

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-11-14

DNR: 3.1.1-2016-0971

RIR 2016:27

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

Granskning av budgetpropositionen för 2017

Riksrevisionen har granskat budgetpropositionen för 2017. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka seminariedeltagare vid Finanspolitiska rådets kansli och medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Krister Jensevik har varit föredragande. Chefsekonom Robert Boije, enhetschef Erik Höglin, ämnessakkunnig Håkan Jönsson och revisionsdirektör Jörgen Appelgren har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Krister Jensevik

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

GRANSKNING AV BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2017

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	11
1.1 Syfte	11
1.2 Rapportens disposition	11
2 Statens budget och det finansiella sparandet 2015–2017	12
2.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2015–2017	12
2.2 Iakttagelser gällande prognoserna för hushållens kapitalvinster	14
2.3 Aktiv finanspolitik och förändringen av det strukturella sparandet	15
2.4 Iakttagelser beträffande redovisningen av finanspolitikens inriktning	18
3 Den medelfristiga beräkningen 2018–2020	19
3.1 Beräkningsantaganden bakom stram utgiftspolitik	19
3.2 Regeringen bör förtydliga vad budgetberäkningen innebär	24
3.3 Rekommendation avseende den medelfristiga budgetberäkningen	25
4 Uppföljningen av överskottsmålet	26
4.1 Förändringar i ramverket komplicerar uppföljningen under en övergångsperiod	26
4.2 Regeringens uppföljning i budgetpropositionen	27
4.3 Rekommendationer avseende överskottsmålet	30
5 Budgetutrymmet och finanspolitikens inriktning	31
5.1 Inget budgetutrymme för 2017 sett till överskottsmålet	31
5.2 Även konjunkturläget talar emot ofinansierade åtgärder	31
5.3 Iakttagelse avseende budgetutrymmet och finanspolitikens inriktning	33
6 Utgiftstaket	34
6.1 Marginalerna till taket har minskat på senare år	34
6.2 Stora marginaler till utgiftstaket framöver	35
6.3 Oklart behov av stora budgeteringsmarginaler	36
6.4 Rekommendation avseende redovisningen av utgiftstak	37
7 Regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	38
7.1 Vad menas med att finanspolitiken är långsiktigt hållbar?	38
7.2 Vad menas med ett bibehållet offentligt åtagande?	40
7.3 Bedömningar av hållbarheten är mycket känsliga för vilka antaganden som görs	40
7.4 Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet i budgetpropositionen för 2017	40
7.5 Riksrevisionens granskning av regeringens hållbarhetsbedömning	41
7.6 Rekommendationer avseende regeringens hållbarhetsberäkningar	44
8 Risker som kan leda till stora offentligfinansiella problem	45
8.1 Ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster	45
8.2 Kompetensförsörjningsproblem i kommun- och landstingssektorn	46
8.3 Asylmottagning och integration	47
8.4 Pensionssystemet och ökade sjukskrivningar	47

8.5	Ökade försvarsutgifter	47
8.6	Bostadsbrist och infrastruktur	48
8.7	Offentligfinansiella effekter av en finansiell kris	48
8.8	Viktigt att dessa offentligfinansiella risker beaktas	49
8.9	Rekommendationer avseende offentligfinansiella risker	49
9	Övriga iakttagelser	50
9.1	Redovisningen av finansiella tillgångar och skulder	50
9.2	Den beräkningstekniska överföringen	51
	Referenslista	52

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en elektronisk bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Den kan begäras ut från ärendets akt genom registret.

Bilaga 1. Kompetensförsörjningsproblem i kommunsektorn

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har återkommande granskat budgetpropositionerna. Syftet har varit att studera regeringens redovisning med utgångspunkt från att budgetpropositionerna utgör ett viktigt beslutsunderlag för riksdagen. Granskningen av budgetpropositionen för 2017 tar avstamp i frågor om transparens och regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.

Att redovisningen av finanspolitiken är transparent är grundläggande ur demokratisk synvinkel men det är också avgörande för förtroendet för finanspolitiken. Riksrevisionen anser att redovisningen bör vara begriplig och innehålla relevant information som behövs för att en oberoende utvärdering av regeringens samlade bedömning ska vara möjlig. Det innebär bl.a. att det med hjälp av de specificerade förutsättningar som presenteras ska gå att värdera rimligheten i regeringens bedömningar. Vidare tar granskningen av budgetpropositionen för 2017 sin utgångspunkt i budgetlagen (2011:203) och dess bestämmelser rörande de budgetpolitiska målen samt regeringens skrivelse 2010/11:79, *Ramverk för finanspolitiken*.

Granskningens resultat

Förtydliga innebörden av prognoserna

Det finansiella sparandet stärktes kraftigt 2015, enligt regeringen till följd av hög tillväxt och en ansvarsfull finanspolitik. En bidragande faktor som regeringen inte nämner är uppgången i hushållens kapitalvinster, som ökade med drygt 50 mdkr 2015, vilket i sig medförde ökade skatteintäkter med närmare 15 mdkr. I år och nästa år försvagas i stället det finansiella sparandet i offentlig sektor. En del av detta beror på utvecklingen av de migrationsrelaterade utgifterna samt på regeringens ofinansierade åtgärder i budgetpropositionen för 2017. Men även för 2016 och 2017 har hushållens kapitalvinster en viss betydelse. Regeringens prognosmetod bygger på att kapitalvinsterna snabbt går tillbaka till det historiska genomsnittet som andel av BNP. Det innebär att hushållens kapitalvinster faller i regeringens prognos för 2016–2017. Denna prognosmetod är i nuläget försiktig. Samtidigt är antagandet svårförenligt med övriga inkomst- och utgiftsprognoser, eftersom det förutsätter fallande börskurser, vilket de makroekonomiska prognoserna inte gör.

På längre sikt, 2018–2020, stärks den offentliga sektorns finansiella sparande i regeringens prognos till följd av de beräkningsantaganden som tillämpas. Dessa antaganden ger en svag utgiftsutveckling som, om den realiseras, innebär lägre personaltäthet i offentligt finansierade välfärdstjänster och lägre ersättningsgrad i de statliga transfereringarna till hushållen. Detta framgår inte tydligt i det beslutsunderlag som lämnas till riksdagen, vilket enligt Riksrevisionen är en brist.

Regeringen gör en ansats att beskriva prognosmetodernas innebörd för kommunsektorn. Av regeringens beräkningar framgår att det demografiska behovet av kommunal konsumtion blir väsentligt högre kommande år än det varit det senaste decenniet och att den prognos för kommunal konsumtion som budgeten baseras på inte når upp till det demografiska behovet. Riksrevisionen beräknar, utifrån underlag i budgeten, att motsvarande 50 mdkr måste tillföras kommunsektorn till 2020 för att sektorn ska kunna möta det demografiska behovet av vård, skola och omsorg inom ramen för det kommunala balanskravet, om kommunerna inte ska behöva dra ned på kvaliteten i välfärden. Regeringen anger inte om eller hur detta ska ske. Kommunsektorns resurser kan stärkas antingen via ökade statsbidrag eller genom kommunala skattehöjningar. Om regeringen tillför medel genom öknings av statsbidragen kräver det förstärkningar av samma storleksordning på andra delar av budgeten för att uppnå regeringens prognos för det finansiella sparandet i offentlig sektor. Om kommunerna i stället själva ska klara finansieringen innebär det kommunala skattehöjningar motsvarande 2 kr till 2020.

Riksrevisionen efterlyser en bättre beskrivning av prognosernas innebörd genom att regeringen regelbundet redovisar alternativa scenarier. Den ovan beskrivna alternativberäkningen för kommunsektorn är ett föredöme som kan överföras till andra områden såsom statlig konsumtion och statliga transfereringar. Sådana beräkningar skulle enligt Riksrevisionen kunna främja en diskussion om den framtida finanspolitiken och underlätta resonemang kring såväl utgiftstaket som över-skottsmålet. Däremot menar inte Riksrevisionen att budgetens grundkalkyl bör förändras, eftersom det finns budgettekniska motiv till den nuvarande utformningen.

Oklar beskrivning av finanspolitiken och dess inriktning

Finanspolitikens inriktning beskrivs på två olika sätt i budgetpropositionen – som aktiv finanspolitik och förändringen av det strukturella sparandet.

Aktiv finanspolitik omfattar redan beslutade och i budgetpropositionen föreslagna åtgärders effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande. Den aktiva politiken beskrivs i budgetpropositionen som neutral, dvs. den aktiva politiken bidrar inte till att sparandet faller 2017. Det beror dels på att redan beslutade åtgärder har en åtstramande effekt 2017, dels på att expansiva åtgärder föreslås för 2016, vilket minskar skillnaden mellan 2016 och 2017. Samtidigt försvagar åtgärderna i budgetpropositionen för 2017 det finansiella sparandet med 17 mdkr 2017. Det är svårt att följa regeringens redovisning av den aktiva finanspolitiken. Dessutom lider bedömningen av svåra gränsdragningsproblem. Minskade anslag till Migrationsverket för 2016 räknas till exempel å ena sidan inte som aktiv politik, medan dess motpost i form av öknings av biståndet (minskad så kallad biståndsavräkning) å andra sidan ingår som aktiv finanspolitik. Riksrevisionen konstaterar sammantaget att begreppet aktiv finanspolitik inte bringar klarhet i frågan om finanspolitikens inriktning.

Finanspolitikens inriktning kan också beskrivas utifrån förändringen i det strukturella sparandet i offentlig sektor, dvs. det finansiella sparandet rensat för konjunktorens direkta effekter samt för vissa effekter av engångskaraktär. Detta mått är inte föremål för samma gränsdragningsproblem som den aktiva politiken. Det strukturella sparandet faller 2017, vilket indikerar att finanspolitiken är expansiv. Regeringen beräknar även ett strukturellt sparande justerat för migrationsutgifter, som också faller. Politiken är således expansiv mätt utifrån det strukturella sparandet och även justerat för de ovanligt höga migrationsrelaterade utgifterna.

Svårt att hitta stöd för ofinansierade åtgärder 2017

Det finansiella såväl som det strukturella sparandet i offentlig sektor ligger under målnivån för överskottsmålet (även för det nya målet, se vidare avsnittet nedan). Samtidigt stärks konjunkturen enligt regeringens prognos och resursutnyttjandet ligger något över det normala 2017. Under dessa omständigheter är utgångspunkten i det finanspolitiska ramverket att åtgärder bör vidtas som stärker det finansiella sparandet i offentlig sektor. En faktor bakom det svaga finansiella sparandet är de ovanligt höga migrationsrelaterade utgifterna. Den åtstramning av migrationspolitiken som genomfördes under vintern 2015/16 har inneburit en stramare finanspolitik i så motto att regeringens prognos för det finansiella sparandet i offentlig sektor på några års sikt är betydligt högre än tidigare. Det vore inte i linje med ramverkets intentioner att fullt ut finansiera de tillfälligt höga migrationsutgifterna. Däremot förklarar inte migrationsutgifterna ensamt att det strukturella sparandet faller 2017. Regeringen presenterar inga argument för att aktivt försvaga sparandet 2017. Åtgärderna i budgetpropositionen bidrar till att sparandet försvagas 2017. Riksrevisionen anser därför att det är svårt att hitta stöd i det finanspolitiska ramverket för att vidta ofinansierade åtgärder 2017. Det vore enligt Riksrevisionens bedömning mer i linje med ramverket att avvakta med ofinansierade åtgärder tills det strukturella sparandet överstiger den nya målnivån på 1/3 procent av BNP, vilket bedöms ske 2019.

Det behövs en trovärdig plan för finanspolitiken 2018

Uppföljningen av överskottsmålet är komplicerad i nuläget med tanke på att det finns ett brett parlamentariskt stöd för att övergå till ett nytt överskottsmål 2019. Förändringen innebär att överskottsmålet justeras så att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturscykel. Justeringen av målnivån bidrar till att regeringens framtidsblickande uppföljning av överskottsmålet blir otydlig – det är oklart vilket mål regeringen avser att nå. Det är angeläget för finanspolitikens trovärdighet och förutsebarhet att beslut om att införa det nya målet sker skyndsamt så att den oklarhet kring vilket mål som gäller framöver kan elimineras. Det behövs också klara besked avseende finanspolitiken 2018, då det nya målet inte kommer att gälla enligt utredningens förslag.

Riksrevisionen anser att regeringen, i samband med att förslag om nytt överskottsmål lämnas till riksdagen, bör ange finanspolitikens inriktning för 2018 i form av ett riktmärke för den offentliga sektorns strukturella sparande som uttrycker en anpassning mot det nya målet. En sådan avsiktsförklaring skulle vara värdefull för förutsebarheten i finanspolitiken. Regeringen bör också diskutera vilka omständigheter som skulle kunna motivera en avvikelse. Detta bör sedan följas upp i budgetpropositionen för 2018.

Utgiftstaken indikerar behov av framtida inkomstförstärkningar

De utgiftstak som är beslutade och förslagna innebär tillsammans med regeringens prognos för de takbegränsade utgifterna att budgeteringsmarginalerna är stora framöver. Budgetpropositionen bringar inte klarhet i hur regeringen ser på detta. Om marginalerna inte används för att öka utgifterna de kommande åren innebär det att utgiftstaken är så högt satta att de förlorar sin styrande verkan. Om marginalerna i stället tas i anspråk – till exempel för att motverka den standardsänkning som ligger i prognoserna – uppstår ett behov av att höja inkomsterna för att finansiera detta. Finansieringsbehovet minskar i och för sig vid ett beslut om att övergå till det nya överskottsmålet. Men vid ianspråktagande av budgeteringsmarginalerna till 2019 krävs det ca 45 mdkr i ökade inkomster för att det nya överskottsmålet ska nås.

Utveckla hållbarhetskalkylerna

Regeringen genomför regelbundet offentligfinansiella hållbarhetskalkyler. Dessa avser att besvara om dagens skattesatser kan finansiera det nuvarande offentliga åtagandet på lång sikt. Hållbarhetskalkylerna sträcker sig över lång tid och bygger på många förenklade antaganden. Ofta används indikatorer – till exempel den så kallade S2 indikatorn – som i ett tal sammanfattar hållbarheten. En nackdel med den indikatorn är att den inte uttrycker huruvida en eventuell bristande hållbarhet beror på utvecklingen i närtid eller på problem som beräknas uppkomma flera decennier fram i tiden. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att ta fram en analys som visar vilken betydelse det offentliga sparandet under olika tidsperioder har för ett bedömt hållbarhetsproblem.

De alternativa scenarier för utvecklingen fram till 2020 som efterlystes ovan kan också användas för att utveckla de långsiktiga hållbarhetskalkylerna. Dessa kalkyler görs nu med utgångspunkt i budgetens ordinarie prognos, varpå antagandet om ett "bibehållet offentligt åtagande" används först efter 2020. Ett bibehållet åtagande innebär en oförändrad personaltäthet i de offentligt finansierade tjänsterna och konstanta ersättningsgrader i de statliga transfereringarna. Regeringen använder således olika beräkningsantaganden, med olika offentligfinansiell innebörd, för åren fram till 2020 respektive åren därefter. Utgångsläget 2020, det vill säga vilket åtagande som ska bibehållas i kalkylerna, har stor betydelse för resultaten. De anta-

ganden som ligger bakom den ordinarie prognosen till 2020 innebär att personaltäteten i den offentliga verksamheten och ersättningsgraderna i transfereringssystemen faller. Därmed svarar inte hållbarhetskalkylerna på frågan om dagens skattesatser kan finansiera det *nuvarande* offentliga åtagandet. Regeringen bör därför utveckla hållbarhetskalkylerna med ett alternativscenario där antagandet om ett bibehållet offentligt åtagande gäller fr.o.m. första året efter budgetåret, dvs. 2018 för närvarande.

