



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:30

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Regeringens redovisning i budgetpropositionen
för 2012

ISBN 978 91 7086 272 4

RiR 2011:30

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2011

Till riksdagen

Datum: 2011-12-16

Dnr: 31-2011-1072

RiR: 2011:30

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

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012

Riksrevisionen har granskat om inriktningen av finanspolitiken som den presenteras i budgetpropositionen för 2012 har utformats i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Bengt Lewin* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Thomas Hagberg*, *Krister Jensevik* och *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Bengt Lewin

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet
Finanspolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv till granskningen	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder	14
1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar	18
1.5 Rapportens disposition	18
2 Reformutrymmet	19
2.1 Utgångspunkter för regeringens bedömning	19
2.2 Regeringens bedömning i budgetpropositionen	21
3 Iakttagelser	23
3.1 Den framåtblickande analysen av överskottsmålet	23
3.2 Konjunkturläget	28
3.3 Riskbilden och osäkerheten i bedömningen	30
3.4 Övriga iakttagelser om reformutrymmet	31
4 Utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2011	33
5 Slutsatser och rekommendationer	35
5.1 Slutsatser	35
5.2 Rekommendationer	36
Referenser	37
Bilaga 1 Använda termer och begrepp	39

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringens bedömning av reformutrymmet i budgetpropositionen för 2012 följer det finanspolitiska ramverkets principer och om redovisningen av bedömningen är transparent.

Granskningens bakgrund

Motiv: Sedan slutet av 1990-talet styrs den svenska finanspolitiken av ett finanspolitiskt ramverk med preciserade mål. Ramverket utformades mot bakgrund av den djupa statsfinansiella krisen tidigare under decenniet. Det grundläggande syftet med ramverket är att säkerställa stabiliteten och den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Riksrevisionen har i ett antal granskningar fokuserat på hur de svenska regeringarna tillämpat det finanspolitiska ramverket. Sedan 2008 har de ekonomiska propositionerna återkommande granskats, främst utifrån detta perspektiv. Granskningen av budgetpropositionen för 2012 är en del av detta återkommande arbete.

Syfte: Det övergripande syftet är att granska om inriktningen av finanspolitiken som den presenteras i budgetpropositionen för 2012 har utformats i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Diskussionen förs i första hand med utgångspunkt från regeringens redovisade bedömning av reformutrymmet.

Genomförande: Granskningen tar sin utgångspunkt i regeringens skrivelse 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken* och undersöker om regeringen i budgetpropositionen har följt skrivelsens principer i utformningen och redovisningen av finanspolitiken. Granskningen fokuserar mer specifikt på regeringens bedömning av det så kallade reformutrymmet, vilket spelar en avgörande roll för finanspolitikens utformning. Reformutrymmet är det utrymme i statens budget som kan tas i anspråk för att genomföra budgetförsvagande åtgärder, alternativt behovet av budgetförstärkning. Även om bedömningen av reformutrymmet i viss utsträckning är en politisk avvägning, måste bedömningen vara förenlig med finanspolitikens övergripande mål och principer.

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier.

Granskningens resultat

Regeringen bedömer att 15 miljarder kronor är ett väl avvägt reformutrymme för det kommande budgetåret, med utgångspunkt i överskottsmålet för offentlig sektor och med hänsyn taget till osäkerheten i bedömningen, riskbilden, konjunkturläget och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens bedömning av reformutrymmet i budgetpropositionen för 2012 är mer strukturerat och utförligt beskriven än tidigare. Presentationen följer i stort de principer och utgångspunkter man tidigare klargjort ska gälla vid bedömningen av reformutrymmet. Samtidigt kan transparensen i redovisningen förbättras ytterligare.

Utformningen av överskottsmålet, som ett genomsnitt ”över en konjunkturcykel”, ställer höga krav på vilka indikatorer som används vid avstämningen mot målet och på tolkningen av dessa. En transparent redovisning blir därför central för förståelsen av den föreslagna finanspolitiken.

En viktig fråga vid tolkningen är hur man ska hantera risken för att konjunkturförloppen inte är symmetriskt fördelade kring den långsiktiga potentiella produktionsnivån i ekonomin. Regeringen – och andra bedömare – menar att det finns en sådan asymmetri, med tyngdpunkt på längre och djupare lågkonjunkturer än motsvarande högkonjunkturer. Detta skulle i så fall betyda att de konjunkturjusterade indikatorer som används vid avstämningen mot överskottsmålet blir missvisande. Eftersom regeringen inte redovisar hur stor asymmetri man räknar med är det oklart om de konjunkturjusterade indikatorerna alls kan mätas mot enprocentsmålet.

I bedömningen av reformutrymmet lägger regeringen stor vikt vid osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen och argumenterar för att det nu är extra angeläget med säkerhetsmarginaler. I resonemanget om risker bör man emellertid ha i åtanke att det redan finns en buffert inbyggd i den nivå man valt för överskottsmålet. Denna buffert är avsedd just för att ”kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättningen riskerar att bli ohållbar”¹ och är ett av de centrala motiven för överskottsmålet.

Riksrevisionen menar att regeringens ansats med en ”samlad bedömning” av reformutrymmet riskerar att leda till sämre transparens i finanspolitiken. Med en samlad bedömning är det enkelt att motivera avsteg från det finanspolitiska ramverket. Transparensen skulle förbättras om sådana avsteg tydligare skilde på vad som beror av beräkningsunderlaget – inklusive bedömningen av den framtida ekonomiska utvecklingen – och vad som beror på politiska avvägningar. Det reformutrymme som

¹ Skr. 2010/11:79 s. 19.

regeringen kommer fram till i den samlade bedömningen avser endast en delmängd av det potentiella reformutrymme som är möjligt med utgångspunkt i överskotts målet och utgiftstaket. Storleken på den extra säkerhetsmarginal som regeringen räknar med framgår inte. Därför blir det problematiskt att förstå vilka avvägningar som gjorts och svårt att värdera rimligheten i regeringens bedömning.

Vidare har Riksrevisionen funnit att även små skillnader i prognosen för potentiell BNP² kan få stor betydelse för uppföljningen av finanspolitiken och för möjligheten att förstå de avvägningar som leder fram till bedömningen av reformutrymme under det föreslagna utgiftstaket. Prognosen över potentiell BNP är knapphändigt motiverad i budgetpropositionen. Riksrevisionen anser att det är av stor vikt för överskådligheten och transparensen i redovisningen av finanspolitiken att de variabler som används i bedömningar och motiveringar av den föreslagna politiken redovisas på ett tydligt och klart sätt.

Rekommendationer

För att ytterligare öka transparensen i finanspolitiken bör regeringen i kommande ekonomiska propositioner redovisa ett beräknat potentiellt utrymme för reformer eller budgetförstärkande åtgärder med utgångspunkt i det budgetpolitiska ramverket. Om regeringen bedömer att det behövs en extra säkerhetsmarginal för att hantera risker, bör dess effekt på reformutrymme kvantifieras. Vid avstämningen av det finansiella sparandet mot överskotts målet bör regeringen tydligt redovisa i vilken omfattning ett asymmetriskt BNP-gap beaktas.

Regeringen bör i kommande ekonomiska propositioner redovisa en tabell med potentiell BNP i fasta och löpande priser. Större differenser mot föregående proposition bör förklaras.

² Potentiell BNP är den nivå på den samlade produktionen som är förenlig med stabil inflation.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Den europeiska skuldcrisen och oron på de finansiella marknaderna har ökat riskerna för en svagare utveckling av de offentliga finanserna även i Sverige. Den ekonomiska oron har återigen visat på vikten av en väl avvägd finanspolitik och att medborgarna har god insyn i och tilltro till den politik som förs.

