

RAMVERK FÖR FINANSPOLITIKEN

Regeringens skrivelse

2010/11:79



Ramverk för finanspolitiken

Skr.
2010/11:79

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2011

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för ramverket för finanspolitiken. Det finanspolitiska ramverket omfattar ett antal principer som finanspolitiken utformas efter och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Vissa av dessa principer regleras i lag, medan andra utgår från den praxis som gradvis utvecklats sedan den statsfinansiella krisen på 1990-talet. Skrivelsen syftar framför allt till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket. Därigenom kan förtroendet stärkas för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och att den redovisas på ett transparent sätt. Detta stärker förutsättningarna för att finanspolitiken får avsedd effekt. Skrivelsen ska ses som ytterligare ett led i regeringens arbete med att stärka det finanspolitiska ramverket och som en institutionalisering av detta ramverk.

Skrivelsen inleds med en beskrivning av de övergripande målen för den ekonomiska politiken och vilken roll det finanspolitiska ramverket har i den politiska beslutsprocessen. Därefter följer en beskrivning av det budgetpolitiska ramverket och principer för hur regeringen tillämpar detta, samt principer för öppenhet och tydlighet i finanspolitiken. Skrivelsen innehåller också viktiga principer för hur finanspolitiken bör utformas utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits vid hanteringen av både 1990-talskrisen och finanskrisen som inleddes 2008, redogörs också för principer för statliga ingripanden på de finansiella marknaderna. Dessutom beskrivs den externa utvärderingen av finanspolitiken.

Sammanfattning.....	4
1 Syftet med skrivelsen.....	9
2 Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska besluts- processen.....	11
2.1 Finanspolitikens övergripande mål.....	11
2.1.1 Strukturpolitiska mål.....	11
2.1.2 Fördelningspolitiska mål.....	12
2.1.3 Stabiliseringspolitiska mål.....	12
2.1.4 Långsiktigt hållbara offentliga finanser.....	12
2.2 Den finanspolitiska beslutsprocessen och vikten av demokratisk förankring.....	13
3 Det budgetpolitiska ramverket.....	14
3.1 Motiv till budgetpolitiska ramverk.....	15
3.2 En stram statlig budgetprocess.....	16
3.2.1 Budgetberedningen.....	16
3.2.2 Finansieringsprinciper.....	17
3.2.3 Budget- och redovisningsprinciper.....	18
3.2.4 Riksdagens behandling av budgeten.....	18
3.3 Överskottsmålet.....	19
3.3.1 Motiven till överskottsmålet.....	19
3.3.2 Principer för bedömning av avvikelser från överskottsmålet.....	21
3.3.3 Principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet.....	23
3.4 Utgiftstaket.....	25
3.4.1 Nivån på utgiftstaket.....	27
3.4.2 Tekniska justeringar av utgiftstaket.....	27
3.4.3 Budgeteringsmarginalens storlek.....	28
3.5 Det kommunala balanskravet.....	29
4 Extern uppföljning.....	30
5 Stabiliseringspolitik.....	32
5.1 Rollfördelningen mellan Riksbanken och regeringen.....	32
5.2 Att bedriva stabiliseringspolitik med finanspolitik.....	32
5.2.1 När ska finanspolitiken användas i stabiliseringspolitiskt syfte?.....	33
5.2.2 Effekten av stabiliseringspolitiska åtgärder och vikten av att värna de offentliga finanserna.....	34
6 Statliga ingripanden på finansmarknaderna.....	36
6.1 Rollfördelningen mellan olika myndigheter.....	36
6.2 Principer för att värna de offentliga finanserna vid statliga ingripanden.....	36
7 Öppenhet och tydlighet.....	37
7.1 Innehållet i ekonomiska propositioner och skrivelser.....	38
7.1.1 Den ekonomiska vårpropositionen.....	38

7.1.2	Budgetpropositionen.....	39	Skr. 2010/11:79
7.1.3	Ändring av budgeten	40	
7.1.4	Årsredovisningen för staten.....	41	
7.1.5	Redovisning av skatteutgifter	41	
7.1.6	Risanalyser av statliga garantier och krediter.....	41	
7.2	Effektberäkningar, prognoser och tillgång till data av hög kvalitet	42	
7.3	Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	43	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2011.....	46	

I denna skrivelse beskrivs och preciseras det finanspolitiska ramverket. Ramverket omfattar ett antal principer som finanspolitiken utformas efter och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Vissa delar av ramverket är reglerade av lagstiftning, medan andra utgår från den praxis som utvecklats sedan den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. De centrala delarna i det finanspolitiska ramverket kan sammanfattas i följande punkter:

Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen

- Finanspolitikens övergripande mål är att skapa så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken). Med hållbar tillväxt menas att ekonomisk tillväxt inte får åstadkommas med oacceptabla effekter på miljön, klimatet eller människors hälsa. En grundförutsättning för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås, är långsiktigt hållbara offentliga finanser.
- Finanspolitiken omfattar flera olika mål och medel. De målkonflikter som uppstår måste hanteras av de folkvalda i riksdagen. Beroende på riksdagens sammansättning kommer finanspolitikens utformning att variera över tiden. Därför kan finanspolitiken i sin helhet inte vara mekanisk eller beskrivas utifrån en uppsättning principer. Det finns dock ett antal grundläggande principer som finanspolitiken bör följa för att vara långsiktigt hållbar och transparent. Dessa principer utgör tillsammans det finanspolitiska ramverket.

Det budgetpolitiska ramverket

- En central del av det finanspolitiska ramverket är det budgetpolitiska ramverket. Det budgetpolitiska ramverket omfattar ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett utgiftstak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt ett kommunalt balanskrav.
- Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till mål (överskottsmål) för den offentliga sektorns sparande. Riksdagen har fastställt överskottsmålet till att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP) över en konjunkturcykel. Nuvarande nivå på överskottsmålet ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.

- Överskottsmålet följs i huvudsak upp framåtblickande för att bedöma ett reformutrymme eller behov av budgetförstärkande åtgärder. Eftersom konjunkturläget inte går att mäta entydigt följs överskottsmålet upp med flera olika indikatorer. Dessutom beaktas vid uppföljningen osäkerheten i bedömningen, risken för att utvecklingen blir en annan än prognostiserad samt möjligheten att konjunkturcykeln kan vara asymmetrisk. Utifrån dessa faktorer görs en samlad bedömning av reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkande åtgärder.
- Avvikelser från överskottsmålet ska korrigeras. Detta kan dock inte göras mekaniskt. Vid en bedömning av när och hur en avvikelse ska korrigeras, måste en samlad bedömning göras utifrån såväl stabiliserings-, fördelnings- som strukturpolitiska utgångspunkter.
- Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket.
- En viktig funktion hos utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.
- Utgiftstaket bör inte kringgås genom att förmåner som normalt ska finansieras med anslag budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar. Huvudprincipen ska också vara att utgifter ska bokföras det år de är avsedda att användas. Eventuella avvikelser från dessa principer ska motiveras.
- Praxis är att det under utgiftstaket ska finnas en så kallad budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturutvecklingen.
- En välordnad och stram budgetprocess är av central betydelse för att de budgetpolitiska målen ska nås. Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Huvudlinjen är att förslag på utgiftsökningar inom ett utgiftsområde måste täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.
- Av central betydelse är också att den statliga budgeten är transparent och heltäckande. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla

inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (den s.k. fullständighetsprincipen). Vidare är huvudprincipen att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag (den s.k. brutto-principen). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida.

- Finansdepartementet har en sammanhållande roll och ett ansvar för tidsplan, riktlinjer för budgetarbetet och processen för budgetförhandlingarna. Alla departement är dock ansvariga för att det finns tillräckligt underlag för att kunna göra övergripande prioriteringar mellan olika sektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statens budget samt för att pröva det offentliga åtagandet.
- För att stärka budgetprocessen på lokal nivå tillämpas sedan 2000 ett balanskrav för den kommunala sektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans, om inte synnerliga skäl föreligger. Kommunerna och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Stabiliseringspolitik

- Finanspolitikens viktigaste bidrag till att stabilisera konjunkturen är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Är de inte det försvåras Riksbankens arbete med att upprätthålla prisstabilitet. Erfarenheten är att perioder av hög inflation ofta föregås av perioder med misskötta offentliga finanser. Tappar finansmarknaden, hushåll och företag förtroendet för de offentliga finanserna, kommer det även att bidra till att aktiva finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte får mindre effekt.
- Vid normala efterfrågestörningar bidrar penningpolitiken normalt sett till att stabilisera både inflationen och efterfrågan i ekonomin. Det finns då inte skäl att vidta några aktiva finanspolitiska åtgärder. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunktur-stabilisering via de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna.
- Vid mycket stora efterfrågestörningar och utbudsstörningar kan finanspolitiken aktivt behöva stötta penningpolitiken. Erfarenheter från tidigare krishanteringar visar dock att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturedgång utan att de offentliga finanserna äventyras. Däremot kan åtgärderna bidra till att uppgången i arbetslösheten begränsas, minska risken för att arbetslösheten biter sig fast och mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper.

- De stabiliseringspolitiska åtgärderna ska utformas på ett sådant sätt att de inte äventyrar att det finansiella sparandet återgår till en nivå i linje med överskottsmålet när resursutnyttjandet normaliseras. Erfarenheter visar att vissa temporära stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtas kan vara politiskt svåra att reversera. Sådana stabiliseringspolitiska åtgärder bör därför undvikas. För att undvika att stabiliseringspolitiken i sig blir en källa till mer långsiktiga offentligfinansiella problem måste utgångspunkten vara att om temporära åtgärder vidtas måste det säkerställas att de åtgärder som vidtas förblir just temporära.
- Om permanenta åtgärder vidtas för att mildra en konjunkturedgång (detta förutsätter att det finns utrymme för sådana åtgärder), bör de i första hand avse åtgärder som på sikt bidrar till att varaktigt höja sysselsättningen och BNP.

Statliga ingripanden på finansmarknaderna

- Väl fungerande finansmarknader är också avgörande för en stabil samhällsekonomisk utveckling och för en effektiv stabiliseringspolitik. För att statliga ingripanden på finansmarknaden ska vara effektiva är det viktigt med en tydlig rollfördelning mellan myndigheter och tydliga principer för hur de offentliga finanserna ska värnas vid sådana ingripanden.
- Vid finansiella kriser kan regeringen behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet och därigenom förhindra att krisen kraftigt påverkar hela ekonomin. Om regeringen behöver vidta sådana åtgärder, är utgångspunkten att begränsa de offentligfinansiella konsekvenserna av detta. Det är viktigt att det är kreditinstituten själva, framför allt deras aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital, som i första hand bär eventuella förluster. Detta minskar även problemen med överdrivet risktagande hos kreditinstituten.

Öppenhet och tydlighet

- I den ekonomiska vårpropositionen redovisas normalt inriktningen för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken för de kommande åren. Praxis är att regeringen i denna redovisar sin syn på det aktuella ekonomiska läget, redovisar de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför, gör en beräkning av lämpligt utgiftstak för det tredje tillkommande året, följer upp de budgetpolitiska målen, gör effektberäkningar av åtgärder samt gör en bedömning av det aktuella reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar. Praxis är därtill att den ekonomiska vårpropositionen innehåller en särskild fördelnings-

politisk redogörelse och en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Skr. 2010/11:79

- I budgetpropositionen presenterar regeringen konkreta politikförslag för framför allt det kommande budgetåret samt lägger förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Dessutom lämnas en redogörelse över den ekonomiska jämställdheten.
- I årsredovisningen för staten följs såväl budgeten som de finanspolitiska målen upp avseende det gångna budgetåret.
- I såväl den ekonomiska vårpropositionen som budgetpropositionen görs prognoser för tre till fyra år framåt i tiden. Prognoser ska göras med bästa tillgängliga metoder. Åtgärder som kan bedömas ha större samhällsekonomiska effekter ska effektberäknas med avseende på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Prognoser och effektberäkningar ska baseras på data av högsta möjliga kvalitet och ta sin utgångspunkt i det aktuella forskningsläget där så är möjligt.
- Bedömningarna av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet ska med jämna mellanrum kompletteras med generationsanalyser. Långtidsutredningar ska också göras med jämna mellanrum. Dessa är ett viktigt underlag för analysen av de framtida utmaningar finanspolitiken ställs inför.

Efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet har Sverige genomfört en rad viktiga institutionella förändringar inom såväl finans- som penningpolitiken. Penningpolitiken har delegerats till en självständig Riksbank i syfte att uppnå en låg och stabil inflation och därmed i förlängningen också en stabil ekonomisk utveckling. För att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar finanspolitik har ett finanspolitiskt ramverk gradvis införts.

