



RiR 2016:1

Transparensen i budgetpropositionen för 2016

– Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-02-17
DNR: 3.1.1-2015-1328
RIR 2016:1

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1002) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Transparensen i budgetpropositionen för 2016

– Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2016. Granskningen fokuserar på fem frågeställningar: uppföljningen av överskottsmålet, vilka antaganden ligger bakom den redovisade budgetförstärkningen under beräkningsperioden, avvägningen av finanspolitiken i ett längre perspektiv, vilka effekter den ökade migrationen får för beräkningarna av potentiell BNP samt tydligheten i redovisningen av budgeteffekter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Krister Jensevik har varit föredragande. Enhetschef Peter Danielsson, revisionsdirektörerna Jörgen Appelgren, Thomas Hagberg och revisionsledare Peter Johansson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Krister Jensevik

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv	13
1.2 Syfte och bedömningsgrunder	13
1.3 Granskningens genomförande	14
1.4 Rapportens disposition	14
2 Uppföljningen av överskottsmålet	15
2.1 Regeringens redogörelse i budgetpropositionen	15
2.2 Transparensen i den finanspolitiska avvägningen kan förbättras	16
2.3 Uppföljningen av budgetmålet bör stramas upp	18
2.4 Hur budgetförstärkningarna uppstår bör redovisas tydligare	19
2.5 Slutsatser	22
3 Budgetförstärkningen bygger på förenklade antaganden	23
3.1 Förutsättningarna för kalkylen i budgetpropositionen	23
3.2 Riksrevisionens analysmetod	24
3.3 Analys av budgetkalkylen	26
3.4 Slutsatser	29
4 Avvägningen av finanspolitiken	31
4.1 Budgetprocessen har varit framgångsrik på ett allmänt plan men målet har inte nåtts	31
4.2 Målnivån nås i beräkningens sista år – genom antaganden	32
4.3 Tillämpningen av ramverket leder inte till att överskottsmålet nås	35
4.4 Några konsekvenser av den finanspolitiska avvägningen	39
4.5 Slutsatser	41
5 Beräkningen av potentiell BNP och migrationen	43
5.1 Kraftig uppgång i migrationen	43
5.2 Regeringens beräkningar	44
5.3 Riksrevisionens iakttagelser	45
5.4 Slutsatser	50
6 Redovisning av budgeteffekter	51
6.1 Spårbarhet	51
6.2 Regeringens redovisning av budgeteffekter	52
6.3 Uppföljningen av överskottsmålet	57
6.4 Specificering av aviserade, föreslagna och beslutade åtgärder	57
6.5 Beräkningsteknisk överföring till hushållen	59
6.6 Slutsatser	60
Referenser	61
Bilaga 1. Modell för analys av volymberoende utgifter	63



Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2016. Granskningen fokuserar på fem frågeställningar: uppföljningen av överskottsmålet, vilka antaganden som ligger bakom den redovisade budgetförstärkningen under beräkningsperioden, avvägningen av finanspolitiken i ett längre perspektiv, vilka effekter den ökade migrationen får för beräkningarna av potentiell BNP samt tydligheten i redovisningen av budgeteffekter.

Granskningens bakgrund

Riksrevisionen har återkommande granskat budgetpropositionerna. Syftet har varit att studera regeringens redovisning med utgångspunkt från att budgetpropositionerna utgör ett viktigt beslutsunderlag för riksdagen. Det ställer krav på att redovisningen är tydlig och transparent. Vidare är det viktigt att regeringen lämnar välgrundade förslag till riksdagsbeslut.

Denna gång har Riksrevisionen granskat tydligheten i redovisningen av några aktuella frågeställningar i budgetpropositionen för 2016. Mot bakgrund av att en parlamentarisk kommitté utreder målet för det offentliga sparandet har Riksrevisionen utökat granskningen till att även innehålla en studie av hur finanspolitiken utformats samt hur avvägningen mellan stabiliseringspolitiska motiv och överskottsmålet gjorts under en längre period.

Granskningens resultat

Överskottsmålet nås inte trots optimistiska antaganden

I budgetpropositionen för 2016 bedömer regeringen att den offentliga sektorns finansiella sparande avviker från den målsatta nivån. Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen ska regeringen vid en bedömd avvikelse från målet redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Regeringen presenterar inte någon plan för att återgå till den av riksdagen beslutade målnivån under innevarande mandatperiod. Regeringen anför att det är viktigt att beakta att det finns lediga resurser i ekonomin. Eftersom avvikelsen från överskottsmålet anses vara stor skulle en återgång till den nuvarande målnivån under innevarande mandatperiod enligt regeringens bedömning kunna äventyra återhämtningen i ekonomin. Det motiverar enligt regeringen att det tar ytterligare några år innan målnivån nås. Regeringens avvägning innebär att finanspolitiken i stort

sett är neutral och att den offentliga sektorns finansiella sparande ligger kvar på samma nivå 2016 som året innan.

I stället för aktiva åtstramande finanspolitiska åtgärder förlitar sig regeringen på den automatiska åtstramning som budgetreglerna genererar för att närma sig överskottsmålet. Den effekt som utnyttjas är att i budgetkalkylerna växer de offentliga utgifterna långsammare än inkomsterna. En sådan effekt uppstår under vissa givna omständigheter, men av budgetpropositionen framgår att dessa förutsättningar endast uppstår under åren 2018–2019. Innan dess tränger volymökningar inom olika välfärdssystem undan den budgetförstärkande effekten.

Måluppfyllelsen, eller som i budgetpropositionen för 2016 ett närmande mot målnivån, bygger på en god tillväxt samtidigt som vissa grupperas reala ersättningar reduceras genom att nominella belopp ligger fast. Den historiska erfarenheten är dock att de nominella beloppen justeras från tid till annan. För att skapa bättre transparens över hur budgetförbättringen uppstår har Riksrevisionen delat upp budgetkalkylerna i fyra delar, volymutveckling, real ersättning, förändrade relativpriser samt BNP-tillväxt. Riksrevisionens analys baseras på SCB:s befolkningsframskrivningar och SKL:s kostnadsprofil för olika åldersgrupper. Totalt har cirka 50 procent av den offentliga sektorns totala utgifter inkluderats i analysen.

Riksrevisionens beräkningar, som utgår från regeringens antagna utgiftsutveckling på total nivå, visar att volymtillväxten ökar utgifternas andel av BNP med 1,6 procentenhet under prognosperioden. Det är en högre nivå än under några av de tidigare fyraårsperioder som studerats. Volymtillväxten motverkas dock av att BNP tillväxten antas vara hög. Ett mindre bidrag till de förbättrade offentliga finanserna erhålls genom att den reala ersättningen i bidragssystemen sjunker. Sådana förändringar har skett inom enstaka områden under vissa perioder men på total nivå (det vill säga de undersökta 50 procenten av budgetens totala utgifter) har det sällan inträffat.

Regeringens utgiftsberäkning och budgetförstärkning bygger på stark tillväxt och sänkt real ersättning. Skulle tillväxten och de reala ersättningarna i bidragssystemen istället utvecklas i linje med genomsnittet under 2000-talet leder det enligt Riksrevisionens analys till en uppgång i utgifterna som andel av BNP som motsvarar större delen av förbättringen av det strukturella sparandet som regeringen räknat med.

Uppföljningen av överskottsmålet bör stramas upp

Den uppföljningsfilosofi som förespråkas i det finanspolitiska ramverket innebär att flera olika indikatorer vägs samman i en samlad bedömning. På senare år har regeringen lagt ökad vikt vid den framåtblickande uppföljningen. Förhållningsättet medför att finanspolitiken inriktas mot att nå målnivån under enskilda år i prognosperioden snarare än mot ett genomsnitt över en konjunkturcykel. En framåtblickande uppföljning av överskottsmålet leder, givet antagandet om fullt

resursutnyttjande vid prognosperiodens slut, nästan alltid till att målnivån nås för åtminstone prognosperiodens sista år. Det betyder i praktiken att ett avsteg görs från riksdagens beslutade målformulering. För att nå riksdagens mål måste finanspolitiken enligt Riksrevisionen utformas på ett sätt som tar hänsyn till historiska avvikelser från målet. Riksrevisionen konstaterar därför att den praktiska tillämpningen av det finanspolitiska ramverket inte säkerställer att överskottsmålet nås så som det är formulerat av riksdagen.

Uppföljningen och beräkningen av målavvikelser bör enligt Riksrevisionens mening stramas upp och bli mer mekanisk. Det skulle öka transparensen i den finanspolitiska avvägningen. Av detta följer dock inte att politikutformningen för att kompensera för avvikelser bör vara mekanisk. Det bör finnas frihetsgrader att utforma en effektiv finanspolitik som bidrar till hög tillväxt och sysselsättning. I de fall regeringen inte anser att det är samhällsekonomiskt effektivt att försöka nå överskottsmålet bör det tydligt framgå av redovisningen.

Avvägningen av finanspolitiken i ett längre perspektiv

En övergripande bild av det finanspolitiska ramverket är att det tjänat sitt syfte väl. Sverige har haft god ordning på sina offentliga finanser sedan slutet av 1990-talet. Under finanskrisen stod Sverige ut som ett gott exempel när många länder i Europa led av oreda i de offentliga finanserna och tvingades till hårda besparingar i tider när ekonomin ur ett renodlat konjunkturperspektiv var i behov av stimulanser.

Samtidigt har inte överskottsmålet uppnåtts. Under den senaste tioårsperioden har den offentliga sektorns finansiella sparande uppgått till 0,2 procent av BNP, långt under målet om en procent över en konjunkturcykel. Vidare har Sveriges offentliga finansiella sparande minskat under perioden 2010–2015, en period när nästan alla andra EU länder förbättrade sitt offentliga finansiella sparande.

Riksrevisionen har studerat hur finanspolitiken utformas i budgetpropositionerna sedan år 2002. Under dessa 15 tillfällen har finanspolitikens totala inriktning för nästkommande år varit åtstramande vid tre tillfällen medan den varit expansiv vid 12 tillfällen. När vi begränsar oss till finanspolitikens inriktning via aktiv finanspolitik har budgeten bara varit åtstramande två gånger (varav den ena gällde 2015 när regeringens budget föll i riksdagen och oppositionens budget antogs).

Regeringen tar i praktiken större stabiliseringspolitiska hänsyn än vad som beskrivs i ramverket. Enligt ramverket bär Riksbanken huvudansvaret för stabiliseringspolitiken och finanspolitiken ska inriktas på att nå de budgetpolitiska målen såvida konjunkturen inte avviker alltför mycket från det normala.

Sammantaget medför arbetssättet att finanspolitiken sällan behöver stramas åt. I Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) beskrivs hur avvikelser från

överskottsmålet ska hanteras. När regeringen bedömer att målet nås ska inga åtgärder genomföras. Om regeringen bedömer att målet inte nås samtidigt som resursutnyttjandet är lågt ska sal doförstärkande åtgärder inte genomföras förrän konjunkturen förbättrats. Finansdepartementet har dock aldrig offentligt redovisat sin ståndpunkt om definitionen av lågt respektive normalt resursutnyttjande. I budgetpropositionen för 2016 beskrivs dock resursutnyttjandet som lågt när BNP-gapet för 2016 beräknas till -0,6 procent av BNP. Samtidigt menar några andra bedömare att BNP-gapet ligger nära noll. EU-kommissionen anser att ett BNP-gap på mellan -1,5 och 1,5 procent återspeglar ett normalt läge för ekonomin.

En slutsats är att den praktiska hanteringen av regelverket sällan leder till att finanspolitiken blir åtstramande. Riksrevisionen menar att om överskottsmålet ska uppfyllas i enlighet med riksdagens definition måste finanspolitiken vara åtstramande vid fler tillfällen och emellanåt med större magnitud än vad som varit fallet under de senaste 15 åren. De bästa förutsättningar för en sådan politik föreligger vid konjunkturuppgångar när arbetslösheten inte är alltför långt ifrån jämviktsnivån. Riksrevisionen noterar EU:s, IMF:s och Finanspolitiska rådets bedömning att en förstärkning av det strukturella sparandet med 0,5 procent av BNP i normala fall inte är i konflikt med stabiliseringspolitiken när ekonomin befinner sig i en återhämtningsfas.

Migrationens inverkan på potentiell BNP

Med start 2012 ökade antalet asylsökande. Under 2014 steg antalet med 50 procent jämfört med året innan. Under hösten 2015 steg antalet extremt kraftigt och under andra halvåret sökte cirka 134 000 personer asyl i Sverige. Riksrevisionen har studerat hur migrationen påverkar Regeringens bedömning av potentiell BNP. Utgångspunkten har varit beslutsläget när budgetpropositionen utformades, således sommaren 2015 innan flyktingströmmarna ökade kraftigt.

Bakgrunden är att arbetslösheten bland personer med enbart förgymnasial utbildning har fördubblats under 2000-talet och att den är extra hög bland utomeuropeiskt födda. Sett till hela befolkningen är sysselsättningsnivån bara 35 procent för dem som enbart har förgymnasial utbildning medan den är 70 procent för dem med gymnasial utbildning och 78 procent för dem som har eftergymnasial utbildning.

Frågan är vad en stark tillströmning av personer med förmodat låg utbildningsnivå betyder för sysselsättningen och därmed i förlängningen för potentiell BNP. Relativt många personer som tidigare kommit från de länder som nu dominerar flyktingströmmarna har låg utbildningsnivå. Omkring 40 procent i den gruppen kan förväntas ha enbart förgymnasial utbildning vilket kan jämföras med knappt 11 procent bland inrikes födda.

Finansdepartementet antar i sina beräkningar av potentiell BNP att nyanlända har samma utbildningsnivå och når samma sysselsättningsgrad som de som invandrade

från samma regioner under 2010–2013. Enligt SCBs befolkningsframskrivningar kommer gruppen utomeuropeiskt födda mellan 25 och 64 år att växa med drygt 250 000 under perioden 2014–2019. Om andelen med förgymnasial utbildning uppgår till 40 procent motsvarar det cirka 100 000 personer. Det skulle innebära att gruppen utomeuropeiskt födda i åldern 25–64 år med enbart förgymnasial utbildning skulle öka med närmare 70 procent fram till år 2019. Eftersom detta är den grupp som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden finns det en risk att en än mindre andel i den gruppen kommer i sysselsättning när gruppen växer snabbt.

Om Regeringen överskattar potentiell BNP medför det att BNP-gapet och det strukturella sparandet överskattas samt att tillväxten skruvas upp i budgetkalkylerna. Ett större BNP-gap medför att stabiliseringspolitiska hänsyn väger tyngre på bekostnad av överskottsmålet. Finanspolitiken blir, allt annat lika, mer expansiv och möjligheterna att nå överskottsmålet mindre.

Det finns en icke oväsentlig risk att det stora tillskottet av utomeuropeiskt födda som enbart har förgymnasial utbildning kommer att medföra att den redan höga arbetslösheten och låga sysselsättningsgraden i denna grupp påverkas negativt när den ökar kraftigt i storlek. Mot den bakgrunden finns det anledning för regeringen att närmare undersöka rimligheten i antagandet om att nyanlända med låg utbildning kommer att bli sysselsatta i samma utsträckning som de som verkar på arbetsmarknaden idag.

Redovisning av budgeteffekter

Redovisningen i budgetpropositionen är omfattande och informationen i propositionens olika avsnitt kan tjäna olika syften. En tydlig redovisning i budgetpropositionen förutsätter därför att redovisningens syfte och sammanhang framgår för läsaren.

Riksrevisionen har tidigare rekommenderat regeringen att redovisa budgeteffekterna i en fast uppsättning tabeller och har mot den bakgrunden granskat spårbarheten mellan tabeller i olika delar av budgetpropositionen för 2016.

Utgångspunkt för granskningen är den bilaga till budgetpropositionen för 2013 där regeringen redogjorde för hur ny politik redovisas i budgetpropositionen och hur olika avsnitt hänger samman. Granskningen har avgränsats till att gälla åtgärder på budgetens inkomstsida.

Riksrevisionen finner att den inledande reformtabellen har förändrats i förhållande till föregående år och att spårbarheten till den samlade redovisningen i avsnitt 9 har försvårats. En komplicerande faktor i det sammanhanget är den beräkningstekniska överföring till hushållen som regeringen använder i budgetpropositionen.

Det förekommer också att tabeller saknar hänvisningar till underliggande avsnitt eller att hänvisningarna i tabellerna går till avsnitt där det inte enkelt går att härleda underlaget till uppgifterna i tabellen. Det kan vidare förekomma att rubriceringen av åtgärder är inkonsekvent, vilket kan försvåra jämförelser mellan propositioner. För att en läsare ska kunna förstå innebörden av regeringens, i avsnitt 5, redovisade plan för att stärka det finansiella sparandet förutsätts att läsaren sätter sig in i andra delar av budgetpropositionen och där kan utläsa relevant information.

Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen

- Uppföljningen av överskottsmålet bör vara bakåtblickande. Finanspolitiken bör utformas på ett sätt som tar hänsyn till historiska avvikelser från målet. Finanspolitiken måste vara åtstramande vid fler tillfällen för att uppfylla överskottsmålet.
- En del av budgetförstärkningen i budgetpropositionen beror på antaganden om sänkt real ersättning i bidragssystemen. Regeringen bör vara tydligare med vilka konsekvenser detta får för den reala välfärdsutvecklingen under beräkningsperioden.
- Vid beräkningen av potentiell BNP bör regeringen närmare undersöka rimligheten i antagandet att det stora antalet nyanlända med låg utbildning kommer att bli sysselsatta i samma utsträckning som tidigare anländande.
- Riksrevisionen uppmanar regeringen att fortsatt utveckla arbetet med redovisningen i budgetpropositionen och att avstå från att använda posten beräkningsteknisk överföring till hushållen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Den svenska ekonomin har varit i en återhämtningsfas under en längre tid. Den globala ekonomiska utvecklingen bedöms emellertid vara osäker och riskerna på nedsidan dominerar. Samtidigt flyr många människor förtryck och krigshärdar i sina hemländer för att söka sig en framtid i framför allt Västeuropa. Det finns såväl ekonomiska som politiska spänningar vars effekter är svårbedömda.

Riksrevisionen har återkommande granskat hur de svenska regeringarna tillämpat det finanspolitiska ramverket samt transparensen i redovisningen av finanspolitiken. I september 2014 trädde förändringar i budgetlagen i kraft. En nyhet är att regeringen ska redovisa hur överskottsmålet ska nås om det finansiella sparandet avviker från den målsatta nivån. Riksrevisionen har inte granskat regeringens uppföljning av överskottsmålet sedan denna regel infördes.