Sedan slutet av 1990-talet styrs den svenska finanspolitiken av ett finanspolitiskt ramverk med preciserade mål. Ramverket utformades mot bakgrund av den djupa statsfinansiella krisen tidigare under decenniet. Det grundläggande syftet med ramverket är att säkerställa stabiliteten och den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Centralt för stabiliteten i ekonomin är att medborgarna och finansmarknaderna har förtroende för den statsfinansiella situationen. Detta förutsätter att regeringen presenterar en tydlig, fullständig och konsekvent redovisning av grunderna för finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna.

Regeringen har sedan förra mandatperioden arbetat med en översyn av det finanspolitiska ramverket. Översynen utmynnade våren 2011 i regeringens skrivelse 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken*. Skrivelsen syftar framför allt till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket och därigenom stärka förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och att den redovisas på ett transparent sätt. Riksdagen har ställt sig bakom innehållet i skrivelsen och betonar att ett finanspolitiskt ramverk aldrig blir mer effektivt än dess tillämpning.³

Riksrevisionen har i ett antal granskningar fokuserat på hur de svenska regeringarna tillämpat det finanspolitiska ramverket. Sedan 2008 har de ekonomiska propositionerna återkommande granskats, främst utifrån detta perspektiv. Granskningen av budgetpropositionen för 2012 är en del av detta återkommande arbete.

³ Bet. 2010/11:FiU42.

Granskningen tar sin utgångspunkt i skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken* och undersöker om regeringen i budgetpropositionen har följt skrivelsens principer i utformningen och redovisningen av finanspolitiken. Granskningen fokuserar mer specifikt på regeringens bedömning av det så kallade reformutrymmet, vilket spelar en avgörande roll för finanspolitikens utformning.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet är att granska om inriktningen av finanspolitiken som den presenteras i budgetpropositionen för 2012 har utformats i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Diskussionen förs i första hand med utgångspunkt från regeringens redovisade bedömning av reformutrymmet. Mot den bakgrunden ställer vi följande revisionsfrågor:

- 1) Har regeringen i bedömningen av reformutrymmet i budgetpropositionen för 2012 följt det finanspolitiska ramverkets principer?
- 2) Är redovisningen av reformutrymmet transparent?

1.3 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder

Viktiga utgångspunkter för granskningen är principer som regeringen tillkännagivit i tidigare propositioner och i skrivelsen 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken*. Kompletterande utgångspunkter är budgetlagen (2011:203) och internationellt vedertagna redovisningsprinciper för offentliga finanser från IMF, OECD och IPSASB.

1.3.1 *Skrivelsen Ramverk för finanspolitiken*

Regeringens skrivelse 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken* syftar till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket och därigenom stärka förtroendet för utformningen av finanspolitiken. Den syftar också till att i vissa delar precisera ramverket och regeringens tillämpning av det. I skrivelsen skiljer regeringen på det finanspolitiska ramverket och det budgetpolitiska ramverket. Det budgetpolitiska ramverket omfattar överskottsmålet för den offentliga sektorns sparande, utgiftstaket för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt ett kommunalt balanskrav. Det budgetpolitiska ramverket är, enligt skrivelsen, "en central del av det finanspolitiska ramverket". Det finanspolitiska ramverket omfattar därutöver "ett antal principer som finanspolitiken utformas efter och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent", exempelvis principer för

hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Regeringen framhåller att finanspolitiken omfattar flera olika mål och medel samt att finanspolitikens utformning även är beroende av politiska överväganden. Men, framhåller regeringen, det finns ett antal grundläggande principer som finanspolitiken bör följa för att vara långsiktigt hållbar och transparent.

Delar av skrivelsen ska enligt regeringen ses som en institutionalisering av de delar av ramverket som inte är reglerade i lag, det vill säga av den praxis som gradvis utvecklats inom finanspolitiken sedan mitten av 1990-talet.

Skrivelsen innehåller bland annat följande delar:

- En beskrivning av den ekonomiska politikens övergripande mål och det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen.
- En beskrivning av det budgetpolitiska ramverkets olika delar och motiv samt regeringens principer för dess tillämpning.
- Principer för hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.
- Ett avsnitt om extern utvärdering av finanspolitiken samt principer för öppenhet och tydlighet om finanspolitiken.

Skrivelsen slår bland annat fast att ”För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken och finanspolitiken vara möjlig att följa upp, är det viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande. Medborgarna ska ha möjlighet att ha insyn i finanspolitikens alla aspekter.”

1.3.2 Budgetlagen

Regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område regleras, förutom i regeringsformen och riksdagsordningen, i budgetlagen (2011:203). Budgetlagen reformerades 2011 i syfte att stärka ramverket för statens budget. Förändringarna avsåg bland annat att klargöra befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område, öka transparensen och stärka budgetdisciplinen.⁴

Budgetlagen innehåller ett antal specifika bestämmelser om innehållet i budgetpropositionen. Regeringen ska i budgetpropositionen exempelvis lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 2 §) samt redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 3 §). Regeringen ska vidare redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov

⁴ Prop. 2010/11:40 s. 135–136.

och utgifterna under utgiftstaket. Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar (9 kap. 3 §). Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret (9 kap. 1 § andra stycket). I förarbetena till budgetlagen understryks även vikten av att prognoserna i dokumenten är utformade så att jämförelser kan göras med den prognos som lämnades i det senaste budgetdokumentet.⁵ Vidare ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har fattat beslut om (10 kap. 3 §).

Utöver dessa specifika bestämmelser ställer budgetlagen inga krav på hur informationen i budgetpropositionen ska utformas.

1.3.3 *Internationella redovisningsprinciper*

Internationella valutafondens (IMF) "Fiscal Transparency Code" är en uppsättning principer för transparens på det finanspolitiska området.⁶ Principerna åtföljs av ett stort antal kriterier som ska vara uppfyllda för att motsvara grundläggande krav på en öppen budgetprocess och offentligt tillgänglig information etc. Liknande principer används av OECD.⁷

Ett annat exempel på internationellt vedertagna principer är de standarder för finansiell rapportering i den offentliga sektorn som publiceras av International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Enligt dessa bör informationen i finansiell rapportering bland annat vara relevant och troget återge de ekonomiska förhållanden som den utger sig för att representera.⁸

⁵ SOU 2010:18 s. 283 samt prop. 2010/11:40 s. 129.

⁶ IMF (2007). *Manual on Fiscal Transparency*.

⁷ OECD (2002) OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002.

⁸ IPSASB (2010) *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities, Exposure Draft 1*.

Definition av "fiscal transparency"

Openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities so that the electorate and financial markets can accurately assess the government's financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications.

(Kopits, George, och Jon Craig, 1998, Transparency in Government Operations, IMF Occasional Paper No. 158 (Washington: International Monetary Fund), s. 1).

På gemensam europeisk nivå har nyligen ett rådskrav antagits med krav på medlemsstaternas budgetramverk, som en del av ett paket med lagstiftningsåtgärder för att stärka den ekonomiska styrningen i EU och euroområdet. Senast den 31 december 2013 ska medlemsstaterna ha infört de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.⁹ I direktivet framhålls vikten av öppenhet och insyn för att kunna kvalitetssäkra uppgifter om de offentliga finanserna. Som ett av skälen för att anta direktivet anges bland annat att "öppenhet och insyn är avgörande för att säkerställa att de prognoser som används för budgetpolitiken är realistiska, vilket bör innebära allmän tillgång inte endast till de officiella makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna som utarbetas för den finanspolitiska planeringen, utan även till de metoder, antaganden och relevanta parametrar som dessa prognoser bygger på."

1.3.4 *Oberoende utvärdering ska vara möjlig*

Att redovisningen av finanspolitiken är transparent är grundläggande ur demokratisk synvinkel men också avgörande för förtroendet för finanspolitiken. Samtidigt är det viktigt att det finns en balans så att inte strävan efter transparens leder till orimligt höga krav på detaljrikedom och dokumentation.

