

Sammanfattning

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

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

1. Under 2015 växte svensk BNP med 4,1 procent. Uppgången var bred: exporten, investeringarna och hushållens konsumtion ökade. Enligt de flesta bedömare är svensk ekonomi på väg in i en högkonjunktur redan 2016. Samtidigt är riskerna för en svagare internationell konjunktur fortfarande betydande.
2. Trots den starka konjunkturutvecklingen är finanspolitiken fortsatt expansiv. Stabiliseringspolitiska överväganden talar i stället för att finanspolitiken borde vara betydligt stramare åren 2016-2018 än den politik som regeringen presenterar i 2016 års ekonomiska vårproposition.

Överskottsmålet och utgiftstaket

3. Rådet noterar att det finns en betydande avvikelse mellan det finansiella sparandet och vad överskottsmålet kräver trots att ekonomin är på väg in i högkonjunktur. Avvikelsen kan enligt regeringens egna beräkningar endast till en mindre del förklaras av tillfälligt höga utgifter för asylinvandringen.
4. Regeringen var tidigare tydlig med att en princip om att finansiera alla reformer krona-för-krona gällde, vilket kunde ses som ett åtagande att stärka det strukturella sparandet i den takt som fullt finansierade reformer innebar. Rådet noterar att denna princip har övergivits. Det finns nu inga åtaganden för när och hur överskottsmålet ska nås.
5. Regeringen är skyldig att vidta åtgärder för att klara utgiftstaket om det är hotat, men borde ha avstått från att använda bokföringsmässiga åtgärder i slutet av 2015 för att öka sannolikheten att klara utgiftstaket 2016.
6. Utgiftsutvecklingen är oroväckande inom flera områden. Det gäller inte bara kostnaden för asylinvandring. Sjukförsäkringens utgifter ökar snabbt. Utgifterna för assistansersättningen har

ökat stadigt under en längre tid. Det finns ett flertal brister i systemets konstruktion som är väl utredda och kända. Vi anser att det behövs en genomgripande reform av assistanssystemet i syfte att bromsa utgiftsutvecklingen.

7. Regeringen har inte presenterat några skäl mot aktiva budgetförstärkningar trots att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Det finns inte heller något åtagande om att finansiera oförutsedda utgiftsökningar eller reformer. Sammantaget är detta ett brott mot det finanspolitiska ramverket.

Uppföljning av överskottsmålet

8. Sett över en längre tidsperiod har överskottsmålet inte uppnåtts. Detta visar att systemet för att följa upp och åtgärda avvikelser inte fungerar. Om målet för det finansiella sparandet sänks blir det än viktigare att det nås. Bristerna i uppföljningen bör skyndsamt åtgärdas.

Långsiktig hållbarhet

9. Pensionsåldern behöver gradvis höjas för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara och generera acceptabla pensioner. Normen att gå i pension vid 65 års ålder behöver brytas.
10. Om inte de nyanländas integration på arbetsmarknaden förbättras kommer asylinvandringen att innebära en ytterligare långsiktig belastning på de offentliga finanserna.

Sysselsättningen och arbetslösheten

11. Rådet bedömer att regeringen inte kommer att nå sitt mål om lägst arbetslöshet inom EU till 2020. Huvudskälet till denna bedömning är att ungdomsarbetslöshet bland studerande, av institutionella skäl, står för en jämförelsevis stor andel av arbetslösheten i Sverige.
12. I 2015 års rapport pekade vi på risker med de målkonflikter som finns mellan regeringens arbetslöshetsmål och andra mål för den ekonomiska politiken. Risker för att t.ex. lånefinansierade finanspolitiska stimulanser ska driva in ekonomin i en överhettning är påtaglig eftersom regeringen förklarar att arbetslöshetsmålet ska styra den ekonomiska politiken.

13. Rådet menar att det vore bättre om regeringen omformulerar sitt arbetslöshetsmål till separata mål för olika grupper. Exempel på sådana är mål för att förbättra arbetsmarknadsintegrationen av asylinvandrare, mål för snabbare inträde på arbetsmarknaden för unga samt mål för successivt höjd pensionsålder.

Asylinvandringen och integrationen på arbetsmarknaden

14. Asylinvandringen under 2015 var exceptionellt hög. Erfarenhetsmässigt kommer det att ta lång tid för de nyanlända att komma i arbete. Särskilt bekymmersam är den höga arbetslösheten och den för svenska förhållanden mycket låga sysselsättningsgraden bland personer födda i Afrika och Asien. Situationen har inte förbättrats trots senare års starka konjunkturåterhämtning.
15. Vi instämmer med regeringen i att den stora asylinvandringen motiverar utbildningssatsningar, utökade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och mer subventionerade anställningar. Vi bedömer dock att det även är nödvändigt att stimulera framväxten av fler jobb med låga kvalifikationskrav i både privat och offentlig sektor. Nya anställningsformer med lägre lön kan vara ett verktyg för att stimulera en sådan utveckling.
16. Lägre ingångslöner har troligen små effekter på den samlade sysselsättningen, men effekterna kan vara större för svaga grupper. Vi bedömer att riskerna är begränsade för att avsteg från nuvarande lägstalöner ska spilla över i lägre löner även för andra grupper.
17. Lönebildningen är en fråga för arbetsmarknadens parter. Rådet anser dock att regeringen skyndsamt bör tillsätta en expertkommission med uppgift att stödja parternas arbete för en förbättrad arbetsmarknadsintegration samt ta fram andra förslag till åtgärder som underlättar nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Bostadsmarknaden