Till det nya överskottsmålet, som föreslås gälla från 2019, knyts ett så kallat skuldankare som anger att offentlig sektors bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska närma sig 35 procent av BNP. Regeringen bör förhålla sig till detta i långsiktscalkylerna. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att inom ramen för långsiktscalkylerna beräkna hur finanspolitiken behöver anpassas för att nå skuldankarets nivå på sikt.

Viktigt att beakta offentligfinansiella risker

I ett framåtblickande perspektiv finns ett antal risker för de offentliga finanserna. Ökad efterfrågan på offentliga tjänster, personalförsörjningsproblem i offentlig sektor, asylmottagning, integration, den säkerhetspolitiska situationen, samt risker kopplade till pensionssystemet, bostadsmarknaden och finansiell stabilitet är några av de risker som, om de materialiseras, kan sätta press på de offentliga finanserna. Riksrevisionen menar att det är angeläget att regeringen beaktar dessa risker. En förbättrad analys av offentligfinansiella risker i ett framåtblickande perspektiv om 10–15 år bör enligt Riksrevisionen utgöra en central del i både finansplanen i budgetpropositionen och i riktlinjekapitlet i vårpropositionen. Ju större risker, desto större behov kan finnas att säkerställa buffertar i de offentliga finanserna för att kunna hantera temporära utgiftshöjningar. För risker som i stället innebär större permanenta utgiftsökningar, om de skulle realiseras, är det angeläget att regeringen i god tid och under ordnande former har presenterat ett underlag utifrån vilket det går att diskutera behovet av prioriteringar och finansiering.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör i de ekonomiska propositionerna redovisa alternativscenarier som beskriver den offentligfinansiella utvecklingen under antagandet om att det offentliga åtagandet bibehålls i det medelfristiga perspektivet, dvs. för de tre tillkommande år, som normalt ingår i budgetberäkningen, efter det aktuella budgetåret. Sådana scenarier kan tillsammans med de ordinarie prognoserna utgöra ett underlag för diskussionen om den framtida finanspolitikens utformning.
- Regeringen bör i samband med att ett nytt överskottsmål föreslås för riksdagen även ange ett riktmärke för den offentliga sektorns strukturella sparande för 2018. Detta är angeläget för finanspolitikens trovärdighet och transparens eftersom det nya överskottsmålet sannolikt kommer att träda i kraft först 2019. Riktmärket för 2018 bör uttrycka en anpassning mot det nya överskottsmålet. Regeringens bör också redogöra för vilka omständigheter som kan motivera en avvikelse från riktmärket.
- Motiveringar av nya utgiftstak bör innehålla regeringens syn på avvägningen mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning. I samband med en sådan redovisning bör regeringen ge sin syn på hur det offentliga åtagandet bör utvecklas på längre sikt.
- Regeringen bör tillhandahålla en analys av vilken betydelse det offentliga sparandet under olika perioder har för ett eventuellt bedömt hållbarhetsproblem. När den nya målnivån för överskottsmålet är beslutad bör regeringen beräkna hur finanspolitiken behöver anpassas för att nå skuldankaret på sikt. De ovan efterfrågade alternativscenarierna med bibehållet offentligt åtagande i det medelfristiga perspektivet bör också användas för att bedöma hur det påverkar slutsatsen om hållbarheten i finanspolitiken.
- Regeringen bör i de ekonomiska propositionerna tillhandahålla en analys av väsentliga offentligfinansiella risker i ett tio-femtonårs perspektiv. Analysen bör syfta till att i god tid och under ordnade former utreda, diskutera och bedöma riskernas betydelse för behovet av buffertar, prioriteringar och finansiering.

1 Inledning

Riksrevisionen har sedan flera år återkommande granskat budgetpropositionerna, framför allt med avseende på hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket samt transparensen i redovisningen av finanspolitiken. Den nu genomförda granskningen är en del av den fortlöpande granskningen av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.

1.1 Syfte

Det övergripande syftet är att granska hur väl budgetpropositionen för 2017 fungerar som beslutsunderlag för riksdagen. Granskningen tar avstamp i frågor om transparens och regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.

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

Riksrevisionen anser att redovisningen i budgetpropositionen av finanspolitikens inriktning bör vara begriplig och täcka in relevant information som behövs för att en oberoende utvärdering av regeringens samlade bedömning ska vara möjlig. Detta innebär bland annat att det med hjälp av de specificerade förutsättningar som presenteras i budgetpropositionen ska gå att värdera rimligheten i regeringens bedömningar.

Granskningen av budgetpropositionen för 2017 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 senare syftar till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket, och då även den praxis som gradvis utvecklats sedan detta infördes.

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier. Ett utkast av granskningsrapporten har seminariebehandlats vid Finanspolitiska rådets kansli.

1.2 Rapportens disposition

I nästa avsnitt behandlas beräkningarna för statens budget till och med 2017. Betydelsen av hushållens kapitalvinster lyfts särskilt fram. I avsnitt 3 beskrivs innebörden av den medelfristiga prognos (2018–2020) som presenteras i budgetpropositionen. I avsnitten 4–6 behandlas frågor gällande överskottsmål, budgetutrymme och utgiftstak. Avsnitt 7 rör frågor kopplade till de långsiktiga kalkylerna bortom 2020. Därpå följer ett avsnitt som tar upp ett antal aktuella risker som om de realiserats kan leda till stora offentliga finansiella problem. Avslutningsvis, i avsnitt 9, ger Riksrevisionen sin syn på redovisningen av finansiella tillgångar och skulder samt den beräkningstekniska överföringen.

2 Statens budget och det finansiella sparandet 2015–2017

I detta avsnitt beskrivs de offentliga finansernas utveckling 2015–2017 utifrån budgetpropositionen för 2017 och Riksrevisionens iakttagelser gällande denna. Utvecklingen av skatteintäkterna från hushållens kapitalvinster ägnas särskilt utrymme. Därtill analyseras såväl den aktiva finanspolitiken som förändringen av det strukturella sparandet.

2.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2015–2017

Efter ett relativt stort underskott i de offentliga finanserna 2014 stärktes det finansiella sparandet påtagligt 2015, inte minst tack vare en måttlig utveckling av utgifterna. I budgetpropositionen för 2017 förklaras detta med stark tillväxt och av att regeringen, sedan den tillträdde, har fört en ansvarsfull ekonomisk politik. Därtill nämns att händelser av tillfällig karaktär bidrog till att stärka sparandet i staten och kommunsektorn.¹

Tabell 1 Offentliga sektorns inkomster, utgifter och finansiella sparande 2014–2017

Mdkr om ej annat anges	2014	2015	2016	2017
Inkomster	1 904	2 032	2 134	2 225
<i>Procent av BNP</i>	48,6	48,9	48,9	48,9
Utgifter	1 965	2 034	2 143	2 236
<i>Procent av BNP</i>	50,2	48,9	49,1	49,1
Finansiellt sparande	–61	–2	–9	–11
<i>Procent av BNP</i>	–1,6	–0,1	–0,2	–0,3
Varav:				
- Staten	–49	–6	2	12
- Pensionssystemet	4	8	1	–6
- Kommunsektorn	–16	–5	–12	–18

Källa: Prop. 2016/17:1, bilaga 2, s. 15.

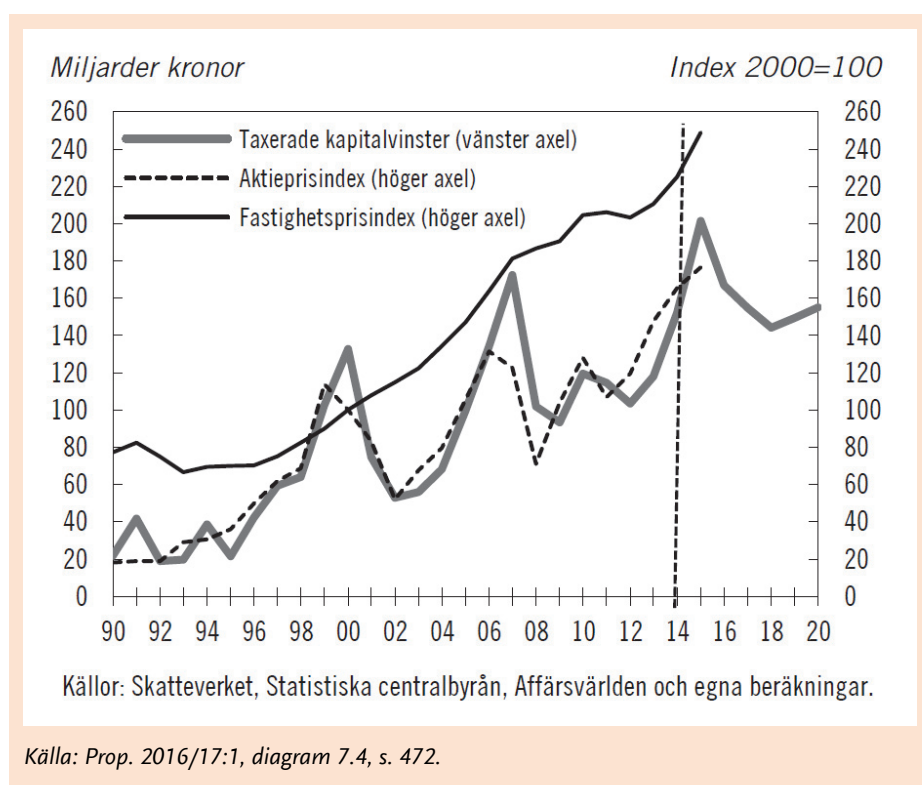
Den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas såväl 2016 som 2017 enligt prognosen i budgetpropositionen. Försvagningen av det finansiella sparandet 2016

¹ Prop. 2016/17:1, avsnitt 9, s. 534.

beskrivs i budgetpropositionen främst som en följd av högre utgifter för asylsökande.² Hushållens kapitalskatter omnämns inte trots att dessa bidrar väsentligt till att det finansiella sparandet sjunker.

Det finansiella sparandet 2015 blev betydligt högre än vad alla bedömare kalkylerat med, vilket till stor del berodde på att kapitalvinsterna för hushållen översteg förväntningarna. I år och nästa år väntas hushållens kapitalvinster i stället minska. Det beror på ett beräkningsantagande i budgetpropositionen om att kapitalvinsterna ska uppgå till en bestämd andel av BNP.

Figur 1 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser



Som framgår av figur 1 spås ett markant fall i kapitalvinsterna 2016. Därpå sjunker vinsterna ytterligare 2017. Lika tydligt framgår det i figuren att det, historiskt sett, funnits en koppling till utvecklingen på börsen. Trots att regeringen i diagramform illustrerar den historiska utvecklingen för kapitalvinsterna tillsammans med börsutvecklingen poängterar man att det i prognosen inte finns någon explicit koppling mellan börsutveckling och hushållens kapitalvinster.

² Prop. 2016/17:1, avsnitt 9, s. 536–537.

Regeringen skriver: "Kapitalvinster antas minska 2016 efter ett par år med en utveckling långt över den genomsnittliga nivån 1990–2013. Från och med 2017 antas hushållens kapitalvinster återgå till den genomsnittliga nivån på drygt 3 procent av BNP. De minskade kapitalvinster är alltså inte föranledda av ett explicit antagande om fallande börsindex eller sänkta fastighetspriser."³

Även om det inte finns ett explicit antagande om fallande börsindex så är det Riksrevisionens tolkning att det åtminstone finns ett implicit sådant. Ur försiktighets-synpunkt kan man naturligtvis hävda att detta är en bra prognosmetod, men det innebär också att prognosmetoden för hushållens kapitalskatteintäkter inte är konsistent med hur andra inkomster och utgifter beräknas på statens budget. Ett implicit antagande om börsnedgång på bred front skulle få stora konsekvenser för såväl makroekonomi som de offentliga finanserna om prognosmetoden applicerades på andra områden än hushållens kapitalskatter.

2.2 Iakttagelser gällande prognoserna för hushållens kapitalvinster

- Beräkningsantagandet för hushållens kapitalvinster medför tvära kast i prognosen, främst mellan sista utfallsår och första prognosår, med stora konsekvenser för det finansiella sparandet. Kapitalvinster 2015 uppgick till ca 200 mdkr, motsvarande 4,8 procent av BNP. Kapitalvinster antas sjunka till 3,8 procent av BNP 2016 och uppgår sedan till omkring 3 procent av BNP från och med 2017. Det innebär i kronor ett fall i skatteintäkter med 10 mdkr 2016 och med ytterligare 4 mdkr 2017.
- Även om det inte finns ett explicit antagande om fallande börsindex i regeringens prognos så är det Riksrevisionens tolkning att det finns ett implicit sådant. Detta är inte konsistent med prognosmetoderna för andra delar av budgeten.
- Det framgår inte varför ett genomsnitt baserat på perioden 1990–2013 skulle utgöra basen för en väntevärdesriktig prognos.
- Riksrevisionen anser att regeringen tydligare borde motivera den valda prognosmetoden för hushållens kapitalvinster, innebörden av den, och hur den avviker från de prognosmetoder som används i andra delar av regeringens prognos.

³ Prop. 2016/17:1, avsnitt 7, s. 472.

2.3 Aktiv finanspolitik och förändringen av det strukturella sparandet

I diskussionen om och beskrivningen av finanspolitikens inriktning används i budgetpropositionen två olika beskrivningssätt: aktiv finanspolitik och den årsvisa förändringen av det strukturella sparandet.

Aktiv finanspolitik

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

För 2017 bedöms de samlade budgeteffekterna av den aktiva finanspolitiken uppgå till –1,5 mdkr.⁴ Den aktiva finanspolitiken är med andra ord i stort sett neutral. Att den aktiva finanspolitiken är neutral kan synas förbryllande då förslagen i budgetpropositionen 2017, som enskild proposition betraktat, medför ett försvagat sparande uppgående till närmare 17 mdkr för 2017.⁵

Tabell 2 Aktiv finanspolitik – budgeteffekter i förhållande till föregående år

Mdkr	2016	2017
1) Aktiv finanspolitik t.o.m. VÅP 2016 ^a	–6,6	7,4
Reformer BP2017 ^b	–7,6	–16,6
2) Reformers BP2017, årlig effekt	–7,6	–9,0 ^c
Aktiv finanspolitik BP2017 (=1+2)	–14,5	–1,5

^a 2016 års ekonomiska vårproposition, s. 150.

^b Prop. 2016/17:1, s. 533.

^c Den årliga effekten framräknas som $-16,6 - (-7,6) = -9,0$

⁴ Prop. 2016/17:1, tabell 9.2, s. 533.

⁵ Prop. 2016/17:1, tabell 9.1, s. 532.

Att den årsvisa effekten trots nya reformer om 17 mdkr blir neutral och beloppsmässigt landar på –1,5 mdkr beror på följande:

- Förslag i tidigare propositioner avseende 2017 verkar i åtstramande riktning (+7,4 mdkr).⁶
- Höständringsbudgeten för 2016 medför att den aktiva finanspolitiken för 2016 blir mer expansiv (–7,6 mdkr). Detta påverkar storleken på den aktiva finanspolitiken 2017 då det är den årsvisa förändringen som utgör den tillkommande effekten. Den aktiva finanspolitiken 2017 beskrivs således som mindre expansiv till stor del som följd av att den aktiva finanspolitiken för 2016 har blivit mer expansiv.