Med utgångspunkt i ovan redovisade dokument anser Riksrevisionen att redovisningen i budgetpropositionen av finanspolitikens inriktning bör vara begriplig och täcka in relevant information som behövs för att en oberoende utvärdering av regeringens samlade bedömning ska vara möjlig.

⁹ Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Detta innebär bland annat att det med hjälp av de specificerade förutsättningar som presenteras i budgetpropositionen ska gå att värdera rimligheten i regeringens bedömningar.

1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar

Mot bakgrund av reformutrymmets centrala roll i finanspolitiken fokuserar granskningen på om regeringens redovisade bedömning av reformutrymmet är transparent och följer principerna i regeringens skrivelse *Ramverk för finanspolitiken*. Reformutrymmet är det utrymme i statens budget som kan tas i anspråk för att genomföra budgetförsvagande åtgärder, alternativt behovet av budgetförstärkning. Även om bedömningen av reformutrymmet i viss utsträckning är en politisk avvägning, måste bedömningen vara förenlig med finanspolitikens övergripande mål och principer.

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en bakgrund till regeringens utgångspunkter vid bedömningen av reformutrymmet enligt skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken* och sammanfattar bedömningen av reformutrymmet i budgetpropositionen för 2012. I kapitel 3 ställs regeringens redovisning i budgetpropositionen mot de principer och utgångspunkter som regeringen har klargjort ska gälla vid bedömningen av reformutrymmet. Utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2011 beskrivs kort i kapitel 4, varefter slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel 5. Vissa termer och begrepp som används i rapporten förklaras i bilaga 1.

2 Reformutrymmet

2.1 Utgångspunkter för regeringens bedömning

Regeringens bedömning av reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkande åtgärder utgår från en framåtblickande analys av hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet.¹⁰ Förutom denna grundförutsättning tar regeringens bedömning av reformutrymmet också hänsyn till

- behovet av en tillräcklig budgeteringsmarginal under utgiftstaket
- konjunkturläget och Riksbankens arbete med att upprätthålla prisstabilitet
- reformernas utformning
- riskbilden i den ekonomiska utvecklingen
- osäkerheten i gällande prognoser och i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Med hänsyn till dessa faktorer och med utgångspunkt i ett antal indikatorer för analys av överskottsmålet gör regeringen en "samlad bedömning" av utrymmet för reformer eller behovet av budgetförstärkande åtgärder. I den samlade bedömningen är regeringens utgångspunkt att så tydligt som möjligt redovisa de faktorer den tar hänsyn till eftersom "en transparent redovisning gör det möjligt för externa granskare att värdera denna bedömning".¹¹ Skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken* framhåller att den samlade bedömningen inte kan göras mekaniskt eftersom det skulle riskera att leda till allvarliga fel i finanspolitiken. Någon kvantifiering eller viktning av faktorernas bidrag till reformutrymmet sker inte, men skrivelsen betonar osäkerheten och riskbilden som särskilt viktiga faktorer vid bedömningen.

Till riskbilden hör också möjligheten att konjunkturförloppen inte är symmetriskt fördelade kring den långsiktiga potentiella tillväxttakten i ekonomin. Detta kan innebära att de offentligfinansiella underskott som uppstår under en djup lågkonjunktur inte vägs upp av de överskott som uppstår under efterföljande högkonjunktur.

¹⁰ Skr. 2010/11:79 s. 5 och s. 9 samt prop. 2008/09:100 s. 156.

¹¹ Skr. 2010/11:79 s. 23.

Vad är reformutrymme?

”Reformutrymme = Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel”

Källa: Finanspolitiska rådet (2011).

Finanspolitiska rådet (2011) har visat att det i avsaknad av aktiva beslut om regelförändringar i t.ex. skatte- och transfereringssystemen automatiskt uppstår ett utrymme för reformer över tiden. Anledningen till detta är att skatteintäkterna på sikt stiger snabbare än de offentliga utgifterna. Skatteintäkterna ökar i takt med skattebaserna och därmed ekonomin i stort, medan en stor del av de offentliga utgifterna ökar långsammare än nominell BNP eftersom de inte är löneindexerade eller i vissa fall inte ens prisindexerade. Utan aktiva politiska beslut tenderar därför det finansiella sparandet i offentlig sektor att öka i förhållande till överskottsmålet.

Ett viktigt element i bedömningen av reformutrymmet är hur förutsedda avvikelser från överskottsmålet ska hanteras. Regeringen behandlar denna fråga principiellt i skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken*. Diskussionen utgår från den potentiella målkonflikten mellan överskottsmålet och målet att finanspolitiken inte ska förstärka svängningar i konjunkturen. Återigen betonas frågans komplexa natur och att eventuella korrigeringar av förutsedda avvikelser från överskottsmålet måste göras utifrån en samlad bedömning med stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.

Tabell 2.1 Hantering av avvikelser för överskottsmålet med hänsyn tagen till konjunkturläget

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

Källa: *Skr. 2010/11:79*.

De principiella slutsatser som går att dra av resonemanget är att om det finansiella sparandet ligger över (under) överskottsmålet i en lågkonjunktur (högkonjunktur), bör det strukturella finansiella sparandet sänkas (höjas).¹² En viss justering av det strukturella sparandet kan enligt regeringen ske även i andra situationer så länge effekterna på efterfrågan och inflation inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem. Det kan alltså finnas stabiliseringspolitiska skäl att temporärt avvika från överskottsmålet även om sparandet initialt ligger i nivå med målet.

2.2 Regeringens bedömning i budgetpropositionen

I budgetpropositionen för 2012 redogör regeringen för sin samlade bedömning av reformutrymmet utifrån indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet med hänsyn tagen till

- osäkerheten i bedömningen och riskbilden
- konjunkturläget
- finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Utifrån indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet drar regeringen slutsatsen att det finansiella sparandet varaktigt ligger *över* överskottsmålet med den beslutade eller aviserade inriktningen av finanspolitiken. Samtidigt pekar man på stora osäkerheter i prognoserna för finansiellt och strukturellt sparande, vilket gör att man tills vidare vill upprätthålla extra säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. Regeringen anför vidare att sådana marginaler bidrar till att stärka förtroendet för att den förda politiken inte spär på problemet med stora underskott i händelse av kris samt att det offentliga sparandet är lägre nu än vad det var vid ingången till finanskrisen 2008. Av dessa skäl anser regeringen att det är mer ansvarsfullt att i efterhand korrigera ett för högt sparande än att tvingas till nedskärningar om riskerna för en sämre utveckling skulle realiseras.

I fråga om konjunkturläget bedömer regeringen att en något mer expansiv finanspolitik skulle kunna vara motiverad, men att den negativa riskbilden gör att det för närvarande är överordnat att upprätthålla säkerhetsmarginaler. Samtidigt bedömer regeringen att finanspolitiken är hållbar på lång sikt, med hänvisning till att prognosen för BNP:s långsiktiga tillväxttakt och nivå endast har ändrats marginellt jämfört med vårpropositionen då den senaste bedömningen gjordes.

¹² Strukturellt sparande är det finansiella sparandet vid ett "normalt" konjunkturläge.

I den samlade bedömningen framhålls vikten av tillräckliga buffertar för att kunna hantera en påtagligt sämre konjunkturutveckling än i huvudscenariot samt för att hantera en betydligt mer besvärlig situation på de finansiella marknaderna. Sammantaget bedöms ett reformutrymme om ca 15 miljarder kronor vara väl avvägt för 2012, vilket innebär en stram finanspolitik 2011–2012 med hänsyn till konjunkturläget. Många av de reformambitioner som aviserades i budgetpropositionen för 2011 skjuts fram till senare under mandatperioden.

