

Sammanfattning

Huvuduppgiften för Finanspolitiska rådet är att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken. I uppdraget ingår att granska om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser. I uppdraget ingår även att analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt. I årets rapport presenterar rådet för första gången en mer ingående granskning av fördelningsaspekter på den ekonomiska politiken. De viktigaste slutsatserna i årets rapport är följande:

1. Rådet konstaterar att svensk ekonomi än så länge har klarat sig förhållandevis väl under den kris som spred sig internationellt 2008. Sysselsättningen har ökat. Statsskulden mätt som andel av BNP har i stort sett legat konstant. Rådet ser emellertid problem under den närmaste tiden med otillräcklig tillväxt, hög arbetslöshet och fortsatt stor oro i omvärlden.
2. Rådet bedömer att svensk finanspolitik har varit framgångsrik i ett internationellt perspektiv. Rådet konstaterar att den internationella krisens djup och långvarighet ställer finanspolitiken inför svåra avvägningsproblem och utgör en prövning för det finanspolitiska ramverket.
3. Rådet konstaterar att de indikatorer regeringen redovisar pekar på att överskottsmålet inte uppnås. Rådets bedömning, liksom beräkningar från såväl Konjunkturinstitutet som Ekonomistyrningsverket, visar att det kommer att ställas stora krav på finanspolitiken för att målavvikelsen ska kunna korrigeras. För att upprätthålla trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket bör regeringen presentera en tydlig plan för hur överskottsmålet ska kunna nås under den konjunkturcykel som är relevant för måluppfyllelsen.
4. Rådet bedömer att finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser samt att utgiftstaken inte är hotade. Rådet är positivt till Pensionsåldersutredningens förslag om att höja pensionsåldern och anser att detta skulle bidra till att stärka den långsiktiga hållbarheten hos de offentliga finanserna.
5. Rådet drar slutsatsen att finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013 och den ekonomiska vårpropositionen 2013 inte ger

några ytterligare stimulanser till den totala efterfrågan. Ur ett rent stabiliseringspolitiskt perspektiv hade det varit motiverat med mer expansiv politik under 2013.

6. Rådet stödjer att regeringen har beredskap för temporära åtgärder i det fall akuta behov av konjunkturstimulans uppstår under 2013 och 2014. Utrymmet för mer expansiv finanspolitik är dock begränsat. Ytterligare expansiva åtgärder i nuvarande konjunkturläge måste kompletteras med budgetförstärkningar när konjunkturen vänt uppåt för att inte överskottsmålet ska komma i fara.
7. Rådets samlade bedömning är att finanspolitiken i huvudsak är väl avvägd. Rådet anser dock att målkonflikten mellan det kort-siktiga stabiliseringspolitiska perspektivet och överskottsmålet formulerat över konjunkturcykeln bör belysas bättre i regeringens propositioner.
8. Rådet anser att de svenska bostadspriserna sannolikt ligger i intervallet från att vara i linje med fundamentala faktorer till en viss övervärdering. Risken för en stor och abrupt priskorrigerings bedöms i nuläget som begränsad.
9. Rådet konstaterar att en bättre fungerande bostadsmarknad bidrar till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och till högre ekonomisk tillväxt. En viktig målsättning bör vara att förbättra utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet. Rådet anser att regeringen bör ta ett samlat grepp om bostadspolitiken i syfte att i ett sammanhang hantera frågor om byggande, fastighets- och reavinstbeskattning, ränteavdrag och bruksvärdessystemet.
10. Rådet konstaterar att budgetpropositionen för 2013 byggde på en makroprognos för 2013 som avvek kraftigt från prognoserna från andra institut. Rådet anser att större avvikelser från andra prognosmakare ska redovisas och motiveras utförligt i de ekonomiska propositionerna.
11. Rådet noterar att potentiell BNP spelar en central roll i bedömningen av konjunkturläget och av finanspolitikens inriktning i förhållande till överskottsmålet. Det finns inte någon allmänt accepterad metod för att beräkna potentiell BNP och revideringar görs ofta i efterhand, vilket försvårar utvärderingar.