18. Det är oklart om de åtgärder för att dämpa bostadsprisutvecklingen och hushållens skuldsättning som nu diskuteras – amorteringskrav och skuldkvotstak – kommer att vara ändamålsenliga och tillräckliga för att skapa förutsättningar för en stabil och

långsiktigt hållbar utveckling. Andra åtgärder, t.ex. begränsningar i ränteavdrag och höjt tak för fastighetsavgiften, bör inte uteslutas.

19. Rådet har låtit analysera begränsningar av ränteavdraget och en höjning av taket för fastighetsavgiften. Analysen visar att effekterna på disponibel inkomst av en begränsning i ränteavdraget är små och ökar huvudsakligen med stigande inkomst. En höjning av taket för fastighetsavgiften har en ännu tydligare progressiv fördelningsprofil.

Inkomstfördelningen och ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män

20. Mellan 1995 och 2014 ökade inkomsterna i samtliga delar av inkomstfördelningen samtidigt som inkomstskillnaderna steg trendmässigt. Den största ökningen av inkomstskillnaderna ägde rum mellan 2007 och 2010. Hushåll med inkomster under medianen hade då en sämre utveckling än övriga inkomstgrupper, medan de allra högsta inkomsterna ökade kraftigt. Andelen absolut fattiga har sedan 2007 varit ungefär konstant, medan andelen relativt fattiga har ökat påtagligt under samma tidsperiod.
21. Rådet har gjort en genomgång av regeringens bilagor om ekonomisk jämställdhet till budgetpropositionerna 1989-2016. Vår bedömning är att de ger en bra beskrivning av fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Rådet menar emellertid att analysen i bilagan kan utvecklas. Regeringen bör precisera tidssatta mål för den ekonomiska jämställdheten och regelbundet utvärdera den förda politiken mot dessa mål.

Infrastrukturen

22. I förra årets rapport diskuterade rådet transportinfrastrukturens samhällsekonomiska betydelse och de uppenbara bristerna i systemet för att prioritera mellan olika projekt. Vi föreslog att ett ramverk för infrastrukturbeslut borde införas. Syftet med ett ramverk bör vara att tydliggöra de samhällsekonomiska avvägningarna utan att inskränka den politiska beslutsmakten. Budgetpropositionen för 2016 innehåller, trots politikområdets betydelse, inga diskussioner om ett sådant ramverk.

23. Det har föreslagits att investeringar i höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö ska finansieras med lån från Riksgäldskontoret i stället för normal anslagsfinansiering. Valet mellan dessa finansieringsformer påverkar inte det offentliga sparandet och därmed inte överskottsmålet. Däremot skulle den föreslagna finansieringsformen innebära att investeringen undantas från den prövning mot andra utgifter och verksamheter som en normal budgetbehandling utgör. Att kostnaderna är stora är ett argument för mer noggrann prövning, inte mindre.
24. De planerade investeringarna i höghastighetsjärnväg bedöms som samhällsekonomiskt mycket olönsamma. Detta gäller oberoende av hur investeringarna finansieras. Investeringarna bör därför inte genomföras.

Försiktighet i beräkningar av beteendeeffekter

25. I beräkningen av hur stora statliga inkomstförstärkningar föreslagna skattehöjningar ger, bortser regeringen ifrån att försvagade drivkrafter påverkar arbetsutbudet negativt. Skatteinkomsterna kommer därmed öka betydligt mindre än vad regeringen antar. Regeringens reformer är därmed delvis finansierade med inkomster som sannolikt inte kommer att realiseras.

Klimatpolitiken

26. Rådet menar att den svenska klimatpolitiken bör utformas så att den bidrar till att minska de globala utsläppen av växthusgaser till en så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt. I budgetpropositionen för 2016 förklarar regeringen att man avser att trappa ned insatser utanför landets gränser och i stället öka insatserna i Sverige för att minska utsläppen av växthusgaser. Denna omläggning av politiken innebär ökade kostnader för att minska utsläppen av växthusgaser.
27. Det finns inget empiriskt stöd för att en svensk klimatpolitik som är striktare än omvärldens skulle stärka Sveriges konkurrenskraft. En sådan uppfattning bör därför inte utgöra en grund för svensk klimatpolitik.
28. Rådet bedömer att den stora globala utmaningen är att minska utsläppen från kolkraft på ett kostnadseffektivt sätt. Rådet menar

därför att svensk klimatpolitik – utöver de åtaganden Sverige gjort inom EU – under de kommande decennierna bör inriktas på åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till en utfasning av kolanvändningen i världen. Det är inte uppenbart att klimatpolitikens nuvarande inriktning mot en snabb minskning av oljeanvändningen i Sverige bidrar till en sådan utveckling.