

Sammanfattning

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

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

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

6. En uthållig och ansvarsfull finanspolitik kräver att varaktiga budgetförsvagningar finansieras. Rådet bedömer att regeringens åtagande att alla reformer ska vara finansierade enligt principen krona-för-krona inte är tillräckligt för att tillgodose ramverkets krav. För att leva upp till överskotts målet krävs också ett åtagande att inte lånefinansiera oförutsedda utgiftsökningar, t.ex. inom sjukförsäkringen.
7. Regeringen har föreslagit stora höjningar av utgiftstaken. Det är ett uttryck för en politisk vilja som vi inte har synpunkter på. Risker är dock att utgiftstakets styrande roll försvagas om det inte finns ett åtagande om att alla varaktiga utgiftsökningar finansieras.
8. Rådet anser att den svaga förbättringen av det planerade finansiella sparandet 2016–2018 tillsammans med frånvaron av ett åtagande om att finansiera oförutsedda utgiftsökningar är ett brott mot det finanspolitiska ramverket.

Långsiktig hållbarhet och pensionsåldern

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

Omprövning av överskotts målet

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

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

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

Sysselsättningen och arbetslösheten

13. Rådet konstaterar att Sverige har den högsta sysselsättningsgraden och det högsta arbetskraftsdeltagandet inom EU år 2014. Arbetslösheten ligger under genomsnittet för EU. Den är dock avsevärt högre än i Tyskland, som har lägst arbetslöshet.
14. Enligt rådets mening kommer det att bli mycket svårt att nå regeringens mål om lägst arbetslöshet inom EU till 2020. Enligt EU-kommissionen är den strukturella arbetslösheten i Sverige 2,5 procentenheter från att vara lägst inom EU. Detta motsvarar ca 130 000 arbetstillfällen. För att målet ska vara inom räckhåll kommer det därför att krävas aktiva åtgärder som sänker den strukturella arbetslösheten väsentligt. Åtgärder som skulle kunna leda till att målet nås hamnar sannolikt i allvarlig konflikt med regeringens fördelningspolitiska ambitioner.
15. Rådet bedömer att vissa av de åtgärder som regeringen hittills har presenterat inom arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet kan ha positiva effekter på sysselsättningen. I förhållande till vad som behövs för att nå arbetslöshetsmålet rör det sig emellertid sannolikt om små effekter.
16. Regeringen har också aviserat åtgärder, den slopade sänkningen av socialavgifterna för unga och de höjda ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen, som kan förväntas öka arbetslösheten. Tidigare utvärderingar tyder på att höjningen av socialavgifterna kan minska sysselsättningen bland unga med 6 000–10 000 personer. Gängse beräkningsmetoder visar att förbättringen av arbetslöshetsförsäkringen ökar arbetslösheten med i storleksordningen 27 000 personer.

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

Finanspolitiken och inkomstfördelningen

20. Mellan 1995 och 2007 ökade inkomstskillnaderna trendmässigt. Utvecklingen därefter är inte lika tydlig. Mätt med Gini-koefficienten har inkomstspridningen varit i stort sett oförändrad sedan 2007. Även andelen absolut fattiga har varit ungefär konstant, medan andelen relativt fattiga har ökat påtagligt under samma tidsperiod. Mellan 2012 och 2013 ökade den genomsnittliga inkomsten i samtliga decilgrupper. Den största inkomstökningen ägde rum i decilgrupp 10 och den minsta i decilgrupp 1.
21. Vår analys indikerar att transfereringarna har blivit allt mindre omfördelande över tiden, medan de direkta skatternas omfördelande effekt inte har förändrats. Andra studier av hur socialförsäkringarna utvecklats över tiden pekar i samma riktning. Sammantaget indikerar detta att finanspolitiken i dag är mindre omfördelande än i mitten av 1990-talet.

Produktiviteten

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

Infrastrukturen

23. I ett europeiskt perspektiv är de svenska investeringarna i transportinfrastruktur varken höga eller låga. Investeringarna i järnväg har varit förhållandevis stora, och kapitalstocken i järnväg per person har mer än fördubblats under de senaste två decennierna. Det går därmed inte att utifrån tillgänglig statistik dra slutsatsen att investeringsvolymen i vägar och järnvägar är eftersatt.
24. Den övergripande kunskapen om behovet av underhåll och reparationer av vägar och järnvägar är mycket bristfällig. Det går därför inte att avgöra om resurserna är otillräckliga eller om de används ineffektivt. Regeringen bör presentera en sammanhållen analys av underhållsbehovet för det svenska väg- och järnvägsnätet och vilka resurser detta kräver.
25. En analys av den beslutade investeringsplanen för vägar under perioden 2010–2021 visar att den dåvarande regeringens prioriteringar var samhällsekonomiskt ineffektiva. Bättre prioriteringar inom planen, omfattande 95 mdkr, kunde ha ökat de beräknade nettointäkterna för samhället från 7 till 42 mdkr. Vår bedömning är att detta är något som sedan lång tid tillbaka utmärker infrastrukturuområdet. Bristerna i beslutmodellen innebär ett stort resursslöseri och kan förklara att transportinfrastrukturen upplevs som bristfällig. En större budget är då inte rätt lösning på problemen.
26. Infrastrukturens samhällsekonomiska betydelse och de uppenbara bristerna i systemet för att prioritera mellan olika projekt pekar på behovet av ett ramverk för infrastrukturbeslut. Syftet bör vara att tydliggöra de samhällsekonomiska avvägningarna

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

Finanspolitiska rådets tillgång till information

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