Regeringen bedömer i budgetpropositionen att överskottsmålet inte kommer att nås inom prognosperioden. Riksrevisionens bedömning är att ramverket har tjänat Sverige väl vilket också framgick under eurokrisen när globalt kapital sökte sig till Sverige. Det är viktigt att trovärdigheten för de offentliga finanserna värnas, inte minst i ett läge när regeringen har annonserat att den överväger att byta överskottsmålet mot ett balansmål. Mot den bakgrunden och det faktum att en parlamentarisk kommitté utreder målet för det offentliga sparandet, har Riksrevisionen denna gång utökat granskningen till att även innehålla en studie av hur finanspolitiken utformats och hur avvägningen mellan stabiliseringspolitiska motiv och överskottsmålet gjorts under en längre period.

1.2 Syfte och bedömningsgrunder

Det övergripande syftet är att granska transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2016. Därtill har vi studerat utformningen av finanspolitiken i syfte att nå överskottsmålet över en längre tidsperiod.

Granskningen av budgetpropositionen för 2016 tar sin utgångspunkt i budgetlagen (2011:203) och dess bestämmelser rörande de budgetpolitiska målen. Ett viktigt komplement till denna är regeringens skrivelse 2010/11:79, Ramverk för

finanspolitiken. Den syftar till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket, och då även den praxis som gradvis utvecklats sedan detta infördes.

1.3 Granskningens genomförande

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier och har seminariebehandlats internt på Riksrevisionen samt vid Finanspolitiska rådets kansli. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

1.4 Rapportens disposition

I nästa avsnitt behandlas regeringens uppföljning av överskottsmålet. Avsnitt 3 beskriver vilka risker som Riksrevisionen identifierar i regeringens budgetkalkyler.

I avsnitt 4 avhandlas hur den praktiska tillämpningen av ramverket påverkar möjligheten att nå överskottsmålet. I avsnitt 5 behandlas frågan om vilken effekt den kraftiga uppgången i migrationen får på beräkningen av potentiell BNP. I sista avsnittet tar vi upp frågan om tydlighet och spårbarhet i redovisningen av budgeteffekter.

2 Uppföljningen av överskottsmålet

Riksrevisionen har sedan 2008 återkommande granskat de ekonomiska propositionerna och årsredovisningen för staten avseende hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket. Granskningarna har berört en rad olika frågeställningar men ett återkommande tema har varit transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken.

2.1 Regeringens redogörelse i budgetpropositionen

I budgetpropositionen för 2016 bedömer regeringen att det finansiella sparandet tydligt avviker från överskottsmålet.¹ Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till i genomsnitt en procent av BNP över en konjunkturcykel. Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen ska regeringen vid en bedömd avvikelse från målet redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Denna del av budgetlagen är ny sedan september 2014.

Regeringen framhåller att det är viktigt att avvikelserna korrigeras men att återgången måste vägas mot stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska mål. Vidare framhåller regeringen att det är viktigt att beakta att det finns lediga resurser i ekonomin och att arbetslösheten är hög. En återgång till den nuvarande målnivån under innevarande mandatperiod skulle enligt regeringens bedömning kunna äventyra återhämtningen i ekonomin. Det är därför enligt regeringen motiverat att korrigeringen av avvikelserna sker under en längre tid än den period som budgetberäkningen omfattar. Beräkningen sträcker sig fram till 2019. Samtidigt menar regeringen att tidpunkten då målet kan komma att nås kan ändras om en annan målnivå för sparandet blir aktuell.²

En parlamentarisk sammansatt kommitté utreder för närvarande målet för det offentliga sparandet, och ett slutbetänkande ska lämnas i oktober 2016 (dir. 2015:63). I augusti 2015 avrapporterade Konjunkturinstitutet en utredning om konsekvenserna av att införa ett balansmål för offentlig sektor. Utredningen genomfördes på uppdrag av regeringen. Ett balansmål innebär att målet för sparandet sänks till att vara i genomsnitt noll procent av BNP över en konjunkturcykel.

¹ Prop. 2015/16:1, avsnitt 5.1, s. 169.

² Ibid. s. 168–170.

2.2 Transparensen i den finanspolitiska avvägningen kan förbättras

Regeringen redovisar ingen plan för att återgå till överskottsmålet under innevarande planeringsperiod. Det motiv som anges är att när hänsyn tas till att det finns lediga resurser i ekonomin så är budgetavvikelserna för stora för att kunna återtas fram till 2019. Men eftersom redovisningen inte innehåller någon bedömning av hur stora avvikelser som uppstått, är det svårt för en utomstående att förstå vilken finanspolitisk avvägning som föreslås. Regeringen beskriver inte heller någon plan för när budgetmålen åter kan nås men anger att det är motiverat att det tar ytterligare några år innan målnivån nås. När överskottsmålet på en procent kan nås berörs inte i regeringens uppföljning.³

Den otydlighet som beskrivs ovan bottnar i de oklarheter som finns om hur överskottsmålet lämpligast ska följas upp och utvärderas. Denna fråga har diskuterats återkommande under årens lopp.⁴ Det är framför allt målets formulering om att sparandet ska uppnås i genomsnitt under en konjunkturcykel som öppnar upp för olika bedömningar. Problemet är att det inte finns någon vedertagen eller säker metod för att på förhand uppskatta konjunkturcykelns längd. Detta har regeringen hittills löst genom att använda en rad olika indikatorer i sin uppföljning. Riksrevisionen har tidigare kritiserat regeringen för att den använt olika indikatorer vid olika tillfällen.⁵ Sedan ramverket formaliserades i regeringsskrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) har dock uppsättningen indikatorer varit mer stabil i regeringens olika redovisningar. Den uppföljningsfilosofi som förespråkas i skrivelsen innebär att flera olika indikatorer vägs samman i en samlad bedömning. I den samlade bedömningen väger regeringen även in andra faktorer.

För att tydligare påvisa de praktiska problem som kan uppstå när målet ska följas upp presenterar Riksrevisionen egna beräkningar av avvikelsen mot målet med hjälp av två olika indikatorer som regeringen använder. Först används en framåtblickande uppföljning av det strukturella sparandet⁶ och enligt budgetkalkylen uppgår sparandet 2019 till 0,3 procent av BNP, se tabell 1. För att nå målnivån under nämnda år enligt denna uppföljningsprincip behöver sparandet öka med 0,7 procent av BNP. Utslaget över fyra år skulle det innebära ytterligare budgetförstärkningar om nära 0,2 procent av BNP per år eller cirka 7 miljarder kronor per år fram till 2019.

³ Ibid.

⁴ Se till exempel Finanspolitiska rådet (2010), s. 113–116 och Riksrevisionen (2011), s. 20–24.

⁵ Riksrevisionen (2015), *Transparensen i Årsredovisningen för staten 2014*, s. 22–23.

⁶ Strukturellt sparande är en uppskattning av vilket finansiellt sparande som skulle uppnås om konjunkturläget var normalt. Det strukturella sparandet justeras även för vissa större engångseffekter och effekter av extraordinära inkomster från vissa kapitalskatter.

Tabell 1 Regeringens uppföljning av överskottsmålet

Procent av BNP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiellt sparande i offentlig sektor	-1,9	-0,9	-0,9	-0,5	0,0	0,3
<i>Bakåtblickande tioårsnitt</i>	0,4	0,2*	-0,2*	-0,5*	-0,7*	-0,6*
<i>Sjuårsindikatorn</i>	-1,0	-1,0	-0,8	–	–	–
Strukturellt sparande**	-1,2	-0,4	-0,4	-0,3	0,0	0,3

*Riksrevisionens tillägg.

**Strukturellt sparande redovisas i andelar av potentiell BNP.

Anm.: Utfallsdata för 2014 och prognoser för 2015–2019.

Källa: Prop. 2015/16:1, tabell 5.1.

Om i stället en tillbakablickande uppföljning genomförs där ett medelvärde för de tio senaste åren används så blir storleken på avvikelsen mycket större. Enligt uppföljningsprinciperna i ramverket används denna indikator för att upptäcka systematiska avvikelser från målet.⁷ I budgetpropositionerna beräknas det tillbakablickande medelvärdet normalt endast för utfallsår. I regeringens uppföljning i budgetpropositionen för 2016 beräknas det till exempel endast för 2014, se tabell 1. Men det går naturligtvis att beräkna värdet för denna indikator även för övriga år i planeringsperioden. Beräkningen beskriver då hur medelvärdet kommer att utvecklas givet att budgetkalkylen infrias. I tabell 1 har regeringens uppföljning kompletterats med en sådan beräkning. Det tioåriga medelvärdet försämras under planeringsperioden och för 2019 blir värdet -0,6 procent av BNP, det vill säga långt under riksdagens mål. För att korrigera dessa avvikelser så att medelvärdet blir i enlighet med överskottsmålet, det vill säga 1 procent av BNP, skulle regeringens planering behöva kompletteras med ytterligare budgetförstärkningar om drygt 1,5 procent av BNP per år under hela planeringsperioden. Det motsvarar årliga åtstramningar på omkring 60 miljarder kronor. Det ovannämnda ska inte ses som ett rimligt budgetalternativ utan som en statisk beräkning⁸ för att belysa de svårigheter som finns avseende uppföljningen och utvärderingen av överskottsmålet.

Beroende på vilken indikator som används för att följa upp överskottsmålet kan således avvikelsen mot målet beskrivas på radikalt olika sätt. Eftersom regeringen inte diskuterar hur den ser på avvikelsens storlek är det svårt att ta ställning till vilka ansträngningar som görs för att nå överskottsmålet. En sådan redovisning skulle också tydligare påvisa vad en förändrad prioritering av budgetmålet skulle innebära för övriga

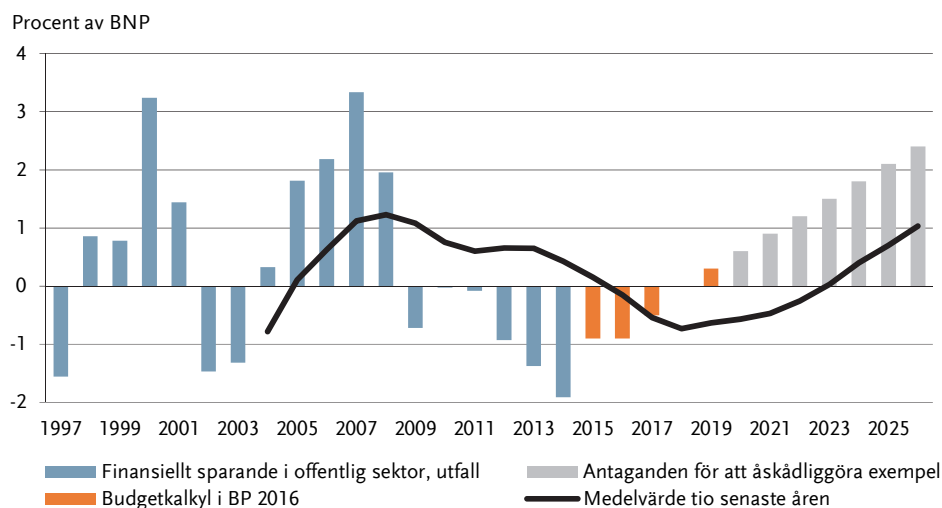
⁷ Skr. 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken, s.22.

⁸ En beräkning där man bortser från det faktum att finanspolitiken påverkar den samhällsekonomiska utvecklingen, vilket i sin tur påverkar skatteinkomsterna och vissa utgifter på den offentliga budgeten.

finanspolitiska mål, till exempel stabiliseringspolitiken. De finanspolitiska avvägningarna under de senaste 15 åren diskuteras vidare i avsnitt 4.

Eftersom de olika uppföljningsprinciperna genererar väldigt olika utfall är det också svårt att svara på när målet åter kan nås. För att belysa denna problematik ställs den framåtblickande uppföljningen mot den bakåtblickande. Även denna beräkning ska endast ses som ett exempel. I regeringens budgetkalkyl stärks det strukturella sparandet med 0,3 procentenheter per år under kalkylens två sista år, se tabell 1. Här antas att denna förbättringstakt fortsätter även efter 2019. Givet en sådan utveckling kommer den framåtblickande uppföljningen att indikera att målnivån nås 2021, se figur 1. Men om ett tioårigt tillbakåtblickande medelvärde i stället används dröjer det ända till 2026 innan överskottsmålet nås.

Figur 1 Finansiellt sparande i offentlig sektor inklusive framskrivningar



Källa: Egna beräkningar

Av figur 1 framgår vidare att om måluppfyllnaden mäts med ett tillbakablickande medelvärde så har överskottsmålet bara nåtts vid tre tillfällen: 2007, 2008 och 2009. Vidare kan noteras att även i det fall överskottsmålet förändras till ett balansmål så nås inte målet under prognosperioden enligt budgetpropositionen för 2016.

Oavsett hur många år som överskottsmålet följs upp emot är det svårt att hävda att målet uppnåtts på ett tillfredsställande sätt under de 15 år som det varit operativt.

2.3 Uppföljningen av budgetmålet bör stramas upp

På senare år har regeringen lagt ökad vikt vid den framåtblickande uppföljningen. Från och med budgetpropositionen för 2014 skriver regeringen: "Eftersom överskottsmålet

främst utgör ett framtidsblickande riktmärke för finanspolitiken följs målet i första hand upp i ett framtidsblickande perspektiv”.⁹ Förhållningssättet att inrikta finanspolitiken mot att nå målnivån under enskilda år snarare än som ett genomsnitt över en konjunkturcykel innebär i praktiken en lägre ambitionsnivå jämfört med vad riksdagen beslutat. Riksrevisionen konstaterar att den praktiska tillämpningen av det finanspolitiska ramverket inte säkerställer att överskottsmålet, så som det formulerats av riksdagen, nås.

Riksrevisionen har vid flera tillfällen haft synpunkter på hur pass flexibel målluppföljningen ska vara, det vill säga över hur många år politiken ska utvärderas och hur eventuella målavvikelser ska beräknas.¹⁰ I svar på Riksrevisionens tidigare granskningar har regeringen framhållit vikten av att uppföljningen inte får bli mekanisk.¹¹ Riksrevisionen delar inte detta synsätt. Uppföljningen och beräkningen av målavvikelser bör vara mekaniska så att det tydligt framgår hur stora avvikelserna är. Av detta följer dock inte att politikutformningen för att återta dessa avvikelser ska vara mekanisk. Det bör finnas frihetsgrader att utforma en effektiv finanspolitik som bidrar till hög tillväxt och sysselsättning med beaktande av konjunkturläget. I de fall regeringen inte anser att det är samhällsekonomiskt effektivt att försöka nå överskottsmålet bör denna fråga lyftas upp till diskussion. Detta har nu skett i och med tillsättandet av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Med en stramare och mer transparent uppföljning kunde frågan aktualiserats tidigare, vilket hade varit att föredra ur ett förtroendeperspektiv.

För att vinna långsiktigt förtroende för ramverket får inte tidigare avvikelser skrivas av omedelbart, vilket blir följden om man siktar på att nå målnivån enstaka år. Än värre blir det om ambitionen är att försöka nå målnivån sista året i en prognos som hela tiden förskjuts framåt. Tidigare avvikelser måste få betydelse för den framtida finanspolitiken om målet ska nås.

2.4 Hur budgetförstärkningarna uppstår bör redovisas tydligare

Även om regeringen inte avser att nå överskottsmålet under mandatperioden så räknar den med en återgång mot målet på längre sikt. Det är dock svårt att utifrån regeringens uppföljning av målet skapa sig en tydlig bild av hur återgången ska gå till. I budgetpropositionens avsnitt om de budgetpolitiska målen framgår att det strukturella sparandet successivt stärks under beräkningsperioden, men de bakomliggande orsakerna till utvecklingen presenteras först längre fram i propositionen i en

⁹ Se prop. 2013/14:1, avsnitt 5.3, s.183 och prop. 2014/15:1, avsnitt 5.3, s.169 samt en liknande formulering i prop. 2015/16:1, s. 168.

¹⁰ Se till exempel Riksrevisionen (2011), s. 20–24.

¹¹ Se till exempel skr. 2013/14:205, s. 6.

faktaruta.¹² Den plan som lämnas i budgetpropositionen för att förstärka budgeten är en utfästelse om att finansiera alla nya reformer ”fullt ut”. Denna inriktning av finanspolitiken lades fast i 2015 års ekonomiska vårproposition. Det är dock viktigt att i detta sammanhang notera att eventuella volymökningar i det befintliga offentliga åtagandet inte ingår i principen ”fullt ut”.¹³

I propositionens avsnitt om offentliga sektorns finanser redovisas finanspolitikens effekt på ekonomins efterfrågesida samt de faktorer som påverkar utvecklingen av det finansiella sparandet i offentlig sektor.¹⁴ En tolkning som Riksrevisionen gör utifrån denna redovisning är att regeringen avser att utnyttja budgetreglernas automatiska åtstramning för att på lång sikt, efter mandatperiodens slut, nå överskottsmålet eller en annan i framtiden beslutad målnivå. Den effekt som utnyttjas är att de offentliga utgifterna med gällande regler för indexering normalt tenderar att växa långsammare än inkomsterna. Effekten bygger på två beräkningsantaganden, dels att ekonomin återvänder till sin potentiella produktionsnivå vilket ofta medför en gynnsam utveckling för skatteinkomsterna, dels att vissa utgifter inte indexeras. Ett vanligt och utmärkande drag för budgetberäkningarnas sista två till tre år är därför att utgifterna växer långsammare än inkomsterna. Ekonomistyrningsverket kallar effekten för automatisk diskretionär finanspolitik och bedömer att den förstärker de offentliga finanserna med omkring 0,5 procentenheter av BNP per år.¹⁵ I denna bedömning ingår inte eventuella effekter av volymförändringar i det befintliga offentliga åtagandet.

Regeringens redovisning av finanspolitikens effekt på efterfrågan i ekonomin ger viss indikation på hur stor automatisk diskretionär finanspolitik som beräknas. En grov indikator på finanspolitikens effekt är förändringen av det strukturella sparandet, se tabell 2.¹⁶ Regeringens redovisning innehåller flera poster som i detta sammanhang är intressanta att analysera. För det första särredovisas den aktiva finanspolitiken. Att alla reformer finansieras ”fullt ut” medför att reformernas samlade effekt på efterfrågan, sett över hela perioden, blir nära noll. Därefter särredovisas avkastningen från den finansiella balansräkningen. Även den väntas ha en marginell effekt på efterfrågan. Summan av resterande poster utgör det som vi här kallar för volymförändringar och automatisk diskretionär finanspolitik.

¹² Prop. 2015/16:1, avsnitt 9.2, s. 427–428.