3 Iakttagelser

Beskrivningen av det bedömda reformutrymmet i budgetpropositionen är mer utförlig än tidigare, vilket är positivt. Av regeringens bedömning framgår att

- det finansiella sparandet framöver bedöms överskrida målet
- konjunkturläget talar för en något mer expansiv politik
- osäkerheten och riskbilden bör väga tyngre i bedömningen än konjunkturläget
- finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar
- den buffert som finns inbyggd i överskottsmålet bedöms i nuläget inte som tillräcklig
- 15 miljarder kronor är enligt ”en samlad bedömning” ett väl avvägt reformutrymme för det kommande budgetåret.

Nedan ställs regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2012 mot de principer och utgångspunkter som regeringen har klargjort ska gälla vid bedömningen av reformutrymmet. Våra iakttagelser om det redovisade reformutrymmet behandlar den framåtblickande analysen av överskottsmålet, konjunkturläget med utgångspunkt i redovisningen av potentiell BNP, riskbilden och osäkerheten i bedömningen samt övriga iakttagelser.

3.1 Den framåtblickande analysen av överskottsmålet

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över konjunkturcykeln. I den framåtblickande avstämningen mot överskottsmålet använder regeringen dels beräkningar av det så kallade strukturella sparandet, dels ett centrerat medelvärde för det finansiella sparandet över sju år, den så kallade sjuårsindikatorn. Det strukturella sparandet beräknas genom att det finansiella sparandet för varje enskilt år justeras med hänsyn till ett tänkt normalt konjunkturläge. Även sjuårsindikatorn justeras – med hänsyn till det rådande konjunkturläget under det sjuårsintervall som indikatorn omfattar.¹³

¹³ Sjuårsindikatorn för 2012 omfattar utfall och prognoser för det finansiella sparandet 2009–2015. Det strukturella sparandet och sjuårsindikatorn justeras även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Se även bilaga 1 *Använda termer och begrepp*.

Tabell 3.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet i budgetpropositionen för 2012. Procent av BNP.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finansiellt sparande	-0,2	0,1	0,0	0,7	2,1	3,3
Bakåtblickande 10-årsnitt	0,8					
Konjunkturjusterat	1,4					
7-årsindikatorn	0,7	0,5	0,7			
Konjunkturjusterat	2,1	2,2	2,5			
Strukturellt sparande	1,9	1,5	2,0	2,4	3,0	3,7
BNP-gap, procent av potentiell BNP	-3,9	-2,2	-3,6	-2,9	-1,6	-0,9
BNP-gap, 7-årsnitt	-2,3	-3,0	-3,1			
BNP-gap, bakåtblickande 10-årsnitt	-1,0					

Källa: Finansdepartementet. Anmärkning: Siffrorna inkluderar effekterna av föreslagna och aviserade reformer som försämrar det finansiella sparandet med ca 15 miljarder kronor 2012.

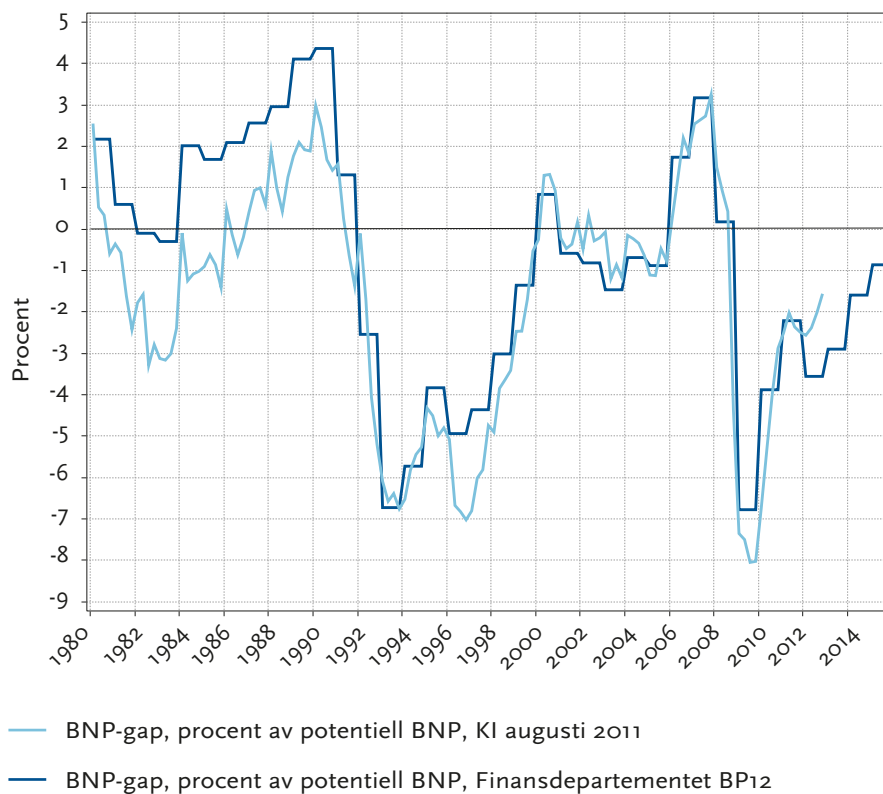
Av tabell 3.1 framgår att sjuårsindikatorn ligger under målet på 1 procent av BNP, medan den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet tvärtom indikerar ett sparande som ligger klart över målet.

Beräkningen av det strukturella sparandet är ett sätt att visa vilket finansiellt sparande som skulle uppnås ett visst år vid *normalt* resursutnyttjande. Resursutnyttjandet uppskattas, i sin tur, med hjälp av det så kallade BNP-gapet. När gapet är slutet – det vill säga när skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP är noll – råder normalt resursutnyttjande.

Att sjuårsindikatorn inte når nivån för överskottsmålet 2012 samtidigt som den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn överstiger målet kan således förklaras av ett lågt resursutnyttjande. Annorlunda uttryckt: sjuårsintervallet 2009–2015 bedöms i genomsnitt präglas av lågkonjunktur.

Ett problem i sammanhanget är att BNP-gapet enligt regeringens och andra bedömares beräkningar inte är noll i genomsnitt utan negativt. Konjunkturförloppen antas med andra ord inte vara symmetriskt fördelade kring den långsiktiga potentiella produktionsnivån i ekonomin, se figur 3.1.

Figur 3.1. Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets uppskattning av BNP-gapet 1980–2015. Procent av potentiell BNP



Källa: *Macrobond och Finansdepartementet.*

Figuren visar att både Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet gör bedömningen att den negativa asymmetrin i BNP-gapet har ökat sedan 1980-talet. Finansdepartementets opublicerade bedömning av BNP-gapet för perioden 1980–2010 resulterar i ett genomsnittligt BNP-gap på –0,6 procent. Konjunkturinstitutets bedömning för motsvarande period innebär ett genomsnittligt gap på –1,6 procent av potentiell BNP.

En konsekvens av att konjunkturedgångarna bedöms vara djupare och mer utdragna än uppgångarna är att de konjunkturjusterade indikatorerna inte kan mätas mot samma målnivå som övriga indikatorer. Vid negativ asymmetri gäller nämligen att ett strukturellt sparande på i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel motsvaras av ett finansiellt sparande som i genomsnitt är *lägre* än överskottsmålet. Avvikelsens storlek beror på asymmetrin i BNP-gapet, se faktaruta.

Sambandet mellan strukturellt sparande, BNP-gap och finansiellt sparande

Regeringen beräknar strukturellt sparande enligt följande:

$$S_s = F_s - \Delta_b * BNP\text{-gap}$$

S_s = Strukturellt sparande

F_s = Finansiellt sparande

Δ_b = Budgetelasticiteten med avseende på BNP-gapet.

Regeringen använder en elasticitet på 0,55 med hänvisning till att den ligger i linje med OECD:s senaste beräkning.

Formeln är något förenklad då regeringens metod för att beräkna det strukturella sparandet även tar hänsyn till större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Dessa engångseffekter är dock marginella under prognosperioden.

