

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

RIR 2017:32

Investera för framtiden

BUDGETPROPOSITIONEN FÖR

2018

Förslag till statens budget,
finansplan och skattefrågor



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-462-9

RIR 2017:32

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionen har granskat tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Helena Knutsson har varit föredragande. Enhetschef Håkan Jönsson, revisionsdirektör Krister Jensevik och avdelningschef Robert Boije har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Helena Knutsson

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

TILLÄMPNINGEN AV DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och motiv för granskningen	10
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Avgränsningar	11
1.4 Bedömningsgrund	11
1.5 Metod och genomförande	12
1.6 Disposition	12
2 Redovisningen av de offentliga finanserna 2016–2020	14
2.1 De offentliga finanserna 2016–2017	14
2.2 De offentliga finanserna 2018–2020	18
3 De budgetpolitiska målen	23
3.1 Överskottsmålet	23
3.2 Utgiftstaket	27
3.3 Det kommunala balanskravet	30
4 Budgetutrymme och finanspolitikens inriktning	32
4.1 Regeringens bedömning och beskrivning av budgetutrymmet	32
4.2 Är finanspolitiken expansiv, neutral eller åtstramande?	32
4.3 Vad säger ramverket om budgetutrymme och finanspolitisk inriktning?	34
4.4 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	35
5 Redovisningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	36
5.1 Vad menas med att finanspolitiken är långsiktigt hållbar?	36
5.2 Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet	37
5.3 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	41
Referenslista	43

TILLÄMPNINGEN AV DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Riksrevisionen granskar återkommande de ekonomiska propositionerna och årsredovisningen för staten med fokus på regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Ramverket innehåller de grundläggande principer som styr hur finanspolitiken ska utformas för att den ska vara långsiktigt hållbar och transparent. En transparent redovisning är en förutsättning för att utomstående bedömare ska kunna avgöra om finanspolitiken förs i enlighet med de principer som anges i ramverket och som riksdagen ställt sig bakom.

Syfte och avgränsningar

Det övergripande syftet med granskningen har varit att undersöka regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i årsredovisningen för staten 2016, 2017 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2018. Granskningen fokuserar på två områden, transparens och efterlevnad av ramverket, och har inriktats på följande granskningsfrågor:

- Är regeringens redovisning i de granskade dokumenten transparent?
- Är finanspolitiken utformad i enlighet med det finanspolitiska ramverket?

Granskningen av redovisningens transparens har fokus på de offentliga finanserna och de delar av redovisningen som ligger till grund för de budgetpolitiska målen samt bedömningen av budgetutrymmet och den föreslagna inriktningen av finanspolitiken.

Granskningens resultat

Transparensen i regeringens redovisning har förbättrats

Läget i de offentliga finanserna 2016 och 2017 är betydligt bättre än vad som förutsågs i respektive års budgetproposition. Det finansiella sparandet har sedan budgetbesluten förbättrats med 1,9 respektive 1,2 procent av BNP. Mer än hälften av förbättringen beror på oväntat höga intäkter från skatt på kapital och skatt på konsumtion. Det finansiella sparandet för de aktuella åren väntas nu uppgå till omkring 1 procent av BNP. Redovisningen av de offentliga finanserna har utvecklats i årsredovisningen för staten 2016 så att det nu tydligare framgår varför sparandet förbättrats sedan budgeten beslutades.

Regeringen bedömer att det finansiella sparandet i offentlig sektor kommer att ligga kvar på cirka 1 procent av BNP de kommande två åren för att därefter stärkas till 1,5 procent av BNP år 2020. Riksrevisionen konstaterar att sparandet i den

senare delen av prognosperioden (2019–2020) inte stärks i samma omfattning som ofta brukar vara fallet i de ekonomiska propositionerna. Det beror på att regeringen aviserat nya reformer även för 2019–2020 i årets budgetproposition. Reformerna motverkar den budgetförstärkning som uppstår till följd av de principer för budgetberäkningen som används i prognosens senare del.

Av redovisningen i budgetpropositionen framgår det nu hur regeringen fram till 2020 ser på det prioriteringsbehov som uppstår till följd av ett ökat demografiskt behov av kommunala välfärdstjänster. De aviserade höjningarna av statsbidragen 2019 och 2020 bidrar enligt regeringen till att kommunsektorn kan öka utgifterna i takt med det demografiska behovet utan att det behövs kommunalskattehöjningar eller nedskärningar i verksamheten. Riksrevisionen anser att detta har ökat transparensen i beslutsunderlaget.

Däremot är regeringen väl knapphändig i sin redovisning av kommunsektorns utgifter. I tidigare propositioner har det funnits en beräkning av hur mycket utgifterna behöver öka för att tillgodose det demografiska behovet av välfärdstjänster. Beräkningen redovisas inte i budgetpropositionen för 2018. Den behövs bl.a. för kunna bedöma om regeringens ställningstagande angående de demografiskt drivna utgifterna är väl underbyggt.

Kommunsektorns demografiska utgiftstryck bör tydliggöras

Regeringen gör årligen en bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Syftet är att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna. Transparensen i regeringens redovisning är överlag god men det saknas ett delsektorperspektiv där den statliga och kommunala sektorn redovisas var för sig.

Den demografiska utvecklingen under 2020-talet kommer att innebära fortsatt växande utgifter för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. Regeringens hållbarhetsbedömning, och redovisning av den, utgår från den offentliga sektorn som helhet och i regeringens beräkningar anpassas därför statsbidragen så att kommunsektorn uppnår god ekonomisk hushållning.

Om personaltäckningen i välfärdstjänsterna ska vara oförändrad behöver statsbidragen i genomsnitt öka med drygt 20 mdkr per år under 2020-talet. Det motsvarar en ökning av statsbidragen på drygt 200 mdkr mellan 2020 och 2030 enligt de beräkningar som Riksrevisionen tagit del av men som inte uttryckligen redovisas i de ekonomiska propositionerna. En redovisning uppdelad på statlig och kommunal sektor skulle främja en diskussion om såväl behovet av finanspolitiska prioriteringar som skattepolitikens framtida inriktning.

Större behov av prognosjämförelser framöver

Överskottsmålet följs upp med hjälp av flera indikatorer. Det strukturella sparandet, dvs. det finansiella sparandet justerat för konjunkturella effekter och effekter av engångskaraktär, är en av dessa indikatorer. Samtidigt med övergången till en ny lägre föreslagna målnivå från och med 2019 får det strukturella sparandet en viktigare roll i uppföljningen av överskottsmålet.

I teorin är det strukturella sparandet en ändamålsenlig indikator, men det finns flera tillämpningsproblem. Det finns inget utfall för det strukturella sparandet och det kan beräknas på flera olika sätt, vilket kan ge olika resultat. I beräkningen är exempelvis bedömningen av konjunkturläget (BNP-gapet) av central betydelse. Med tanke på tillämpningsproblemen är det därför av stor vikt att regeringen är tydlig med vad som skiljer deras prognos på strukturellt sparandet från andra bedömare. Regeringens prognosjämförelser är i de granskade propositionerna kortfattade och knapphändiga med få förklaringar till varför prognoserna skiljer sig åt.

I budgetpropositionen för 2018 bedömer regeringen att det strukturella sparandet från och med 2016 ligger i linje med det nuvarande överskottsmålet och det nya föreslagna målet. Efter budgetpropositionen har regeringens expertmyndigheter, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket, publicerat prognoser där de beaktat den föreslagna politiken. Där framgår att deras bedömning av det strukturella sparandet för 2018 ligger under såväl den nuvarande som den nya föreslagna nivån för överskottsmålet.

En mer utförlig redovisning av vad som skiljer prognoserna för det strukturella sparandet åt är viktigt framöver då skillnader gentemot andra bedömare kan förekomma. Detta kan t.ex. bli fallet redan i nästa års vårproposition om de prognoskillnader som har uppkommit efter budgetpropositionens publicering kvarstår. En mer utförlig beskrivning av skillnaderna är också viktigt i och med att det strukturella sparandet föreslås bli den enda indikatorn i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet. Det är centralt för förtroendet för finanspolitiken och för efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket att regeringens bedömningar inte avviker från andra prognosmakare, särskilt expertmyndigheterna, utan att regeringen tydligt redovisar varför.

Oklart hur finanspolitiken avvägs mot konjunkturläget

Budgetpropositionen innehåller nya reformer om sammanlagt 40 mdkr för 2018. Det offentligfinansiella sparandet 2018 försvagas med detta belopp men en aktiv finanspolitik beslutad sedan tidigare bidrar till att det finansiella sparandet inte försvagas med fullt så mycket.

Förändringen av det strukturella sparandet är en indikator på finanspolitikens effekt på efterfrågan och är ett mått på finanspolitikens inriktning. Förutom den

aktiva finanspolitiken påverkas det strukturella sparandet också av andra faktorer. Inriktningen på finanspolitiken kan, trots förslagen om nya reformer på sammanlagt 40 mdkr, betraktas som neutral år 2018.

Det saknas dock resonemang i budgetpropositionen om hur storleken på den aktiva finanspolitiken och finanspolitikens inriktning har avvägts i förhållande till konjunkturläget. Därtill saknas resonemang om hur regeringen har hanterat osäkerheter och risker i sin bedömning av budgetutrymmet. Detta finner Riksrevisionen anmärkningsvärt. Sådana resonemang har förekommit i vissa tidigare ekonomiska propositioner. Det framgår inte heller hur nuvarande situation med mycket låga räntor har beaktats i avvägningen av finanspolitiken. Riksrevisionen anser därför att det saknas flera delar i regeringens redovisning för att en utomstående bedömare ska kunna ta ställning till huruvida den föreslagna politiken är utformad enligt det finanspolitiska ramverket.

Utgiftstakets styrande effekt bör stärkas

De utgiftstak som är beslutade och föreslagna innebär tillsammans med regeringens prognos för de takbegränsade utgifterna att budgeteringsmarginalerna är stora framöver. Om marginalerna inte används för att öka utgifterna de kommande åren innebär det att utgiftstaken är så högt satta att de förlorar sin styrande verkan. Om marginalerna däremot tas i anspråk kommer det att behövas inkomstförstärkningar för att nå överskottsmålet. Riksrevisionen anser, som tidigare, att regeringen bör motivera förslag till nya utgiftstak med sin syn på avvägningen mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning. Riksrevisionen avvaktar regeringens svar på riksdagens tillkännagivande vad gäller frågan hur utgiftstakets nivå ska sättas så att det återfår sin styrande effekt.