Regeringen vidtog under den förra mandatperioden ett antal åtgärder för att stärka det finanspolitiska ramverket. Under 2010 blev utgiftstaket och överskottsmålet obligatoriska. Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering, inrättade regeringen 2007 ett finanspolitiskt råd. Regeringen har också arbetat aktivt med att gradvis förbättra redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna. I 2008 års ekonomiska vårproposition förtydligade regeringen hur reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar fastställs, med utgångspunkt från det finanspolitiska ramverket (prop. 2008/09:100). I samma proposition förtydligade regeringen också sin syn på rollfördelningen i stabiliseringspolitiken och efter vilka principer stabiliseringspolitiken bör bedrivas. Där presenterade regeringen även riktlinjer för skattepolitiken som därefter kommenterats löpande i efterföljande budgetpropositioner. Regeringen har också stegvis förbättrat redovisningen av effektberäkningar av nya reformer avseende bl.a. effekter på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Därtill har regeringen förbättrat redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs. I 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förtydligade även regeringen sin syn på motiven för överskottsmålet och dess nivå utifrån dessa motiv. Vid sidan av detta har regeringen också arbetat aktivt med att förbättra de interna beredningsprocedurerna i Regeringskansliet i syfte att ytterligare stärka budgetprocessen.

Det finns skäl att fortsätta arbetet med att stärka det finanspolitiska ramverket. I den akademiska litteraturen förespråkas att finanspolitiken i ökad utsträckning bör dra lärdomar från det arbete flera centralbanker, däribland den svenska Riksbanken, genomfört det senaste decenniet för att tydliggöra efter vilka principer penningpolitiken bedrivs.¹ Bakgrunden till detta är att forskning och praktiska erfarenheter visat att ökad transparens i penningpolitiken och förståelse för hur centralbanken agerar, ökar penningpolitikens effektivitet. Tillit till att penningpolitiken kommer att nå sina mål skapas av att centralbankens agerande och effekterna av detta agerande kan förutses av hushåll, företag och finansiella marknader. Det finns goda skäl att tro att detta förhållande även gäller för finanspolitiken. Denna skrivelse ska ses som ett led i att ytterligare öka transparensen i finanspolitiken. Skrivelsen syftar framför

¹ Se exempelvis Leeper, M. (2009) "Anchoring Fiscal Expectations", CAEPR Working Paper No. 015-2009. För ett exempel på hur penningpolitiken tydliggjorts, se Sveriges Riksbank (2010), Penningpolitiken i Sverige.

allt till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket och därigenom stärka förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och att den redovisas på ett transparent sätt. Den syftar också till att i vissa delar precisera ramverket och regeringens tillämpning av det.

Givet att det finns bred politisk förankring av det finanspolitiska ramverket kan det bidra till att minska osäkerheten om den framtida utformningen av de delar av finanspolitiken som ramverket omfattar. Detta bidrar också till att minska osäkerheten om inriktningen på dessa delar av finanspolitiken vid regeringsskiftet. Det finanspolitiska ramverket kan på så vis bidra till en stabilare makroekonomisk utveckling och minska risken för att finanspolitiken blir en källa till instabilitet. Ramverket syftar även till att öka trovärdigheten för att Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt i det kommande EU-direktivet om nationella budgetpolitiska ramverk.

Flera delar av det finanspolitiska ramverket regleras redan i dag av föreskrifter i regeringsformen, riksdagsordningen, kommunallagen (1991:900) och budgetlagen (2011:203). För att tydliggöra vilka delar av ramverket som är lagbundna, anges i texten de relevanta lagrummen. Skrivelsens övriga delar kan ses som en institutionalisering av delar av den praxis som gradvis utvecklats inom finanspolitiken sedan mitten av 1990-talet. Skrivelsen kan därmed ses som en sammanfattning av både lagstadgade regler och praxis. Regeringen kommer fortlöpande att följa upp efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket i den ekonomiska vårpropositionen och i årsredovisningen för staten.²

Syftet med det finanspolitiska ramverket är att det ska vara en övergripande styråra för politiken. Men sättet att bedriva finanspolitik kan behöva utvecklas över tiden i takt med att nya erfarenheter nås och politiken får nya förutsättningar. Det kan också bli aktuellt att komplettera det finanspolitiska ramverket med andra delar av finanspolitiken än de som omfattas av denna skrivelse. Innehållet i skrivelsen kommer därför behöva revideras ungefär en gång per mandatperiod. I samband med sådana revideringar ska det tydligt redovisas hur det finanspolitiska ramverket reviderats och vilka motiven är till dessa förändringar.

Under beredningen av skrivelsen har synpunkter inhämtats från Ekonomistyrningsverket, Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Riksgäldskontoret.

² Detta kommer att ske från och med 2012 års ekonomiska vårproposition.

2 Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen

Skr. 2010/11:79

Även om det finns goda skäl att öka transparensen i finanspolitiken, och i detta arbete lära från penningpolitiken, är det viktigt att betona att det finns betydande skillnader mellan finans- och penningpolitiken som med nödvändighet gör att beskrivningarna av de principer efter vilken respektive politik bedrivs kommer att se väsentligt olika ut. Den finanspolitiska beslutsprocessen är betydligt mer omfattande och komplex än penningpolitiken. Det beror framför allt på att finanspolitiken har fler mål och medel än penningpolitiken. Det faktum att finanspolitiken omfattar många olika mål och medel gör att det vare sig är möjligt eller önskvärt att frångå det politiska systemet besluten över finanspolitiken, vilket varit möjligt med penningpolitiken. Det finanspolitiska ramverket syftar till att bidra till att de beslut som fattas om finanspolitiken i riksdagen inte har ett för kortsiktigt fokus med respekt för nödvändigheten av att kunna anpassa finanspolitiken efter rådande förhållanden. Nedan beskrivs de övergripande målen för finanspolitiken och vilken roll det finanspolitiska ramverket har i den politiska beslutsprocessen.

2.1 Finanspolitikens övergripande mål

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning, en välfärd som kommer alla till del och ett stabilt resursutnyttjande. En viktig förutsättning för att dessa mål ska kunna nås är långsiktigt hållbara offentliga finanser. Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara tappar den finansiella marknaden, hushåll och företag förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden.

2.1.1 Strukturpolitiska mål

Ett mål för den samlade ekonomiska politiken och finanspolitiken är att öka den långsiktiga tillväxten. Det åstadkoms genom en väl utformad *strukturpolitik* som bl.a. skapar goda drivkrafter för arbete och företagande. En hög sysselsättning bidrar, förutom till hög produktionskapacitet, till att individens och samhällets kostnader för utanförskap och utslagning minskas. Ett högt antal arbetade timmar är också en förutsättning för att den offentliga sektorns åtaganden ska kunna finansieras utan att skattebelastningen på den arbetande befolkningen blir för hög. Detta är särskilt viktigt då andelen äldre i befolkningen ökar. Strukturpolitiken ska vidare användas för att bidra till en hög produktivitetstillväxt i ekonomin och för att korrigera för så kallade marknadsmisslyckanden inom vissa områden, bl.a. när det gäller miljö och hälsa. Ekonomisk tillväxt ska vara hållbar, dvs. inte åstadkommas till priset av oacceptabla effekter på miljön, klimatet eller människors hälsa.

2.1.2 Fördelningspolitiska mål

Skr. 2010/11:79

Målet för politiken är också att den generella välfärden ska förbättras för alla medborgare. Det åstadkoms genom *fördelningspolitiken* som bidrar till att BNP-tillväxten kommer alla till del. Fördelningspolitiken verkar dels genom att skatte- och transfereringssystemet gör att de disponibla inkomsterna blir mer jämnt fördelade än inkomsterna före skatt, dels genom subvention av offentligt tillhandahållna tjänster, som exempelvis sjukvård och barnomsorg. Fördelningspolitiken omfördelar också inkomster över livscykeln, bl.a. genom ålderspensionssystemet.

2.1.3 Stabiliseringspolitiska mål

Finanspolitiken ska också, via *stabiliseringspolitiken*, vid behov bidra till att stabilisera konjunkturen. Omfattande konjunktursvängningar är kostsamma genom att de har en negativ effekt på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Eftersom stora investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. En kraftig lågkonjunktur slår dessutom ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs. Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till lägre kompetens och därmed sjunkande produktivitet hos de som blir arbetslösa. Detta kan på sikt leda till en varaktigt högre arbetslöshet. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar dessutom förutsättningarna för hushåll och företag att fatta rationella beslut.

2.1.4 Långsiktigt hållbara offentliga finanser

För att företag, medborgare och de finansiella marknaderna ska ha förtroende för finanspolitiken, måste de offentliga finanserna vara långsiktigt hållbara. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skulduppbyggnad, vilket riskerar att leda till att fokus måste flyttas från politiska åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. De svenska erfarenheterna från krisen i början av 1990-talet, och den svåra statsfinansiella situation många länder i Europa nu befinner sig i, är tydliga exempel på detta.

Den offentliga sektorns finanser brukar anses vara hållbara om den offentliga sektorns så kallade intertemporala budgetrestriktion är uppfylld. Den säger att den initiala (nuvarande) offentliga nettoskulden, uttryckt som andel av BNP, ska täckas av nuvärdet³ av alla framtida årliga primära finansiella sparanden. I praktiken kan dock den intertemporala budgetrestriktionen uppfyllas på flera olika sätt, men vissa sätt är att föredra framför andra. Exempelvis är restriktionen uppfylld om nuvarande generationer drar på sig stora skulder förutsatt att de sedan finansieras av framtida generationer. En sådan finansiering skulle dock leda till orättvisa mellan generationerna. Alternativt kan stora underskott

³ Med nuvärde avses att man i kalkylen tar hänsyn till att en krona i framtiden är värd mindre än en krona i dag.

under en begränsad period finansieras genom framtida skattehöjningar. Detta skulle dock bidra till en försämrad effektivitet i ekonomin. Den intertemporala budgetrestriktionen kan också uppfyllas genom att höga initiala skulder finansieras via högre inflation eller genom kraftiga uppgångar av riskpremierna som minskar värdet på utestående statsobligationer. Erfarenheten visar att en sådan finansiering i de allra flesta fall leder till stora och långvariga problem i ekonomin.⁴ Regeringens utgångspunkt är att finanspolitiken är långsiktigt hållbar om den utformas på ett sådant sätt att den intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld utan att det leder till orättvisa mellan generationer, behov av framtida skattehöjningar, höjd inflation eller höjda riskpremier.

2.2 Den finanspolitiska beslutsprocessen och vikten av demokratisk förankring

Det finns flera olika finanspolitiska mål och medel. Det innebär att det ofta uppstår målkonflikter och avvägningsproblem som måste hanteras av det politiska systemet. I vissa fall går det att åstadkomma lösningar som ligger i linje med samtliga mål eller som åtminstone inte ger upphov till uppenbara målkonflikter. I många andra fall är det nödvändigt att göra prioriteringar mellan de olika målen, vilket kräver politiska överväganden.

De olika målen för finanspolitiken kan mot denna bakgrund inte behandlas var för sig. Stabiliseringspolitiken kan inte frikopplas från fördelningspolitiken. När regeringen föreslår stabiliseringspolitiska åtgärder, måste hänsyn även tas till fördelningspolitiska aspekter. Vissa stabiliseringspolitiska åtgärder kan vara att föredra framför andra när även fördelningspolitisk hänsyn tas. Stabiliseringspolitiken kan inte heller frikopplas från strukturpolitiken. I vissa situationer kan det exempelvis vara motiverat att tidigarelägga vissa strukturella reformer som ändå skulle ha genomförts om de samtidigt i det aktuella konjunkturläget har en positiv stabiliseringspolitisk effekt. På liknande sätt kan fördelningspolitiken inte heller frikopplas från strukturpolitiken. Vid utformningen av fördelningspolitiken måste exempelvis drivkrafterna för arbete och tillväxt beaktas. Politiska beslut innebär med andra ord att avvägningar och prioriteringar måste göras och det finns inget enkelt eller entydigt svar på hur detta ska göras. De avvägningar och prioriteringar som varje regering slutligen måste göra resulterar i de bedömningar och förslag som regeringen lämnar till riksdagen. Finanspolitiska beslut är således förknippade med en rad olika avvägningar och prioriteringar. Politik är samtidigt en förhandling där det slutliga utfallet inte sällan är resultatet av olika kompromisser. Därför kan finanspolitiska beslut inte vara mekaniska eller i alla sina delar beskrivas utifrån ett antal principer. Det finns sedan den offentliga finansiella krisen under 1990-talet dock en bred politisk enighet kring vikten av sunda offentliga finanser och hur det budgetpolitiska

⁴ Se departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4), för en utförligare diskussion om den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion.

ramverket ska användas för att uppnå detta. Det finns därtill hög grad av samsyn kring ett antal principer för hur stabiliseringspolitiken och åtgärder riktade till de finansiella marknaderna bör utformas. Stabiliseringspolitiken och åtgärder riktade till den finansiella sektorn har under vissa perioder varit en källa till både instabilitet och statsfinansiella problem. Det är därför viktigt att det finns klara principer på dessa områden. Vid sidan av dessa principer finns också ett antal allmängiltiga principer för öppenhet och tydlighet i finanspolitiken som kan bidra till ökad transparens och till att den förda finanspolitiken får avsedd effekt. Alla dessa principer utgör det finanspolitiska ramverket.

