

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 finanser. De viktigaste slutsatserna i årets rapport är följande:

1. Svensk ekonomi har hittills klarat sig väl under den internationella kris som började 2008. Finanspolitiken framstår generellt som framgångsrik och i huvudsak väl avvägd med hänsyn till de störningar som påverkat svensk ekonomi. Denna slutsats får stöd vid en jämförelse med andra länders ekonomisk-politiska erfarenheter och utveckling sedan krisens början.
2. Rådets uppfattning är att den finanspolitik som förts under 2011 och 2012 har följt det gällande finanspolitiska ramverket. Vi betraktar risken för att utgifterna ska överskrida utgiftstaken under de närmaste åren som begränsad. Vi gör bedömningen att finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser.
3. Rådet rekommenderar regeringen att bättre förklara hur reformutrymmet uppkommer och hur utrymmet är tänkt att fördelas mellan skatter och utgifter på några års sikt. Besluten om utgiftstak har stor betydelse inte bara för utgifternas nivå utan även för nivån på det framtida uttaget av skatter. En tydligare redovisning av sambanden mellan utgiftstak, överskottsmål och skatteuttag vore ett viktigt bidrag till förbättrad transparens kring finanspolitiken.
4. Rådet konstaterar att de skattesänkningar som aviserades våren 2011 inte föreslogs i Budgetpropositionen för 2012. Vi anser att regeringens ställningstagande saknade och fortfarande saknar stabiliseringspolitiska motiv. Det försämrade konjunkturläget talade snarare för en mer expansiv finanspolitik.
5. Regeringen har hänvisat till den ekonomiska krisen och den makroekonomiska osäkerheten som argument för större säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Denna argumentation har skapat oklarheter om huruvida regeringen anser att det finanspolitiska ramverket är tillräckligt. En regelmässig användning av säkerhetsmarginaler riskerar att skapa ett

ofördelaktigt procykliskt inslag i finanspolitiken samt att göra det genomsnittliga finansiella sparandet större än överskottsmålet.

6. Den internationella krisen visar på faran med att underskatta de makrofinansiella risker som är förenade med snabbt stigande kreditgivning, stor skuldsättning och växande fastighetspriser. Rådet anser att dessa risker inte får underskattas i den svenska ekonomin. Vi rekommenderar regeringen att inom en snar framtid bestämma hur den makrofinansiella regleringen och tillsynen bör förstärkas för att reducera risken för framtida finansiella kriser.
7. Det är viktigt för Sverige att förtroendet för hållbarheten hos de offentliga finanserna inom euroområdet återupprättas. Rådet ser därför positivt på att Sverige anslutit sig till EU:s finanspakt. Det finns dock ingen anledning att förändra det svenska ramverket i riktning mot finanspaktens regler. Det ramverk vi har är bättre underbyggt och bättre anpassat till svenska förhållanden.
8. Rådet har gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att genomföra beräkningar av de offentliga finanserna i ett scenario i vilket Sverige skulle få en djup ekonomisk kris av samma omfattning som 1990-talskrisen. Kalkylerna visar att en nedgång av den inhemska efterfrågan får större återverkningar på de offentliga finanserna än ett fall i exportefterfrågan. Rådets beräkningar tyder på att de svenska offentliga finanserna inte allvarligt skulle påverkas vid en temporär minskning av exporten. Däremot skulle en allvarligt fördjupad europeisk kris kunna få omfattande negativa konsekvenser för svensk ekonomi.
9. Rådet anser att regeringen bör utveckla bättre beräkningsmetoder för det strukturella finansiella sparandet. Den metod som används för närvarande ger missvisande resultat. Metoden bör vara disaggregerad och utgå från ett mått på BNP-gapet som i genomsnitt är noll.
10. Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet stabiliseras som andel av BNP. Den nivå på vilken stabiliseringen sker beror på finansiella värdeförändringar som ligger utanför det finanspolitiska ramverket. Sannolikt kommer nettoförmögenheten att fortsätta öka från dagens nivå på cirka 20 procent av BNP.

