

## 4 Finanspolitikens övergripande inriktning

### Sammanfattning

- Finanspolitikens övergripande inriktning bestäms i en samlad bedömning av ett antal olika mål och restriktioner.
- Det överordnade målet för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt, en välfärd som kommer alla till del och ett stabilt högt resursutnyttjande.
- Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2000–2012 var förenligt med över-skottsmålet.
- Det finansiella sparandet 2013 och 2014 bedöms ligga något under 1 procent av BNP, även när hänsyn tas till konjunkturläget.
- Det av riksdagen fastlagda utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997.
- Regeringen bedömer att utgiftstaket 2016 och 2017 bör uppgå till 1 165 respektive 1 195 miljarder kronor. Utgiftstaket ökar då med 40 miljarder kronor mellan 2015 och 2016, och med 30 miljarder kronor mellan 2016 och 2017.
- Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 7 miljarder kronor 2013–2016. År 2017 beräknas resultatet uppgå till 14 miljarder kronor, vilket bedöms vara i nivå med god ekonomisk hushållning.
- Regeringens samlade bedömning är att det finns ett visst utrymme för att föreslå

ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av budgetutrymmet görs dock i budgetpropositionen för 2014.

I detta avsnitt redogör regeringen för sin syn på den övergripande inriktningen på finanspolitiken. Regeringens utgångspunkt är att inriktningen ska bedömas i en bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra. Regeringen gör därför en samlad bedömning av en rad faktorer som presenteras i detta avsnitt. Finanspolitikens inriktning på en mer detaljerad nivå beskrivs i avsnitt 2.

Avsnittet inleds med en redogörelse för målen för finanspolitiken. Därefter följer en beskrivning av det finanspolitiska ramverket. I avsnitten 4.3–4.5 görs en uppföljning av över-skottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet. I efterföljande avsnitt redovisas de restriktioner som EU:s regelverk ställer på finanspolitiken. I avsnitt 4.7 ges en översikt över finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Utifrån ovanstående avsnitt redovisar regeringen slutligen sin samlade bedömning av den övergripande inriktningen på finanspolitiken.

### 4.1 Målen för finanspolitiken

Finanspolitiken är de beslut om offentliga inkomster och utgifter som tas för att påverka ekonomin. Det överordnade målet för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt (genom strukturpolitiken),

en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt högt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken).

### **Strukturpolitiken bidrar till en högre tillväxt**

Ett av målen för finanspolitiken är att öka den långsiktiga tillväxten. Det åstadkoms genom en väl utformad strukturpolitik som bl.a. skapar goda drivkrafter för arbete och företagande. Ett högt antal arbetade timmar ökar den samlade produktionen av varor och tjänster och är en förutsättning för att den offentliga sektorns åtaganden ska kunna finansieras utan att skattebelastningen blir allt för hög. Detta är särskilt viktigt eftersom andelen äldre i befolkningen ökar. Strukturpolitiken ska vidare användas för att bidra till en hög produktivitetstillväxt i alla delar av ekonomin och för att korrigera för s.k. marknadsmisslyckanden inom vissa områden, bl.a. när det gäller miljö och hälsa. Ekonomisk tillväxt ska vara hållbar, dvs. inte åstadkommas till priset av oacceptabla effekter på miljön, klimatet eller människors hälsa.

Sverige är en konkurrenskraftig ekonomi med en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. För att förbättra förutsättningarna för tillväxt fokuserar regeringens politik på åtgärder som bidrar till att öka sysselsättningen, investeringarna och produktiviteten. Regeringen har sedan tillträdet 2006 genomfört ett omfattande reformarbete för att stärka Sveriges långsiktiga tillväxtförutsättningar. Detta arbete fortsätter.

### **Fördelningspolitiken bidrar till att välfärden kommer alla till del**

Ett annat mål för finanspolitiken är att välfärden ska förbättras för alla medborgare. Det åstadkoms genom en fördelningspolitik som bidrar till att de ökade inkomster som uppkommer när ekonomin växer kommer alla till del. Fördelningspolitiken verkar dels genom att skatte- och transfereringssystemet gör att de disponibla inkomsterna blir mer jämnt fördelade än inkomsterna före skatt, dels genom att offentligt finansierade tjänster, som exempelvis skola och sjukvård, tillhandahålls efter behov och inte efter betalningsförmåga. Fördelningspolitiken omfördelar också inkomster över livscykeln, bl.a. genom ålderspensionssystemet.

För den absoluta majoriteten av befolkningen är det egna arbetet den viktigaste inkomstkällan. Den vanligaste orsaken till en låg ekonomisk standard är avsaknaden av arbete. En politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap är därför kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. När fler arbetar och färre försörjs av sociala ersättningar minskar inkomstskillnaderna i samhället.

Trots finanskrisen och den efterföljande svaga ekonomiska utvecklingen har hushållens inkomster utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Hushållens ekonomiska standard ökade mellan 2006 och 2011 med sammanlagt 15 procent, eller med 2,8 procent per år. De ökade inkomsterna är emellertid inte jämnt fördelade, vilket har gjort att inkomstskillnaderna ökat i Sverige (se vidare bilaga 2). Detta är en utveckling som pågått i många länder under de senaste tjugo åren.

### **Stabiliseringspolitiken dämpar konjunktursvängningarna**

Finanspolitiken ska också, genom stabiliseringspolitiken, vid behov bidra till att stabilisera konjunkturen. Omfattande konjunktursvängningar är kostsamma genom att de har en negativ effekt på investeringar, konsumtion och sysselsättning. Eftersom investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till att de arbetslösa human kapital försämras och därmed till lägre produktivitet. Detta kan på sikt leda till en varaktigt högre arbetslöshet. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar dessutom förutsättningarna för hushåll och företag att fatta rationella beslut.

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin normalt genom penningpolitiken stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunkturstabilisering, främst genom de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna. De automatiska stabilisatorerna är finanspolitikens automatiska reaktion på

konjunkturförändringar. I en konjunkturbedgång sjunker skatteintäkterna automatiskt medan utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning ökar utan att några beslut behöver fattas. Den budgetförsvagning som därmed uppkommer automatiskt bidrar till att motverka konjunkturbedgången. Med semiautomatiska stabilisatorer avses främst den förstärkning av arbetsmarknadspolitiken som regelmässigt sker när arbetslösheten ökar av konjunkturrella skäl.

Finanspolitiken kan dessutom, till skillnad från penningpolitiken vid behov hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturbedgång. Vid större efterfråge- och utbudsstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Som närmare redogörs för i bilaga 4 till denna proposition kan det enligt regeringen i sällsynta fall finnas skäl för att ändra redan fastställda utgiftstak, om det är en förutsättning för att en lämplig stabiliseringspolitik ska kunna bedrivas. Nuvarande system med utgiftstak medger en sådan flexibilitet.