¹³ Se prop. 2015/16:1, avsnitt 5.1, s. 168–169, men även prop. 2014/15:100, avsnitt 3.2, s. 41.

¹⁴ Prop. 2014/15:1, avsnitt 9.2.

¹⁵ Ekonomistyrningsverket (2013), *Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF*.

¹⁶ En ofta använd indikator för finanspolitikens effekt på efterfrågan i ekonomin är förändringen av det strukturella sparandet. När förändringen i det strukturella sparandet är nära noll indikerar det att finanspolitiken har en neutral effekt på efterfrågan. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att politiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet i ekonomin.

Tabell 2 Förklaringar till förändringar av finansiellt sparande

Årlig förändring, procent av BNP	2015	2016	2017	2018	2019
Förändring av finansiellt sparande i offentlig sektor	1,0	-0,1	0,4	0,5	0,4
Automatiska stabilisatorer	0,4	0,3	0,3	0,1	-0,1
Skattebasernas sammansättning	-0,3	-0,4	0,1	0,1	0,1
Engångseffekter	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Förändring av strukturellt sparande	0,9	0,0	0,1	0,3	0,4
Aktiv finanspolitik*	0,3	0,0	0,0	-0,1	0,1
Kapitalkostnader netto	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Kommunsektorns finanser**	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Pensionssystemets finanser**	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Övrigt**	0,4	0,0	0,2	0,5	0,4
BNP-gap, förändring i procentenheter	0,8	0,5	0,6	0,2	-0,2

* Avser utgifts- och inkomstförändringar 2015–2019 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer, se även tabell 9.2 i prop. 2015/16:1.

** Poster som tillsammans utgör det som här benämns som automatisk diskretionär finanspolitik och volymförändringar.

Källa: Prop. 2015/16:1. Tabell 9.7 Indikatorer för impuls till efterfrågan.

Under de två första åren i kalkylen blir genomslaget av den automatiska diskretionära finanspolitiken begränsad. Skälet som anges i propositionen är bland annat att ökade volymer inom systemen för ålderspension, sjukpenning, assistansersättning och migration innebär ökade utgifter. En stram utgiftsutveckling till följd av budgetreglerna motverkas således av ökande volymer. Under de två sista åren förefaller det som att regeringen räknar med en tämligen normal automatisk diskretionär finanspolitik samtidigt som volymerna inte stiger på samma sätt som under de första två åren. Det förklarar också i princip hela förbättringen av det strukturella sparandet som uppnås under beräkningsperioden.

I förarbetena till budgetlagen finns ett visst stöd för att regeringen kan förlita sig på den automatiska diskretionära finanspolitiken som ett verktyg för att återgå till budgetmålet.¹⁷ Men för att en sådan planering ska kunna leda fram till en korrigering av målavvikelseerna förutsätter detta att den åtstramande effekten kan förväntas uppstå under rimliga antaganden. Annars krävs att aktiva åtgärder vidtas. I vilken utsträckning budgetkalkylens antaganden kan anses som rimliga diskuteras vidare i avsnitt 3.

¹⁷ SOU 2013:73, *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*, s. 113–116.

2.5 Slutsatser

I budgetpropositionen för 2016 bedömer regeringen att det finansiella sparandet tydligt avviker från överskottsmålet. Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen ska regeringen då redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Regeringen lämnar emellertid ingen plan för att återgå till överskottsmålet under innevarande planeringsperiod. Andra mål prioriteras framför överskottsmålet.

Regeringens redovisning innehåller inte någon bedömning av hur stor målavvikelsen är. I avsaknad av en sådan bedömning blir det svårt att ta ställning till vilka åtgärder som krävs för att nå målet. En sådan redovisning skulle också tydligare påvisa vad en förändrad prioritering av överskottsmålet skulle kunna innebära för övriga finanspolitiska mål, till exempel stabiliseringspolitiken.

Den otydlighet som uppstår bottnar i de oklarheter som finns avseende hur överskottsmålet lämpligast ska följas upp. Beroende på vilken indikator som används för att följa upp överskottsmålet blir avvikelsernas storlek mycket olika. De principer som används vid uppföljningen gör det också svårt att bedöma när målet åter kan nås.

Om måluppfyllnaden mäts med ett tioårigt tillbakablickande medelvärde så har överskottsmålet endast nåtts vid tre tillfällen under de 15 år som målet varit operativt. Och även om regeringens beräkning fram till 2019 skulle infrias så återstår det stora avvikelser, både från överskottsmålet och från ett eventuellt nytt balansmål.

På senare år har regeringen lagt ökad vikt vid den framåtblickande uppföljningen. Förhållningssättet att överskottsmålet i första hand bör följas upp i ett framåtblickande perspektiv innebär i praktiken ett avsteg från riksdagens beslut om att målet ska nås över en konjunkturcykel.

Uppföljningen och beräkningen av målavvikelser bör enligt Riksrevisionen stramas upp och bli mer mekaniska så att det tydligt framgår vad som krävs för att nå målet. Av detta följer dock inte att politikutformningen för att återta dessa avvikelser bör vara mekanisk. Det bör finnas frihetsgrader att utforma en effektiv finanspolitik som bidrar till hög tillväxt och sysselsättning. Samtidigt är det viktigt att skälen till avvikelserna motiveras utförligt för att målets trovärdighet ska upprätthållas.

I Riksrevisionens granskning av budgetpropositionen för 2014 framfördes kritik mot att det inte tillräckligt tydligt framgick av redovisningen under vilka förutsättningar som de framtida överskotten väntas uppstå.¹⁸ Även i budgetpropositionen för 2016 förbättras sparandet i beräkningsperiodens senare del utan tydliga förklaringar. Riksrevisionens tidigare kritik kvarstår således.

¹⁸ Riksrevisionen (2013), *Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, s.10.

3 Budgetförstärkningen bygger på förenklade antaganden

Riksrevisionen anser att regeringen bättre bör beskriva under vilka förutsättningar som budgeten stärks under beräkningsperioden. Otydligheten kring hur budgetförstärkningarna uppstår i budgetpropositionerna har även uppmärksammats av Finanspolitiska rådet.¹⁹ Vidare menar Konjunkturinstitutet att regeringens beräkningar i budgetpropositionerna ger en "skönmålad bild av de offentliga finanserna på några års sikt".²⁰ Riksrevisionen har i denna granskning genomfört en analys av hur de reala ersättningsnivåerna/styckkostnaderna utvecklas inom ett antal offentliga välfärdssystem. Utifrån Riksrevisionens angreppssätt går det att åskådliggöra under vilka förutsättningar som budgetförstärkningarna uppstår i budgetkalkylen. En sådan beskrivning kan utgöra ett viktigt underlag för riksdagen då den ska fatta finanspolitiska beslut.

3.1 Förutsättningarna för kalkylen i budgetpropositionen

Regeringens bedömning att det finansiella sparandet förstärks under beräkningsperioden baseras på en tämligen god BNP-tillväxt och en stram utgiftsutveckling. Samtidigt utgår vissa delar av kalkylen i budgeten från en demografisk framskrivning med hög befolkningstillväxt och en ökande andel äldre i befolkningen. En central fråga i sammanhanget blir därför i vilken utsträckning som tillväxten och därmed ökande skatteinkomster kan kompensera för de utgifter som följer av den underliggande volymtillväxt som finns i det offentliga åtagandet. En annan viktig fråga är vilka antaganden som görs i övrigt avseende de faktorer som bestämmer utgifternas utveckling.

Beräkningarna i budgetpropositionerna är tänkta att beskriva konsekvenserna av det rådande regelverket och de förslag som regeringen presenterar för nästkommande budgetår. I ett längre perspektiv – det vill säga kalkylens två till tre sista år – innebär det sannolikt att vissa utgifter underskattas.

I beräkningen av utgifter för kommunal konsumtion antar regeringen att kommunerna respekterar balanskravet och strävar mot god ekonomisk hushållning. Det finns

¹⁹ Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik 2011*, s. 4–6.

²⁰ Konjunkturinstitutet (2015), *Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor*, s. 119.

därmed en på förhand given relation mellan kommunernas inkomster och utgifter i regeringens beräkning. Att politiken antas vara oförändrad innebär att de genomsnittliga skattesatserna hålls konstanta under beräkningsperioden och att statsbidragen endast räknas upp med de förslag som ingår i budgeten.²¹ Det senare innebär ofta att statsbidragen skrivs fram nominellt i kalkylens senare del. Den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget blir därmed styrande för prognosen av utgifterna. Utgiftsberäkningen är därmed inte direkt kopplad till den befolkningsframskrivning som utgör grund för andra delar i budgeten. Givet de antaganden som styr beräkningen tenderar utgiftsprognosen därför att bli lägre än vad som hade varit fallet om beräkningen i stället hade utgått ifrån en demografiskt styrd efterfrågan på kommunal verksamhet.

Beräkningsreglerna innebär vidare att vissa utgifter skrivs fram nominellt i kalkylen. Barnbidraget är ett exempel där det krävs aktiva beslut för att ersättningsnivån ska höjas. Det finns också bidragssystem som har olika typer av takkonstruktioner för den ersättningsnivå som systemet maximalt erbjuder. I en del system krävs aktiva beslut för att taket i systemet ska höjas medan andra har större inslag av indexering. Oavsett konstruktion kan utgifterna påverkas av pris- och inkomstutvecklingen i ekonomin beroende på hur gruppen bidragstagare är sammansatt och om den förändras över tid. Förutom mängden personer som tar del av olika välfärdssystem spelar även antaganden om den genomsnittliga ersättningsnivån roll för budgetkalkylen.

För att förstå och kunna värdera rimligheten i beslutsunderlaget utifrån ett längre perspektiv har Riksrevisionen valt att analysera komponenterna *volym*, *real ersättningsnivå* (*styckkostnad*) och *BNP-tillväxt*.

3.2 Riksrevisionens analysmetod

Riksrevisionen har genomfört en analys av regeringens budgetkalkyl i de ovan nämnda dimensionerna. I analysen ingår ett antal välfärdssystem vars utgifter i stor utsträckning bestäms av antalet brukare eller bidragstagare. Genom att tillföra volymantaganden för den kommunala konsumtionen och i övrigt utnyttja de beräkningar som presenterats i budgeten kan en real ersättningsnivå beräknas. Det gör det möjligt att analysera hur utgifterna förändras till följd av volymtillväxt, förändrad reala ersättningsnivå, förändrade relativpriser och real BNP-tillväxt. I analysen jämförs den utveckling som budgetkalkylen implicerar med motsvarande utfall under perioden 2000–2015.²²

²¹ De riktade statsbidragen kan dock variera på grund av vissa utgifter som är kopplade till antalet personer i olika ersättnings- och transfereringssystem. Finansdepartementets beräkningsprinciper beskrivs i prop. 2015/16:1, avsnitt 10.2.

²² Beräkningen som ligger till grund för analysen genomfördes under hösten 2015. Utfall för 2015 fanns då inte tillgängligt och ersattes med den prognos som presenterades i budgetpropositionen för 2015.

3.2.1 *Avgränsningar*

I analysen ingår utgifterna för kommunal konsumtion samt fem större statliga bidragssystem: sjuk- och rehabiliteringspenning, aktivitets- och sjukersättning, barnbidrag, föräldraförsäkring samt assistansersättning.

Bidragssystem inom arbetsmarknadsområdet har inte tagits med i analysen. Det beror på att syftet med analysen är att undersöka den underliggande och icke konjunkturrellt betingade utgiftsutvecklingen. Beräkningarna i budgetpropositionen utgår från att konjunkturen förbättras och att utgifterna för arbetslöshet ska minska under beräkningsperioden. Även bidragssystem inom migrationsområdet har utelämnats då förutsättningarna inom detta område förändrats radikalt efter det att budgeten upprättades. En historisk jämförelse inom detta område är vidare av mindre värde med tanke på händelseutvecklingen under senare år.

Det finns betydligt fler volymberoende välfärdssystem inom framför allt den statliga sektorn, till exempel studiemedel, garantipensioner och bostadsbidrag. Men genom att avgränsa datainsamlingen och beräkningarna till de fem största systemen har ändå en relativt stor del av utgifterna kunnat analyseras under kort tid. Trots de avgränsningar som gjorts omfattar analysen cirka 50 procent av offentliga sektorns totala utgifter.

3.2.2 *Modellen*

I analysen antas att utgifterna beror på en volymkomponent, en genomsnittlig real ersättningsnivå samt på prisnivån för den aktuella tjänsten eller bidraget. I beräkningen analyseras utgifternas utveckling som andel av BNP. På detta sätt kan vi förklara utgiftsförändringar i termer av volymförändring, förändringar i real ersättning och real BNP-tillväxt. Utöver detta uppstår även förändringar till följd av att relativpriset mellan den aktuella välfärdstjänsten och den totala produktionen i ekonomin förändras. Under en längre period har det till exempel varit vanligt att prisnivån för den kommunala konsumtionen ökat snabbare än prisnivån för BNP.²³ I bilaga 1 finns en utförligare beskrivning av modellen.²⁴

3.2.3 *Beräkningen av kommunal konsumtion*

Riksrevisionens analys utgår ifrån regeringens utgiftsberäkning, men lägger till en egen volymkomponent som utgörs av SCB:s befolkningsframskrivning från i maj 2015. Därtill har vi använt en demografisk kostnadsprofil för den kommunala välfärdsproduktionen. Profilen har tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och återspeglar att en betydande del av välfärdsproduktionen i kommunerna

²³ Effekten brukar ibland omnämnas som "Baumolssjuka", se Baumol och Bowen (1966).

²⁴ Liknande modeller har använts av Ekonomistyrningsverket (2011 och 2013).

riktar sig till barn och äldre.²⁵ Det är därför viktigt att ta hänsyn till inom vilka åldersgrupper som befolkningsökningen sker. Utifrån regeringens utgiftsprognos och vår egen volymkomponent beräknas sedan en implicit real styckkostnad.

Det relativpris som används i kalkylen har beräknats utifrån budgetens uppgifter om den kommunala konsumtionen i fasta respektive löpande priser.

3.2.4 *Beräkningen av de statliga bidragssystemen*

För denna del av kalkylen har beräkningen utgått från de antaganden som gjorts i budgetpropositionen avseende volymer och utgifter i löpande priser.²⁶ För alla utgifter utom assistansersättning har relativpriset beräknats med hjälp av KPI. För assistansersättningen används samma priskomponent som för kommunal konsumtion. Det senare beror på att assistansersättning till stora delar används för köp av vård- och omsorgstjänster.

3.3 **Analys av budgetkalkylen**

I tabell 3 presenteras Riksrevisionens analys av utgiftsförändringar 2000–2019 i perioder om fyra år. Bortsett från bidragssystemen inom sjukförsäkringen finns en tydlig trend med ökande utgifter till följd av växande volymer inom övriga välfärdssystem. Under större delen av perioden sker de största utgiftsökningarna till följd av volymtillväxt inom den kommunala sektorn. Sett till hela perioden 2000–2019 tilltar den kommunala konsumtionsökningen successivt till följd av den demografiska utvecklingen. En underliggande volymtillväxt finns även inom de statliga bidragssystemen barnbidrag, föräldraförsäkring och assistansersättning.

Under beräkningsperioden 2016–2019 ökar utgifterna som andel av BNP till följd av volymtillväxt med 1,6 procentenheter av BNP. Av redovisningen i budgetpropositionen framgår att volymtillväxten i det offentliga åtagandet ökar utgifterna under 2016–2017. Riksrevisionens beräkning, som även beaktar befolkningsutvecklingens betydelse för den kommunala konsumtionen, visar dock att volymtillväxten kommer att ha en fortsatt utgiftsökande effekt även 2018–2019, se figur 2.

²⁵ Statistiska centralbyrån (2015) samt Sveriges Kommuner och Landsting (2014).

²⁶ Underlag från Finansdepartementet 2016-01-18.

Tabell 3 Riksrevisionens analys av utgiftsutveckling inom ett antal utvalda välfärdssystem

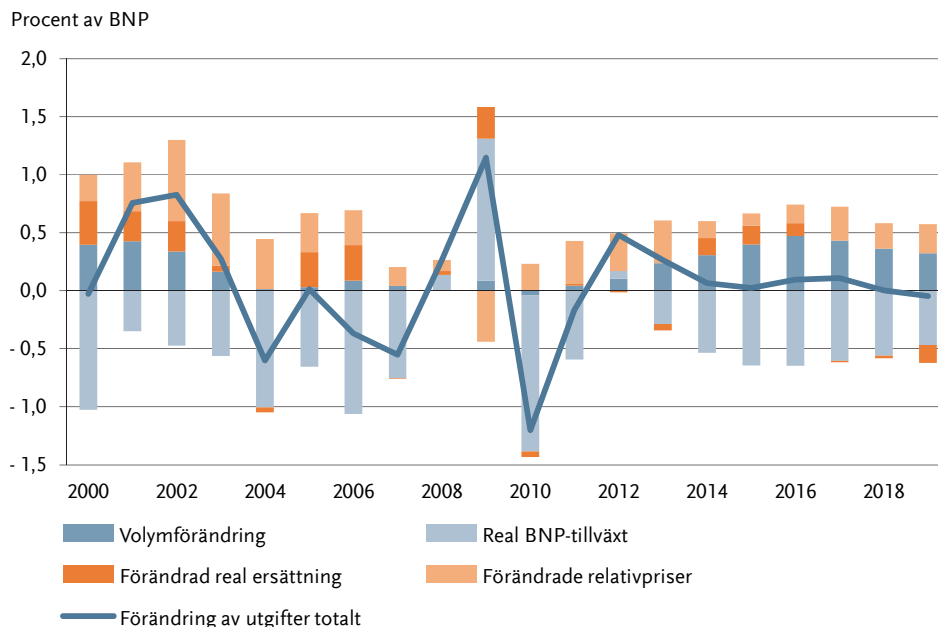
Procent av BNP	2000 – 03	2004 – 07	2008 – 11	2012 – 15	2016 – 19
Kommunal konsumtion					
Utgifter i periodens slut	18,5	17,7	18,4	19,2	19,5
Förändring under perioden	0,6	-0,8	0,7	0,8	0,3
Volymförändring	0,3	0,4	0,6	0,8	1,2
Förändrad real ersättning	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1
Förändrade relativpriser	1,9	1,3	0,3	1,1	0,9
Real BNP-tillväxt	-1,9	-2,7	-0,5	-1,2	-1,9
Sjukförsäkring*					
Utgifter i periodens slut	3,5	2,7	1,9	1,9	1,9
Förändring under perioden	1,0	-0,8	-0,8	-0,1	0,0
Volymförändring	0,8	-0,4	0,7	0,1	0,2
Förändrad real ersättning	0,5	0,1	0,0	0,1	-0,1
Förändrade relativpriser	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Real BNP-tillväxt	-0,3	-0,5	0,0	-0,1	-0,2
Familjepolitik** och assistansersättning					
Utgifter i periodens slut	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Förändring under perioden	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1
Volymförändring	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Förändrad real ersättning	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,1
Förändrade relativpriser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Real BNP-tillväxt	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2
Summa utgifter					
Utgifter i periodens slut	23,8	22,3	22,4	23,2	23,4
Förändring under perioden	1,8	-1,5	0,1	0,8	0,2
Volymförändringar	1,3	0,2	0,1	1,1	1,6
Förändrad real ersättning	1,0	0,6	0,3	0,2	-0,1
Förändrade relativpriser	2,0	1,2	0,3	0,9	0,9
Real BNP-tillväxt	-2,4	-3,5	-0,6	-1,4	-2,3

* Utgifter på anslagen för sjukpenning och rehabilitering samt aktivitets- och sjukersättningar.

