



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:14

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

*Regeringens redovisning i 2010 års
ekonomiska vårproposition*

ISBN 978 91 7086 222 9

RiR 2010:14

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum: 2010-06-04
Dnr: 31-2010-0434

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2010 års ekonomiska vårproposition. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Thomas Hagberg* har varit föredragande. Revisionsråd *Tomas Nordström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Thomas Hagberg

För kännedom:
Finanspolitiska rådet

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 5 |
| 1 Inledning | 13 |
| 2 Regeringens översyn av det finanspolitiska ramverket | 15 |
| 3 Utgiftstaket | 17 |
| 3.1 Utgiftstakets funktion | 17 |
| 3.2 Budgeteringsmarginalen 2010–2012 | 18 |
| 3.3 Regeringens bedömning av utgiftstak 2013 och 2014 | 20 |
| 3.4 Slutsatser och rekommendationer | 22 |
| 4 Kommunsektorns finanser | 25 |
| 4.1 Balans eller god ekonomisk hushållning? | 25 |
| 4.2 Balanskravet | 26 |
| 4.3 Kommunsektorns ekonomi | 27 |
| 4.4 Kommunal konsumtion | 28 |
| 4.5 Slutsatser och rekommendationer | 31 |
| 5 Potentiell BNP | 33 |
| 5.1 Definitioner | 33 |
| 5.2 Regeringens prognoser | 35 |
| 5.3 Jämförelse med Konjunkturinstitutet | 37 |
| 5.4 Slutsatser och rekommendationer | 38 |
| 6 Finanspolitikens hållbarhet | 39 |
| 6.1 Regeringens redovisning | 39 |
| 6.2 Hur kan scenarierna tolkas? | 41 |
| 6.3 Vad visar S2-indikatorn? | 42 |
| 6.4 S2 med olika tidshorisont | 44 |
| 6.5 Alternativa kriterier | 46 |
| 6.6 Jämförelse med budgetpropositionen | 49 |
| 6.7 Slutsatser och rekommendationer | 51 |
| Bilaga 1 Begreppsförklaringar | 55 |
| Bilaga 2 Rapporter inom granskningsstrategin Offentliga finanser | 61 |

Sammanfattning

Finanspolitiken styrs av tre övergripande mål:

- Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Utgiftstaket för staten innebär att statens utgifter begränsas av ett belopp i miljarder kronor som beslutas tre år i förväg.
- Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna.

Riksrevisionen granskar regelbundet regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Syftet är att bidra till att finans- och budgetpolitiken redovisas på ett utförligt och tydligt sätt för riksdagen och allmänheten. En transparent redovisning av politikens inriktning i förhållande till de budgetpolitiska målen stärker förtroendet för finanspolitiken och bidrar till en stabil ekonomisk utveckling.

I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen en översyn av det finanspolitiska ramverket mot bakgrund av att det varit i bruk i drygt 10 år. Översynen och ett fortgående utvecklingsarbete inom Regeringskansliet innebär att redovisningen av finanspolitiken har förbättrats i flera avseenden under de senaste åren. Tillkomsten av Finanspolitiska rådet 2007 har också medfört en ökad extern bevakning. Rådet har nyligen publicerat sin tredje rapport.

Den svenska ekonomin drabbades relativt hårt av den internationella krisen med kraftig minskning av BNP och ökad arbetslöshet. Regeringens prognoser i vårpropositionen pekar mot en tydlig återhämtning. Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen har emellertid åter ökat under den senaste tiden till följd av de statsfinansiella problemen i flera EU-länder.

I ett internationellt perspektiv är de svenska offentliga finanserna i god ordning. Utvecklingen såväl i Sverige som i andra länder visar att ett väl utformat finanspolitiskt ramverk med stark politisk förankring är av stor betydelse för att säkerställa stabila offentliga finanser. För att upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna i ett osäkert läge är det av särskild vikt att uppföljningen av de budgetpolitiska målen och regeringens strategi för att klara överskottsmålet presenteras utförligt och tydligt.

Denna rapport tar upp fyra aspekter på regeringens redovisning i vårpropositionen 2010: Utgiftstaket, kommunsektorns finanser, potentiell BNP och finanspolitikens hållbarhet.

Utgiftstaket

Iakttagelser och slutsatser

Utgiftstaket är det centrala verktyget för att säkerställa överskottsmålet och den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Regeringens bedömningar och förslag till utgiftstak bör därför vara tydligt och konkret motiverade i förhållande till såväl överskottsmålet som det önskade skatteuttaget. I vårpropositionen redovisar regeringen en bedömning av lämpligt utgiftstak för såväl 2013 som 2014, det vill säga för ett år mer än normalt. För båda åren innebär regeringens bedömning av lämpligt tak att marginalen mellan utgiftstaket och utgiftsprognosen är väl tilltagen (64 respektive 56 miljarder kronor). Det gäller såväl i förhållande till storleken på de osäkerhetsmarginaler regeringen anser nödvändiga som till överskottsmålet. Liksom i tidigare propositioner saknas en konkret analys av takets förhållande till överskottsmålet och det önskvärda skatteuttaget som grund för bedömningen av utgiftstak.

I granskningen av budgetpropositionen för 2010 påpekade Riksrevisionen att förslaget till utgiftstak för 2012 skapade en budgeteringsmarginal på nära 50 miljarder kronor, vilket överstiger regeringens uttalade riktmärke för osäkerhetsmarginalen med cirka 20 miljarder kronor. Regeringen förutser nu att de takbegränsade utgifterna blir väsentlig lägre. Budgeteringsmarginalen 2012 ökar till drygt 70 miljarder kronor, vilket vida överstiger vad som redovisats något år sedan systemet med utgiftstak togs i bruk 1997. År 2011 förutses marginalen uppgå till drygt 50 miljarder kronor.

Någon justering av utgiftstaken aviseras inte i vårpropositionen.¹ Det innebär i praktiken att utgiftstaket inte utgör någon restriktion för utgifterna under 2011 och 2012. Regeringen betonar att det i första hand är utgiftstaket 2014 som begränsar utrymmet för permanenta reformer 2011 och 2012. Regeringen framhåller också att överskottsmålet snarare än utgiftstaket begränsar reformutrymmet på utgiftssidan under dessa år. Bristen på skärpa och tydlighet i uppföljningen av överskottsmålet innebär emellertid att överskottsmålet utgör en väsentligt svagare restriktion än utgiftstaket. De

¹ Förslag till ändring av tidigare beslutade utgiftstak lämnas normalt i budgetpropositionen.

stora budgeteringsmarginalerna medför att utgiftstaket förlorar sin roll som verktyg för att säkerställa överskottsålet och stramheten i budgetprocessen under en period då osäkerheten om återställandet av den offentligfinansiella stabiliteten är särskilt stor.

Rekommendationer

- Utgiftstaken 2011–2012 bör anpassas så att de utgör ett effektivt stöd för överskottsålet.
- Förslagen till utgiftstak 2013–2014 bör tydligt motiveras med utgångspunkt från överskottsålet och skattepolitikens inriktning.

Kommunernas finanser

Iakttagelser och slutsatser

Kommunsektorn omfattar cirka 20 procent av samhällsekonomin och svarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. För att säkerställa en ansvarsfull finansiering innehåller kommunallagen (1991:900) krav på att enskilda kommuner och landsting ska en "god ekonomisk hushållning" i sin verksamhet. Enligt lagen är det vidare inte tillåtet att besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna (det så kallade balanskravet).

Riksrevisionen påtalade i granskningen av såväl vårpropositionen 2009 som budgetpropositionen för 2010 brister i rapportering om kommunsektorns ekonomi. I flera avseenden har redovisningen förbättrats, men i andra avseenden kvarstår bristerna.

I regeringens bedömning av kommunsektorns finanser läggs tonvikten vid balanskravet som finansiellt mål för kommuner och landsting. Det grundläggande kravet i kommunallagen är emellertid att verksamheten ska präglas av "god ekonomisk hushållning", vilket normalt är ett mer ambitiöst mål än balanskravet. En inriktning mot god ekonomisk hushållning i den kommunala verksamheten skapar fallhöjd till balanskravet och kan därför bidra till att undanröja risken att kommuner och landsting tvingas strama åt ekonomin i en lågkonjunktur när skatteintäkterna viker.

En fråga som togs upp i granskningen av budgetpropositionen var hanteringen av nationalräkenskapernas nya principer för redovisning av offentlig konsumtion. Prognosen för konsumtionsvolymen baseras i hög grad på den demografiska utvecklingen i olika åldersgrupper. Prognosen för kostnadsvolymen (resursinsatsen) bedöms i stället mot balanskravet. Genom att prognoserna för konsumtions- och kostnadsvolym görs på olika sätt finns det risk att ett produktivitsantagande förs in i prognosen "bakvägen". De produktivitetstal för den kommunala verksamheten som

redovisas i vårpropositionen varierar mellan åren utan att någon förklaring ges.

Jämförelser med föregående prognos för kommunsektorns reala och finansiella utveckling förekommer bara undantagsvis i redovisningen. Sådana jämförelser och förklaringar till eventuella revideringar är av stort värde i tolkningen av prognosen och bör därför vara ett normalt inslag i redovisningen.

Rekommendationer

- Grunderna för prognoserna för den kommunala konsumtionsvolymen bör förtydligas.
- Kostnadsvolymen bör redovisas tillsammans med konsumtionsvolymen. En prognostiserad produktivitet utveckling bör underbyggas.
- Jämförelser med föregående prognos och förklaringar till revideringar bör ingå i redovisningen av prognoserna.

Potentiell BNP

Iakttagelser och slutsatser

Potentiell BNP definieras som den produktionsnivå som kan upprätthållas vid normalt utnyttjande av produktionskapaciteten. Om faktisk BNP överstiger potentiell BNP råder högkonjunktur. Omvänt befinner sig ekonomin i recession när BNP understiger den potentiella produktionsnivån.

Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP kallas BNP-gapet och används som en grov indikator på konjunkturläget. BNP-gapet används också i uppföljningen av överskottsmålet. Genom att justera det finansiella sparandet i offentlig sektor för konjunkturläget kan ett underliggande sparande beräknas. Detta så kallade strukturella sparandet utgör en av regeringens indikatorer på måluppfyllelsen.

Trots den betydelse som BNP-gapet har för redovisningen av den ekonomiska utvecklingen och för uppföljningen av överskottsmålet är beskrivningen av prognosen för potentiell BNP mycket knapphändig. Det saknas också förklaringar till de relativt kraftiga förändringarna i bedömningen av den potentiella produktionsnivån mellan olika prognostillfällen. Ett särskilt problem är att potentiell BNP inte ingår i den officiella statistiken. Det går därför inte heller att i efterhand utvärdera prognosprecisionen. Detta ställer desto högre krav på tydligheten i redovisningen av prognoserna.

Rekommendationer

- Prognosen för potentiell BNP bör redovisas mer utförligt.
- Förändringar i bedömningen av potentiell BNP jämfört med föregående prognos bör förklaras och skillnader i bedömningarna jämfört med andra prognosinstitut kommenteras.

Finanspolitikens hållbarhet

Iakttagelser och slutsatser

Ett övergripande syfte med det finanspolitiska ramverket är att bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser. Därför är det viktigt att analysen av hållbarheten redovisas på ett transparent sätt och med tydlig anknytning till det medelfristiga budgetperspektivet.

Långsiktiga scenarier och analyser av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet har de senaste åren fått allt större utrymme i de ekonomiska propositionerna. Sådana beräkningar redovisas även i de konvergensprogram som redovisas till EU inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Den utvidgade redovisningen av såväl beräkningsresultat som beräkningsmetoder och modeller är i grunden bra.

I Riksrevisionens granskning av budgetpropositionen för 2010 riktades emellertid kritik mot bristen på transparens i utformningen och tolkningen av de långsiktiga scenarierna. Denna kritik kvarstår. Såväl de redovisade scenarierna som de slutsatser som dras om hållbarheten är svårtolkade. Bland annat förutsätts i vissa fall en orimlig utveckling av den offentliga sektorns finanser med en fortgående uppbyggnad av finansiella tillgångar till över 100 procent av BNP. Därmed ger de ingen vägledning för inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt.

Rekommendationer

- Presentationen och analysen av finanspolitikens hållbarhet bör vidareutvecklas.
- Stor vikt bör läggas vid pedagogiken i framställningen och hållbarhetsanalysens koppling till inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt.
- Den offentliga sektorns skuldsättning bör ges större utrymme i redovisningen av hållbarheten.

1 Inledning

Riksrevisionen granskar regelbundet regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Syftet är att bidra till att finans- och budgetpolitiken redovisas på ett utförligt och tydligt sätt för riksdagen och allmänheten. En transparent redovisning av politikens inriktning i förhållande till de budgetpolitiska målen stärker förtroendet för finanspolitiken och bidrar till en stabil ekonomisk utveckling.

Det finanspolitiska ramverk som sedan 2000 styr finanspolitiken innehåller tre mål:²

- Överskotts målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Utgiftstaket för staten innebär att utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden, exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och inklusive ålderspensionssystemets utgifter, begränsas av ett nominellt belopp i miljarder kronor som beslutas tre år i förväg.
- Balanskravet innebär enligt kommunallagen (1991:900) att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om verksamheten ändå ger ett negativt ekonomiskt resultat ska detta kompenseras med motsvarande överskott inom tre år. Balanskravet ska ses som ett minimikrav. Lagens övergripande krav på ”god ekonomisk hushållning” förutsätter normalt permanenta överskott.

Regeringens prognoser i vårpropositionen pekar mot en tydlig återhämtning i den svenska ekonomin efter krisen på de finansiella marknaderna under 2008–2009. Under våren har emellertid osäkerheten om de ekonomiska utsikterna återigen ökat till följd av den statsfinansiella utvecklingen i flera EU-länder. De stora underskotten och den snabbt växande skuldbördan visar vikten av ett tydligt regelverk för budget- och finanspolitiken, men också vikten av en politisk vilja och förmåga att respektera mål och restriktioner för de offentliga finanserna – vare sig de är nationella eller inom ramen för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

² Termerna ”budgetpolitiska mål” och ”finanspolitiska mål” används omväxlande med samma innebörd.

För att upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna är det i detta osäkra läge av särskild vikt att uppföljningen av de budgetpolitiska målen och regeringens strategi för att säkerställa överskottsmålet presenteras utförligt och tydligt.

Syftet med denna granskningsrapport är att bedöma hur det finanspolitiska ramverket tillämpas och hur de finanspolitiska målen följs upp och redovisas i vårpropositionen 2010. En utgångspunkt för granskningen är de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till regeringen i tidigare rapporter.³ En annan utgångspunkt är regeringens egna utfästelser om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.