#### *Resursutnyttjandet är fortsatt lågt*

Till följd av den internationella lågkonjunkturen bedöms tillväxten bli relativt svag 2013 och 2014. Regeringen bedömer att läget på arbetsmarknaden inte förbättras förrän under 2015, och att arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå de närmaste åren. Det bedöms därför finnas gott om lediga resurser i ekonomin. Osäkerheten är dessutom stor om den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms sannolikheten för en svagare utveckling än i huvudscenariot vara större än sannolikheten för en starkare utveckling (se vidare avsnitt 3).

Läget på arbetsmarknaden är i dag betydligt allvarligare än det var vid inledningen av finanskrisen. Arbetslösheten är nu ca 8 procent, vilket är nästan 2 procentenheter högre än hösten 2008. Ekonomin befinner sig i en utdragen lågkonjunktur, vilket bidragit till att långtidsarbetslösheten ökat och att vissa grupper med svag förankring på arbetsmarknaden riskerar att drabbas hårt. Utrymmet för såväl finans- som penningpolitiska åtgärder är också mindre i dag än vid inledningen av finanskrisen. Detta gäller framför allt i de länder som drabbats hårdast av krisen, men även i Sverige. Reporäntan är i dagsläget väsentligt lägre än vad den var vid finanskrisens utbrott 2008 (1,00 jämfört med 4,75 procent). Även det finansiella sparandet i

den offentliga sektorn är nu betydligt lägre än det var 2008. Eftersom riksbankens styrränta är lägre i utgångsläget kommer finanspolitiken, i händelse av en fördjupad eller mer utdragen nedgång, troligtvis behöva användas mer aktivt i stabiliseringspolitiken. Detta sker först och främst genom att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut, men också genom aktiva åtgärder om detta bedöms vara nödvändigt.

#### *Finanspolitiken är neutral 2013*

Mot denna bakgrund är det viktigt att finanspolitiken anpassas till det rådande konjunkturläget. En ofta använd indikator på finanspolitikens inriktning är förändringen i det strukturella sparandet. Detta är ett grovt mått på den offentliga sektorns effekter på efterfrågan, som inte bara innefattar diskretionär finanspolitik i statens budget utan även ett flertal andra faktorer.<sup>48</sup>

**Tabell 4.1 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

Årlig förändring, procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Förändring finansiellt sparande</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>
Varav					
Automatiska stabilisatorer	-0,7	0,1	0,6	0,7	0,4
Engångseffekter	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Förändring strukturellt sparande</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Varav					
Diskretionär finanspolitik <sup>1</sup>	-0,5	0,1	0,2	-0,1	-0,1
Kapitalkostnader, netto	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Kommunsektorns finanser	0,3	-0,1	0,0	0,1	0,2
Övrigt	0,5	0,6	0,3	0,3	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	-1,3	0,1	1,0	1,2	0,6

<sup>1</sup> Avser utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 7.2)

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringen av det strukturella sparandet har en effekt nära noll 2013 och finanspolitiken kan därför, mätt på detta sätt, sägas vara neutral detta år. Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 4.1) lämnar ett expansivt

<sup>48</sup> Se vidare i budgetpropositionen för 2013, (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4.3) för en utförligare förklaring av dessa.

bidrag 2013 motsvarande 0,5 procent av BNP. Sammantaget bidrar försvagningen av det offentliga finansiella sparandet 2013 till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin detta år. Från och med 2014 bedöms finanspolitiken vara åtstramande vid oförändrad politik, sett till förändringen av det strukturella sparandet.

Mot bakgrund av den nu bedömda konjunkturutvecklingen, med en långsammare återhämtning, en stigande arbetslöshet och en negativ riskbild, bör finanspolitiken vara relativt expansiv även 2014. Det måste dock göras en avvägning mellan behovet av att stödja återhämtningen av ekonomin och behovet av säkerhetsmarginaler inför en möjlig ytterligare försämring av konjunkturläget och de offentliga finanserna.

Det begränsade stabiliseringspolitiska utrymmet kan i kombination med ett mindre gynnsamt utgångsläge på arbetsmarknaden leda till att hushåll och företag blir mer försiktiga i en osäker situation. Att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken är därför av mycket stor vikt för att undvika en negativ spiral, där en svag utveckling förvärras av ett minskat förtroende hos hushåll och företag. För att motverka en sådan utveckling bör fokus, vid en påtaglig konjunkturförsvagning, ligga på att begränsa fallet i sysselsättningen. En sådan strategi är dock inte okomplicerad. Vid ett kraftigt BNP-fall skulle den offentligfinansiella kostnaden för en bibehållen sysselsättningsnivå bli mycket hög. Detta gäller i synnerhet om åtgärderna som vidtas är generella stimulanser. Om förtroendet för finanspolitiken riskerar att urholkas av diskretionära åtgärder kan det därför vara mer förtroendeskapande att prioritera starka offentliga finanser än att genomföra ofinansierade åtgärder. Vägledande för vilka eventuella insatser som väljs bör vara att de på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till att hålla uppe den varaktiga sysselsättningen och hålla jämviktsarbetslösheten nere.

#### **4.2 De budgetpolitiska målen roll för att nå målen för finanspolitiken**

Eftersom det finns flera mål för finanspolitiken måste regeringen kontinuerligt göra avvägningar mellan de olika målen och ibland uppstår det

mållkonflikter, vilket tvingar fram prioriteringar. De budgetpolitiska målen, dvs. överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet, används i den politiska beslutsprocessen för att skapa bättre förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Erfarenheter av tidigare statsfinansiella kriser visar på vikten av tydliga budgetpolitiska mål och en väl utformad budgetprocess för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna nås. De budgetpolitiska målen har varit viktiga för att stärka finanspolitikens transparens och trovärdighet.

Det är viktigt att betona att syftet med ett budgetpolitiskt ramverk inte är att frånta demokratiskt valda företrädare beslutanderätten över finanspolitiken. Det är varken möjligt eller önskvärt att ersätta den politiska beslutsprocessen med mekaniska regler. Det politiska systemet kan dock använda sig av mål och principer som bidrar till att göra finanspolitiken långsiktigt hållbar. Erfarenheten visar att ett trovärdigt budgetpolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner i hög grad bidrar till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det svenska ramverket, med överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet, spelar därför en avgörande roll när storleken på budgetutrymmet eller besparingsbehovet fastställs. Det är dock viktigt att poängtera att regeringen vid utformningen av den övergripande inriktningen på finanspolitiken gör en bred analys genom att utöver de budgetpolitiska målen även ta hänsyn till de övergripande målen för finanspolitiken, finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och den osäkerhet om framtiden som alltid finns.