** Utgifter på anslagen för allmänna barnbidrag samt föräldraförsäkring.

Anm.: För de statliga bidragssystemen har utgifter för ålderspensionsavgift exkluderats.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar.

Figur 2 Utveckling för analyserade utgifter totalt

Källa: Egna beräkningar

Ökande utgifter till följd av volymtillväxt balanseras av att tillväxten i ekonomin antas bli god under hela beräkningsperioden.

Den utgiftsökande effekt som normalt uppstår till följd av att prisnivån för välfärdstjänsterna ökar snabbare än prisnivån för BNP, är något mindre i beräkningsperioden än vad som varit fallet i genomsnitt i tidigare års utfall.

Ytterligare en effekt som motverkar utgiftsökningen enligt Riksrevisionens beräkning är att den reala ersättningsnivån minskar något under beräkningsperioden. En sådan effekt inträffar sällan på total nivå. Effekten har uppstått under något enstaka år inom flertalet system, men systematiskt och under längre perioder än två år har den tidigare bara uppstått inom barnbidragssystemet och inom sjukförsäkringen. I det senare fallet föll den reala ersättningsnivån i samband med att omfattande regeländringar genomfördes. Det normala förefaller i stället vara att den reala ersättningsnivån ökar något inom de flesta välfärdssystem när ekonomin växer. Inom till exempel sjukförsäkringssystemet och föräldraförsäkringen finns en viss indexering samtidigt som sammansättningseffekter i populationen bidragstagare också kan ha viss inverkan på utgifterna.

I de undersökningar som SKL har gjort av den kommunala välfärdsproduktionen framgår att en viss real ökning av utgifterna tycks ske över tid utöver den som kan förklaras av demografisk utveckling. Ökningen förklaras av ett successivt ökat krav på

produktion av kommunala välfärdstjänster. Många gånger kommer de ökade kraven från statligt håll.²⁷

Av analysen ovan följer att relativt små förändringar i tillväxt, relativprisförändringar och förändringar av de reala ersättningsnivåerna kan radera ut den förbättring av sparandet som presenteras i budgetpropositionen. Av regeringens redovisning som presenterades i tabell 2 framgår att det finansiella sparandet förbättras med 1,2 procentenheter av BNP under perioden 2016–2019. Om vi utgår från de antaganden som Riksrevisionen gjort avseende volymtillväxt, och i övrigt utgår från historiska genomsnitt för alla de övriga utgiftseffekter som analyserats ovan, så skulle utgifterna öka med närmare en procentenhet av BNP. Det innebär att en stor del av förbättringen av sparandet i budgetkalkylen bygger på antaganden som avviker från det historiska mönstret. Här är det dock värt att påminna om att analysen bara omfattar hälften av de utgifter som ingår i budgetkalkylen.

3.4 Slutsatser

En tolkning av budgetunderlaget är att regeringen avser att nå överskottsmålet på lång sikt – efter mandatperiodens slut – via en så kallad automatisk diskretionär finanspolitik. Denna typ av budgetförstärkande effekt kan förstärka det finansiella sparandet under vissa givna förutsättningar, men i regeringens redovisning framgår att dessa förutsättningar endast uppstår under planeringsperiodens sista två år. I kalkylens två första år tränger volymökningar i det offentliga åtagandet undan den budgetförstärkande effekten.

Riksrevisionens analys visar emellertid att ökade volymer fortsätter att driva upp utgifterna även för övriga år i kalkylen. Den förstärkning av det finansiella sparandet som sker i regeringens planering uppstår enligt Riksrevisionens analys till följd av en nedskrivning av reala ersättningsnivåer, antaganden om god BNP-tillväxt samt en för budgeten gynnsam utveckling av relativpriser. Om historiska genomsnitt i stället används för dessa komponenter i kalkylen så uppstår bara en ytterst marginell förbättring av det finansiella sparandet under beräkningsperioden, omkring 0,3 procentenheter av BNP. Det finns således inbyggda risker i dagens planering.

Riksrevisionen anser att regeringen bättre bör beskriva under vilka förutsättningar som budgeten stärks under beräkningsperioden samt vilka konsekvenser detta får för den reala välfärdsutvecklingen.

²⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2014), *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012, ökande resurser och växande behov*.

4 Avvägningen av finanspolitiken

Granskningen av regeringens förhållningssätt till överskottsmålet i budgetpropositionen för 2016 har väckt frågan om varför inte överskottsmålet har uppnåtts över tid. Riksrevisionen har därför granskat vilka avvägningar regeringen gjort i ett mer långsiktigt perspektiv.

4.1 Budgetprocessen har varit framgångsrik på ett allmänt plan men målet har inte nåtts

Det reformerade budgetramverket betraktas allmänt som mycket framgångsrikt. Som mest har den offentliga sektorns finansiella underskott uppgått till 2 procent av BNP sedan regelverket infördes, se figur 1 på sidan 18. När krisen var som djupast 2009 fanns det bara ett land inom EU som uppvisade ett högre offentligt finansiellt sparande än Sverige, nämligen Luxemburg som lever under speciella förhållanden. Den svenska statsskuldskvoten har sjunkit med 7 procentenheter sedan år 2000 medan kvoten för euroområdet ökade med 26 procentenheter under samma period.²⁸ Den generella bilden av hur budgetramverket har fungerat är således god utifrån såväl ett historiskt perspektiv som i jämförelse med närliggande länder.

Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att överskottsmålet om 1 procent inte har uppnåtts. Under den senaste tioårsperioden ligger genomsnittet på 0,2 procent. Det väcker frågan om varför. Finanskrisens inverkan på de offentliga finanserna är en viktig orsak men det finns andra. Nedan görs en genomgång av vilken roll den praktiska hanteringen av budgeten spelar.

Riksrevisionen har studerat de 15 senaste årens budgetpropositioner för att analysera vilka avvägningar som regeringen gjort vad avser överskottsmålet när den utformat finanspolitiken. Det handlar om vilka avvägningar som gjordes, företrädesvis mellan tillväxt/sysselsättning och överskottsmålet, med utgångspunkt i det ekonomiska utgångsläget när budgetpropositionerna utformades.

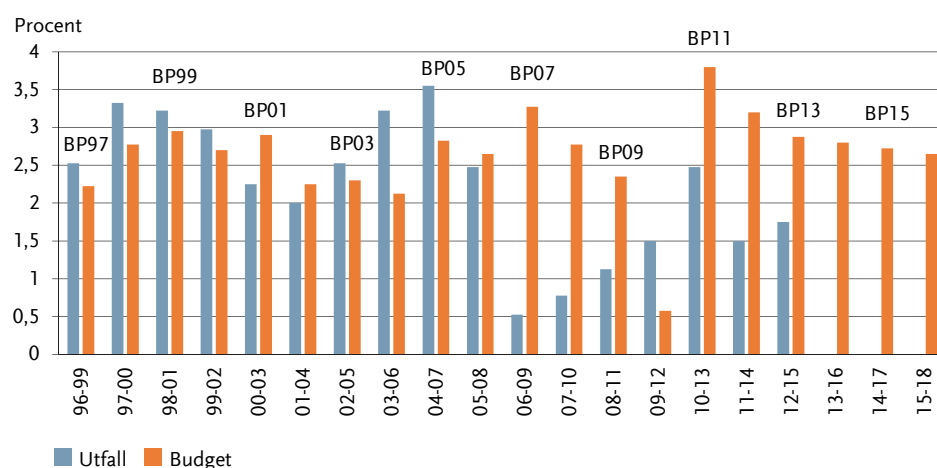
²⁸ OECD, *Economic outlook*, november 2015. Statsskuldskvoten baseras på Maastrichtdefinitionen av statsskulden.

4.2 Målnivån nås i beräkningens sista år – genom antaganden

Det faktum att målnivån nås i slutet av prognosperioden, vilket nästan alltid är fallet i budgetpropositionerna, är ganska intetsägende. Prognoserna, eller mer korrekt kalkylerna, har som utgångspunkt att resursutnyttjandet ska vara i balans, i undantagsfall nära balans, i slutet av perioden. Ett sådant antagande innebär att tillväxten via en baklängeskalkyl blir just så hög som krävs för att nå denna balans. Eftersom balans i resursutnyttjandet vanligen innebär att målnivån nås åtminstone i slutet av prognosperioden, vilar måluppfyllelsen när ekonomin är långt från fullt resursutnyttjande indirekt på ett antagande snarare än på en prognos. Denna måluppfyllelse gäller dock emellanåt ett enskilt år och innebär inte att överskottsmålet nås över en konjunkturcykel vilket är det av riksdagen fastställda målet. Det är inte ovanligt bland ekonomiska prognosmakare att anta att det ekonomiska läget normaliseras på medellång sikt. Dock kan det te sig utmanande när svensk tillväxt under flera år beräknas bli långt högre än i vår närliggande omvärld. Om läget i vår omvärld inte normaliseras på medellång sikt krävs en förklaring till varför det ska ske i Sverige.

I figur 3 jämförs den beräknade tillväxten i respektive budgetproposition sedan 1997 med det faktiska utfallet. Sammanställningen visar att under perioden fram till finanskrisen, när ekonomin inte var alltför långt ifrån fullt resursutnyttjande, var Regeringens prognoser ganska väl i linje med det slutgiltiga utfallet. Finanskrisen och påföljande eurokris medförde naturligen att utfallet under en period blev betydligt lägre än i de prognoser som gjordes innan krisen materialiserades.

Figur 3 Genomsnittlig beräknad tillväxt för budgetens år 0–3 och utfall



Anm.: Utfallsdata är hämtat från budgetpropositioner fyra år efter aktuellt budgetår. Ett undantag har gjorts för 2015 där utfallsdata bygger på Konjunkturinstitutets prognos i december 2015.

Källa: Budgetpropositioner 1997–2016.

Med start i budgetpropositionen för 2011 är tillväxtprognoserna mycket högre, drivna av antagandet om fullt resursutnyttjande vid prognosperiodens slut, än det faktiska utfallet. Under denna period antogs den svenska ekonomin växa i mycket god takt samtidigt som omvärlden, inte minst stora delar av Europa, förväntades ha en svag tillväxt.

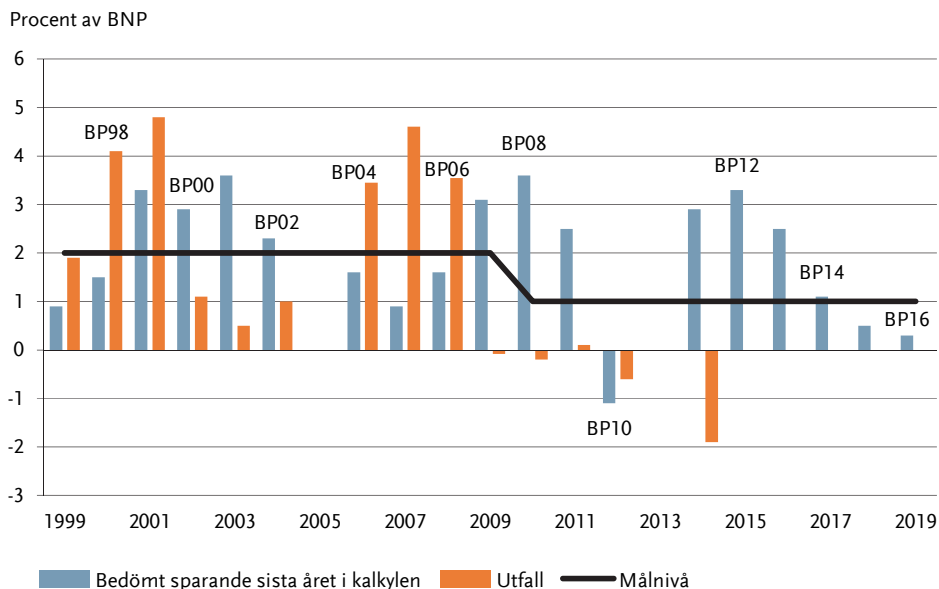
En delförklaring till den höga tillväxten är att regeringen räknat med lägre jämviktsarbetslöshet än en del andra bedömare. Det medför att potentiella nivån blir högre och att BNP-gapet vid beslutstillfället blir större (givet att det är negativt vilket nästan alltid varit fallet). I budgetpropositionen för 2016 beräknas BNP-gapet till -0,6 medan några andra bedömares beräkningar tyder på att gapet ligger nära noll.

Tabell 4 Olika bedömningar av BNP-gap, procent av potentiell BNP

	2016
Regeringen	-0,6
Konjunkturinstitutet	-0,7
OECD	0,3
IMF	-0,1

Källa: OECD Economic outlook november 2015, IMF Press Release No. 15/544, Konjunkturinstitutet Konjunkturläget augusti 2015 samt budgetpropositionen för 2016.

Det faktum att tillväxten blivit betydligt lägre än prognosen har vidare bidragit till att utfallet för offentliga sektorns finansiella sparande klart understigit prognoserna i den delen. Enligt budgetpropositionen för 2011 och 2012 beräknades den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till omkring 3 procent av BNP under 2014–2015. Utfallet blev istället minus 1–2 procent av BNP. Överoptimistiska tillväxtprognoser får återverkningar på prognoserna för finansiellt sparande och därmed på utvärderingen av överskottsmålet. Med framåtblickande uppföljningar riskerar detta att vara ett återkommande tema.

Figur 4 Prognos och utfall av offentliga sektorns finansiella sparande

Anm.: Utfall är tagna från budgetpropositionen två år efter det aktuella året. Överskottsmålet var ursprungligen satt till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat ingår inte sparandet i PPM-systemet i offentliga sektorns sparande från år 2007. Som en konsekvens sänktes överskottsmålet från 2 till 1 procent av BNP. Värden för 2005 och 2013 saknas på grund av förändrade beräkningsperioder i budgetpropositionen för 2003 respektive 2011. I propositionen för 2003 var kalkylen ett år kortare och i 2011 års proposition förlängdes kalkylen med ett år.

Källa: Budgetpropositioner 1997–2016

Tankesättet med en normalisering på medellång sikt, som medför att överskottsmålet uppfylls i en framåtblickande uppföljning, tolkas vanligtvis som att regeringen inte behöver besluta om några nya åtstramningar. Detta bygger på att det finns åtstramningar inbyggda i budgetprocessen som materialiseras utan nya beslut. Som framgick av tidigare avsnitt medför det faktum att vissa utgifter är knuta till nominella belopp att utgifterna växer långsammare än inkomsterna i budgetplaneringen. I regeringens beräkningar betraktas detta som en budgetförstärkning. De historiska erfarenheterna visar emellertid att de nominella beloppen justeras från tid till annan. Ju längre prognoshorisont desto mer tveksamt blir det att betrakta effekten av fasta nominella belopp som en finansieringskälla. En sådan hantering bygger antingen på att de nominella beloppen ligger fast eller på att alla förändringar av dem finansieras fullt ut från någon annan källa, d.v.s. att krona för krona-principen gäller i alla lägen. Den principen måste således efterföljas även när det handlar om att upprätthålla det reala värdet i välfärdssystemet. Därtill måste även eventuella kostnader för ökade volymer finansieras.

En slutsats av ovanstående är att en framåtblickande uppföljning inte säkerställer att överskottsmålet nås över en konjunkturcykel. Tvärtom riskerar en framåtblickande uppföljning som alltid konstaterar att målnivån nås i slutet av perioden, att medföra att det inte blir vederbörligt fokus på måluppfyllelsen av riksdagens beslut om att målet ska nås över en konjunkturcykel.

4.3 Tillämpningen av ramverket leder inte till att överskottsmålet nås

Stabiliseringspolitiken syftar till att skapa stabila förhållanden så att landet på sikt får god tillväxt och hög sysselsättning. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken vilar på Riksbanken. Penningpolitiken ska utöver att uppfylla inflationsmålet stödja de allmänna ekonomiska målen. Riksbanken strävar således efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt de långsiktigt hållbara utvecklingsbanorna. Enligt det finanspolitiska ramverket ska finanspolitiken inriktas på de budgetpolitiska målen, utgiftstaken och överskottsmålet, när konjunkturen inte avviker alltför mycket från det normala. Finanspolitiken verkar då via de automatiska och semi-automatiska stabilisatorerna. Vid *större* avvikelser i konjunkturen kan emellertid finanspolitiken stötta penningpolitiken via aktiva insatser.²⁹

Det finns dock en skillnad mellan ovanstående beskrivning och den förda politiken. Om vi tar det vid varje tidpunkt aktuella läget som utgångspunkt för regeringens agerande framkommer det att ramverket, såsom det tolkats, gett begränsat stöd till att föra en mer åtstramande finanspolitik i syfte att nå överskottsmålet. Detta tycks gälla även när en tillbakablickande analys visar att målet inte uppnåtts.

Av den regeringsskrivelse (Skr. 2010/11:79) som beskriver riktlinjerna för den praktiska tillämpningen av det finanspolitiska ramverket framgår att så länge som resursutnyttjandet är lågt bör inte politiken stramas åt även om överskottsmålet inte nås, se figur 5. I skrivelsen poängteras att beskrivningen är en principskiss och inte kan användas mekaniskt. Där står vidare att ”vid en bedömning av när och hur en avvikelse ska korrigeras, måste en samlad bedömning göras utifrån stabiliserings- fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter”.