Det kommunala balanskravet bör följas upp mot balanskravsresultatet

I uppföljningen av det kommunala balanskravet redovisar regeringen sektorns resultat före extraordinära poster i stället för balanskravsresultat. Balanskravsresultatet och resultatet före extraordinära poster är i mångt och mycket samma sak, men det finns skillnader som kan uppgå till åtskilliga miljarder kronor enskilda år. Till skillnad från resultatet före extraordinära poster tar balanskravsresultatet bl.a. hänsyn till att kommuner och landsting har möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat som sedan kan användas för att utjämna resultatet över en konjunkturcykel. Riksrevisionen ser inga skäl till att regeringen väljer att redovisa resultatet före extraordinära poster i stället för balanskravsresultatet vid uppföljningen av det kommunala balanskravet.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör överväga att i sina långsiktiga hållbarhetsberäkningar också redovisa utvecklingen för statlig och kommunal sektor fram till 2030. För närvarande redovisas offentlig sektor som helhet vilket innebär att det inte framgår att statsbidragen ökar med drygt 20 mdkr per år under 2020-talet. En redovisning uppdelad på statlig och kommunal sektor skulle bättre belysa frågan om hur välfärdsåtagandet ska finansieras.
- Regeringen bör i de ekonomiska propositionerna utveckla sin redovisning av hur regeringens prognoser – främst det strukturella sparandet – förhåller sig till andra prognosmakare, särskilt regeringens expertmyndigheter. I framtiden blir detta ännu viktigare då det strukturella sparandet kommer att utgöra den enda indikatorn för den framåtblickande uppföljningen av överskotts målet. En utvecklad redovisning bör minska risken för att regeringen gör bedömningar av det strukturella sparandet som systematiskt (över tiden) avviker från expertmyndigheternas.
- Regeringen bör motivera hur storleken på den aktiva finanspolitiken samt finanspolitikens inriktning har avvägts i förhållande till konjunkturläget.
- Regeringen bör följa upp det kommunala balanskravet utifrån balanskravsresultatet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv för granskningen

Det finanspolitiska ramverket växte fram mot bakgrund av den ekonomiska krisen på 1990-talet som innebar stora offentligfinansiella underskott och en snabbt stigande statsskuld. Ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska utformas efter och syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent.

En ohållbar utveckling av finanspolitiken leder till en skulduppbyggnad med stigande ränteutgifter som följd. Detta riskerar att tränga ut angelägna åtgärder. En hög skuld innebär också en begränsning av statens möjligheter att stabilisera och hantera negativa störningar i ekonomin. Grundläggande för att åstadkomma hållbarhet är att det finns förtroende för den förda politiken. Att regeringen redovisar finanspolitiken och dess grunder på ett transparent sätt bidrar till att stärka medborgarnas och finansmarknadsaktörers förtroende, vilket i sin tur bidrar till att finanspolitiken får den effekt som avses.

De offentliga finanserna har sedan 2015 uppvisat överskott, och prognoserna visar på fortsatta överskott de närmsta åren. Den demografiska utvecklingen pekar emellertid mot en ökande andel barn och äldre i befolkningen som medför växande utgifter framöver. En hållbar finanspolitik är en förutsättning för att kunna möta framtida lågkonjunkturer och de ökade utgifter som följer av den demografiska utvecklingen.

Riksrevisionen granskar återkommande de ekonomiska propositionerna och årsredovisningen för staten, ofta med fokus på regeringens tillämpning av ramverket. Den nu genomförda granskningen utgör en del av detta arbete.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet har varit att granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i årsredovisningen för staten 2016, 2017 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2018. Granskningen fokuserar på två områden, transparens och efterlevnad av ramverket, och har inriktats på följande granskningsfrågor:

- Är regeringens redovisning i de granskade dokumenten transparent?
- Är finanspolitiken utformad i enlighet med det finanspolitiska ramverket?

1.3 Avgränsningar

De granskade dokumenten innehåller en mycket omfattande redovisning av de offentliga finanserna och statens budget. Granskningen av redovisningens transparens har avgränsats till de offentliga finanserna och de delar av redovisningen som ligger till grund för de budgetpolitiska målen samt bedömningen av budgetutrymmet och den föreslagna inriktningen av finanspolitiken. En transparent redovisning i dessa delar är en förutsättning för att kunna bedöma om finanspolitiken förs i enlighet med det finanspolitiska ramverket.

Det läge som de offentliga finanserna befinner sig i bör ha en avgörande betydelse för den finanspolitik som föreslås. Läget i de offentliga finanserna 2016 och 2017 är betydligt bättre än vad som förutsågs i respektive års budgetproposition. Det finansiella sparandet har sedan budgetbesluten förbättrats med 1,9 respektive 1,2 procent av BNP. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen valt att granska regeringens redovisning av orsakerna bakom det förbättrade läget.

För att kunna avgöra om regeringen följer intentionerna i det finanspolitiska ramverket är redovisningen av det finansiella sparandets utveckling under det aktuella budgetåret, dvs. 2018, en viktig komponent. Denna del av redovisningen påverkar hur den föreslagna inriktningen av finanspolitiken ska bedömas. Även redovisningen av sparandet 2019–2020 är av betydelse eftersom ramverket anger att överskottsmålet i första hand ska stämmas av utifrån ett framåtblickande perspektiv. Riksrevisionen har därför valt att också granska transparensen i regeringens redovisning av det finansiella sparandets utveckling 2018–2020.

Det finanspolitiska ramverket syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. Riksrevisionen har därför valt att även granska transparensen i regeringens redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

1.4 Bedömningsgrund

Bedömningsgrund för granskningen är budgetlagen (2011:203) och skrivelsen 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken*. I skrivelsen sammanfattas det finanspolitiska ramverket. Riksdagen har ställt sig bakom innehållet i skrivelsen.¹

I skrivelsen framgår att det finanspolitiska ramverket ska vara en övergripande styråra för politiken. Det finanspolitiska ramverket består av:

- det budgetpolitiska ramverket (en stram statlig budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav)

¹ Bet. 2010/11:FiU42.

- principer för hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv
- principer för hur statliga ingripanden på finansmarknaden bör ske för att värna de offentliga finanserna
- principer för en tydlig och transparent redovisning av finanspolitiken.

I skrivelsen slås det fast att det är viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande för att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken och att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp. Medborgarna ska ha möjlighet att ha insyn i finanspolitikens alla aspekter.

1.4.1 Ändringar i det budgetpolitiska ramverket

En parlamentarisk kommitté gjorde 2015–2016 en översyn av överskottsmålet.² I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen, i enlighet med kommitténs förslag, en ändrad nivå på överskottsmålet och införandet av ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (den s.k. Maastrichtskulden). Regeringen föreslår att dessa ändringar börjar tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019.

1.4.2 Vad menas med en transparent redovisning?

Riksrevisionen anser att en transparent redovisning bör vara heltäckande, rättvisande, tydlig och konsekvent. Detta är viktigt för att finanspolitiken, så som det uttrycks i det finanspolitiska ramverket, ska vara möjlig att följa upp och för att riksdagen och medborgarna ska ha god insyn i finanspolitiken. Samtidigt är det viktigt att det finns en balans så att inte strävan efter transparens leder till orimligt höga krav på detaljrikedom och dokumentation.

1.5 Metod och genomförande

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier. Företrädare för Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Göran Hjelm har varit referensperson i granskningen. Företrädare för Finanspolitiska rådets kansli har fått lämna synpunkter på ett utkast av granskningsrapporten.

1.6 Disposition

Kapitel 2 till 4 fokuserar på utvecklingen fram till 2020. Kapitel 2 behandlar redovisningen av de offentliga finanserna 2016–2020. Kapitel 3 och 4 inriktas på de budgetpolitiska målen samt budgetutrymmet och den finanspolitiska inriktningen. Rapportens sista kapitel, kapitel 5, fokuserar på de långsiktiga

² SOU 2016:67.

beräkningarna bortom 2020 och regeringens redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Granskningen omfattar tre dokument – årsredovisningen för staten 2016, 2017 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2018. Rapporten tar främst sikte på budgetpropositionen för 2018 där regeringens mest aktuella bedömningar finns. Årsredovisningen för staten, som följer upp utfallet för 2016, är främst aktuell i avsnitt 2.1. Regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet redovisas i 2017 års ekonomiska vårproposition och den senare behandlas främst i kapitel 5.

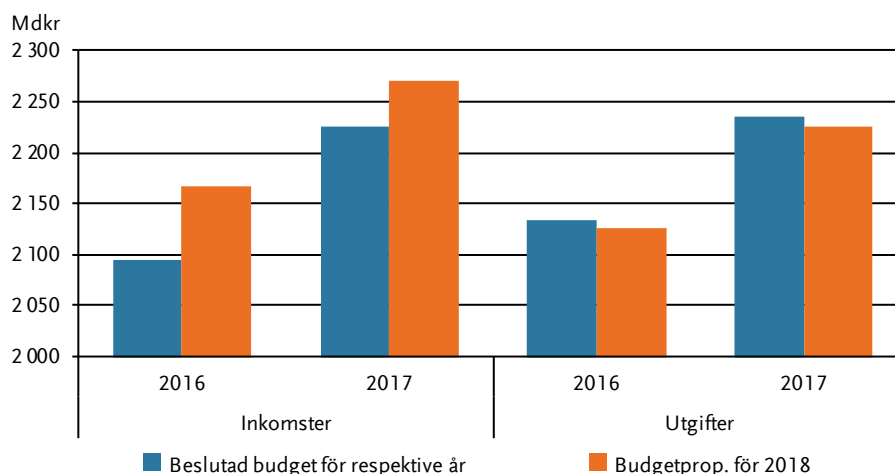
2 Redovisningen av de offentliga finanserna 2016–2020

I kapitlet ges en beskrivning av regeringens redovisning av de offentliga finanserna 2016–2020 samt Riksrevisionens iakttagelser. I avsnitt 2.1 granskas transparensen i regeringens uppföljning av det offentliga sparandet i årsredovisningen för staten 2016 samt den uppföljning som presenteras i de ekonomiska propositionerna avseende sparandet för 2017. I avsnitt 2.2 granskas regeringens redovisning av det finansiella sparandet 2018–2020 i budgetpropositionen för 2018.

2.1 De offentliga finanserna 2016–2017

Riksrevisionen konstaterar att det förbättrade utgångsläget för de offentliga finanserna till större del kan förklaras av starkare inkomster än vad som förutsågs i tidigare beslutade budgetar. Denna iakttagelse görs med utgångspunkt i den redovisning som regeringen presenterat i de tre senaste årens budgetpropositioner, se diagram 1. I budgetpropositionen för 2018 är inkomsterna för 2016 och 2017 i genomsnitt 60 mdkr högre än vad som beräknades i respektive års budgetproposition. Även något lägre utgifter än vad som budgeterades har bidragit till att stärka det finansiella sparandet. Utfallet för 2016 och den senaste prognosen för 2017 ligger i genomsnitt 9 mdkr under utgiftsbudgeten för respektive år.³

Diagram 1 Beräknade offentliga inkomster och utgifter i olika budgetpropositioner



Källor: Prop. 2015/16:1, prop. 2016/17:1 och prop. 2017/18:1.

³ Se bilaga 2, tabell 21 i prop. 2015/16:1, prop. 2016/17:1 och prop. 2017/18:1.