#### **4.3 Uppföljning av överskottsmålet**

Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt sparkrav på 1 procent av BNP, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent sparande varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när

konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet nås. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna när de automatiska stabilisatorerna inte skulle tillåtas verka fritt. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet.<sup>49</sup>

Eftersom överskottsmålet främst utgör ett framåtblickande riktämne för finanspolitiken följs målet i första hand upp i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. I tabell 4.2 redovisas det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden med utfallsdata och de indikatorer som används för att stämna av budgetutrymmet eller besparingsbehovet mot överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

Vid bedömningen av dessa indikatorer är det viktigt att beakta den betydande prognososäkerheten. En genomgång av prognoser för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn under innevarande år gjorda 2000–2011 visar att prognosfelen i genomsnitt är så stora som knappt 2 procent av BNP. Även bedömningen av det strukturella sparandet är mycket osäker. Uppföljningar visar att det inte är ovanligt att bedömningen av det strukturella sparandet för ett utfallsår (dvs. ett år då det finansiella sparandet är känt) ändras med mer än 1 procent av BNP från en bedömning till en annan. Den genomsnittliga skillnaden mellan den lägsta respektive högsta bedömningen av det strukturella sparandet ett utfallsår uppgick 2000–2010 till 2 procent av BNP. Om bedömningen revideras på detta sätt kan storleken på budgetutrymmet ändras kraftigt.

## Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

### *Den bakåtblickande tioårsindikatorn*

Åren 2003–2012 uppgick det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt till 0,7 procent av BNP. Justerat för det genomsnittliga

resursutnyttjandet under perioden låg dock det genomsnittliga finansiella sparandet på 1,4 procent av BNP. Detta tyder på att det inte finns några stora systematiska avvikelser i finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

## Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

### *Sjuårsindikatorn*

Sjuårsindikatorn uppgår till -0,7 procent av BNP 2012, -0,4 procent av BNP 2013 och -0,1 procent av BNP 2014. Eftersom BNP-gapen bedöms vara stora i negativa termer under dessa år är den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn väsentligt starkare än den ojusterade, och pekar på ett sparande i linje med eller något över överskottsmålet. Om vikt tillmäts både den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn förefaller det finansiella sparandet enligt denna indikator ligga något under 1 procent av BNP, framför allt 2013 och 2014.

### *Det strukturella sparandet*

Det strukturella sparandet bedöms vara klart lägre än 1 procent av BNP 2012 och 2013, för att sedan öka till något under målets nivå 2014. Denna indikator pekar således på ett sparande som ligger under målsatt nivå t.o.m. 2014, för att sedan ligga över 1 procent av BNP 2015–2017 vid oförändrad politik.

**Tabell 4.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,0</b>
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,4					
Sjuårsindikatorn	-0,7	-0,4	-0,1			
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,2	1,0	1,1			
Strukturellt sparande	0,3	0,4	0,9	1,3	1,7	2,3
<b>BNP-gap</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>
Sjuårssnitt	-3,2	-2,4	-2,0			
Bakåtblickande tioårsnitt	-1,1					

<sup>1</sup> Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är inte identiskt med ett sjuårssnitt för det strukturella sparandet eftersom det strukturella sparandet även justeras för extraordinära kapitalvinster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>49</sup> Se budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4) och skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) för en mer utförlig beskrivning av uppföljningen av överskottsmålet.

Sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet visar att det finansiella sparandet i offentlig sektor ligger något under målets nivå 2013 och 2014. Eftersom bedömningen bygger på en oförändrad finanspolitik stärks sparandet gradvis under åren därefter så att det överstiger överskottsmålet mot slutet av perioden. Budgetutrymmet bedöms i avsnitt 4.8.

#### 4.4 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstaket 2016 och 2017

##### Uppföljning av utgiftstaket

Utgifterna i statens budget redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgifterna under utgiftsområde 1–25, utgiftsområde 27 och utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel. Detta innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår.

Utrymmet mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2013–2015 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen.<sup>50</sup> För 2013 beräknas budgeteringsmarginalen bli 27 miljarder kronor. Marginalen sjunker något 2014 till 22 miljarder kronor för att sedan öka till 30 miljarder kronor 2015.

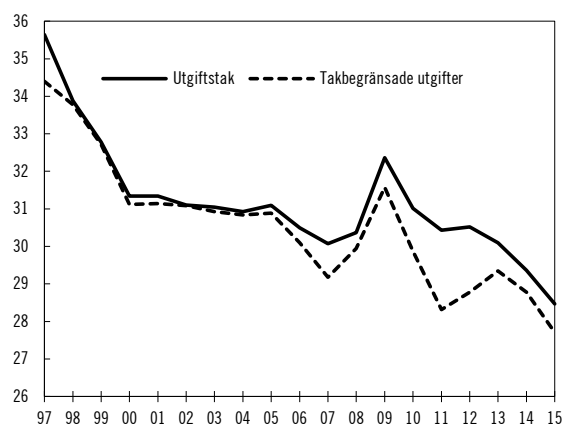
År 2011 ökade de takbegränsade utgifterna förhållandevis långsamt. År 2012 var ökningen snabbare. Trots den relativt snabba öknings-

takten av de takbegränsade utgifterna 2012 var budgeteringsmarginalen fortfarande jämförelsevis stor. Delvis till följd av de stora budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012 har regeringen tidigare föreslagit nivåer på utgiftstaket för 2013 och 2014 vars årliga ökningstakt är lägre än den genomsnittliga årliga ökningen sedan 1997, då utgiftstaket infördes. Även för 2015 föreslog regeringen en nivå på utgiftstaket som innebär en mindre årlig ökning än tidigare år.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2013 bedöms nu budgeteringsmarginalen bli något mindre 2013–2015. Störst förändring har skett för 2014 för vilket bedömningen av marginalen minskat med drygt 4 miljarder kronor.

Diagram 4.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Procent av BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter rensats från skillnader över tiden i tekniska justeringar. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det över tiden jämförbara utgiftstaket låg 2000–2005 på en relativt stabil nivå på drygt 30 procent av BNP.<sup>51</sup> År 2006–2008 minskade det något

<sup>51</sup> På grund av regelbundet förekommande tekniska justeringar av utgiftstakets nivå försväras jämförelser av utgiftstakets utveckling över tiden. För att uppnå jämförbarhet har utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i diagram 4.1 korrigerats för skillnader över tiden i dessa tekniska förändringar. Utgångspunkten är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2015. Utgiftstakets nivå för åren före 2015 är justerat genom att den för samtliga år getts samma årliga ökning som det ursprungligen hade när det först fastställdes, med hänsyn tagen till eventuella reella förändringar som därefter har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Över tiden jämförbara takbegränsade utgifter beräknas genom att man från den på detta sätt beräknade nivån på utgiftstaket drar bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

<sup>50</sup> Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör den uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år  $t$  (2013), minst 1,5 procent år  $t+1$  (2014) och minst 2 procent år  $t+2$  (2015). Den nödvändiga bufferten för  $t+3$  (2016) och för  $t+4$  (2017) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

som andel av BNP. Under krisåret 2009 föll BNP kraftigt, varför både utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna steg som andel av BNP. Från och med 2010 väntas utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna falla som andel av BNP

(se diagram 4.1). Att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP varierar från år till år är bl.a. ett uttryck för hur de automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningar.