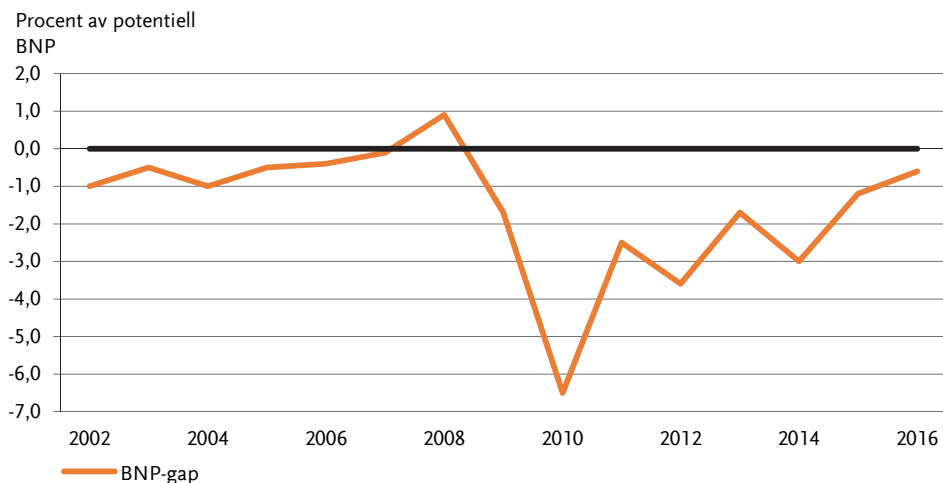
²⁹ Skr. 2010/2011:79, Ramverk för finanspolitiken.

Figur 5 Hantering av avvikelser för överskottsmålet med hänsyn tagen till konjunkturläget

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

Källa: Ramverk för finanspolitiken Skr. 2010/11:79, sid 25.

En sammanställning av hur resursutnyttjandet bedömts i de femton senaste budgetpropositionerna visar att BNP-gapet nästan alltid varit negativt, se figur 6. Regeringen har dock aldrig kommunicerat var gränsen mellan normalt och lågt resursutnyttjande går.³⁰ Men i budgetpropositionen för 2016 skriver regeringen att saldiförstärkande åtgärder inte är aktuella för år 2016, ett år när BNP-gapet bedömdes uppgå till -0,6. Bedömningen av vad som betraktas som normalt respektive lågt resursutnyttjande blir central för hur finanspolitiken utformas.

Figur 6 Bedömningen av BNP-gapet i respektive års budgetproposition

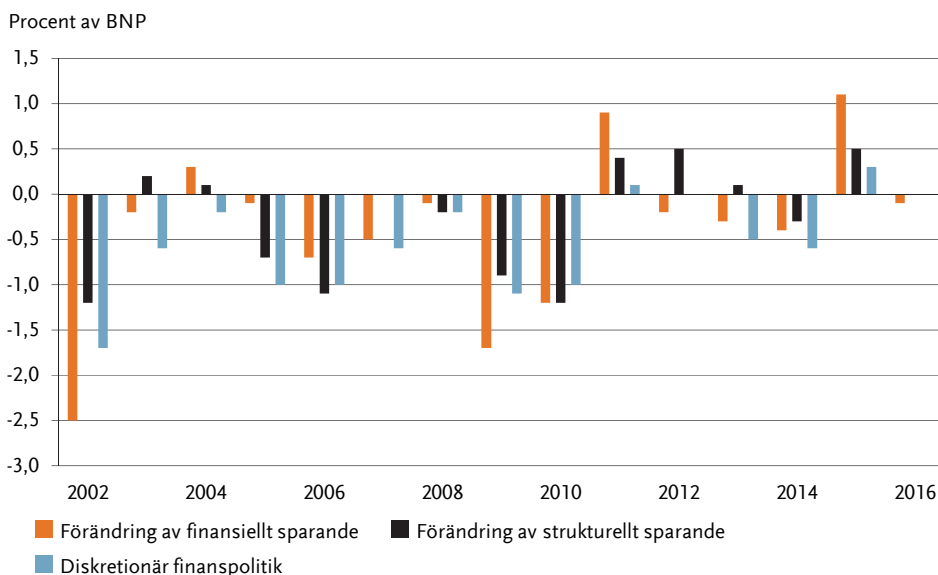
Källa: Budgetpropositioner för 2002–2016.

³⁰ Mejl från Finansdepartementet 2015-11-30.

Om regeringen bedömer att överskottsmålet nås, vilket oftast varit fallet, hamnar man i den mellersta kolumnen i figur 5. Då behöver inga saldpåverkande åtgärder genomföras. Men att målnivån nås för ett enskilt år om 3–4 år innebär inte att riksdagens mål om ett överskott på 1 procent över konjunkturcykeln nås. Om regeringen istället kommer fram till att överskottsmålet inte nås landar den i den högra kolumnen. Då krävs budgetförstärkande åtgärder, frågan är bara när dessa ska genomföras. Eftersom resursutnyttjandet har bedömts vara lågt i en betydande del av fallen medför det att man ofta hamnar i nedersta högra rutan i figur 5 när överskottsmålet inte bedöms vara uppfyllt. Då ska inga åtstramande åtgärder genomföras förrän konjunkturen förbättrats. Den slutsatsen drar regeringen även i budgetpropositionen för 2016.

En sammanställning av finanspolitikens inriktning sedan 2002 visar att den varit expansiv i en majoritet av alla budgetpropositioner, se figur 7. Av figuren framgår att regeringen de flesta åren lämnat budgetförslag som innebär att såväl den offentliga sektorns finansiella sparande som det strukturella sparandet ska försämras under det påföljande året. Magnituden i nedgångarna i sparandet är därtill generellt större än för de år som sparandet stärks. Den största förbättringen i det finansiella sparandet beräknades i budgetpropositionen för 2015, ett år när regeringens budget föll i riksdagen och oppositionens budget antogs.

Figur 7 Finanspolitikens beräknade inriktning sedan 2002



Källa: Budgetpropositioner för 2002–2016

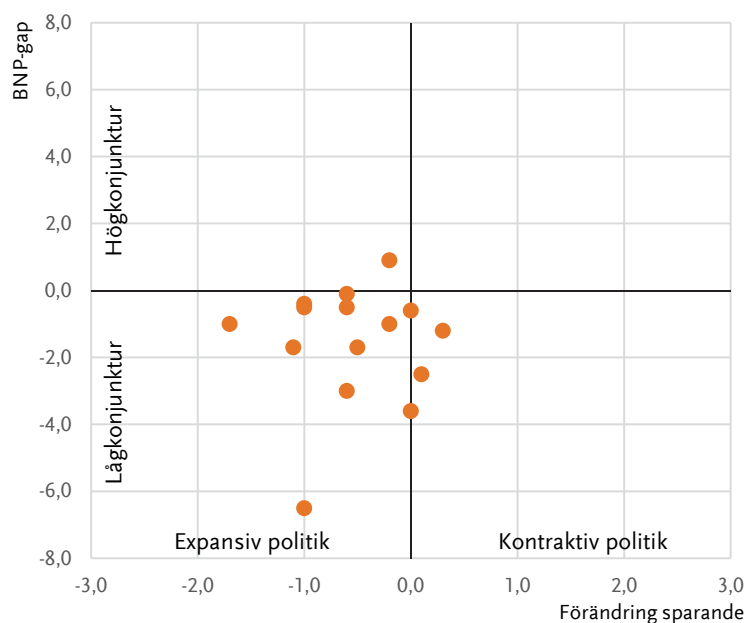
Endast vid två tillfällen har regeringen i budgetpropositionen tagit aktiva finanspolitiska beslut, så kallad diskretionär finanspolitik, som stärkt sparandet. Därtill har den

åtstramande effekten varit begränsad, som mest har den uppgått till 0,3 procent av BNP men det året föll regeringens budget i riksdagen. När den diskretionära finanspolitiken har varit expansiv har effekten varit betydligt kraftigare. Fem gånger har effekten beräknats till 1 procent av BNP eller mer.

En delförklaring till att finanspolitiken varit expansiv är naturligtvis att resursutnyttjandet var lågt åren efter finanskrisen. Men det framträder ett tydligt mönster av en expansiv finanspolitik oavsett graden av resursutnyttjande. Sålunda var den diskretionära finanspolitiken expansiv varje år under perioden 2002–2008. Detta trots att resursutnyttjandet för innevarande år bedömdes vara i balans i budgetpropositionen för 2007 och att BNP-gapet bedömdes vara positivt, 0,6 procent av BNP, i budgetpropositionen för 2008.

I figur 8 redovisas finanspolitikens diskretionära inriktning mot BNP-gapet. Ju större negativt BNP-gap desto större anledning att föra en expansiv diskretionär finanspolitik, allt annat lika. I en stor majoritet av budgetpropositionerna har bedömningen varit att BNP-gapet är negativt samtidigt som finanspolitiken planeras bli expansiv. Det är en naturlig ansats som medför att man hamnar i nedre vänstra hörnet i figuren. Mer noterbart är att finanspolitiken varit expansiv, emellanåt ganska markant så, när BNP-gapet bara har varit svagt negativt. Till och med när BNP-gapet bedömdes vara positivt var den diskretionära finanspolitiken svagt expansiv.

Figur 8 Finanspolitikens diskretionära inriktning och BNP-gapet sedan 2002



Källa: Budgetpropositioner för 2002–2016

Den praktiska tolkningen av ramverket innebär således att så länge som resursutnyttjandet bedöms som lågt prioriteras mål som tillväxt och sysselsättning före uppfyllandet av överskottsmålet. Regeringen skriver också i budgetpropositionen för 2016 att om tillväxten blir lägre än väntat så kan återgången till målet skjutas upp ytterligare. Men även när resursutnyttjandet bedömdes vara högt bedrevs en expansiv finanspolitik, om än i begränsad omfattning. Regeringen har förlitat sig på att automatiska stabilisatorer och åtstramningar inbyggda i budgetprocessen ska leda till att överskottsmålet nås. Någon aktiv finanspolitik för att säkerställa att överskottsmålet nås har inte bedrivits, tvärtom har finanspolitiken nästan alltid varit expansiv.

4.4 Några konsekvenser av den finanspolitiska avvägningen

Som nämndes i avsnitt 4.1 har Sveriges goda offentliga finanser medfört att Sverige haft ett större manöverutrymme att välja finanspolitisk inriktning under finans- och eurokrisen. Regeringens avvägning återspeglas av att Sverige är ett av få länder i Västeuropa som noterat en försvagning av det offentliga finansiella sparandet sedan år 2010. Många länder har markant förbättrat det offentliga finansiella sparandet under perioden. Medan andra länder valt, alternativt tvingats till, att prioritera en reduktion av sina budgetunderskott har Sverige istället kunnat lägga större tonvikt vid tillväxt och sysselsättning.

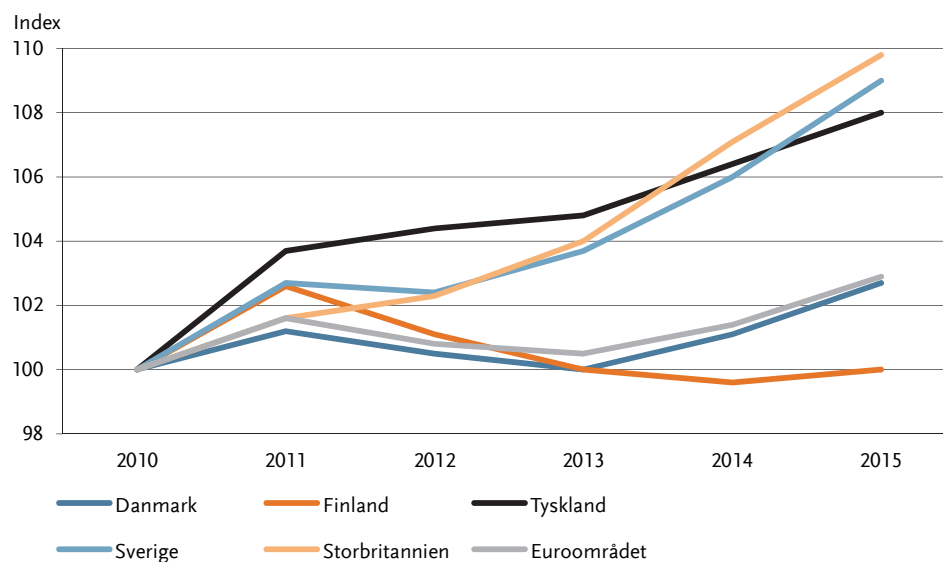
Tabell 5 Offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP	2010	2015	Förändring
Belgien	-4,0	-2,6	1,3
Danmark	-2,7	-2,7	0,0
Finland	-2,6	-3,3	-0,7
Frankrike	-6,8	-3,8	3,0
Italien	-4,2	-2,6	1,6
Nederländerna	-5,0	-2,0	3,0
Spanien	-9,4	-4,2	5,1
Storbritannien	-9,7	-3,9	5,7
Sverige	0,0	-1,1	-1,0
Tyskland	-4,2	0,9	5,2
USA	-12,2	-4,5	7,6
Euroområdet	-6,2	-1,9	4,2

Källa: OECD Economic outlook, november 2015

Den svenska tillväxten har också överträffat den i närliggande länder under den senaste femårsperioden, se figur 9. I jämförelse med euroområdet är skillnaden betydande. Sedan 2010 har BNP ökat med 9 procent i Sverige medan motsvarande siffra för euroområdet är 3 procent. Sätillvida har den politiska avvägningen att inte snabbt förbättra det offentliga finansiella sparandet, utan istället ge stöd till återhämtningen, bidragit till att den svenska tillväxten utvecklats väl i en internationell jämförelse. Notera dock att den svenska tillväxten varit i paritet med den i Tyskland och Storbritannien, två länder som kraftigt förbättrat sitt offentliga finansiella sparande under perioden. Vid en jämförelse av tillväxt per capita hamnar Sverige efter bägge dessa länder under den studerade perioden.

Figur 9 BNP utveckling i några utvalda länder och regioner, 2010=100



Källa: IMF:s och OECD:s databaser.

På objektiva grunder finns det inte något entydigt svar på hur avvägningen mellan långsiktigt hållbara offentliga finanser och mer kortsiktiga effekter på tillväxt och sysselsättning ska göras. Riksrevisionen konstaterar att Finanspolitiska rådet och IMF bedömer att en förstärkning av det strukturella sparandet med 0,5 procentenhet av BNP i normala fall inte är i konflikt med stabiliseringspolitiken när ekonomin befinner sig i en återhämtningsfas.³¹ EU-kommissionen råder att ett land med en statsskuld som understiger 60 procent, som Sverige, och som behöver stärka det offentliga sparandet för att nå det så kallade medelfristiga budgetmålet (MTO, Medium-Term Objective) för en finanspolitik som ökar det strukturella sparandet med 0,5 procentenheter i normala

³¹ Finanspolitiska rådet (2015), *Svensk finanspolitik 2015*.

lägen. Det senare definieras som att BNP-gapet ligger mellan -1,5 och 1,5 procent.³² Vid ett större negativt BNP-gap bör åtstramningen vara lägre eller senareläggas enligt EU-kommissionen.

Riksrevisionen anser att det krävs en mer åtstramande finanspolitik i vad som kan betraktas som normala lägen om överskottsmålet ska nås, även om det inte finns någon definition av vad ett normalt läge innebär. Riksrevisionen menar att regeringens praktiska hållning under 2000-talet att någon åtstramning inte är önskvärd när ekonomin är i ett läge med ett relativt svagt negativt BNP-gap, kraftigt minskar möjligheten att nå överskottsmålet över tid.

I budgetpropositionen för 2016 föreslås en finanspolitik som innebär att det strukturella sparandet bedöms vara oförändrat mellan åren 2015 och 2016. Regeringen föreslår denna inriktning trots att tillväxten bedöms vara god, 2,8 procent, samtidigt som BNP-gapet beräknas minska från -1,1 till -0,6 procent, den lägsta nivån sedan finanskrisen startade. Som framgick av tabell 4 menar några andra bedömare att BNP-gapet ligger runt noll. Budgetregelverket har bland annat införts för att säkerställa att det långsiktiga perspektivet inte nedprioriteras. Riksrevisionens bedömning är att en efterlevnad av regelverket kräver en viss åtstramning när ekonomin närmar sig fullt resursutnyttjande.

4.5 Slutsatser

En framåtblickande utvärdering av överskottsmålet leder, givet regeringens antagande om fullt resursutnyttjande vid prognosperioden slut, nästan alltid till att målnivån nås för åtminstone prognosperiodens sista år. Enligt Riksrevisionen är en målpuppfyllelse under ett enskilt år inte detsamma som att riksdagens mål om ett överskott över en konjunkturcykel nås. För att nå det målet måste finanspolitiken utformas på ett sätt som tar hänsyn till historiska avvikelser från målet. Utvärderingen av målet bör därför baseras på historiska data. Som nämnts i avsnitt 2 kan inte en sådan utvärdering avgöra hur finanspolitiken ska utformas. Men den skulle ge en tydlig bild av vilka utmaningar finanspolitiken står inför om överskottsmålet ska uppnås.

En analys av den praktiska hanteringen av regelverket indikerar att över tid har regeringen prioriterat tillväxt och sysselsättning före överskottsmålet. Det tar sig flera olika uttryck:

- BNP-gapet bedöms ex ante nästan alltid vara negativt.
- Riktlinjerna för hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras innebär att inga åtstramande åtgärder ska genomföras om resursutnyttjandet bedöms vara lågt.

³² EU-kommissionen (2015), *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact*

- Även ett relativt begränsat BNP-gap leder till att tillväxt och sysselsättning prioriteras. I budgetpropositionen för 2016 bedöms gapet vara -0,6 av BNP år 2016, vilket enligt regeringen är tillräckligt för att inte föra en åtstramande finanspolitik som förbättrar möjligheten att uppnå överskottsmålet.
- Sedan 2002 har den diskretionära delen av finanspolitiken i budgetpropositionerna bara varit åtstramande vid två tillfällen och då i mycket begränsad omfattning.

Hanteringen under senare år har medfört att Sveriges offentliga finansiella sparande försvagats sedan 2010 medan nästan alla jämförbara länder förbättrat den offentliga sektorns finansiella sparande under samma period. Prioriteringen av tillväxt och sysselsättning före överskottsmålet har bidragit till att BNP utvecklats bättre i Sverige än i många andra länder. Tyskland och Storbritannien är dock två exempel på länder vars tillväxt per capita varit bättre än den svenska samtidigt som de kraftigt förbättrat offentliga sektorns finansiella sparande.

Riksrevisionens bedömning är att om överskottsmålet ska uppfyllas i enlighet med riksdagens definition måste finanspolitiken vara åtstramande vid fler tillfällen och emellanåt med större magnitud än vad som varit fallet under de senaste 15 åren. De bästa förutsättningar för en sådan politik föreligger vid konjunkturuppgångar när arbetslösheten inte är alltför långt ifrån jämviktsnivån. Riksrevisionen noterar EU:s, IMF:s och Finanspolitiska rådets bedömning att en förstärkning av det strukturella sparandet med 0,5 procent av BNP i normala fall inte är i konflikt med stabiliseringspolitiken när ekonomin befinner sig i en återhämtningsfas.