2.1.1 Uppföljningen av 2016 i årsredovisningen för staten

Enligt 10 kap. 6 § budgetlagen ska statens årsredovisning innehålla en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet). I Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten 2015 lämnades en rekommendation om att redovisningen borde innehålla en utförligare förklaring till varför det finansiella sparandet utvecklats annorlunda än i den beslutade budgeten.⁴

Regeringen har utvecklat redogörelsen med en sammanställning av de tillkommande beslut som fattats under året och som påverkat den ursprungliga budgeten. Av redovisningen framgår att det sedan beslutet om statens budget för 2016 har tillkommit beslut om ändringsbudgetar och förskjutningar av utgifter som tillsammans innebär en mindre förstärkning av sparandet på 5 mdkr för 2016.⁵

Även redovisningen av varför utfallet blivit annorlunda än den ursprungliga budgeten har utvecklats. Där framgår att utfallet för det finansiella sparandet blev 80 mdkr högre än i den beslutade budgeten för 2016. En viktig förklaring är att skatteinkomsterna blev 63 mdkr högre än beräknat.⁶ Det är framför allt högre inkomster från skatt på kapital (22 mdkr) och skatt på konsumtion (22 mdkr) som ligger bakom denna förändring.⁷

Utfallet för de offentliga utgifterna bidrog också till det överraskande starka sparandet 2016. Utgifterna blev 12 mdkr lägre än beräknat trots att utgifterna för migration blev ca 22 mdkr högre än väntat. Övriga utgifter överskattades således med 34 mdkr. Av regeringens redovisning framgår också att den offentliga konsumtionen underskattades med 21 mdkr men att denna utgiftsökning inte fick genomslag på de totala utgifterna för att andra utgifter blivit lägre än väntat. Framför allt blev utgifterna för transfereringar och räntor betydligt lägre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2016.⁸

I budgetpropositionen för 2018 presenteras en ny bedömning av utfallet för 2016. Detta görs för att det finns en viss eftersläpning i redovisningen av utfallet. Det gäller framför allt utfallet för skatteinkomsterna.⁹ I tabell 1 jämförs den nya bedömningen av utfallet för 2016 med den ursprungliga budgeten för 2016. Endast smärre justeringar har gjorts sedan bedömningen i årsredovisningen för staten 2016.

⁴ Riksrevisionen (2016a), s. 8 och 17–20.

⁵ Skr. 2016/17:101, s. 30.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid, s. 45–49.

⁸ Ibid, s. 30.

⁹ Orsakerna beskrivs i skr. 2016/17:101, s. 43.

2.1.2 Uppföljningen av 2017 i de ekonomiska propositionerna

I de ekonomiska propositionerna finns ett återkommande avsnitt som följer upp hur beräkningen av den offentliga sektorns finanser förändrats i förhållande till den beräkning som presenterades i föregående proposition. Större poster, såsom inkomster, utgifter, kommunal konsumtion, ålderspensioner och ränteutgifter, ingår i denna jämförelse. Även prognosrevideringar för det finansiella sparandet i delsektorerna staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn redovisas.¹⁰

I de avsnitt i budgetpropositionen som avhandlar statsbudgetens inkomster och utgifter på mer detaljerad nivå finns redovisningar som beskriver varför prognoserna förändrats jämfört med tidigare proposition, men det finns även jämförelser med den budget som är beslutad. Eftersom det finns en eftersläpning med flera år för skatteutfallet så finns det t.ex. även en uppföljning av skatterna för 2016 som jämförs med de beräkningar som låg till grund för statens budget för 2016.¹¹

Utifrån den redovisning som finns i budgetpropositionen för 2016, 2017 och 2018 har Riksrevisionen sammanställt tabell 1.¹²

Tabell 1 Förändring av finansiellt sparande i offentlig sektor till följd av utfall/ny prognos – jämförelse mellan budgetpropositionen för 2018 och beslutad budget, mdkr

	2016	2017
Förändring av inkomster	73	46
Skatter och avgifter	66	30
Övriga inkomster	7	16
Förändring av utgifter	-8	-10
Konsumtion	21	-18
Transfereringar	-23	7
Räntor	-6	2
Investeringar	0	-1
Förändring av finansiellt sparande	81	57

Anm. I budgetpropositionen för 2018 har utfallet för 2016 reviderats jämfört med de belopp som redovisas i årsredovisningen för staten 2016. Därför skiljer sig beloppen i tabellen med de som presenteras i föregående avsnitt.

Källor: Prop. 2015/16:1, prop. 2016/17:1 och prop. 2017/18:1.

¹⁰ Prop. 2017/18:1, avsnitt 9.5, s. 745.

¹¹ Ibid, avsnitt 7.3, avsnitt 8.4 och avsnitt 8.5.

¹² Se bilaga 2, tabell 21 i prop. 2015/16:1, prop. 2016/17:1 och prop. 2017/18:1.

Även sparandet för 2017 beräknas bli betydligt högre än i den beslutade budgeten, 57 miljarder kronor. I likhet med utfallet för 2016 är det i första hand skatteinkomsterna som förklarar att sparandet väntas bli starkare. Det är framför allt oväntat höga intäkter från skatt på företagsvinster, hushållens kapitalvinster och mervärdesskatten som förklarar detta.¹³ Utgifterna beräknas bli 10 mdkr lägre än i den beslutade budgeten för 2017 och bidrar även de till ett starkare sparande än väntat. Den offentliga konsumtionen beräknas bli lägre än i den beslutade budgeten samtidigt som transfereringar och räntor väntas bli något högre än beräknat.

I regeringens redovisning framgår att intäkterna från skatt på kapital (dvs. hushållens kapitalvinster och företagsvinster) samt skatt på konsumtion och insatsvaror utvecklats på ett överraskande starkt sätt under 2016 och 2017. De oväntat höga inkomsterna från dessa skatter står för sammanlagt 63 respektive 34 mdkr av det starkare sparandet jämfört med de beslutade budgeterna för dessa år.¹⁴

2.1.3 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen konstaterar att nya beräkningar av de offentliga finanserna för 2016 och 2017 visar på ett bättre läge än vad som förutsågs i respektive års budgetproposition. Det finansiella sparandet i offentlig sektor för dessa år beräknas bli 81 respektive 57 mdkr högre än vad som förväntats tidigare. Mer än hälften beror på oväntat höga intäkter från skatt på kapital och skatt på konsumtion.

Riksrevisionen ser positivt på att redovisningen av de offentliga finanserna utvecklats i årsredovisningen för staten 2016. Där framgår hur tillkommande beslut under budgetåret påverkat budgeten. Redovisningen innehåller också en övergripande förklaring till varför utfall och uppdaterade beräkningar för inkomster och utgifter avviker från den budget som tidigare beslutats.

När det gäller uppföljningen av de offentliga finanserna för innevarande budgetår konstaterar Riksrevisionen att det sker med olika detaljeringsgrad i olika avsnitt i de ekonomiska propositionerna. I beskrivningen av skatteinkomsterna och statsbudgetens utgiftssida finns en tämligen välutvecklad redovisning av varför beräkningarna revideras. I den del av de ekonomiska propositionerna som beskriver de offentliga finanserna är beskrivningarna mindre utvecklade. Dessutom sker uppföljningen av de offentliga finanserna för innevarande budgetår i två steg. För att t.ex. få klarhet i vilka revideringar som gjorts avseende beräkningen för 2017 sedan budgetpropositionen för 2017 måste läsaren gå via redovisningen i 2017 års vårproposition.

¹³ Prop. 2017/18:1, avsnitt 7.3, s. 670–672.

¹⁴ Ibid.

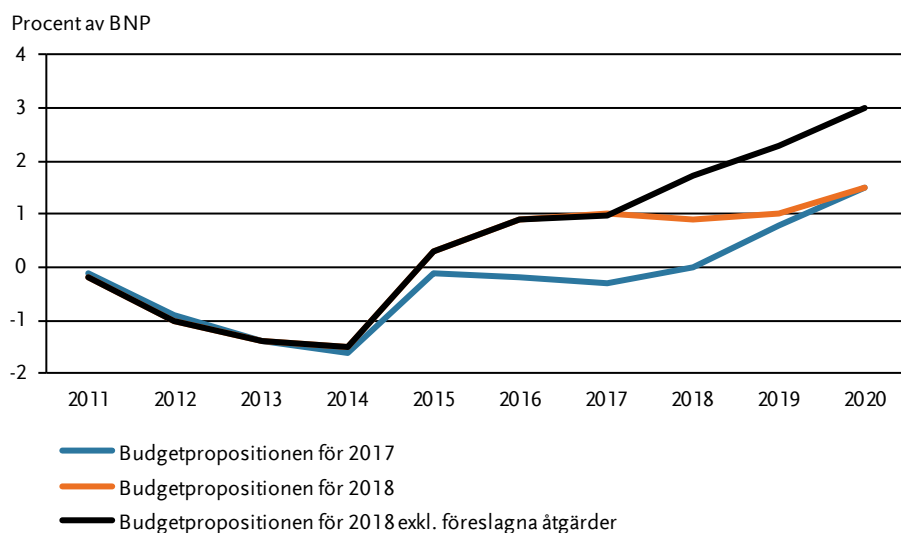
Riksrevisionen anser att redovisningen i budgetpropositionen är omfattande och att innan nya analysperspektiv tillförs bör detta övervägas noga. En fråga som emellertid kan prövas är huruvida uppföljningen av de offentliga finanserna för innevarande budgetår bör stärkas i budgetpropositionerna.

2.2 De offentliga finanserna 2018–2020

I föregående avsnitt framgick det att utfallet för det finansiella sparandet blivit högre än väntat 2016 och att sparandet även för 2017 bedöms bli betydligt starkare än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2017. Där framgick också att propositionerna innehåller redovisningar av hur framförallt olika inkomster och utgifter på statens budget reviderats. Detta gäller inte bara för utfallsår och innevarande budgetår utan beskrivningen omfattar även perioden 2018–2020. I redovisningen framgår vilka revideringar som gjorts till följd av utfall, förändrad makrobild, ändrade volymer i transfereringssystemen och reformer.¹⁵

Riksrevisionen konstaterar att det finansiella sparandet 2020 är tillbaka på samma nivå som regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2017, se diagram 2.

Diagram 2 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Anm. I diagrammet har Riksrevisionen beräknat det finansiella sparandet exklusive de åtgärder som presenterades i budgetpropositionen för 2018. Notera dock att beräkningen endast tar hänsyn till de direkta effekter som åtgärderna har på sparandet, vilket är en förenkling då åtgärdernas effekt på makroekonomin inte beaktas.

Källor: Prop. 2017/18:1 och prop. 2016/17:1 samt egna beräkningar.

¹⁵ Se exempelvis prop. 2017/18:1, avsnitt 7.3, 8.5 och 9.5.

I diagrammet visas även sparandet exklusive de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2018.¹⁶ Dessa åtgärder är en starkt bidragande orsak till att sparandet 2018–2020 i den nu föreslagna budgeten inte förstärks i samma utsträckning som i föregående års budgetproposition.

2.2.1 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2018

I budgetpropositionen för 2018 bedömer regeringen att det finansiella sparandet kommer ligga kvar på ca 1 procent av BNP de närmaste åren. Sparandet stärks i slutet av prognosperioden och uppgår till 1,5 procent av BNP år 2020.

Regeringens prognoser baseras på antagandet om oförändrade regler utöver de åtgärder som föreslås i propositionen. Antagandet om oförändrade regler får som konsekvens, om inga nya åtgärder föreslås, att utgifterna växer långsammare än BNP, se faktaruta. Samtidigt tenderar skatteinkomsterna att växa i takt med BNP och därigenom förstärks det finansiella sparandet. Regeringen kallar detta den automatiska budgetförstärkningen. Ekonomistyrningsverket har gjort beräkningar av hur stor total effekt som antagandet om oförändrade regler ger upphov till. Uppskattningen är att den åtstramande effekten uppgår till i genomsnitt ca 0,5 procent av BNP per år.¹⁷

Eftersom merparten av förslagen i budgeten rör det kommande budgetåret betyder antagandet i praktiken att regeringens prognoser ofta innehåller en åtstramande finanspolitik under framför allt den senare delen av prognoshorisonten och att sparandet därigenom förstärks. Denna effekt förklarar huvuddelen av den förstärkning av sparandet som uppstod under perioden 2018–2020 i budgetpropositionen för 2017, se diagram 2.¹⁸ I budgetproposition för 2018 redovisar regeringen en indikator för den automatiska budgetförstärkningen som visar att denna förstärker sparandet med 0,4–0,6 procent av BNP per år 2018–2020.¹⁹

¹⁶ Se prop. 2017/18:1, tabell 9.1, för storleken på de åtgärder som har exkluderats.