Det är viktigt att betona att syftet med ett finanspolitiskt ramverk inte är att frånta demokratiskt valda företrädare beslutanderätt över finanspolitiken. Finanspolitiken ska för att vara legitim avspegla värderingar. Ingen kan ersätta politiska företrädare i rollen att samla upp och kanalisera värderingar. Det politiska systemet har en nyckelroll för mobilisering, debatt, kontroll och ansvarsutkrävande i samhället samt för att föra och väga samman åsikter och uppfattningar till helhetsorienterade lösningar. Förmågan att på ett för alla accepterat vis göra avvägningar och kompromisser mellan skilda intressen bidrar till att ge det politiska systemet dess legitimitet. Valet mellan olika handlingsalternativ ska därför i en demokrati göras av folkvalda politiker som i framtida val får ta ansvar för sina ställningstaganden. Genom detta får de finanspolitiska besluten en demokratisk förankring. Finanspolitiken kommer därför generellt sett att anpassas efter de aktuella parlamentariska förhållanden som bildat grund för sittande regering. Detta innebär att det varken är möjligt eller önskvärt att ersätta den politiska beslutsprocessen med mekaniska regler med bibehållen legitimitet för de fattade besluten. Det politiska systemet kan dock använda sig av lagar och principer för att nå långsiktigt hållbara offentliga finanser.

De slutgiltiga besluten från riksdag och regering angående finanspolitiken är således en avvägning mellan betydligt fler faktorer än de principer som det finanspolitiska ramverket omfattar. Ramverket utgör dock en övergripande styråra för finanspolitiken som framför allt syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. I efterföljande avsnitt beskrivs det finanspolitiska ramverkets olika delar och hur regeringen tillämpar ramverket.

3 Det budgetpolitiska ramverket

Det budgetpolitiska ramverket är en del av det finanspolitiska ramverket. Det omfattar en stram statlig budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. Det budgetpolitiska ramverket har fungerat väl under olika regeringar.

Trovärdiga budgetpolitiska mål skapar förutsägbarhet om framtiden och gör att genomförda åtgärder kan få större genomslag eftersom företag och hushåll kan förvänta sig att det budgetpolitiska ramverket kommer att respekteras även i framtiden. För att skapa trovärdighet är det också viktigt att det vid eventuella avvikelser vidtas åtgärder för att

hantera dessa. Det är dock svårt att i förväg precisera exakt vilka åtgärder som kommer att vidtas i händelse av avvikelser från de budgetpolitiska målen. Det beror på att hänsyn inom finanspolitiken måste tas till en mängd faktorer som varierar från läge till läge och kommande års budget alltid är föremål för politiska förhandlingar. Regeringen anger dock i såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen den inriktning på politiken som är nödvändig för att de budgetpolitiska målen ska respekteras.

Nedan beskrivs det budgetpolitiska ramverket, hur regeringen tillämpar detta och hur regeringen principiellt hanterar avvikelser från de budgetpolitiska målen. Avsnittet inleds med en bakgrund och motivering till det budgetpolitiska ramverket.

3.1 Motiv till budgetpolitiska ramverk

Budgetpolitiska ramverk används i den politiska beslutsprocessen för att skapa bättre förutsättningar för att de övergripande målen för finanspolitiken ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Erfarenheter av tidigare statsfinansiella kriser visar på vikten av tydliga budgetpolitiska mål och restriktioner samt en väl utformad budgetprocess för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna uppnås. Under 1970- och 1980-talen saknades tydliga mål och regler för budgetpolitiken och budgetprocessen var betydligt mindre stram jämfört med vad den är i dag. Detta medförde att kortsiktiga överväganden fick större vikt på bekostnad av den långsiktiga hållbarheten. Ett exempel på detta är den expansiva finanspolitik som bedrevs i Sverige på 1970- och 1980-talen som kortsiktigt pressade ner arbetslösheten under den varaktigt hållbara nivån. Det skedde till priset av hög inflation, svag konkurrenskraft och offentliga underskott. Denna erfarenhet visar att det i den politiska beslutsprocessen behövs ett trovärdigt ankare för att minska risken för återkommande underskott (s.k. deficit bias). Genom budgetpolitiska mål och regler för finanspolitiken samt en stram budgetprocess främjas långsiktighet i den politiska beslutsprocessen. Detta är bakgrunden till varför ett budgetpolitiskt ramverk infördes i Sverige i kölvattnet av den ekonomiska krisen under 1990-talet. Det fanns då en bred politisk samsyn om att det var viktigt att införa ett budgetpolitiskt ramverk för att undvika att tidigare misstag i politiken skulle upprepas. Denna samsyn finns i allt väsentligt kvar. Det finns dock en risk för att regelefterlevnaden eroderas över tiden i takt med att minnet av tidigare offentligfinansiella kriser försvagas. Ett sätt att tydligt förankra politiken kring dessa budgetpolitiska principer är att i ökad utsträckning göra det budgetpolitiska ramverket lagbundet. De sammanställningar som gjorts av erfarenheterna av budgetpolitiska ramverk i olika länder, visar att ramverk som till stora delar är reglerade i lag generellt sett är mer verkningsfulla än de som inte är det.⁵ De centrala delarna av det svenska budgetpolitiska ramverket är lagfästa.

⁵ Se bl.a. IMF (2009), "Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", Staff Paper.

En central del av det budgetpolitiska ramverket är den reformerade statliga budgetprocess som infördes i mitten av 1990-talet. Reformen innebar att budgeten gjordes medelfristig och att den kom att utgå från ett uppifrån och ned-perspektiv, där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Denna budgetprocess bidrar till att summan av alla budgetförslag inte blir större än vad som är förenligt med hållbara offentliga finanser. Finansdepartementet har här en sammanhållande roll samt ett ansvar för tidsplan, riktlinjer för budgetarbetet och processen för budgetförhandlingarna. Finansdepartementet ansvarar även för underlag i form av makroekonomiska prognoser och bedömning av reformutrymme alternativt behov av budgetförstärkningar.

Budgetprocessens medelfristiga karaktär underlättar för en separation mellan diskussionen om budgetutrymme, å ena sidan, och behov och önskvärda utgifter, å andra sidan. Taket för statens utgifter fastslås av riksdagen minst tre år i förväg. Tidsperspektiven i de politiska diskussionerna är dock ofta kortare än så varför utgiftstrycket vanligtvis inte är lika påtagligt för det tredje tillkommande året i samband med att utgiftstaket fastslås för detta år som när diskussionerna förs om nästkommande års utgifter.

Budgetprocessen regleras i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. I mitten av april lämnar regeringen över den ekonomiska vårpropositionen till riksdagen. Den innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken inklusive en bedömning av utgiftstakets nivå för slutåret i prognosperioden. Riksdagens beslut om vårpropositionens riktlinjer omsätts sedan till ett konkret årligt budgetförslag under hösten. Själva budgetarbetet koncentreras därför till budgetpropositionen (se vidare avsnitt 7.1).

Finansdepartementet gör löpande nya bedömningar av den ekonomiska utvecklingen, vilket bland annat kan leda till att delar av budgeten behöver ändras under pågående budgetår. Regeringen lämnar förslag på sådana ändringar till riksdagen samlat i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

3.2.1 Budgetberedningen

De fasta rutiner som ligger till grund för arbetet i Regeringskansliet bidrar till att främja ett effektivt och ändamålsenligt arbetssätt samt säkerställer att Regeringskansliet kan vara ett fungerande stöd för regeringen.

Budgetarbetet inom Regeringskansliet är inte närmare lagreglerat utan bestäms av regeringen och Regeringskansliet. Grundläggande för arbetet är principen om gemensam beredning som regleras i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga, berörda statsråd. Ärenden som har

finansiell innebörd för staten eller andra ekonomiska konsekvenser för det allmänna ska alltid beredas med Finansdepartementet. Finansdepartementet har i uppgift att tillse att det samlade resultatet av den interna budgetprocessen är förenligt med de budgetpolitiska målen. Utgångspunkten för den interna budgetprocessen inom Regeringskansliet är ett helt förslag till budget där styrårorna är utgiftstaket, över-skottsmålet och det tillgängliga reformutrymmet.

Budgetprocessen startar med att konsekvensberäkningar⁶ för de fyra kommande åren tas fram. Finansdepartementet analyserar dessa beräkningar och prövar om de beräknade inkomsterna och utgifterna gör det möjligt att nå de budgetpolitiska målen för de närmaste åren. Om målen inte kan nås tas det fram förslag på budgetförstärkningar. Samtliga departement är ansvariga för att det finns tillräckligt underlag för att kunna göra övergripande prioriteringar mellan olika sektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statens budget samt för att pröva det offentliga åtagandet. Finansdepartementet har i detta arbete en sammanhållande roll och ansvarar för att bedömningarna är konsistenta mellan olika områden.

3.2.2 Finansieringsprinciper

Det interna beredningsarbetet av budgeten styrs även av ett antal finansieringsprinciper. Principerna är en direkt följd av riksdagens beslut om utgiftstak och mål för den offentliga sektorns finansiella sparande och är viktiga för att få en långsiktig stabilitet i den statliga utgifts-utvecklingen. De budgetpolitiska målen bidrar till strama finansieringsprinciper på såväl budgetens utgifts- som inkomstsida.

Huvudprincipen för statens utgifter i budgetarbetet är att utgifts-ökningar ska finansieras med utgiftsminskningar. Av detta följer att varaktiga utgiftsökningar ska finansieras med varaktiga utgiftsminskningar. Detta innebär att tillfälliga besparingar inte kan användas för att finansiera fleråriga utgiftsökningar. Vidare ska finansieringen av en reform kunna härledas till en föreslagen regeländring eller annan konkret åtgärd. Eventuella s.k. dynamiska effekter bör inte utgöra grund för finansiering. Dock bör dynamisk analys ingå som en del av beslutsunderlaget.

Inkomster vid försäljning av statliga tillgångar, utdelningar eller återbetalning av statligt kapital redovisas mot inkomstitlar och specialdestineras därmed inte till finansiering av ökade utgifter inom specifika verksamhetsområden. Inkomster från försäljning av statliga bolag används för amortering av statsskulden.⁷

⁶ Utgiftsprognoser för respektive utgiftsområde.

⁷ Vid försäljning av aktier som förvärvats enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ska dock intäkterna tillföras det konto i Riksgäldskontoret som är en del av den s.k. stabilitetsfonden (prop. 2008/09:61 s. 47). När medel tillförs stabilitetsfonden minskar statsskulden med motsvarande belopp.

Bestämmelser om omfattningen av statens budget finns i budgetlagen. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (3 kap. 3 §), den så kallade fullständighetsprincipen. Vidare ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag (3 kap. 4 §). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida. Undantag från bruttoprincipen får göras i de fall riksdagen har beslutat att inkomster får tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag (specialdestination). Sådana inkomster ska inte budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar. Undantaget omfattar inte inkomster av skatter utan dessa ska alltid budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar (3 kap. 6 §).

I budgetlagen finns en särskild bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar (3 kap. 5 §). Bestämmelsen tar sikte på sådana stöd som normalt ska finansieras med anslag och som inte har någon koppling till skattelagstiftningen vare sig i form av skattenedsättningar eller på annat sätt är en del av skattelagstiftningen utan endast redovisas som krediteringar på skattekonto. Sådana stöd betraktas i nationalräkenskapssammanhang som utgifter.

Även redovisningsprinciperna är viktiga. Budgetlagen reglerar vilka principer som ska gälla för olika typer av inkomster och utgifter (4 kap. 2 och 3 §§). På inkomstsidan gäller att inkomster av skatter och avgifter ska redovisas mot inkomsttitel det budgetår som intäkterna hänför sig till, vilket betyder att skatterna och avgifterna ska redovisas det aktuella beskattningsåret. Övriga inkomster ska redovisas mot inkomsttitel det budgetår som inkomsterna hänför sig till, dvs. vid debiterings- eller faktureringsstillfället. På utgiftssidan gäller att utgifter för transfereringar ska redovisas det budgetår då betalning sker och förvaltningsutgifter ska redovisas det budgetår som kostnaderna hänför sig till och övriga utgifter ska redovisas det budgetår som utgifterna hänför sig till, dvs. i praktiken det år som fakturering eller motsvarande sker. Den kassamässiga redovisningsprincipen för transfereringar tillämpas som regel så att utbetalningen av en transferering sker det år stödet avser. Vid exceptionella omständigheter kan avsteg behöva göras från denna princip. Detta bör då motiveras av regeringen.

3.2.4 Riksdagens behandling av budgeten

Enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen ska riksdagen tillämpa en modell för beredning och beslut om statens budget med ett tydligt uppifrån och ned-perspektiv (rambeslutsmodellen). Riksdagen tar i ett första steg i ett beslut ställning till utgiftsramar för de av riksdagen beslutade 27 utgiftsområdena och en beräkning av inkomsterna på statens budget. Det är finansutskottet som bereder dessa. Under beredningen inhämtas yttranden från andra utskott. Finansutskottet utformar därefter ett samlat förslag som behandlas av riksdagen. I ett andra steg behandlas anslagsfrågorna för de olika utgiftsområdena i utskotten. Eftersom

utgiftsramarna redan är beslutade i det första steget, utgör dessa en bindande restriktion i det andra steget. Det betyder att det i detta skede bara är möjligt att föreslå ett ökat anslag inom ett utgiftsområde om detta samtidigt åtföljs av ett förslag om minskning av ett annat anslag inom samma utgiftsområde.