**Tabell 4.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2003–2015**

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall 2003–2012, prognos 2013–2015.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket <sup>1</sup>	30	33	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20
Ursprungligt beslutade utgiftstak	847	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123
Teknisk justering <sup>2</sup>	-25	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	2	2
Reell justering <sup>3</sup>					-11								
Slutligt fastställda utgiftstak	822	858	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 105	1 125
Takbegränsade utgifter	819	856	864	895	910	943	965	986	989	1 022	1 068	1 083	1 095
Budgeteringsmarginal	3	2	6	12	28	14	24	38	74	62	27	22	30
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,4	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,5	2,0	2,7

Anm.: För år 1997–2002, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

<sup>1</sup> Ursprunglig nominell förändring av utgiftstaket jämfört med föregående år vid det tillfälle utgiftstaket för det aktuella året fastställdes för första gången. Beloppen i första raden i tabellen avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade nivåerna på utgiftstaket (rad 2) eftersom fastställda nivåer regelbundet justeras av tekniska skäl. Exempelvis uppgick utgiftstaket för 2006 till 931 miljarder kronor när det ursprungligen fastställdes. Efter fastställandet justerades nivån av tekniska skäl till 907 miljarder kronor, vilket var den nivå som gällde när utgiftstaket för 2007 först fastställdes till 949 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning av utgiftstaket 2007 med 42 miljarder kronor.

<sup>2</sup> Ett ursprungligt beslutat utgiftstak justeras ofta flera gånger till av tekniska orsaker. De tekniska justeringarna som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år.

<sup>3</sup> Utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007. Den förändringen av utgiftstakets nivå är inte en teknisk justering, utan en finanspolitiskt motiverad sänkning av utgiftstaket.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## Bedömning av utgiftstaket 2016 och 2017

Enligt budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om utgiftstak. Riksdagen har beslutat om utgiftstak för 2015 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m., bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2010/11:32). I budgetpropositionen för 2013 gjordes en bedömning av utgiftstaket 2016 och regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till utgiftstak 2016 i budgetpropositionen för 2014.

I 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förlängdes tidsperspektivet med ett år och regeringen redovisade en bedömning av utgiftstaket för det fjärde tillkommande året. Regeringen gör även i denna proposition en bedömning av utgiftstakets nivå för det fjärde året, dvs. 2017. Bedömningar av utgiftstak blir inte föremål för riksdagsbeslut. Det är möjligt för regeringen att göra en ny bedömning av utgiftstakets nivå innan förslag lämnas till riksdagen.

---

**Regeringens bedömning:** För 2016 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 165 miljarder kronor. För 2017 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 195 miljarder kronor.

---

**Skälen för regeringens bedömning:** Avvägningen om en lämplig nivå på utgiftstaket för ett nytt år baseras på prognoser för så långt sikt som tre till fyra år. Så långt fram i tiden är bedömningen av den ekonomiska utvecklingen mycket osäker. Det är därför viktigt att ett osäkert framtida budgetutrymme inte in-tecknas på förhand utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. När det gäller utgiftstaket anger regeringen emellertid redan nu en fast övre gräns för utgiftsnivån flera år framåt i tiden. De makroekonomiska förutsättningarna och bedömningen av de offentliga finanserna kommer att förändras över tiden. Eftersom utgiftstaket fastställs i nominella termer förändras dess relation till andra makroekonomiska storheter

när bedömningen av den ekonomiska utvecklingen förändras jämfört med det tillfälle när nivån på utgiftstaket bedömdes. Det kan medföra problem för utformningen av politiken om förutsättningarna förändras. Risken för en väsentligt annorlunda utveckling av de offentliga finanserna bör därför vägas in i bedömningen.

I samband med att regeringen i budgetpropositionen för 2013 gjorde en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016 betonades de stora riskerna för en svag ekonomisk utveckling de närmaste åren. Sedan budgetpropositionen för 2013 beslutades har dessa farhågor till viss del besannats och riskbilden är alltjämt negativ. Det är därför fortsatt angeläget att det finns möjlighet att vidta åtgärder på budgetens utgiftssida för att stötta den ekonomiska utvecklingen, om det skulle uppstå ett behov av detta. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att utgiftstakets nivå för 2016 bör uppgå till 1 165 miljarder kronor, vilket är 10 miljarder kronor högre än motsvarande bedömning i budgetpropositionen för 2013.

Regeringens överväganden som ligger bakom den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter. Nedan följer en motivering till den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017, med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som regeringen använder vid bedömningen av utgiftstakets nivå för ett nytt år.

### Utgiftstakets relation till överskottsmålet

Utgiftstaket bör fastställas så att det ger stöd åt överskottsmålet. Det innebär att utgiftstaket bör begränsa den möjliga utgiftsnivån så att överskottsmålet uppnås utan att skatterna behöver höjas mer än vad som bedöms lämpligt.

I tabell 4.4 redovisas den bedömda utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. De offentliga finanserna förstärks successivt och 2017 uppgår det strukturella sparandet till 2,3 procent av BNP.

Budgeteringsmarginalen för 2017, dvs. det maximala utrymme som de takbegränsade utgifterna 2017 kan öka, uppgår till 1,3 procent av BNP, vilket motsvarar något mer än hälften



av det beräknade strukturella sparandet i den offentliga sektorn samma år.<sup>52</sup> Utgiftstaket för 2017 bedöms därmed ge stöd åt överskottsmålet.

Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk av utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till överskottsmålet. Det sätt på vilket överskottsmålet är formulerat innebär att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst kopplade till ökad arbetslöshet, vid en försvagning av konjunkturen normalt bör tillåtas försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande. De takbegränsade utgifterna är också i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet. Förändringar av de takbegränsade utgifterna till följd av oväntat höga priser och löner kan normalt tillåtas absorberas av budgeteringsmarginalen, utan att detta leder till en konflikt med överskottsmålet.