¹⁷ Ekonomistyrningsverket (2013).

¹⁸ Prop. 2016/17:1, s. 537.

¹⁹ Prop. 2017/18:1, s. 730. Det ska dock noteras att indikatorn för den automatiska budgetförstärkningen är residualberäknad och kan teoretiskt sett också innehålla volymförändringar som påverkar de statliga transfereringsanslagen. Regeringen har i årets ekonomiska propositioner särredovisat kostnaderna för asylsökande som tidigare ingick i denna post.

Regeringens prognoser baseras på antagandet om oförändrade regler

Att utgifterna minskar i förhållande till BNP beror bl.a. på att i en del av de statliga transfereringssystemen är ersättningsnivåer och takkonstruktioner nominellt fastlagda tills ett nytt beslut tas. Det finns även en åtstramande effekt i framskrivningen av förvaltningsanslagen till statliga myndigheter. I den så kallade pris- och löneomräkningen av myndigheternas anslag görs ett produktivitetsavdrag som motiveras med att en viss rationalisering förväntas av verksamheterna.

I kommunsektorn är utgångspunkten att kommunerna respekterar balanskravet och strävar mot god ekonomisk hushållning. Det finns därmed en på förhand given relation mellan kommunsektorns inkomster och dess utgifter. Ett oförändrat regelverk innebär att de genomsnittliga skattesatserna hålls konstanta och att de generella statsbidragen är nominellt oförändrade. Prognosen för skatteunderlaget blir därmed styrande för prognosen. Regeringens beräkningsmetod innebär att nivån på den kommunala konsumtionen justeras om det behövs för att nå god ekonomisk hushållning. Utgiftsprognosen är därmed inte direkt kopplad till den befolkningsprognos som utgör grund för andra delar i budgeten.

De åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2018 har stor betydelse för utvecklingen av det finansiella sparandet 2018–2020. Det utrymme som ges från den automatiska budgetförstärkningen tas i anspråk av de åtgärder som föreslås 2018 och 2019. Förstärkningen av sparandet 2020 beror enligt regeringen bl.a. på att en mindre del av den förväntade automatiska budgetförstärkningen tas i anspråk av de åtgärder som föreslås i propositionen. Det framgår också att utgifterna för migration och integration minskar 2018–2020 vilket bidrar till en förstärkning av sparandet.²⁰

I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen 40 mdkr i ofinansierade åtgärder 2018 och aviserar också ytterligare åtgärder för 2019 och 2020. Dessa åtgärder redovisas på ett detaljerat sätt i flera olika avsnitt i propositionen. I regeringens redovisning framgår det att den sammantagna aktiva finanspolitiken, det vill säga både de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2018 och de som beslutats tidigare, försvagar det finansiella sparandet med 0,4–0,5 procent av BNP under perioden 2018–2020.²¹

I beskrivningen av den offentliga sektorns finanser redogör regeringen också för utvecklingen i olika delsektorer.²² I regeringens prognos är det den statliga sektorn som uppvisar överskott. Ålderspensionssystemet väntas i stort sett vara i balans medan kommunsektorn väntas uppvisa underskott på ca 0,4 procent av BNP. Regeringen skriver att de demografiska förändringarna, med en ökad andel unga och äldre i befolkningen, ökar trycket på kommuner och landsting som står för

²⁰ Prop. 2017/18:1, s. 727–730.

²¹ Ibid, s. 730.

²² I de ekonomiska propositionerna har det funnits ett separat avsnitt om kommunsektorns finanser och sysselsättning. Detta avsnitt är borttaget i budgetpropositionen för 2018. Merparten av innehållet är flyttat till andra delar av propositionen.

merparten av de offentliga välfärdstjänsterna. Regeringen förklarar utvecklingen inom kommunsektorn med att skatteunderlaget inte ökar i tillräcklig utsträckning för att möta den ökning av konsumtionen som motiveras av demografiska skäl. Regeringen aviserar permanenta höjningar av statsbidragen 2019 och 2020. Detta bidrar enligt regeringen till att kommunsektorn kan öka konsumtionen i takt med det demografiskt betingade behovet utan att det behövs kommunalskattehöjningar eller nedskärningar i verksamheten.²³

Förutom att utgifterna påverkas av den demografiska utvecklingen skriver regeringen också att konsumtionsutgifterna påverkas av mottagandet av asylsökande.²⁴ Det finns dock ingen kvantifiering av hur mycket dessa två faktorer påverkar prognosen. I tidigare propositioner har regeringen redovisat en modellberäkning av hur konsumtionsvolymen, det vill säga mängden arbetade timmar, lokaler och förbrukningsvaror etc., behöver öka för att tillgodose det demografiskt betingade behovet. Denna beräkning finns inte med i budgetpropositionen för 2018.

2.2.2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen konstaterar att den offentliga sektorns finansiella sparande i den senare delen av prognosperioden inte förstärks i samma omfattning som ofta varit fallet i de ekonomiska propositionerna. Det beror på att den finanspolitik som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2018 utöver kommande budgetår också påverkar 2019 och 2020.

Riksrevisionen har tidigare påtalat behovet av att i de ekonomiska propositionerna tydliggöra och diskutera den effekt som den s.k. automatiska budgetförstärkningen ger upphov till. De beräkningsantaganden som tillämpas i budgetberäkningen medför, tillsammans med den rådande demografiska utvecklingen, att ett tydligt prioriteringsbehov uppstår inom framför allt den kommunala välfärdsproduktionen.²⁵ I budgetpropositionen för 2018 har regeringen givit sin syn på behovet av prioriteringar avseende finansieringen av den kommunala välfärdsproduktionen. Detta har enligt Riksrevisionen ökat transparensen i beslutsunderlaget.

Enligt uppgifter från tjänstemän på Finansdepartementet har det funnits en ambition att korta ned budgetpropositionerna, och därför har texten om kommunsektorns finanser minskats ned i budgetpropositionen för 2018.²⁶ Riksrevisionen anser emellertid att regeringen är väl knapphändig i sin redovisning av kommunsektorns utgifter. Det gör det svårt för en utomstående att

²³ Prop. 2017/18:1, s. 53.

²⁴ Ibid, s. 738.

²⁵ Se t. ex. Riksrevisionen (2016b), s. 23.

²⁶ E-post från Finansdepartementet, 2017-11-08.

bedöma rimligheten i regeringens beräkningar. Den modellberäkning som regeringen tidigare redovisat av hur mycket konsumtionsvolymen behöver öka för att tillgodose det demografiskt betingade behovet är enligt Riksrevisionen en bra utgångspunkt för att beskriva vilka faktorer och i vilken omfattning dessa påverkar sektorns utgifter. Denna beräkning redovisas inte i budgetpropositionen för 2018. Beräkningen behövs också för kunna bedöma hur väl underbyggd skrivningen rörande de demografiskt drivna utgifterna är. Den är särskilt viktig i de fall prognoserna pekar på att den kommunala konsumtionen inte ökar i takt med det demografiska behovet vilket var fallet i exempelvis 2017 års ekonomiska vårproposition.

3 De budgetpolitiska målen

3.1 Överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet blev genom ändring av budgetlagen obligatoriskt 2010 men har i praktiken gällt med oförändrad lydelse sedan 2000.²⁷ Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att följa upp överskottsmålet vid två tillfällen per år. Detta görs normalt i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Viss uppföljning görs också i årsredovisningen för staten.

3.1.1 Regeringens uppföljning av överskottsmålet

Överskottsmålets formulering ”i genomsnitt över en konjunkturcykel” komplicerar uppföljningen. Det grundläggande problemet är att det inte finns någon allmänt vedertagen metod för att uppskatta konjunkturläget. Regeringen använder därför ett antal indikatorer, utifrån vilka en samlad bedömning av målets uppfyllelse görs. Uppföljningen är både bakåt- och framåtblickande. Sedan en tid tillämpar regeringen tre indikatorer: ett bakåtblickande tioårigt genomsnitt (tioårsindikatorn), ett sjuårigt centrerat glidande medelvärde (sjuårsindikatorn) samt en beräkning av vad det finansiella sparandet skulle varit i ett normalt konjunkturläge, borträknat vissa engångseffekter (det strukturella sparandet).

Regeringen konstaterar att den bakåtblickande tioårsindikatorn understiger överskottsmålet. Sjuårsindikatorn, som till lika delar är tillbakablickande och framåtblickande, når heller inte upp till nivån för målet. Det strukturella sparandet är emellertid högre än tioårsindikatorn och sjuårsindikatorn och regeringen bedömer att det offentliga sparandet enligt denna indikator är i linje med överskottsmålet från och med 2016, se tabell 2.²⁸

Regeringen föreslår i budgetpropositionen att nivån på överskottsmålet ska ändras. Det nya målet föreslås bli att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till i genomsnitt 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Ändringen i det budgetpolitiska ramverket ska enligt förslaget tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019.²⁹ Det strukturella sparandet föreslås bli den enda

²⁷ Ursprungligen var målnivån 2 procent av BNP. I samband med att premiepensionssystemet exkluderades från den offentliga sektorn 2007 genomfördes en teknisk nedjustering av målnivån från 2 till 1 procent av BNP. Justeringen av målnivån motsvarade den tidens finansiella sparande i premiepensionssystemet.

²⁸ Prop. 2017/18:1, s. 212.

²⁹ Ibid.

indikatorn för den framåtblickande uppföljningen av den nya målnivån för överskottsmålet.³⁰

Tabell 2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet, andel av BNP respektive potentiell BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	0,9	1,0	0,9	1,0	1,5
Bakåtblickande tioårsindikatorn	0,2				
Sjuårsindikatorn ⁽¹⁾	0,2	0,6			
Strukturellt sparande ⁽²⁾	1,0	0,8	0,6	0,7	1,1

Anm. ⁽¹⁾ Genomsnitt av sparandet innevarande år och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod. ⁽²⁾ Andel av potentiell BNP.

Källa: Prop. 2017/18:1.

I bedömningen av måluppfyllelsen fokuserar regeringen på indikatorn strukturellt sparande. Detta motiveras av att målet för det finansiella sparandet främst utgör ett riktmärke för finanspolitiken och att måluppfyllelsen i första hand analyseras i ett framåtblickande perspektiv. Regeringen bedömer att det strukturella sparandet från och med 2016 ligger i linje med det nuvarande målet för det finansiella sparandet och det föreslagna målet som ska gälla från och med 2019.³¹

3.1.2 Andra bedömares syn på måluppfyllelsen av överskottsmålet

I budgetpropositionen för 2018 jämförs regeringens prognos med andra bedömares.³² Dessa prognoser är baserade på ett annat finanspolitiskt innehåll, vilket är naturligt då de inte hade kännedom om den finanspolitik som föreslås i budgetpropositionen. Regeringens bedömning av finansiellt och strukturellt sparande 2018 avviker inte påtagligt från flera av de andra bedömarna som exempelvis Europeiska kommissionen, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.³³

Av särskilt intresse är jämförelser med Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket då de är regeringens expertmyndigheter. I oktober presenterade Konjunkturinstitutet en ny prognos som innefattar den finanspolitik som är föreslagen i budgetpropositionen för 2018.³⁴ Konjunkturinstitutets bedömning av det finansiella sparandet 2018 är inte lika optimistisk som

³⁰ Prop. 2016/17:100, s. 84.