Regeringens arbete med översynen av det finanspolitiska ramverket berörs översiktligt i kapitel 2. Kapitel 3 behandlar utgiftstaken för åren 2011–2014. Regeringens redovisning av kommunsektorns ekonomi och det kommunala balanskravet tas upp i kapitel 4, medan kapitel 5 behandlar bedömningen av BNP-gapet och potentiell BNP. Slutligen tas några frågor i anslutning till redovisningen av finanspolitikens hållbarhet upp i kapitel 6. Vissa termer och begrepp som används i rapporten förklaras i bilaga 1.

I tabeller och diagram används förkortningen VP10 för vårpropositionen 2010 och BP10 för budgetpropositionen för 2010 etc.

³ Se bilaga 2 för en förteckning av de rapporter som publicerats inom granskningsstrategin "Offentliga finanser".

2 Regeringens översyn av det finanspolitiska ramverket

I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen en översyn av det finanspolitiska ramverket mot bakgrund av att det varit i bruk i drygt 10 år. Erfarenheterna angavs i huvudsak vara goda och ramverket skulle i allt väsentligt behållas. Ledstjärnor för översynen skulle vara ökad transparens (öppenhet och tydlighet) samt förbättrad möjlighet till extern uppföljning och utvärdering.⁴

Översynen har hittills resulterat i ett antal utredningar och åtgärder:

1. I vårpropositionen 2007 aviserades en översyn av budgetlagen (1996:1059) i syfte att pröva om utgiftstaket bör göras obligatoriskt. Efter utredning och riksdagsbeslut infördes ett sådant obligatorium i budgetlagen med ikraftträdande den 1 januari 2010.
2. I samma proposition föreslogs inrättandet av ett finanspolitiskt råd med uppgift att bland annat följa upp hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till överskottsmålet och utgiftstaket. Rådet inrättades i augusti 2007 och har hittills publicerat tre större rapporter.
3. I juni 2009 beslutade regeringen om direktiv till en översyn av budgetlagen (dir. 2009:55). Utredningen redovisades den 15 mars 2010.
4. I februari 2010 publicerades en departementsskrivelse om överskottsmålet (Ds 2010:4 Utvärdering av överskottsmålet).
5. I vårpropositionen 2010 föreslås att budgetlagen ändras så att det blir obligatoriskt för regeringen att föreslå ett överskottsmål och att redovisa hur målet uppnås.
6. I mars 2010 beslutade regeringen om direktiv till en utredning om hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas (dir. 2010:29).
7. Redovisningen i de ekonomiska propositionerna av finanspolitiska mål och långsiktiga hållbarhetskalkyler har successivt utvecklats.

Riksrevisionen ser positivt på det utvecklingsarbete om det finanspolitiska ramverkets utformning och tillämpning som bedrivits i Regeringskansliet under de senaste åren. Det samlade resultatet av detta arbete kan nu skönjas. Väsentliga förbättringar och förtydliganden har skett på flera

⁴ Prop. 2009/10:100, s. 86.

områden. Vårpropositionen innehåller en bra sammanfattning av det utvecklingsarbete som bedrivits.

Det återstår dock frågor som ännu inte genomlysts på ett tillfredsställande sätt. Det gäller bland annat uppföljningen av överskottsmålet. Trots att regeringen betonar vikten av en effektiv uppföljning för ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk råder det enligt Riksrevisionen fortfarande oklarhet kring hur överskottsmålet bör följas upp.⁵

Det splittrade arbetet med översynen har bidragit till att vissa av de frågor som Riksrevisionen tagit upp i tidigare granskningsrapporter har hamnat mellan stolarna. Ett exempel är de frågor som diskuterades i rapporten "Sambandet mellan överskottsmålet, utgiftstaket och skattepolitiken – regeringens redovisning" (RiR 2007:22). I rapporten framhålls bland annat att de budgetpolitiska målen täcker olika delar av den offentliga sektorn och följer olika redovisningsprinciper, vilket kan vara problematiskt vid utformningen av finanspolitiken och uppföljningen av målen. Ytterligare en fråga där utvecklingsarbete bör drivas vidare gäller de långsiktiga kalkylerna och kopplingen till det medelfristiga budgetperspektivet.

⁵ Riksrevisionens synpunkter sammanfattas i remissvaret på departementsskrivelsen Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4).

3 Utgiftstaket

Rekommendationer

- Utgiftstaken 2011 och 2012 bör anpassas så att de utgör ett effektivt stöd för överskottsmålet.
 - Förslagen till utgiftstak 2013 och 2014 bör tydligt motiveras med utgångspunkt från överskottsmålet och skattepolitikens inriktning.
-

3.1 Utgiftstakets funktion

Tre år före det aktuella budgetåret beslutar riksdagen om en övre gräns för de statliga utgifterna, det så kallade utgiftstaket. Syftet är att ge riksdagen och regeringen en bättre kontroll över utgiftsutvecklingen på medellång sikt och att säkerställa att överskottsmålet uppnås. Utgiftstaket spelar också en viktig roll i regeringens interna budgetarbete genom att det tydliggör nödvändigheten av prioriteringar mellan olika utgiftsområden inom ramen för överskottsmålet och ett önskvärt skatteuttag.⁶

Enligt budgetlagen är regeringen skyldig att i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året.⁷ Regeringen föreslår normalt även justeringar av tidigare beslutade tak i budgetpropositionen. Sådana så kallade tekniska justeringar föranleds i allmänhet av förändringar av redovisningsprinciper, som påverkar utgiftstakets stramhet i förhållande till överskottsmålet. Tekniska justeringar av utgiftstaket är snarare regel än undantag.⁸

Förutom av redovisningstekniska skäl kan en takjustering behöva göras för att ändra det reella utgiftsutrymmet under taket. Det finns ingen föreskrift i budgetlagen eller någon annan lag som förhindrar regeringen att föreslå

⁶ I vårpropositionen 2010 beskriver regeringen utgiftstakets betydelse för budgetdisciplinen på följande sätt: "Utgiftstaket är den övergripande restriktionen som begränsar budgetprocessen i termer av totala utgifter. Under hela processen, från det att taket fastställs till budgetårets utgång, understryks därmed behovet av prioriteringar mellan olika utgifter." Prop. 2009/10:100, s. 84.

⁷ 40 § lag (1996:1059) om statsbudgeten. Utgiftstaket är numera obligatoriskt genom en ändring av lagen som trädde i kraft 2010-01-01.

⁸ Se skr. 2009/10:101, Årsredovisning för staten 2009, tabell 2.4, samt prop. 2009/10:100, tabell 10.3.

en justering av utgiftstaket av sådana skäl.⁹ Det kan handla om att minska utgiftsutrymmet till följd av en skattesänkning som annars skulle kunna äventyra överskotts målet. Det kan också handla om att ändra inriktningen av finanspolitiken och avvägningen mellan skatter och avgifter inom ramen för överskotts målet. En höjning av utgiftstaket minskar utrymmet för skattesänkningar och vice versa. Ytterligare ett exempel på ett motiv till en reell takjustering skulle kunna vara att en oväntat kraftig konjunktursvacka behöver mötas med kraftfulla åtgärder på utgiftssidan. En sådan justering skulle i så fall sannolikt endast avse något enstaka år.

Såväl tidigare regeringar som den nuvarande regeringen har varit mycket restriktiva med att ändra ett utgiftstak i efterhand för att påverka det reella utgiftsutrymmet. Det har bara gjorts vid två tillfällen sedan utgiftstaket infördes 1997.¹⁰

En möjlighet att säkerställa att utgiftstaket klaras är att sätta det så pass högt att en konflikt med utgiftsnivån blir mycket osannolikt. Budgeteringsmarginalen görs med andra ord så stor att endast en mycket extrem utgiftsutveckling kan hota taket. Detta medför dock att utgiftstaket förlorar sin betydelse som styråra för utgiftspolitiken och att förtroendet för regeringens förmåga att säkerställa stabila offentliga finanser riskerar att skadas. För att utgiftstaket ska vara ett effektivt stöd för finanspolitiken måste det utgöra en påtaglig begränsning för den maximala utgiftsnivå som är förenlig med såväl överskotts målet som den önskvärda inriktningen av skattepolitiken. Även om utgiftstaket inte ska betraktas som ett utgiftsmål, innebär det i praktiken att taket inte bör sättas högre än att en utgiftsnivå nära taket kan tolereras. Vid större förändringar av utgifterna kan det innebära att taket behöver ändras för att bättre återspegla det reella utgiftsutrymme som bedöms föreligga inom ramen för överskotts målet och inriktningen av skattepolitiken.

3.2 Budgeteringsmarginalen 2010–2012

I granskningen av budgetpropositionen för 2010¹¹ påpekade Riksrevisionen att förslaget till utgiftstak för 2012 skapade en budgeteringsmarginal på nära 50 miljarder kronor, vilket överstiger regeringens uttalade riktmärke för osäkerhetsmarginalen med cirka 20 miljarder kronor.¹² Någon särskild

⁹ Se Ds 2010:9 "Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak", s. 25.

¹⁰ Justeringar avsåg utgiftstaken 2000 och 2007.

¹¹ RiR 2009:17.

¹² Regeringens riktlinjer för budgeteringsmarginalen är att den ska uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för år t+1, minst 2 procent för år t+2 och minst 3 procent för år t+3. Den stegvis ökande marginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt. Med utgiftsnivåer kring 1 000 miljarder kronor motsvarar detta osäkerhetsmarginaler på 10, 15, 20 respektive 30 miljarder kronor. Se prop. 2009/10:100, s. 229.

motivering till den stora budgeteringsmarginalen gavs inte. Snarare betonade regeringen behovet av en restriktiv utgiftspolitik för att säkerställa överskottsmålet efter krisen. Inte heller fördes i propositionen något resonemang om marginalens storlek i förhållande till inriktningen av skattepolitiken.

Jämfört med budgetpropositionen för 2010 bedömer regeringen i vårpropositionen att de takbegränsade utgifterna 2009–2012 blir lägre samtliga år. Skälet är framför allt lägre utgifter för sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen än vad som förutsågs i budgetpropositionen. En bidragande orsak är också att regeringen i budgetpropositionen för 2010 gjorde ett beräkningstekniskt antagande som höjde nivån på pensionsutgifterna med 6,5 miljarder kronor 2011 och 2012. Detta beräkningstekniska antagande gjordes i avvaktan på pensionsgruppens diskussion om en eventuell begränsningsregel som skulle jämna ut variationer i pensionerna mellan åren. En sådan begränsningsregel är inte längre aktuell och regeringen gör därför inte motsvarande beräkningstekniska antagande i vårpropositionen. Med oförändrat utgiftstak innebär detta att budgeteringsmarginalen förutses bli större i motsvarande grad.

Tabell 3.1 visar utgiftstak, takbegränsade utgifter och budgeteringsmarginaler 2009–2012 i vårpropositionen och budgetpropositionen. Utgiftsprognoserna i vårpropositionen innebär att budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012 ökar till drygt 50 respektive 70 miljarder kronor. Enligt regeringens riktlinjer är det 40 respektive 50 miljarder mer än vad som motiveras av osäkerheten i utgiftsprognoserna på ett respektive två års sikt.

I praktiken innebär detta att utgiftstaket inte utgör någon restriktion för utgiftsutvecklingen under 2011 och 2012. Regeringen framhåller att det i första hand är utgiftstaket 2014 som begränsar utrymmet för permanenta reformer 2011 och 2012. Regeringen framhåller också att det är överskottsmålet snarare än utgiftstaket som begränsar reformutrymmet på utgiftssidan under dessa år.¹³ Detta innebär emellertid att utgiftstaket förlorar sin roll som verktyg för att uppnå överskottsmålet under en period då osäkerheten om återställandet av den offentligfinansiella stabiliteten är särskilt stor.¹⁴

Utgiftstaket utgör en skarp och operativ restriktion för utgifterna såväl i regeringens interna budgetberedning som i genomförandet av budgeten. Bristen på tydlighet och skärpa i regeringens redovisning av avvikelserna från

¹³ Prop. 2009/10:100, s. 238.

¹⁴ I den övergripande beskrivningen av det finanspolitiska ramverket framhåller regeringen att "en viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå ...", prop. 2009/10:100, s. 84–85.

överskottsmålet har påtalats av Riksrevisionen i flera rapporter.¹⁵ Bristerna i uppföljningen innebär att överskottsmålet är en väsentligt mjukare restriktion än utgiftstaket och att överskottsmålet därmed på kort sikt är mindre styrande för budgetpolitiken. De stora budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012 riskerar därför att urholka stramheten i budgetprocessen och äventyra återgången till stabila överskott i de offentliga finanserna.

Tabell 3.1 Budgeteringsmarginalen 2009–2012. Miljarder kronor.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------|------|-------|-------|-------|
| VP10 | | | | |
| Utgiftstak | 989 | 1 024 | 1 054 | 1 074 |
| Takbegränsade utgifter | 965 | 995 | 1 001 | 1 003 |
| Budgeteringsmarginal | 24 | 29 | 53 | 71 |
| BP10 | | | | |
| Utgiftstak | 989 | 1 024 | 1 054 | 1 074 |
| Takbegränsade utgifter | 975 | 1 007 | 1 017 | 1 025 |
| Budgeteringsmarginal | 14 | 17 | 37 | 49 |
| VP10 jämfört med BP10 | | | | |
| Utgiftstak | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Takbegränsade utgifter | -11 | -11 | -16 | -22 |
| Budgeteringsmarginal | 11 | 11 | 16 | 22 |

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

3.3 Regeringens bedömning av utgiftstak 2013 och 2014

Utgiftstaket för det tredje tillkommande året beslutas av riksdagen på förslag av regeringen i budgetpropositionen. Sedan 2007 lämnar regeringen en preliminär bedömning av lämplig nivå på taket redan i vårpropositionen. Ambitionen är att denna bedömning ska överensstämma med förslaget i budgetpropositionen. Syftet är att stärka det medelfristiga perspektivet i budgetpolitiken.

Som framgått av avsnitt 3.2 efterlyste Riksrevisionen i granskningen av budgetpropositionen för 2010 en motivering till den stora budgeteringsmarginalen 2012 som regeringens förslag till nytt utgiftstak resulterade i. I vårpropositionen 2010 redovisar regeringen en preliminär bedömning av utgiftstaket för två tillkommande år – 2013 och 2014. För båda åren innebär bedömningen att budgeteringsmarginalen sätts högre än någonsin tidigare.

¹⁵ Se även Riksrevisionens remissvar på "Utvärdering av överskottsmålet", Ds 2010:4.