Räkneexempel:

Antag att BNP-gapet är asymmetriskt och i genomsnitt är -0,6 procentenheter över en konjunkturcykel. Det innebär att om det finansiella sparandet i genomsnitt ska nå målet om 1 procent av BNP behöver det strukturella sparandet uppgå till 1,3 procent av BNP.

Regeringen hanterar risken för asymmetriska BNP-gap genom att väga samman den konjunkturjusterade och den ojusterade sjuårsindikatorn med lika vikt och kommer till slutsatsen att sparandet framöver väntas överstiga överskottsmålet.

Det är uppenbart att man på något sätt måste beakta BNP-gapets asymmetri. Den metod som regeringen valt förklaras emellertid inte närmare i budgetpropositionen. I praktiken innebär metoden en halvering av den budgetelasticitet på 0,55 som regeringen använder vid konjunkturjusteringen av sjuårsindikatorn, det vill säga ett avsteg från OECD:s bedömning utan att detta förklaras eller motiveras.¹⁴ I skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken* nämns inte metoden alls.¹⁵

¹⁴ Låt x vara sjuårsindikatorn. Då är den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn $y = x - 0,55 * z$ där z är det genomsnittliga BNP-gapet under perioden. Genomsnittet av $x+y$ är $(x+y)/2 = (2x - 0,55 * z)/2$ eller $x - 0,55/2 * z$.

¹⁵ I budgetpropositionen för 2011 sifferatte regeringen genomsnittsberäkningen av sjuårsindikatorn och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn, vilket vi tolkade som att man infört en ny indikator för avstämning av överskottsmålet. I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens granskning av budgetpropositionen för 2011 anför regeringen att indikatorernas värden måste kunna tolkas i ljuset av det rådande resursutnyttjandet utan att det tolkas som att ytterligare indikatorer skapas.

Skrivelsen och budgetpropositionen för 2012 innehåller flera förtydliganden om uppföljningen av överskottsmålet. På grund av ovan beskrivna förhållande blir det emellertid problematiskt att värdera rimligheten i regeringens bedömning av reformutrymmet med utgångspunkt i avstämningen mot överskottsmålet.

Transparensen i beräkningarna och tolkningen av avstämningen mot överskottsmålet är central för förståelsen av det bedömda reformutrymmet. Eftersom regeringen inte tydligt redovisar i vilken mån ett asymmetriskt BNP-gap beaktas är det oklart mot vilken nivå de konjunkturjusterade indikatorerna ska mätas.

Ett annat exempel på svårigheten att tolka regeringens bedömning av avvikelser från överskottsmålet återfinns i den del av budgetpropositionen där regeringen kommenterar de rekommendationer som Europeiska rådet har riktat till Sverige inom ramen för den så kallade europeiska terminen. En av rekommendationerna är att Sverige ska "föra en finanspolitik som säkerställer att det medelfristiga målet fortfarande uppfylls".¹⁶ I budgetpropositionen kommenteras rekommendationen på följande sätt: "Det offentliga finansiella sparandet väntas vara nära balans 2012 och uppvisa successivt ökande överskott under de närmaste åren därefter. Härmed säkerställs, enligt regeringens bedömning, att det medelsiktiga målet för de offentliga finanserna fortfarande uppfylls." Av formuleringen är det lätt att få intrycket att överskottsmålet ska tolkas som att det offentliga sparandet minst ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, när överskottsmålets formulering i själva verket tillåter att sparandet tillfälligt ligger under 1 procent.

Sammanfattningsvis innehåller budgetpropositionen flera förbättringar om den framåtblickande avstämningen av överskottsmålet. För att en läsare ska kunna värdera rimligheten i regeringens bedömning av reformutrymmet med utgångspunkt i överskottsmålet krävs dock förtydliganden om de antaganden regeringen gör om BNP-gapets asymmetri. Den metod som används i budgetpropositionen har ingen motsvarighet i skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken* och innebär endast en halvering av den budgetelasticitet regeringen använder utan att detta närmare förklaras.

¹⁶ Rådets rekommendation (2011/C 217/03) av den 12 juli 2011 om Sveriges nationella reformprogram 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014. Se bilaga 1 *Använda termer och begrepp för definition av den europeiska terminen*.

3.2 Konjunkturläget

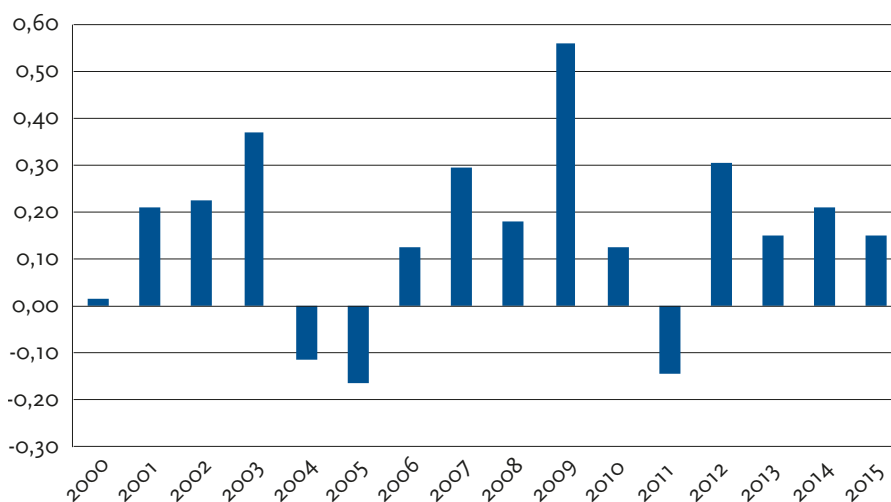
Regeringen bedömer att det finansiella sparandet med hänsyn till konjunkturläget varaktigt kommer att ligga över målet. I det aktuella läget med lågt resursutnyttjande ska detta normalt innebära en mer expansiv finanspolitik.¹⁷ Riksrevisionen konstaterar att riskbilden och osäkerheten förefaller väga tungt i regeringens bedömning, se avsnitt 3.3, och att det utnyttjade reformutrymmet därför blir mer begränsat än vad konjunkturläget implicerar.

3.2.1 Redovisningen av potentiell BNP

Regeringen beskriver och analyserar utförligt och tydligt den faktiska ekonomins utveckling samt politikens relation till konjunkturen. Konjunkturen mäts med BNP-gapet, det vill säga skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP. Potentiell BNP definieras som den nivå på den samlade produktionen som är förenlig med stabil inflation.

Regeringens prognos över BNP-utvecklingen och dess komponenter beskrivs utförligt i flera kapitel i budgetpropositionen. Utvecklingen av potentiell BNP är betydligt mer sparsamt beskriven. Det är visserligen naturligt att utvecklingen och nivåerna på potentiella variabler tillmäts mindre utrymme i prognoserna än de faktiska. De potentiella variablerna påverkas av mer trögrörliga faktorer och bör därför inte skilja sig så mycket mellan prognosomgångarna. Så är exempelvis skillnaderna i potentiell BNP mellan prognosen i vårpropositionen 2011 och budgetpropositionen tämligen marginella, se figur 3.2.

Figur 3.2 Skillnad i potentiell BNP mellan budgetpropositionen för 2012 och vårpropositionen 2011. Procent av potentiell BNP enligt budgetpropositionen, 2010 års priser.