³¹ Prop. 2017/18:1, s. 37 och 213.

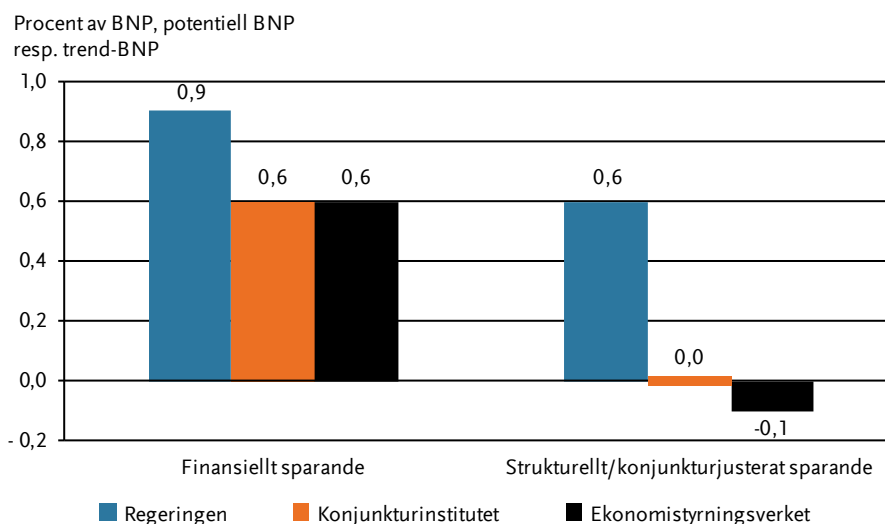
³² Ibid, avsnitt 9.4, s. 744–745.

³³ I november publicerade kommissionen en ny prognos där såväl det finansiella som strukturella sparandet 2018 ligger i linje med regeringens prognoser i budgetpropositionen, se Europeiska kommissionen (2017).

³⁴ Konjunkturinstitutet (2017b).

regeringens prognos (se diagram 3). Som andel av BNP uppgår skillnaden till 0,3 procentenheter. Ännu större skillnad blir det när man betraktar det strukturella sparandet. I regeringens prognos uppgår det strukturella sparandet till 0,6 procent av potentiell BNP medan Konjunkturinstitutets bedömning är att det strukturella sparandet uppgår till 0,0 procent av potentiell BNP. Att det uppstår en större skillnad mellan bedömningarna av det strukturella sparandet än av det finansiella beror på att regeringen och Konjunkturinstitutet gör olika bedömningar av konjunkturläget (BNP-gapet).³⁵ Den konjunkturrella effekten – som avräknas i kalkylen av det strukturella sparandet – är större enligt Konjunkturinstitutets bedömning. Konjunkturinstitutet bedömer därmed att det s.k. BNP-gapet är större än i regeringens beräkning. Konjunkturinstitutet bedömer vidare att det offentligfinansiella sparandet 2018 inte ligger i linje med vad som krävs för att nå varken den nuvarande eller den nya lägre föreslagna nivån på överskotts målet.

Diagram 3 Regeringens, Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser för 2018



Källor: Prop. 2017/18:1, Konjunkturinstitutet (2017b) samt Ekonomistyrningsverket (2017).

³⁵ **BNP-gap** är skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. BNP-gapet är ett vanligt mått på det totala resursutnyttjandet i ekonomin. Ett negativt BNP-gap innebär att det finns lediga resurser i ekonomin. Ett positivt gap innebär däremot att resursutnyttjandet är högt. **Potentiell BNP** är den produktion som skulle uppnås vid fullt utnyttjande av de produktionsresurser som finns tillgängliga i ekonomin. Det innebär att produktionen kan upprätthållas på denna nivå samtidigt som löneökningstakten är stabil och därmed att inflationen ligger i linje med Riksbankens mål. Begreppet "potentiell" avser därför inte den tekniskt sett högsta möjliga nivån utan den högsta nivå som är förenlig med stabil inflation.

I november presenterade även Ekonomistyrningsverket en prognos där myndigheten har beaktat den finanspolitik som är föreslagen i budgetpropositionen för 2018. Bedömningen av det finansiella sparandet och det konjunkturjusterade sparandet för 2018 ligger mycket nära den bedömning som Konjunkturinstitutet gjorde, se diagram 3. Anledningen till att Ekonomistyrningsverket räknar med ett lägre finansiellt sparande än regeringen är främst att beräkningen bygger på en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen som är mindre gynnsam.³⁶ Vidare bedömer myndigheten att varken det nuvarande målet eller det föreslagna målet uppnås under perioden 2017–2019.³⁷

3.1.3 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Som framgår av avsnitt 2.1 har det finansiella sparandet reviderats upp betydligt under det senaste året. Till stor del har detta att göra med oförväntat starka skatteintäkter. Under de senaste åren har de tre indikatorerna för överskottsmalet visat på ett för lågt sparande. Det har endast varit under den senare delen av prognosperioden – mycket tack vare den automatiska budgetförstärkningen – som det finansiella sparandet uppgått till 1 procent av BNP. Som framgår av avsnitt 2.2 har regeringen i budgetpropositionen för 2018 aviserat nya reformer för åren 2019–2020 i en omfattning som i stort sett motverkar den effekt på sparandet som den automatiska budgetförstärkningen ger upphov till. Det finansiella och strukturella sparandet uppgår till nära, eller något över, 1 procent av BNP respektive potentiell BNP under prognosperioden i regeringens beräkningar.

Det nuvarande överskottsmalet för det finansiella sparandet nås inte 2018 då det strukturella sparandet inte når upp till 1 procent av potentiell BNP. Riksrevisionen menar att det finns skäl att sikta mot ett lägre strukturellt sparande än 1 procent av potentiell BNP 2018 för att anpassa sparandet mot det nya lägre målet som föreslås gälla från och med 2019.

I det finanspolitiska ramverket är utgångspunkten att regeringen så tydligt som möjligt bör redovisa de faktorer den tagit hänsyn till i den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. En transparent redovisning ger förutsättningar för en utomstående bedömare att granska regeringens ställningstagande.³⁸ Förutom en samlad bedömning av indikatorerna lyfter ramverket särskilt fram osäkerheten i bedömningen och riskbilden som faktorer att väga in. Riksrevisionen noterar att regeringen i den samlade bedömningen av måluppfyllelsen inte redovisar hur den ser på den osäkerhet och riskbild som omgärdar beräkningarna.

³⁶ Ekonomistyrningsverket (2017), s. 63.

³⁷ Ibid, s. 57.

³⁸ Skr. 2010/11:79, s. 23.

I teorin är det strukturella sparandet en ändamålsenlig indikator för överskottsmålet, men det finns flera tillämpningsproblem. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera olika sätt. I beräkningen är exempelvis bedömningen av konjunkturläget (BNP-gapet) av central betydelse.³⁹ Det innebär att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare och det finns inte heller något officiellt utfall. De olika prognosmakarna använder delvis olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet vilket ger olika resultat för såväl prognosår som utfallsår.

Det strukturella sparandet föreslås bli den enda indikatorn för den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet. Med tanke på de tillämpningsproblem som finns förknippade med det strukturella sparandet är det därför av stor vikt att regeringen är tydlig med vad som skiljer deras prognos på strukturellt sparande från andra bedömare. Regeringens prognosjämförelser är i de granskade propositionerna kortfattade och knapphändiga med få förklaringar till varför prognoserna skiljer sig åt.

En mer utförlig redovisning av vad som skiljer prognoserna för det strukturella sparandet åt är viktigt framöver då skillnader gentemot andra bedömare kan förekomma. Detta kan t.ex. bli fallet redan i nästa års vårproposition om de prognoskillnader som har uppkommit efter budgetpropositionens publicering kvarstår. En mer utförlig beskrivning av skillnaderna är också viktigt i och med att det strukturella sparandet föreslås bli den enda indikatorn i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet. Det är centralt för förtroendet för finanspolitiken och för efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket att regeringens bedömningar inte avviker från andra prognosmakare, särskilt expertmyndigheterna, utan att regeringen tydligt redovisar varför.

3.2 Utgiftstaket

Utgiftstaket innebär att de takbegränsade utgifterna inte får överstiga ett belopp som beslutats av riksdagen tre år tidigare. De utgifter som begränsas av taket utgörs av statsbudgetens utgifter, exklusive ränteutgifter⁴⁰, samt utgifterna för ålderspensionssystemet. Regeringen är skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids.⁴¹ Utgiftstaket utgör således en i förväg bestämd restriktion för budgetårets utgifter.

Regeringen är också skyldig att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året.⁴² Det finns ett starkt samband mellan

³⁹ Ofta handlar skillnader i BNP-gapet om olika bedömningar av potentiell BNP. Se not 35 för mer om dessa begrepp.

⁴⁰ Mer precist ligger inte utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m., under taket.

⁴¹ Bestämmelser om detta finns i 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

⁴² Bestämmelser om detta finns i 2 kap. 2 § budgetlagen (2011:203).

utgiftstaket, överskotts målet och skatteuttaget. Ett finanspolitiskt ramverk som bygger på utgiftstak implicerar inte att utgiftskvoten behöver vara vare sig låg eller hög. Hur höga utgifterna och utgiftstaken ska vara avgörs av de politiska prioriteringar som föreslås av regering och beslutas av riksdagen. Men en viss nivå på utgifterna kräver ett visst skatteuttag för att överskotts målet ska nås. Ju högre utgiftstak, desto högre skatteuttag kan bli nödvändigt för att klara överskotts målet. Utgiftstaket ger en indikation på vilken utgiftsnivå som gäller i det medelfristiga perspektivet. Detta tillsammans med överskotts målet ger en tydlig indikation på vilket skatteuttag som kommer att krävas. Riksrevisionen har därför tidigare rekommenderat regeringen att motivera sina förslag till nya utgiftstak med redovisningar av regeringens syn på avvägningen mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning.⁴³

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgör budgeteringsmarginalen. Enligt ramverket ska denna skillnad i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas annorlunda än beräknat till följd av konjunkturutvecklingen. Regeringen använder sig av en riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek, den s.k. säkerhetsmarginalen. Den bör uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för det följande året ($t + 1$), minst 2 procent för det andra följande året ($t + 2$) och minst 3 procent för det tredje tillkommande året ($t + 3$).⁴⁴

3.2.1 Regeringens uppföljning av utgiftstaket

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2018 att budgeteringsmarginalens storlek är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i prognoserna över utgiftsutvecklingen. Budgeteringsmarginalen bedöms nu bli något större 2017 jämfört med den prognos som redovisades i 2017 års ekonomiska vårproposition. För 2018 och 2019 har budgeteringsmarginalen i stället blivit något mindre. Detta förklaras främst av de reformer som föreslås i budgetpropositionen.⁴⁵

Med anledning av budgeteringsmarginalernas storlek skriver regeringen:

”Att det finns ett ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras efter avstämning mot målet för det finansiella sparandet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.”⁴⁶

⁴³ Riksrevisionen (2007) och (2016b).

⁴⁴ Skr. 2010/11:79, s. 28.

⁴⁵ Prop. 2017/18:1, s. 214.

⁴⁶ Ibid, s. 216.