11. Rådet anser att regeringen bör klargöra sin syn på vad som är en lämplig storlek på den offentliga nettoförmögenheten. Rådet menar att en ytterligare förmögenhetsuppbyggnad utöver dagens 20 procent av BNP är svår att motivera med behov av säkerhetsmarginaler för en kommande lågkonjunktur.
12. Den offentliga finansiella portföljen innefattar både stora skulder och stora tillgångar. Regeringen bör tydligare klargöra vad som är en lämplig bruttoskuld samt vilka övergripande principer som bör gälla för avvägningen mellan portföljens risk och dess förväntade avkastning.
13. Regeringen redovisar i en särskild bilaga till årets vårproposition de offentliga investeringarna i realkapital och den offentliga realkapitalstockens utveckling. Detta är ett förtjänstfullt första steg mot en bättre analys av de offentliga investeringarna. Rådet delar regeringens uppfattning att ett siffersatt mål för de offentliga investeringarna inte bör införas. Vi delar dock inte bedömningen att det är klarlagt att de offentliga realkapitalinvesteringarna har en samhällsekonomiskt sett fördelaktig omfattning och inriktning.
14. Rådet har gett ett forskningsinstitut vid universitetet i Freiburg i uppdrag att genomföra en s.k. generationsräkenskapsanalys för Sverige. Resultatet pekar bland annat på att de svenska offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är god. En starkt bidragande orsak är pensionssystemets utformning. Som rådet framhållit i tidigare rapporter utgör generationsräkenskaper ett värdefullt verktyg för analyser av de offentliga finansernas hållbarhet på mycket lång sikt. Metoden kan även illustrera hur skatter och offentliga utgifter påverkar fördelningen mellan generationer i ett livscykelperspektiv.
15. Arbetsmarknadens funktionssätt har stor betydelse för de offentliga finanserna. Regeringen har en mer positiv syn beträffande utvecklingen på arbetsmarknaden än Konjunkturinstitutet. Rådet tar inte ställning till vilken prognos för arbetsmarknaden som är mest trolig. Om det skulle visa sig att regeringens bedömning är för optimistisk, måste finanspolitiken ta hänsyn till detta för att överskottsmålet inte ska äventyras.

16. Rådet noterar att ungdomsarbetslösheten steg kraftigt under den senaste krisen och nu ligger på en hög nivå. Bilden av ungdomsarbetslösheten bör dock nyanseras. Unga hittar i allmänhet jobb betydligt snabbare än äldre. De har därmed i genomsnitt kortare arbetslöshetsperioder än äldre. Ungdomars möjligheter att finna arbete är vidare mer konjunkturkänsliga än äldres. Unga kombinerar ofta arbete och studier. Att betrakta unga som en homogen grupp kan leda till ineffektiva arbetsmarknadssatsningar. Det är viktigt att rikta insatser mot de grupper som har svårt att finna anställning. Vi vill fästa uppmärksamheten på att arbetslöshetsperioden för äldre har stigit under senare år.
17. Rådet redogör för en metod att mäta bristande matchning på arbetsmarknaden. Metoden gör det möjligt att kvantifiera hur mycket mer effektivt arbetsmarknaden skulle fungera vid en bättre matchning, t.ex. genom en högre geografisk rörlighet.
18. Regeringens mest kostsamma åtgärd i Budgetpropositionen för 2012 är sänkningen av momsen på restaurang- och cateringtjänster. Rådet gör bedömningen att de beräknade effekterna på arbetslösheten och sysselsättningen av reformen är överskattade. Vi anser också att den reducerade skattesatsen är ett ineffektivt sätt att minska de administrativa kostnaderna. Den sänkta momsen på restaurang- och cateringtjänster har snarast karaktären av ett branschstöd.
19. Ett allmänt problem med differentierade momsskattesatser är att de riskerar att öka incitamenten för lobbying från intressegrupper som ser möjligheter till branschstöd. En fara om fler branscher skulle gynnas av reducerade skattesatser är att konsumtionsskatten urholkas som skattebas. Regeringen bör i stället överväga att införa en enhetlig moms. En sådan skulle sannolikt ha stora positiva samhällsekonomiska effekter.