12. Rådet välkomnar den mer utvecklade redovisningen i 2013 års ekonomiska vårproposition av revideringen av potentiell BNP jämfört med budgetpropositionen. Regeringen bör även redovisa och kommentera större avvikelser från andra bedömare, t.ex. Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Europeiska kommissionen, OECD och IMF.
13. Som rådet betonat tidigare bör metoderna för att beräkna strukturellt sparande i offentlig sektor ses över. En disaggregerad ansats är mer relevant, särskilt vid stora störningar i ekonomin. Den aggregerade metod som regeringen använder har uppenbara svagheter. Enkla beräkningar baserade på Konjunkturinstitutets disaggregerade metod tyder på att skillnaden enskilda år kan vara över 1 procent av BNP – en skillnad som kan ha stor betydelse för bedömningen av finanspolitiken.
14. Rådet rekommenderar att beskrivningen av de s.k. takbegränsade utgifterna kompletteras med en bedömning av utgiftsrisker. Sådana bedömningar saknas i stort sett helt i de ekonomiska propositionerna. Regeringen bör också redovisa prognosmetoderna för de regelstyrda transfereringsutgifterna, gärna i en särskild bilaga, och tydligare beskriva anslagsutvecklingen i termer av volym och genomsnittskostnad där detta är relevant.
15. Rådet noterar att sänkningen av bolagsskatten är den enskilt mest kostsamma åtgärden i kronor räknat i budgetpropositionen för 2013. Rådet har inga avgörande invändningar mot detta steg. Regeringen valde att inte invänta Företagsskattekommittén, men sänkningen bör ses mot bakgrund av att skattesatserna är på väg ned i många länder. Därför hade det varit svårt för Sverige att vänta med en skattesänkning. I samband med bolagsskattesänkningen skärptes reglerna för ränteavdragsbegränsningar för företag. De beräknade intäkterna av denna skärpning måste betraktas som mycket osäkra.
16. Rådet konstaterar att de för närvarande bästa beräkningarna av konsekvenserna för Sverige av klimatförändringar i nuläget inte föranleder några förändringar av det finanspolitiska ramverket. Som i fallet stormen Gudrun kan det uppstå kostnader som är mycket kännbara för privata och kommunala aktörer, men de är

inte så stora att de riskerar att hota den offentliga sektorns finansiella stabilitet eller långsiktiga hållbarhet.

17. Rådet har gjort en granskning av den s.k. FASIT-modellen som används av regeringen för fördelningspolitisk analys, bl.a. av jobbskatteavdragets effekter på fördelningen. Rådet noterar att modellen är byggd på god vetenskaplig grund, men att resultaten måste tolkas med större försiktighet än vad regeringen har visat när politiken utvärderas. Rådet stöder en fortsatt utveckling av modellen.
18. Rådet har genomfört en rad simuleringar för att studera fördelningseffekter av indexeringstekniken i budgetprocessen, dvs. det faktum att en rad bidrag inte fullt ut följt inkomstutvecklingen över tid. Simuleringarna visar att denna indexeringsteknik inte har lett till en ökad inkomstspridning att döma av Ginikoefficienterna för alternativa förlopp.
19. Simuleringsresultaten visar att jobbskatteavdraget på marginalen har en betydande effekt på sysselsättningen. Vi finner dock inget stöd för regeringens påstående att jobbskatteavdraget minskat spridningen i disponibla inkomster bland hushållen.
20. Tillgänglig statistik från SCB visar att spridningen i disponibla inkomster ökat sedan 1990-talskrisen men att detta huvudsakligen ägde rum under 1990-talet. Spridningen i disponibla inkomster mätt med Ginikoefficienten har i stort sett varit konstant sedan 2006.
21. Rådet efterlyser en löpande och tillförlitlig statistik över förmögenheter i den privata sektorn. En sådan statistik vore en värdefull källa för både makroekonomiska riskbedömningar och fördelningsanalys. Rådet rekommenderar regeringen att undersöka möjligheterna att ta fram sådan statistik på ett kostnadseffektivt sätt.