Tabell 3 Utgiftstak, takbegränsade utgifter och budgeteringsmarginal, mdkr

	2016	2017	2018	2019	2020
Fastställda och föreslagna utgiftstak	1 215	1 274	1 337	1 397	1 471
Takbegränsade utgifter	1 184	1 236	1 289	1 320	1 351
Budgeteringsmarginal	31	38	48	77	120
Säkerhetsmarginal för osäkerhet i budgetberäkningen		12	19	26	41
Budgeteringsmarginal efter hänsynstagande till osäkerhet		26	29	51	79

Källor: Prop. 2017/18:1 samt egna beräkningar.

Regeringen lämnar också förslag på utgiftstakets nivå för 2020 vilket är samma nivå som bedömdes för första gången i 2016 års ekonomiska vårproposition. Förslaget till nivå för 2020 innebär att utgiftstakets andel av potentiell BNP växer från 27,8 procent 2017 till 28,4 procent 2020.⁴⁷

Därtill skriver regeringen att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen har anfört att utgiftstakets nivå bör sättas så att det återfår sin styrande effekt.⁴⁸ Regeringen avser att återkomma i frågan i 2018 års ekonomiska vårproposition.⁴⁹

3.2.2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen konstaterar att budgeteringsmarginalerna, även efter utgiftsförslagen i budgetpropositionen för 2018, är stora också med beaktande av säkerhetsmarginaler.

Om marginalerna inte används för att öka utgifterna de kommande åren innebär det att utgiftstaken är så högt satta att de förlorar sin styrande verkan. Om regeringen däremot ökar statsutgifterna på ett sätt som budgeteringsmarginalen tillåter kommer det att behövas inkomstförstärkningar för att nå överskottsmålet. Riksrevisionen anser, som tidigare, att regeringen bör motivera sina förslag till nya utgiftstak med redovisningar av sin syn på avvägningen mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning.

Riksrevisionen avvaktar regeringens svar på riksdagens tillkännagivande vad gäller frågan hur utgiftstakets nivå ska sättas så att det återfår sin styrande effekt.

⁴⁷ Prop. 2017/18:1, s. 216.

⁴⁸ Bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349.

⁴⁹ Prop. 2017/18:1, s. 218.

3.3 Det kommunala balanskravet

För kommuner och landsting är det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Årets resultat motsvarar förändringen av det egna kapitalet. Efter justering för bl.a. realisationsvinster och medel till och från resultatutjämningsreserven erhålls det s.k. balanskravsresultatet.

Resultatutjämningsreserven är en möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat som sedan kan användas för att utjämna resultatet över en konjunkturcykel. Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år. Om synnerliga skäl föreligger har dock en kommun eller ett landsting möjlighet att inte reglera ett negativt balanskravsresultat. Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet vara högre.⁵⁰

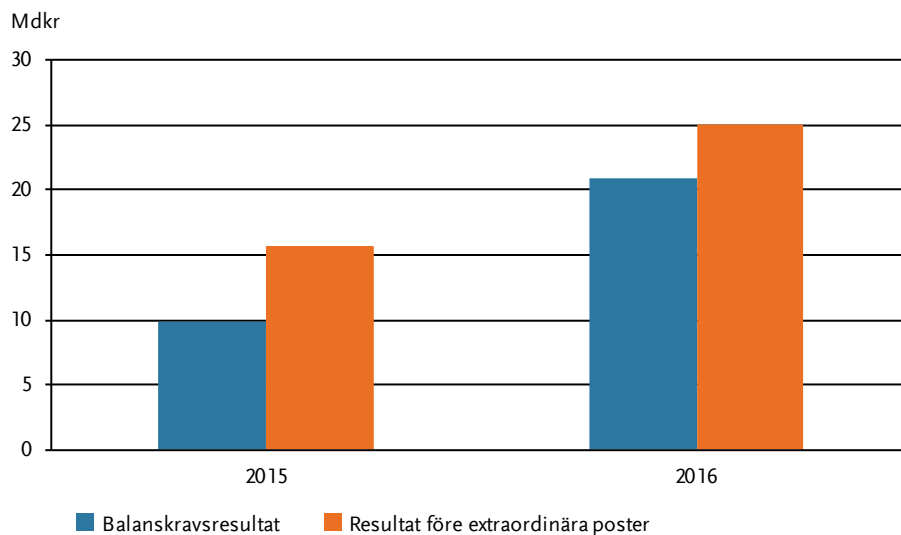
3.3.1 Skillnaden mellan balanskravsresultat och resultat före extraordinära poster

Balanskravsresultatet och resultatet före extraordinära poster är inte väsensskilda mått men skillnaden kan uppgå till åtskilliga miljarder kronor enskilda år.

Skillnaden mellan måtten utgörs bl.a. av medel till och från resultatutjämningsreserven. Under ekonomiskt goda år avsätts medel till reserven och balanskravsresultatet kan då förväntas bli lägre än resultatet före extraordinära poster. På motsvarande sätt kan reserven förväntas bidra positivt till resultatet under år som kategoriseras som mindre goda när medel i stället tas från reserven.

Som framgår av diagram 4 understeg balanskravsresultatet resultatet före extraordinära poster med cirka 5 mdkr årligen 2015 och 2016. Det beror bl. a. på att kommunerna dessa år avsatte medel till resultatutjämningsreserven.

⁵⁰ Vad som menas med god ekonomisk hushållning definieras av kommunerna och landstingen själva. En vanligt använd tumregel är att resultatet ska motsvara 2 procent av generella statsbidrag och skatteintäkter.

Diagram 4 Balanskravsresultat och resultat före extraordinära poster

Källa: Räkenskapssammandraget, SCB.

3.3.2 Regeringens uppföljning av balanskravet

Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet klarar balanskravet med god marginal under prognosperioden 2017–2020. Resultatet som redovisas är inte balanskravsresultatet utan resultatet före extraordinära poster. Detta resultat beräknas uppgå till 22 mdkr 2017 och 11–15 mdkr per år 2018–2020, vilket motsvarar 1,2–1,8 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.⁵¹

3.3.3 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen ser inga skäl till att regeringen väljer att redovisa resultatet före extraordinära poster i stället för balanskravsresultatet vid uppföljningen av det kommunala balanskravet.

Ett antagande i regeringens prognoser är att kommunerna anpassar sin konsumtion utifrån vad inkomsterna tillåter. Det kommunala balanskravet ska respekteras och hänsyn ska också tas till kravet på god ekonomisk hushållning. I prognoserna för kommunsektorn använder regeringen resultatet före extraordinära poster. Med regeringens prognosmetod kommer valet av resultatmått att påverka prognosen för kommunal konsumtion. Det är oklart varför inte medel till och från resultatutjämningsreserven ska tillåtas påverka den bedömningen.

⁵¹ Prop. 2017/18:1, s. 219.

4 Budgetutrymme och finanspolitikens inriktning

Begreppet budgetutrymme är inte entydigt definierat men är nära kopplat till överskottsmålet. I förarbetena till budgetlagen används begreppet i betydelsen utrymme för budgetförsvagande åtgärder eller behovet av budgetförstärkningar. Det betonas att överskottsmålet ligger till grund för bedömningen av storleken på detta utrymme.⁵²

4.1 Regeringens bedömning och beskrivning av budgetutrymmet

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2018 budgetförsvagningar uppgående till 40 mdkr. Av skrivningarna framgår det att regeringen anser att denna finanspolitiska inriktning är i linje med det nuvarande överskottsmålet samtidigt som det innebär en lämplig övergång till det nya målet.⁵³ Det saknas skrivningar om hur man ser på hur välvägt detta är med hänsyn till konjunkturläget.

4.2 Är finanspolitiken expansiv, neutral eller åtstramande?

I analysen av finanspolitikens inriktning är det relevant att titta närmare på storleken den aktiva finanspolitiken och den årsvisa förändringen av det strukturella sparandet.

Om förändringen av det strukturella sparandet är nära noll indikerar det att finanspolitiken har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet ökar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande effekt på resursutnyttjandet. Finanspolitik som medför ett svagare strukturellt sparande indikerar tvärtom att politiken har en expansiv effekt på ekonomin.

4.2.1 Aktiv finanspolitik

Med begreppet aktiv finanspolitik avses den effekt (i mdkr) som redan beslutade och i budgetpropositionen föreslagna reformer har på den offentliga sektorns finansiella sparande. Prognosförändringar till följd av ändrade volymer i transfereringssystemen, ändrade skatteprognoser på grund av nya makroekonomiska prognoser m.m. räknas inte som aktiv finanspolitik.

⁵² SOU 2013:73, s.106.

⁵³ Prop. 2017/18:1, s. 37.

För 2018 bedöms de samlade budgeteffekterna av den aktiva finanspolitiken uppgå till –25 mdkr motsvarande ungefär 0,5 procent av BNP.⁵⁴ Tidigare beslutade reformer medför att den aktiva finanspolitiken blir mindre omfattande än vad den uppgår till om man endast betraktar finanspolitiken i budgetpropositionen för 2018, som innehåller förslag som försvagar sparandet med 40 mdkr.

Tabell 4 Aktiv finanspolitik – budgeteffekter i förhållande till föregående år, mdkr

	2018
Tidigare beslutad aktiv finanspolitik	+15
Nya reformer BP2018 ⁽¹⁾	-40
Aktiv finanspolitik BP2018 (summa)	-25

Anm. ⁽¹⁾ Prop. 2017/18:1, s. 731.

Källor: Prop. 2017/18:1 och prop. 2016/17:100.

4.2.2 Årlig förändring av det strukturella sparandet

Till skillnad från den aktiva finanspolitiken inkluderar förändringen av det strukturella sparandet även kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Det strukturella sparandet försvagas något 2018 men det rör sig om en mindre försvagning.

Tabell 5 Finanspolitikens inriktning – årlig förändring av det strukturella sparandet, i procent av BNP och potentiell BNP

	2018
Förändring av strukturellt sparande	-0,2
Aktiv finanspolitik	-0,5
Kapitalkostnader, netto	0,0
Kommunsektorns sparande	-0,1
Pensionssystemets finanser	0,0
Övrigt	0,5
(Förändring av BNP-gap)	(0,2)

Källa: Prop. 2017/18:1.

Den aktiva finanspolitiken motverkas nästan helt av övriga faktorer som verkar i åtstramande riktning. Det framgår av tabell 9.6 i budgetpropositionen att

⁵⁴ Prop. 2017/18:1, tabell 9.7, s. 731.

kategorin övrigt främst utgörs av poster som stärker det finansiella sparandet genom den s.k. automatiska budgetförstärkningen.⁵⁵

Totalt sett innebär förändringen av det strukturella sparandet med $-0,2$ procent av potentiell BNP att finanspolitiken är att betrakta som neutral år 2018.

4.3 Vad säger ramverket om budgetutrymme och finanspolitisk inriktning?

I det finanspolitiska ramverket finns handlingsregler beskrivna för hur eventuella avvikelser gentemot överskottsmålet ska hanteras beroende på hur regeringen bedömer det rådande resursutnyttjandet i ekonomin, se tabell 6.⁵⁶

Tabell 6 Hantering av avvikelser för överskottsmålet med hänsyn tagen till konjunkturläget

		Bedömd målpuffyllelse		
		Över överskottsmålet	I linje med överskottsmålet	Under överskottsmålet
Resursutnyttjande	Högt	Saldoförsvagande åtgärder när konjunkturen försämras	Ingen åtgärd	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
	Normalt	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Ingen åtgärd	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
	Lågt	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Ingen åtgärd	Saldoförstärkande åtgärder när konjunkturen förbättras

Källa: Skr. 2010/11:79, s. 25.