Riksrevisionen vill framhålla att det är långt ifrån självklart vad som räknas som aktiv finanspolitik och vad som räknas som exempelvis volymförändringar i budgetpropositionen. I höständringsbudgeten för 2016 nedjusteras prognosen och anslagsnivån för migrationsutgifterna. Detta klassificeras som en volymeffekt. Samtidigt ökas biståndsanslaget vilket räknas som aktiv finanspolitik trots att förändringarna egentligen har samma motiv och bakgrund.⁷

Även om det är tämligen svårt att följa redovisningen av vad den aktiva finanspolitiken består av har redovisningen blivit tydligare och mer rättvisande jämfört med hur det såg ut för några år sedan. Effekter av ändringsbudgetar beaktas exempelvis numera. Ändå kvarstår otydligheten i vad som utgörs av ny politik och vad som definieras som volymeffekter eller annat. Också volymeffekter kan vara ett resultat av politik, om än tidigare beslutad. Riksrevisionen konstaterar sammantaget att begreppet aktiv finanspolitik inte bringar klarhet i frågan om finanspolitikens inriktning.

Årsvis förändring av det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet är det finansiella sparandet rensat för konjunkturell påverkan och effekter av engångskaraktär. Till skillnad från det finansiella sparandet stärks det strukturella sparandet mellan 2015 och 2016. Men i likhet med det finansiella sparandet sjunker det strukturella sparandet mellan 2016 och 2017.

Den årsvisa förändringen av det strukturella sparandet används ofta som indikator på finanspolitikens inriktning. Till skillnad från den aktiva finanspolitiken inkluderar förändringen av det strukturella sparandet även kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Å ena sidan är detta mått inte föremål för samma gränsdragningsproblem som bedömningen av den aktiva finanspolitiken, vilket är en fördel.

⁶ Prop. 2015/16:100, tabell 7.2, s. 150.

⁷ I vårandringsbudgeten 2016 korrigerades anslagen migration och bistånd på samma sätt. Revideringarna gjordes då åt andra hållet i jämförelse med budgetpropositionen för 2017. Betraktar man utvecklingen mellan åren så spelar hanteringen således mindre roll.

Å andra sidan kan det strukturella sparandet variera av orsaker som inte påverkar svensk efterfrågan, till exempel variationer i biståndet. Om det strukturella sparandet minskar brukar finanspolitiken betecknas som expansiv medan ett ökat strukturellt sparande är ett uttryck för åtstramning. Minskningen av det strukturella sparandet 2017 är med andra ord ett uttryck för att finanspolitiken är expansiv.

Tabell 3 Finanspolitikens inriktning – årsvis förändring av det strukturella sparandet

Årlig förändring, i procent av BNP och potentiell BNP	2016	2017
Förändring av strukturellt sparande	0,4	-0,5
Aktiv finanspolitik	-0,3	0,0
Kapitalkostnader, netto	0,0	-0,1
Kommunsektorns finanser	-0,2	-0,1
Pensionssystemets finanser	-0,2	-0,1
Övrigt	1,0	-0,1
Förändring av BNP-gap	0,9	0,2

Källa: Prop. 2016/17:1, s. 537.

Att det strukturella sparandet försvagas 2017 innebär att försvagningen av det faktiska sparandet inte bedöms bero på konjunkturella faktorer. Försvagningen av det strukturella sparandet är emellertid mer markant då det faktiska sparandet stärks av flera faktorer av engångskaraktär. Ett viktigt skäl till att det strukturella sparandet normalt stärks automatiskt mellan åren är den automatiska budgetförstärkningen. Denna kan i ett normalt konjunkturläge förväntas bidra till att det strukturella sparandet stärks med cirka 0,5 procent av BNP årligen.⁸ I tabellen ovan specificeras inte den automatiska budgetförstärkningen men den kan sägas utgöra en delmängd av posten "Övrigt". Som framgår av tabellen så bidrar kategorin "Övrigt" dock till att det strukturella sparandet minskar 2017. Andra utgifter än de som bidrar till den automatiska budgetförstärkningen ökar således och medför ett försvagat sparande. I budgetpropositionen saknas en beskrivning av vad posten "övrigt" består av. En sådan hade ökat tydligheten i vad som påverkar finanspolitikens inriktning.

⁸ Ekonomistyrningsverket (2013).

2.4 Iakttagelser beträffande redovisningen av finanspolitikens inriktning

- Den aktiva finanspolitiken 2017 anges i budgetpropositionen som neutral trots att budgetpropositionen för 2017 medför ett försämrat finansiellt sparande uppgående till närmare 17 mdkr. Detta har sin förklaring i att tidigare propositioner har haft en åtstramande verkan på 2017 samt att ändringsbudgeten för 2016 gör 2016 mer expansivt vilket gör 2017 mindre expansivt då det är den årsvisa skillnaden som mäts.
- Riksrevisionen ser svårigheter i kategoriseringen av vad som är effekter av tillkommande politik och vad som är exempelvis volymeffekter. Regeringen bör här förtydliga redovisningen.

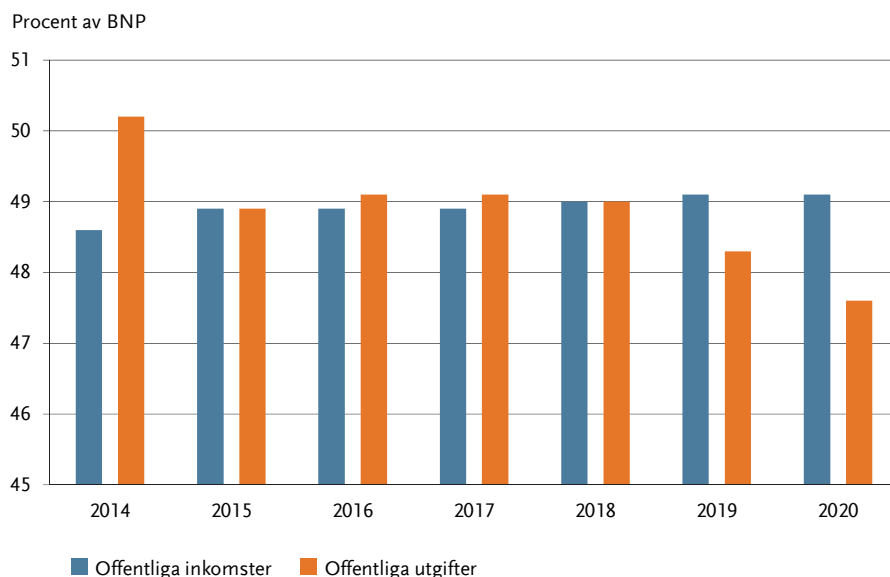
3 Den medelfristiga beräkningen 2018–2020

Budgetberäkningen som regeringen presenterar i budgetpropositionen för 2017 innebär en förbättring av det finansiella sparandet i offentlig sektor fram till 2020. Ett sparande i balans 2015 stärks under beräkningsperioden och uppgår till 1,5 procent av BNP 2020. Förbättringen av sparandet sker 2018–2020. I detta avsnitt beskrivs de bakomliggande orsakerna till denna budgetförstärkning.

3.1 Beräkningsantaganden bakom stram utgiftspolitik

Att det finansiella sparandet stärks i regeringens beräkning beror i huvudsak på att utgifterna faller som andel av BNP, se figur 2.

Figur 2 Offentliga sektorns konsoliderade inkomster och utgifter, regeringens beräkning i budgetpropositionen för 2017



Källa: Prop. 2016/17:1, bilaga 2.

Utvecklingen styrs i hög grad av de antaganden som görs i beräkningen. En av grundförutsättningarna i budgetberäkningen är ett oförändrat regelverk efter att de förslag som lagts i budgetpropositionen för 2017 beslutats. Många offentliga välfärdsystem styrs av regler som innebär att det krävs aktiva beslut för att service-nivåer och ersättningar ska upprätthålla sitt nuvarande innehåll eller värde.

Störst effekt har de antaganden som görs i beräkningen av kommunal konsumtion. Utgångspunkten är att kommunerna respekterar balanskravet och strävar mot god

ekonomisk hushållning.⁹ Det finns därmed en på förhand given relation mellan kommunernas inkomster och utgifter. Att regelverket antas vara oförändrat innebär vidare att de genomsnittliga skattesatserna hålls konstanta under beräkningsperioden och att statsbidragen endast räknas upp med de förslag som ingår i budgeten för 2017, vilket innebär att de generella statsbidragen är nominellt oförändrade efter 2017. I beräkningens senare del minskar därför inkomsterna från statsbidrag som andel av BNP och beräkningsantagandet medför då att utgifterna måste anpassas därefter. I budgetberäkningen sjunker därför den kommunala konsumtionen som andel av BNP. Samtidigt är befolkningstillväxten hög och sammansättningen förändras så att andelen äldre och barn ökar. Det är åldersgrupper som nyttjar kommunala tjänster (vård, skola och omsorg) i högre utsträckning än andra grupper i befolkningen.¹⁰ Det demografiskt motiverade behovet av kommunala tjänster växer därför snabbt framöver.

Andra budgetregler som ger upphov till betydande åtstramningar är de regler som styr framskrivningen av utgifterna för statliga transfereringssystem. I en del av dessa är ersättningsnivåer och takkonstruktioner nominellt fastlagda tills ett nytt beslut tas. Det innebär att ersättningsgraden, dvs. ersättningen i förhållande till lönerna, faller vid oförändrade regler. Detta bidrar till att även dessa utgifter växer långsammare än BNP.

Det finns även en åtstramande effekt inbyggd i framskrivningen av förvaltningsanslagen till statliga myndigheter. I den så kallade pris- och löneomräkningen av myndigheternas anslag görs ett produktivitetsavdrag som motiveras med att en viss rationalisering förväntas av verksamheten.¹¹

Ekonomistyrningsverket har gjort beräkningar av hur stor total effekt som antagandet om oförändrade regler ger upphov till. Uppskattningen är att den åtstramande effekten uppgår till omkring 0,5 procent av BNP per år.¹²

Hela förbättringen av sparandet beror på beräkningsantaganden

En jämförelse med Konjunkturinstitutets beräkningar visar effekten av att de offentliga utgifterna i regeringens beräkning baseras på antagandet om ett oförändrat regelverk. I augusti 2016 presenterade Konjunkturinstitutet två beräkningar för de offentliga utgifterna.¹³ I huvudscenariot förutsätts att personaltätheten och ersättningsnivåerna i de offentliga välfärdsystemen upprätthålls på 2017 års nivå. I det

⁹ I beräkningen innebär det att resultatet i normal fallet ska uppgå till 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag, se prop. 2016/17:1, avsnitt 10, s.554.

¹⁰ Se t.ex. Konjunkturinstitutet (2015) s. 51.

¹¹ Ekonomistyrningsverket (2013) s. 12.

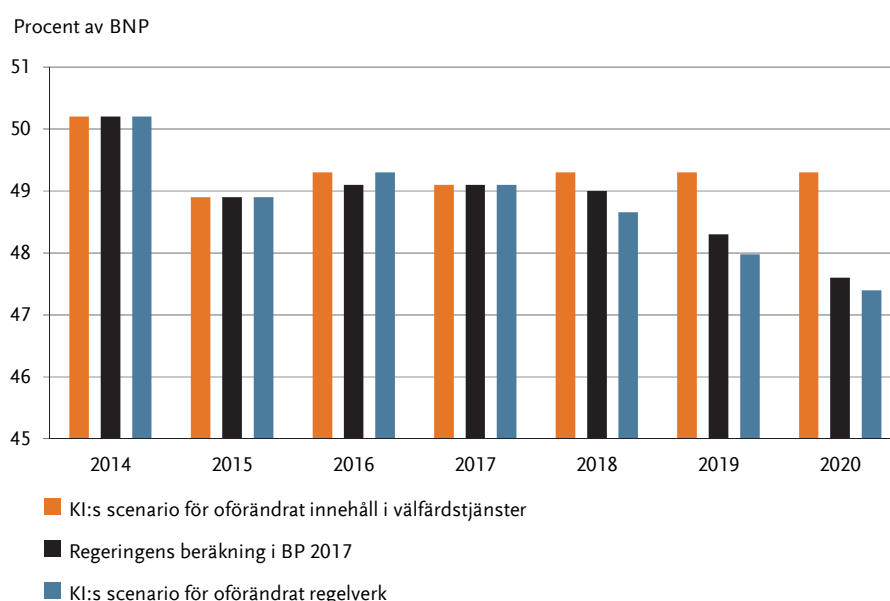
¹² Ibid. s. 5.

¹³ Konjunkturinstitutet (2016a).

alternativa scenariot genomförs beräkningen med samma antagande som i budgetpropositionen, dvs. ett oförändrat regelverk efter 2017 förutsätts.

Regeringens beräkning liknar den utveckling som beskrivs i Konjunkturinstitutets alternativa beräkning med oförändrade regler, se figur 3. Differensen till Konjunkturinstitutets huvudscenario med oförändrad personaltäthet och konstanta ersättningsgrader uppgår till 1,7 procent av BNP 2020. Skillnaderna kan i första hand härledas till offentlig konsumtion, som står för 1,0 procentenhet, och transfereringar till hushåll, som står för 0,7 procentenheter.

Figur 3 Offentliga utgifter, regeringens beräkning samt Konjunkturinstitutets scenarier



Källa: Prop. 2016/17:1 och Konjunkturinstitutet (2016a).

Konjunkturinstitutet har beräknat omfattningen av utgiftsökande beslut som krävs för att upprätthålla personaltäthet och ersättningsgrader 2018–2020 till ca 80 mdkr, varav ca 50 mdkr avser den kommunala sektorn.¹⁴

Mer än hälften av budgetförstärkningen förutsätter lägre servicenivåer i kommunsektorn

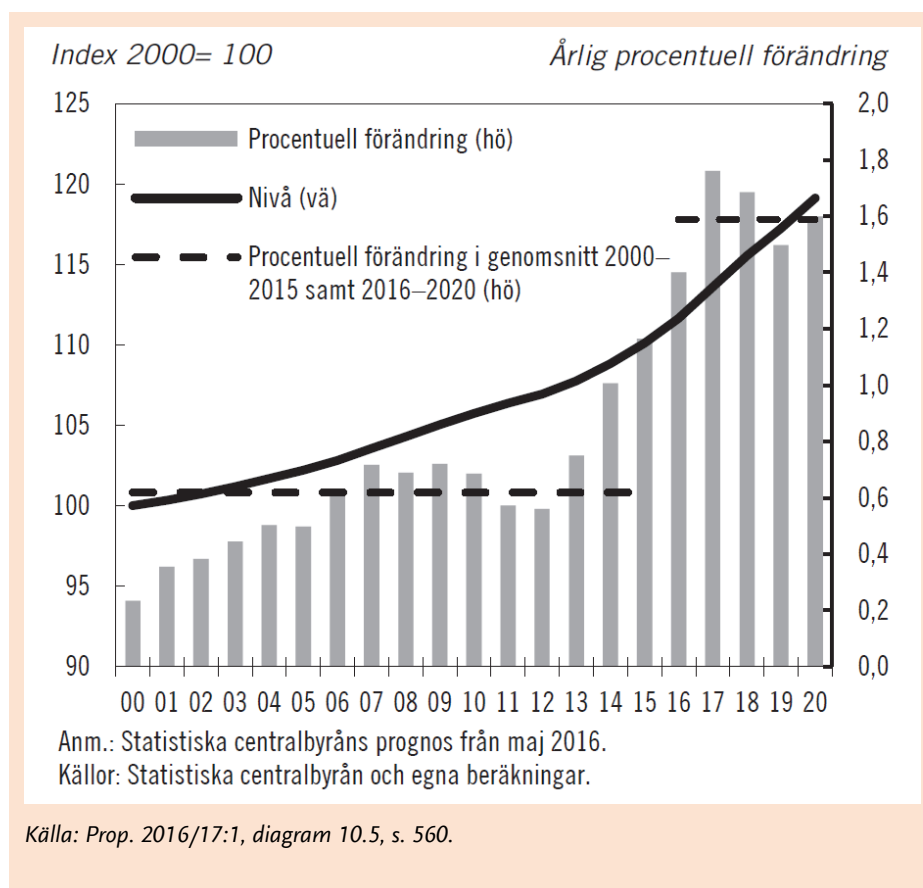
Regeringens beräkning av utgifterna för kommunal konsumtion avviker väsentligt från den utveckling som regeringen bedömer som motiverad av demografiska skäl. I budgetpropositionen skriver regeringen: "I prognosen antas att kommunsektorn mot slutet av prognosperioden anpassar utgifterna för att nå ett resultat som är i

¹⁴ Se Konjunkturinstitutet (2016a) tabell 15.

linje med god ekonomisk hushållning. På grund av detta bedöms inte konsumtionsstillväxten i prognosen vara tillräcklig för att möta det demografiskt betingade resursbehovet under slutet av prognosperioden.”¹⁵

I avsnittet om kommunernas ekonomi redovisar regeringen beräkningar av hur mycket den kommunala konsumtionen skulle behöva öka fram till 2020 med hänsyn till den väntade demografiska utvecklingen, se figur 4. Som framgår av figuren ökar behovet av kommunala välfärdstjänster betydligt snabbare under beräkningsperioden jämfört med tidigare. I genomsnitt behöver den kommunala konsumtionen öka med 1,6 procent i volym årligen för att möta den demografiska utvecklingen enligt regeringens beräkningar, jämfört med 0,6 procent per år 2000–2015.