Skr. 2010/11:79

3.3 Överskottsmålet

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att dels lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns sparande (2 kap. 1 §), dels att vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås (9 kap. 2 §). Normalt följs målet upp i den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen samt i årsredovisningen för staten. Riksdagen har fastställt överskottsmålet till att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.⁸ Nuvarande nivå på överskottsmålet ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.⁹

3.3.1 Motiven till överskottsmålet

Motiven bakom överskottsmålet är att det ska bidra till¹⁰:

1. Långsiktigt hållbara offentliga finanser så att medborgarna, företagen och finansmarknaden har förtroende för finanspolitiken.
2. Tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Överskottsmålet bidrar till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättningen riskerar att bli ohållbar.
3. En jämn fördelning av resurser mellan generationerna. I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Ett relativt högt medelfristigt offentligt sparande under demografiskt gynnsamma år innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering.
4. Ekonomisk effektivitet. Överskottsmålet främjar ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att

⁸ Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet från och med 2007 inte längre får räknas med i det finansiella sparandet, genomfördes en teknisk nedjustering av överskottsmålet från 2 till 1 procent av BNP. Se prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220.

⁹ Prop. 2009/10:100, bet. 2009/10:FiU20, rskr. 2009/10:387.

¹⁰ Se vidare prop. 2009/10:100 avsnitt 4.

Långsiktigt hållbara offentliga finanser är en nödvändig restriktion för att nå de övriga motiven för överskottsmålet. Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara tappar de finansiella marknaderna, hushåll och företag förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta leder i sin tur till en process där det till slut kan bli svårt eller mycket dyrt för staten att låna.

Mot bakgrund av erfarenheterna från den finanskris som inleddes 2008 finns därutöver goda skäl för att tillse att överskottsmålet bidrar till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättning riskerar att bli ohållbar. Erfarenheten visar dessutom att det i samband med större globala konjunkturbedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna ofta är små och öppna ekonomier med egen valuta som är särskilt utsatta. Att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme i form av överskott i linje med överskottsmålet och en låg skuldkvot ger politiken styrka. Regeringen tillmäter detta motiv till överskottsmålet stor vikt.

Givet att stor vikt läggs vid att överskottsmålet ska tillgodose att det finns en buffert i sparandet för att kunna möta kraftiga konjunkturbedgångar utan risk för snabb skuldökning, bör överskottsmålet främst vara framåtblickande. Även graden av skuldsättning har betydelse för förmågan att bedriva stabiliseringspolitik. Stabiliseringspolitiken är som regel mindre effektiv vid höga skuldnivåer. I Sveriges nuvarande offentligfinansiella läge med en relativt god skuldposition, är dock det centrala att inte hamna i ett läge med stora underskott med den risk för snabbt växande statsskuld som det innebär, och inte att sikta på en viss skuldnivå till en viss tidpunkt.¹¹ Skuldens nivå måste dock givetvis beaktas när bedömningar görs av den lämpliga nivån på överskottsmålet.

När det gäller överskottsmålets bidrag till en jämn fördelning av resurser mellan generationer och ekonomisk effektivitet kan överskottsmålet endast användas för att hantera den del av ökningen av andelen äldre som beror på *temporära* förändringar i ålderskohorternas storlek, dvs. det kan inte användas för att på lång sikt hantera de trendmässigt ökade offentligfinansiella kostnader som kan uppstå på grund av att medellivslängden ökar över tiden. Överskottsmålet kan inte heller användas för att på lång sikt förfinansiera framtida krav på en högre kvalitet i välfärden. Dessa kostnadsökningar måste framtida generationer finansiera själva, inte minst eftersom framtida generationer kommer att ha en högre välfärdsnivå via ekonomisk tillväxt.¹²

¹¹ Det finns ett samband mellan finansiellt sparande och nettoskulden som innebär att nettoskulden, givet antagandet att några värdetförändringar inte sker, konvergerar mot ett visst värde vid ett konstant finansiellt sparande. Ett positivt sparande i form av ett överskottsmål innebär därmed inte att de offentliga tillgångarna ökar som andel av BNP. Vid ett överskottsmål om 1 procent och en nominell BNP-tillväxt på 5 procent kommer de offentliga finansiella nettotillgångarna att på sikt närma sig och fluktuera kring 20 procent av BNP.

¹² Se vidare avsnitt 12 i 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100).

Eftersom det finns flera motiv till överskottsmålet, kan det inte uteslutas att den lämpliga nivån på målet kan ändras beroende på vilken vikt som läggs vid de olika motiven. Det är viktigt att det görs en återkommande analys av överskottsmålets nivå för att tillse att den valda nivån stödjer de motiv för överskottsmålet som anges. För att målet ska ha en styrande funktion bör samtidigt denna typ av översyn inte göras allt för ofta.¹³

3.3.2 Principer för bedömning av avvikelser från överskottsmålet

Det är viktigt att det finns tydliga principer för hur överskottsmålet följs upp. Eftersom överskottsmålet främst utgör ett framåtblickande ankare för finanspolitiken, utifrån vilket ett reformutrymme eller behov av budgetförstärkning fastställs, stäms överskottsmålet i första hand av utifrån ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att indikera om det finns systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. Om systematiska avvikelser leder till en kraftigt förändrad skuldnivå kan detta även innebära att det finns skäl att ompröva överskottsmålets nivå och tillämpning.

Att överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procents sparande varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna. Dessutom skulle de automatiska stabilisatorerna då inte tillåtas att verka fritt (se vidare avsnitt 5.2). Formuleringen av målet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det samtidigt mer komplext att följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet, eftersom det är nödvändigt att vid bedömningen inte bara se till det faktiska finansiella sparandet utan också hur konjunkturläget påverkar det finansiella sparandet. Om exempelvis resursutnyttjandet är högt kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Det går med andra ord inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. På samma sätt skulle det genomsnittliga sparandet bli för högt om målet för sparandet uppnås även under utpräglade lågkonjunkturår. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet följs upp och storleken på ett reformutrymme eller behov av budgetförstärkning fastställs. Konjunkturläget kan dock inte mätas entydigt eftersom det inte finns en enskild mätmetod som på ett precist sätt mäter konjunkturläget och därmed måluppfyllelsen. Trots detta måste en utvärdering med

¹³ Finansdepartementet genomförde en sådan översyn 2010, se departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Regeringen gjorde i 2010 års ekonomiska vårproposition bedömningen att det för närvarande inte finns någon betydande konflikt mellan de angivna motiven till överskottsmålet.

nödvändighet ta hänsyn till konjunkturen. Av detta skäl arbetar Skr. 2010/11:79 regeringen med flera olika *indikatorer* för att följa upp överskottsmålet.

Flera indikatorer används för att följa upp överskottsmålet

För att upptäcka eventuella systematiska felaktigheter i finanspolitiken som kan minska sannolikheten för att överskottsmålet klaras framöver, använder regeringen ett *bakåtblickande* tioårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet. Det omfattar således genomsnittet av det finansiella sparandet för de senaste tio utfallsåren. Vid tolkningen av detta genomsnitt tas även hänsyn till det genomsnittliga konjunkturen under denna tioårsperiod. Ett sparande som under en sådan tioårsperiod i genomsnitt ligger nära 1 procent av BNP, samtidigt som resursutnyttjandet i genomsnitt varit normalt under perioden (mätt som att det så kallade BNP-gapet ligger nära noll i genomsnitt), indikerar att det inte finns några allvarliga systematiska fel i finanspolitiken.

För den *framåtblickande* uppföljningen av överskottsmålet, använder regeringen som indikatorer ett mått på det så kallade strukturella sparandet och ett sjuårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge.¹⁴ Ett positivt strukturellt sparande (dvs. som är större än noll procent av BNP) visar att det finns ett varaktigt underliggande överskott i de offentliga finanserna som är oberoende av konjunkturläget. Ett strukturellt sparande som ligger nära 1 indikerar att det finansiella sparandet ligger i nivå med överskottsmålet ett givet år. Sjuårsindikatorn är ett sjuårigt centrerat medelvärde för det finansiella sparandet. Indikatorn för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet det angivna året, de tre åren före det angivna året, samt de tre åren efter det angivna året.¹⁵ Medan det strukturella sparandet visar hur det finansiella sparandet förhåller sig till målet ett enskilt år, visar sjuårsindikatorn hur det finansiella sparandet förhåller sig till målet i genomsnitt under den sjuårsperiod som indikatorn omfattar.¹⁶

Överskottsmålet stäms av utifrån en samlad bedömning

Det faktum att konjunkturläget inte kan mätas entydigt gör att överskottsmålet med nödvändighet måste stämmas av utifrån en samlad bedömning av de olika indikatorerna. Vid denna samlade bedömning väger regeringen också in flera andra faktorer, framför allt osäkerheten i bedömningen och riskbilden.

¹⁴ I beräkningen av det strukturella sparandet justeras det finansiella sparandet för konjunkturläget, men även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Ett utvecklingsarbete pågår i Finansdepartementet i syfte att vid beräkningen av det strukturella sparandet kunna ta hänsyn till att olika typer av konjunkturstörningar kan påverka det finansiella sparandet på olika sätt.

¹⁵ Även sjuårsindikatorn justeras för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster.

¹⁶ Se budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, avsnitt 4 för en utförligare beskrivning och motivering av dessa indikatorer och hur de tillämpas i praktiken.

Osäkerheten i bedömningen: Prognosen av det faktiska finansiella sparandet är mycket osäker. Under perioden 2000–2006 uppgick prognosfelet till nästan 2 procent av BNP. Detta prognosfel gör att beräkningen av strukturellt sparande och sjuårsindikatorn omgärdas av stor osäkerhet. För det strukturella sparandet redovisas heller inget utfall. Det finns flera olika metoder som kan användas för att beräkna det strukturella sparandet som kan ge olika resultat. Synen på det strukturella sparandet kan dessutom ändras väsentligt för år bakåt i tiden, ofta beroende på att bedömningen av resursutnyttjandet (BNP-gapet) ändras. Under exempelvis perioden 2000–2006 reviderades det strukturella sparandet ned med i genomsnitt 1,2 procent av BNP mellan den första bedömningen och den senast gjorda bedömningen för ett enskilt år. För vissa år under denna period uppgick revideringen till flera procentenheter.

Riskbilden: Vid bedömningen av eventuella avvikelser från överskottsmålet under prognosperioden väger regeringen in riskbilden. Ett särskilt problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Det kan innebära att de offentligfinansiella underskott som uppstår under en djup lågkonjunktur inte vägs upp av de överskott som uppstår under efterföljande högkonjunktur. Vid den sammantagna bedömningen av måluppfyllelsen tar därför regeringen även hänsyn till denna faktor.

Detta visar sammantaget att det är viktigt att väga in flera faktorer vid utvärderingen av måluppfyllelsen och att en sådan bedömning därför inte kan göras mekaniskt. En betydligt enklare och därmed mer mekanisk utvärdering skulle riskera att leda till allvarliga fel i finanspolitiken. Regeringens utgångspunkt är dock att så tydligt som möjligt redovisa de faktorer den tagit hänsyn till när den gör den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. En transparent redovisning gör det möjligt för externa granskare att värdera denna bedömning.

3.3.3 Principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet

För att överskottsmålet ska fungera som ett ankare för finanspolitiken är det viktigt att eventuella avvikelser korrigeras även om detta inte, som konstaterades ovan, kan ske på ett mekaniskt vis. Det finns dock ett antal principer som regeringen tillämpar för hur avvikelser från målet bör hanteras. Dessa är kopplade till avvikelsernas storlek och konjunkturläget. Nedan beskrivs dessa principer för hur regeringen hanterar den potentiella målkonflikten mellan överskottsmålet och målet att finanspolitiken inte ska vara procyklisk. Det bör dock betonas att i verkligheten kompliceras ofta finanspolitikens utformning av att andra hänsyn måste tas vid sidan av konjunkturrell stabilitet. Vid en bedömning av *när* och *hur* en avvikelse ska korrigeras, måste en samlad bedömning göras utifrån såväl stabiliserings- fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Mot denna bakgrund ska därför beskrivningen nedan i första hand ses som en principskiss (se vidare avsnitt 2.1 och 5.2).

Eftersom prognoserna av de offentliga finanserna är väldigt osäkra är det inte rimligt att små målavvikelser under budgetåret föranleder en

omläggning av politiken. Detta skulle ge en icke önskvärd ryckighet i politiken. Om den prognostiserade avvikelserna däremot bedöms öka markant efter budgetåret kan det föranleda åtgärder även om avvikelserna under budgetåret är liten. Eftersom överskottsmålet inte syftar till att nå en viss skuldnivå vid en given tidpunkt är små avvikelser från överskottsmålet i sig inget stort problem, förutsatt att dessa inte alltid tenderar att gå åt samma håll. Osäkerheten får dock inte utnyttjas på ett systematiskt sätt för att skapa utrymme för ofinansierade reformer.