**Tabell 4.4 Utgiftstak 2013–2017***Miljarder kronor om inget annat anges*

	2013	2014	2015	2016	2017
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 095	1 105	1 125		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 165	1 195
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	10	10	20	40	30
Utgiftstak, procent av BNP	30,1	29,4	28,5	27,9	27,3
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,0	28,3	27,8	27,7	27,2
Utgiftstak, fasta priser <sup>1</sup>	1 068	1 061	1 063	1 080	1 085
Takbegränsade utgifter	1 068	1 083	1 095	1 108	1 139
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	29,3	28,8	27,7	26,6	26,1
Takbegränsade utgifter, fasta priser <sup>1</sup>	1 042	1 040	1 035	1 028	1 034
Budgeteringsmarginal	27	22	30	57	56
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,5	2,0	2,7	5,1	4,9
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,7	0,6	0,8	1,4	1,3
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	0,4	0,9	1,3	1,7	2,3
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	51,0	50,3	49,0	47,7	46,8

<sup>1</sup> Beräkningen av fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är deflaterade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är deflaterade med deflatorn för BNP. Samma metod har använts för beräkningen av utgiftstaket i fasta priser (med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för det innevarande året, har behandlats som transfereringsanslag).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

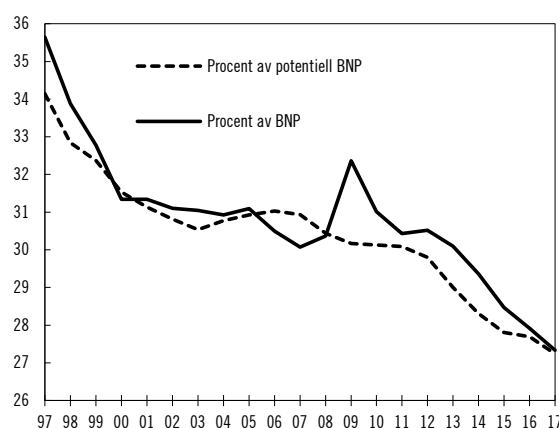
Det beror på att generella förändringar av pris- och lönenivån normalt har små effekter på det finansiella sparandet eftersom den offentliga sektorns inkomster och utgifter, sett över ett par år, tenderar att påverkas i ungefär samma utsträckning av sådana förändringar. Strukturella förändringar av de takbegränsade utgifternas reala nivå påverkar dock indikatorerna för överskottsmålet.

<sup>52</sup> Hela budgeteringsmarginalen bör emellertid inte utnyttjas. Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek bör en marginal motsvarande minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna finnas kvar under budgetåret för att hantera osäkerhet i utgiftsbedömningarna. År 2017 motsvarar det drygt 11 miljarder kronor eller knappt 0,3 procent av BNP. Budgeteringsmarginalen exklusive denna säkerhetsmarginal uppgår 2017 till 1 procent av BNP, vilket kan jämföras med den totala budgeteringsmarginalen som uppgår till 1,3 procent av BNP (se tabell 4.4).

## Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP

Den mycket svaga konjunkturutvecklingen 2009, med fallande nominell BNP, innebar att utgiftstaket ökade som andel av BNP. Från och med 2010 minskar emellertid åter utgiftstaket som andel av BNP och 2013–2017 beräknas andelen sjunka från drygt 30 procent till drygt 27 procent. I förhållande till potentiell BNP utvecklades utgiftstakets nivå naturligt nog jämnare under krisåret 2009, medan nivån efter 2012 minskar på ungefär samma sätt som i förhållande till faktisk BNP (se diagram 4.2). Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms bli lägre 2017 än tidigare år.

Diagram 4.2 Utgiftstak 1997–2017



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter rensats från skillnader över tiden i tekniska justeringar.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2017 innebär att taket ökar med 30 miljarder kronor jämfört med den bedömda nivån för 2016. Det är en något mindre ökning jämfört med den genomsnittliga årliga ökningen vid fastställandet av nivån på utgiftstaket sedan utgiftstaket infördes 1997. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser 1998–2016 uppgår till 2,8 procent, medan motsvarande ökning mellan 2016 och 2017 uppgår till 2,6 procent.

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017 medför att budgeteringsmarginalen för 2017 uppgår till 56 miljarder kronor. I budgeten för 2017 bör budgeteringsmarginalen för 2017 av osäkerhetsskäl uppgå till minst 1,5 procent av de

takbegränsade utgifterna, eller ca 17 miljarder kronor, i enlighet med regeringens riktlinje. Den möjliga ökningen av de takbegränsade utgifterna 2017 fram t.o.m. budgeten för samma år är därmed ca 39 miljarder kronor.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Budgeteringsmarginalen kan emellertid rymma framtida utgiftsreformer, under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet och bedömningen av budgetutrymmet, samt att det finns tillräckligt med utrymme under utgiftstaket för att hantera osäkerheter enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. Under förutsättning att den aktuella bedömningen av de takbegränsade utgifterna fram t.o.m. 2017 står sig medger nivån på utgiftstaket 2017 i genomsnitt ungefär 10 miljarder kronor i nya permanenta utgifter per budget fr.o.m. budgeten för 2014 t.o.m. budgeten för 2017 (sammanlagt 39 miljarder kronor).

I den aktuella prognosen ökar de takbegränsade utgifterna med i genomsnitt 14 miljarder kronor per år 2014–2017. Det beror främst på att en stor del av utgifterna är indexerade till den allmänna utvecklingen av priser och löner. Om budgeteringsmarginalen 2017 skulle utnyttjas till fullo uppgår den genomsnittliga utgiftsökningen under dessa fyra år till ca 24 miljarder kronor. Det är en något mindre ökning än den genomsnittliga ökningen av de takbegränsade utgifterna 2001–2012. Vidare är det maximala utrymmet för tillkommande utgiftsökningar om ungefär 10 miljarder kronor per budgetproposition fram t.o.m. budgeten för 2017 något mindre än den genomsnittliga årliga ökningen av takbegränsade utgifter under den senaste tioårsperioden till följd av beslut om reformer och besparingar, som beräknas ha uppgått till ca 11 miljarder kronor i dagens penningvärde.

Om storleken på budgeteringsmarginalen vid fastställandet av utgiftstaket motsvarar den minsta storleken som av osäkerhetsskäl bör upprätthållas, kan detta begränsa möjligheterna att genomföra ny politik på utgiftssidan i större utsträckning än vad som är motiverat av att utgiftstaket ska stödja överskottsmålet. Regeringen bedömer att överskotten i de offentliga finanserna växer fram till 2017. Om bedömningen under de kommande åren görs att det successivt uppstår ett budgetutrymme är det rimligt att en del av detta utrymme kan utnyttjas

för reformer på utgiftssidan. Hur stort det potentiella utrymmet för reformer på utgiftssidan slutligen blir begränsas bl.a. av hur stor del av budgeteringsmarginalen som fram till budgetpropositionen för 2017 tas i anspråk av andra typer av utgiftsökningar, t.ex. till följd av den makroekonomiska utvecklingen. Oavsett vilken typ av utgiftsförändring som hypotetiskt tar budgeteringsmarginalen för 2017 i anspråk till dess att det året har passerat, kan inte de takbegränsade utgifterna förändras mer än vad som följer av utgiftstakets nivå. I förhållande till bedömningen av överskottet i de offentliga finanserna 2017 är budgeteringsmarginalen för 2017 inte större än att utgiftstaket bedöms ge stöd åt överskottsmålet.

#### Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

De takbegränsade utgifterna är, omräknade till fasta priser och utan nya beslut om reformer, ca 8 miljarder kronor lägre 2017 än 2013 (se tabell 4.4). Det betyder att statens och pensions-systemets samlade storlek volymmässigt minskar något från 2013. Förändringen i fasta priser är liten i förhållande till de takbegränsade utgifternas utveckling som andel av BNP.