Som framgick i avsnitt 3.1.1 gör regeringen bedömningen att det strukturella sparandet från och med 2016 ligger i linje med det nuvarande målet och det föreslagna målet som ska gälla från och med 2019. Samtidigt bedömer regeringen att resursutnyttjandet i ekonomin är högre än normalt.⁵⁷ Enligt det finanspolitiska ramverket finns det då inget behov av att genomföra några sal doförstärkande åtgärder.

I avsnitt 3.1.2 beskrivs att beräkningen av det strukturella sparandet är beroende av bl.a. vilka bedömningar som görs av konjunkturläget. Den konjunkturella effekten, som avräknas i beräkningen av det strukturella sparandet, är större i Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser, vilket medför att det strukturella sparandet är lägre i dessa båda myndigheters beräkningar. Enligt myndigheternas bedömningar av det strukturella sparandet uppnås inte

⁵⁵ Se kapitel 2 för mer om den automatiska budgetförstärkningen.

⁵⁶ Figuren ska i första hand ses som en stilistisk beskrivning av olika beslutssituationer.

⁵⁷ BNP-gapet för 2018 bedöms vara 1 procent av potentiell BNP, se prop. 2017/18:1, s. 33.

överskottsmålet 2018. Om det strukturella sparandet utvecklas mot vad dessa båda prognosinstitut prognosticerar skulle det finanspolitiska ramverket förorda införande av saldoförstärkande åtgärder, i måttlig takt om resursutnyttjandet bedöms vara normalt och i snabb takt om resursutnyttjandet bedöms vara högt, se tabell 6.

4.4 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Budgetpropositionen innehåller nya reformer om sammanlagt 40 mdkr avseende 2018. Det offentligfinansiella sparandet 2018 försvagas med detta belopp men aktiv finanspolitik beslutad sedan tidigare bidrar till att det finansiella sparandet stärks med 15 mdkr. Sammantaget innebär detta att den aktiva finanspolitiken försvagar det finansiella sparandet med nettot 25 mdkr 2018.

Förändringen av det strukturella sparandet är en indikator på finanspolitikens effekt på efterfrågan och är ett mått på finanspolitikens inriktning. Inriktningen på finanspolitiken kan, trots förslagen om nya reformer på sammanlagt 40 mdkr, betraktas som neutral år 2018.

Det saknas dock resonemang i budgetpropositionen om hur storleken på den aktiva finanspolitiken och finanspolitikens inriktning har avvägts i förhållande till konjunkturläget. Därtill saknas resonemang om hur regeringen har hanterat osäkerheter och risker i sin bedömning av budgetutrymmet. Detta finner Riksrevisionen anmärkningsvärt. Resonemang av denna typ har tidigare förekommit i ett antal ekonomiska propositioner.

Räntan är i utgångsläget mycket låg. Det kan därför vara svårt att stimulera efterfrågan ytterligare i en eventuell lågkonjunktur. Det framgår inte i propositionen hur nuvarande situation med mycket låga räntor har beaktats i avvägningen av finanspolitiken.

Riksrevisionen anser därför att det saknas flera delar i regeringens redovisning för att en utomstående bedömare ska kunna ta ställning till huruvida den föreslagna politiken är utformad enligt det finanspolitiska ramverket.

5 Redovisningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I kapitlet ges en beskrivning av regeringens redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet samt Riksrevisionens iakttagelser. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.⁵⁸ Praxis är också en kortare uppföljning i budgetpropositionen. Syftet med hållbarhetsbedömningarna är att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna.

5.1 Vad menas med att finanspolitiken är långsiktigt hållbar?

En långsiktig hållbar finanspolitik handlar i grunden om huruvida de regler som styr den offentliga välfärdsproduktionen och dess finansiering kan fortsätta att tillämpas utan att det resulterar i en ohållbar utveckling av den offentliga skulden. Om så är fallet är statens kreditvärdighet normalt god och staten kan ta upp nya lån när gamla förfaller eller utöka lånestocken om så behövs.

Vad som är att betrakta som en ohållbar skuldutveckling är inte givet. Ett kriterium för finanspolitikens hållbarhet är att skuldsättningen, dvs. den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP, inte ständigt växer utan stabiliseras på sikt.⁵⁹ Att skulden stabiliseras på sikt kan emellertid inrymma en utveckling med stora obalanser i närtid. Att skulden stabiliseras säger inte heller något om vilken nivå skulden stabiliseras på. En skuld som stabiliserar sig på exempelvis 200 procent av BNP är med detta synsätt lika hållbar som en skuld som stabiliseras på –200 procent av BNP.

Ett alternativt kriterium kan därför vara ett som också begränsar *nivån* på skulden. Det är emellertid inte enkelt att slå fast vad som är en ohållbar skuldnivå. Ekonomisk forskning ger inte något entydigt svar på frågan huruvida det finns en optimal skuldnivå.⁶⁰ Finanspolitiska mål kan sätta begränsningar för skuldnivån. Exempelvis sätter ambitionen att kunna föra en konjunkturstabiliserande finanspolitik en gräns för skuldens nivå eftersom detta kräver utrymme att

⁵⁸ Regeringen publicerar även en mer utförlig beskrivning av sina beräkningsantaganden i promemorian *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*. Promemorian finns på regeringens webbplats: <http://www.regeringen.se>.

⁵⁹ Det betyder att nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster ska vara lika med nuvärdet av alla framtida utgifter plus den initiala skuldstocken. Ett annat sätt att säga detta är att den intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld.

⁶⁰ Riksgälden (2016).

tillfälligt öka skulden, något som bara kan göras om skulden i utgångsläget inte är för hög. Stabilitets- och tillväxtpaktens regler sätter också begränsningar för hur hög skuldnivån får vara. Enligt denna får inte den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) överstiga 60 procent av BNP.

Vid bedömning av finanspolitisk hållbarhet används ofta två indikatorer, S1 och S2, som båda kopplar tillbaka till skuldutvecklingen. Båda indikatorerna anger den permanenta förändring av det primära sparandet⁶¹ som krävs, uttryckt som procent av BNP, för att finanspolitiken, enligt respektive definition, ska vara hållbar. S1 anger hur mycket som budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP år 2030.⁶² S2 visar i sin tur hur mycket budgeten permanent måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras över en oändlig tidshorisont.

Indikatorerna beräknas utifrån framskrivningar av offentliga inkomster och utgifter över en lång tidsperiod. Beräkningarna baseras på en demografisk utveckling och en stor mängd antaganden om bl.a. den ekonomiska utvecklingen. Detta gör beräkningarna, och därmed bedömningen av hållbarheten, osäkra. I grunden mycket osäkra bedömningar om ekonomins långsiktiga utveckling har stor inverkan på resultaten. Det behövs även definieras vilket offentligt åtagande som ska bibehållas i framtiden, något som inte är på förhand givet. Olika sätt att definiera välfärdsåtagandet har stor betydelse för hur utgifterna utvecklas. Dessutom är beräkningarna känsliga för vilken nivå det finansiella sparandet befinner sig på vid startpunkten för beräkningarna.

5.2 Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet

Regeringens bedömning av finanspolitikens hållbarhet baseras på beräkningar av S-indikatorer. Utifrån framskrivningar av de offentliga finanserna till 2100 beräknas indikatorerna för ett referensscenario och åtta alternativscenarier. Regeringens medelfristprognos fram till 2020 utgör startpunkten för de långsiktiga beräkningarna.

Regeringens referensscenario bygger på ett oförändrat offentligt åtagande fr.o.m. 2021. Innebörden av detta är att skattesatserna är oförändrade och att personaltätheten i välfärdstjänsterna per brukare hålls konstant. Ersättningsgraden i transfereringssystemen antas också vara oförändrad så att

⁶¹ Det primära sparandet är skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter, kapitalnettot exkluderat.

⁶² Att referensvärdet är satt till 60 procent beror på att denna skuldnivå inte får överskridas enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

transfereringar per förmånsberättigad utvecklas i takt med de förvärvsaktivitas timlöner.⁶³

Enligt regeringen karakteriseras perioden 2020–2030 av ett demografiskt betingat utgiftstryck. Regeringen förklarar det med att stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår åldrarna över 80 år, som är relativt sett mer omsorgs- och vårdintensiva, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden.⁶⁴ Regeringen skriver att efter 2030 utvecklas de offentliga inkomsterna relativt stabilt som andel av BNP och de offentliga utgifterna ökar i en långsammare takt. Ett viktigt skäl till den långsiktiga trenden med fallande utgiftskvot är enligt regeringen att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Som ett resultat av bl.a. detta stärks det primära sparandet fram till år 2100.⁶⁵

För att belysa vilka faktorer som är viktiga för det offentliga sparandets utveckling redovisar regeringen åtta alternativscenarier. I hälften av alternativscenarierna förbättras hållbarheten medan den försämras i den andra hälften.⁶⁶ Regeringen redovisar i årets vårproposition S1, S2 och den nya indikatorn S2026. Den sistnämnda visar hur det primära sparandet måste förändras för att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP år 2026. Detta motsvarar riktlinjen för det föreslagna skuldankaret för det år som överskottsmålets och skuldankarets nivå föreslås omprövas nästa gång. Negativa värden på dessa indikatorer indikerar att finanspolitiken är hållbar medan positiva värden indikerar att den är ohållbar.

Regeringen konstaterar att finanspolitiken är hållbar i de flesta av scenarierna.⁶⁷ S1 och S2026 är negativ i alla scenarierna medan S2 är negativ i merparten av scenarierna. Ett negativt värde indikerar att budgeten permanent kan försvagas för att villkoret om en stabilisering av skulden eller önskad nivå på skulden ska vara uppfyllt. Ett svagt positivt värde, det vill säga att budgeten behöver förstärkas, fås i scenariot med högre efterfrågan på fritid och ett tydligt positivt värde i scenariot med ökning av det offentliga åtagandets omfattning.

⁶³ Prop. 2016/17:100, s. 192.

⁶⁴ Ibid, s. 196.

⁶⁵ Ibid, s. 198–199.

⁶⁶ Ibid, s. 209.

⁶⁷ Ibid.

Tabell 7 Hållbarhetsindikatorer, procent av BNP

	S2026	S1	S2	Varav D1	Varav D2	Varav D3
Referensscenario	-1,8	-3,7	-1,8	-0,1	-0,4	-1,3
Förbättrar hållbarheten						
Oförändrad andel av livet i arbete	-1,8	-3,8	-3,3	-0,1	-0,7	-2,4
Förbättrad etablering	-1,9	-3,9	-2,3	-0,1	-0,6	-1,6
Förbättrad hälsa	-1,9	-3,8	-4,1	-0,1	-0,9	-3,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,8	-3,7	-3,1	-0,1	-0,7	-2,4
Försämrar hållbarheten						
Nytt överskottsmål	-0,5	-2,4	0,0	-0,1	0,1	0,0
Högre efterfrågan på fritid	-1,7	-3,5	0,1	-0,1	-0,1	0,3
Fortsatt ambitionshöjning	-1,5	-3,2	6,6	-0,1	1,0	5,8
Ett försämrat utgångsläge	-1,4	-3,2	-1,3	-0,1	-0,3	0,9

Källa: Prop. 2016/17:100.

Regeringen gör även en dekomponering av S2-indikatorn i dess tre beståndsdelar, hur stor del av indikatorvärdet som beror på: (D1) nettoskulden vid utgångsåret, (D2) primärsaldona fram till slutåret i beräkningen samt (D3) primärsaldot för slutåret (år 2100 som sedan antas vara oförändrat i all framtid). Dekomponeringen visar att den sistnämnda termen, primärsaldot vid slutåret, står för den absolut största delen av S2:s värde i stort sett i alla scenarier (se tabell 7).