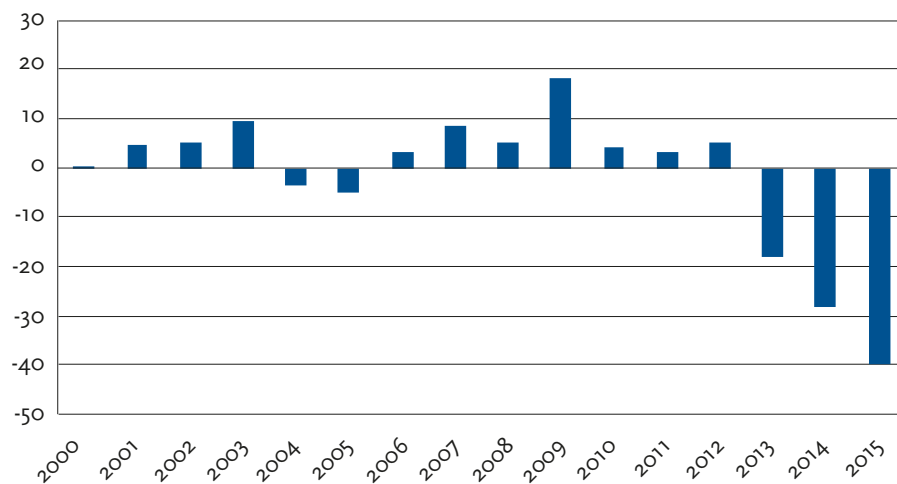


Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

¹⁷ Se principskissen i tabell 2.1.

Utvecklingen av potentiell BNP och dess nivå är likväl av stor betydelse för att kunna förstå uppföljningen av de finanspolitiska målen och de avvägningar som leder fram till bedömningen av reformutrymmet. Vid avstämningen av det finansiella sparandet mot överskotts målet – och därmed bedömningen av potentiellt reformutrymme – används både strukturellt sparande och konjunkturjusterade genomsnitt, som båda är beroende av prognosen för nivån på potentiell BNP. Dessutom används potentiell BNP som en av bestämningsfaktorerna för förslaget till utgiftstak för 2015.

Figur 3.3 Skillnad i potentiell BNP (löpande priser) nivå mellan budgetpropositionen och vårpropositionen, miljarder kronor.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Vid bedömningen av utgiftstakets nivå används dock nivån för potentiell BNP i löpande priser och inte fasta. Figur 3.3 visar skillnaderna mellan potentiell BNP i löpande priser mellan budgetpropositionen och vårpropositionen. Skillnaderna är betydligt större än i fasta priser, men vid en första anblick ändå tämligen begränsade.¹⁸ Differensen på 40 miljarder kronor 2015 motsvarar knappt 1 procent av potentiell BNP, vilket får bedömas vara en marginell prognosförändring på fyra års sikt. Effekten av denna differens blir emellertid mer betydande då man sätter den i relation till de finanspolitiska målen. Den nivå på utgiftstaket för 2015 som föreslås i budgetpropositionen är oförändrad jämfört med beräkningen i vårpropositionen, nämligen 1 123 miljarder kronor.

¹⁸ Skillnaden mellan prognosen i fasta och löpande priser beror således på en förändrad bedömning av prisernas utveckling fram till 2015. I budgetpropositionen är den så kallade BNP-deflatorn drygt en procentenhet lägre sista prognosåret jämfört med prognosen i vårpropositionen.

Om regeringen hade valt att hålla samma relation mellan det föreslagna utgiftstaket och potentiell BNP som förelåg i vårpropositionen skulle förslaget hamnat på 1 113 miljarder kronor, alltså 10 miljarder kronor lägre än det nuvarande förslaget.

Sammanfattningsvis kan även små skillnader i prognosen för potentiell BNP få betydelse för uppföljningen av finanspolitiken och för möjligheten att förstå bevekelsegrunderna för den föreslagna inriktningen av finanspolitiken. Likväl är motiveringen till prognosen för potentiell BNP mycket kortfattad. Den återfinns samlad i en tabell på sidan 176 i volym 1b av budgetpropositionen. Även om det inte direkt framgår av tabellen är det endast utvecklingen i fasta priser som presenteras. Nivån och utvecklingen av potentiell BNP i löpande priser återfinns inte på något ställe i budgetpropositionen. Riksrevisionen anser att det är av stor vikt för överskådligheten och transparensen i redovisningen av finanspolitiken att de variabler som används i bedömningar och motiveringar av den föreslagna politiken redovisas på ett tydligt och klart sätt.

3.3 Riskbilden och osäkerheten i bedömningen

3.3.1 Riskbilden i den ekonomiska utvecklingen

I bedömningen av reformutrymmet lägger regeringen stor vikt vid osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen och argumenterar för att det nu är extra angeläget med säkerhetsmarginaler. Den tidigare nämnda risken för asymmetriska BNP-gap är också en del av riskbilden.

I resonemanget om risker bör man emellertid ha i åtanke att det redan finns en buffert inbyggd i den nivå man valt för överskottsmålet. Denna buffert är avsedd just för att "kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättningen riskerar att bli ohållbar"¹⁹ och är ett av de centrala motiven för överskottsmålet.

Regeringens resonemang ger intrycket av att den nivå man valt för överskottsmålet inte är tillräcklig och att man nu vill ge signaler som ytterligare stärker förtroendet för Sveriges offentliga finanser. Sedan budgetpropositionen publicerades har den europeiska skuldskrisen förvärrats, och upplåningskostnaderna har stigit markant för många euroländer. Händelseutvecklingen understryker vikten av starka offentliga finanser även i Sverige. Samtidigt kan en väl tilltagen extra buffert leda till osäkerhet om överskottsmålets nivå. Vidare kan det uppfattas som att målet i verkligheten

¹⁹ Skr. 2010/11:79 s. 19.

är minst 1 procent i genomsnitt över konjunkturcykeln eftersom de säkerhetsmarginaler regeringen diskuterar alla är till för att målet inte ska underskridas. Som tidigare nämnts tillåter dock överskottsmålets formulering att sparandet tillfälligt ligger under 1 procent.

3.3.2 *Osäkerheten i prognoserna*

I anslutning till bedömningen av reformutrymmet beskriver regeringen den osäkerhet som historiskt har funnits i prognoserna för finansiellt och strukturellt sparande. Regeringen pekar på att prognososäkerheten i finansiellt sparande för 2000–2010 är så stor som \pm 2 procentenheter redan för innevarande år. Vidare visar man att den genomsnittliga skillnaden mellan Finansdepartementets lägsta respektive högsta bedömning av strukturellt sparande för ett enskilt år uppgick till 2 procent av BNP under 2000–2010.

Liksom med risken för sämre ekonomisk utveckling använder regeringen de stora osäkerheterna i prognoserna som argument för större säkerhetsmarginaler. Om man bedömer att risken för en sämre ekonomisk utveckling är så stor att överskottsmålets inbyggda buffert inte räcker till, kan det vara relevant med extra säkerhetsmarginaler. Prognososäkerheter som beror på faktorer *utöver* denna nedåtrisk kan dock antas vara symmetriska, det vill säga att sannolikheten för felslagna prognoser är lika stor nedåt som uppåt – såvida inte prognoserna innehåller systematiska fel. Av denna anledning anser vi inte att osäkerheten i prognoserna *i sig* är ett argument för extra säkerhetsmarginaler.

Ett argument för säkerhetsmarginaler kan däremot vara att kostnaderna för en felslagen prognos för närvarande är större om överskottsmålet underskrids än om det överskrids. Mot detta ska ställas de långsiktiga kostnader av en stram finanspolitik som kan uppkomma genom att resursutnyttjandet försvagas mer än nödvändigt med risk för bestående effekter på sysselsättningen. Det är alltså inte självklart att det nuvarande osäkra läget bör leda till större säkerhetsmarginaler. Detta är i stället främst en politisk avvägning mellan kostnader på kort och lång sikt.