Utgiftstaket är, omräknat till fasta priser, 17 miljarder kronor högre 2017 än 2013. Beräknat i fasta priser är nivån på det föreslagna utgiftstaket för 2017 omkring 5 miljarder kronor högre än den bedömda nivån på utgiftstaket för 2016.

#### 4.5 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

Överskottsmålet för de offentliga finanserna inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande.

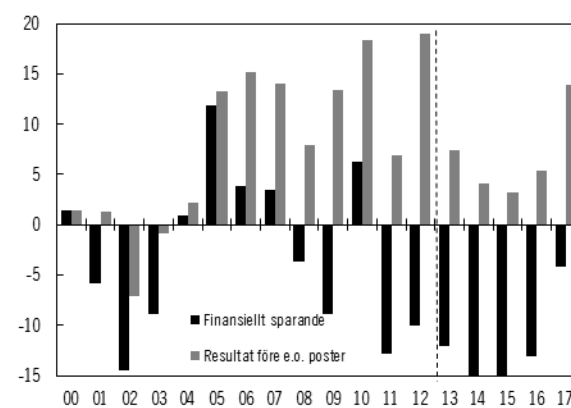
Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande såsom det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunal-

lagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om synnerliga skäl föreligger, får avvikelser göras från balanskravet. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år, se diagram 4.3. Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av investeringarnas avskrivningskostnader.

**Diagram 4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2017**

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting långsiktigt ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting bl.a. fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål i kommunerna är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Den ska även innehålla en utvärdering av om kravet på god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

## Resultatet var starkt år 2012

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 19 miljarder kronor 2012, se diagram 4.3 och tabell 4.5.

Resultatet blev därmed betydligt starkare än 2011, vilket till stor del förklaras av en återbetalning av sjukförsäkringspremier från AFA Försäkring. Den redovisade intäktsökningen till följd av detta uppgick till ca 8 miljarder kronor för kommunerna och ca 3 miljarder kronor för landstingen. Resultatet för kommunsektorn som helhet torde motsvara god ekonomisk hushållning. Justerat för effekten av återbetalningen av sjukförsäkringspremier torde dock det sammanlagda resultatet vara lägre än vad som krävs för god ekonomisk hushållning.

**Tabell 4.5 Resultaträkning för kommuner och landsting 2010–2012**

Miljarder kronor

	Kommuner			Landsting		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Nettokostnader	-409	-422	-428	-221	-228	-235
Skatteintäkter	343	355	365	179	186	196
Utjämn. system o. generella statsbidrag	76	76	74	47	47	46
Finansnetto	4	1	3	0	-7	-1
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>-2</b>	<b>5</b>
Extra ord. poster	1	0	1	0	–	–
<b>Årets resultat</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>-2</b>	<b>5</b>

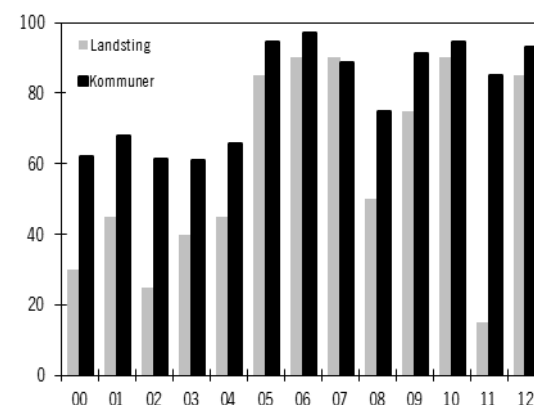
Anm.: På grund av avrundningar överensstämmer summan av de enskilda posterna inte alltid med totalsumman. Utfallet för kommunerna 2012 är fortfarande preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Drygt 270, eller 93 procent, av kommunerna redovisade ett positivt resultat 2012, se diagram 4.4. Flertalet landsting, 17 av 20, redovisade också positiva resultat. Justerat för effekten av återbetalningen från AFA Försäkring redovisade 13 landsting positiva resultat.

**Diagram 4.4 Andel kommuner och landsting som redovisat nollresultat eller överskott 2000-2012**

Procent



Anm.: Med resultat avses resultat före extraordinära poster.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sedan kravet på att fastställa de finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen 2005 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan 75 och 97 procent. För landstingen har motsvarande andel, fränsett 2011, varierat mellan 50 och 90 procent, se diagram 4.4.

### Positiva resultat framöver trots svagt konjunkturläge

Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 7 miljarder kronor årligen 2013–2016. Det finansiella sparandet beräknas bli mellan -12 och -15 miljarder kronor motsvarande period.

I prognosen antas kommuner och landsting sammantaget anpassa konsumtionsutgifterna så att ett resultat motsvarande god ekonomisk hushållning uppnås på sikt. Detta innebär att de gradvis bättre förutsättningarna mot slutet av prognosperioden slår igenom på kommunsektorns resultat (se vidare avsnitt 8 Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning). Resultatet beräknas uppgå till 14 miljarder kronor 2017.

#### 4.6 Sverige uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens krav

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige som medlemsland i EU även bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa regler utgör en övergripande ram som det svenska regelverket måste hålla sig inom. Det svenska ramverket är striktare och har en högre målsättning än vad stabilitets- och tillväxtpakten föreskriver. Inom stabilitets- och tillväxtpakten har två referensvärden fastställts: underskottet i de offentliga finanserna får inte vara större än tre procent av BNP och den offentliga skulden får inte överstiga 60 procent av BNP. Sverige klarar med god marginal båda dessa referensvärden.

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska motverka att medlemsstaterna bygger upp allt för stora underskott i sina offentliga finanser. Varje medlemsstat ska ha ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. det konjunkturjusterade finansiella sparandet för offentlig sektor rensat för engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste överstiga en viss miniminivå för att säkerställa finanspolitikens hållbarhet, eller snabba framsteg mot hållbarhet, samt ge möjlighet till budgetmässig handlingsfrihet. Det medelfristiga budgetmålet ska vara nära balans eller i överskott, men kan avvika från detta, förutsatt att det finns en lämplig säkerhetsmarginal till referensvärdet för budgetunderskott på 3 procent av BNP. Sverige har i detta sammanhang ett medelfristigt budgetmål på -1 procent av BNP. I februari 2013 bedömde EU-kommissionen att Sveriges strukturella sparande blir 0,1 procent av BNP 2013, vilket är tre tiondelar lägre än enligt bedömningen i denna proposition.<sup>53</sup> Båda bedömningarna har således en god marginal till det medelfristiga budgetmålet om -1 procent av BNP.

