

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:

1. Rådet konstaterar att det under det senaste året syns allt tydligare tecken på en konjunkturåterhämtning, både globalt och i Sverige. Samtidigt återstår fortfarande risker för en svagare utveckling.
2. Givet den bedömning av konjunkturläget som regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2014 var den beräknade nivån på den offentliga sektorns finansiella sparande för 2014 förenlig med en välavvägd finanspolitik.
3. Rådets analys visar att regeringens aktiva stabiliseringspolitik sedan 2006 har varit tidsmässigt träffsäker.
4. Sedan hösten 2013 har den stabiliseringspolitiska bilden förändrats. Rådet ser nu en risk för att det finansiella sparandet för 2014 blir lägre än vad som är stabiliseringspolitiskt motiverat. Eftersom åtgärderna i budgetpropositionen för 2014 permanent försvagar budgeten blir en återgång till 1 procents överskott i de offentliga finanserna svårare. Det låga sparandet 2014 innebär dock i sig inget hot mot de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.
5. Regeringen har en avsevärt mer positiv syn på hur mycket ekonomin kan växa innan resursutnyttjandet är i balans än Konjunkturinstitutet och andra bedömare. I huvudsak beror detta på en mer optimistisk syn på jämviktsarbetslösheten. Regeringen har även en mer optimistisk syn på hur snabbt de offentliga finanserna förbättras när resursutnyttjandet ökar. Den osäkerhet som indikeras av de olika bedömningarna borde ha diskuterats av regeringen och kunde ha motiverat en större försiktighet när det gäller permanenta budgetförsvagningar.
6. Rådet bedömer att överskottsmålet inte nås under innevarande konjunkturcykel. Rådet anser att regeringen borde ha deklarerat att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet.

7. Rådet anser att avvikelserna från överskottsmålet kan motiveras av den långa och djupa lågkonjunkturen. Under sådana omständigheter behöver en avvikelse i sig inte skada överskottsmålets trovärdighet. De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är inte heller hotad.
8. Regeringen gör i 2014 års ekonomiska vårproposition ett tydligt åtagande om att sparandet ska återgå till 1 procent av BNP år 2018. Regeringen klargör att åtagandet innebär en mycket stram politik som utesluter ofinansierade reformer och förutsätter att andra budgetförsvagningar finansieras fullt ut. Detta åtagande är ett värdefullt bidrag till att upprätthålla förtroendet för det finanspolitiska ramverket.
9. Regeringen har vid flera tillfällen skjutit fram tidpunkten för när det finansiella sparandet ska nå 1 procent, med hänvisning till att lågkonjunkturen blivit mer utdragen än förväntat. I 2014 års ekonomiska vårproposition görs återigen en sådan förskjutning, trots att konjunkturläget förbättras något snabbare än vad regeringen tidigare räknat med. Rådet anser att regeringen borde ha motiverat detta mer utförligt.
10. Rådet anser att kopplingen mellan den föreslagna finanspolitiken och överskottsmålet bör förtydligas. Rådet föreslår därför att det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år används för att bedöma om det finns en avvikelse från målet. Om det finns en avvikelse ska regeringen förklara denna och presentera en realistisk plan för att uppfylla målet. En sådan plan bör vara anpassad till konjunkturen.
11. Beräkningarna av det strukturella sparandet kan och bör förbättras. Rådet anser att beräkningarna bör vara disaggregerade och utformade så att BNP-gapet i genomsnitt är lika med noll. Att förbättra beräkningarna är helt centralt om man, som rådet förespråkar, ger det strukturella sparandet en nyckelroll vid bedömningen av hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet.
12. Rådets och Konjunkturinstitutets beräkningar visar att varken den offentliga nettoförmögenheten eller bruttoskulden skulle utvecklas på ett oacceptabelt sätt om överskottsmålet sänks till noll. Ett lägre överskottsmål innebär dock minskade marginaler för att möta en kraftig lågkonjunktur. Konsekvenserna om det

uppsatta målet inte nås förvärras också om målet sänks. En sänkning av målet ger dessutom endast en temporär ökning av resurserna till högre utgifter eller lägre skatter. Rådets samlade bedömning är att nuvarande nivå på överskottsmalet tills vidare bör behållas.