3.4 **Övriga iakttagelser om reformutrymmet**

3.4.1 *Budgeteringsmarginalen*

Analysen av utgiftstaket har förbättrats i budgetpropositionen för 2012. Samtidigt noterar vi att behovet av tillräcklig budgeteringsmarginal under utgiftstaket inte nämns i anslutning till bedömningen av reformutrymmet

i budgetpropositionen, jämför avsnitt 2.1 Utgångspunkter för regeringens bedömning. Marginalerna till utgiftstaket är – som vi konstaterat i tidigare granskningar – mycket stora, vilket sannolikt inneburit att behovet av tillräcklig marginal spelat begränsad roll i bedömningen av reformutrymmet i budgetpropositionen. Så länge marginalerna är stora får utgiftstaket en mindre styrande effekt på finanspolitiken.

3.4.2 *Reformernas utformning*

I budgetpropositionens finansplan delar regeringen in de föreslagna reformerna i

- åtgärder för att möta konjunkturavmattningen och inbromsningen på arbetsmarknaden
- åtgärder för varaktigt högre tillväxt och sysselsättning
- åtgärder för att välfärden ska komma alla till del
- övriga reformer.

De strukturellt riktiga reformerna – det vill säga de som ska skapa varaktigt högre tillväxt och sysselsättning – står för omkring en tredjedel av det totala reformutrymmet 2012 på 15 miljarder kronor. Av texten i budgetpropositionen framgår det inte i vilken utsträckning reformernas utformning har påverkat regeringens bedömning av reformutrymmet, jämför avsnitt 2.1 Utgångspunkter för regeringens bedömning.

3.4.3 *Regeringens samlade bedömning*

I den samlade bedömningen av reformutrymmet är regeringens utgångspunkt att så tydligt som möjligt redovisa de faktorer den tar hänsyn till eftersom ”en transparent redovisning gör det möjligt för externa granskare att värdera denna bedömning”.²⁰ Som tidigare nämnts anser regeringen att den samlade bedömningen inte kan göras mekaniskt. Faktorernas bidrag till reformutrymmet kvantifieras inte, men osäkerheten och riskbilden betonas som särskilt viktiga faktorer.

Riksrevisionen menar att ansatsen med en samlad bedömning riskerar att leda till sämre transparens. Redovisningen av finanspolitiken bör kunna innehålla en tydligare gräns mellan å ena sidan en beräkning av ett potentiellt reformutrymme i enlighet med ramverket och å andra sidan de övriga avvägningar som regeringen gör för att komma fram till det reformutrymme som föreslås. Utan sådan redovisning är det svårt för externa granskare att värdera regeringens bedömning. Detta förhållningssätt är inte ett argument för en mekanisk finanspolitik, däremot för ökad öppenhet och insyn.

²⁰ Skr. 2010/11:79 s. 23.

4 Utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2011

Riksrevisionen har sedan 2008 granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Granskningarna har bland annat varit inriktade på kvaliteten i prognosunderlagen, motiven till nivån på de finanspolitiska målen samt beräknings- och redovisningsfrågor.

Den senaste rapporten, granskningen av budgetpropositionen för 2011 (RiR 2011:11), fokuserade på frågan om tydlighet och transparens i regeringens redovisning av de finans- och sysselsättningspolitiska ramverken. Regeringen har successivt utvecklat redovisningen av det finanspolitiska ramverket. Skrivelsen 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken är i sig ett exempel på detta. Därutöver innehåller vårpropositionen 2011, skrivelsen 2010/11:148 med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport samt även budgetpropositionen för 2012 flera förtydliganden. Regeringen skiljer nu tydligare på den bakåtblickande uppföljningen och den framåtblickande analysen av överskottsmålet. En annan förbättring är att motiveringen av utgiftstakets nivå har blivit fylligare.

I granskningen av budgetpropositionen för 2011 kommenterades kortfattat regeringens bedömning av reformutrymmet. Riksrevisionen menade att kopplingen var svag mellan det finanspolitiska ramverket och det bedömda reformutrymmet och att det inte var möjligt att se hur reformutrymmet härleddes eller att förstå vilken vikt regeringen lägger vid överskottsmålet respektive stabiliseringspolitiska hänsyn.

I skr. 2010/11:148 om Riksrevisionens rapport anförde regeringen att ”skälet till att reformutrymmet inte beräknas genom att varje påverkande faktor ges ett kvantitativt värde som sedan summeras är att ett sådant tillvägagångssätt skulle ge intryck av en exakthet som inte finns i verkligheten. Det är regeringens uppfattning att reformutrymmets storlek måste bedömas från gång till gång genom att ett antal komplexa faktorer ställs mot varandra, och att denna bedömning inte kan förenklas till en entydig mekanisk formel.”

Regeringens skrivelse riksdagsbehandlades i bet. 2011/12:FiU1.

Finansutskottet ansåg att redovisningen av bedömningen av reformutrymmet har utvecklats avsevärt i budgetpropositionen för 2012 och såg ingen anledning att rikta kritik mot regeringens redovisning.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Slutsatser

Granskningen av budgetpropositionen för 2012 har avsett att besvara frågorna om regeringen i bedömningen av reformutrymmet följer det finanspolitiska ramverkets principer och om redovisningen av reformutrymmet är transparent.

Med utgångspunkt i en framåtblickande avstämning av överskottsmålet och med hänsyn taget till osäkerheten i bedömningen, riskbilden, konjunkurläget och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bedömer regeringen att 15 miljarder kronor är ett väl avvägt reformutrymme för det kommande budgetåret.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens bedömning av reformutrymmet i budgetpropositionen för 2012 är mer strukturerat och utförligt beskrivet än tidigare. Presentationen följer i stort de principer och utgångspunkter man tidigare klargjort ska gälla vid bedömningen av reformutrymmet. Samtidigt kan transparensen i redovisningen förbättras ytterligare. På grund av de otvetyligheter som finns är det svårt för en oberoende bedömare att värdera rimligheten i regeringens bedömning av reformutrymmet. Överskottsmålets utformning som ett genomsnitt "över en konjunkturcykel" ställer höga krav på transparens i redovisningen. Tolkningen av indikatorerna för avstämning av det finansiella sparandet mot målet blir därför central för förståelsen av den föreslagna finanspolitiken. Eftersom regeringen inte tydligt redovisar i vilken mån ett asymmetriskt BNP-gap beaktas blir det oklart mot vilken nivå de konjunkturjusterade indikatorerna ska mätas.

Riksrevisionen menar att regeringens ansats med en "samlad bedömning" av reformutrymmet riskerar att leda till sämre transparens i finanspolitiken. Med en samlad bedömning är det enkelt att motivera avsteg från det finanspolitiska ramverket. Transparensen skulle förbättras om sådana avsteg tydligare skiljde på vad som beror av beräkningsunderlaget – inklusive bedömningen av den framtida ekonomiska utvecklingen – och vad som beror på politiska avvägningar. Det reformutrymme som regeringen kommer fram till i den samlade bedömningen avser endast en delmängd av det potentiella reformutrymme som är möjligt med utgångspunkt i överskottsmålet och utgiftstaket. Storleken på den extra säkerhetsmarginal som regeringen räknar

med framgår inte. Därför blir det problematiskt att förstå vilka avvägningar som gjorts och svårt att värdera rimligheten i regeringens bedömning.

Trots överskottsmålets brister anser Riksrevisionen att det med utgångspunkt i överskottsmålet och utgiftstaket är fullt möjligt att presentera ett beräknat potentiellt utrymme för reformer eller budgetförstärkande åtgärder, eventuellt i form av ett intervall. Därefter är det en bedömningsfråga om det krävs en extra buffert om de negativa omvärldsriskerna bedöms överväga de positiva riskerna. Sedan budgetpropositionen publicerades har den europeiska skuldskrisen förvärrats, och upplåningskostnaderna har stigit markant för många euroländer. Händelseutvecklingen understryker vikten av starka offentliga finanser även i Sverige. Samtidigt kan en väl tilltagen extra marginal utöver den buffert som redan finns inbyggd i den nivå man valt för överskottsmålet leda till osäkerhet om överskottsmålets nivå.