Tabell 3.2 visar budgeteringsmarginalerna i regeringens bedömningar och förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året i ett antal vår- och budgetpropositioner. Det framgår att budgeteringsmarginalerna för år t+3 successivt har utökats. Fram till och med budgetpropositionen för 2008 uppgick budgeteringsmarginalen till 0,5–1 procent av BNP. Ett fullt utnyttjande av budgeteringsmarginalen var i de flesta fall också förenligt med ett överskott i de offentliga finanserna på omkring eller över 1 procent av BNP.¹⁶ Samtidigt utformades de medelfristiga framskrivningarna normalt så att konjunkturläget antogs neutralt (BNP-gap lika med noll) i slutåret, vilket innebär att det faktiska sparandet är lika stort som det konjunkturjusterade sparandet. Ett fullt utnyttjande av utgiftsutrymmet under taket var således förenligt med överskottsmålet – i varje fall mätt med det konjunkturjusterade sparandet.

Tabell 3.2 Budgeteringsmarginaler för det tredje tillkommande året. Miljarder kronor.¹⁷

| Proposition | BPo5 | BPo6 | BPo7 | VPo7 | BPo8 | VPo8 | BPo9 | VPo9 | BP1o | VP1o | VP1o |
|---------------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| År t+3 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2010 | 2011 | 2011 | 2012 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Utgiftstak | 943 | 982 | 1 003 | 1 033 | 1 018 | 1 048 | 1 050 | 1 080 | 1 074 | 1 084 | 1 094 |
| Budgeteringsmarginal | 10 | 18 | 30 | 27 | 34 | 51 | 49 | 48 | 49 | 64 | 56 |
| % av utgifter | 1,1 | 1,9 | 3,1 | 2,7 | 3,5 | 5,1 | 4,9 | 4,7 | 4,8 | 6,3 | 5,3 |
| % av BNP | 0,3 | 0,6 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,8 | 1,5 |
| Finansiellt sparande, % av BNP | 0,9 | 1,6 | 3,1 | 3,2 | 3,6 | 4,1 | 2,5 | -2,0 | -1,1 | 1,3 | 2,2 |
| BNP-gap, % av BNP | 0,0 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,5 | -6,2 | -3,0 | -1,1 | -0,3 |
| Konjunkturjusterat sparande, % av BNP | 0,9 | 1,6 | 3,2 | 3,2 | 3,6 | 4,1 | 2,8 | 1,4 | 0,6 | 1,9 | 2,3 |

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar

Anm: I vårpropositionen 2010 redovisar regeringen en bedömning av utgiftstaket även för det fjärde tillkommande året (2014).

Från och med vårpropositionen 2008 förefaller regeringen ha valt en strategi med högre utgiftstak i förhållande till de prognostiserade utgifterna. Budgeteringsmarginalen ligger kring 1,5 procent av BNP. Samtidigt är prognosen för de offentliga finanserna svagare. Även om hela utrymmet under taket inte bör intecknas inför ett budgetår kommer utgiftstaket därför utgöra ett svagare stöd för överskottsmålet än tidigare.

Utgiftstaket 2013 och 2014 ökar med 10 miljarder kronor per år. Regeringen framhåller att denna ökningstakt är väl avvägd och innebär en återgång mot utgiftstak som i högre grad är förenliga med överskottsmålet.¹⁸

¹⁶ En sådan kalkyl är både partiell och statisk. Den kan dock ge en indikation på hur pass bindande utgiftstaket är i förhållande till överskottsmålet.

¹⁷ I BPo5 redovisades ett "preliminärt tak" för 2007. Taket för 2007 fastställdes i BPo6 till 949 miljarder kronor med en budgeteringsmarginal på 12 miljarder kronor.

¹⁸ Prop. 2009/10:100, s. 240.

Regeringen motiverar de väl tilltagna budgeteringsmarginalerna 2013 och 2014 med att osäkerheten om utgiftsbedömningen är stor. Framskrivningen av utgifterna bygger på en fortsatt nedgång av antalet personer i ersättningssystemen för ohälsa och arbetsmarknad från 2009 års nivå. Om denna nedgång uteblir helt blir utgifterna 40 miljarder kronor högre än vad som prognostiserats. Detta kan, enligt regeringen, tala för en större osäkerhetsmarginal än normalt.¹⁹ Innebörden tycks vara att en felbedömning av utgifterna fullt ut ska kunna absorberas av budgeteringsmarginalen i stället för att föranleda åtgärder för att uppnå de önskade utgiftsnivåerna.

I propositionens avsnitt om långsiktiga hållbarhetsberäkningar redovisas ett antal scenarier. I ett scenario antas utgifterna öka så att budgeteringsmarginalen uppgår till 1 procent av de takbegränsade utgifterna 2014, vilket är den osäkerhetsmarginal som krävs vid ingången till ett budgetår enligt regeringens riktlinjer. Kalkylen visar att en sådan utgiftsutveckling fram till 2014 skulle försvaga den långsiktiga hållbarheten påtagligt. Regeringens egen beräkning visar således att den stora budgeteringsmarginalen 2014 riskerar att äventyra hållbarheten i de offentliga finanserna.²⁰

3.4 Slutsatser och rekommendationer

Regeringens syn på utgiftstakets roll i det finanspolitiska ramverket sammanfattas i vårpropositionen: "Utgiftstaket för staten är ... ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskotts målet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll."²¹

Det är emellertid svårt att se att dessa principer och intentioner kommer till uttryck i de budgeteringsmarginaler som redovisas i vårpropositionen. Åren 2011 och 2012 uppgår budgeteringsmarginalen till 50 respektive 70 miljarder kronor, det vill säga långt utöver regeringens riktlinjer för nödvändig osäkerhetsmarginal. Storleken på dessa budgeteringsmarginaler riskerar att helt eliminera utgiftstakets roll i den finanspolitiska styrningen. Utgiftstaken 2011 och 2012 bör därför anpassas så att de utgör ett effektivt stöd för överskotts målet.

¹⁹ Prop. 2009/10:100, s. 240.

²⁰ Prop. 2009/10:100, s. 276 och tabell 12.4.

²¹ Prop. 2009/10:100, s. 84–85.

För 2013 och 2014 har riksdagen ännu inte beslutat om utgiftstak, men regeringen redovisar numera regelmässigt en bedömning av lämplig nivå i vårpropositionen. De tak som bedöms som lämpliga innebär att budgeteringsmarginalerna även 2013 och 2014 är stora i förhållande till överskottsmålet. Bedömningen av lämpligt tak bör tydligare motiveras med utgångspunkt från överskottsmålet och skattepolitikens inriktning.

4 Kommunsektorns finanser

Rekommendationer

- Grunderna för prognoserna för den kommunala konsumtionsvolymen bör förtydligas.
 - Kostnadsvolymen bör redovisas tillsammans med konsumtionsvolymen. En prognostiserad produktivitet utveckling bör underbyggas.
 - Jämförelser med föregående prognos och förklaringar till revideringar bör ingå i redovisningen av prognoserna.
-

4.1 Balans eller god ekonomisk hushållning?

Kapitel 8 i kommunallagen (1991:900) behandlar den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. Den första paragrafen föreskriver att "kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer". Lagen anger inte mer precist vad detta innebär. Däremot kräver lagen att budgeten ska innehålla finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Målen ska anges i ett treårigt perspektiv.

Kommunallagen innehåller också ett mer specifikt krav, nämligen att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Detta är det så kallade balanskravet. Att balanskravet tilldrar sig så stor uppmärksamhet i diskussionen om kommunsektorns finanser beror sannolikt på att det är ett enkelt och preciserat mått.

Vad som karakteriserar god ekonomisk hushållning kan variera mellan olika kommuner och landsting. En ofta använd schablon är att god ekonomisk hushållning förutsätter ett positivt resultat motsvarande 2 procent av summan av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.²² För sektorn som helhet innebär det ett resultatmässigt överskott på 15–20 miljarder kronor och ett finansiellt sparande på 10–15 miljarder kronor.²³

²² Se till exempel "Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2009". Skr. 2009/10:102, s. 13.

²³ Balanskravet avser det budgeterade resultatet enligt den kommunala redovisningen. Uppställningen av budgeten baseras på god redovisningsred, vilket innebär att intäkter och kostnader periodiseras. En investeringsutgift påverkar därför inte det ekonomiska resultatet omedelbart utan under flera år i form av avskrivningar. Det finansiella sparandet enligt nationalräkenskaper påverkas däremot direkt av en investeringsutgift.

4.2 Balanskravet

Balanskravet beskrivs ibland som problematiskt ur stabiliseringspolitisk synvinkel. Om kommuner och landsting balanserar sina budgetar oberoende av konjunkturläget är risken stor att man sparar i en lågkonjunktur när skatteunderlaget viker, samtidigt som det skapas ett expansionsutrymme i en högkonjunktur när skatteintäkterna växer. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att balanskravet riskerar att försvaga de så kallade automatiska stabilisatorerna i de offentliga finanserna.²⁴

Mot bakgrund av bland annat erfarenheterna under de senaste åren har regeringen nyligen tillsatt en utredning med uppgift att undersöka om kommuner och landsting agerar procykliskt, det vill säga förstärker konjunktursvängningarna, och vilka ändringar i det nuvarande regelverket som skulle kunna motverka detta.²⁵

Kommunallagens krav på den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting kan ses som en "intern stabilitetspakt". På liknande sätt finns i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt ett regelverk med preciserade finansiella mål och restriktioner för medlemsstaternas finanspolitik. Balanskravet kan liknas vid gränsen på 3 procent av BNP för medlemsstaternas finansiella underskott. I båda fallen handlar det om miniminivåer för vad som är acceptabelt – inte om mål som ska uppnås.

I stabilitets- och tillväxtpakten finns, utöver underskottsgränsen, medelfristiga mål för de enskilda länderna. Syftet med de medelfristiga målen är att medlemsländerna ska upprätthålla en marginal till underskottsgränsen för att ge utrymme för de automatiska stabilisatorerna i en lågkonjunktur. Dessutom ska det medelfristiga målet bidra till att säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna på längre sikt. Målet om god ekonomisk hushållning kan sägas fylla samma syfte för finanserna i kommuner och landsting som det medelfristiga målet i stabilitets- och tillväxtpakten fyller för medlemsländernas offentliga finanser.

En starkare betoning av god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting och en tydligare uppföljning från statens sida skulle öka respekten för detta krav på kommunsektorns finanser.²⁶ Om målet god ekonomisk hushållning klaras i kommuner och landsting torde det ekonomiska resultatet endast undantagsvis behöva komma i konflikt med balanskravet.²⁷ Risken för konjunkturförstärkande utgiftsbeteenden i kommunsektorn skulle minska avsevärt.

²⁴ Se bilaga 1.

²⁵ Dir. 2010:29.

²⁶ Statens uppföljning av kommunsektorns ekonomi granskas i RiR 2007:16 "Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi".

²⁷ Undantagsklausuler för särskilt besvärliga situationer finns för övrigt i såväl kommunallagen som i stabilitets- och tillväxtpakten.

Beskrivningen av kommunsektorns finanser i de ekonomiska propositionerna tar i allt väsentligt sin utgångspunkt i balanskravet snarare än i god ekonomisk hushållning. I direktiven till den nyligen tillsatta utredningen om balanskravets konjunktoreffekter betonas dock att balanskravet endast anger vad som är den lägsta godtagbara resultatnivån. ”Om utgångspunkten i stället är nivåer som innebär positiva resultat i enlighet med målet om god ekonomisk hushållning, medför detta att det finns ett visst utrymme att parera tillfälliga intäktsminskningar, eller kostnadsökningar, utan att bryta mot balanskravet eller att verksamheterna behöver påverkas.”²⁸

4.3 Kommunsektorns ekonomi

Vårpropositionen ger en relativt fyllig bild av kommunsektorns utveckling. Därtill finns ”metodavsnitt” som behandlar dels skillnaden mellan kommunal sysselsättning och kommunalt finansierad sysselsättning, dels tolkningen av kommunal konsumtionsvolym enligt nationalräkenskapernas nya redovisningsprinciper.

Liksom i tidigare propositioner är emellertid framställningen splittrad mellan flera avsnitt, vilket gör det svårt att få en samlad bild av kommunsektorns utveckling under prognosperioden.²⁹ Dessutom saknas tydliga jämförelser med prognosen i budgetpropositionen för 2010 och en redogörelse för revideringarna av prognosen. Detta är en brist eftersom prognoserna har ändrats relativt kraftigt.

Tabell 4.1 visar prognosen för kommunsektorns finanser i vårpropositionen. För varje delpost anges också förändringen jämfört med budgetpropositionen. Av tabellen framgår att inkomsterna 2011 och 2012 nu väntas bli högre till följd av högre skatteintäkter. Trots det försvagas det finansiella sparandet eftersom konsumtionsutgifterna väntas bli hela 20 miljarder kronor högre 2011 och 2012 än i budgetpropositionen. Det ekonomiska resultatet förväntas bli relativt starkt i år, men försvagas kraftigt 2011. God ekonomisk hushållning enligt det schablonmässiga riktmärket om ett resultat motsvarande 2 procent av skatte- och statsbidragsintäkterna uppnås inte något år under prognosperioden.

²⁸ Dir. 2010:29, s. 5.

²⁹ Kommunsektorn behandlas i följande avsnitt:
6.3.1 Sysselsättning
8.1.2 Konsumtionsvolym
9.1.2 Kommuner och landsting
10.6 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet
11.5 Kommunernas finanser

Tabell 4.1 Kommunernas finanser i vårpropositionen jämfört med budgetpropositionen. Miljarder kronor.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------------|-----------|----------|----------|----------|----------|
| <i>Inkomster</i> | 776 | 784 | 807 | 835 | 868 |
| | +3 | +12 | +16 | | |
| Skatter | 535 | 553 | 575 | 600 | 626 |
| | +7 | +13 | +19 | | |
| Statsbidrag | 138 | 126 | 123 | 122 | 122 |
| | +1 | +2 | +1 | | |
| Övriga inkomster | 103 | 105 | 109 | 113 | 120 |
| | -5 | -3 | -4 | | |
| <i>Utgifter</i> | 772 | 792 | 811 | 837 | 867 |
| | -1 | +20 | +18 | | |
| Konsumtion | 650 | 665 | 680 | 703 | 726 |
| | +4 | +21 | +20 | | |
| Övriga utgifter | 122 | 127 | 131 | 134 | 141 |
| | -5 | -1 | -2 | | |
| <i>Finansiellt sparande</i> | 4 | -8 | -4 | -2 | 1 |
| | +4 | -8 | -2 | | |
| <i>Ekonomiskt resultat</i> | 10 | 1 | 5 | 7 | 9 |
| | +6 | -5 | +2 | | |

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

4.4 Kommunal konsumtion

I Riksrevisionens granskning av budgetpropositionen för 2010 ifrågasattes den kraftiga produktivetsökning 2011 som byggts in i prognosen för kommunsektorns utveckling. Den enda motivering som gavs var att kostnadsbesparingar skulle krävas i kommuner och landsting för att klara balanskravet. Besparingarna antogs inte påverka produktionen av kommunala tjänster i form av utbildning, vård och omsorg. Innebörden av prognosen var oklar.