5 Beräkningen av potentiell BNP och migrationen

Beräkningen av potentiell BNP påverkar tillväxtprognosen och synen på hur stort resursutnyttjandet är vid beslutstillfället. Detta utgör ett beslutsunderlag för utformningen av finanspolitiken. Potentiell BNP är ett teoretiskt begrepp som ska åskådliggöra vilken produktionsnivå som kan upprätthållas vid ett normalt konjunkturläge. Begreppet består av produkten av potentiellt arbetade timmar och potentiell produktivitet. Beräkningar av potentiell BNP kan göras med olika metoder och olika antaganden. Resultaten kan variera ganska substantiellt beroende på hur beräkningarna genomförs.

Regeringen utgår i budgetpropositionerna ifrån att ekonomin ska vara i ett normalläge vid prognosperiodens slut. Beräkningen av potentiell BNP och antaganden om jämviktsarbetslöshet får därigenom ett stort genomslag på prognosen över hur ekonomin växer fram till slutet av prognosperioden.

Sedan 2012 har migrationen ökat markant. Hur stor andel av de nyanlända som kommer i arbete får betydelse för beräkningen av potentiell BNP. Mot den bakgrunden har Riksrevisionen valt att granska hur regeringen behandlar den ökade migrationen i beräkningen av potentiell BNP i budgetpropositionen för 2016.

5.1 Kraftig uppgång i migrationen

Den fråga som ställs här är hur migrationen påverkar beräkningen av potentiell BNP. Under perioden 2012 till mitten av 2015 kom cirka 208 000 asylsökande till Sverige, i genomsnitt blir det 60 000 per år. Alla får inte stanna; under första hälften av 2015 låg andelen beviljade ärenden på drygt 50 procent.

Men samtidigt finns det andra kategorier av migranter, inte minst anhöriga till dem som erhållit uppehållstillstånd. Under perioden 2012–2014 har närmare 60 000 flyktingar och anhöriga årligen erhållit uppehållstillstånd i Sverige. Anhöriginvandringen stod för drygt hälften av den totalen. Antalet asylflyktingar ökade oerhört kraftigt under andra delen av 2015 vilket understryker vikten av en transparent

redogörelse för hur migrationen påverkar beräkningar och beslutsunderlag i olika sammanhang.³³

I detta sammanhang utgår vi från det material som fanns tillgängligt vid beslutstillfället, d.v.s. i augusti 2015. Grundstommen bakom beräkningarna i budgetpropositionen för 2016 består av SCB:s befolkningsframskrivningar som levererades i maj 2015. Migrationsverket har levererat prognoser/antaganden för åren 2015–2019 för antalet asylsökande som kommer från länder utanför EU. Migrationsverket har även tagit fram en prognos över hur stor andel som antas få uppehållstillstånd.³⁴ Under perioden 2014–2019 beräknades antalet nettomigranter i SCB:s befolkningsframskrivningar uppgå till närmare en halv miljon. I åldersgruppen 15 år eller äldre är omkring 350 000 av nettomigranterna födda utanför Europa.

Många migranter kommer från länder med betydligt lägre utbildningsnivå än i Sverige men det saknas detaljerad kunskap om nyanländas utbildningsnivå. Ett sätt att uppskatta utbildningsnivå är att utnyttja FN:s mått HDI (Human Development Index är ett sammanvägt mått på utbildningsnivå, livslängd och inkomst i landet). Det visar sig att en klar majoritet av de asylsökande kommer från länder med lågt eller medelhögt HDI.

Eftersom personer med låg utbildning har betydligt lägre sysselsättningsgrad än mer utbildade finns det en risk att en del nyanlända får problem att etablera sig på den reguljära arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för utrikes födda med förgymnasial utbildning är 33 procent medan den för de med eftergymnasial utbildning är 72 procent. Utrikes födda är också arbetslösa i betydligt högre utsträckning än inrikes födda, 16 procent jämfört med 5,4 procent under 2015.³⁵ För personer som är utomeuropeiskt födda (USA exkluderat) och som har förgymnasial utbildning ligger arbetslösheten på drygt 40 procent.³⁶ När den gruppen stiger i antal finns det en risk att det blir än svårare för personer med den bakgrunden att få sysselsättning. Hur många av migranterna som beräknas komma in på arbetsmarknaden samt hur många som blir sysselsatta får betydelse för beräkningen av potentiell BNP.

5.2 Regeringens beräkningar

Finansdepartementet använder en demografisk modell (AMOD) för att beräkna vad SCB:s befolkningsframskrivningar innebär för arbetsmarknaden. AMOD bygger på utfallsdata från arbetskraftsundersökningen (AKU) och genom att anta att variablerna

³³ Migrationsverket beräknade i juli 2015 att antalet asylsökande år 2016 skulle bli 73 000. I oktober reviderades prognosen till 135 000. Se Migrationsverket (2015), *Verksamhets- och kostnadsprognos*, 22 oktober och 23 juli.

³⁴ Telefonsamtal med Lena Lundkvist SCB 2015-11-02.

³⁵ www.scb.se, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

³⁶ Finanspolitiska rådet (2015), *Svensk finanspolitik 2015*.

arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad är konstanta under prognosperioden kan effekten på arbetsmarknaden av den demografiska utvecklingen beräknas.

Eftersom AMOD baseras på AKU data är den begränsad till den information och klassificering som används i AKU. I AMOD och AKU används fyra olika grupper av ursprung: född i Sverige, i Norden, i Europa samt utanför Europa. Den sistnämnda gruppen delar SCB in i tre olika undergrupper: länder med låg, medel och hög HDI. Den indelningen är förvisso på landnivå men kan i brist på individdata utnyttjas som en approximation på olika nyanländas utbildningsnivå. I AMOD kan emellertid inte den uppdelningen utnyttjas.

I AMOD finns inte uppgifter om utbildning tillgänglig och det finns heller inte uppgifter om hur lång tid individer vistats i Sverige. Vistelsetiden har en stark påverkan på sysselsättningsgraden för utrikes födda. Finansdepartementet kompletterar därför AMOD med mikrodata om hur deltagande i arbetskraften och sysselsättningsgraden påverkas av vistelsetiden. Finansdepartementet utnyttjar information från SCBs databaser LINDA och LISA där det framgår att sysselsättningsgraden för nyanlända är begränsad inledningsvis men stiger efter hand.³⁷ Att komma in i arbetskraftutbudet går betydligt snabbare men även här finns en uppgång i takt med att vistelsetiden ökar.

Finansdepartementets bedömning av jämviktsarbetslösheten baseras på en sök- och matchningsmodell där olika strukturella faktorer bestämmer jämviktsarbetslöshetens nivå. Även arbetskraftens sammansättning spelar roll, eftersom den påverkar matchningen på arbetsmarknaden. Med sammansättning menas allt som påverkar sannolikheten att få ett arbete/risken att vara arbetslös, bland annat ursprung, vistelsetid och utbildningsnivå.

Mer specifikt antar Finansdepartementet att nyanlända har samma utbildningsnivå och når samma sysselsättningsgrad som de som invandrade från samma regioner under åren 2010–2013.

5.3 Riksrevisionens iakttagelser

Efter att ha pendlat mellan 20 000 och 30 000 per år under 2000-talets första decennium ökade antalet asylsökande år 2012. Under 2014 skedde en markant uppgång i antalet asylsökande; det ökade med cirka 50 procent jämfört med året innan. Under första

³⁷ Longitudinell individdatabas (LINDA) är en urvalsbaserad undersökning. Det huvudsakliga syftet med undersökningen är att ge forskare med flera möjligheter att göra longitudinella studier av inkomstutveckling för olika grupper. SCB:s longitudinella databas LISA innehåller samtliga personer 16 år och äldre som varit folkbokförda i Sverige den 31 december respektive år. Fördelen med en longitudinell databas av LISA:s karaktär är att den medger att över tiden följa individens övergångar mellan exempelvis perioder med förvärvsarbete, arbetslöshet och sjukdom kopplade till ett stort antal bakgrundsvariabler.

halvåret 2015 var antalet asylsökande på ungefär samma nivå som under 2014 men under andra delen av 2015 kom 133 900 asylsökande vilket kan jämföras med 49 400 under samma period året innan.

Den stora majoriteten av asylsökande kommer från länder med lågt eller medelhögt HDI, vilket indikerar att deras utbildningsnivå är relativt låg.³⁸ Förvisso kan de personer som söker asyl i Sverige vara bättre utbildade än genomsnittet i deras hemland, men eftersom data på individnivå saknas för de som nyligen anlänt är HDI-rankningen en tillgänglig approximation på utbildningsnivå.

Ett sätt att uppskatta utbildningsnivån hos de som svarat för en betydande del av flyktingströmmarna under senare år är att jämföra med personer som tidigare kommit till Sverige från samma länder. Som grupp betraktat har dessa personer en betydligt lägre utbildningsnivå än inrikes födda. I genomsnitt (ovägt) har 40 procent förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå i den gruppen. Det kan jämföras med 11 procent för inrikes födda, en andel som minskar i ganska snabb takt då många i denna grupp är äldre och faller ut ur statistiken när de fyller 65 år.

Tabell 6 Utbildningsnivå för personer från olika födelseländer, procent

	Förgymnasial	Gymnasial	Eftergymnasial
Somalia	53	27	11
Eritrea	39	42	16
Irak	31	29	37
Syrien	37	25	34
Afghanistan	40	28	25
Genomsnitt	40	30	25
Sverige inrikes födda	11	48	42

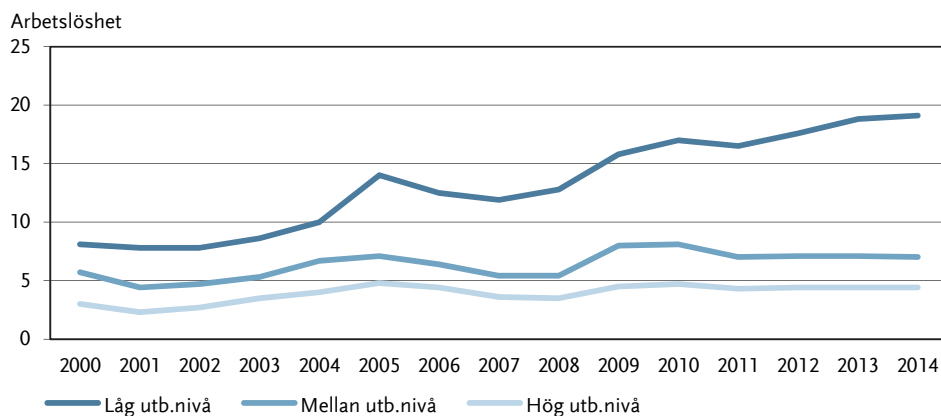
Källa: SCB, utbildning efter födelseland, 25–64 år. Att andelarna inte summerar till 100 procent beror på att alla individer inte har klassificerats.

I dagens Sverige har personer med enbart förgymnasial utbildning låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet. Detta gäller såväl inrikes som utrikes födda, även om arbetslösheten är betydligt högre i den senare gruppen. Arbetslösheten har vidare stigit markant för personer med lägre utbildning sedan inledningen av 2000-talet. Efter finanskrisen ökade arbetslösheten för alla utbildningskategorier, se figur 10. För de med lägst utbildning har den fortsatt att öka medan den sjunkit tillbaka för dem med en längre utbildning. Det tyder på att det också behövs strukturella insatser och

³⁸ UNDP (2014), *Human Development Report 2014*. Här anges att den genomsnittliga utbildningstiden i Sverige uppgår till 11,7 år. Motsvarande uppgift för Syrien är 6,6 år, för Irak 5,6 år, för Eritrea 3,4 år samt för Afghanistan 3,2 år.

inte bara en allmänt högre efterfrågan för att minska arbetslösheten för de med låg utbildning.

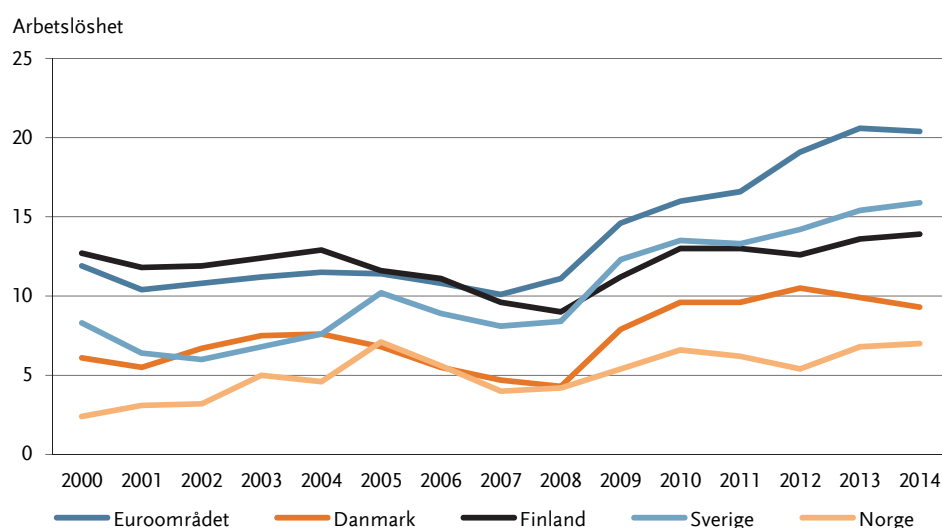
Figur 10 Arbetslöshetsnivå för personer med olika utbildningsnivåer, 20–64 år, 2000–2014



Källa: Eurostat

Utvecklingen med stigande arbetslöshet för personer med låg utbildningsnivå är inget specifikt svenskt problem. Euroområdet samt alla nordiska länder har en liknande trend. Men den svenska utvecklingen har varit något sämre än i övriga nordiska länder. Sverige har också den högsta arbetslöshetsnivån för gruppen med låg utbildning i hela Norden.

Figur 11 Arbetslöshetsnivå för personer med låg utbildning, 20–64 år, 2000–2014



Källa: Eurostat

För att studera sysselsättningsgraden bland de grupper som dominerat flyktingströmmarna till Sverige under senare år, har Riksrevisionen genom SCB:s försorg tagit fram data över hur sysselsättningsgraden utvecklats över vistelsetiden hos de som tidigare kommit till Sverige från dessa länder, se tabell 7. Efter fem års vistelsetid ligger den genomsnittliga sysselsättningsgraden (viktad) för individer med förgymnasial utbildning på 22 procent. Personer från Irak och Somalia, som svarar för 83 procent av det totala antalet i den gruppen, drar ned genomsnittet medan syrier, som bara svarar för 2 procent, har den högsta sysselsättningsgraden efter fem år bland de med enbart förgymnasial utbildning. För de med gymnasial utbildning eller mer sticker irakier ut med låg sysselsättningsgrad, speciellt efter fem år. Eritreaner som varit i landet i tio år eller mer har en hög sysselsättningsgrad, högre än övriga i tabellen men även högre än inrikes födda. Det är dock ett begränsat underlag för några länder; antalet personer från Eritrea och Afghanistan som varit i Sverige i tio år eller mer uppgår till drygt 2 800 personer respektive cirka 5 200 personer. När det gäller en vistelsetid på fem år är grupperna mindre. Extremfallet är syrier där varje utbildningsnivå uppgår till färre än 100 personer.

Tabell 7 Sysselsättningsgrad efter 5 år respektive 10+ år i några utvalda länder

	Afghanistan		Eritrea		Irak		Somalia		Syrien		Totalt	
Antal år	5	10+	5	10+	5	10+	5	10+	5	10+	5	10+
Förgymnasial	37	45	40	66	17	43	20	38	44	54	22	42
Gymnasial	55	64	55	84	30	61	42	62	44	73	40	63
Eftergymnasial	46	71	49	84	33	67	40	71	41	79	39	71

Källa: SCB. De två procent som inte har kunnat klassificeras efter utbildningsnivå har efter 10+ år en sysselsättningsgrad på 23 procent.

Det kraftiga inflödet av människor med förmodad låg utbildningsnivå innebär, givet den låga sysselsättningsgraden och höga arbetslösheten hos den gruppen i Sverige, att större uppmärksamhet behöver riktas på de frågeställningar som påverkas därav.³⁹ Det gäller naturligtvis många viktiga frågeställningar men i detta sammanhang är analysen begränsad till beräkningarna av potentiell BNP och jämviktsarbetslöshet. Dessa variabler är viktiga för bedömningen av hur stort BNP-gapet är och därmed för utgångspunkten för hur finanspolitiken bör utformas och huruvida överskottsmålet kan uppfyllas.

³⁹ SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015*, bilaga 6. En beräkning i bilaga 6 visar att den offentliga sektorn omfördelade 27 miljarder kronor från inrikes födda till utrikes födda. Av dessa gick 21 miljarder kronor till utomeuropeiskt födda. Den främsta förklaringen var låg sysselsättningsgrad, vilket medför låga skatteintäkter. Samtidigt visar en framåtblickande kalkyl, fram till år 2060, att om sysselsättningsgraden stiger med 10 procentenheter för personer som 2014 invandrade från länder med lågt eller medelhögt HDI och pensionsuttaget skjuts upp med cirka två år, så omvandlas utomeuropeiska invandrades diskonterade underskott på 370 000 kronor till ett diskonterat överskott på 250 000 kronor.

Som nämnts består potentiell BNP av två delar: potentiellt arbetade timmar och potentiell produktivitet. När det gäller antalet timmar så påverkas det naturligtvis av vilken sysselsättningsgrad som utrikes födda beräknas ha. Eftersom medelarbetstiden inte skiljer sig åt mellan inrikes och utrikes födda kan vi bortse ifrån den faktorn. Sysselsättningsgraden blir således avgörande för hur många timmar utrikes födda potentiellt kan förmodas arbeta.