Figur 4 Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning redovisad i budgetpropositionen för 2017

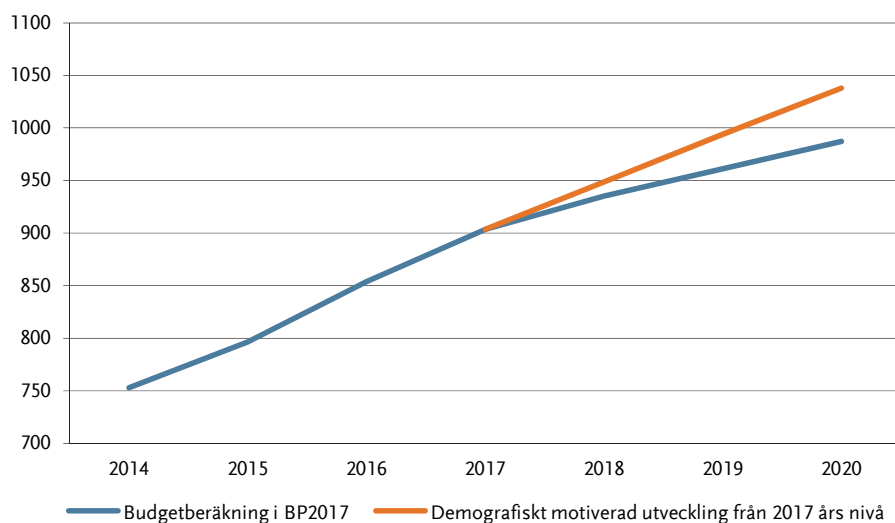


¹⁵ Prop. 2016/17:1, avsnitt 10, s. 560.

Hur den demografiskt betingade utvecklingen av kommunal konsumtion förhåller sig till den beräkning som utgör grunden för budgetberäkningen kvantifieras inte i regeringens redovisning. Från och med 2018 och framåt är den kommunala konsumtionen väsentligt lägre än den demografiskt betingade konsumtionsnivån, vilket illustreras i figur 5.

Figur 5 Kommunal konsumtion, budgetberäkning och demografiskt behov

Miljarder kronor,
löpande priser



Källa: Finansdepartementet samt egna beräkningar.

Om den kommunala konsumtionen 2018–2020 ska utvecklas på ett sätt som demografin motiverar enligt regeringen saknas det resurser motsvarande 50 mdkr 2020. Under perioden 2018–2020 stärks det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn med 90 mdkr i budgetberäkningen.

Behov av prioriteringar blir inte tydliga

Givet den demografiska efterfrågan på kommunal konsumtion som beskrivs i budgetpropositionen och de regler som framgår av det finanspolitiska ramverket går det att urskilja tre olika framtida händelseförlopp. Resonemanget förutsätter att kommunerna lever upp till balanskravet och att offentliga sektorns finansiella sparande utvecklas som det beskrivs i budgeten.

I det första förloppet anpassar den kommunala sektorn sin välfärdsproduktion efter de utgifter som anges i budgetberäkningen. Behovet av anpassning av verksamheten motsvarar 5 procent av kommunsektorns samlade konsumtionsutgifter. En stor del av de utgiftsökningar som kommunerna står inför berör välfärdstjänster

som är kopplade till lagstadgade rättigheter som inte enkelt kan effektiviseras. Alternativet innebär därför förmodligen lägre servicenivåer än i dag.

I det andra förloppet finansierar kommunsektorn utgiftsökningen med högre kommunalskatt. Hela differensen på 50 mdkr motsvarar en höjning av kommunalskattesatsen med 2 kronor.

I det tredje förloppet höjer staten sina bidrag till kommunsektorn i motsvarande grad som det demografiska behovet ökar, dvs. med totalt 50 mdkr i nivå till 2020. Om det finansiella sparandet i regeringens beräkning ska nås 2020 måste det finansieras med motsvarande förstärkningar inom andra delar av budgeten.

Självfallet är kombinationer av de ovan uppräknade utvecklingsalternativen också tänkbara. Oavsett händelseförlopp förutspås en utveckling i regeringens beräkning som medför sådana utmaningar och behov av prioriteringar att de tydligare borde lyftas fram i budgetpropositionen.

3.2 Regeringen bör förtydliga vad budgetberäkningen innebär

Regeringen är inte tydlig med att hela förstärkningen av det finansiella sparandet i offentlig sektor uppstår till följd av de antaganden som görs i beräkningen. Om beräkningen skulle realiseras medför den med stor sannolikhet lägre personaltäthet och ersättningsgrader i välfärdssystemen än i dag. Beräkningen innebär vidare att drygt hälften av anpassningen skulle behöva ske inom den kommunala verksamheten. I det fall regeringen avser att upprätthålla service- och ersättningsnivåer kommer det att krävas aktiva beslut om utgiftsökningar. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar handlar det om cirka 80 mdkr fram till 2020. Skulle sådana åtgärder vidtas kommer det att krävas motsvarande budgetförstärkningar inom andra delar av budgeten för att det finansiella sparandet ska förbättras så som det förutsätts i budgetpropositionen.

Riksrevisionen menar inte att budgetberäkningen borde genomföras på något annat sätt i budgetpropositionen. Utgångspunkten att beräkningen beskriver utvecklingen givet ett oförändrat regelverk utgör ett relevant beslutsunderlag för riksdagen. Ett motiv till de regler som används är att budgetprocessen ska främja effektiviseringar och hushållning med offentliga resurser. Det finns goda skäl att återkommande pröva om det är möjligt av hushållningsskäl eller önskvärt av fördelningspolitiska skäl att upprätthålla service- och ersättningsnivåer inom olika välfärdssystem. Att öka effektiviteten och allokera om resurser mellan olika offentliga verksamheter är en del av politiken. Ett utvecklat resonemang om beräkningsmetodernas innebörd, och alternativa beräkningar under andra antaganden, skulle dock främja diskussionen om den framtida finanspolitiken. Det skulle också underlätta resonemang kring såväl utgiftstaket, överskottsmålet som bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, se vidare i avsnitten 4.6 och 7.

3.3 Rekommendation avseende den medelfristiga budgetberäkningen

- I budgetpropositionen för 2017 framgår det att budgetberäkningen innehåller en automatisk åtstramning. Däremot är beskrivningen av dess innebörd och omfattning tämligen vag.¹⁶ Den redovisade modellberäkningen av den demografiskt motiverade efterfrågan på kommunala välfärdstjänster utgör ett föredöme som Riksrevisionen välkomnar. Regeringen bör överväga att redovisa alternativa beräkningar också på andra delar, främst statlig konsumtion och statliga transfereringar, som belyser konsekvenserna av oförändrade regler i de offentliga välfärdsystemen.

¹⁶ Prop. 2016/17:1, avsnitt 9, s. 534.

4 Uppföljningen av överskottsmålet

I detta avsnitt granskas regeringens uppföljning av överskottsmålet i budgetpropositionen för 2017. Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet blev genom ändring av budgetlagen obligatoriskt 2010, men har i praktiken gällt med oförändrad lydelse sedan 2000.¹⁷ Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att följa upp överskottsmålet vid två tillfällen per år. Detta görs normalt i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Viss uppföljning genomförs också i årsredovisningen för staten. Vid en avvikelse från målet är regeringen också skyldig att, enligt budgetlagen, presentera en återgång till målet.

4.1 Förändringar i ramverket komplicerar uppföljningen under en övergångsperiod

Sedan en tid pågår en översyn av överskottsmålet. I mars 2015 aviserade regeringen att den avsåg att justera målnivån till 0 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, ett så kallat balansmål. Samtidigt uppdrogs åt Konjunkturinstitutet att utreda konsekvenserna av en sådan justering.¹⁸ På Finansutskottets initiativ tillsattes senare samma år en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bland annat föreslå en ny målnivå.¹⁹ Kommittén lämnade sitt betänkande 30 september 2016.²⁰ Där presenterades en överenskommelse om ett nytt överskottsmål motsvarande ett finansiellt sparande på 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska gälla från och med 2019. Sju av åtta riksdagspartier står bakom överenskommelsen.

Trots överenskommelsen i kommittén gäller, formellt sett, fortfarande målnivån på 1 procent av BNP. Samtidigt är alla inställda på att ett nytt mål ska gälla från och med 2019 med tanke på den starka parlamentariska förankring som finns bakom överenskommelsen i kommittén. Överenskommelsen var känd innan budgetpropositionen för 2017 publicerades genom det pressmeddelande som kommittén gick ut med den 30 juni 2016 där det framgick att den nya målnivån om 1/3 procent av BNP ska gälla från och med 2019.²¹

¹⁷ Ursprungligen var målnivån 2 procent av BNP. I samband med att premiepensionssystemet exkluderades från den offentliga sektorn 2007 genomfördes en teknisk nedjustering av målnivån från 2 till 1 procent av BNP. Justeringen av målnivån motsvarade den tidens finansiella sparande i premiepensionssystemet.

¹⁸ Konjunkturinstitutets utredning publicerades i augusti 2015, se Konjunkturinstitutet (2015).

¹⁹ Se dir 2015:63.

²⁰ Se SOU 2016:67 *En översyn av överskottsmålet*.

²¹ Se pressmeddelande från Överskottsmålsutredningen 2016-06-30: *Kommitténs förslag om nytt överskottsmål, skuldankare och förstärkt uppföljning*.

Riksrevisionen konstaterar att förändringarna i ramverket komplicerar uppföljningen av målet, i synnerhet den framåtblickande delen. För att denna ska bli korrekt och samtidigt relevant bör regeringen förhålla sig till både den gamla och den nya föreslagna målnivån, utan att föregripa den formella justeringen av ramverket.

4.2 Regeringens uppföljning i budgetpropositionen

Överskottsmålets formulering ”i genomsnitt över en konjunkturcykel” komplicerar uppföljningen. Det grundläggande problemet är att det inte finns någon allmänt vedertagen metod för att uppskatta konjunkturläget. Regeringen använder därför ett antal indikatorer, utifrån vilka en samlad bedömning av målets uppfyllelse görs. Uppföljningen är både bakåt- och framåtblickande. Sedan en tid tillämpar regeringen 3 indikatorer: ett bakåtblickande tioårigt genomsnitt (10-årsindikatorn), ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde (7-årsindikatorn) samt en beräkning av vad det finansiella sparandet skulle varit i ett normalt konjunkturläge och borträknat vissa engångseffekter (det strukturella sparandet).

Den bakåtblickande uppföljningen bör vara mer omfattande

Den bakåtblickande analysen genomförs enligt regeringen för att se om det ”har funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten att målet nås i framtiden”.²² Uppföljningen tar sin utgångspunkt i det bakåtblickande tioårssnittet som visar att det genomsnittliga finansiella sparandet som andel av BNP uppgick till 0,5 procent 2005–2014 och 0,3 procent 2006–2015. Indikatorn visar således att överskottsmålet inte har nåtts. Regeringen framhåller att sparandet under perioderna var klart lägre än målet, och hänför detta dels till den utdragna lågkonjunktursens effekter på de offentliga finanserna, dels till den förra regeringens ofinansierade åtgärder, bl.a. skattesänkningar.

Regeringens bakåtblickande uppföljning är inte särskilt utförlig. I budgetpropositionen presenteras inget underlag till stöd för regeringens analys av orsakerna till att det finansiella sparandet i genomsnitt avvikit från målnivån. Riksrevisionen delar regeringens syn att såväl lågkonjunktursen som den expansiva finanspolitik som fördes 2009–2014 har bidragit till att det finansiella sparandet varit lågt. Samtidigt anser Riksrevisionen att regeringen borde ha kvantifierat bedömningen av hur stor del som kan hänföras till den utdragna lågkonjunktursen respektive förra regeringens ofinansierade åtgärder. Därutöver kan en del av det låga finansiella sparandet inte direkt kopplas till dessa orsaker. Till exempel har antalet sjukpenningdagar ökat på senare år, vilket ökat utgifterna betydligt på detta område.

²² Prop. 2016/17:1, avsnitt 5, s. 174.

Det kan finnas ytterligare orsaker till att det finansiella sparandet understigit 1 procent av BNP. En detaljerad analys av inkomst- och utgiftsutvecklingen skulle kunna belysa detta. Av särskilt intresse är att identifiera trender i rättighetsbaserade transfereringssystem, såsom sjukförsäkringen, och i skattebaser såsom hushållens konsumtion, lönesumman, företagets vinster, hushållens kapitalinkomster m.m.²³ En sådan analys kan bilda ett underlag för att bedöma huruvida en stramare finanspolitik behövs framöver för att överskottsmålet ska nås. En del av det underlag som behövs finns redan i regeringens beräkningar av det strukturella sparandet, eftersom regeringens metod utgår från att trender i skattebaserna identifieras. Det finns förmodligen också historiska analyser av vissa utgifter som bildar ett underlag för utgiftsprognoserna. Därmed finns det – implicit – en koppling mellan den bakåtblickande och den framåtblickande uppföljningen i regeringens prognoser. Men hur de historiska erfarenheterna påverkar prognoserna och därigenom hur finanspolitiken bör justeras för att nå målet framgår inte i budgetpropositionen.

Utan ovan nämnda kvantifieringar och analyser är det, enligt Riksrevisionens bedömning, svårt att ta ställning till varför överskottsmålet inte nåtts och huruvida det "har funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten att målet nås i framtiden". Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utveckla den bakåtblickande uppföljningen av målet med en kvantitativ analys av varför överskottsmålet inte nåtts.

Innebörden av regeringens plan är oklar

Den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet utgår från att målet inte är uppfyllt i utgångsläget. Budgetlagen föreskriver i sådana fall att regeringen ska presentera hur en återgång till överskottsmålet ska ske. En sådan plan bör, enligt regeringen, ha ett medelfristigt perspektiv, dvs. omfatta de närmaste 3–4 åren. Regeringen framhåller att det är "viktigt att avvikelser från den målsatta nivån korrigeras, men det ska inte ske på ett mekaniskt sätt" och att såväl stabiliseringspolitiska som fördelnings- och strukturpolitiska avvägningar ska göras när finanspolitikens inriktning framöver bestäms.²⁴ Regeringens slutsats är att återgången till målnivån inte bör ske omedelbart, utan regeringen avser att driva en sådan finanspolitik att överskottsmålet nås senast 2020.