Ett lagstiftningspaket för stärkt ekonomisk styrning i EU antogs i december 2011. Detta innebar bl.a. att ett utgiftskriterium infördes som ett nytt element i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Utgiftskriteriet används vid bedömningen av om en medlemsstat vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå sitt medelfristiga

budgetmål. I en medlemsstat som ligger under sitt medelfristiga budgetmål måste ökningen av de offentliga utgifterna vara så mycket mindre än ett referensvärde för den potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt att en tillfredsställande anpassningsbana mot dess medelfristiga budgetmål uppnås. Om en medlemsstat uppnår sitt medelfristiga budgetmål bör de offentliga utgifternas ökningstakt under normala omständigheter inte överstiga referensvärdet för potentiell BNP-tillväxt på medellång sikt. Ökningar därutöver bör uppvägas genom diskretionära ökningar av de offentliga inkomsterna. Diskretionära inkomstminskningar bör uppvägas genom minskningar av utgifterna.

För en medlemsstat som i likhet med Sverige överträffar sitt medelfristiga budgetmål är utgiftskriteriet inte bindande, såvida inte betydande oväntade inkomster används för utgiftsökningar och detta bedöms äventyra det medelfristiga budgetmålet. Även om de reala utgifterna i Sverige enligt utgiftskriteriets specifikation bedöms öka snabbare än potentiell BNP 2013, är detta således förenligt med reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten.

Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del, underskottsförfarandet, syftar till att rätta till alltför stora skulder och underskott i de offentliga finanserna. För närvarande befinner sig 20 av EU:s 27 medlemsländer i den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige är tillsammans med Estland och Luxemburg de enda EU-länder som aldrig varit föremål för underskottsförfarandet.

#### 4.7 Finanspolitiken är långsiktigt hållbar

För att företag, medborgare och de finansiella marknaderna ska ha förtroende för finanspolitiken måste den vara hållbar. Läget i flera av euroländerna visar på de betydande samhälls-ekonomiska kostnaderna av att förtroendet för finanspolitiken är svagt. Ett bristande förtroende för finanspolitiken riskerar att leda till att fokus måste flyttas från politiska åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuld-sanering. Förtroendet för finanspolitiken kan mätas på olika sätt. Ett vanligt mått är att jämföra ett lands upplåningskostnader, den långa räntan och riskpremien, som för Sverige i dag

<sup>53</sup> Se European Economic Forecast, European Economy no 1, 2013.

ligger på en historiskt sett låg nivå (se tabell 4.6). Även den konsoliderade bruttoskulden ligger på en i internationell jämförelse mycket låg nivå och den finansiella nettoställningen är positiv.

**Tabell 4.6 Finanspolitiska nyckeltal**

Procent av BNP respektive procent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Konsoliderad bruttoskuld	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2	32,3
Finansiell nettoställning	21,1	18,8	17,0	16,2	16,5	17,8
Tioårig statslåneränta	1,6					
Räntedifferens mot Tyskland 10 år statsobl.	0,0					

Källor: Statistiska centralbyrån, Ecwin och egna beräkningar.

Regeringen och ett antal andra bedömare gör även skattningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. EU-kommissionen bedömer att risken för att en offentligfinansiell kris ska uppstå i Sverige på ett års sikt är låg och lägre än i de flesta andra EU-länder.<sup>54</sup> Även marknadens förtroende för den svenska finanspolitiken är stort. Detta framgår av den historiskt sett mycket låga statslåneräntan och den låga riskpremien jämfört med tysk upplåning, som ofta används som jämförelsenorm (se tabell 4.6). Den offentliga skulden i Sverige ligger på en internationellt sett låg nivå och förväntas fortsätta minska framöver. Allt tyder därmed på att förtroendet för finanspolitiken kommer att vara fortsatt starkt de närmaste åren.

Hållbarhetsberäkningarna i denna proposition visar att finanspolitiken i Sverige är långsiktigt hållbar (se avsnitt 11). Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet mäts ofta med hjälp av de s.k. S1- och S2-indikatorerna (se fördjupningsrutan EU-kommissionens hållbarhetsindikatorer). Ett negativt värde på dessa indikatorer innebär att en permanent budgetförsvagning är möjlig utan att finanspolitiken blir ohållbar, medan ett positivt indikatorvärde pekar på att en permanent budgetförstärkning är nödvändig.

## EU-kommissionens hållbarhetsindikatorer

EU-kommissionen har tagit fram tre indikatorer, S0, S1 och S2, för att bedöma finanspolitikens hållbarhet över olika tidshorisonter.

S0 är en indikator för finanspolitikens hållbarhet i ett kortsiktigt perspektiv, det närmaste året, som bygger på en sammanvägning av ett stort antal finansiella och offentligfinansiella indikatorer.

S1 visar hur mycket budgeten behöver förstärkas eller försvagas för att den offentliga skulden ska nå ett visst värde över en given tidshorizont, i EU-kommissionens beräkning 60 procent av BNP 2030.

S2 visar på samma sätt hur mycket budgeten ska förstärkas eller försvagas för att de offentliga finanserna ska gå jämnt ut över en oändlig tidshorizont. S2-måttet ger därmed en i teoretiskt mening välgrundad bild av finanspolitikens långsiktiga konsekvenser, samtidigt som måttet är mycket känsligt för olika beräkningsantaganden.

Ingen av indikatorerna kan användas för att bedöma storleken på ett budgetutrymme, utan ska snarare ses som indikatorer på konsekvenserna av den förda finanspolitiken över olika tidshorisonter. S1 och S2 visar visserligen hur mycket budgeten behöver justeras, uttryckt som procent av BNP, för att den finansiella hållbarheten ska upprätthållas över olika tidshorisonter. Osäkerheten i dessa mått är dock så stor att indikatorvärdena måste tolkas med stor försiktighet. Ett högt indikatorvärde i absoluta termer innebär att sannolikheten för att finanspolitiken är ohållbar och måste läggas om är större. EU-kommissionen väljer att dela in medlemsländerna i tre grupper utifrån bl.a. indikatorvärdena. Sverige tillhör den minoritet av länder som bedöms ha en hållbar finanspolitik över alla tre tidshorisonter.

<sup>54</sup> EU-kommissionen (2012), Fiscal sustainability report.

Som framgår av tabell 4.7 menar även andra bedömare, som EU-kommissionen och Konjunkturinstitutet, att finanspolitiken är hållbar i de flesta bedömningar. När bedömningarna pekar på behov av en budgetförstärkning är denna jämförelsevis liten och hanterbar.

**Tabell 4.7 Indikatorer på finanspolitikens hållbarhet**

Procent av BNP

	S1 (eller mot- svarande)	S2
Regeringen	-1,1	-2,4
Konjunkturinstitutet (feb 2013)	-	-0,7
Finanspolitiska rådet (maj 2012)	-	1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-3,6	1,7
OECD (jan 2012)	0,0	-
IMF (apr 2013)	0,6	-

Anm.: - anger att värdet inte har beräknats. S1- och S2- värdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden (se avsnitt 11). S1 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att bruttoskulden ska uppgå till antingen 60 procent av BNP 2030 (Europeiska kommissionen), 50 procent av BNP 2050 (OECD), dagens skuldnivå 2030 (IMF) respektive 60 procent av BNP 2030 (Regeringen). S2 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att finanspolitiken ska vara exakt långsiktigt hållbar. Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD och IMF samt egna beräkningar.