Svårigheterna att tolka kommunprognoserna i de ekonomiska propositionerna hänger samman med hur prognoserna är uppbyggda och vilka förutsättningar de bygger på. De generella statsbidragen antas i princip vara oförändrade under hela prognosperioden, vilket innebär att bidragens realvärde successivt urholkas. Dessutom förutsätts kommunalskatten vara oförändrad. Med dessa restriktioner på inkomstsidan krävs en mycket återhållsam utveckling av utgifterna, trots att framskrivningarna regelmässigt inriktas mot att endast balanskravet ska klaras. För att "god ekonomisk hushållning" ska uppnås krävs en väsentligt större återhållsamhet med utgifterna.

Tolkningen av prognoserna kompliceras av att nationalräkenskaperna sedan 2007 tillämpar en ny metod för beräkning av den kommunala konsumtionsvolymen.³⁰ Prognoserna påverkas av metodomläggningen såtillvida att väsentliga delar av den kommunala konsumtionen numera skrivs fram med den demografiska utvecklingen snarare än som tidigare med volymen insatta resurser i kommunal verksamhet. Enkelt uttryckt skrivs konsumtionsvolymen inte som tidigare fram med antal lärare, läkare eller sjuksköterskor utan i stället med antal elever, vårdtillfällen och behandlingar.³¹

En konsekvens av den tillämpade prognosmetoden är att resursinsatsen riskerar att "frikopplas" från konsumtionen av kommunala tjänster. En återhållsam kostnadsutveckling avspeglas inte i konsumtionsvolymen, utan i en starkare "produktivitetsutveckling". Vid framskrivningen av konsumtionen med demografiska variabler beaktas inte att kvaliteten på de kommunala tjänsterna kan variera med resursinsatsen. Prognoserna blir därför svårtolkade och i värsta fall missvisande.³²

Tillsammans med konsumtionsprognosen redovisas även en "kostnadsvolym". Kostnadsvolymen är en sammanvägning av resursinsatserna i form av löner och insatsvaror (i fasta priser). Före 2007 var kostnadsvolymen det mått på kommunal konsumtion som användes i nationalräkenskaperna och som också låg till grund för prognoserna. En mer restriktiv utgiftsutveckling slog därför direkt igenom i en svagare utveckling av den kommunala konsumtionen.

Konsumtionsvolymen avser således att mäta mängden utförda tjänster med kommunal finansiering medan kostnadsvolymen avser att mäta resursinsatsen. En högre konsumtionsvolym stärker BNP medan en lägre kostnadsvolym stärker de kommunala finanserna. Skillnaden mellan de båda volymtalen kan tolkas som ett produktivetsmått.

Tabell 4.2 visar hur de båda måtten på kommunsektorns verksamhetsvolym utvecklas enligt vårpropositionen. Prognosen innebär att den kommunala konsumtionen ökar med knappt 1 procent per år fram till 2014. Ökningen av kostnadsvolymen är betydligt svagare, vilket innebär

³⁰ Konjunkturinstitutet juni 2008, fördjupningsruta. Den förändrade redovisningen i nationalräkenskaperna följer krav från Eurostat.

³¹ Se prop. 2009/10:100, s. 187 för en kort beskrivning av regeringens prognosmetod.

³² Prognosmetoden beskrivs på följande sätt i vårpropositionen (prop. 2009/10:100, s. 188): "Prognosen för konsumtionen enligt volymmättsmetoden bygger i hög grad på demografiska framskrivningar och kan därigenom sägas spegla vilken konsumtionsutveckling som krävs för att bibehålla befintlig standard. Kommuner och landsting har emellertid att förhålla sig till ett i kommunallagen stadgat balanskrav, som innebär att de måste balansera sina budgetar varje enskilt år. Av detta skäl är det inte rimligt att ensidigt beakta den demografiska utvecklingen när konsumtionen enligt kostnadsmetoden prognostiseras. I stället är det i hög grad utvecklingen av inkomsterna som sätter ramen för prognosen avseende konsumtionen enligt kostnadsmetoden."

att prognosen förutsätter en fortgående "produktivitetsutveckling" i de kommunala verksamheterna på i genomsnitt ca 0,5 procent per år under prognosperioden.

Tabell 4.2 Kommunal konsumtion. Procentuell förändring.

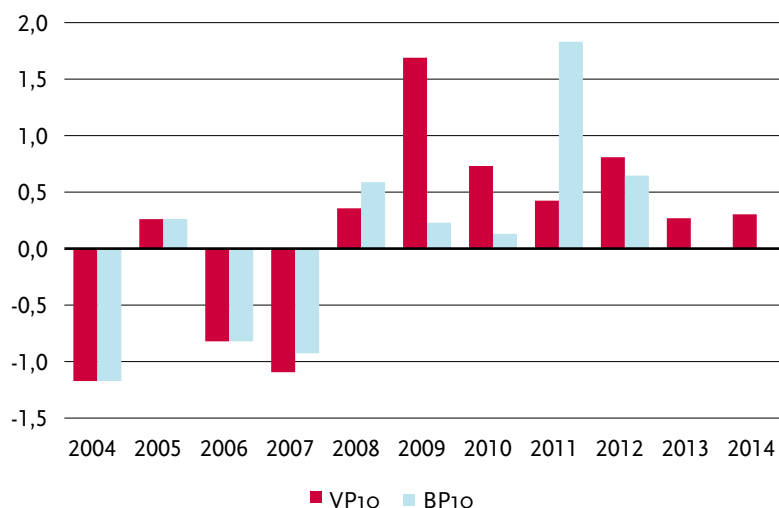
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| VP10 | | | | | | |
| Konsumtionsvolym | 2,3 | 1,0 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,8 |
| Kostnadsvolym | 0,6 | 0,3 | 0,2 | -0,2 | 0,5 | 0,5 |
| Konsumtion/kostnad | 1,7 | 0,7 | 0,4 | 0,8 | 0,3 | 0,3 |
| BP10 | | | | | | |
| Konsumtionsvolym | 0,5 | 0,5 | -0,3 | -0,2 | | |
| Kostnadsvolym | 0,3 | 0,4 | -2,1 | -0,8 | | |
| Konsumtion/kostnad | 0,2 | 0,1 | 1,8 | 0,6 | | |

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Av tabellen framgår också att prognoserna för såväl konsumtionsvolymen som "produktiviteten" har reviderats kraftigt sedan budgetpropositionen. Det preliminära utfallet från nationalräkenskaperna för konsumtionsvolymen 2009 blev väsentligt högre än prognostiserat, men har sedan reviderats ned av SCB genom ett nytt metodbyte.³³ För perioden 2010–2012 har konsumtionsvolymen reviderats upp samtliga år jämfört med budgetpropositionen. Även kostnadsvolymer har reviderats upp för flertalet år. Produktivitetsutvecklingen har reviderats både uppåt och nedåt. Av figur 4.1 framgår också att konsumtionsvolymen över lag antas öka snabbare än kostnadsvolymer under prognosperioden, medan det omvända förhållandet överväger under åren dessförinnan.

³³ I de reviderade nationalräkenskaper som publicerades den 6 maj ökar konsumtionsvolymen 2009 med 1,3 procent medan kostnadsvolymer ökar med 1 procent. "Produktiviteten" ökar således med endast 0,3 procent 2009 i SCB:s reviderade utfallsberäkning.

Figur 4.1 "Produktivitet" i kommunal verksamhet. Procentuell förändring.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

4.5 Slutsatser och rekommendationer

Kommunsektorn utgör en stor del av samhällsekonomin sysselsättningsmässigt. Merparten av välfärdstjänster produceras och finansieras inom kommuner och landsting. Utveckling inom kommunsektorn tilldrar sig också stort intresse i den allmänna debatten. Det är därför angeläget med en utförlig och tydlig beskrivning av prognoserna i de ekonomiska propositionerna.

Prognoserna för kommunsektorns finanser görs i princip under förutsättningen att de generella statsbidragen och kommunalskatterna är oförändrade. För att balanskravet ska klaras innebär detta vanligtvis att utrymmet för utgiftsökningar är mycket begränsat.

Det finns en risk att de nya metoderna att mäta den kommunala konsumtionen döljer sambandet mellan konsumtionen av välfärdstjänster och kostnaderna att producera dem. Den kommunala konsumtionen kan hållas uppe i prognosen samtidigt som resursinsatsen hålls tillbaka för att klara balanskravet. Prognoserna riskerar därmed att bygga på en produktivitetsutveckling som snarast har karaktären av en residual. Det är viktigt att en prognostiserad produktivitetsökning underbyggs för att den samlade kommunprognosen ska vara trovärdig. Där detta inte är möjligt bör utgångspunkten vara att konsumtionsvolym och kostnadsvolym följer varandra.

Grunderna för prognoserna för den kommunala konsumtionsvolymen bör redovisas tydligt och utförligt. Såväl kostnadsvolym

som konsumtionsvolym bör redovisas. En prognostiserad produktivitetsutveckling bör underbyggas.

Jämförelser med föregående prognos för kommunsektorns reala och finansiella utveckling förekommer bara undantagsvis i redovisningen. Förklaringar till prognosrevideringar är av stor betydelse för tolkningen av prognosen. Därför bör systematiska jämförelser med föregående prognos och förklaringar till revideringar vara ett stående inslag i redovisningen av prognoserna.

5 Potentiell BNP

Rekommendation

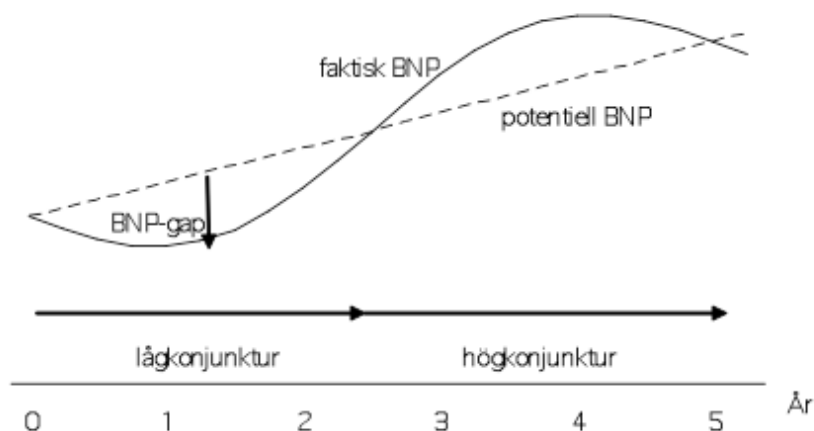
- Prognosen för potentiell BNP bör redovisas mer utförligt.
 - Förändringar i bedömningen av potentiell BNP jämfört med föregående prognos bör förklaras och skillnader i bedömningarna jämfört med andra prognosinstitut kommenteras.
-

5.1 Definitioner

Potentiell BNP definieras som den produktionsnivå som kan upprätthållas vid normalt utnyttjande av tillgängliga produktionsfaktorer i form av arbetskraft och kapital. Begreppet avser således inte den maximalt möjliga produktionsnivån. BNP-gapet definieras som skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP. BNP-gapet anges normalt i procent av potentiell BNP (se faktaruta).

BNP-gapet utgör en sammanfattande indikator på konjunkturläget. Ett negativt BNP-gap innebär att ekonomin inte producerar med sin normala kapacitet, medan ett positivt gap innebär att resursanvändningen är ansträngd. Produktionen överstiger den långsiktigt hållbara nivån, och inflationen riskerar att ta fart. Figur 5.1 visar en stiliserad bild av potentiell BNP och BNP-gapet.

Figur 5.1 Faktisk och potentiell BNP



Potentiell BNP och BNP-gap utgör centrala variabler för utformningen av finanspolitiken. Ett positivt och växande BNP-gap signalerar en risk för överhettning i ekonomin och ett behov av åtstramning genom penning- och eventuellt finanspolitiska åtgärder. Omvänt kan stimulanser vara motiverade när BNP-gapet indikerar en försvagning av konjunkturen.

BNP-gapet spelar också en central roll i uppföljningen av överskottsmålet. Målet följs bland annat upp med konjunkturjusterade indikatorer där BNP-gapet används för att rensa bort konjunkturläget inverkan på den offentliga sektorns finansiella sparande. Till exempel utgörs det så kallade strukturella sparandet ett enskilt år av det faktiska sparandet minus 0,55 x BNP-gapet.³⁴ Bedömningen av BNP-gapet är således av stor betydelse för uppföljningen av överskottsmålet.

Samband mellan olika gap

I propositionerna redovisas bedömningen av BNP-gapet vanligtvis som summan av ett arbetsmarknadsgap och ett produktivitetsgap. Beräkningen kan illustreras på följande sätt. BNP kan delas upp i två komponenter:

$$BNP = tim * \frac{BNP}{tim} = tim * prd$$

där tim = antal arbetade timmar och prd = BNP per arbetad timme.

Liknande samband gäller för potentiell BNP, potentiell sysselsättning och potentiell produktivitet:

$$BNP^{pot} = tim^{pot} * \frac{BNP^{pot}}{tim^{pot}} = tim^{pot} * prd^{pot}$$

Om de båda sambanden divideras erhålls:

$$\frac{BNP}{BNP^{pot}} = \frac{tim}{tim^{pot}} * \frac{prd}{prd^{pot}}$$

Eftersom de olika gapen definieras som skillnaden mellan faktiskt och potentiellt värde dividerat med potentiellt värde erhålls:

$$\begin{aligned} \frac{BNP}{BNP^{pot}} &= 1 + \frac{BNP - BNP^{pot}}{BNP^{pot}} = 1 + BNPgap = (1 + timgap) * (1 + prdgap) \approx \\ &\approx 1 + timgap + prdgap \Rightarrow BNPgap \approx timgap + prdgap \end{aligned}$$

BNP-gapet kan således (ungefärligt) beräknas som summan av ett sysselsättningsgap ($timgap$) och ett produktivitetsgap ($prdgap$).

³⁴ Beräkningen av det strukturella sparandet omfattar även justeringar för "större engångseffekter" och "extraordinära skatteintäkter från kapitalvinster".

5.2 Regeringens prognoser

Regeringen presenterar i varje proposition en bedömning av BNP-gapet, som i sin tur bygger på en prognos på potentiell BNP. Bedömningarna har förändrats kraftigt i de senaste propositionerna. Figur 5.4 visar förändringarna av BNP-gapet från budgetpropositionen för 2009, som färdigställdes veckorna innan finanskrisen bröt ut i stor skala i september 2008. I budgetpropositionen bedömdes den väntade konjunkturavmattningen bli tämligen begränsad, och BNP-gapet 2009 stannade vid minus 2 procent. Potentiell BNP antogs fortsätta att växa i "normal" takt med cirka 2,5 procent per år.

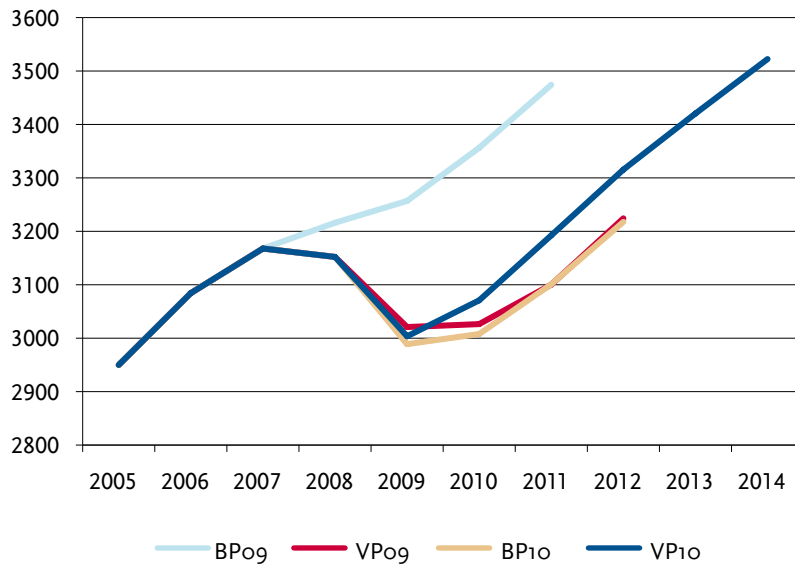
Till följd av finanskrisen och dess följder för den reala ekonomin gjordes mycket stora revideringar av tillväxtprognosen i vårpropositionen 2009 (se figur 5.2). Sammantaget bedömdes BNP 2010 bli nära 10 procent lägre än i budgetpropositionen. Samtidigt justerades bedömningen av ekonomins potentiella produktionsförmåga 2010 ned med 2,5 procent. BNP-gapet vidgades därför inte fullt lika mycket som nedrevideringen av BNP. BNP-gapet uppskattades 2010 till nära minus 9 procent i prognosen i vårpropositionen jämfört med drygt minus 1 procent i budgetpropositionen. Ett så kraftigt negativt BNP-gap uppkom inte ens under krisen i början av 1990-talet (se figur 5.5).

I regeringens senaste prognoser har BNP-gapets omfattning successivt dämpats (figur 5.4).³⁵ I budgetpropositionen för 2010 var synen på tillväxten i stort sett oförändrad jämfört med vårpropositionen 2009 (figur 5.2). Skälet till att bedömningen av konjunkturläget mätt med BNP-gapet inte var fullt så pessimistisk (mindre negativt gap) var att potentiell BNP justerades ned ytterligare (figur 5.3). Även i vårpropositionen 2010 bedömdes BNP-gapet krympa, men den här gången till följd av en mer positiv syn på tillväxten i ekonomin. Bedömningen av potentiell BNP var ungefär densamma som i budgetpropositionen, men med en något markerad ökning av ekonomins potentiella tillväxt mot slutet av prognosperioden (figur 5.3). Det går inte att utläsa av propositionerna vad som ligger bakom de stora revideringarna av potentiell BNP.³⁶

³⁵ BNP anges i fasta priser. Det betyder att såväl historik som prognoser måste korrigeras för olika basår. Dessutom måste siffserierna justeras för de revideringar av utfallen som SCB gör med jämna mellanrum. Justeringstekniken beskrivs i Riksrevisionens rapport 2006:23 "Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna".

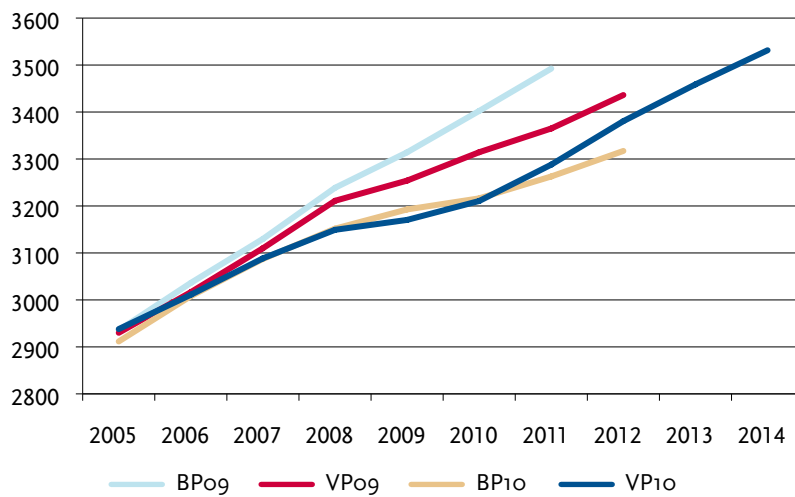
³⁶ Även för utfallsåren har revideringarna varit stora. Potentiell BNP ingår inte i den officiella statistiken och något utfall publiceras inte. Det innebär att prognoserna inte kan utvärderas på vanligt sätt.

Fig. 5.2 BNP. Miljarder kronor, 2008 års prisnivå.



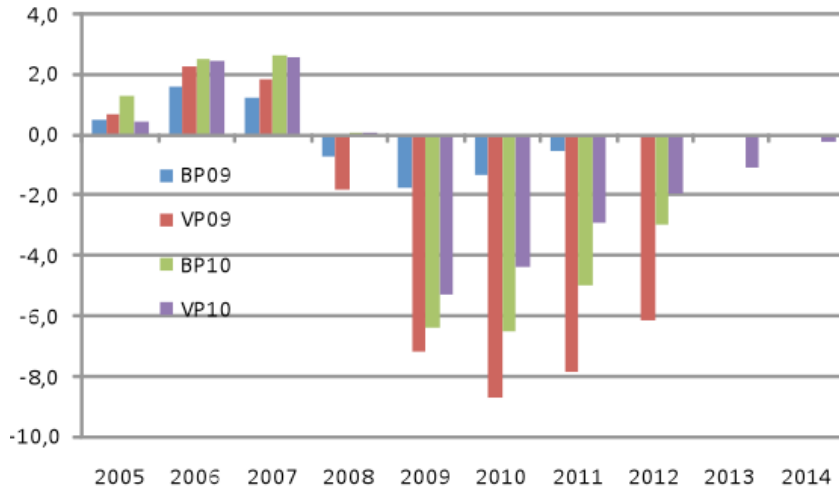
Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Fig. 5.3 Potentiell BNP. Miljarder kronor, 2008 års prisnivå.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Fig. 5.4 BNP-gap. Procent av potentiell BNP



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Det är förståeligt att prognoserna för såväl faktisk som potentiell BNP ändrades kraftigt mellan propositionerna mot bakgrund av osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen tiden närmast efter finanskrisen. Propositionerna innehåller tämligen omfattande analyser av politikens effekter på potentiell sysselsättning, medan analysen av potentiell produktivitet är ytterst knapphändigt redovisad. Det saknas också en sammanfattande diskussion av potentiell BNP och de bedömningar som ligger bakom de relativt kraftiga revideringarna under senare år.

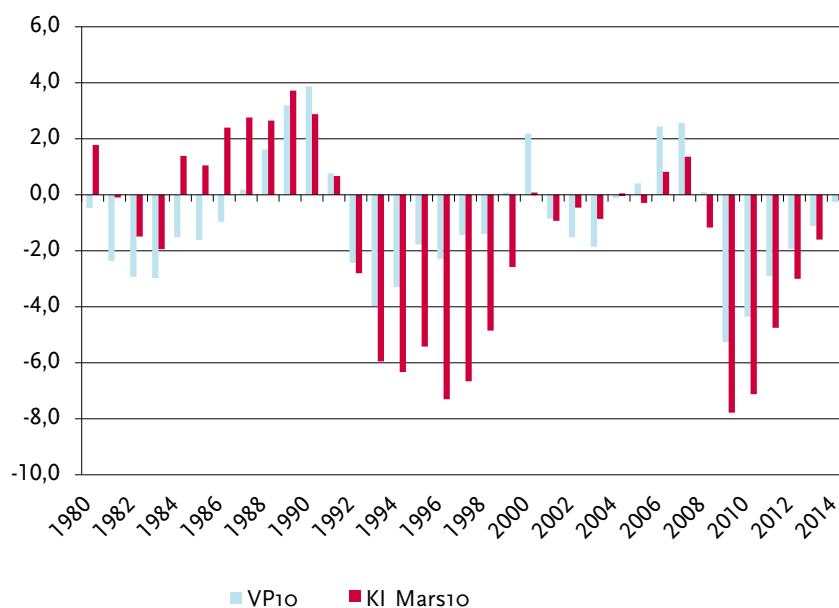
5.3 Jämförelse med Konjunkturinstitutet

Eftersom potentiell BNP inte ingår i den officiella statistiken och det därför inte finns något utfall att utvärdera regeringens prognoser mot, är transparensen i redovisningen av stor vikt. För politikens trovärdighet är det viktigt att regeringens bedömning av konjunkturläget inte markant avviker från andra prognosmakares bedömningar. Om sådana avvikelser uppkommer bör skillnaderna motiveras tydligt och trovärdigt. Någon sådan jämförelse finns emellertid inte i de ekonomiska propositionerna.

Figur 5.5 visar regeringens bedömning av BNP-gapet i vårpropositionen och Konjunkturinstitutets bedömning från mars 2010. De båda bedömningarna skiljer sig kraftigt under hela perioden. För utfallsåren, det vill säga perioden 1980-2009, är det per definition skillnader i potentiell BNP som ger upphov till skillnader i BNP-gap. Från 1990 är regeringens bedömning av konjunkturläget mätt med BNP-gapet markant mer positiv

än Konjunkturinstitutets med undantag för tre år efter millennieskiftet. Även åren framöver förutspår regeringen att den svenska ekonomin kommer att ligga närmare sin potentiella produktionsnivå än vad Konjunkturinstitutet förutser.

Figur 5.5 BNP-gap 1980–2014. Procent av potentiell BNP.



Källa: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

5.4 Slutsatser och rekommendationer

Bedömningen av konjunkturläget och resursutnyttjandet i ekonomin är av stor betydelse för finanspolitikens inriktning. BNP-gapet används som en sammanfattande indikator på konjunkturläget. BNP-gapet är också en viktig komponent i uppföljningen av överskotts målet genom att det används i beräkningen av det strukturella sparandet.

Det är därför viktigt att regeringen tydligt redovisar grunderna för bedömningen av BNP-gapet och för de ibland stora revideringarna av potentiell BNP. Eftersom det saknas utfall för potentiell BNP i form av officiell statistik bör regeringens bedömningar jämföras med andra prognosinstitut och stora avvikelser kommenteras och motiveras.

6 Finanspolitikens hållbarhet

Rekommendationer

- Presentationen och analysen av finanspolitikens hållbarhet bör vidareutvecklas.
 - Stor vikt bör läggas vid pedagogiken i framställningen och hållbarhetsanalysens koppling till inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt.
 - Den offentliga sektorns skuldsättning bör ges större utrymme i redovisningen av hållbarheten.
-

6.1 Regeringens redovisning

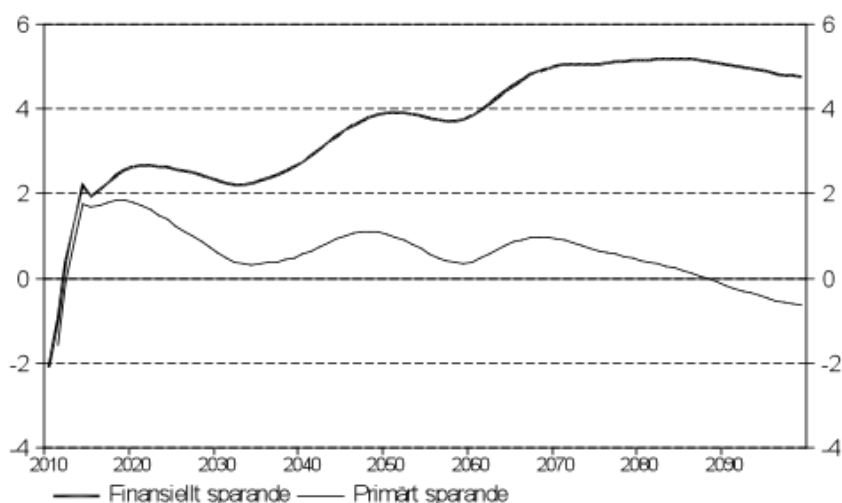
I såväl budget- och vårpropositionerna som i konvergensprogrammen till EU ges numera frågor kring de offentliga finansernas långsiktiga utveckling relativt stort utrymme. Tillsammans med ett basscenario redovisas vanligtvis ett antal känslighetskalkyler, där centrala beräkningsförutsättningar varierar. Under de senaste åren har dessutom tillkommit bilagor, som mer i detalj beskriver beräkningsmetoder och modeller.

Hållbarhetsberäkningarna är tekniska komplexa och bygger i hög grad på modellkalkyler. Den fylliga redovisningen är värdefull eftersom den ökar möjligheterna för extern granskning av såväl beräkningsmetoder som beräkningsresultat och slutsatser.

Till grund för hållbarhetsanalysen ligger scenarier för den offentliga sektorns finanser som sträcker sig över en mycket lång tidsperiod. Framskrivningarna omfattar perioden fram till 2099. Utgångspunkten för framskrivningarna utgörs av demografiska prognoser från Statistiska centralbyrån. Med dessa som underlag beräknas makroekonomiska variabler som sysselsättning och BNP. De offentliga utgifterna bestäms av den demografiska utvecklingen och antaganden om de offentliga utgifternas fördelning på olika åldersgrupper.

Figurerna 6.1 och 6.2 visar vårpropositionens basscenario, som utgår från "oförändrat beteende" och "oförändrad politik".³⁷ Den första figuren visar den offentliga sektorns finansiella sparande fram till slutet av innevarande sekel. Av figuren framgår att den nuvarande inriktningen av finanspolitiken, med de givna förutsättningarna i övrigt, leder till gradvis växande överskott i de offentliga finanserna.

Figur 6.1 Offentliga sektorns finansiella sparande. Procent av BNP.



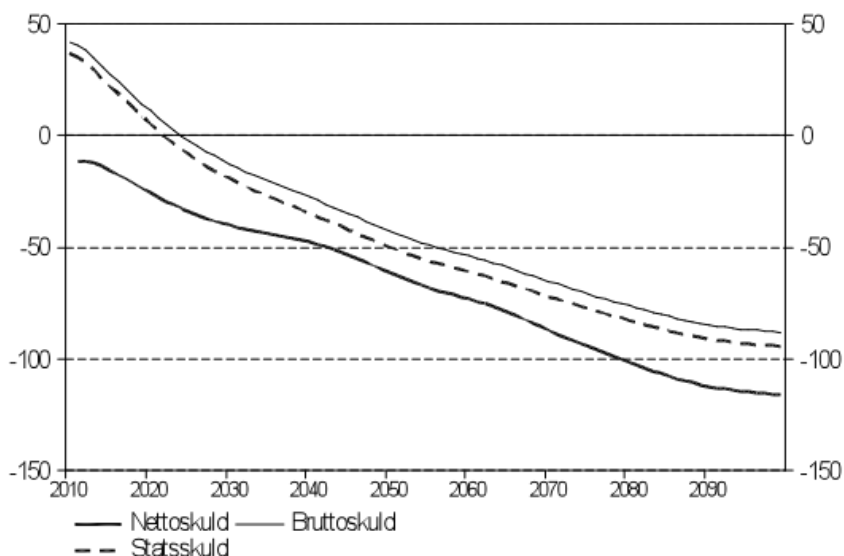
Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Figur 6.2 visar motsvarande utveckling för den offentliga skuldsättningen definierad på några olika sätt. Nettoskulden utgörs av den offentliga sektorns skulder minus finansiella tillgångar.³⁸ Merparten av tillgångarna återfinns i utgångsläget i pensionsfonderna. Av figuren framgår att scenariot innebär en oavbruten ökning av den offentliga sektorns finansiella förmögenhet. Det innebär att staten inte bara amorterar av hela statsskulden, vilket sker redan i början av 2020-talet, utan därefter börjar ackumulera finansiella tillgångar som mot slutet av seklet uppgår till drygt 100 procent av BNP.

³⁷ I vårpropositionen betonas att detta inte är den mest sannolika utvecklingen. Scenariot kallas heller inte för basscenario i vårpropositionen. För enkelhets skull benämns det trots det fortsättningsvis "basscenario" i detta sammanhang.

³⁸ Reala tillgångar i form av vägar, byggnader och anläggningar ingår således inte i förmögenhetsmättet.

Figur 6.2 Offentliga sektorns skuldsättning. Procent av BNP.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

6.2 Hur kan scenarierna tolkas?

Regeringens sammanfattande slutsats av den långsiktiga analysen i vårpropositionen är att finanspolitiken är hållbar på lång sikt vid "oförändrade beteenden och välfärdssystem".

För att bedöma den offentligfinansiella hållbarheten använder regeringen i första hand den så kallade S2-indikatorn (se avsnitt 6.3). Indikatorn utgår ifrån att den offentliga sektorn inte kan öka sin skuldsättning i all "oändlighet". Förr eller senare måste skulderna stabiliseras som andel av BNP. Den offentliga sektorns inkomster och utgifter behöver inte vara lika stora varje år, men sett över en längre tidsperiod är en växande lånefinansiering av utgifterna inte möjlig. Detta brukar kallas för den offentliga sektorns "intertemporala budgetrestriktion".

Den intertemporala budgetrestriktionen ger relativt begränsad vägledning för finanspolitiken. Den säger inget om när i tiden konsolideringen måste ske. Det är lika "hållbart" att ha stora underskott de närmaste åren och överskott på längre sikt som att ha en mer balanserad utveckling under hela perioden. Ur hållbarhetskriteriet går det inte heller att härleda en önskvärd nivå på skuldsättningen. Det enda kravet är att skulden som andel av BNP så småningom stabiliseras. Det är lika "hållbart" att stabilisera skulden på 50 procent av BNP som på 150 procent. Det är också lika "hållbart" att stabilisera skulden om 20 år som om 100 år.

Svårigheten att ge hållbarhetskalkylerna en praktisk innebörd kan illustreras med det basscenario som presenteras i vårpropositionen. Som framgick av figurerna 6.1 och 6.2 är överskotten i de offentliga finanserna större än överskottsmålet på 1 procent av BNP och den finansiella nettoförmögenheten växer till över 100 procent av BNP. S2-indikatorn visar värdet noll, vilket innebär att det inte finns utrymme för reformer trots överskotten och den växande finansiella förmögenheten. Det faktum att S2 inte indikerar ett reformutrymme trots de stora överskotten noteras i vårpropositionen men någon slutsats dras inte om indikatorns tolkning eller informationsvärde.³⁹

Utvecklingen i basscenarioet förefaller orimlig inte bara ur ett politiskt perspektiv, utan även ur ett rent ekonomiskt. För att den offentliga sektorn ska kunna bygga upp en förmögenhetsställning av detta slag krävs antingen att den privata sektorn är beredd att skuldsätta sig lång utöver tidigare observerade nivåer, eller att den svenska ekonomin genererar stora överskott i bytesbalansen under åtskilliga decennier framåt. En hållbar utveckling av de offentliga finanserna bör inte bygga på något av dessa antaganden, vilket gör det svårt att använda de redovisade resultaten som vägledning för inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt.

Att basscenarioets nivåer på sparande och offentlig skuldsättning är orimliga innebär inte att scenarioanalysen som helhet är utan värde. De olika scenarierna illustrerar vilka faktorer som är av betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling. Sådana beräkningar är en viktig komponent i analysen av hållbarheten. Väl utformade kan de även användas för att belysa de långsiktiga effekterna av större reformförslag – något som Riksrevisionen efterlyst i tidigare granskningar.⁴⁰

6.3 Vad visar S2-indikatorn?

Som tidigare påpekats innebär den intertemporala budgetrestriktionen att inkomster och utgifter ”förr eller senare” måste anpassas så att skuldkvoten stabiliseras. S2 utgör ett mått på hur pass mycket den nuvarande inriktningen av finanspolitiken avviker från en hållbar finanspolitik som uppfyller den intertemporala budgetrestriktionen. Indikatorn anger hur stor anpassning av de offentliga inkomsterna eller utgifterna som krävs för att utvecklingen ska vara långsiktigt hållbar. Anpassningsbehovet anges som en permanent förändring av det primära sparandet i procent

³⁹ ”Det mycket höga sparandet som är en konsekvens av oförändrade regler och beteenden på lång sikt skulle kunna tolkas som att det finns utrymme för en budgetförsvagning om beräkningsantagandena skulle bli verklighet. Det bekräftas dock inte av S2-indikatorn räknad till 2011 som är 0 i detta scenario (se tabell 12.4), vilket innebär att det inte finns utrymme för någon budgetförsvagning utan att finanspolitiken blir långsiktigt ohållbar.” Prop. 2009/10:100, s. 274.

⁴⁰ Regeringen analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, RiR 2007:21.

av BNP. Ett värde för S2 på +0,5 för ett visst scenario innebär att det krävs en permanent budgetförstärkning motsvarande 0,5 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara hållbar, det vill säga för att skuldutvecklingen (eller förmögenhetsupbyggnaden!) ska stabiliseras.

Den teoretiska kalkylen omfattar en "oändlig" tidsperiod. Av uppenbara skäl måste en gräns sättas för slutåret i scenariot. Därefter måste det primära sparandet sättas till ett schablonvärde. Värdet på S2-indikatorn kan då härledas ur den intertemporala budgetrestriktionen som:⁴¹

$$S2 = r * d_{t_0} - r * \sum_{t=t_0+1}^T \frac{pb_t}{(1+r)^t} - \overline{pb} * \frac{1}{(1+r)^{T+1-t_0}} = A + B + C$$

där

S2 = den permanenta budgetförstärkning som krävs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld

d_{t_0} = nettoskulden i utgångsläget

pb_t = det primära finansiella sparandet år t ⁴²

t_0 = utgångsåret för scenariot (2010)

T = slutåret för scenariot (2099)

pb = det primära finansiella sparandet från år T

r = diskonteringsräntan⁴³

Som framgår av uttrycket ovan kan värdet på S2 delas upp i tre delar.⁴⁴

1. A anger bidraget från nettoskulden i utgångsläget. Ju högre skuldsättning, desto större behov av budgetförstärkning. En finansiell nettoförmögenhet i utgångsläget bidrar i stället till ett reformutrymme.
2. B anger bidraget från det primära sparandet under scenarioperioden, det vill säga från den framskrivning av de offentliga finanserna som redovisas i de långsiktiga scenarierna. Ett högt primärt sparande ger ett negativt bidrag till S2 och skapar utrymme för reformer.
3. C anger bidraget från slutårets primära sparande om detta antas bli bestående för all framtid.

⁴¹ Se RiR 2009:17 för en härledning.

⁴² Det primära finansiella sparandet utgörs av finansiellt sparande exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter.

⁴³ Eftersom samtliga variabler avser BNP-andelar blir diskonteringsräntan $r = ((1+R/100)/(1+G/100)-1)*100$ där R är nominell ränta och G är tillväxten för (nominella) BNP. För "normala" värden på R och G, det vill säga 4–5 procent, är detta ungefär lika med R minus G.

⁴⁴ Motsvarande uppdelning återfinns i vårpropositionen. Se även RiR 2009:17.

Frågan hur långt fram i tiden det är möjligt eller meningsfullt att skriva fram de offentliga inkomsterna och utgifterna har inget självklart svar. Eftersom demografin spelar stor roll i framskrivningarna skulle stabiliteten i de demografiska prognoserna kunna vara ett kriterium. Bortåt hälften av den befolkning som finns i Sverige i dag finns sannolikt kvar om 40–50 år. Längre tidsperspektiv medför att osäkra prognoser om födelsetal, dödssannolikheter och nettomigration får en dominerande inverkan på befolkningsprognosen. Detta kan tala för ett tidsperspektiv fram till 2050 eller 2060.

Ett annat tänkbart kriterium för tidsperspektivet i scenarierna är att framtida inkomster och utgifter får en minskande betydelse i nuvärdesberäkningen. Diskonteringsräntan, som utgörs av skillnaden mellan nominell ränta och procentuell tillväxt i nominell BNP, är emellertid relativt låg. I regeringens huvudscenario uppgår den till 0,65 procent. Det betyder att det primära sparandet så långt fram i tiden som om tvåhundra år (!) fortfarande väger in med nära 30 procent jämfört med samma primära sparande i periodens början.

Regeringen utarbetar scenarier som sträcker sig fram till 2099. Något motiv för valet av slutår har inte redovisats. Diskonteringsfaktorn uppgår 2099 till 0,56⁴⁵, vilket innebär att ett överskott i det offentliga sparandet om 90 år väger lika tungt i beräkningen av S₂ som 56 procent av samma sparande i dag.

För att hantera den ”oändliga” tidshorisonten i beräkningen av hållbarhetsindikatorn antas i regeringens kalkyler att det primära finansiella sparandet ligger kvar på 2099 års nivå i all framtid. Med den diskonteringsränta som används innebär det att det primära sparandet för det sista året i scenariot får en *större* vikt i beräkningen av S₂ än ett lika stort sparande under *samtliga* år under hela scenarioperioden 2011–2099. Om det primära överskottet i ett scenario är 1 procent av BNP 2011–2098 och det uppkommer ett primärt underskott på 1 procent av BNP i kalkylen för 2099, kommer således S₂-indikatorn att visa att de offentliga finanserna inte är fullt ut hållbara!⁴⁶

6.4 S₂ med olika tidshorisont

Som framgår av figur 6.1 innebär regeringens basscenario att det primära sparandet är positivt samtliga år fram till 2090. Efter 2090 uppkommer

⁴⁵ Diskonteringsfaktorn beräknas som $1/1,0065^{(2099-2010)} = 1/1,0065^{89} = 0,56$.

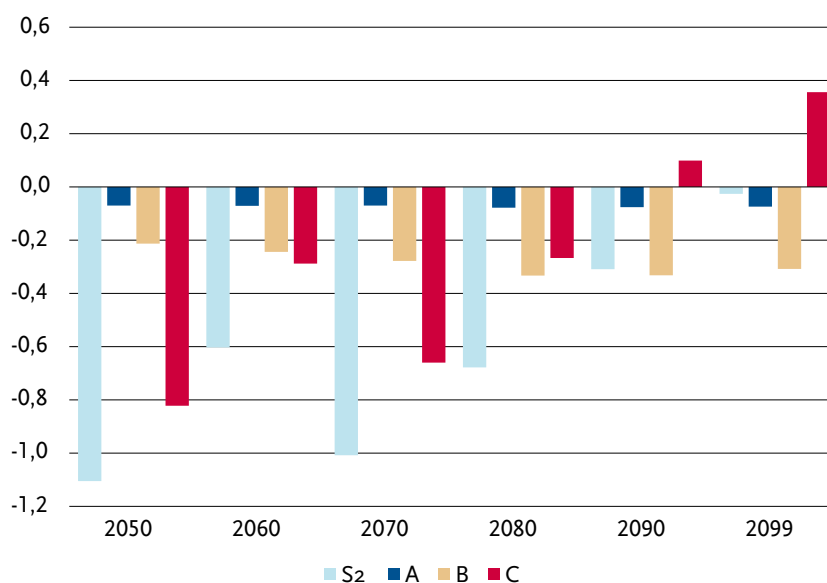
⁴⁶ Förutsatt att nettoskulden = 0 i utgångsläget.
Bidraget till S₂ från ett primärt underskott på 1 procent av BNP 2099 = –0,56 procent.
Bidraget till S₂ från ett primärt överskott på 1 procent av BNP *samtliga* år 2011–2098 = 0,44 procent.

växande primära underskott.⁴⁷ Det väcker frågan hur hållbarheten skulle värderas med S2-indikatorn om scenarioperioden hade varit kortare än 2099. Av figur 6.1 framgår att om slutåret hade varit 2070 skulle ett primärt överskott ha antagits gälla för all framtid i stället för ett primärt underskott som i regeringens beräkning till 2099.

Figur 6.3 visar hållbarhetsindikatorns värden för olika val av slutår i regeringens basscenario. Figuren visar S2 uppdelad i de tre komponenter som angavs i avsnitt 6.3. Det innebär att A visar bidraget till S2 från den initiala skuldsituationen, att B visar bidraget till S2 från det primära sparandet under scenarioperioden och att C visar bidraget till S2 från slutårets primära sparande.

I regeringens kalkyl, med slutåret 2099, blir S2 nära noll. Visserligen indikerar de negativa bidragen till S2 från såväl skuldsituationen i utgångsläget (A) som överskotten under scenarioperioden (B) att det finns ett permanent reformutrymme. Med detta uppvägs av det allra sista årets underskott, eftersom detta antas gälla för all framtid.

Fig 6.3 S2-indikatorn med olika tidshorisont. Procent av BNP.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Om beräkningsperioden hade begränsats till 2050 skulle det permanenta reformutrymmet ha beräknats till drygt 1 procent av BNP. Som figur 6.3 visar uppkommer merparten av detta reformutrymme genom ett högt primärt sparande 2050, som sedan antas bestå för all framtid.

⁴⁷ Observera att det finansiella sparandet, det vill säga sparandet inklusive kapitalinkomster netto, ligger kring 5 procent av BNP till följd av den mycket starka finansiella ställningen som ger stora kapitalinkomster.

Figuren visar att värderingen av hållbarheten varierar med val av slutår. Figuren visar också att värdet på det primära sparandet slutåret ofta spelar en avgörande roll i beräkningen av S2. Det innebär att bedömningen av hållbarheten med hjälp av S2-indikatorn kan påverkas kraftigt av ett enda och mycket avlägset år i framskrivningen!

I vårpropositionens genomgång av den långsiktiga hållbarheten noteras problemet med slutårets starka bidrag till S2. Det framhålls att storleken på bidraget till hållbarhetsindikatorn från slutårets sparande (C) bör påverka värderingen av finanspolitikens hållbarhet.⁴⁸ Det innebär att inte bara värdet på S2 utan även värdet på C bör beaktas i hållbarhetsanalysen. I propositionen redovisas också en tabell med de tre komponenterna i S2 för samtliga scenarier. I flera fall dominerar värdet på S2 helt av bidraget (C) från slutåret i scenariot. Det framgår dock inte vilket avseende som bör fästas vid den hållbarhetskomponent som avspeglar slutårets finansiella sparande.

6.5 Alternativa kriterier

För att öka transparensen i redovisningen kan det finnas behov av att pröva alternativa hållbarhetskriterier. I det följande visas några exempel på hur redovisningen skulle kunna göras mer konkret och begriplig.

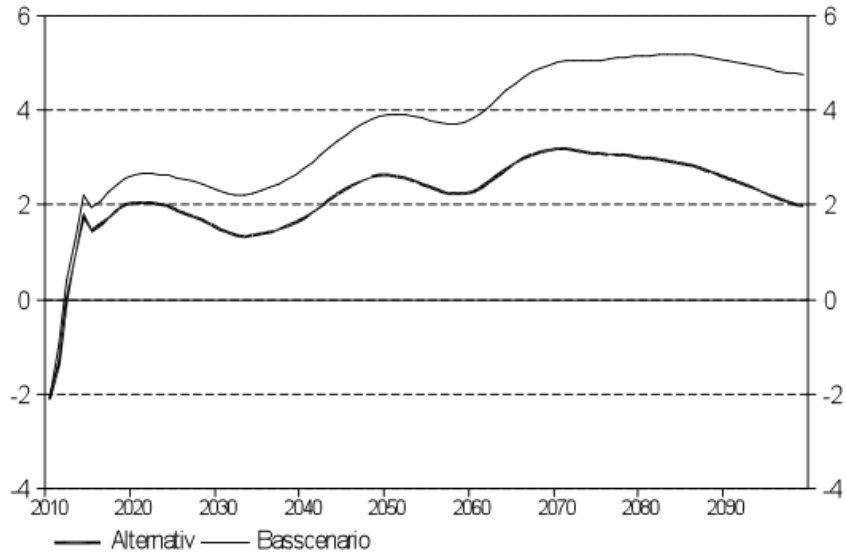
Bortse från utvecklingen efter 2099

För att teoretiskt korrekt beräkna värdet på S2-indikatorn krävs, som nämnts tidigare, i princip ett oändligt tidsperspektiv. I den praktiska beräkningen hanteras detta genom att slutårets primära sparande antas bestå för all framtid. Som visades ovan får detta antagande stora konsekvenser för hållbarhetsbedömningen om slutårets sparande avviker påtagligt från det genomsnittliga sparandet under scenarioperioden.

Ett sätt att neutralisera effekten av slutårets sparande är att anta att det primära sparandet är noll efter 2099 i stället för att anta att det ligger kvar på slutårets nivå. Med ett sådant antagande kommer S2 att indikera ett visst permanent reformutrymme (0,4 procent av BNP) i regeringens basscenario utan att hållbarheten äventyras. Figurerna 6.4 och 6.5 visar finansiellt sparande och nettoskuld om detta utrymme utnyttjas från och med 2011. Det finansiella sparandet pendlar kring eller något över 2 procent av BNP. Ökningen av den offentliga sektorns finansiella förmögenhet blir något mer dämpad än i basscenarioet, men innebär fortfarande en mycket stark förmögenhetsuppbyggnad i offentlig sektor.

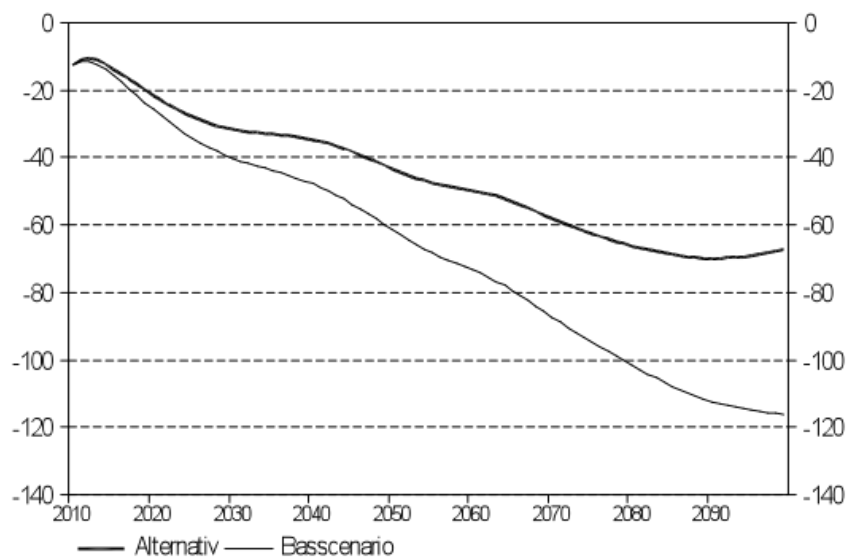
⁴⁸ Prop. 2009/10:100, s. 266.

Figur 6.4 Finansiellt sparande i alternativ med primärt sparande lika med noll efter 2099. Procent av BNP.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Figur 6.5 Nettoskuld i alternativ med primärt sparande lika med noll efter 2099. Procent av BNP.

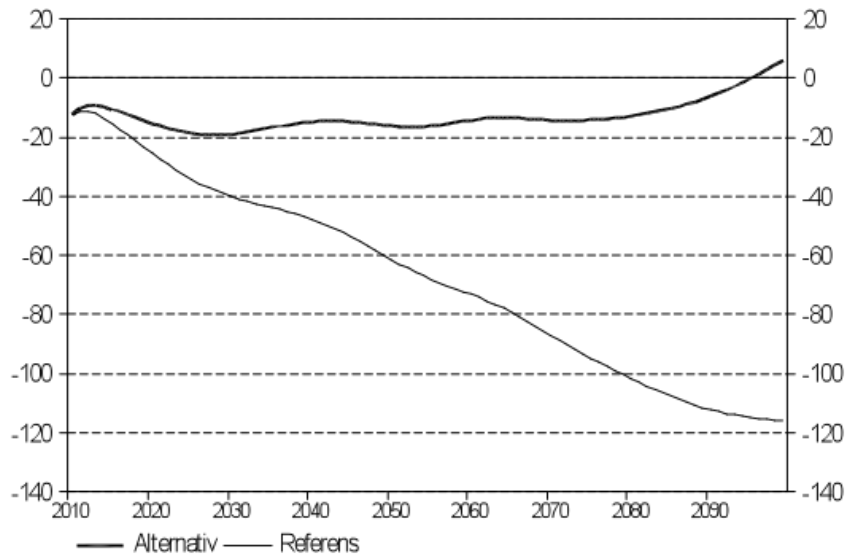


Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Oförändrad nettoskuld jämfört med 2000

Ett alternativt hållbarhetskriterium kan vara att nettoskulden vid någon framtida tidpunkt inte ska vara större (och inte heller mindre) än vid ett bestämt år i början av perioden.⁴⁹ Val av såväl start- som slutår för dessa riktmärken är inte självklara. I följande räkneexempel används 2000 som startår. Nettoskulden uppgick då till 2,5 procent av BNP. Om nettoskulden 2099 ska vara lika stor som nettoskulden 2000 finns utrymme för en permanent försvagning av det primära sparandet med cirka 1 procent av BNP.⁵⁰ Om detta reformutrymme beaktas i kalkylen visar figur 6.6 att nettoskulden under större delen av scenarioperioden ligger kring minus 20 procent av BNP. Det finansiella sparandet (figur 6.7) pendlar mellan 0 och 1 procent av BNP för att falla under noll-strecket mot slutet av perioden.

Figur 6.6 Nettoskuld i alternativ med samma nettoskuld 2000 och 2099. Procent av BNP.

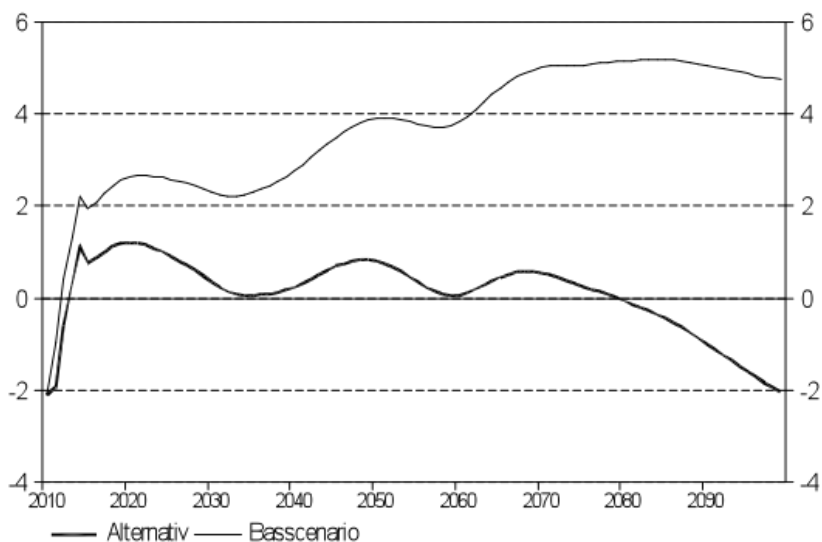


Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

⁴⁹ En liknande ansats diskuteras i Finansdepartementets Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4, s. 115).

⁵⁰ Utgångspunkten för framskrivningen är vårpropositionens basscenario.

Figur 6.7 Finansiellt sparande i alternativ med samma nettoskuld 2000 och 2099. Procent av BNP.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

6.6 Jämförelse med budgetpropositionen

Trots att de långsiktiga hållbarhetskalkylerna numera ägnas relativt stort utrymme i de ekonomiska propositionerna är jämförelser med tidigare beräkningar tämligen kortfattade. Behovet av en sådan analys är särskilt stort i vårpropositionen 2010, eftersom scenarierna utformats med delvis nya modellverktyg. I vårpropositionens tekniska bilaga till långsiktsskalkylerna återfinns ett kort avsnitt om jämförelser med beräkningarna i budgetpropositionen. Basscenarioet med "oförändrad politik och oförändrat beteende" jämförs med motsvarande scenario i budgetpropositionen.⁵¹

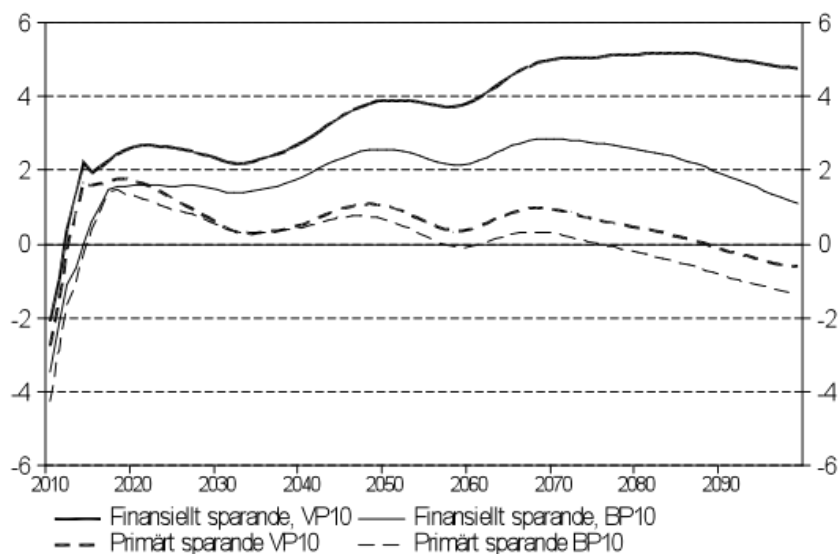
Av figur 6.8 framgår att det finansiella sparandet i vårpropositionens basscenario är starkare än i basscenarioet i budgetpropositionen.⁵² Det primära sparandet är drygt 0,5 procentenheter högre som andel av BNP, vilket med "ränta-på-ränta" medför att det finansiella sparandet i slutet av perioden blir nära 4 procentenheter högre.

⁵¹ I vårpropositionen betonar regeringen att inget av de beskrivna alternativen är mer sannolikt än något annat. Huvuddragen i det alternativ som beskrivs mest utförligt är emellertid i allt väsentligt desamma som basscenarioet i budgetpropositionen. I båda fallen beskrivs den grundläggande förutsättningen som "oförändrad politik och oförändrat beteende".

⁵² Båda scenarierna bygger på "oförändrat beteende" och "oförändrad politik" förutom den "gas" som lagts in i pensionssystemet i vårpropositionen.

Det starkare sparandet innebär att basscenariot i vårpropositionen bedöms vara hållbart. S2-indikatorn är lika med noll. I budgetpropositionen beräknades S2-indikatorn till +0,6 procent, vilket innebär att det skulle krävas en lika stor permanent budgetförstärkning för att säkerställa den långsiktiga hållbarheten.

Figur 6.8 Finansiellt sparande i de långsiktiga kalkylerna. Procent av BNP.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar

Figur 6.9 visar utvecklingen av den offentliga sektorns nettoskuld. I vårpropositionen faller nettoskulden som andel av BNP stadigt till minus 120 procent av BNP, det vill säga en motsvarande finansiell förmögenhet byggs upp. I budgetpropositionens basscenario stannade nettoförmögenheten vid cirka 60 procent av BNP. Detta scenario bedömdes emellertid inte som hållbart. Om scenariot kompletteras med den nödvändiga permanenta budgetförstärkningen på 0,6 procent av BNP, ökar nettoförmögenheten till 140 procent av BNP.⁵³

Två saldpåverkande förändringar av beräkningsförutsättningarna omnämns i metodbilagan till vårpropositionen som förklaring till skillnaden:

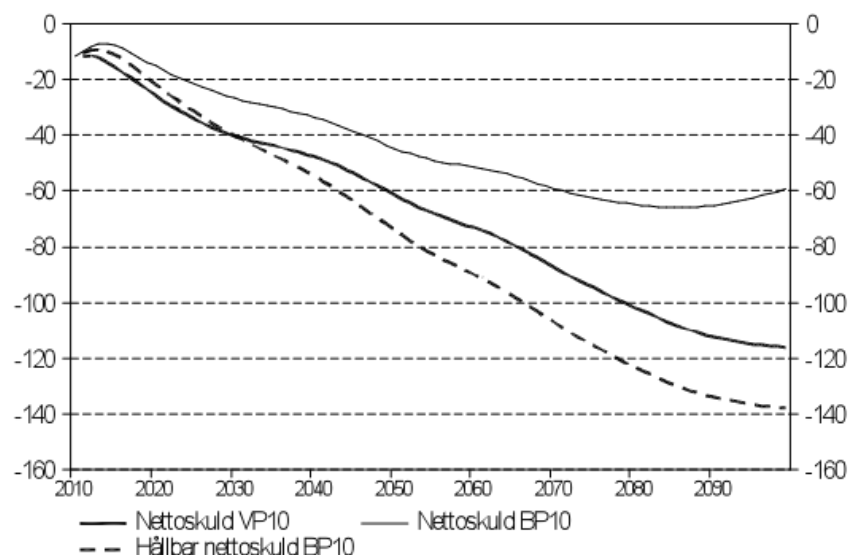
- Inkomstpensionen har försetts med en "gas" som innebär att överskott utöver ett balanstal på 1,1 delas ut till pensionärskollektivet.⁵⁴
- Framskrivningen av den offentliga sektorns (primära) inkomster utöver skatter och avgifter bedöms öka snabbare än vad som antagits tidigare.

⁵³ Budgetförstärkningen har lagts in som en rent statisk och partiell effekt på det primära sparandet. Åtgärderna antas inte påverka hushållens och företagens beteende.

⁵⁴ Inträffar först från 2070 enligt metodbilagan till vårpropositionen.

Den förstnämnda effekten försämrar det offentliga sparandet, men den senare effekten, som förstärker sparandet, dominerar. Någon särskild förklaring till varför inkomstutvecklingen antagits vara starkare ges dock inte.

Figur 6.9 Nettoskulden i olika scenarier. Procent av BNP.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

6.7 Slutsatser och rekommendationer

Ett centralt mål för det finanspolitiska ramverket är att bidra till att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. De långsiktiga hållbarhetskalkylerna är därför en viktig del av den finanspolitiska analysen. Det är viktigt att redovisningen av hållbarheten är tydlig och begriplig. Stor vikt måste läggas vid pedagogiken i framställningen för att öka förståelsen för hållbarhetsanalysen.

I Riksrevisionens granskning av budgetpropositionen för 2010⁵⁵ berördes flera av de frågor upp som tagits upp i föregående avsnitt. Slutsatsen av granskningen var att det, trots ett lovvärt utvecklingsarbete, återstod oklarheter kring hållbarhetskalkylernas utformning och koppling till inriktningen av finanspolitiken. Dessa synpunkter kvarstår. Innebörden av S2-indikatorn har inte klarlagts, särskilt som den i vissa fall tycks leda till en orimlig utveckling av de offentliga finanserna på längre sikt. Scenariernas slutår spelar stor roll för hållbarhetsbedömningar baserade på S2-indikatorn. Men det saknas motivering till valet av slutår i de långsiktiga scenarier som

⁵⁵ RiR 2009:17.

används i hållbarhetsanalysen. Det förs heller ingen diskussion om hur valet av slutår påverkar värderingen av hållbarheten i ett bestämt scenario. Det finns också behov av kompletterande hållbarhetsindikatorer, som närmare knyter an till den offentliga sektorns förmögenhetsställning.

De rekommendationer som lämnades i granskningen av budgetpropositionen kvarstår i allt väsentligt. Regeringen bör se över presentationen och analysen av finanspolitikens hållbarhet och tolkningen av S2-indikatorn. Regeringen bör också lägga större vikt vid pedagogiken i framställningen och koppla hållbarhetsanalysen tydligare till inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt. Den offentliga sektorns skuldsättning bör ges större utrymme i redovisningen.

Källförteckning

Riksdagstryck

Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.

Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*.

Proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*.

Proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.

Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.

Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.

Proposition 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition*.

Proposition 2008/09:100, *2009 års ekonomiska vårproposition*.

Proposition 2009/10:100, *2010 års ekonomiska vårproposition*.

Lag om Statsbudgeten, *lag (1996:1059)*.

Kommunallagen, *lag (1991:900)*.

Övriga källor

Direktiv "Översyn av Statsbudgeten", dir 2009:55.

Direktiv "Att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln", dir 2010:29.

Departementsskrivelse "Utvärdering av överskottsmålet", Ds 2010:4.

Departementsskrivelse "Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak", Ds 2010:9.

Konjunkturinstitutet (2008), *Konjunkturläget juni 2008*.

Regeringens skrivelse 2008/09:10, "*Utvecklingen inom den kommunala sektorn*".

Regeringens skrivelse 2009/10:101, "*Årsredovisning för staten*".

Regeringens skrivelse 2009/10:103, "Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2009".

RiR 2006:23, *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna.*

RiR 2007:16, *Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi.*

RiR 2007:21, *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.*

RiR 2007:22, *Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – Regeringens redovisning.*

RiR 2009:14, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition.*

RiR 2009:17, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010.*

Bilaga 1 Begreppsförklaringar

Automatiska stabilisatorer

I en lågkonjunktur försvagas de offentliga finanserna automatiskt genom att inkomsterna från skatter och avgifter minskar och utgifterna för de sociala trygghetssystemen ökar. Samtidigt innebär detta att hushållens inkomster inte minskar så starkt. Stabila inkomster innebär i sin tur att hushållen kan hålla uppe sina konsumtionsutgifter, vilket dämpar konjunkturedgången. Det omvända gäller i en högkonjunktur. De offentliga finanserna stärks och begränsar uppgången i hushållens inkomster.

Balanstal

Det så kallade balanstalet i inkomstpensionen beräknas som kvoten mellan de samlade tillgångarna och pensionsskulden.⁵⁶ Det utgör således ett mått på pensionssystemets "soliditet". Om balanstalet är lägre än 1 ska enligt regelverket uppskrivningen av såväl utbetalda pensioner som intjänade pensionsrätter reduceras. Den begränsade indexeringen tillämpas så länge tillgångarna underskrider skulderna. Balanseringsmekanismen säkerställer pensionssystemets finansiella stabilitet. Balanstalet fastställs med två års eftersläpning, eftersom det bygger på taxerade inkomster.

Balanskrav

Balanskravet innebär enligt kommunallagen (1991:900) att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om verksamheten ändå ger ett negativt ekonomiskt resultat måste detta kompenseras med motsvarande överskott inom tre år. Balanskravet ska ses som ett minimikrav. Lagens krav på "god ekonomisk hushållning" förutsätter permanenta överskott.

⁵⁶ Tillgångarna i form av pensionsavgifter och behållningar i AP-fonderna beräknas 2008 uppgå till drygt 7 000 miljarder kronor. Den samlade pensionsskulden beräknas till ungefär samma belopp.

Bruttonationalprodukt (BNP)

Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land.

Bruttoskuld

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) kan beräknas som statsskulden + kommunsektorns skulder på kreditmarknaden – AP-fondernas innehav av statspapper.

Att skulden är konsoliderad innebär att inbördes skuldförhållanden mellan de olika delarna i den offentliga sektorn har eliminerats. Skuldmåttet används inom EU som ett mått på om medlemsländerna uppfyller Maastrichtvillkoren (se nedan).

Budgetproposition

Regeringens förslag till statsbudget för följande budgetår.

Budgetpropositionen innehåller bland annat en finansplan, budgetpolitiska mål, ramar för utgiftsområden, förslag till anslag för olika ändamål och en beräkning av statens inkomster.

Diskretionär finanspolitik

Diskretionär finanspolitik innebär att riksdag och regering aktivt ändrar skattesatser och offentliga utgifter för att påverka efterfrågan i ekonomin.

Ekonomisk vårproposition

Regeringens förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och budgetpolitiken som ett första led i budgetprocessen.

Finansiell nettoförmögenhet

Finansiell nettoförmögenhet = finansiell nettoställning = finansiella tillgångar – skulder = –nettoskuld.

Förändring av finansiell nettoställning = finansiellt sparande + värdeförändringar på finansiella tillgångar och skulder.

Ett positivt finansiellt sparande förbättrar den finansiella nettoställningen. Förmögenhetsställningen påverkas även av att kapitalvinster och -förluster uppstår på tillgångar som aktier och obligationer eller på skulder i utländsk valuta.

Finansiellt sparande

Skillnaden mellan inkomster och utgifter enligt SCB:s sektorräkenskaper, som är en del av nationalräkenskaperna.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagen kräver att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär att det ekonomiska resultatet ska vara positivt och att kommuner och landsting ska bestämma de finansiella mål som krävs för att uppnå en god ekonomisk hushållning. Någon exakt definition av detta begrepp anger inte lagen, men en tumregel är att överskottet i en kommun eller ett landsting bör uppgå till 2 procent av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Maastrichtvillkoren

EU-länderna får inte ha ett underskott i de offentliga finanserna som är större än 3 procent av BNP. Bruttoskulden ska högst vara 60 procent av BNP. Se även Stabilitets- och tillväxtpakten.

Medelfristigt perspektiv

I de ekonomiska propositionerna publiceras vanligtvis en framskrivning av den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna i ett treårigt perspektiv.

Nationalräkenskaperna (NR)

Makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etcetera). Sverige följer begrepp, definitioner och klassificeringar enligt det europeiska nationalräkenskapssystemet (European System of National Accounts, ESA95). ESA95 används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten.

OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development) är ett samarbetsorgan för 30 länders regeringar och har sitt säte i Paris. OECD utgör ett forum för utbyte av idéer och erfarenheter och ett organ för analyser inom alla områden som påverkar ekonomin och den ekonomiska utvecklingen främst i medlemsländerna. Av central betydelse i arbetet är makroekonomisk utveckling samt struktur- och handelspolitik.

Offentlig sektor

Definieras i nationalräkenskaperna som summan av staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Potentiell BNP

Potentiell BNP är produktionsnivån vid ett normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin. Det innebär att produktionen kan upprätthållas på denna nivå utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att Riksbankens inflationsmål på 2 procent överskrids.

Saldomål

Se överskottsmål.

SCB

Statistiska centralbyrån. Ansvarar för merparten av den officiella svenska statistiken.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Det regelverk som styr övervakningen av medlemsländernas finanspolitik inom ramen för EU-samarbetet. Enligt denna ska EU-länderna eftersträva ett finansiellt sparande i offentlig sektor som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig i intervallet från -1 procent av BNP till balans eller överskott. Det finansiella sparandet får dock normalt inte uppvisa underskott som är större än 3 procent av BNP, och den offentliga sektorns skulder får inte överstiga 60 procent av BNP.

Statsbudgeten

Statsbudgeten är en plan för statens inkomster och utgifter under ett budgetår. Statsbudgeten består av en inkomst- och en utgiftssida samt några poster för beräkning av statens lånebehov. Riksdagen beslutar om statsbudgeten och anvisar medel till regeringens förfogande för olika ändamål.

Statsbudgetens saldo = statens lånebehov med omvänt tecken

Statsbudgetens saldo utgörs av skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter. Ett positivt budgetsaldo, det vill säga ett budgetöverskott, innebär att statsskulden minskar. Om saldot är negativt föreligger ett budgetunderskott och därmed ett lånebehov, som gör att statsskulden ökar. Skillnaden mellan statens finansiella sparande och budgetsaldot är bland annat att inkomster och utgifter redovisas periodiserat i nationalräkenskaperna medan budgetsaldot redovisas kassamässigt (när pengarna betalas in eller ut). En annan skillnad är att försäljningar av offentligt ägda bolag påverkar budgetsaldot men inte det finansiella sparandet.

Strukturellt sparande (strukturellt saldo, konjunkturjusterat sparande)

Strukturellt sparande är det finansiella sparandet vid ett "normalt" konjunkturläge. Ibland kan inkomster och utgifter även vara justerade för andra faktorer av engångskaraktär förutom konjunkturrella effekter.

Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna är de offentliga utgifter som omfattas av utgiftstaket. De utgörs av statsbudgetens samtliga utgifter exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. samt ålderspensionssystemets utgifter. Kommunsektorns utgifter ingår inte i de takbegränsade utgifterna.

Utgiftstak för staten

En högsta nivå för statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor och inklusive utgifter för ålderspensionssystemet. Dessa utgifter kallas sammantaget för "takbegränsade utgifter". Utgiftstaket beslutas av riksdagen tre år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, det vill säga det justeras inte för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år som utgiftsbegränsningen avser.

Överskottsmål (saldomål)

Överskottsmålet är ett övergripande mål för finanspolitiken. Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Bilaga 2 Rapporter inom granskningsstrategin Offentliga finanser

- RiR 2010:11 Enhetlig beskattning? (2010-05-31)
- RiR 2009:26 Statens garantier i finanskrisen (2009-12-10)
- RiR 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder (2009-11-30)
- RiR 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010 (2009-11-16)
- RiR 2009:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition (2009-08-20)
- RiR 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag (2009-04-17)
- RiR 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009 (2008-12-12)
- RiR 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007 (2008-10-28)
- RiR 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (2008-09-29)
- RiR 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition (2008-08-14)
- RiR 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter (2007-11-22)
- RiR 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning (2007-11-19)
- RiR 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (2007-10-17)
- RiR 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi (2007-06-25)

RiR 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006 (2007-06-11)

RiR 2007:5 Regeringens skatteprognoser (2007-05-11)

RiR 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
(2007-03-28)

RiR 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
(2006-12-06)

RiR 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
(2006-11-06)

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Rapporter utgivna före 2009 finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, www.riksrevisionen.se.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgaranti – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder

- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se