Regeringen jämför sin hållbarhetsbedömning med bedömningar gjorda av Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen. Deras indikatorvärden sammanfattas i tabellen nedan. Regeringen har den mest optimistiska bedömningen av de tre. Konjunkturinstitutet bedömer, i sitt huvudscenario, att finanspolitiken inte är riktigt hållbar om kriteriet är att den offentliga sektorns nettoförmögenhet ska stabiliseras som andel av BNP till 2040 eller om nettoförmögenheten ska vara ungefär oförändrad på nuvarande nivå. Enligt S2-indikatorn är finanspolitiken hållbar. Nettoförmögenheten som andel av BNP stabiliseras emellertid på en negativ nivå, dvs. vid en nettoskuldssättning för den offentliga sektorn.⁶⁸ Europeiska kommissionen har också räknat fram

⁶⁸ Notera att Konjunkturinstitutets huvudscenario bygger på att utträdesåldern från arbetsmarknaden stiger i takt med att medellivslängden ökar och att behovet av välfärdstjänster minskar när de äldre i befolkningen blir allt friskare. Myndigheten beräknar också alternativscenarier där bl.a. utträdesåldern från arbetsmarknaden samt efterfrågan på vård och omsorg bland äldre är

indikatorvärden för Sverige, se tabell 8. Kommissionen bedömer risken för en ohållbar utveckling som låg på både medellång och lång sikt.

Tabell 8 Hållbarhetsindikatorer för Sverige, procent av BNP

	S1	S2
Regeringen (2017 års ekonomiska vårproposition)	-3,7	-1,8
Konjunkturinstitutet (februari 2017)	-	0,0
Europeiska kommissionen (januari 2017)	-2,9	1,0

Anm. Ju lägre värde desto mer hållbar är finanspolitiken.

Källa: Prop. 2016/17:100.

Regeringen förklarar skillnaden med att kommissionen har en annan bild av utgångsläget än regeringen. En ytterligare förklaring som nämns är att såväl Konjunkturinstitutet som Europeiska kommissionen gör en annan bedömning av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion.⁶⁹ Både regeringen och Konjunkturinstitutet utgår från ett oförändrat offentligt åtagande, men deras definition av välfärdsåtagandet skiljer sig åt. Denna skillnad i beräkningsantagande leder till att konsumtionsutgifterna i Konjunkturinstitutets beräkningar blir högre som andel av BNP och skiljer sig signifikant från regeringens beräkning.⁷⁰ Regeringen beskriver tydligt vad skillnaderna i beräkningsantaganden mot Konjunkturinstitutet består i.⁷¹ Kommissionen beräknar i sin tur en kostnad per person som använder de skattefinansierade tjänsterna, och låter sedan denna öka i takt med BNP per capita.⁷²

Regeringens sammantagna bedömning i 2017 års ekonomiska vårproposition är att finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i referensscenariot. Regeringen menar att det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom

oförändrade. Här behöver skattekvoten höjas med i genomsnitt 1 procentenhet till 2040 för att finanspolitiken ska vara hållbar. I ett annat scenario där personaltätheten inom välfärdstjänsterna minskar kan skattekvoten sänkas med i genomsnitt 0,4 procentenheter till 2040 utan att finanspolitiken blir ohållbar.

⁶⁹ Prop. 2016/17:100, s. 211.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Regeringen och Konjunkturinstitutet antar att antalet arbetstimmar i den offentliga sektorn är konstant per individ som använder tjänsten. En 90-åring i framtiden får lika många timmar äldreomsorg som en 90-åring i dag. Skillnaden i beräkningarna beror på hur utgifterna för de insatsvaror som behövs för att producera tjänsten antas utvecklas. Regeringen antar att de ökar i takt med antalet producerade tjänster och prisutvecklingen på dessa insatser. Konjunkturinstitutet antar att utgifterna för insatsvarorna ökar i samma takt som lönekostnaderna. I specialstudien *Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna* beskriver Konjunkturinstitutet det som att en 90-åring i framtiden får lika många timmar äldreomsorg som en 90-åring får i dag, men framtidens 90-åring kan även dra nytta av mer och/eller bättre kapitalvaror och andra insatsvaror.

⁷² Detta gäller fram till 2060. Därefter skrivs genomsnittskostnaden fram med befolkningsutvecklingen.

ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna.

5.2.1 Uppföljning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i budgetpropositionen för 2018

I budgetpropositionen för 2018 gör regeringen en kortare uppföljning av finanspolitikens hållbarhet. Regeringen uppdaterar här referensscenariot med den nya prognosen fram till 2020. Regeringen konstaterar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. S1 och S2 har negativa värden, $-2,8$ respektive $-0,4$. Indikatorvärdena är mindre i absoluta tal än i 2017 års ekonomiska vårproposition och regeringen förklarar detta med att det primära sparandet i utgångsläget är lägre.⁷³

Regeringen konstaterar att även om den demografiska utvecklingen sannolikt bidrar till att öka de offentliga utgifterna fram till 2030, pekar det negativa S1-värdet på att det finns en betydande marginal till att Maastrichtskulden skulle komma i konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens krav på att denna inte får överstiga 60 procent av BNP.

5.3 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet i de granskade propositionerna överlag är transparent. Genom alternativscenarier blir det tydligt under vilka förutsättningar hållbarheten stärks respektive försvagas. Det är även värdefullt att regeringen har ett avsnitt som fokuserar på utvecklingen till 2030. Det är rimligt att det finns större kunskap om utvecklingen det kommande decenniet än för utvecklingen till 2100. Regeringen har också utvecklat sin redovisning med bl.a. en analys av vilken betydelse det offentliga sparandet under olika perioder har för ett eventuellt bedömt hållbarhetsproblem och hur finanspolitiken behöver anpassas för att nå det föreslagna skuldankaret. Riksrevisionen ser positivt på att regeringen utvecklat redovisningen vilket bidrar till att ge en mer heltäckande bild av finanspolitikens hållbarhet.

Riksrevisionen saknar emellertid ett delsektorperspektiv i regeringens hållbarhetsbedömning. Den demografiska utvecklingen under 2020-talet i regeringens beräkningar visar att det finns ett utgiftstryck som innebär växande utgifter för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. Regeringens hållbarhetsbedömning, och redovisning av denna, utgår från den offentliga sektorn som helhet vilket motiveras av att staten har det övergripande ansvaret för den skattefinansierade välfärden. I regeringens hållbarhetsberäkningar

⁷³ Prop. 2017/18:1, s. 221.

anpassas därför statsbidragen rent beräkningstekniskt så att antagandet om god ekonomisk hushållning uppfylls. Den anpassning av statsbidragen som behövs om personaltätheten i välfärdstjänsterna ska vara oförändrad visar att det under 2020-talet behövs en ökning av statsbidragen på i genomsnitt drygt 20 mdkr per år enligt de beräkningar som Riksrevisionen tagit del av.⁷⁴ Det motsvarar en ökning av statsbidragen på drygt 200 mdkr mellan 2020 och 2030.

Det ska betonas att hållbarhetsberäkningarna är en konsekvenskalkyl givet de antaganden som görs, och inte en regelrätt prognos. Förutom en höjning av statsbidragen kan självfallet andra händelseförlopp bli aktuella som exempelvis en anpassning av välfärdsproduktionen eller högre kommunalskattesatser. Storleken på statsbidragshöjningen är också beroende av de antaganden som görs om exempelvis produktiviteten i sektorn.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning rekommenderat regeringen att presentera en bedömning av kommunsektorns finanser på lång sikt.⁷⁵ I sin behandling av regeringens skrivelse konstaterar riksdagen att redovisningen fortsättningsvis ska utgå från den offentliga sektorn som helhet med bl.a. hänvisning till att det är staten som har det övergripande ansvaret för finansieringen av välfärden.⁷⁶ Riksrevisionen instämmer att detta är giltigt i det långa tidsperspektiv som hållbarhetsberäkningarna omfattar, men vill framhålla att statsbidragsökningarna i det kortare tidsperspektivet fram till 2030 borde belysas. En redovisning uppdelad på statlig och kommunal sektor skulle främja en diskussion om såväl behovet av finanspolitiska prioriteringar som skattepolitikens framtida inriktning.

⁷⁴ E-post från Finansdepartementet, 2017-10-25. Siffrorna avser beräkningarna i 2017 års ekonomiska vårproposition.

⁷⁵ Riksrevisionen (2012).

⁷⁶ Bet. 2012/13:Fi20.

Referenslista

Bet. 2010/11:FiU42.

Bet. 2012/13:Fi20.

Bet. 2016/17:FiU20.

Ekonomistyrningsverket (2013) *Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF*, ESV 2013:58.

Ekonomistyrningsverket (2017) *Prognos Statens budget och de offentliga finanserna, november 2017*.

Europeiska kommissionen (2017), *European Economic Forecast – Autumn 2017*, Institutional Paper 063.

Finansdepartementet (2017) *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*, promemoria 2017-04-18.

Konjunkturinstitutet (2017a) *Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna*, Specialstudie 54.

Konjunkturinstitutet (2017b), *Konjunkturläget oktober 2017*.

Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*.

Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*.

Prop. 2016/17:100 *2017 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

Skr. 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken*.

Skr. 2016/17:101 *Årsredovisning för staten 2016*.

SOU 2013:73 *En utvecklad budgetprocess*.

SOU 2016:67 *En översyn av överskottsmålet*.

Riksgälden (2016), *Statsupplåning – Prognos och analys 2016:2*.

Riksrevisionen (2007) *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning*, RiR 2007:22.

Riksrevisionen (2012) *Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser*, RiR 2012:25.

Riksrevisionen (2016a) *Granskning av Årsredovisning för staten 2015*, RiR 2016:6.

Riksrevisionen (2016b) *Granskning av budgetpropositionen för 2017*, RiR 2016:27.

Rskr. 2016/17:349.

Riksrevisionen granskar återkommande regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna och årsredovisningen för staten. Nytt för i år är att granskningen av dessa beslutsunderlag presenteras samlat i en granskningsrapport.

Granskningen visar att det i budgetpropositionen för 2018 saknas redovisning av hur storleken på den aktiva finanspolitiken och finanspolitikens inriktning har vägts av i förhållande till konjunkturläget. Det saknas även resonemang om hur regeringen har hanterat osäkerheter och risker i sin bedömning av budgetutrymmet.

Riksrevisionen konstaterar också att det strukturella sparandet får en ökad betydelse för uppföljningen av överskottsmålet. Det finns flera svårigheter med att uppskatta strukturellt sparande, exempelvis har bedömningen av konjunkturläget stor betydelse. Därför bör regeringen utveckla prognosjämförelsen i de ekonomiska propositionerna. En utveckling bör ske för att minska risken för att regeringen gör bedömningar av det strukturella sparandet som systematiskt avviker från andra prognosbedömare.

En rekommendation från Riksrevisionen är att regeringen bör överväga att utveckla de långsiktiga hållbarhetsberäkningarna. Nu redovisas offentlig sektor som en helhet. Det innebär att det inte framgår att statsbidragen till kommunerna beräknas behöva öka med drygt 20 mdkr per år under 2020-talet för att kunna behålla servicenivåerna i den kommunala verksamheten. En redovisning som delas upp på statlig och kommunal sektor skulle bättre belysa frågan om hur välfärdsåtagandet ska finansieras.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-462-9

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE