

Sammanfattning

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

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

1. Konjunkturen i Sverige har varit stark under flera år och ser ut att förbli så 2018–2019, även om en viss avmattning är att vänta. Inhemska faktorer, särskilt bostadsinvesteringar och offentlig konsumtion, har påverkat tillväxten positivt. Att den globala konjunkturen stärks gör det sannolikt att aktivitetsnivån i Sverige hålls uppe ytterligare någon tid.
2. Det finns samtidigt risker för konjunkturutvecklingen i närtid. Bostadsinvesteringarna har redan börjat vika. Höga tillgångspriser och hög skuldsättning gör många företag och hushåll sårbara. Det finns även en rad strukturella problem som riskerar att hämma tillväxten på längre sikt, t.ex. en åldrande befolkning och svag produktivitetsutveckling.
3. Den aktiva finanspolitiken är sedan ett par år tillbaka procyklisk; det strukturella sparandet har minskat trots rådande högkonjunktur. Finanspolitiken kan därmed inte anses vara väl avvägd i förhållande till konjunkturen. Regeringen har lagt för liten vikt vid överskottsålet när det gäller att anpassa finanspolitiken till konjunkturen. Finanspolitiken borde vara mer åtstramande, dels för att minska risken för överhettning, dels för att öka det framtida utrymmet för konjunkturstabiliserande åtgärder.
4. Rådet menar, till skillnad från regeringen, att det i dagsläget inte finns skäl för finanspolitiken att understödja penningpolitiken. Inflationen ligger nära målet och resursutnyttjandet är högt.

Överskottsålet och utgiftstaket

5. Överskottsålet ändras från 1 till 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel fr.o.m. 2019. I ett bakåtblickande perspektiv har det nu gällande målet inte uppnåtts. Överskottet har heller inte nått upp till i genomsnitt 1/3 procent av BNP de gångna åtta åren.

6. När det gäller att bedöma om finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv används det strukturella sparandet under innevarande och nästkommande år. Rådet anser att det inte föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet, vare sig det nu gällande eller det nya målet. Rådet anser därmed att finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet.
7. Regeringen förefaller emellertid vara optimistisk i sin beräkning av det strukturella sparandet: beräkningen förutsätter att jämviktsarbetslösheten är lägre och potentiell BNP högre än vad andra prognosmakare bedömer.
8. Utgiftstaken för 2018–2020 är tilltagna så att de medger betydande utgiftsökningar. Utrymmet under utgiftstaket är avsevärt större än de utgifter som med nuvarande prognoser rymms inom överskottsmålet. Om utrymmet under utgiftstaket används behöver de offentliga inkomsterna bli högre, annars förlorar utgiftstaket sin styrande funktion. Vi anser att regeringen mer utförligt bör diskutera sin syn på den önskvärda utgifts- och inkomstutvecklingen på tre års sikt som en del av riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Stabiliseringspolitikens principer

9. Regeringen presenterade våren 2018 en ny ramverksskrivelse, som till skillnad från tidigare skrivelse inte innehåller någon redogörelse för principerna om ansvarsfördelningen inom stabiliseringspolitiken. En precisering av ansvarsfördelningen mellan finans- och penningpolitik bör finnas i ramverksskrivelsen.
10. Den ansvarsfördelning mellan penning- och finanspolitik som legat till grund för det finanspolitiska ramverket sedan mitten av 1990-talet bör enligt vår uppfattning inte revideras. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken vilar på Riksbanken. I normala tider bidrar finanspolitiken till stabiliseringspolitiken genom de automatiska stabilisatorerna. Undantagsvis kan penningpolitiken behöva aktivt stöd från finanspolitiken, t.ex. när sänkningar av styrräntan inte räcker till eller längre är möjliga.