Enligt Riksrevisionen finns flera oklarheter i regeringens plan. En komplikation rör utsagan att målet ska nås senast 2020. Det är oklart vilken målnivå som avses. Regeringen förväntar sig rimligen att det nya målet om ett finansiellt sparande på 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel kommer att gälla från och med 2019. Samtidigt skriver regeringen att "fram till att en eventuell ny målnivå

²³ Prognosen för hushållens kapitalinkomster analyseras i avsnitt 2.

²⁴ Prop. 2016/17:1, avsnitt 5, s. 175.

är införd gäller att det finansiella sparandet ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel”.²⁵ Regeringens diskussion på detta område väcker därför fler frågor om den framtida politiken än den besvarar. Riksrevisionen har dock förståelse för att det är svårt att beskriva anpassningen till ett mål som med stor sannolikhet inte kommer att gälla.

Utformningen av processen avseende justeringen av ramverket har bidragit till de svårigheter som nu finns med uppföljningen. Som beskrevs ovan aviserade först regeringen ambitionen att byta målnivå, sedan utreddes frågan och efter en viss tidsutdräkt föreslogs en ny målnivå som inte sammanföll med regeringens initiala avsikter. Under den tid som förflutit sedan regeringen i mars 2015 uttryckte sin vilja att ändra mål har det därför varit oklart vilket mål regeringen avser att nå. Efter den parlamentariska kommitténs överenskommelse har bilden klarnat. Men den framåtblickande uppföljningen blir otidlig till följd av att det nya målet inte har beslutats.

Det är angeläget för finanspolitikens trovärdighet och förutsebarhet att beslut om att införa det nya målet sker skyndsamt så att den oklarhet kring vilket mål som gäller framöver kan elimineras. Oavsett detta kommer det att krävas klara besked om finanspolitiken 2018, då det nya målet inte kommer att gälla. Det vore inte i linje med finanspolitikens grundläggande mål om att undvika ”ryckighet” i politiken och bedriva en väl avvägd stabiliseringspolitik att anpassa politiken 2018 mot det gamla målet och sedan abrupt övergå till det nya målet 2019. Det finns därmed ett behov av en trovärdig och transparent avsiktsförklaring om finanspolitiken 2018. Riksrevisionen anser att regeringen i samband med att förslag om det nya målet lämnas till riksdagen bör ange finanspolitikens inriktning även för 2018 i form av ett riktmärke för den offentliga sektorns strukturella sparande som uttrycker en anpassning mot det nya målet. En sådan avsiktsförklaring är viktig för förutsebarheten i finanspolitiken. Regeringen bör också diskutera vilka omständigheter som skulle kunna motivera en avvikelse. Detta bör sedan följas upp i budgetpropositionen för 2018.

Innebörden av regeringens plan är också oklar vad avser utvecklingen av inkomster och utgifter. Regeringen påpekar att det strukturella sparandet enligt beräkningen i budgetpropositionen för 2017 kan väntas uppgå till 0,9 procent av potentiell BNP 2019 och 1,6 procent av potentiell BNP 2020. Som framgick av avsnitt 3 sker förstärkningen av det finansiella sparandet på denna tidshorisont till stor del till följd av en långsam utgiftsutveckling som, om den realiserar, innebär minskad personaltätthet i offentligt finansierade välfärdstjänster och sänkta ersättningsgrader i de statliga transfereringarna. Samtidigt innefattar budgetens prognos betydande marginaler till utgiftstaket, som ligger långt över de som, enligt regeringens riktlinjer,

²⁵ Prop:2016/17:1, avsnitt 5, s. 174.

krävs för att hantera prognososäkerheten (se avsnitt 6). Detta kan tolkas som att regeringen tar höjd för framtida åtgärder på utgiftssidan av statsbudgeten.

Om det utrymme för höjda utgifter som finns under taket tas i anspråk innebär det, enligt regeringens beräkningar, 74 mdkr högre utgifter 2019 än i regeringens prognos.²⁶ Det utlöser ett behov av budgetförstärkande åtgärder på motsvarande belopp om regeringens prognos för det strukturella sparandet ska nås. Om regeringen däremot, vilket förefaller mer troligt, är inriktad på att nå det nya målet om 1/3 procent av BNP i strukturellt sparande 2019, innebär ett ianspråktagande av marginalen under taket ett krav på budgetförstärkande åtgärder på ca 45 mdkr, motsvarande knappt 1 procent av BNP, till och med 2019.²⁷

Det framgår inte hur regeringen ser på detta. Avser regeringen att föra politiken enligt den utveckling som prognoserna innefattar blir budgeteringsmarginalerna så stora att utgiftstaken i praktiken tappar sin styrande effekt. Avser regeringen i stället att genom aktiva åtgärder på budgetens utgiftssida motverka den standardsänkning som ligger i prognoserna uppstår ett finansieringsbehov som regeringen inte diskuterar hur den avser att hantera.

4.3 Rekommendationer avseende överskottsmålet

- Regeringen bör utveckla den bakåtblickande analysen av avvikelser från överskottsmålet. Syftet bör vara det som regeringen nu anger, dvs. att identifiera varför en avvikelse skett och bilda ett underlag för hur politiken ska bedrivas framöver för att överskottsmålet ska nås.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i samband med att det nya målet föreslås för riksdagen ange att en viss nivå på det strukturella sparandet ska nås 2018. Denna nivå på sparandet bör vara en del i anpassningen till det nya målet och kompletteras med en diskussion om vilka omständigheter som skulle kunna motivera en avvikelse. Utfästelsen bör sedan följas upp i budgetpropositionen för 2018.

²⁶ Se resonemang i prop. 2016/17:1, avsnitt 5, s. 179.

²⁷ Från de 74 mdkr ska avräknas det belopp med vilket nuvarande prognos för det strukturella sparandet överstiger den nya målnivån $(0,9-0,33) \cdot \text{potentiell BNP i löpande pris 2019} = 28 \text{ mdkr}$. Finansieringsbehovet vid fullt ianspråktagande av marginalen blir således $74-28 = 46 \text{ mdkr}$, givet att det nya överskottsmålet nås 2019.

5 Budgetutrymmet och finanspolitikens inriktning

Begreppet budgetutrymme är nära kopplat till överskottsmålet. Tanken är att det ska innefatta hur stora ofinansierade finanspolitiska åtgärder som kan genomföras samtidigt som överskottsmålet nås.

5.1 Inget budgetutrymme för 2017 sett till överskottsmålet

Regeringen anger inte någon närmare definition av budgetutrymmet i budgetpropositionen. I stället argumenteras för att en bedömning av budgetutrymmet i normala fall bör göras utifrån det offentligfinansiella och realekonomiska läget under budgetåret. De tillfälliga effekter som nu håller nere det finansiella sparandet i offentlig sektor talar dock, enligt regeringen, för att bedömningen av budgetutrymmet bör baseras på ett flerårigt perspektiv.

Finanspolitiska rådet har definierat budgetutrymmet som:

"Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på en procent av BNP över en konjunkturcykel".²⁸

Av finanspolitiska rådets definition framgår inte utifrån vilken indikator budgetutrymmet ska beräknas. I det korta perspektivet är det mindre viktigt, eftersom såväl sjuårsindikatorn som det strukturella sparandet understiger både den gamla och den nya målnivån. En tillämpning av Finanspolitiska rådets definition innebär därmed enligt Riksrevisionens bedömning att det inte finns något budgetutrymme för 2017.

5.2 Även konjunkturläget talar emot ofinansierade åtgärder

Sett enbart till indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet finns således inget budgetutrymme för 2017. Finanspolitiken kan dock inte styras helt utifrån dessa indikatorer. Enligt det finanspolitiska ramverket kan stabiliseringspolitiska och andra hänsyn behöva tas vid avvikelser från överskottsmålet. Stabiliseringspolitiska överväganden talar dock snarast för en stramare politik 2017, eftersom resursutnyttjandet, enligt bedömningen i budgetpropositionen, förväntas vara något högre än normalt. Samtidigt är det finansiella sparandet i offentlig sektor för lågt i förhållande till överskottsmålet (och även det nya målet om det redan skulle gälla). Regeringens skrivelse om det finanspolitiska ramverket anger att en återgång till

²⁸ Finanspolitiska rådet (2011) s. 72.

överskottsmålet när detta underskrids och resursutnyttjandet är normalt eller högre än normalt bör innefatta åtgärder som stärker det finansiella sparandet i offentlig sektor.²⁹

Under vintern 2015/16 stramades flyktingpolitiken åt på flera sätt genom en överenskommelse mellan regeringen och oppositionen. Bland annat till följd av detta har Migrationsverkets prognoser för utgifterna för migration och integration reviderats ner kraftigt under loppet av 2016. Utgiftsprognoserna har framför allt reviderats på länge sikt, 2018 och framåt. Detta har bidragit till att regeringens prognos för det finansiella sparandet 2019 har reviderats upp motsvarande 0,6 procent av BNP mellan december 2015 och budgetpropositionen för 2017. Den ändrade inriktningen av flyktingpolitiken har alltså inneburit en stramare finanspolitik i så motto att regeringens prognos för det finansiella sparandet på längre sikt nu ligger betydligt högre än för ett knappt år sedan. Det innebär i sin tur att ett budgetutrymme öppnas upp framåt 2019, under antagandet att det nya målet om ett sparande på 1/3 procent av BNP tillämpas.

Frågan är vilken betydelse de uppreviderade prognoserna längre fram ska få för finanspolitikens innehåll under 2017. Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2017 att den takt med vilken sparandet ska förstärkas utöver det offentligfinansiella och realekonomiska läget även ska baseras på fördelnings- och strukturpolitiska avvägningar. Detta framgår också av ramverksskrivelsen. Regeringen resonerar att de tillfälligt höga migrationsrelaterade utgifterna inte bör hanteras med kortsiktiga budgetförstärkningar. Det är, enligt Riksrevisionen, ett rimligt argument utifrån det finanspolitiska ramverkets intentioner. En av dessa är också att "ryckighet" i finanspolitiken bör undvikas. Riksrevisionen tolkar därför inte ramverket som att det förordar full och omedelbar finansiering av de tillfälliga kostnaderna. Tvärtom går det att utifrån ramverket, som regeringen gör, argumentera för att de tillfälligt höga migrationskostnaderna i viss mån motiverar en tillfälligt lägre nivå på det finansiella sparandet.

Att det finns tillfälligt höga kostnader förknippade med flyktingmottagandet förklarar dock inte ensamt att det strukturella sparandet faller 2017. Enligt regeringens beräkningar faller det strukturella sparandet 2017 även om de onormalt höga migrationsrelaterade utgifterna exkluderas.³⁰ Regeringen presenterar inga fördelnings- eller strukturpolitiska skäl för att aktivt försvaga de offentliga finanserna 2017. Fallet i strukturellt sparande hade minskat om de ofinansierade åtgärderna i

²⁹ Skr. 2010/11:79, s. 23–25.

³⁰ Beräkningen av det migrationsjusterade sparandet är mycket osäker och baseras på ett historiskt genomsnitt för migrationsutgifterna. Det framgår därmed inte av regeringens beräkningar vad det migrationsjusterade sparandet skulle ha uppgått till om justeringen i stället skulle gjorts baserat på en bedömning av hur stora migrationskostnaderna är givet den nuvarande inriktningen på flyktingpolitiken. En sådan kalkyl hade kunnat visa på ett högre sparande innevarande och nästkommande år.

budgetpropositionen inte genomförs, vilket vore mer i linje med vad ramverket säger om hur en återgång till målet bör ske.³¹ Det finns också ett behov av att återställa säkerhetsmarginalerna i finanspolitiken för att ha utrymme för att bedriva en aktiv expansiv finanspolitik i eventuella kommande lågkonjunkturer. Detta är inte minst viktigt med tanke på att penningpolitiken kan få svårt att stimulera efterfrågan ytterligare när räntan i utgångsläget är mycket låg.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen därför att det – givet regeringens prognoser för det strukturella och migrationsjusterade sparandet – är svårt att hitta stöd i det finanspolitiska ramverket för ofinansierade åtgärder 2017. Mer förenligt med ramverket vore att utnyttja det budgetutrymme som uppstår längre fram när (den nya) målnivån för överskottsmålet nåtts. Med detta tankesätt uppstår ett budgetutrymme först när det strukturella sparandet överstiger 1/3 procent av BNP, dvs. 2019 enligt regeringens prognos.³²

5.3 Iakttagelse avseende budgetutrymmet och finanspolitikens inriktning

- Åtstramningen av flyktingpolitiken har bidragit till att det finansiella sparandet väntas bli betydligt starkare framöver än vad tidigare prognoser indikerade. Detta öppnar upp ett budgetutrymme, men dock inte förrän 2019 enligt regeringens prognos och givet att det nya överskottsmålet då gäller. Ofinansierade åtgärder 2017 bidrar dock till att sparandet drivs från målet. I ett läge med ett normalt resursutnyttjande och ett finansiellt sparande som understiger överskottsmålet är utgångspunkten i ramverket att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska förstärkas. Det finns historiska och tillfälliga faktorer som till viss del förklarar varför det finansiella sparandet är lågt för närvarande, men det är svårt att hitta stöd i ramverket för att genomföra ofinansierade åtgärder 2017.

³¹ I regeringens prognos minskar det migrationsjusterade sparandet med 0,3 procent av potentiell BNP 2017. Enligt Riksrevisionens beräkningar hade fallet blivit ca 0,1 procent av potentiell BNP om de ofinansierade åtgärder som budgetpropositionen innehåller hade exkluderats (se även nästa fotnot).

³² Om de ofinansierade åtgärder som genomförs i budgetpropositionen för 2017 exkluderas blir det strukturella sparandet, enligt en approximativ beräkning som Riksrevisionen gjort, 0,4, 0,1 respektive 0,2 procent av potentiell BNP 2016, 2017 och 2018 samt 1,1 procent av BNP 2019. Frånvaro av ofinansierade åtgärder skulle alltså minska, men inte eliminera, fallet i strukturellt sparande 2017. Utan ofinansierade åtgärder i budgetpropositionen för 2017 skulle budgetutrymmet 2019 bli ca 0,8 procent av BNP (skillnaden mellan prognosen för strukturellt sparande utan ofinansierade åtgärder och det nya överskottsmålets nivå, 1,1–0,33 procent av BNP). Detta motsvarar 40 mdkr.

6 Utgiftstaket

Utgiftstaket innebär att de så kallade takbegränsade utgifterna inte får överstiga ett belopp som beslutats av riksdagen tre år tidigare. De utgifter som begränsas av taket utgörs av statsbudgetens utgifter, exklusive ränteutgifter³³, samt utgifterna för ålderspensionssystemet. Enligt budgetlagen är regeringen skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids.³⁴ Utgiftstaket utgör således en i förväg bestämd restriktion för budgetårets utgifter.