Med tanke på att de asylsökande i hög utsträckning kommer från länder där den genomsnittliga utbildningstiden är avsevärt kortare än i Sverige (även om många asylsökanden är yngre och därmed har en längre utbildning än äldre från samma land) finns en risk att sysselsättningsgraden hos nyanlända kommer att vara lägre än vad det historiska underlaget indikerar. Av en rapport från Arbetsförmedlingen framgår att av de som var kvar i etableringsuppdraget i juni 2015 hade 49 procent enbart förgymnasial utbildning.⁴⁰

Arbetsmarknadsdata visar generellt att det är svårt för gruppen med enbart förgymnasial utbildning att få sysselsättning. Den gruppen kommer att växa betydligt de närmaste åren. Enligt SCBs befolkningsframskrivningar kommer gruppen utomeuropeiskt födda mellan 25 och 64 år att växa med omkring 250 000 under perioden 2014–2019. Om andelen med enbart förgymnasial utbildning uppgår till 40 procent motsvarar det 100 000 personer. Det skulle innebära att gruppen utrikes födda med förgymnasial utbildning skulle öka med närmare 50 procent fram till 2019. Gruppen med förgymnasial utbildning som är födda utanför Europa beräknas öka med närmare 70 procent i befolkningsframskrivningarna fram till år 2019.⁴¹ Eftersom detta är den grupp som har allra svårast att etablera sig på arbetsmarknaden finns det en risk att en än mindre andel i den gruppen kommer i sysselsättning när gruppen växer snabbt.

Finansdepartementets beräkningar av potentiell produktivitet utgår ifrån att arbetsstyrkan är homogen, vilket innebär att alla i en bransch har samma produktivitet. Mellan branscher skiljer sig dock produktiviteten. Samtidigt har Finansdepartementet tidigare antagit att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som genomförts har ökat arbetsutbudet och att de som tidigare stod utanför arbetsstyrkan har en lägre produktivitet än de som sedan länge befunnit sig på arbetsmarknaden. Mer specifikt antogs dessa ha 30 procents lägre produktivitet.⁴² Då Finansdepartementet tar hänsyn till produktivitetsskillnader i branscher finns det enligt departementet en risk för dubbelräkning om man även räknar på effekter av skillnader på individnivå.⁴³

⁴⁰ Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingens återslagrapportering. Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, september 2015.

⁴¹ Cirka 90 procent av de asylsökande 2014 var födda utanför Europa.

⁴² Finansdepartementet (2012), *Metod för beräkning av potentiella variabler*.

⁴³ Mejl från Finansdepartementet 2015-12-03.

5.4 Slutsatser

Den ökade migrationen får en mängd effekter på ekonomin. I detta sammanhang fokuserar vi på hur beräkningarna av potentiell BNP påverkas. Vid en given befolkningsökning och förändring av sammansättningen av arbetskraften är antagandet om sysselsättningsgrad (antal arbetade timmar) och produktivitet avgörande för beräkningen av potentiell BNP.

Finansdepartementets beräkning av potentiell BNP utgår ifrån att arbetskraften är homogen vad gäller produktivitet och att nuvarande skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda och mellan olika utbildningsnivåer består. Migrationen medför emellertid att antalet personer med enbart förgymnasial utbildning stiger markant. Gruppen utomeuropeiskt födda med förgymnasial utbildning, den grupp som har den lägsta sysselsättningsgraden, väntas öka med närmare 70 procent fram till år 2019 enligt SCB:s befolkningsframskrivningar. Sysselsättningsgraden är mycket lägre för utrikes födda personer med enbart förgymnasial utbildning, 33 procent, jämfört med dem som har gymnasial utbildning, 63 procent, eller eftergymnasial utbildning, 72 procent.

Ju fler av de nyanlända som kommer till Sverige som har låg utbildning desto högre riskerar jämviktsarbetslösheten bli. Om jämviktsarbetslösheten underskattas finns det en risk att den ekonomiska politiken inriktas på konjunkturstimulerande insatser i för hög utsträckning på bekostnad av strukturella insatser för att minska arbetslösheten. Mot den bakgrunden finns det anledning för regeringen att närmare undersöka rimligheten i antagandet om att nyanlända med låg utbildning kommer att bli sysselsatta i samma utsträckning som de som verkar på arbetsmarknaden i dag.⁴⁴

Om regeringen överskattar nyanländas möjligheter att få sysselsättning medför det att beräknad potentiell BNP blir för hög. Det leder i sin tur till att såväl det strukturella sparandet som det beräknade BNP-gapet överskattas. Ett större BNP-gap leder generellt till att konjunkturella aspekter får större vikt. Som framgick av avsnitt 4.3 har regeringen nästan alltid bedömt att BNP-gapet är negativt. Det har bidragit till att regeringen i en stor majoritet av alla budgetpropositioner valt att föra en expansiv finanspolitik. Det medför i sin tur till att överskottsmålet blir svårare att nå över tid. Om migrationens effekter på potentiell BNP överskattas kan det leda till att behovet av konjunkturella insatser överskattas och att det blir svårare att nå överskottsmålet.

⁴⁴ Självfallet finns det många åtgärder som regeringen genomfört och kan göra för att öka sysselsättningen hos utsatta grupper. Dessa frågor behandlas emellertid inte i detta sammanhang.

6 Redovisning av budgeteffekter

Budgetpropositionen är omfattande och inbegriper bland annat regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning liksom förslagen till utgiftstak, budgetramar och inkomstberäkningar i enlighet med rambeslutsprocessen. I budgetpropositionen ska regeringen därtill redovisa hur överskotts målet uppnås med beaktande av budgeteffekterna av föreslagen och aviserad politik.⁴⁵

6.1 Spårbarhet

De olika delarna i propositionen tjänar olika syften och redovisningen i avsnitten kan därför skilja sig åt. Riksrevisionen menar att regeringens redovisning ska vara tydlig och fullständig. Det förutsätter att redovisningens syfte och sammanhang framgår och Riksrevisionen har bland annat framhållit att "samband mellan olika delar i redovisningen ska klargöras så att uppgifter är möjliga att spåra mellan olika delar. Det ska också vara möjligt att jämföra redovisningen mellan propositioner."⁴⁶

Redovisningen i budgetpropositionen domineras av tabeller. Den granskning som redovisas i detta avsnitt har genomförts med fokus på spårbarheten mellan tabeller i olika delar i budgeten och möjligheten att jämföra uppgifter mellan propositioner. Riksrevisionen har tidigare rekommenderat regeringen att redovisa budgeteffekterna i en fast uppsättning tabeller.⁴⁷

Möjligheten att jämföra uppgifter i budgetpropositionen med andra propositioner aktualiseras av att regeringen under året har utnyttjat möjligheten att föreslå förändringar i budgeten för innevarande år.⁴⁸ Sådana ändringar ska enligt huvudregeln i riksdagsordningen (2014:801) avges vid högst två tillfällen under året och då i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och till budgetpropositionen.⁴⁹

⁴⁵ 2 kap. 1a § budgetlagen (2011:203).

⁴⁶ Riksrevisionen (2007), *Regeringens redovisning av budgeteffekter*, s. 7. Se även FiU 2015/16:1, s. 85. Finansutskottet understryker i sitt betänkande över budgetpropositionen att en öppen och tydlig redovisning av budgeteffekter är centralt för riksdagen när den tar ställning till förslag om statens budget. Utskottet skriver vidare att det är "lika viktigt att de tabeller regeringen presenterar i de ekonomiska propositionerna är tydliga och transparenta, som att budgeteffekter beräknas på ett tydligt sätt."

⁴⁷ Riksrevisionen (2007), s. 43.

⁴⁸ Prop. 2014/15:99, s. 41.

⁴⁹ Om regeringen anser att det föreligger särskilda skäl får den avge ändringsförslag också vid andra tillfällen, se 9 kap. 6 § riksdagsordningen (2014:801).

Ändringarna i vårändringsbudgeten för 2015 var enligt regeringen mer omfattande än normalt.⁵⁰

Granskningen av spårbarhet har tagit sin utgångspunkt i den bilaga till budgetpropositionen för 2013 där regeringen gjorde en genomgång av hur regeringens politik redovisas i budgetpropositionen.⁵¹ Granskningen fokuserar på redovisningen av inkomstförändringar för 2015 och 2016, men omfattar även den samlade redovisningen vad avser regeringens uppföljning av överskottsmålet.

Tabellerna 9.1 och 9.2 i budgetpropositionen är centrala för spårbarheten mellan propositionens olika delar. I tabellerna redovisas budgeteffekter av regeringens politik övergripande. I den förra tabellen redovisas budgeteffekterna i förhållande till vårpropositionen medan redovisningen i den senare tabellen sker i förhållande till föregående år. Uppgifterna i tabell 9.2 utgör underlag för bedömningen av hur regeringens politik påverkar sparandet, vilket är en central del i uppföljningen av överskottsmålet.

Underlaget till tabellerna härleds ur andra avsnitt i budgetpropositionen. I Finansplanen redovisas finanspolitikens inriktning och en uppställning görs i reformtabellen 1.1. Den är utformad för att tydliggöra politikens inriktning, men anger inte specifikt vilka åtgärder som behandlas. Mer detaljerad redovisning av föreslagna och aviserade åtgärder rörande skatt redovisas i avsnitt 6, medan skatteintäkterna och statens inkomster i förhållande till föregående år redovisas i avsnitt 7.⁵² Underlaget till uppgifter om hur skatteintäkterna förändras till följd av föreslagen, aviserad eller i förekommande fall beslutad politik finns i tabell 6.25 och i tabell 7.11. Sambandet mellan dessa tabeller står i fokus för denna granskning.

6.2 Regeringens redovisning av budgeteffekter

Såväl den politik som regeringen föreslagit eller aviserat i 2015 års ekonomiska vårproposition som i budgetpropositionen för 2016 redovisas övergripande i en inledande reformtabell, tabell 1.1. Tabellen är uppställd så att politikens inriktning ska framgå tydligt. De åtgärder som förslagits och aviserats i budgetpropositionen för 2016 specificeras ytterligare i tabell 1.2. Åtgärder som belastar det offentliga sparandet (reformer) och åtgärder som förstärker sparandet (finansiering och budgetförstärkningar) redovisas separat.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Prop. 2012/13:1, bilaga 2.

⁵² Åtgärder på utgiftssidan behandlas mer detaljerat i budgetpropositionens avsnitt 8.

Enligt tabellerna innebär förslag och aviseringar i budgetpropositionen för 2016 att sparandet sammantaget förstärks. Kostnaderna för beslutade reformer understiger budgeteffekterna av finansierings- och budgetförstärkande åtgärder samtliga år 2016–2019. Enligt tabellerna uppgår effekten på de offentliga finanserna till mellan 0,09 och 5,95 miljarder för dessa år. I tabell 1.2 redovisas detta som en beräkningsteknisk överföring till hushållen (se avsnitt 6.5 nedan).⁵³

Samma information som redovisas i tabell 1.1 gällande budgetpropositionen för 2016 ska, enligt den förut nämnda bilagan till budgetpropositionen för 2013, återfinnas i tabell 9.1. Uppställningen är dock annorlunda och redovisningen sker i enlighet med uppställningen i nationalräkenskaperna.⁵⁴

Det är inte möjligt att som i tidigare budgetpropositioner⁵⁵ följa reformtabellens uppgifter till den övergripande redovisningen i tabell 9.1. Siffrorna i summaraderna överensstämmer inte. Medan tabell 1.1 visar att effekten på sparandet är positiv har regeringens föreslagna politik, enligt tabell 9.1, en försvagande effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande för åren 2015–2019. Tidigare har ett positivt värde i summaraden i reformtabellen inneburit en försvagning av de offentliga finanserna och uppgiften har motsvarats av samma siffra med omvänt tecken i summaraden för den samlade redovisningen i tabell 9.1, eller motsvarande tabell. Sammantaget gör detta att uppgifterna är svåra att följa mellan de båda avsnitten och att göra jämförelser med motsvarande tabeller i tidigare propositioner.

6.2.1 Redovisning av inkomsterna i tabell 9.1 och 6.25

Tabell 9.1 ger en övergripande och samlad redovisning av budgeteffekterna för de åtgärder som regeringen föreslagit och aviserat sedan vårpropositionen. Den är uppställd med hänsyn till utgifts- respektive inkomstförändringar. Underlaget till tabellen går att härleda ur avsnitten om skatteåtgärder i avsnitt 6 och åtgärder på utgiftssidan i avsnitt 8. I både den aktuella tabellen och i textavsnitt redogörs för sammanhanget.

Inkomstförändringarna i tabellen anges i två poster: *Skatter, netto* och *Övriga inkomstreformer*. För båda posterna finns hänvisningar i fotnoter till andra delar av budgetpropositionen. Uppgifterna för posten *Skatter, netto* går att följa till tabell 6.25 och där framgår att det är den periodiserade nettoeffekten av åtgärderna som redovisas i tabell 9.1. Däremot går det inte att i det aktuella avsnittet identifiera de sifferuppgifter som utgör underlag för posten *Övriga inkomstreformer*.⁵⁶

⁵³ Prop. 2015/16:1, s. 27–28.

⁵⁴ Prop. 2012/13:1, bilaga 2, s. 6.

⁵⁵ Se här prop. 2012/13:1, tabell 1.1, s. 30 och tabell 10.1, s. 424; prop. 2013/14:1, tabell 1.2, s. 8 och tabell 9.1, s. 602.

⁵⁶ Prop. 2015/16:1, s. 367–369.

Tabell 8 Budgetpropositionen för 2016, tabell 9.1**Tabell 9.1 Budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2015–2019**

Förändring i förhållande till 2015 års ekonomiska vårproposition, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor.

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,1	21,0	22,8	22,0	20,6
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna		-1,0	-0,1	-0,2	-0,1
Summa utgiftsförändringar	0,1	20,0	22,7	21,8	20,5
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter, netto ²	0,0	16,3	17,5	18,5	19,5
Övriga inkomstreformer ³	0,0	0,5	0,4	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	16,8	17,9	18,5	19,5
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,1	-3,1	-4,8	-3,3	-1,0
<i>procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>

¹ Se tabell 8.11. Föreslagna anslagsförändringar 2015 beskrivs närmare i propositionen Höständringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:2). Medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (främst transfereringsanslag). Inklusiva medel till dessa anslag uppgår förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2015 till 5,6 miljarder kronor.

² Effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna och aviserade förändringar av skatteregler beskrivs närmare i tabell 6.25.

³ Övriga inkomstreformer beskrivs i avsnitt 7.2.

Källa: Egna beräkningar.

Källa: Prop. 2015/16:1, tabell 9.1, s. 422.

I avsnitt 6 framgår att tabell 6.25 redovisar en sammanställning av åtgärder som redovisas i kapitlet och läsaren hänvisas till dessa för en mer utförlig beskrivning av de föreslagna åtgärderna.⁵⁷ Tabellen är uppställd på ett sätt som specificerar åtgärderna och här framgår de datum då åtgärden börjar ge effekt på sparandet. I förekommande fall anges i en fotnot om en åtgärd har föreslagits i höständringsbudgeten istället för i budgetpropositionen.⁵⁸

⁵⁷ Prop. 2015/16:1, s. 335.

⁵⁸ Prop. 2015/16:1, tabell 6.25, s. 336–337.

I enstaka fall riskerar spårbarheten mellan tabell och redovisning att försämrast av att rubriceringen för åtgärderna skiljer sig åt.⁵⁹ I tabellen redovisas inte förslagen att helt slopa rätten att göra avdrag för privat pensionssparande, att höja koldioxidskatten för uppvärmningsbränslen samt att höja vissa avgifter enligt skatteförfarandelagen. Skälet är att dessa förslag aviserades i budgetpropositionen för 2015 och att budgeteffekterna har tagits i beaktande för 2015.⁶⁰ Förslagen ska därför inte redovisas i tabellen som ny politik.

6.2.2 Redovisning av inkomsterna i tabell 9.2 och 7.11

I tabell 9.2 redovisas de övergripande effekterna av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder i förhållande till föregående år. I tabell 9.2 redovisas inkomsterna i tre poster. Posten *Indirekta effekter av skatter* står utan hänvisning i tabellen och det framgår inte var i budgetpropositionen de redovisas mer utförligt. För posten *Övriga inkomstreformer* finns en hänvisning till avsnitt 7.2 i budgetpropositionen och för posten *Skatter, brutto* finns en hänvisning till tabell 7.11.

I tabell 7.11 framgår att budgeteffekten av föreslagna och beslutade åtgärder sammantaget ökar skatteintäkten för 2016 med 32,6 miljarder i förhållande till 2015. Det är också den summa som redovisas i tabell 9.2. Det är dock inte möjligt att i avsnitt 7.2 identifiera den summa som redovisas för posten *Övriga inkomstreformer*.⁶¹

I tabellen 7.11 redovisas ett drygt trettiotal poster som ordnats efter skattebaserna och med övergripande rubriker – såsom skattereduktioner eller socialavgifter – under vilka budgeteffekterna för specifika åtgärder redovisas. Tabellen omfattar åren 2011–2019.

Det saknas ett förklarande avsnitt till tabellen. Ett sådant avsnitt skulle kunna förtydliga förhållandet mellan tabell 6.25 och 7.11, inte minst med avseende på redovisningen av tidigare aviserad politik. I en fotnot till tabellen förtydligas att den redovisar såväl ”beslutade som nu i budgetpropositionen föreslagna regeländringar.”⁶² Det kan tilläggas att tabellen även omfattar tidigare aviserade regeländringar.⁶³

⁵⁹ Rubriken för avsnitt 6.3 är *Avtrappat jobbskatteavdrag för höga inkomster*, i tabell 6.25 är rubriken *Avtrappning av jobbskatteavdraget*. Rubriken för avsnitt 6.11 är *Nedsättningen av socialavgifter för unga*, i tabell 6.25 är rubriken *Tidigarelagt slopande av nedsättning av socialavgifter för unga*.

⁶⁰ Prop. 2015/16:1, s. 335.

⁶¹ Prop. 2015/16:1, s. 367-369.

⁶² Prop. 2015/16:1, s. 370.

⁶³ Ett aktuellt exempel gäller den slojade avdragsrätten för privat pensionssparande. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2015 att avdragsrätten i ett första steg skulle begränsas genom att det fasta beloppet sänktes från 12 000 till 1 800 kronor fr.o.m. den 1 januari 2015. I samband med detta aviserade regeringen därtill att den skulle återkomma med ett förslag om att helt slopa avdragsrätten. Se prop. 2014/15:1, s. 203–208.

Tabell 9 Budgetpropositionen för 2016, tabell 9.2

Tabell 9.2 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2014–2019 i förhållande till föregående år

Utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar. Budgeteffekt på offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Utgiftsförändringar¹</i>						
Förändring av takbegränsade utgifter ²	3,7	4,8	32,1	2,8	0,4	-6,4
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper ³	-0,1	-2,3	0,8	0,4	3,7	1,3
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	-2,1	-1,7	0,0	1,2	3,6	1,3
varav kapitaltillskott ⁴	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	3,7	2,5	32,9	3,2	4,1	-5,1
<i>Inkomstförändringar¹</i>						
Skatter, brutto ⁵	-15,5	13,9	32,6	5,4	1,2	1,0
Indirekta effekter av skatter	0,0	-1,7	-3,2	-0,8	-0,5	-0,2
Övriga inkomstreformer ⁶	-2,9	0,8	2,0	0,2	-1,2	-0,1
Summa inkomstförändringar, netto	-18,4	13,0	31,5	4,8	-0,5	0,7
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,7}	-22,1	10,5	-1,4	1,6	-4,7	5,9
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande inkl. beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn ⁸	-22,1	10,5	-1,4	1,4	-5,8	1,3
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid korrekt.