Vidare har Riksrevisionen funnit att även små skillnader i prognosen för potentiell BNP kan få stor betydelse för uppföljningen av finanspolitiken och för möjligheten att förstå de avvägningar som leder fram till bedömningen av reformutrymmet under det föreslagna utgiftstaket. Likväl är prognosen över potentiell BNP knapphändigt motiverad. Till exempel återfinns nivån och utvecklingen av potentiell BNP i löpande priser inte på något ställe i budgetpropositionen.

Riksrevisionen anser att det är av stor vikt för överskådligheten och transparensen i redovisningen av finanspolitiken att de variabler som används i bedömningar och motiveringar av den föreslagna politiken redovisas på ett tydligt och klart sätt.

5.2 Rekommendationer

För att ytterligare öka transparensen i finanspolitiken bör regeringen i kommande ekonomiska propositioner redovisa ett beräknat potentiellt utrymme för reformer eller budgetförstärkande åtgärder med utgångspunkt i det budgetpolitiska ramverket. Om regeringen bedömer att det behövs en extra säkerhetsmarginal för att hantera risker, bör dess effekt på reformutrymmet kvantifieras. Vid avstämningen av det finansiella sparandet mot överskottsmålet bör regeringen tydligt redovisa i vilken mån ett asymmetriskt BNP-gap beaktas.

Regeringen bör i kommande ekonomiska propositioner redovisa en tabell med potentiell BNP i fasta och löpande priser. Större differenser mot föregående proposition bör förklaras.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 2011/12:FiU1 *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna*

Betänkande 2010/11:FiU42 *Ramverk för finanspolitiken*

Budgetlag (2011:203)

Ds 2010:4 *Översyn av överskottsmålet*

Proposition 2008/09:100 2009 års ekonomiska vårproposition

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*

Proposition 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*

Proposition 2010/11:100 2011 års ekonomiska vårproposition

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012 del 1*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012 del 2*

Regeringskansliet, Faktapromemoria 2010/11:FPM7 *Kommissionens förslag om förstärkt ekonomisk styrning*

Regeringens skrivelse 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken*

Regeringens skrivelse 2010/11:148 *Riksrevisionens rapport om redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk i budgetpropositionen för 2011*

SOU 2010:18 *En reformerad budgetlag*

Övriga källor

Europaparlamentets lagstiftningsresolution (KOM(2010) 0523 – C7-0397/2010 – 2010/0277(NLE)) av den 28 september 2011 om förslaget till rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk

IMF (2007) *Manual on Fiscal Transparency*

IPSASB (2010) *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities, Exposure Draft 1*

OECD (2002) *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002

Finanspolitiska rådets rapport 2011, *Svensk finanspolitik*

Kopits, George, och Jon Craig, 1998, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158 (Washington: International Monetary Fund)

Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk

Rådets rekommendation (2011/C 217/03) av den 12 juli 2011 om Sveriges nationella reformprogram 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014

Bilaga 1 Använda termer och begrepp

Automatiska stabilisatorer

De offentliga finansernas automatiska reaktioner på konjunktorens växlingar. I en lågkonjunktur försvagas de offentliga finanserna automatiskt genom att inkomsterna från skatter och avgifter minskar och utgifterna för de sociala trygghetssystemen ökar. Detta leder till att hushållens konsumtionsutgifter kan hållas uppe, vilket dämpar konjunkturedgången. Det omvända gäller i en högkonjunktur. De offentliga finanserna stärks och begränsar uppgången i hushållens inkomster, vilket dämpar konjunkturuppgången.

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.

BNP-gap

Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. BNP-gapet är ett mått på det totala resursutnyttjandet i ekonomin och uttrycks vanligen i procent av potentiell BNP. När BNP-gapet är positivt överstiger efterfrågan den nivå som är långsiktigt hållbar i förhållande till tillgängliga resurser, vilket skapar inflationstryck i ekonomin. När gapet är negativt är efterfrågan låg och det finns lediga resurser i ekonomin.

Budgetelasticitet

Budgetelasticiteten är ett mått på hur det finansiella sparandet påverkas av en förändring i konjunktoren. Regeringen räknar med en budgetelasticitet på 0,55. Det innebär att om konjunktoren försämras (förbättras) med 1 procent av BNP, det vill säga att BNP-gapet ökar (minskar) med 1 procentenhet, så försämras (förbättras) det finansiella sparandet med 0,55 procent av BNP.

Budgetpolitiska ramverket

Omfattar överskottsmålet för den offentliga sektorns sparande, utgiftstaket för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt ett kommunalt balanskrav.

Budgeteringsmarginal

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Diskretionär finanspolitik

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

Europeiska terminen

En EU-gemensam budgetkalender som infördes 2011 för att stärka EU:s ekonomiska samordning. Den ekonomiska terminen sammanför redan existerande samordningsverktyg, till exempel stabilitets- och konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen inom Europa 2020-samarbetet.

Finansiellt sparande

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

Finanspolitiska ramverket

Omfattar utöver det budgetpolitiska ramverket (se detta) ett antal principer som finanspolitiken utformas efter och som syftar till att finanspolitiken ska var långsiktigt hållbar och transparent. Till dessa hör exempelvis principer för hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Finanspolitisk transparens (definition som används av IMF)

Öppenhet gentemot allmänheten om finansmaktens struktur och funktioner, skattepolitikens intentioner, samt beräkningar och prognoser för den offentliga sektorns ställning. Detta förutsätter god tillgång till tillförlitlig, heltäckande, aktuell, begriplig och internationellt jämförbar information om offentlig verksamhet, så att väljarna och de finansiella marknaderna korrekt kan bedöma statens finansiella ställning och de verkliga kostnaderna och fördelarna med statlig verksamhet, inklusive dess nuvarande och framtida ekonomiska och sociala konsekvenser.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagen kräver att kommuner och landsting ska ha 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 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.

Nationalräkenskaperna (NR)

Makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etcetera). Sverige följer begrepp, definitioner och klassificeringar enligt det europeiska nationalräkenskapssystem (ENS 95) som används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten.

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.

Reformutrymme

Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är för ett givet år (t) medelvärdet av den offentliga sektorns finansiella sparande år t-3 till år t+3 justerat för större engångseffekter och effekten av extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Uttrycks i procent av BNP.

Strukturellt sparande (strukturellt saldo, konjunkturjusterat sparande)

Strukturellt sparande är det finansiella sparandet vid ett "normalt" konjunkturläge. Det strukturella sparandet justeras även för vissa större engångseffekter och effekten av extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster.

Takbegränsade utgifter

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

Utgiftstak för staten

En högsta nivå för statsbudgetens utgiftsområden exklusive statsskuldsräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. 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 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.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- | | | |
|------|---------|---|
| 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 Höskoleverkets 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 |
| | 2010:14 | Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition |
| | 2010:15 | AB Svensk Exportkredit |
| | 2010:16 | Underhåll av järnväg |
| | 2010:17 | Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare |
| | 2010:18 | Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats? |
| | 2010:19 | Förberedelsearbetet i apoteksreformen |
| | 2010:20 | Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga |
| | 2010:21 | Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion? |
| | 2010:22 | Underhållsstödet – för barnens bästa? |
| | 2010:23 | Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? |
| | 2010:24 | Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete |
| | 2010:25 | Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? |
| | 2010:26 | Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte |
| | 2010:27 | Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet |

- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella
materiellsamarbeten
- 2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
- 2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
- 2011:16 Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning
– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
- 2011:17 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning
– Ett (o)lösligt problem?
- 2011:18 Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk
kompensation på grund av brott
- 2011:19 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg
– samverkan utan verkan?
- 2011:20 Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
- 2011:21 Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
- 2011:22 Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det
blivit och vad har det kostat?
- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot
en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport
- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och
rättsväsendet
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot
klimatmålet effektiv?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se