När det gäller vid vilken tidpunkt avvikelser ska korrigeras är konjunkturell hänsyn viktig. Om exempelvis det offentliga sparandet varaktigt bedöms vara högre än överskottsmålet och därför bör sänkas genom skattesänkningar eller utgiftsökningar, kan detta vara olämpligt att genomföra under konjunkturellt goda år. En strikt tolkning av målet att finanspolitiken inte ska vara procyklisk (se vidare avsnitt 5) innebär att ett offentligt sparande som varaktigt bedöms ligga över (under) överskottsmålet inte kan åtgärdas förrän vid nästa konjunkturedgång (konjunkturuppgång). Det finns dock anledning att precisera detta mål. Antag att det offentliga sparandet varaktigt bedöms överstiga överskottsmålet. Om inte en konjunkturedgång antas vara nära förestående bör det trots detta vara möjligt att dra ner det finansiella sparandet i viss utsträckning. Det måste då säkerställas att effekterna på efterfrågan inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem (se vidare avsnitt 5). Hur stora reformer som kan komma i fråga beror på den aktuella ekonomiska situationen, på hur mycket det offentliga sparandet bedöms överstiga överskottsmålet, på hur reformerna bedöms påverka efterfrågan och på hur tidsprofilen för effekterna ser ut. En ytterligare aspekt är om den tilltänkta åtgärden är strukturellt riktig, dvs. i vilken utsträckning den kan förväntas förbättra ekonomins funktionssätt. I figuren nedan sammanfattas de målkonflikter finanspolitiken kan stå inför när en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras med hänsyn tagen till konjunkturläget.

Om det offentliga sparandet varaktigt bedöms överstiga (understiga) överskottsmålet, samtidigt som resursutnyttjandet är lågt (høgt), kan saldiförsvagande (saldoförstärkande) åtgärder vidtas i relativt snabb takt, vilket som regel också leder till ett mer balanserat resursutnyttjande. I detta sammanhang tas också hänsyn till om de risker som omgärdar prognosen är symmetriskt fördelade eller ej. Om den önskade saldiförsvagningen är av stor magnitud, kan den med fördel delas upp över flera år, om det är motiverat av konjunkturläget.

När resursutnyttjandet däremot bedöms vara normalt, samtidigt som det offentliga sparandet varaktigt avviker från överskottsmålet, bör åtgärder vidtas i försiktigare takt. Strukturellt riktiga reformer kan motivera en mer expansiv politik än i annat fall. Om resursutnyttjandet däremot är høgt (lågt) samtidigt som det offentliga sparandet varaktigt överstiger (underskrider) överskottsmålet, bör saldiförsvagande (saldoförstärkande) reformer huvudsakligen vidtas först när konjunkturen mattas av (stärks).

Hantering av avvikelser för överskottsmålet med hänsyn tagen till konjunkturläget

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

Figuren ovan ska i första hand ses som en stilistisk beskrivning av olika beslutssituationer. I praktiken kan det finnas andra omständigheter än de som beskrivs i figuren som också kan behöva vägas in vid bedömningen av hur en avvikelse från överskottsmålet bör hanteras i en viss situation. Ett exempel på en sådan omständighet är att ekonomin kan drabbas av konjunkturstörningar som inte är symmetriska. I figuren förutsätts konjunkturstörningarna vara symmetriska. Om det finansiella sparandet bedöms ligga varaktigt under överskottsmålet i en lågkonjunktur antas i figuren att det går att tajma nödvändiga budgetförstärkningar till en efterföljande konjunkturuppgång för att inte finanspolitiken ska förstärka konjunkturedgången. Det är dock möjligt att ekonomin utsätts för ytterligare en negativ konjunkturstörning innan ekonomin nått upp till ett normalt resursutnyttjande. I sådana situationer är det nödvändigt att väga målet att finanspolitiken inte ska vara pro-cyklisk mot risken för att de offentliga finanserna inte ska uppfattas som långsiktigt hållbara. Om de offentliga finanserna inte upplevs som långsiktigt hållbara kan det motivera budgetförstärkande åtgärder även i en lågkonjunktur.

Det bör också poängteras att figuren i första hand syftar till att beskriva de målkonflikter som kan finnas vid initiala avvikelser från överskottsmålet, sett till restriktionen att finanspolitiken normalt sett inte ska vara procyklisk. Det kan också uppstå situationer då sparandet initialt redan ligger i nivå med överskottsmålet men då det finns stabiliseringspolitiska skäl att *temporärt* avvika från överskottsmålet. Det är dock viktigt att det finns klara principer för stabiliseringspolitiken så att stabiliseringspolitiska argument inte används för att motivera avsteg från överskottsmålet som görs av andra skäl. Principerna för stabiliseringspolitiken behandlas i avsnitt 5.

3.4 Utgiftstaket

Utgiftstaket för staten infördes 1997. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, är

regeringen enligt budgetlagen skyldig att vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika detta (2 kap. 4 §).

Vilka utgifter som utgiftstaket ska omfatta regleras inte i lag. Samtliga utgiftstak som hittills använts har emellertid i princip haft samma omfattning. Den praxis som etablerats är att de takbegränsade utgifterna utgörs av budgetens utgiftsområden 1–25 och utgiftsområde 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. omfattas inte av utgiftstaket. Tillsammans med utgifterna i kommuner och landsting utgör de takbegränsade utgifterna i det närmaste de totala utgifterna för den offentliga sektorn. Utgiftstaket fastställs i nominella termer vilket ger en transparent och enkel uppföljning. Dessutom bidrar nominellt satta utgiftstak till att staten inte driver på inflationen.

Den praxis som utvecklats är att utgiftstaket inte ändras. Utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna ska vara densamma från det att utgiftstaket för ett nytt år fastställs till dess att det året passerat. Endast vid några enstaka tillfällen har utgiftstaket ändrats till följd av förändringar i inriktningen av budgetpolitiken och i dessa fall har utgiftstaket sänkts. Detta skedde t.ex. efter regeringsskiftet hösten 2006 då det tidigare beslutade utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor.

Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ompröva ett tidigare fastställt tak (bet. 1995/96:FiU10). Utan en sådan ordning skulle en ny regerings möjligheter att vidta förändringar i finanspolitiken kraftigt begränsas och finanspolitiken skulle inte heller kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar. Utöver detta kan det vara motiverat att ändra beslutade utgiftstak vid budgettekniska omläggningar, s.k. tekniska justeringar, för att utgiftstaket ska behålla sin ursprungliga stramhet (se avsnitt 3.4.2).

Den statliga budgetprocessen kännetecknas av ett tydligt medelfristigt uppifrån och ned-perspektiv (se också avsnitt 3.2). Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. Från det att taket fastställs för det tredje tillkommande året till dess att det året passerat, understryks behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det medelfristiga perspektivet minskar risken för att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter. I och med detta begränsas risken för en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på budgetens utgiftssida.

Utgiftstaket för staten är ett centralt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet, dvs. att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskotts målet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

3.4.1 Nivån på utgiftstaket

Beslutet om utgiftstak tydliggör det komplicerade förhållandet mellan å ena sidan regeringens möjlighet, att med riksdagens stöd, bedriva den politik som regeringen har fått mandat för, och å andra sidan behovet av budgetpolitiska regler som syftar till att underlätta för att i den politiska processen ta hänsyn till de långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna av den förda politiken.

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Såväl utgifternas sammansättning som den statliga sektorns totala omslutning och det nödvändiga skatteuttag som följer därav ger uttryck för bl.a. de ideologiska värderingar som ligger till grund för den politik som bedrivs. Det är därför rimligt att beslut om utgiftstakets nivå fattas av riksdagen. Samtidigt är den grundläggande idén bakom utgiftstaket att i hög grad frigöra diskussionen om hur stort utrymmet för statliga utgifter är från diskussionen om vilka utgifter som är nödvändiga eller angelägna. En meningsfull utgiftsbegränsning måste på ett eller annat sätt utgå från en övergripande tanke om hur den offentliga sektorn ska förhålla sig till den totala produktionen i landet. Nivån på utgiftstaket är på sikt avgörande för det totala skatteuttaget och nivån på ett nytt tak bör därmed överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara utan att de samhällsekonomiska kostnaderna blir för höga.

Regeringens överväganden som ligger bakom den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter och hur utgiftstaket kan tillämpas för att uppnå överskottsmålet och en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget. Exempel på bestämningsfaktorer som kan redovisas är:

- utgiftstakets relation till överskottsmålet,
- utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP,
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid, samt
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.

3.4.2 Tekniska justeringar av utgiftstaket

Varje beslut om nytt utgiftstak innebär att taket definieras på ett visst sätt i förhållande till de takbegränsade utgifterna. Det gäller dels vilka utgifter som omfattas av taket, dels hur dessa utgifter redovisas på statens budget. Från det att utgiftstaket fastställts för det tredje tillkommande året ska utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna vara densamma för det specifika året.

Under en så lång period sker emellertid normalt budgetmässiga förändringar av olika slag som förändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett förändrat samlat offentligt åtagande. Omvänt kan förändringar genomföras som påverkar det offentliga åtagandet men som av tekniska skäl inte påverkar de takbegränsade utgifterna, t.ex. beslut om kreditering av skattekonto. För att utgiftstaket

ska behålla den ursprungliga finansiella stramheten och vara förenligt med överskottsmålet under hela perioden måste därför beslutade tak justeras så att budgetförändringar av detta slag neutraliseras.

Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. För att föranleda en teknisk justering av utgiftstaket ska den förändring som ger upphov till justeringen inte ha samma nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, som på de takbegränsade utgifterna. Sedan utgiftstaket infördes 1997 har beslutade utgiftstak justerats tekniskt vid flera tillfällen (se t.ex. prop. 2010/11:1). Regeringen utgår från ett antal principer vid tekniska justeringar av utgiftstaket:

- Vid budgettekniska omläggningar som inte påverkar det offentliga åtagandet (t.ex. vid övergång från brutto- till nettoredovisning eller tvärtom) bör tekniska justeringar göras av ett beslutat utgiftstak, så att det bibehåller den ursprungligen avsedda stramheten i förhållande till den offentliga sektorns finansiella sparande. Det gäller oavsett om nettoredovisningen uppkommer på budgetens utgiftssida (t.ex. genom specialdestinering av avgifter) eller inkomstsida (t.ex. genom att utgifter krediteras mot en skattskyldigs skattekonto).¹⁷
- Tekniska justeringar bör göras oavsett om de höjer eller sänker utgiftstaket.¹⁸
- Vid förändringar som påverkar det offentliga åtagandet men som inte påverkar de takbegränsade utgifterna (t.ex. en reform med nya utgifter som krediteras mot en skattskyldigs skattekonto) bör tekniska justeringar genomföras för att bibehålla den ursprungligen avsedda stramheten för det offentliga åtagandet.

3.4.3 Budgeteringsmarginalens storlek

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturutvecklingen. Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara 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.¹⁹ Samtidigt finns det skäl för att budgeteringsmarginalen för det tredje året inte ska vara större än att utgiftstaket har en rimligt styrande effekt för utgiftsutvecklingen.

¹⁷ Se prop. 2010/11:40.

¹⁸ Se prop. 2009/10:5.

¹⁹ Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för det tredje året, det år för vilket ett nytt utgiftstak fastställs, ligger i linje med bedömningar som gjordes i betänkandena Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) och Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16).

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Budgeteringsmarginalen kan emellertid stegvis tas i anspråk för utgiftsreformer och andra utgifter som inte är en följd av konjunkturutvecklingen i takt med att behovet av en säkerhetsmarginal minskar. Det gäller under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet.

3.5 Det kommunala balanskravet

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå tillämpas sedan 2000 ett balanskrav för kommunsektorn (8 kap. 4 § kommunallagen). Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Om det finns synnerliga skäl för detta kan en kommun budgetera för tillfälliga underskott. Som synnerliga skäl kan räknas en stark finansiell ställning eller om kommunen inför åtgärder som under budgetåret medför kostnader men som på sikt främjar kostnadsbesparingar och god ekonomisk hushållning. Bedömningen av vad som är synnerliga skäl måste göras från fall till fall. Om en kommun eller ett landsting i efterhand uppvisar ett underskott ska avvikelsen som huvudregel återställas inom tre år (8 kap. 5 a §). Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte ska göras om detta är ett sådant planerat underskott som beslutats vid budgeteringstillfället, om orealiserbara förluster i värdepapper uppstått eller om det finns andra synnerliga skäl (8 kap. 5 b §). Möjligheten att endast delvis reglera ett negativt resultat eller att reglera detta under en längre tid än tre år ryms också inom begreppet synnerliga skäl enligt förarbetena.²⁰

Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska även, enligt kommunallagen, ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I förarbetena ges vissa vägledande exempel.²¹ Resultatet bör i normalfallet ligga på en nivå som reellt sett åtminstone konsoliderar ekonomin. I detta inbegrips hänsyn bl.a. till pensionsskulden och reinvesteringsbehovet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting därför fastställa bland annat de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag, motsvarar god ekonomisk hushållning. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en redovisning om huruvida balanskravet och målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Det kommunala balanskravet understödjer överskottsmålet. Välskötta finanser i kommuner och landsting bidrar till att överskottsmålet nås. Regeringen följer därför noga den kommunalekonomiska utvecklingen och redovisar denna i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

Eftersom den kommunala sektorns finanser är beroende av konjunkturen finns det en risk för att kommuner och landsting genom förändringar av utgifter och skatter agerar på ett sätt som kan bidra till att

²⁰ Prop. 1996/97:52, s.94.

²¹ Prop. 1996/97:52, s.33.

förstärka konjunktursvängningarna. Det kommunala balanskravet kan bidra till att förstärka detta beteende. Detta är i så fall ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur procykliska variationer i kommunernas och landstingens verksamheter kan förebyggas (dir. 2010:29). Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2011.

4 Extern uppföljning

För långsiktigt hållbara offentliga finanser är det viktigt med en väl fungerande extern uppföljning av både internationella och nationella aktörer. På internationell nivå sker uppföljning främst av EU men också av OECD och IMF medan ett antal myndigheter står för uppföljningen på nationell nivå.

Som EU-medlem förbinder sig Sverige och andra EU-länder att följa reglerna inom den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten. De mest centrala reglerna är de referensvärden som tillåts för det offentliga budgetunderskottet (3 procent av BNP) och den offentliga skuldsättningen (60 procent av BNP). Länderna ska också sätta upp medelfristiga mål för det finansiella sparandet som är förenliga med stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt pakten ska medlemsländerna i förebyggande syfte varje år lägga fram stabilitets- eller konvergensprogram för att redogöra för hur de avser att uppnå eller upprätthålla sunda offentliga finanser på medellång sikt. Europeiska kommissionen granskar programmen och rådet yttrar sig om dem. Om ett EU-land överskrider referensvärdet för underskottet kan rådet på förslag från kommission besluta om att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott. Förfarandet omfattar flera etapper, där även böter är möjliga för EMU-länder. Rådet kan även på förslag från kommissionen varna ett medlemsland om dess ekonomiska politik inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna eller om det finns en risk för EMU:s funktion.

För att stärka övervakningen av den ekonomiska politiken i EU införs från 2011 den så kallade europeiska terminen. Denna innebär huvudsakligen att granskningen av finanspolitiken (inom stabilitets- och tillväxtpakten) och strukturpolitiken (inom Europa 2020) kommer att ske parallellt. Syftet är främst att stärka förhandsdimensionen i granskningsprocessen genom att rekommendationer till medlemsstaterna bättre kan inlemmas i de nationella budgetprocesserna samtidigt som de nationella parlamentens roll och processer respekteras.

Utöver den europeiska terminen har kommissionen föreslagit att en ny EU-process för övervakning av makroekonomiska obalanser i medlemsländerna ska införas. Denna syftar till att ge utslag för medlemsstater som riskerar att bygga upp stora makroekonomiska obalanser som kan leda till offentligfinansiella problem. Övervakningen kommer att baseras på en lista med indikatorer och tröskelvärden. Om varningsmekanismen ger utslag ska en djupare analys göras av situationen i det enskilda landet och hur denna påverkar unionen. Om allvarliga obalanser anses föreligga kan rådet därefter aktivera den korrigerande delen av övervakningen. Rådet kan då på förslag av

kommissionen inleda ett ”förfarande vid alltför stora obalanser” för medlemsstaten i fråga. Detta innebär att rådet riktar rekommendationer till medlemsstaten samt att krav ställs på återkommande rapportering och analys till dess medlemsstaten vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med obalansen. Om förfarande vid alltför stora obalanser har inletts för ett land kommer detta dessutom att vara en förvärrande faktor i bedömningen av landet i granskningen inom stabilitets- och tillväxtpakten.

På EU-nivå tas det dessutom fram gemensamma, långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna i varje land för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet beaktas också i samband med utvärderingen av stabilitets- och konvergensprogrammen.

Även extern uppföljning på nationell nivå är viktig för en väl fungerande finanspolitik. I Sverige finns inga automatiska sanktioner om det budgetpolitiska ramverket inte följs. Däremot är det förenat med politiska kostnader att inte följa reglerna. De politiska kostnaderna är en följd av den breda uppslutning som finns kring regelverket både i det politiska systemet och bland allmänheten. En väl fungerande extern uppföljning är viktig för att de politiska kostnaderna av att inte följa ramverket ska vara höga.

Ett antal myndigheter under regeringen ansvarar för olika delar av uppföljningen av finanspolitiken på nationell nivå, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Finanspolitiska rådet, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Konjunkturinstitutet. Finanspolitiska rådet har ett särskilt ansvar att analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. En viktig utgångspunkt är att rådet ska granska uppfyllelsen av de av riksdagen fastställda målen och inte utvärdera målen i sig. Regeringen kommenterar rådets synpunkter i budgetpropositionen.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppdrag att granska den statliga verksamheten. Regeringen ska inom fyra månader från det att regeringen mottagit en granskningsrapport från Riksrevisionen lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av rapporten (4 kap. 18 § riksdagsordningen).

Stabiliseringspolitiken har historiskt sett flera gånger varit en källa till makroekonomisk instabilitet i Sverige. För att minska dessa problem har penningpolitiken delegerats till en självständig riksbank. Dessutom finns, mot bakgrund av tidigare erfarenheter, ett antal principer för finanspolitiken på detta område. Nedan beskrivs dessa principer.

5.1 Rollfördelningen mellan Riksbanken och regeringen

I en ekonomi med rörlig växelkurs, som den svenska, brukar penningpolitiken anses vara mer effektiv än finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument. Penningpolitiken har i Sverige delegerats till en självständig riksbank. Målet för Riksbanken är att i första hand upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat detta som ett mål för inflationen som innebär att den årliga förändringen av konsumentprisindex ska vara 2 procent. Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta görs genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, även strävar efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed vad som kallas flexibel inflationsmålspolitik. Det innebär inte att Riksbanken gör avkall på att inflationsmålet är överordnat.

En penningpolitik med inflationsmål, där vikt samtidigt läggs vid att stabilisera utvecklingen av realekonomin, bidrar till en balanserad utveckling även på de finansiella marknaderna. Erfarenheten visar dock att tillgångspriser och skuldsättning även med en sådan politik ibland kan utvecklas på ett sätt som inte är hållbart på längre sikt. Riksbanken väger därför även in risker förknippade med utvecklingen på de finansiella marknaderna i räntebesluten. I vissa lägen, som under den finansiella krisen 2008–2009, kan dessutom reporäntan och räntebanan behöva kompletteras med andra åtgärder för att främja den finansiella stabiliteten och säkerställa att penningpolitiken får genomslag på ett effektivt sätt.

Det finns situationer där finanspolitiken aktivt kan behöva stötta penningpolitiken. Nedan beskrivs på vilket sätt finanspolitiken kan och bör bidra till att stabilisera konjunkturen.

5.2 Att bedriva stabiliseringspolitik med finanspolitik

Finanspolitiken kan bidra till stabilisering på flera olika sätt: genom att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser, genom aktiva åtgärder, samt genom de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna.

Finanspolitikens viktigaste bidrag till konjunkturstabilisering är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Uppnås inte detta försvåras Riksbankens arbete med att upprätthålla prisstabilitet. Erfarenheten är att perioder med hög inflation

ofta föregås av perioder med misskötta offentliga finanser. Tappar finansmarknaden, hushåll och företag förtroendet för de offentliga finanserna, kommer det även att bidra till att aktiva finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte får mindre effekt.

Med aktiv finanspolitisk åtgärd menas att det krävs ett aktivt beslut för att åtgärden ska träda ikraft. Det kan exempelvis handla om att en skatt sänks eller utgift höjs i stabiliseringspolitiskt syfte. Sådana åtgärder kan vara antingen temporära eller permanenta. Även permanenta åtgärder kan vidtas i stabiliseringspolitiskt syfte. Förutsatt att det finns ett varaktigt budgetutrymme, kan sådana åtgärder exempelvis bestå av en tidigare-läggning av strukturellt riktiga åtgärder; åtgärder som förutom att bidra till stabilisering förbättrar ekonomins funktionssätt. Det kan också handla om en fördelningspolitiskt motiverad permanent höjning av ett bidrag eller transferering. Dessa exempel visar att det vare sig är meningsfullt eller önskvärt att ta stabiliseringspolitiska beslut utan att samtidigt väga in struktur- och fördelningspolitiska mål.

Finanspolitiken kan också bidra till att dämpa konjunktursvängningar utan att några aktiva beslut behöver fattas, genom att skatteintäkterna automatiskt minskar (ökar) och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd automatiskt ökar (minskar) vid en konjunkturbedgång (uppgång). Dessa konjunkturberoende offentliga utgifter och intäkter brukar benämnas automatiska stabilisatorer.

Finanspolitisk stabilisering kan också bedrivas med hjälp av de så kallade semiautomatiska stabilisatorerna. Dessa är en hybrid mellan aktiva beslut och automatiska stabilisatorer. Främst är det olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som brukar benämnas semiautomatiska stabilisatorer; aktiva beslut fattas om dessa åtgärder men det är mer regel än undantag att volymerna i dessa åtgärder anpassas till rådande konjunkturläge.

5.2.1 När ska finanspolitiken användas i stabiliseringspolitiskt syfte?

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin, i normalfallet, via penningpolitiken kommer att stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer. En viktig princip är att finanspolitiken i sådana situationer inte ska försvåra Riksbankens arbete med att upprätthålla en låg och stabil inflation. Finanspolitiken ska inte bedrivas procykliskt. Med detta menas att finanspolitiken inte ska spå på efterfrågan i en överhettningssituation, eller bidra till att försämra resursutnyttjandet under en lågkonjunktur (se också avsnitt 3.3.3).

Vid normala efterfrågestörningar bidrar dock finanspolitiken till stabilisering via de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna. Om svängningen i konjunkturen beror på förändrad efterfrågan, finns det däremot som regel ingen anledning att försöka påverka efterfrågan med aktiva (diskretionära) finanspolitiska åtgärder, eftersom penningpolitiken då påverkar efterfrågan och inflationen i samma riktning. Historiska erfarenheter visar dessutom att det finns betydande problem förknippade

med att försöka styra efterfrågan med aktiva finanspolitiska åtgärder vid normala konjunktursvängningar. Ett skäl till det är att finanspolitiska beslut, på grund av den politiska beslutsprocessen, ofta tar tid, vilket innebär att åtgärder riskerar att få effekt i fel konjunkturläge. Ett annat skäl till det är att det ofta är politiskt svårt att återta tillfälliga åtgärder, som därmed tenderar att bli permanenta.

Det finns emellertid situationer då finanspolitiken mer aktivt kan behöva komplettera penningpolitiken. Det gäller framför allt om det uppstår svängningar i konjunkturen till följd av kraftiga utbudsstörningar (förändrat utbud av en vara eller produktionsfaktor) då det finns en mållkonflikt mellan att stabilisera inflationen och sysselsättningen. Vid exempelvis negativa utbudsstörningar ökar priserna samtidigt som den samlade efterfrågan sjunker (det omvända gäller vid positiva utbudsstörningar). Finanspolitiken kan också behöva komplettera penningpolitiken vid stora efterfrågestörningar i de fall penningpolitiken inte ensamt förmår dämpa efterfrågebortfallet i tillräcklig utsträckning. Det gäller i synnerhet i situationer då reporäntan närmar sig noll procent. Finanspolitiken har dessutom, till skillnad från penningpolitiken, en roll att spela när det gäller att hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag och att hantera olika fördelningspolitiska konsekvenser.

Vid utformningen av stabiliseringspolitiken är det också viktigt att ta hänsyn till vad det är som orsakat konjunkturstörningen eftersom det kommer att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Vid en konjunkturstörning som primärt träffar exportindustrin kan det finnas skäl att vidta andra typer av åtgärder än de som är lämpliga vid en störning som i stället primärt träffar den inhemska efterfrågan. En liten öppen ekonomi med rörlig växelkurs som Sverige kan inte med inhemska finanspolitiska åtgärder förhindra att exporten sjunker vid en global konjunkturavmattning. Sveriges rörliga växelkurs kan däremot i en sådan situation bidra till att minska exporthafterfrågebortfallet i viss utsträckning. Växelkursen påverkas också indirekt av penningpolitiken. En sänkning av reporäntan bidrar vanligtvis till att kronkursen sjunker, vilket i sin tur kan bidra till en dämpning av ett exporthafterfrågebortfall. Vissa finanspolitiska åtgärder kan därutöver lindra konsekvenserna av de smittoeffekter en exportledd konjunkturstörning kan ha i andra delar av ekonomin. Vid störningar som i stället primärt träffar den inhemska efterfrågan, är möjligheterna bättre att parera ett efterfrågebortfall med finanspolitiska åtgärder.

5.2.2 Effekten av stabiliseringspolitiska åtgärder och vikten av att värna de offentliga finanserna

Erfarenheter från tidigare krishanteringar visar att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturedgång med aktiva finanspolitiska åtgärder utan att de offentliga finanserna äventyras. Det beror på att de så kallade multiplikatorerna av finanspolitiska åtgärder vanligtvis är relativt små. Med multiplikator avses här den effekt en temporär finanspolitisk åtgärd har på BNP-nivån. Om multiplikatorn av en temporär

(ofinansierad) sänkning av skatten är 0,5 leder en sänkning av skatten med 10 miljarder kronor till att BNP temporärt blir 5 miljarder kronor högre. För breda efterfrågestimulerande åtgärder brukar multiplikatorerna antas ligga mellan noll och ett. En tillfällig sänkning av inkomstskatten eller tillfälliga kontantstöd till hushållen, kan förväntas ha en multiplikator kring 0,5 eller mindre.²² Det beror dels på att hushållen sparar en viss del av den temporära inkomstökningen, dels på att den ökade konsumtionen delvis består av importvaror som inte ökar svensk BNP. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar, brukar antas ha en större multiplikator än 0,5 men inte mycket större än 1. Ser man till effekten på sysselsättningen, blir effekten än mindre. Ett vanligt antagande är att sysselsättningen ökar med $\frac{2}{3}$ procent om BNP ökar med 1 procent. I inledningen till den kris som inleddes 2008 bedömdes sysselsättningen i Sverige sjunka med uppemot 2,8 procent, motsvarande drygt 120 000 personer, mellan 2008 och 2010. Med en multiplikator på 1 hade det finansiella sparandet under dessa förutsättningar behövt försvagas med 4 procent för att helt radera ut denna förväntade sysselsättningsnedgång mellan 2008 och 2010. Med en multiplikator på 0,5 hade försvagningen i stället behövt vara 8 procent av BNP.

Det bör poängteras att de försvagningar av det finansiella sparandet som dessa beräkningsexempel illustrerar, är försvagningar som krävs *utöver* den som sker till följd av de automatiska stabilisatorerna. Dessa räkneexempel visar att i de fall regeringen vidtar stabiliseringspolitiska åtgärder vid stora konjunkturstörningar, kan inte utgångspunkten vara att åtgärderna till fullo ska kunna återföra arbetslösheten till normala nivåer. Omsorgen om de offentliga finanserna sätter en gräns för hur stora åtgärder som kan komma ifråga. Däremot kan åtgärderna bidra till att minska uppgången i arbetslösheten, minska risken för att arbetslösheten biter sig fast och mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper.

Permanent kontra temporära åtgärder

För att undvika att stabiliseringspolitiken i sig blir en källa till mer långsiktiga offentligfinansiella problem, är regeringens utgångspunkt att om *temporära* åtgärder vidtas för att mildra en konjunkturedgång så måste det säkerställas att de åtgärder som vidtas förblir just temporära. De stabiliseringspolitiska åtgärderna ska utformas på ett sådant sätt att de inte äventyrar att det faktiska finansiella sparandet återgår till en nivå i linje med överskottsmålet när resursutnyttjandet normaliseras. Som också konstaterades ovan, visar erfarenheter att vissa temporära stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtas kan vara politiskt svåra att reversera. Sådana stabiliseringspolitiska åtgärder bör därför undvikas. Ytterligare en utgångspunkt är att om *permanent* åtgärder vidtas för att mildra en konjunkturedgång (detta förutsätter att det finns utrymme för sådana åtgärder), bör de i första hand avse strukturellt riktiga åtgärder som bidrar till att undvika flaskhalsproblem när konjunkturen vänder uppåt och som på sikt bidrar till att varaktigt höja sysselsättningen och

²² Osäkerheten i dessa skattningar är stor. Det finns studier som visar på såväl lägre som högre multiplikatorer.

BNP. Direkt sysselsättningskapande åtgärder – åtgärder där netto-kostnaden per bevarat/nyskapat jobb är låg i förhållande till andra åtgärder – bör prioriteras före breda kortsiktiga efterfrågestimulerande åtgärder, med oklara sysselsättningseffekter. I praktiken innebär detta att åtgärder riktade mot mer personalintensiva verksamheter bör prioriteras. Det utesluter dock inte att det vid mycket stora efterfrågestörningar kan vara berättigat att vidta vissa rena efterfrågestimulerande åtgärder. Åtgärder som på kort sikt enbart på marginalen bidrar till att stimulera den samlade efterfrågan (p.g.a. liten kortsiktig multiplikator) men som på längre sikt också bidrar till att stärka ekonomins funktionssätt, kan vara motiverade i sådana lägen. Det kan i sådana lägen också finnas skäl att tidigarelägga fördelningspolitiskt motiverade permanenta åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte som, åtminstone på marginalen, kan bidra till att hålla uppe den samlade efterfrågan.

Vid utformningen av stabiliseringspolitiken är det också viktigt att ha i åtanke att olika typer av åtgärder kräver olika ledtider. Vissa beslut tar längre tid att bereda i riksdagen än andra. Vissa åtgärder ger snabbare effekt på ekonomin än andra. Det finns också åtgärder som enbart kan träda i kraft vid årsskiftet.

6 Statliga ingripanden på finansmarknaderna

Väl fungerande finansmarknader är avgörande för en stabil samhälls-ekonomisk utveckling och för en effektiv stabiliseringspolitik. För att statliga ingripanden på finansmarknaden ska vara effektiva är det viktigt med en tydlig rollfördelning mellan myndigheter och tydliga principer för att värna de offentliga finanserna vid sådan ingripanden.

6.1 Rollfördelningen mellan olika myndigheter

Regeringen har det yttersta ansvaret för att upprätthålla finansiell stabilitet. Enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank har dock Riksbanken till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (1 kap. 2 §). Finansinspektionen övervakar företagen på finansmarknaden och har till uppgift att bidra till att det finansiella systemet fungerar effektivt och uppfyller kravet på stabilitet. Riksgäldskontoret ansvarar för att vid behov ge lånegarantier och kapitaltillskott till solventa banker samt hanterar akuta stöd till banker i kris. Därtill har myndigheten ansvar för insättningsgarantin.

6.2 Principer för att värna de offentliga finanserna vid statliga ingripanden

Vid finansiella kriser kan regeringen behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet och därigenom förhindra att krisen kraftigt påverkar hela ekonomin. Dessa ingripanden måste ses mot bakgrund av de mycket höga kostnader som en kollaps i det finansiella

systemet skulle medföra för hela samhällsekonomin. Om regeringen behöver vidta åtgärder, är utgångspunkten att begränsa de offentliga finansiella konsekvenserna av detta. Det är viktigt att det är kreditinstituten själva, framför allt deras aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital, som i första hand bär eventuella förluster. Detta minskar även problemen med överdrivet risktagande hos instituten. Statens åtgärder bör därför utformas så att statens långsiktiga kostnader hålls låga. Statens utlägg under den akuta krisen ska kunna återtas i så hög utsträckning som möjligt. Om staten går in med kapitaltillskott i ett kreditinstitut som har allvarliga ekonomiska problem, kan staten även enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut tillfälligt överta ägandet av institutet om dess ekonomiska ställning är mycket svag eller om institutet inte går med på villkor för stödet som bedömts som rimliga. Staten bör få del av eventuella framtida värdestegringar i institutet som kapitaltillskottet och övertagandet kan resultera i. Vid ett statligt övertagande av ägandet kan dessutom en snabb rekonstruktion av institutet genomföras. När institutets ägare är medvetna om att staten har en möjlighet att ta över ägandet och byta ut ledningen, samtidigt som det innebär att ägarna själva får bära förlusterna, minskar deras vilja till överdrivet risktagande i institutets verksamhet.

Även om det är centralt med väl fungerande tillsyn och regleringar finns inga garantier för att framtida finansiella kriser kan undvikas. Det behövs därför lösningar för hur eventuella framtida kriser ska hanteras. En viktig del i detta är att bankerna är med och betalar för kostnaderna för krishantering. En stabilitetsfond som finansieras av bankerna via en stabilitetsavgift har därför införts. Utöver att stabilitetsfonder har fördelen att instituten själva är med och betalar för kostnaden av finansiella kriser, kan förekomsten av en sådan mekanism underlätta vid hanteringen av problem i institut som verkar i flera länder.

Det finns ett behov av att ta fram tydligare principer för statliga ingripanden på finansmarknaden. Det är viktigt att ha tydliga och effektiva regelverk på plats för att hantera olika slag av finansiella kriser så att det finansiella systemets funktion kan upprätthållas och kostnaderna för samhället begränsas. Regeringen har därför tillsatt en kommitté som ska göra en översyn av det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser bl.a. mot bakgrund av de lärdomar som kan dras av utvecklingen och hanteringen av den finanskris som inleddes hösten 2008.²³ Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2012.

7 Öppenhet och tydlighet

För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken och finanspolitiken vara möjlig att följa upp, är det viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande. Medborgarna ska ha möjlighet att ha insyn i finanspolitikens alla aspekter. Nedan redovisas de bestämmelser och principer som styr hur finanspolitiken redovisas.

²³ Dir. 2011:4.

Bestämmelser om den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen, proposition med ändring av statens budget och skrivelsen årsredovisning för staten finns i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen.

7.1.1 Den ekonomiska vårpropositionen

Bestämmelser om innehållet i den ekonomiska vårpropositionen finns i riksdagsordningen och i budgetlagen. Enligt tilläggsbestämmelsen 3.2.2 till riksdagsordningen ska regeringen senast den 15 april varje år lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition). Vidare anges i tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen att beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Riksdagsordningen ger ingen närmare precisering av vad riktlinjerna för den ekonomiska politiken eller budgetpolitiken bör innehålla. Praxis är dock att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisar sin syn på det aktuella ekonomiska läget, gör prognoser över den ekonomiska utvecklingen för tre till fyra år framåt i tiden, redovisar de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför, följer upp de budgetpolitiska målen, gör effektberäkningar av åtgärder samt gör en bedömning av det aktuella reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar. Praxis är också att den ekonomiska vårpropositionen innehåller en särskild fördelningspolitisk redogörelse och en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Dessutom bör innehållet i den ekonomiska vårpropositionen kunna anpassas till den rådande politiska och ekonomiska situationen. Praxis är även att den ekonomiska vårpropositionen ska innehålla regeringens bedömning av utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi. När det gäller skatteförslag som ska träda i kraft kommande budgetår ska beredningen av dessa normalt starta i så god tid att de budgetmässiga konsekvenserna av dessa kan beaktas i budgetpropositionen. Mot denna bakgrund anger regeringen i riktlinjekapitlet i den ekonomiska vårpropositionen inriktningen på struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiken samt budgetpolitiken för de kommande åren.

Av budgetlagen följer att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen ska redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket. Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar (9 kap. 3 §). Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret (9 kap. 1 § andra stycket). Praxis är också att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen gör en preliminär bedömning av lämpligt utgiftstak för det tredje tillkommande

året, vilken normalt sedan ligger till grund för förslag till utgiftstak i den efterföljande budgetpropositionen (se också avsnitt 7.1.2.). Skr. 2010/11:79

7.1.2 Budgetpropositionen

De grundläggande bestämmelserna om budgetpropositionen finns i regeringsformen. I 9 kap. 2 § anges att regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen. Vidare anges i 9 kap 3 § att riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret (budgetperioden) och att beslutet ska omfatta en beräkning av statens inkomster och anslag för bestämda ändamål. Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Vidare kan riksdagen besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden (9 kap. 6 §). Exempel på sådana riktlinjebeslut är beslut om utgiftstak och överskottsmål.

I 3 kap. 2 § riksdagsordningen finns ytterligare bestämmelser om budgetpropositionens innehåll. Där regleras att budgetåret börjar den 1 januari och att regeringen dessförinnan ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statsbudgeten. Om riksdagen har fattat beslut om att hänföra utgifterna till utgiftsområden, vilket är praxis, ska förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden. Vidare anges att det är endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomiskpolitiska skäl, som en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret får lämnas efter budgetpropositionen (t.ex. vid krispaket). Budgetpropositionen ska således vara fullständig när den lämnas och andra propositioner med utbrutna budgetförslag får normalt sett inte lämnas under perioden fram till det nya budgetårets början.

I tilläggsbestämmelsen 3.2.1 till riksdagsordningen anges att budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september under de år då riksdagsval inte hålls i september. I annat fall ska budgetpropositionen lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tio dagar efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november.

Praxis är att budgetpropositionen i huvudsak följer upplägget i den ekonomiska vårpropositionen med den skillnaden att riktlinjerna för politiken i den ekonomiska vårpropositionen omsätts i konkreta förslag för framför allt det kommande budgetåret. Dessa redovisas i finansplanen. Normalt ges i budgetpropositionen, till skillnad från i den ekonomiska vårpropositionen, ingen mer utförlig fördelningspolitisk redogörelse eller redogörelse över de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Praxis är dock att regeringen i budgetpropositionen gör en kortare uppföljning av de mer utförliga redogörelser som görs i den ekonomiska vårpropositionen samma år. Dessutom lämnas årligen en redogörelse över den ekonomiska jämställdheten.