13. Utgiftstaket är stramt de närmaste åren. Under 2014 och 2015 finns inget utrymme utöver vad som behövs för att hantera de normala variationerna i utgifterna, och även åren därefter är utrymmet begränsat. Det är viktigt att upprätthålla tillräckliga marginaler till utgiftstaket för att inte tvingas till kortsiktiga utgiftsbegränsande åtgärder, vilka riskerar att skada effektiviteten i statens verksamhet.
14. Rådet konstaterar att utgifterna för sjukpenningen sedan ett par år tillbaka har underskattats. Rådet menar att det finanspolitiska handlingsutrymmet kan komma att begränsas om sjukfrånvaron fortsätter att stiga snabbt. Rådets bedömning är att Försäkringskassan kan och bör förbättra prognosmetoderna för sjukpenninganslaget. Regeringen bör dessutom redovisa vad som ligger till grund för dess egen bedömning av utgifterna för sjukpenningen.
15. Arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar har utvecklats förhållandevis väl under lågkonjunkturen. Detta gäller i synnerhet om man beaktar demografiska förändringar. Goda offentliga finanser har möjliggjort en effektiv stabiliseringspolitik, vilket sannolikt har spelat roll för denna utveckling. Även regeringens reformer, i synnerhet jobbskatteavdragen, har troligen bidragit.
16. Sysselsättningen har inte utvecklats lika positivt som arbetskraften. Arbetslösheten är därmed högre än före krisen. Det är framför allt oroande att andelen långtidsarbetslösa ökar. Dessutom finns indikationer på att andelen arbetslösa som tillhör utsatta grupper med betydligt lägre jobbchanser än genomsnittet har ökat. Det riskerar att leda till en varaktig nivå på arbetslösheten som är högre än regeringens prognoser för jämviktsarbetslösheten.
17. Rådet anser att det är olämpligt att använda arbetslöshet bland 15–24-åringar som ett mått på ungdomars etableringsproblem på

arbetsmarknaden, så som ofta görs i den offentliga debatten. Rådet menar att det mått på inaktivitet bland ungdomar som Eurostat beräknar i regel är ett bättre mått på ungdomars svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta mått inkluderar unga som varken är i sysselsättning eller utbildning. Andelen inaktiva 18–24-åringar har minskat något sedan 2006.

18. Inaktivitet bland unga är vanligast bland 19–20-åringar. Det tyder på att övergången mellan skola och arbetsliv fungerar dåligt. Det talar för att regeringens stöd till yrkesintroduktion för ungdomar är ett steg i rätt riktning för att underlätta för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden.
19. Mellan 2006 och 2012 har de disponibla inkomsterna i fasta priser ökat med ca 13 procent. Det sammanfattande måttet på inkomstspridning, Ginikoefficienten, har ökat marginellt mellan 2006 och 2012. Inkomsterna allra högst upp och längst ned i inkomstfördelningen har ökat långsammare än de i mitten. Det har lett till minskad inkomstspridning allra högst upp i fördelningen och ökad spridning i den nedre delen av fördelningen. Det senare speglas i att den relativa fattigdomen ökat efter 2006.
20. Jobbskatteavdragen har bidragit till de högre genomsnittliga inkomsterna för hushållen. Analys med simuleringsmodellen FASIT visar att jobbskatteavdragen också bidragit till att avståndet ökat något mellan de lägre inkomsterna i inkomstfördelningen och medianinkomsten. Förändringen är inte stor, men borde varit en del av regeringens beskrivning av jobbskatteavdragens fördelningskonsekvenser.
21. Rådet ser positivt på de initiativ som regeringen tagit för att förbättra bostadsmarknaden, men konstaterar samtidigt att allvarliga problem kvarstår. En översyn av bruksvärdessystemet, ränteavdragen, fastighetsskatten och reavinstantbeskattningen måste ingå i ett samlat grepp för att få en bättre fungerande bostadsmarknad i Sverige.
22. Riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen för 2014 har tydliggjort att det råder politisk oenighet om hur riksdagens rambeslutsmodell ska tolkas. Denna oenighet har försvagat rambeslutsmodellen och försvårar för minoritetsregeringar att bedriva en sammanhållen ekonomisk politik. Det är angeläget att

det finns ett brett politiskt samförstånd kring hur riksdagens beslutsregler för budgeten ska tolkas och tillämpas.