Skuldankaret och långsiktigt hållbara offentliga finanser

11. Rådet bedömer att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Konjunkturinstitutets beräkningar av de offentliga finansernas hållbarhet fram till år 2030 tyder på små risker för en ohållbar utveckling.
12. Vi bedömer att den offentliga bruttoskulden kommer att hålla sig inom målintervallet för skuldankaret fram till nästa översyn om åtta år.
13. Om Riksbankens upplåning för att förstärka valutareserven avvecklas, vilket kan bli aktuellt, kommer bruttoskuldkvoten att minska med omkring 5 procentenheter (utan att nettoskulden påverkas). Detta bör i så fall föranleda en teknisk justering av skuldankarets nivå.
14. Rådet välkomnar pensionsgruppens överenskommelse. Den ligger i linje med rådets tidigare framförda uppfattning att pensionsåldern successivt behöver höjas för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara och pensionerna ligga på en rimlig nivå.

Arbetslöshet och sysselsättning

15. Rådet anser att flertalet åtgärder på arbetsmarknadsområdet i budgetpropositionen för 2018 är ändamålsenliga. Vi bedömer dock att effekterna på jämviktsarbetslösheten är små och att ett omfattande arbete återstår för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden, förbättra matchningen och minska skillnaderna mellan inrikes- och utrikesfödda.
16. Vi bedömer att regeringen inte kommer att nå sitt mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet inom EU år 2020. Målet är inte ändamålsenligt. Regeringen borde, som rådet tidigare föreslagit, omformulera sitt arbetslöshetsmål till separata mål som är nära kopplade till de problem som finns på den inhemska arbetsmarknaden. Det gäller i synnerhet arbetsmarknadsutsikterna för dem som saknar gymnasial utbildning, utomeuropeiskt födda och nyanlända.
17. Sysselsättningen är alltså högst i Europa. Det är positivt att sysselsättningsgraden har stigit under en följd av år, i synnerhet

för utrikesfödda. Den stora invandringen under 2015–2016 medför att fler i arbetskraften har svag arbetsmarknadsanknytning. Det ställer höga krav på arbetsmarknadspolitiken framöver.

18. För många kommer en tidsbegränsad subventionerad anställning inte att räcka till för att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Rådet bedömer därför att det finns ett fortsatt behov av att arbetsmarknadens parter också öppnar för reguljära enkla jobb.
19. Kunskapslyftet kan på sikt bidra både till att stärka sysselsättningsmöjligheterna för dem med svag anknytning till arbetsmarknaden och möta den arbetskraftsbrist som råder. Idag saknas en samlad uppföljning av insatserna inom kunskapslyftet. Rådet efterlyser en sådan.

Inkomstfördelning och beskattning av hushållens kapitalinkomster

20. Inkomstspridningen har ökat de senaste decennierna. Den viktigaste förklaringen är att kapitalinkomsterna har ökat och blivit mer koncentrerade till höga inkomstskikt. En annan förklaring är att transfereringarna inte har stigit i takt med den allmänna inkomstutvecklingen. Strukturella förändringar har också bidragit, såsom en ökad andel singelhushåll, fler äldre i befolkningen och en förändrad sammansättning av sysselsättningen.
21. Efter 1991 års skattereform har en rad förändringar genomförts i kapitalbeskattningen: arvs-, förmögenhets- och gåvoskatterna har avskaffats; fastighetsskatten har ersatts med en fastighetsavgift; investeringssparkonto har införts och ändringar i 3:12-reglerna har ökat möjligheten att ta ut ersättning i form av utdelning från fåmansbolag. Sammantaget har dessa reformer inneburit en lägre genomsnittlig skatt på kapitalinkomster, större skillnader mellan skatten på olika slags kapitalinkomster och en större asymmetri i förhållande till avdragsräntor. Ändringarna har främst gynnat hushåll med högre inkomster.
22. Investeringssparkontot (ISK) infördes 2012 i syfte att stimulera hushållens direktägande av fonder och aktier. Beskattningen har ansetts vara mycket gynnsam och höjdes från 2018. Placeringar

på ISK innebär emellertid en större risk för innehavaren än placeringar med konventionell beskattning. Med hänsyn till detta bedömer rådet att skattefördelen är liten.

23. Samtidigt som den löpande beskattningen av fastigheter sänktes 2007 skärptes beskattningen av realiserade kapitalvinster på fastigheter. Detta har troligen bidragit till att minska rörligheten på bostadsmarknaden. En kommande skattereform bör utformas så att skatten på fastigheter i större utsträckning tas ut löpande i relation till fastighetens värde och i mindre utsträckning på den realiserade kapitalvinsten.