Ett hållbart utgångsläge underlättar för finanspolitiken att möta både den rådande lågkonjunkturen och de ökade utgifter som följer av den demografiska utvecklingen eller andra kostnadsökande trender. Huvudsyftet med hållbarhetsbedömningen är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken kommer att behövas läggas om så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas i tid. En ohållbar utveckling som uppmärksammas tidigt kan lättare åtgärdas genom väl utformade reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till nya förutsättningar under en längre tidsperiod.

#### 4.8 Samlad bedömning av finanspolitikens inriktning

Det främsta målet för regeringens politik är full sysselsättning. Fokus i regeringens politik sedan 2006 har legat på strukturella reformer för varaktigt högre sysselsättning och tillväxt. Den finansiella och ekonomiska kris som inleddes 2008 innebar ett stort behov av konjunkturstödande åtgärder. Sverige har varit ett av de EU-länder som fört den mest expansiva finans-

politiken under dessa år. En bärande del i regeringens hantering av den ekonomiska nedgången har samtidigt varit att upprätthålla säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att kunna hantera en djupare eller mer utdragen nedgång. De åtgärder som vidtagits har inte tillåtits äventyra förtroendet för de offentliga finanserna. Det har inneburit att åtgärderna fått ett större genomslag än om det rått osäkerhet om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Fördelningspolitiken har främst varit inriktad på att öka sysselsättningen och minska utanförskapet, men också på att genom riktade insatser stärka ekonomin för ekonomiskt utsatta grupper. Genom att skjuta till resurser till kommunerna under krisen har även kvaliteten i välfärdstjänsterna värnats.

Tack vare en ansvarsfull ekonomisk politik har Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder och står väl rustat inför framtiden. Det finns därmed skäl att fortsatt utforma en politik som förenar strukturåtgärder för långsiktig tillväxt, åtgärder för att motverka att arbetslösheten biter sig fast samt sunda offentliga finanser med åtgärder som håller samman samhället. En av de viktigaste lärdomarna från de senaste åren är vikten av att politiken även vid en ekonomisk nedgång bör fokusera på strukturellt riktiga reformer för högre varaktig sysselsättning och tillväxt.

Budgetpropositionen för 2013 innehöll förslag till en rad kraftfulla åtgärder för att stärka de långsiktiga tillväxtförutsättningarna och motverka att arbetslösheten biter sig fast. Arbetslösheten antas dock bli något högre i år än vad som prognostiserades i budgetpropositionen för 2013, främst till följd av inbromsningen i omvärlden. Regeringen föreslår och aviserar därför nu ytterligare åtgärder för att möta arbetslösheten.

Regeringen bedömer att arbetslösheten kommer att ligga kvar på höga nivåer de närmaste åren. Även om BNP-tillväxten tar fart under 2015 kommer det att finnas lediga resurser i ekonomin även mot slutet av prognosperioden. Sverige kommer därigenom att sedan krisen slog till ha gått igenom en period om minst nio år med lågt resursutnyttjande. För att minska riskerna för att den höga arbetslösheten biter sig fast bör finanspolitiken i närtid inriktas på att stötta konjunkturåterhämtningen, givet att tillräckliga säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna kan upprätthållas.

Att överskottsmålet är formulerat över en konjunkturcykel innebär att det finansiella sparandet bör ligga under 1 procent av BNP när resursutnyttjandet är lågt. Därigenom är överskottsmålet förenligt med en finanspolitik som motverkar konjunktursvängningar. Främst är detta en följd av de automatiska stabilisatorerna<sup>55</sup>. Det kan även finnas skäl att vidta diskretionära åtgärder som håller uppe efterfrågan i ett läge med mycket lågt resursutnyttjande i ekonomin. Men det förutsätter att åtgärderna inte riskerar förtroendet för de offentliga finanserna (se fördjupningsrutan Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken).

De indikatorer som används för uppföljning av överskottsmålet pekar sammantaget på att budgetutrymmet ökar under prognosperioden men att utrymmet för ofinansierade reformer är begränsat i närtid. Till följd av den utdragna lågkonjunkturen, med risker för persistenseffekter på arbetsmarknaden, kan det finnas skäl att använda en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden. Därigenom skulle finanspolitiken medföra en snabbare nedgång av arbetslösheten.

Användandet av en viss del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden möjliggörs av att det finns ett stort förtroende för Sveriges offentliga finanser. Sveriges starka position visas bl.a. av den låga och sjunkande offentliga skuldsättningen, historiskt låga riskpremier på statspapper, god långsiktig offentlig-finansiell hållbarhet och ett relativt stort utrymme i förhållande till gränsvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Även riskerna för svagare offentliga finanser som följer av en eventuellt sämre ekonomisk utveckling måste dock beaktas. Att använda en del av budgetutrymmet tidigare under prognosperioden bör därför ske med försiktighet.

Regeringens samlade bedömning är att det finns ett visst utrymme för att föreslå ofinansierade reformer i den kommande budgetpropositionen. En slutgiltig bedömning av

budgetutrymmet görs dock i budgetpropositionen för 2014.

Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera betydelsen av att det finansiella sparandet gradvis ska återgå till 1 procent i takt med att resursutnyttjandet blir balanserat. Resursutnyttjandet bedöms vara balanserat först i slutet av 2017. Regeringens målsättning är att de offentliga finanserna ska stärkas i takt med resursutnyttjandet på ett sätt som är konsistent med överskottsmålet, förutsatt att ingen ytterligare allvarlig störning drabbar den svenska ekonomin. Med nuvarande prognos kan så ske även om regeringen genomför vissa ytterligare ofinansierade åtgärder. Om de offentliga finanserna inte utvecklas i linje med överskottsmålet kommer regeringen vidta erforderliga åtgärder.

Även om regeringen föreslår ytterligare åtgärder för att få fler i arbete i den kommande budgetpropositionen, kommer det att finnas marginaler för att möta en djupare eller mer utdragen nedgång. Samma faktorer som nämnts ovan gör att det finansiella sparandet kan tillåtas sjunka ytterligare vid en betydligt svagare utveckling än den som nu förutses, utan att den finanspolitiska hållbarheten hotas.

<sup>55</sup> Finanspolitiken bidrar till att dämpa konjunktursvängningar utan att några aktiva beslut behöver fattas, genom att skatteintäkterna automatiskt minskar och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd automatiskt ökar vid en konjunkturedgång och vice versa. Dessa konjunkturberoende offentliga utgifter och intäkter brukar benämnas automatiska stabilisatorer.