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

² I tabell 8.5 redovisas förändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår inte. Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (främst transfereringsanslag).

³ Posten visar förändringen av nettoupplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettoupplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁴ Kapitaltillskott påverkar inte det finansiella sparandet. Posten avser Sveriges medverkan i kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken om 2,5 miljarder kronor 2013.

⁵ Se tabell 7.11. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 7.11 men ska inte ingå i tabell 9.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁶ Se avsnitt 7.2 för en genomgång av övriga inkomstreformer i denna proposition.

⁷ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

⁸ Den beräkningstekniska överföringen till hushållssektorn avser den överstigande budgeteffekten till följd av att regeringen i denna proposition föreslår och aviserar åtgärder som medför större budgetförstärkningar än budgetförsvagningar, exkl. de förslag av diskretionär karaktär som inte finansieras fullt ut och som inte ingår i tabell 1.2 (se avsnitt 8.2).

Källa: Egna beräkningar.

Källa: Prop. 2015/16:1, tabell 9.2, s. 424.

6.3 Uppföljningen av överskottsmålet

Regeringen följer upp överskottsmålet i avsnitt 5.1 i budgetpropositionen och redovisar där ett utfall för det finansiella sparandet för 2014 och en prognos för åren 2015–2019. Redovisningen anger nivån för sparandet som andel av BNP. I tabellen följs målet upp även genom andra indikatorer, ett bakåtblickande tioårssnitt, den s.k. sjuårsindikatorn samt det strukturella sparandet. I intilliggande textavsnitt redogör regeringen för sin avsikt att stärka sparandet genom att fullt ut finansiera sina föreslagna reformer.⁶⁴

Uppgifterna för det finansiella sparandet redovisas samlat och fångar effekterna såväl av den makroekonomiska utvecklingen som av regeringens politik. I avsnittet redovisar regeringen inte närmare hur den bedömer att budgeteffekterna av politiken påverkar det finansiella sparandet. Redovisningen av detta sker i stället i budgetpropositionens avsnitt 9.

Eftersom uppföljningen av överskottsmålet sker i förhållande till föregående år är det den samlade redovisningen i tabell 9.2 som är relevant. I tabell 9.2 omräknas effekterna på det finansiella sparandet av regeringens föreslagna och beslutade politik till procent av BNP. Dessa uppgifter utgör underlag för tabell 9.6 där de faktorer som påverkar den årliga förändringen av det finansiella sparandet redovisas. I tabell 9.6 benämns posten *Diskretionär politik*, men i den efterföljande tabellen 9.7 benämns motsvarande uppgifter *Aktiv finanspolitik*.

Uppgifterna i dessa tabeller redogör för den årliga förändringen av sparandet medan det är nivån för sparandet som redovisas i tabell 5.1. Här framgår att den årliga förändringen av det finansiella sparandet till följd av regeringens åtgärder är 0,3 för år 2015 och därefter 0,0, 0,0, - 0,1 samt 0,1 för perioden 2016–2019. Bland de poster som redovisas är övrigt-posten den enskilt största. Det innebär att det strukturella sparandet påverkas i högre grad av den automatiska åtstramningen som finns inbyggd i budgetkalkylen (se avsnitt 2.4 ovan).⁶⁵

6.4 Specifiering av aviserade, föreslagna och beslutade åtgärder

Budgeteffekterna av regeringens politik år 2016 i förhållande till år 2015 beror i högre grad än vanligt på att regeringen i vårändringsbudgeten aviserade och föreslog ny politik. Redovisningen av budgeteffekterna av denna politik, vad avser åren 2016–2019, sker inte i vårändringsbudgeten utan i den ekonomiska vårpropositionen. I tabell 7.11 i budgetpropositionen för 2016 redovisas därtill effekter av denna politik samt effekterna av de förslag och aviseringar som regeringen fört fram i dels budgetpropositionen, dels i höständringsbudgeten.

⁶⁴ Prop. 2015/16:1, s. 168–169.

⁶⁵ Proposition 2015/16:1, s. 427.

Möjligheten att genom tabell 7.11 få en överblick över hur mycket enskilda åtgärder bidrar till den samlade budgeteffekten år 2016 i förhållande till 2015 är begränsad. Ett skäl till detta är att aviserad, föreslagen och beslutad politik kan redovisas samlat i tabellen utan att de enskilda åtgärderna specificeras.

Ett exempel är redovisningen av förslaget att nedsättningen av socialavgifterna för unga ska slopas i två steg. I avsnitt 5.2 *Nedsättningen av socialavgifterna för unga* i vårändringsbudgeten presenterar regeringen förslaget att slopa nedsättningen av socialavgifterna för unga, med början den 1 augusti 2015. Nedsättningen ska slopas delvis fram till den 30 juni 2016 och därefter helt och hållet.⁶⁶ I avsnitt 6.11 *Nedsättningen av socialavgifter för unga* i budgetpropositionen för 2016 redovisar regeringen därtill ett nytt förslag med innebörden att det andra steget i slopandet av de nedsatta socialavgifterna för unga ska tidigareläggas med en månad, till den 1 juni 2016.⁶⁷

Ett sätt att avgöra vilka nu förslagna eller aviserade åtgärder på ett specifikt område som påverkar budgeteffekterna 2016 i förhållande till 2015 är att jämföra dessa uppgifter med motsvarande uppgifter i den ekonomiska vårpropositionen. Nedan redovisas, i utdrag, två jämförbara tabeller ur budgetpropositionen för 2016 respektive 2015 års ekonomiska vårproposition. Tabellerna redovisar budgeteffekter av aviserade, föreslagna och beslutade åtgärder i förhållande till föregående år på området socialavgifter.

I budgetpropositionen för 2016 redovisas större budgeteffekter för år 2016 (15,4 mdkr) än i motsvarande tabell i den ekonomiska vårpropositionen (12,9 mdkr). Skillnaden uttrycker effekterna av den politik som regeringen aviserat och föreslagit efter den ekonomiska vårpropositionen. Ett exempel är posten *Särskild löneskatt för äldre*, ett förslag som regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2016 i avsnitt 6.10.

Eftersom effekterna av att slopa nedsättningen av socialavgifterna för unga redovisas samlat går det inte av tabellen att utläsa varför denna post har förändrats. Det finns ingen hänvisning till att regeringen i budgetpropositionen föreslår att tidigarelägga det andra steget i slopandet av den nedsatta socialavgiften för ungdomar.

⁶⁶ Prop. 2014/15:99, s. 53–61.

⁶⁷ Prop. 2015/16:1, s. 239–242.

Tabell 10 Budgetpropositionen för 2016, tabell 7.11

Budgetpropositionen för 2016, tabell 7.11	2015	2016	2017
<i>Socialavgifter</i>	6,3	15,4	3,1
Särskild löneskatt äldre		2,1	0,0
Slopad nedsättning av socialavgifter för unga i två steg	6,6	13,3	3,1
Förändringar i nedsättningen av socialavgifter för unga	- 0,3	0,0	0,0
Nedsättning socialavgift	- 0,1		
2015 års ekonomiska vårproposition, tabell 6.12	2015	2016	2017
<i>Socialavgifter</i>	6,3	12,9	3,6
Slopad nedsättning av socialavgifterna för unga i två steg	6,6	12,9	3,6
Förändringar i nedsättningen av socialavgifterna för unga	-0,3	0,0	0,0
Nedsättning socialavgift	-0,1		

Källa: Prop. 2015/16:1, tabell 7.11, s. 370; prop. 2014/15:100, tabell 6.12, s. 121.

6.5 Beräkningsteknisk överföring till hushållen

Regeringen valde att i budgetpropositionen för 2015 införa en ny post i budgettabellerna kallad beräkningsteknisk överföring till hushållen. Denna överföringspost har sedan återkommit i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016. Posten är skillnaden mellan de föreslagna budgetförstärkande åtgärderna och de föreslagna budgetförsvagningarna. Regeringen framhåller att denna post redovisas eftersom det är regeringens avsikt att använda dessa medel för finansiering av framtida reformer. Innebörden av posten är således att om effekterna av de föreslagna budgetförstärkande åtgärderna i en proposition överstiger föreslagna utgiftsökningar så ska denna "överfinansiering" kunna användas som finansiering av reformer i en framtida proposition. Begreppet finansiering utgår här från regeringens mål att varje nytt utgiftsökande (eller inkomstminskande) förslag ska motsvaras av ett budgetförstärkande förslag, den så kallade krona-för-krona-principen, inte att budgeten som helhet ska vara fullt finansierad eller att överskottsmålet ska vara uppnått. Den beräkningstekniska överföringen till hushåll blir således ett sätt för regeringen att visa att denna princip håller över tid men att de nya förslagen i varje enskild proposition inte behöver finansieras med nya förslag vid samma tillfälle. Posten redovisas under utgiftstaket och påverkar beräkningarna av budgetsaldot och det finansiella sparandet.

Riksrevisionen anser att användandet av denna redovisningspost på ett onödigt sätt försvårar för läsaren att förstå och jämföra tabellerna i budgetpropositionen. Som ett belysande exempel på detta kan nämnas att den beräkningstekniska överföringen till

hushållen är dubbelräknad i tabell 1.1 i budgetpropositionen som därmed visar på en finansiering av reformerna som är drygt 5 miljarder för hög 2019. Regeringen har efter att propositionen presenterades givit ut en rättelse av detta fel. Användandet av denna extraordinära budgetpost medför också, som finansutskottet påpekat, att de preliminära utgiftsramar som riksdagen fattar beslut om inte stämmer överens med regeringens ambitioner.⁶⁸ Till yttermera visso användes begreppet beräkningsteknisk överföring till hushållen av regeringen i budgetpropositionerna i början på 2000-talet, men då på ett helt annat sätt än idag. Då överfördes det belopp som översteg överskottsmålets målnivå i slutet av beräkningsperioden beräkningstekniskt till hushållen och ökade hushållssektorns sparande i den makroekonomiska prognosen. Att samma begrepp används för olika saker i skilda budgetpropositioner medför att transparensen i regeringens redovisning minskar.

6.6 Slutsatser

Det finns utrymme för förbättringar i redovisningen som ökar tydligheten och transparensen.

- Reformtabellen (tabell 1.1) har förändrats i förhållande till tidigare propositioner. I tabellen ingår även uppgifter om reformer i den ekonomiska vårpropositionen. Det går inte längre att enkelt följa uppgifterna om politikens effekt på de offentliga finanserna till den samlade redovisningen av ny politik i tabell 9.1.
- För enstaka poster i tabellerna 9.1 och 9.2 saknas hänvisningar till avsnitt ur vilka uppgifterna härleds. I tabellerna förekommer därtill hänvisningar till avsnitt där det är svårt att härleda underlaget till uppgifterna i tabellerna.
- Det förekommer att förslag och aviseringar rubriceras olika i textavsnitt och tabeller. Också i andra fall kan rubriksättningen vara inkonsekvent.
- För att kunna utläsa innebörden av regeringens redogörelse för hur det finansiella sparandet ska stärkas förutsätts läsaren att sätta sig in i avsnitt 9 och där kunna utläsa relevant information.
- Posten beräkningsteknisk överföring till hushållen riskerar att göra redovisningen i delar av budgetpropositionen svårbegriplig.

⁶⁸ 2015/16:FiU1, s. 151.

Referenser

Författningar

Budgetlag (2011:203)

Riksdagsordning (2014:801)

Offentligt tryck

Arbetsförmedlingens återrapportering (2015), Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget, september 2015

Budgetpropositionen för år 1997–2016

Baumol, William; William Bowen (1966), Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance. New York: Twentieth Century Fund

Ekonomistyrningsverket (2011), Delkomponering av prognosen för det finansiella sparandet, PM

Ekonomistyrningsverket (2013), Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF

EU-kommissionen (2015), 12 final provisional, Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact.

Finansdepartementet (2012), Metod för beräkning av potentiella variabler

Finanspolitiska rådet (2010), Svensk finanspolitik 2010

Finanspolitiska rådet (2011), Svensk finanspolitik 2011

Finanspolitiska rådet (2015), Svensk finanspolitik 2015

Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU1, Statens budget 2016 – Rambeslutet

Försäkringskassan, Anslagsuppföljningar under perioden 2000–2015

IMF Press Release No. 15/544

Konjunkturinstitutet, Lönebildningsrapporten 2015

Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget december 2015

Konjunkturinstitutet (2015), Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor

Migrationsverket 2015, Verksamhets- och kostnadsprognos

OECD Economic outlook, november 2015

Proposition 2014/15:99, Vårändringsbudget för 2015

Proposition 2014/15:100, 2015 års ekonomiska vårproposition

Riksrevisionen (2007), Regeringens redovisning av budgeteffekter, RiR 2007:26

Riksrevisionen (2011), Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? RiR 2011:11

Riksrevisionen (2013), Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket, RiR 2013:23

Riksrevisionen (2015), Transparensen i Årsredovisningen för staten 2014, RiR 2015:9

SCB (2015), Sveriges framtida befolkning 2015–2060, Demografiska rapporter, Rapport 2015:2

Skr. 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken

Skr. 2013/14:205, Riksrevisionens rapport om regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014

SOU 2013:73, En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur

SOU 2015:104, Långtidsutredningen 2015

Sveriges Kommuner och Landsting (2014), Valfärdstjänsternas utveckling 1980–2012, ökande resurser och växande behov

UNDP 2014, Human Development Report 2014

Övriga källor

Mejl från Finansdepartementet 2015-12-03

Mejl från Finansdepartementet 2015-11-30

SCB, Sysselsatta efter vistelsetid 2014, beställd datakörning

Telefonsamtal med Lena Lundkvist SCB 2015-11-02

Underlag från Finansdepartementet 2016-01-18

www.scb.se Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Bilaga 1. Modell för analys av volymberoende utgifter

Modellen⁶⁹ är utformad för att stödja en analys av volymberoende offentliga utgifter. Utgifterna uttrycks som andel av BNP då analysen syftar till att påvisa olika aspekter som kan påverka det framtida reformutrymmet eller möjligheterna att nå överskottsmålet. De förklaringsvariabler som eftersöks i analysen är betydelsen av antalet brukare och den reala styckkostnad som uppstår.

I modellen tänker vi oss att en utgift (U) bestäms av antalet brukare (V), den genomsnittliga reala ersättningsnivån (E) och den aktuella prisnivån (P_E) för den tjänst eller vara som ska konsumeras med ersättningen. Detta ger följande funktion:

$$U = V \times E \times P_E$$

I modellen vill vi studera utgiftsutvecklingen i relation till den totala produktionen i ekonomin samtidigt som betydelsen av den reala ersättningsnivåns utveckling ska kunna analyseras. Detta blir möjligt om följande samband införs:

$$Y_{lp} = Y_{fp} \times P$$

Sambandet beskriver sambandet mellan BNP till löpande priser (Y_{lp}) och BNP till fast pris (Y_{fp}). Vi inför också en funktion för prisrelationen (P_R) mellan den aktuella varan som ersättningen är avsedd för och den prisnivå (P) som gäller för den totala produktionen:

$$P_R = P_E / P$$

Om vi utnyttjar ovanstående tre samband fås följande samband:

$$U / Y_{lp} = V \times E \times P_R / Y_{fp}$$

Via differentiering fås följande ekvation:

$$d(U/Y_{lp}) = E \times P_R / Y_{fp} \times dV + V \times P_R / Y_{fp} \times dE + V \times E / Y_{fp} \times dP_R - V \times E \times P_R / Y_{fp}^2 \times dY_{fp}$$

De fyra termerna till höger i ekvationen utgör poster som förklarar vad som orsakar utgifternas förändring från ett år till ett annat.

⁶⁹ En snarlik modell används i Ekonomistyrningsverket (2013), *Analys. Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF*.

Således kan utgifterna förändras till följd av:

förändrat antal brukare enligt: $E \times P_R / Y_{fp} \times dV$

förändrad realersättningsnivå enligt: $V \times P_R / Y_{fp} \times dE$

förändrad prisrelation enligt: $V \times E / Y_{fp} \times dP_R$

real BNP-tillväxt enligt: $V \times E / Y_{fp}^2 \times dY_{fp}$

Differentieringen innebär att förändringen för en variabel X kan uttryckas som

$$dX = X_t - X_{t-1}.$$

Avgränsning

Beräkningar har utförts för kommunal konsumtion.

I beräkningen ingår också utgifter inom fem större statliga bidragssystem: sjuk- och rehabiliteringspenning, aktivitets- och sjukersättning, barnbidrag, föräldraförsäkring samt assistansersättning. Utgifter för statlig ålderspensionsavgift inom de statliga bidragssystemen ingår inte i kalkylen då dessa utgör betalningar inom den offentliga sektorn.

Data

För utfalls år har data om BNP och kommunal konsumtion hämtas från Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport 2015. För beräkningsåren (2015–2019) har underlaget hämtats från budgetpropositionen för 2016, bilaga 2.

Volymkomponenten i beräkningen av kommunal konsumtion är baserad på SCB:s befolkningsstatistik och den framskrivning som presenterades i maj 2015. Därtill har en demografisk kostnadsprofil använts. Profilen har beräknats av Sveriges Kommuner och Landsting och återspeglar att en betydande del av välfärdsproduktionen riktar sig till barn och äldre.

I beräkningen av de statliga bidragssystemen har uppgifter om volym och utgifter hämtats från Försäkringskassans anslagsuppföljningar under perioden 2000–2015. För perioden 2015–2019 bygger beräkningen på samma antaganden som används i budgetpropositionen för 2016.

Prisnivån för den kommunala konsumtionen har beräknats utifrån de underlag som finns tillgängliga i Konjunkturinstitutets respektive Finansdepartementets underlag. I beräkningen av assistansersättningen har prisnivån för kommunal konsumtion använts. För övriga statliga bidragssystem har prisnivån beräknats med hjälp av KPI.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – Hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
	2015:14	Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
	2015:15	Regeringens hantering av risker i statliga bolag
	2015:16	Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?
	2015:17	Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?
	2015:18	Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar
	2015:19	Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner
	2015:20	Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten
	2015:21	It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare
	2015:22	Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se