Regeringen är också skyldig enligt budgetlagen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året.³⁵ Det finns ett starkt samband mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skatteuttaget. En viss nivå på utgifterna kräver ett visst skatteuttag för att överskottsmålet ska nås. Ju högre utgiftstak, desto högre skatteuttag kan bli nödvändigt för att klara överskottsmålet. Utgiftstaket är därför ett verktyg för att säkerställa att överskottsmålet uppnås i det medelfristiga perspektivet. Riksrevisionen har därför tidigare rekommenderat regeringen att motivera sina förslag till nya utgiftstak med redovisningar av regeringens syn på avvägningen mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning.³⁶

6.1 Marginalerna till taket har minskat på senare år

Flyktingkrisen under hösten 2015 medförde en kraftig ökning av asylmottagandet. Utvecklingen föranledde Migrationsverket att revidera upp utgiftsprognoserna för 2016–2017, vilket i sin tur medförde att regeringen bedömde att det fanns risk för att utgiftstaket för 2016 skulle överskridas. De åtgärder som regeringen vidtog i december 2015 för att undvika ett överskridande, innebar att takbegränsade utgifter för 2016 tidigare lades och belastade budgeten för 2015.³⁷ Riksrevisionen kritiserade detta i granskningen av årsredovisningen för staten 2015. Åtgärderna hade samma praktiska innebörd som att höja taket för 2016, vilket hade krävt beslut i riksdagen. Med tanke på förtroendet för det finanspolitiska ramverket bör regeringen därför inte besluta om att flytta utgifter mellan budgetåren utan riksdagens godkännande.

Under vintern 2015/16 stramades flyktingpolitiken åt, vilket bidrog till att utgiftsprognoserna reviderades ner. Budgeteringsmarginalen för 2016 är i budgetpropositionen något högre än den säkerhetsmarginal som, enligt regeringens riktlinjer³⁸,

³³ Mer precist ligger inte utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m., under taket.

³⁴ Bestämmelser om detta finns i 2 kap. 4 § budgetlagen.

³⁵ Bestämmelser om detta finns i 2 kap. 2 § budgetlagen.

³⁶ Riksrevisionen (2007).

³⁷ Magdalena Andersson (2015).

³⁸ Det finanspolitiska ramverket anger att budgeteringsmarginalen bör uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för år t+1, minst 2 procent för år t+2 och för t+3 minst 3 procent.

behövs för att hantera prognososäkerheten för innevarande år. Även för 2017 är marginalerna tillräckligt stora.

6.2 Stora marginaler till utgiftstaket framöver

I budgetpropositionen för 2017 lämnar regeringen förslag till utgiftstak för 2019 och en bedömning av utgiftstak för 2020. Förslaget medför stora budgeteringsmarginaler, se tabell 4.

Tabell 4 Budgeteringsmarginaler 2016–2020

Mdkr om inget annat anges	2016	2017	2018	2019	2020
Budgeteringsmarginal	18	26	51	94	145
Säkerhetsmarginal för osäkerhet i budgetberäkningen	12	19	26	39	40
Budgetmarginal efter hänsynstagande till osäkerhet	6	7	25	55	105
Budgeteringsmarginal i procent av BNP	0,4	0,6	1,1	1,9	2,8
Finansiellt sparande i offentlig sektor	–0,2	–0,3	0,0	0,8	1,5

Källa: Prop. 2016/17:1 samt egna beräkningar.

I motiveringen av förslaget diskuterar regeringen de takbegränsade utgifternas utveckling. Där beskrivs behovet av säkerhetsmarginaler för att hantera effekter av konjunkturförändringar men även oförutsedda volymökningar inom transfereringssystemen.³⁹ Riksrevisionen konstaterar att även då hänsyn tas till de osäkerheter som finns i budgetberäkningen är marginalerna till utgiftstaket stora 2019 och 2020.

Utöver de säkerhetsmarginaler som normalt budgeteras vill regeringen ha ytterligare marginal ämnad för prioriterade utgiftsreformer om det bedöms förenligt med målet för det finansiella sparandet.⁴⁰

Regeringen skriver bl.a. följande: "Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur statens och ålderspensionssystemets totala utgifter bör utvecklas i ett medelfristigt perspektiv. Att det finns ett ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade

³⁹ Prop. 2016/17:1, avsnitt 5, s.180.

⁴⁰ Ibid.

utgifterna. Reformen på utgiftssidan kan genomföras efter avstämning mot målet för det finansiella sparandet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.”⁴¹

Av redovisningen i budgetpropositionen framgår det att om utgifterna skulle bli så höga som utgiftstaken medger, kommer inte överskottsmålet att klaras såvida inte betydande delar av utgiftsökningarna finansieras med inkomstökningar (se även avsnitt 4.2).

6.3 Oklart behov av stora budgeteringsmarginaler

Riksrevisionen har svårt att följa regeringens motivering till de stora budgeteringsmarginalerna. Först beskriver regeringen att utgiftstaken kan tolkas som regeringens syn på hur utgifterna ska utvecklas i ett medelfristigt perspektiv, för att i efterföljande skrivningar i stället ange att överskottsmålet är den bindande restriktionen.

Att budgeteringsmarginalerna växer över tid – även justerat för säkerhetsmarginalen – är naturligt givet de antaganden som ligger till grund för budgetberäkningen eftersom dessa innebär att utgifterna utvecklas svagt (se också avsnitt 3). Över tid ökande budgeteringsmarginaler behövs om ambitionen är att upprätthålla eller utöka innehållet i de offentligt finansierade tjänsterna och transfereringssystemen. Om regeringen vidtar åtgärder för att upprätthålla innehållet i välfärdssystemen skulle en betydande del av budgeteringsmarginalen utnyttjas. Då krävs i gengäld inkomstförstärkningar för att nå överskottsmålet (även med den nya målnivån, se avsnitt 4.2).

Om marginalerna inte används för utgiftsåtgärder finns i stället en risk att stora budgeteringsmarginaler innebär att utgiftstaket inte utgör någon praktisk begränsning för utgifterna. Utgiftstakens roll som stöd för överskottsmålets uppfyllelse minskar i så fall.

Oavsett hur denna situation hanteras finns det anledning att diskutera prioriteringsbehov när nya utgiftstak föreslås. Regeringens prognos för utgifterna ger inte ett tillräckligt underlag för en sådan diskussion. Alternativa beräkningar av det slag som nu finns för kommunal konsumtion och som Riksrevisionen anser kan utökas till andra områden har goda förutsättningar att komplettera nuvarande prognoser och medverka till att regeringens diskussion om framtida utgiftsnivåer förbättras.

I regeringens svar på Riksrevisionens granskning av årsredovisning för staten 2015 anfördes att nivån på utgiftstaket inte kan reduceras till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel.⁴² Därtill poängteras att nivåerna på utgiftstaken är resultatet av olika politiska inriktningar som kan motivera olika nivåer på de offentliga utgifterna. Riksrevisionen håller helt med regeringen i dessa påståenden och har inte

⁴¹ Prop. 2016/17:1, avsnitt 5, s.179.

⁴² Skr. 2016/17:36.

framfört avvikande uppfattning gällande detta. Det finanspolitiska ramverket med överskottsmål och utgiftstak kan användas för finanspolitiska inriktningar med såväl högre som lägre skatteuttag samt lägre som högre offentliga utgifter. Riksrevisionen har däremot framhållit att utgiftstaken bör sättas på nivåer som är i samklang med önskvärd storlek på skatteuttaget.

6.4 Rekommendation avseende redovisningen av utgiftstak

- Riksrevisionen vidhåller den tidigare lämnade rekommendationen om att motiveringen av utgiftstaket bör innehålla regeringens avvägning mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning. I samband med en sådan redovisning bör regeringen ge sin syn på hur service- och ersättningsnivåer inom den offentliga välfärdsproduktionen ska utvecklas på längre sikt.

7 Regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Två gånger om året gör regeringen en bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Den huvudsakliga bedömningen görs normalt i vårpropositionen med en förenklad uppföljning i efterföljande budgetproposition med beaktande av de reformer som där föreslås och den nya medelfristprognosen (som omfattar innevarande år och de fyra kommande åren). Syftet med beräkningarna är att bedöma om nuvarande finanspolitik är utformad på ett sådant sätt att den riskerar leda till ohållbara offentliga finanser på längre sikt om den bibehålls. Även om finanspolitiken till synes verkar hållbar i det korta perspektivet sett till att inkomster och utgifter går någorlunda jämt upp, behöver den inte vara det på lång sikt eftersom faktorer som till exempel den demografiska utvecklingen med en ökande andel äldre personer i befolkningen, vid oförändrade utgifts- och skatteregler, kan innebära att utgifterna kan komma att överstiga inkomsterna i framtiden. Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara och nödvändiga förändringar av finanspolitiken skjuts på framtiden, riskerar problemen att förvärras.

I detta avsnitt granskar Riksrevisionen regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i budgetpropositionen för 2017. Den baseras på den bedömning regeringen gjorde i 2016 års ekonomiska vårproposition⁴³ med justering för de reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2017 och den nya medelfristprognosen.⁴⁴ Syftet med Riksrevisionens granskning är att proaktivt ge regeringen rekommendationer inför den nya bedömning regeringen ska göra av finanspolitikens hållbarhet i 2017 års ekonomiska vårproposition.

7.1 Vad menas med att finanspolitiken är långsiktigt hållbar?

Lite förenklat innebär en långsiktigt hållbar finanspolitik att de skatteintäkter som genereras vid bibehållna skatteregler även på sikt ska kunna finansiera ett bibehållet offentligt åtagande. Beräkningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet kan göras på olika sätt.

En vanligt använd referensnorm är att finanspolitiken är hållbar om den finansiella nettoförmögenheten på sikt stabiliserar sig på en viss nivå som andel av BNP.⁴⁵ Det betyder att det summerade nuvärdet av samtliga framtida primärsaldon⁴⁶ ska

⁴³ För den huvudsakliga bedömning regeringen gjorde i våras se prop. 2015/16:100, avsnitt 10 och Finansdepartementet (2016).

⁴⁴ Se prop. 2016/17:1, avsnitt 5, s. 183–184.

⁴⁵ Nettoförmögenheten kan vara negativ vilket i praktiken innebär en nettoskuld.

⁴⁶ Primärsaldot är den offentliga sektorns inkomster minus utgifter, räntenettot exkluderat.

motsvara den initiala nettoskulden eller nettoförmögenheten mätt som andel av BNP.⁴⁷ Detta mått är ett väl definierat teoretiskt hållbarhetskrav som har den fördelen att beräkningen kan omfatta förändringar av stor betydelse för de offentliga finanserna mycket långt fram i tiden. I teorin innebär detta att det är möjligt att koppla någorlunda väl kända förändringar i framtiden, som demografiska, till den mer dagsaktuella politiken. Ett stort praktiskt problem med denna referensnorm är dock att den kräver att ett antal antaganden görs om förhållanden långt fram i tiden som är betydligt mer osäkra än den demografiska utvecklingen. Det kan räcka med att ett centralt antagande ändras för att kalkylen ska se väsentligt annorlunda ut. Ett annat problem är att även om det teoretiska kravet är uppfyllt, kan det vara förenligt med en situation med kraftigt stigande statsskuld eller minskande finansiell nettoförmögenhet under en längre period som av finansmarknaden ändå kan komma att uppfattas som ohållbar med kraftigt stigande riskpremier som följd.

En annan referensnorm som i viss mån beaktar båda dessa problem är att den finansiella nettoförmögenheten i en mer nära framtid, till exempel 10–15 år framåt i tiden, inte bör avvika markant från den initiala nivån. Detta förutsätter förstås att den initiala nettoskulden inte bedöms ligga på en problematisk nivå från början. Ett problem med detta senare mått i förhållande till det första är att det inte fångar upp offentligfinansiella problem som kan uppstå mycket långt fram i tiden. Vanligtvis används därför varianter av bägge måtten som komplement till varandra.

Med utgångspunkt från det första måttet ovan beräknar regeringen den så kallade S2-indikatorn. Om $S2=0$ är finanspolitiken långsiktigt hållbar. Om S2 i stället skulle vara minus 1 indikerar det att det skulle kunna vara möjligt att redan i dag genomföra utgiftshöjningar eller skattesänkningar motsvarande 1 procent av BNP (i dagsläget ungefär 45 mdkr) utan att finanspolitiken skulle bli långsiktigt ohållbar. Om S2 i stället skulle vara plus 1 indikerar det att det redan i dag skulle behöva vidtas besparingsåtgärder motsvarande 1 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar.

Med utgångspunkt från en variant av det andra måttet ovan beräknar regeringen också den så kallade S1-indikatorn. Den anger hur mycket det finansiella sparandet omedelbart måste höjas som andel av BNP för att den så kallade konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) inte ska överstiga 60 procent av BNP 2030 (ett av EU:s Maastrichtkriterier).⁴⁸ Om denna indikator har ett negativt värde indikerar det att det finns utrymme att öka den konsoliderade bruttoskulden.

⁴⁷ I ekonomiska termer innebär det att den så kallade intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfyllt.

⁴⁸ EU-kommissionen använder S2- och S1-indikatorn i sin granskning av om de offentliga finanserna bedöms vara långsiktigt hållbara i EU:s medlemsländer.

7.2 Vad menas med ett bibehållet offentligt åtagande?

Beräkningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs utifrån utgångspunkten att skattesystemet är oförändrat och att det offentliga åtagandet bibehålls på den nivå som gäller i utgångsläget. I regeringens hållbarhetsberäkningar definieras ett bibehållet offentligt åtagande som att personaltätheten i välfärdstjänsterna är densamma i framtiden som i dag och att den så kallade ersättningsgraden i de sociala transfereringarna i framtiden bibehålls på samma nivå som i det sista prognosåret i medelfristprognosen (som är 2020 i budgetpropositionen för 2017). Det betyder till exempel att kostnaderna för föräldraförsäkringen och sjukpenningen antas öka proportionerligt mot lönerna alla år efter det sista prognosåret i medelfristprognosen. Det allmänna pensionssystemet antas vara autonomt och självfinansierande.

7.3 Bedömningar av hållbarheten är mycket känsliga för vilka antaganden som görs

Som nämndes ovan är bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet förenade med mycket stor osäkerhet eftersom de förutsätter att antaganden görs om förhållanden mycket långt fram i tiden. Icke desto mindre är det viktigt att sådana bedömningar görs för att försöka fånga upp hur någorlunda säkra förhållanden i framtiden, som den demografiska utvecklingen, kan komma att påverka hållbarheten. Eftersom bedömningarna är osäkra bör de tolkas med försiktighet och inte nödvändigtvis föranleda stora förändringar av den förda politiken på kort sikt. Därför är det också viktigt att långsiktskalkylerna kompletteras med känslighetsberäkningar i form av alternativa scenarier. Om flera bedömningar i rad och även många alternativa scenarier pekar på större hållbarhetsproblem på sikt, är det viktigt att detta tas på allvar och att ett politiskt arbete påbörjas för att hantera detta.

7.4 Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet i budgetpropositionen för 2017

I tabell 5 nedan återges regeringens beräkningar av S1 och S2 som används som indikatorer av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i budgetpropositionen för 2017 och den underliggande mer omfattande bedömning som gjordes i 2016 års ekonomiska vårproposition. Siffrorna visar hållbarheten i regeringens så kallade huvudscenario.

Tabell 5 Indikatorer på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, regeringens huvudscenario

Procent av BNP	S1	S2
Budgetpropositionen för 2017	-2,5	-1,8
2016 års ekonomiska vårproposition	-1,8	-1,1

Källa: Prop. 2016/17:1, tabell 5.7.

S2 har ett negativt värde vilket indikerar att det offentliga sparandet permanent skulle kunna försvagas något utan att finanspolitiken skulle bli långsiktigt ohållbar. Även S1 har ett negativt värde vilket indikerar att det offentliga sparandet skulle kunna försvagas permanent utan att den konsoliderade bruttoskulden kommer i konflikt med Stabilitets- och tillväxtpaktens krav på att skulden mätt på detta sätt inte överstiger 60 procent av BNP 2030. Båda indikatorerna är något högre (i absoluta tal) än i bedömningen i 2016 års ekonomiska vårproposition. Det beror på att det primära finansiella sparandet bedöms ha förstärkts åren 2016–2020.

I budgetpropositionen för 2017 gör regeringen inga känslighetsberäkningar med alternativa scenarier, utan hänvisar i stället till den utförligare analys som gjordes i 2016 års ekonomiska vårproposition. I denna gör regeringen en rad olika känslighetsberäkningar. I fem alternativa scenarier förbättras hållbarheten markant mätt med S2: ökad utträdesålder från arbetsmarknaden, förbättrad etablering av utrikes födda, högre arbetsutbud hos kvinnor, förbättrad hälsa och högre produktivitet i offentlig sektor. Mätt med S1 förbättras den däremot marginellt. I fem andra alternativscenarier försämras i stället hållbarheten: högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, mer fritid, fler välfärdstjänster, högre jämviktsarbetslöshet och ett försämrat utgångsläge i form av lägre offentligt sparande. I samtliga av dessa alternativa scenarier, med undantag för scenariot med högre jämviktsarbetslöshet, är finanspolitiken inte längre långsiktigt hållbar. Mätt med S1-indikatorn är emellertid finanspolitiken långsiktigt hållbar även i dessa alternativa scenarier. Ett par viktiga observationer från dessa alternativscenarier är att i takt med att medellivslängden ökar är en höjd utträdesålder från arbetsmarknaden (höjd effektiv pensionsålder) central för en förbättrad hållbarhet medan en ökad efterfrågan på välfärdstjänster och ett ökande uttag av fritid skulle göra att de offentliga finanserna blir kraftigt ohållbara på lång sikt.

7.5 Riksrevisionens granskning av regeringens hållbarhetsbedömning

Regeringens beräkningsantaganden

Beräkningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är, som påpekades ovan, känsliga för vilka antaganden som görs om framtiden. Men de är också känsliga för nivån på det offentliga sparandet de närmaste åren.

Eftersom beräkningarna är känsliga för olika beräkningsantaganden och för nivån på det offentliga sparandet de närmaste åren, gör regeringen i vårpropositionen, vid sidan av olika känslighetsberäkningar, också en jämförelse med Konjunkturinstitutets och EU-kommissionens bedömning (se tabell 6). Jämförelsen visar att såväl Konjunkturinstitutet som EU-kommissionen gör betydligt mer pessimistiska bedömningar av finanspolitikens hållbarhet än regeringen. Regeringen förklarar att den stora skillnaden till viss del beror på att Konjunkturinstitutet och EU-kommissionen har en mer pessimistisk bild än regeringen av det (strukturella) offentliga sparandet de allra närmaste åren. Till en annan del förklaras skillnaden av att Konjunkturinstitutet och EU-kommissionen gör en väsentligt annorlunda bedömning än regeringen av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion, och regeringen beskriver här noggrant vari skillnaderna består. Här finns inget uppenbart rätt eller fel och det är därför bra att regeringen på denna punkt är transparent med skillnaderna i beräkningarna. Noterbart är dock att regeringens antaganden resulterar i en betydligt lägre offentlig konsumtionsnivå i framtiden än både EU-kommissionens och Konjunkturinstitutets bedömning, vilket har stor betydelse för slutsatsen om huruvida finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar eller inte. Såväl Konjunkturinstitutet som EU-kommissionens slutsats är, till skillnad från regeringens, att de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara och att det således behövs budgetförstärkande åtgärder.

Tabell 6 Indikatorer på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Procent av BNP	S1	S2
Regeringen	- 1,8	-1,1
Konjunkturinstitutet (mars 2016)		0,7
EU-kommissionen (jan. 2016)	-1,3	2,3

Källa: Prop. 2015/16:100, tabell 10.4.

Det finns några saker som regeringen bör göra för att öka transparensen i redovisningen ytterligare. Beräkningen av S2 ger ingen bra vägledning om vilken betydelse det offentliga sparandet under olika perioder har för S2. Detta är central information som regeringen bör tillhandahålla. Om S2 avviker markant uppåt från noll och det beror på faktorer som påverkar det offentliga sparandet först mycket långt fram i tiden då osäkerheten om det offentliga sparandet är mycket stor, är det rimligare att det inte föranleder några stora omläggningar av den mer dagsaktuella politiken än om det i stället beror på en kraftigt negativ utveckling av det offentliga sparandet i en närmare framtid. Som Riksrevisionen visade i en granskning av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2010 och Finansdepartementet i *Utvärdering av överskottsmålet*, går det att bryta ned S2-indikatorn i tre olika

delar som ger värdefull information om när i tiden eventuella problem uppstår.⁴⁹ En första del som visar den initiala skulden och den räntekostnad den ger upphov till, en andra del som visar det beräknade nuvärdet av alla årliga primära sparanden för den period för vilken det finns en demografisk "prognos" och en tredje del som visar det beräknade nuvärdet av alla årliga primära sparanden efter den period som det finns en demografisk prognos tillgänglig för.

Det finns ytterligare en fördel med att tillhandahålla sådan information. Regeringens bedömningar av finanspolitikens hållbarhet förändras ibland mycket mellan enskilda år som inte alls behöver bero på en förändrad politik utan på nya demografiska förutsättningar eller ändrade antaganden. Med en dekomponering av S2 enligt ovan blir det möjligt att se på vilken tidshorisont förändringen skett. En sådan dekomponering kan också göras för fler avgränsade perioder under den period för vilken det finns en demografisk "prognos".

Riksrevisionen rekommenderar mot denna bakgrund regeringen att tillhandahålla en dekomponering av hållbarhetsindikatorn S2 som ger information om vilken betydelse det offentliga sparandet under olika perioder har för ett eventuellt bedömt hållbarhetsproblem.

Regeringens nuvarande bedömning av S2 baseras på en utgiftsprognos fram till 2020 där ersättningsgraden sjunker över tiden, med undantag för de förslag i budgetpropositionen som påverkar ersättningsgraden. Den utgår också från en prognos av den kommunala konsumtionen där kommunerna antas hålla det kommunala balanskravet vid givna kommunala skattesatser och givna statsbidrag med justering för de förslag om förändringar av statsbidragen som föreslås i budgetpropositionen (se också avsnitt 3). Efter år 2020 antar regeringen i stället att ersättningsgraden hålls kontant och att de kommunala utgifterna skrivs fram med de demografiska förändringarna. Regeringen använder således en uppsättning antaganden för åren till och med 2020 och en annan uppsättning antaganden för åren därefter. Motivet för denna ordning är att medelfristprognosen ligger till grund för de förslag som lämnas till riksdagen vid i övrigt oförändrade regler och som styr bl.a. beräkningen av budgeteringsmarginalens storlek under utgiftstaket. Det finns således ett budgettekniskt motiv för detta. Samtidigt riskerar detta förfarande att underskatta de offentliga utgifterna de allra närmaste åren. Det förefaller dessutom inkonsekvent att använda en uppsättning antaganden för de första åren i hållbarhetsberäkningarna och en annan uppsättning antaganden för åren efter 2020. Regeringen visar i en annan del av budgetpropositionen för 2017 att en demografisk framskrivning skulle höja de kommunala utgifterna med 50 mdkr till och med 2020. Eftersom nivån på det offentliga sparandet 2020 har stor betydelse för hållbarhetsberäkningen och det skulle bli väsentligt lägre med en oförändrad ersättningsgrad och en demografisk framskrivning av de kommunala utgifterna, bör regeringen i ett alternativt

⁴⁹ Se Finansdepartementet (2010) och Riksrevisionen (2009).

scenario redovisa hur en oförändrad ersättningsgrad och en demografisk framskrivning av de kommunala utgifterna från 2017 skulle påverka hållbarhetsbedömningen. Sådana antaganden görs av EU-kommissionen och Konjunkturinstitutet och resulterar i en lägre hållbarhet i de offentliga finanserna, allt annat lika.

Riksrevisionen rekommenderar mot denna bakgrund att regeringen i kommande vårproposition kompletterar alternativscenarierna med en beräkning av hur bedömningen av finanspolitikens hållbarhet (mätt med S1 och S2) påverkas av demografiska förändringar och en oförändrad ersättningsgrad som tillåts slå igenom redan från och med det första året i medelfristprognosen.

Från och med 2019 kommer, om Överskottsmålskommitténs förslag beslutas av riksdagen, ett nytt överskottsmål att gälla som uppgår till 1/3 procent av BNP (se tidigare avsnitt 4). Till målet knyts ett skuldankare som anger att om den s.k. Maastrichtskulden är 5 procentenheter större eller mindre än 35 procent av BNP ska regeringen förklara varför inför riksdagen. Valet på 35 procent motiveras av att det ska bidra till att en tillräckligt stor säkerhetsmarginal upprätthålls i förhållande till Maastrichtkriteriet att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Om skuldankaret införs i enlighet med förslaget, bör beräkningen av S1 utgå från skuldnivån 35 procent och inte 60 procent.

7.6 Rekommendationer avseende regeringens hållbarhetsberäkningar

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tillhandahålla en dekomponering av hållbarhetsindikatorn S2 som ger information om vilken betydelse det offentliga sparandet under olika perioder har för ett eventuellt bedömt hållbarhetsproblem.
- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen i 2017 års ekonomiska vårproposition kompletterar alternativscenarierna med en beräkning av hur bedömningen av finanspolitikens hållbarhet (mätt med S1 och S2) påverkas av demografiska förändringar och en oförändrad ersättningsgrad som tillåts slå igenom redan från och med det första året i medelfristprognosen.
- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen i 2017 års ekonomiska vårproposition beräknar S1 utifrån skuldankarets nivå på 35 procent av BNP, förutsatt att den nya målnivån för överskottsmålet med tillhörande skuldankare då är beslutad av riksdagen.

8 Risker som kan leda till stora offentligfinansiella problem

Riksrevisionens bedömning är att regeringens beräkningar av finanspolitikens hållbarhet på det hela taget görs på ett förtjänstfullt sätt, men att de bör utvecklas i linje med vad som anförts ovan. Regeringens nuvarande hållbarhetsberäkningar syftar till att upptäcka offentligfinansiella hållbarhetsproblem som beror på ändrade förutsättningar vid givna skatte- och utgiftsregler. De beaktar däremot inte faktorer som riskerar att bli kraftigt utgiftsdrivande och som kan bidra till offentligfinansiella problem i en närmare framtid. Några av dem diskuteras av regeringen inom ramen för respektive utgiftsområde eller i andra avsnitt i budgetpropositionen, men någon bedömning av vad de sammantaget kan innebära för de offentliga finanserna på sikt görs inte. Nedan listar Riksrevisionen ett antal risker som bedöms vara särskilt allvarliga ur ett offentligfinansiellt perspektiv de kommande tio-femton åren om de skulle realiseras.⁵⁰

8.1 Ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster

En risk är de ökade krav som hushållen ställer på de offentligt finansierade välfärdstjänsterna när hushållens inkomster stiger. De analyser som gjorts av flera långtidsutredningar visar att det här riskerar att leda till ett kontinuerligt ökande skatteuttag om inget annat görs.⁵¹ Förklaringen är följande: På lång sikt måste löneökningarna i den offentliga sektorn följa löneökningarna i den privata sektorn. Annars kommer det till sist uppstå rekryteringsproblem för den offentliga sektorn. Eftersom produktivitetstökningen i den arbetskraftsintensiva offentligt finansierade sektorn är betydligt lägre än i den mer kapitalintensiva privata sektorn så ökar den relativa kostnaden för att producera offentligt finansierade välfärdstjänster över tiden.⁵² Det här behöver inte vara ett problem om volymen av de offentligt finansierade tjänsterna sjunker som andel av real BNP och hushållens reala inkomster över tiden. Det gör den i regeringens huvudscenario i hållbarhetsberäkningarna. Ser man på den historiska utvecklingen talar den i stället för att efterfrågan på den här typen av välfärdstjänster tenderar att öka som andel av de reala inkomsterna när hushållens

⁵⁰ Denna genomgång görs också utifrån Finansutskottets påpekande att Riksrevisionen utifrån en analys av väsentlighet och risk bör ägna större uppmärksamhet åt granskningar som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse i statens budget, Se Finansutskottets betänkande över Riksrevisionens årsredovisning för 2015 (bet. 2015/16:FiU27).

⁵¹ Se t.ex. Långtidsutredningen 1999/2000 och 2003/04.

⁵² Det är i praktiken samma fenomen som gör att priserna på privata tjänster ökar mer än på varor.

reala inkomster stiger.⁵³ Den relativa kostnadsökningen innebär i så fall att skatteuttaget måste höjas kontinuerligt över tiden, allt annat lika. Det här problemet brukar kallas för Baumols sjuka.

Ett argument som brukar framföras i debatten som stöd för att problemet med Baumols sjuka är överdrivet är att det här potentiella problemet lyftes redan på 70-talet men att det än så länge till synes inte lett till några stora offentligfinansiella problem. Det finns dock flera tecken på att problemet ändå är en realitet. Det är kommunsektorn som i första hand tillhandahåller välfärdstjänster. Den genomsnittliga kommunala inkomstskattesatsen har ökat trendmässigt under en längre tid även om ökningstakten avtagit de allra sista åren. Vi har de senaste åren också sett en kraftigt ökande flora av privata sjukvårds- och tandvårdsförsäkringar. I slutet av 2014 uppgick antalet privat tecknade sjukvårdsförsäkringar till 622 000. Det är sex gånger fler än år 2000 och visar att det funnits en kraftigt ökad efterfrågan på traditionellt skattefinansierade välfärdstjänster som nu i stället finansieras privat.⁵⁴

Regeringen beskriver problemet med Baumols sjuka i samband med bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, men det framgår inte klart om, och i så fall hur det har beaktats inom ramen för de aktuella beräkningarna i huvudscenariot. Det är däremot delvis omhändertaget i ett alternativscenario med ökande efterfrågan på välfärdstjänster, men det framgår inte tydligt vad det är som driver resultaten. Regeringen bör tydliggöra detta och beskriva hur de ser på denna risk.

8.2 Kompetensförsörjningsproblem i kommun- och landstingssektorn

Den kommunala sektorn står inför stora rekryteringsbehov de närmsta åren. Olika faktorer bidrar till det ökade behovet: Dels har vi en ökande andel äldre i befolkningen, dels har vi haft en mycket hög flyktinginvandring de senaste åren. Samtidigt har vi mycket stora pensionsavgångar framför oss inom skola, vård och omsorg. Utifrån den senaste SCB-statistiken från 2014 på hur många utbildade som kommer att finnas framöver (under antaganden om att antalet antagna och examensfrekvenser ser ut som i dag) har Riksrevisionen summerat den förväntade bristen för ett antal yrken som är viktiga för de åtaganden kommuner och landsting har.⁵⁵ Enligt sammanställningen kommer det att saknas ungefär 170 000 individer inom dessa yrken 2025 (då beaktar beräkningen inte de senaste årens stora asylmottagning eller regeringens reformer på området som både kan öka och minska bristen något). De kommande årens stora kompetensförsörjningsproblem i kommun- och

⁵³ Detta förhållande brukar kallas för Wagners lag.

⁵⁴ Statistik på Svensk Försäkrings hemsida 2015-02-19: *Sjukvårdsförsäkringsstatistik 2014*.

⁵⁵ Se elektronisk bilaga till denna granskningsrapport.

landstingssektorn riskerar att sätta press uppåt på lönerna i de berörda yrkena, vilket i sin tur skulle medföra ökade offentliga utgifter.

8.3 Asylmottagning och integration

Enligt de prognoser som nu föreligger kommer kostnaderna för asylmottagandet att sjunka framöver i förhållande till tidigare bedömningar. De åtgärder regeringen vidtagit har bidragit till att minska antalet asylsökanden men prognosen är mycket osäker eftersom den påverkas av utvecklingen i omvärlden. En annan mycket osäker faktor är hur höga kostnaderna blir för integrationen även om antalet asylsökande varaktigt skulle sjunka. I en bilaga till Långtidsutredningen 2015 görs bedömningen att Sverige kommer att ha ett genomsnittligt underskott i de offentliga finanserna fram till mitten av 2040-talet om sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda personer kvarstår. Om den stora skillnaden i sysselsättningsgraden mellan inrikes och utrikes födda skulle minska, skulle det enligt samma studie ha stor betydelse för hållbarheten i de offentliga finanserna.⁵⁶ Det åstadkoms dock inte av sig själv. I det fall det bedöms krävas större insatser exempelvis i form av utbildning och olika typer av lönekostnadsstöd kräver det offentligfinansiellt utrymme.

8.4 Pensionssystemet och ökade sjukskrivningar

Om inte den effektiva pensionsåldern ökar i takt med den ökade medellivslängden så kommer pensionerna för framtidens pensionärer att urholkas som andel av slutlönen. Det kan komma att leda till krav på ett reformerat mer kostsamt pensionssystem eller på kompensation via statsbudgeten. Garantipensionärerna och de som bara har äldreförsörjningsstöd lever i dag i det närmaste på existensminimum och enligt Pensionsåldersutredningens bedömning riskerar antalet garantipensionärer att öka kraftigt de kommande åren. Därtill ökar kostnaderna för sjukskrivningarna återigen kraftigt till följd av bl.a. ökad psykisk ohälsa. Inom bägge dessa områden finns sammantaget stora utgiftsrisker.

8.5 Ökade försvarsutgifter

Regeringen och delar av Alliansen kom förra året överens om att succesivt öka anslaget för försvaret något fram till 2020. I budgetpropositionen för 2017 bedömer regeringen, i linje med det senaste försvarsbeslutet, att det säkerhetspolitiska läget har försämrats och att det finns ett fortsatt behov av att stärka Sveriges försvarsförmåga.⁵⁷ Det finns enligt regeringens bedömning också stora utmaningar när det gäller att säkra kompetensförsörjningen inom försvaret.⁵⁸ Det kan på liknande sätt

⁵⁶ Se bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015.

⁵⁷ Se prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 6, avsnitt 3.3.1, s. 16.

⁵⁸ Se prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 6, avsnitt 3.3.5, s. 43.

som för kommun- och landstingssektorn komma att bli lönedrivande. Det finns mot denna bakgrund därmed en påtaglig risk för behov av större ökning av anslagen till försvaret de kommande åren.

8.6 Bostadsbrist och infrastruktur

Bostadsbristen i storstadsområdena riskerar också att leda till markant högre offentliga utgifter. Enligt Boverkets prognos behöver det byggas över 700 000 nya bostäder i Sverige fram till 2025 bara för att lösa den akuta bostadsbristen.⁵⁹ Det handlar om byggvolymerna som inte varit aktuella sedan miljonprogrammets dagar. Även om byggvolymerna har ökat kraftigt de senaste åren är det troligt att en ytterligare betydande ökning av byggandet de kommande åren kan komma att kräva stora kommunala och regionala infrastrukturinsatser med tillhörande utgiftsökningar som följd.

Regeringen har nyligen också sagt att den vill gå vidare med en satsning på höghastighetsbanor. Trafikverkets senaste bedömning är att det skulle kosta 230 mdkr att bygga den diskuterade sträckningen.⁶⁰ Då har inte kostnaden för anslutningsspår och andra kringkostnader inkluderats i kalkylen.

Investeringar av det här slaget uppgår således till mycket stora belopp. I avvägningen mellan storleken på offentliga infrastrukturinvesteringar och omfattningen av offentliga åtaganden i övrigt är det viktigt att i kalkylen ge utrymme för att kunna hantera de offentligfinansiella risker som beskrivits ovan. Det är ur ett sådant perspektiv också centralt att inte genomföra stora offentligt finansierade investeringar som inte bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma. Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av om den diskuterade höghastighetsbanan är samhällsekonomiskt lönsam eller inte. Konjunkturinstitutet, SNS Konjunkturråd, Finanspolitiska rådet m.fl. har däremot bedömt att satsningen på höghastighetsbanor i Sverige i det förslag som föreligger inte är samhällsekonomiskt lönsam.⁶¹

8.7 Offentligfinansiella effekter av en finansiell kris

Även om en rad viktiga åtgärder vidtagits i Sverige i kölvattnet av den globala finanskris som bröt ut 2008 riskerar en ny global finanskris att slå hårt mot de offentliga finanserna i Sverige. Svenska banker är förhållandevis välkapitaliserade och likvida jämfört med banker i många andra länder. Lärdomarna från den svenska 1990-talskrisen har också bidragit till att hantera banker i kris på sådant sätt att skattebetalarna så långt som möjligt ska hållas skadeslösa vid en finansiell kris. Sverige har dock jämfört med de flesta andra länder en mycket stor banksektor mätt som andel

⁵⁹ Boverket (2016).

⁶⁰ Trafikverket (2016a).

⁶¹ Se Konjunkturinstitutet (2016b), SNS (2016), Finanspolitiska rådet (2016) och Trafikverket (2016b).

av BNP. De svenska bankerna är också i hög grad beroende av finansiering i utländsk valuta. Dessutom har bostadspriserna ökat kraftigt under en längre period vilket bidragit till att Sverige har en historiskt hög privat skuldsättning. Alla dessa faktorer kan bidra till större makroekonomiska störningar vid en ny finanskris. Det kan i sin tur få stora negativa effekter på de offentliga finanserna via minskade skatteintäkter och ökade utgifter. Staten riskerar också att få stora utgifter för stabilitetsåtgärder kopplade till stabilitetsfonden och bankgarantin och implicita åtaganden i form av stöd till krisande banker.⁶²

8.8 Viktigt att dessa offentligfinansiella risker beaktas

De faktorer som listats ovan är exempel på risker som, om de skulle realiseras, sammantaget kan leda till stora offentligfinansiella problem de kommande tio-femton åren.

Riksrevisionen menar att det är angeläget att regeringen beaktar dessa risker. En förbättrad analys av offentligfinansiella risker i ett framåtblickande perspektiv om tio-femton år bör enligt Riksrevisionens förmenande utgöra en central del i både finansplanen i budgetpropositionen och i riktlinjekapitlet i vårpropositionen. Ju större risker, desto större behov kan det finnas av att säkerställa goda buffertar i de offentliga finanserna för att kunna hantera temporära utgiftshöjningar. För risker som i stället innebär större permanenta utgiftsökningar om de skulle realiseras, är det också angeläget att regeringen i god tid säkerställer att beslutsunderlag tas fram så att en diskussion om behovet av prioriteringar och finansiering kan ske under ordnade former.

8.9 Rekommendationer avseende offentligfinansiella risker

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tillhandahålla en analys av väsentliga offentligfinansiella risker i ett tio-femtonårs perspektiv i finansplanen i budgetpropositionen och i riktlinjekapitlet i vårpropositionen.
- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utifrån denna analys av offentligfinansiella risker i god tid utreder, diskuterar och bedömer vilken betydelse de har för behovet av buffertar, prioriteringar och finansiering.

⁶² Även om bankerna löpande betalar avgifter för både stabilitetsfonden och insättningsgarantin bokförs de på sådant sätt att de inte exkluderas från det finansiella sparandet vid de bedömningar regeringen gör av budgetutrymmet i förhållande till överskotts målet. Den offentliga skuldökning eller förmögenhetsminskning som dessa åtaganden skulle ge upphov till om de realiseras kan därför inte antas motsvara den skuldminskning eller förmögenhetsökning som avgiftsinbetalningarna, i annat fall, skulle ha bidragit till.

9 Övriga iakttagelser

9.1 Redovisningen av finansiella tillgångar och skulder

Regeringen ändrar i budgetpropositionen för 2017 prognosmetod för den offentliga sektorns finansiella förmögenhetsutveckling. Riksrevisionen konstaterade i granskningen *Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?* att prognoserna i de ekonomiska propositionerna i stort sett bortser från framtida värdeförändringar, trots att dessa historiskt svarat för en betydande del av förmögenhetsuppbyggnaden.⁶³ I propositionerna minskade därför den offentliga sektorns förmögenhet som andel av BNP under prognosperioden. Det ger enligt Riksrevisionen en missvisande bild av den statliga och den offentliga sektorns förväntade förmögenhetsutveckling.

Mot den bakgrunden välkomnar Riksrevisionen att regeringen nu utgår från att värdepapperstillgångar ökar i värde under prognosperioden. Enligt regeringen medför den nya prognosmetoden att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet blir 388 mdkr högre 2020 än vad som redovisades med den gamla prognosmetoden i 2016 års ekonomiska vårproposition. Det är en betydande skillnad, motsvarande ca 7,5 procent av BNP.

Regeringens information avseende frågan om bytet av värderingsmetod beskrivs i en enda mening: "Från och med denna proposition görs prognoser för värdeökningarna av värdepapperstillgångarna i samtliga sektorer."⁶⁴

Riksrevisionens uppfattning är att informationen kring förändringen är väl knapphändig. Det ges ingen tydlig vägledning om hur värdeökningen uppstår i beräkningarna, även om beloppen framgår. Regeringskansliet har via e-post informerat att förändringen bl.a. handlar om den del av pensionssystemets tillgångar som är placerade i aktier. Pensionssystemets aktieinnehav räknas upp med en prognos över börsutvecklingen på i genomsnitt 4,7 procent per år under åren 2017–2020. Även för staten och kommunsektorn görs numera en framskrivning av de finansiella tillgångarnas värde.

Uppskrivningen av värdet på aktieinnehavet i ålderspensionssystemet förefaller inte orimlig enligt Riksrevisionens bedömning. Den årliga reala avkastningen på Stockholmsbörsen har varit 8,7 procent under de senaste 50 åren.⁶⁵ Motsvarande uppgångar på större västeuropeiska börser och i USA har varit omkring 6 procent. Under 2000-talet har emellertid den reala uppgången varit mer begränsad, 4,9 procent i Sverige och ett par procent på många andra betydelsefulla utländska börser. Regeringens antagande om en börsuppgång på 4,7 procent till vilken ska läggas en

⁶³ Se Riksrevisionen (2015) och Konjunkturinstitutet (2015) kapitel 2.

⁶⁴ Prop. 2016/17:1, avsnitt 9, s. 546.

⁶⁵ Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2016.

utdelning på uppskattningsvis drygt 2 procent ger en nominell avkastning på ca 7 procent. Med ett antagande om en inflation på 2 procent hamnar den reala avkastningen på omkring 5 procent. Det är något lägre än den långsiktiga avkastningen men högre än vad som uppnåtts i genomsnitt sedan millennieskiftet. Försiktighetsprincipen kan motivera ett antagande om en något lägre avkastning.

Sammantaget menar Riksrevisionen att den nya prognosmetoden ger en bättre bild av hur den offentliga sektorns finansiella tillgångar kan förväntas utvecklas. Samtidigt vill Riksrevisionen understryka att det är viktigt att regeringen är tydlig med att förklara hur och varför den genomför betydande förändringar i prognosmetodiken och motiverar de antaganden prognosen baseras på.

9.2 Den beräkningstekniska överföringen

Sedan budgetpropositionen för 2015 har posten och begreppet beräkningsteknisk överföring förekommit i de ekonomiska propositionerna. I budgetpropositionen för 2017 redovisas posten som finansieringskälla i reformtabellen på s. 27–28. Posten beräkningsteknisk överföring har inget utgående värde efter budgetpropositionen för 2017. Riksrevisionen har tidigare framfört invändningar mot användningen av posten beräkningsteknisk överföring, främst då den minskar transparensen i regeringens beräkningar (se bakgrund nedan). Riksrevisionen välkomnar att den beräkningstekniska överföringen nu tycks fasas ut i och med att den utgående balansen i posten är noll. Riksrevisionen vill ändå poängtera att det från transparenssynpunkt är önskvärt att posten inte återkommer i kommande propositioner.

Bakgrund – beräkningsteknisk överföring

Innebörden av posten beräkningsteknisk överföring är att om de föreslagna budgetförstärkande åtgärderna i en proposition överstiger de föreslagna budgetförsvagande åtgärderna, så ska denna "överfinansiering" kunna användas som finansiering av reformer i framtida propositioner. Begreppet finansiering utgår här från den finanspolitiska principen om finansiering krona-för-krona som tillämpades i budgetpropositionerna för 2015 och 2016. I början på 2000-talet användes begreppet beräkningsteknisk överföring till hushållen av regeringen i budgetpropositionerna, men då med en annan innebörd. Då överfördes det belopp som översteg överskottsmålets målnivå beräkningstekniskt till hushållen.

Referenslista

Artiklar

Magdalena Andersson (2015), *Så klarar vi utgiftstaket 2016*, Dagens Industri 2015-12-17.

Utredningar

Boverket, 2016. *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025* (Rapport 2016:18).

Credit Suisse 2016. *Global Investment Returns Yearbook 2016*. (February 2016).

Ekonomistyrningsverket, 2013. *Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF*, (ESV 2013:58; Analys 1).

Finansdepartementet, 2010. *Utvärdering av överskottsmålet* (Ds 2010:4).

Finansdepartementet, 2016. *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (Promemoria 2016-04-11).

Finanspolitiska rådet, 2011. *Svensk finanspolitik* (Finanspolitiska rådets rapport 2011).

Finanspolitiska rådet, 2016. *Svensk finanspolitik* (Finanspolitiska rådets rapport 2016).

Konjunkturinstitutet, 2015. *Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor* (Specialstudier; Nr 45. Augusti 2015).

Konjunkturinstitutet, 2016a. *Konjunkturläget, augusti 2016*.

Konjunkturinstitutet, 2016b. *Delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* SOU2016:3 (Yttrande; Dnr 2016-012).

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

Riksrevisionen, 2009. *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket* (RiR 2009:17).

Riksrevisionen, 2015. *Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?* (RiR 2015:16).

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

SNS, 2016. *Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken* (Konjunkturrådets rapport 2016).

SOU 2000:7. *Långtidsutredningen 1999/2000*. Huvudbetänkandet från Långtidsutredningen 1999/2000.

SOU 2004:19. *Långtidsutredningen 2003/04*. Huvudbetänkandet från Långtidsutredningen 2003/04.

SOU 2013:25. *Åtgärder för ett längre arbetsliv*. Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.

SOU 2015:95. *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser*. Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015.

SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015*. Huvudbetänkandet från Långtidsutredningen 2015.

SOU 2016:67. *En översyn av överskottsmålet*. Betänkande av Överskottsmålskommittén.

Trafikverket, 2016a. *Uppdatering av kostnader och effekter för höghastighetsjärnvägar*(Underlag till Sverigeförhandlingen, 2016-05-31)

Trafikverket, 2016b. *Samhällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnväg enligt Sverigeförhandlingen 2016-02-01* (PM 2016-06-27; TRV 2014/54842)

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande över *Riksrevisionens årsredovisning för 2015* (bet. 2015/16:FiU27).

Regeringens proposition *2016 års ekonomiska vårproposition* (prop. 2015/16:100).

Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2017* (prop. 2016/17:1).

Regeringens skrivelse *Ramverk för finanspolitiken* (Skr. 2010/11:79).

Regeringens skrivelse *Riksrevisionens rapport om granskningen av skrivelsen Årsredovisning för staten 2015* (Skr. 2016/17:36).