Budgetlagen innehåller flera bestämmelser om innehållet i budgetpropositionen. Enligt denna ska regeringen i budgetpropositionen lämna

förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak), vilket ska användas i beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 2 §). Om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska regeringen i budgetpropositionen redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 3 §). Regeringen ska vidare redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket. Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar (9 kap. 3 §). Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret (9 kap. 1 § andra stycket). Vidare ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen (10 kap. 3 §).

Budgetlagen innehåller även detaljerade bestämmelser om omfattningen av statens budget samt om budgetens inkomstitlar och anslag (3 och 4 kap.). Vidare innehåller budgetlagen bestämmelser om ekonomiska åtaganden och utlåning (6 kap.), finansiering av investeringar och utlåning (7 kap.) samt förvärv och överlåtelse av egendom (8 kap.). Förslag inom dessa områden lämnas som regel i budgetpropositionen eller i proposition med ändring av budgeten (se avsnitt 7.1.3).

7.1.3 Ändring av budgeten

Under budgetperioden kan riksdagen besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag (9 kap. 4 § regeringsformen). Riksdagen har uttalat att förslag om ändring av budgeten ska läggas fram som samlade paket i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Förslag om ändring av budgeten kan undantagsvis också förekomma vid andra tillfällen (bet. 1993/94:KU18), exempelvis vid ekonomiska krissituationer.

Förslag om ändrad budget bör lämnas vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar samt vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar som är hänförliga till en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen. Processen kring ändringar av budgeten ska vara lika stram som processen kring budgetpropositionen. De krav som ställs på exempelvis finansiering ska därmed normalt vara lika höga. Förslag om utgiftsökningar bör i första hand finansieras med utgiftsminskningar. Samtidigt kan det i olika verksamheter uppstå omfattande och oförutsedda utgiftsökningar där krav inte alltid kan ställas på finansiering givet att utrymme finns under utgiftstaket och att ökningen är förenlig med överskottsmålet. Förslag om ändrad budget bör i första hand lämnas i de fall medelsbehovet inte kan täckas med redan anvisade medel, inklusive anslagssparande. I de fall regeringen väljer att lämna förslag om ändring av budget trots att utrymme finns, bör regeringen motivera varför redan anvisade medel inte kan tas i anspråk.

Regeringen lämnar efter budgetperiodens slut en årsredovisning för staten till riksdagen (9 kap. 10 § regeringsformen). Enligt budgetlagen ska årsredovisningen lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret (10 kap. 5 §). Därutöver innehåller budgetlagen detaljerade bestämmelser om årsredovisningens innehåll och avgränsning, grundläggande regler för redovisningen samt uppställningsformer för resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen (10 kap. 6–10 §§).

Årsredovisningen för staten ska ha ett sådant innehåll att den ansluter till riksdagens beslut om statens budget. En redovisning ska lämnas av utfallet på de olika inkomsttitlarna och anslagen jämfört med i budgeten upptagna belopp. Årsredovisningen ska även avspegla övriga ekonomiska beslut som riksdagen fattar, t.ex. bemyndiganden att beställa varor och tjänster samt att besluta om bidrag, ersättningar och lån som medför utgifter under kommande år. Riksdagen ska också i årsredovisningen få information om förväntade förluster och väsentliga risker avseende lämnade garantier och utlåning (se också avsnitt 7.1.6). Årsredovisningen ska även innehålla en uppföljning av de budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om. Vidare ska årsredovisningen innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys, en redovisning av utvecklingen av statsskulden, en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser samt en redovisning av EU-räkenskaperna.

7.1.5 Redovisning av skatteutgifter

Budgetlagen föreskriver att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter²⁴ till riksdagen (10 kap. 4 §). Denna redovisning lämnas i en särskild skrivelse. Redovisningen av skatteutgifter fyller två syften. Det ena är att tydliggöra de indirekta stöd till hushåll och företag som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. Det andra syftet är att beskriva graden av enhetlighet i skattereglerna som anses bidra till skattesystemets effektivitet.

7.1.6 Riskanalyser av statliga garantier och krediter

En riskanalys som ger en rättvisande bild av den statliga kredit- och garantiportföljen är viktig från flera utgångspunkter. Visar det sig att riskerna är stora är analysen ett viktigt underlag för beslutsfattarna som kan behöva vidta åtgärder för att öka motståndskraften mot störningar eller minska riskerna. Är riskerna små är det värdefull information till

²⁴ Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak som utgifter på statsbudgetens utgiftssida. Men det finns också stöd eller utgifter som går via skattesystemet, s.k. skatteutgifter.

statens långgivare att de kan känna sig trygga när de lånar ut pengar, vilket håller nere statens räntekostnader. Därför har Riksgäldskontoret i uppdrag att löpande analysera risken i statens samlade garanti- och kreditgivning.²⁵

Analyserna sker utifrån två riskperspektiv. För det första utifrån statens kreditrisk där syftet är att ge en bild av hur stora förluster som statens garanti- och kreditverksamhet riskerar att medföra. Fokus ligger här på hur stora förmögenhetsförluster staten riskerar att drabbas av. Tidsperspektivet är i första hand medel- och långsiktigt. För det andra utifrån statens likviditetsrisker genom att storleken på eventuella utbetalningar som kan bli aktuella utifrån antaganden om väldigt negativa scenarier analyseras. Det antas då att utbetalningarna resulterar i motsvarande ökning i statens lånebehov. Om dessa behov blir mycket stora på kort tid riskerar staten att få högre upplåningskostnader. Detta gäller särskilt om garantiåtaganden måste infrias i ett läge där lånebehovet av andra skäl är stort. Tidsperspektivet är här kortsiktigt. Resultaten från ovanstående analyser avrapporteras årligen och analysmetoderna utvecklas fortlöpande.

7.2 Effektberäkningar, prognoser och tillgång till data av hög kvalitet

Det är viktigt att prognoser och effektberäkningar är gjorda med bästa möjliga metoder. De metoder och modeller som används för dessa beräkningar ska vara förankrade i det aktuella forskningsläget där så är möjligt. Regeringen ska presentera beräkningskonventioner som visar hur prognoser och olika effektberäkningar görs där så är möjligt.²⁶ Att regeringen kommunicerar de modeller och metoder som används är viktigt för att öka förtroendet för de bedömningar som presenteras.

Prognoser är osäkra. Förutom ett huvudscenario presenterar regeringen därför ett antal alternativscenarier som speglar både nedåt- och uppåtrisker i den ekonomiska utvecklingen. Det är därutöver viktigt att regeringens prognoser följs upp. Regeringen har därför givit Konjunkturinstitutet i uppdrag att årligen redovisa en jämförelse mellan olika prognosmakares prognoser och prognosprecision, där regeringens prognoser ska ingå i jämförelserna.²⁷

De prognoser som redovisas tar hänsyn till de förslag som läggs i den aktuella propositionen. Prognoser lämnas för minst tre år framåt i tiden. Normalt presenterar regeringen en bedömning av utvecklingen av den svenska ekonomin och de offentliga finanserna i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. När så är

²⁵ Riksgäldskontoret kommer årligen med start 2012 lämna ett underlag till Finansdepartementet avseende den samlade riskanalysen. Detta underlag kommer att ligga till grund för regeringens redovisning i årsredovisningen för staten.

²⁶ Ett arbete har påbörjats i Finansdepartementet i syfte att i ökad utsträckning redovisa hur effektberäkningar och prognoser görs. Ambitionen är att redovisa detta arbete i takt med att det blir färdigt. Dessa beräkningskonventioner kommer att i detaljeringsgrad skilja sig åt mellan olika områden.

²⁷ Förordningen (2007:59) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

påkallat av den ekonomiska utvecklingen redovisar regeringen också däremellan sin bedömning av den ekonomiska situationen jämfört med den senaste propositionen.

Effektberäkningar görs vid nya reformförslag som kan förväntas ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Alla förslag analyseras, i möjligaste mån, utifrån effekter på offentliga finanser, BNP, sysselsättning och inkomstfördelning.

Regeringen har ansvar att se till att relevant data finns att tillgå om samhällsekonomin. Det är en förutsättning för kvaliteten på prognoser, effektberäkningar och andra typer av beslutsunderlag. Av särskilt central betydelse är en hög kvalitet på statistiken över de offentliga finanserna. Det är en förutsättning för att Sverige på ett trovärdigt sätt ska kunna leva upp till kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Data som Statistiska centralbyrån och andra statliga myndigheter producerar ska ha högsta möjliga kvalitet.

7.3 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Regeringen redovisar årligen sin bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Denna bedömning baseras på beräkningar som sträcker sig så långt fram i tiden att alla väsentliga demografiska och ekonomiska förändringar som rimligen kan förutses beaktas. Vanligen görs beräkningar som omfattar samtliga offentliga inkomsters och utgifters utveckling under hela det innevarande århundradet. Denna typ av beräkningar ska också göras inför större reformer som kan tänkas påverka finanspolitikens hållbarhet på ett avgörande sätt.

Långsiktskalkyler är viktiga för att regering och riksdag i ett tidigt skede ska kunna föreslå respektive besluta om åtgärder som gör finanspolitiken långsiktigt hållbar, även om hoten mot hållbarheten uppstår först på lång sikt. De kalkyler som görs syftar främst till att svara på frågan om *nuvarande* finanspolitik är långsiktigt hållbar definierat som att de skatteintäkter som följer av dagens skatteregler räcker till för att långsiktigt finansiera de offentliga utgifterna när hänsyn tas till ingångsnivån på den offentliga sektorns nettoskuld, den demografiska utvecklingen och andra viktiga trendmässiga förändringar. Om kalkylerna visar att så är fallet är den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion också uppfylld (se vidare avsnitt 2.1.4). Det indikerar att dagens skattesystem klarar av att generera de skatteintäkter som krävs för att framtida generationer ska kunna garanteras samma standard i de offentliga välfärdssystemen som nuvarande generation.

Ett mått som används inom EU för att bedöma finanspolitikens långsiktiga finansiella hållbarhet är den så kallade S2-indikatorn, som utgår från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion.²⁸ Den anger storleken på den permanenta budgetförstärkning eller budgetförsvagning som måste göras för att finanspolitiken ska bli långsiktigt finansiellt hållbar. En S2-indikator på 1 procent av BNP

²⁸ S2-indikatorn beskrivs i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4), bilaga 1.

innebär exempelvis att en omedelbar och permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande en procent av BNP måste genomföras för att inkomster och utgifter ska gå jämnt upp på lång sikt.

Osäkerheten i denna typ av beräkningar är dock mycket stor och de måste därför tolkas med försiktighet. Det finns mot denna bakgrund skäl att behandla små respektive stora avvikelser från $S2=0$ olika och också analysera osäkerheten genom att studera hur resultaten ändras vid olika beräkningsförutsättningar. För att illustrera osäkerheten i beräkningarna redovisar därför regeringen inte bara en beräkning utan ett antal olika scenarier med skilda antaganden som visar på konsekvenserna av både negativa och positiva risker för hållbarheten i de offentliga finanserna. Utifrån dessa scenarier görs sedan en samlad bedömning av den långsiktiga hållbarheten för de offentliga finanserna. Mot bakgrund av den stora osäkerheten i beräkningarna bör små avvikelser från $S2=0$ normalt inte föranleda några snabba omläggningar av finanspolitiken. Vid större avvikelser finns det däremot skäl att betrakta problemet som mer allvarligt och göra en djupare analys av det. Bedömningarna kvalificeras dessutom genom att en analys görs av vad det är som förklarar $S2$ -värdet, och av hur primära under- och överskott fördelas över tiden. Om exempelvis ett sparbehov uppstår på grund av stora underskott på mycket lång sikt, trots en god sparandeutveckling under de närmaste decennierna, bör värderingen av finanspolitikens hållbarhet och vilka åtgärder som behöver vidtas bli en annan än om samma sparbehov beror på underskott som bedöms uppstå relativt nära i tiden.

Även om $S2$ håller sig inom gränserna för vad som kan sägas vara finansiellt hållbart behöver detta inte med nödvändighet innebära att finanspolitiken är hållbar i ett bredare perspektiv (se också avsnitt 2.1). Ett exempel på detta är att en finanspolitik som är hållbar mätt som $S2=0$ kan uppfattas som ohållbar av de finansiella marknaderna om skulden av konjunkturella skäl ökar snabbt på kort sikt. Ett annat exempel är att $S2$ kan vara noll om nuvarande generationer drar på sig stora skulder under antagandet att dessa skulder sedan finansieras av framtida generationer. En sådan finansiering skulle dock leda till orättvisa mellan generationerna. Ett tredje exempel på detta är att $S2$ kan vara noll även om den offentliga sektorns budgetunderskott överstiger EU:s gräns motsvarande 3 procent av BNP. På omvänt vis är en större avvikelse från $S2=0$ inte alltid ett tillräckligt skäl för att lägga om finanspolitiken på kort sikt. Ett exempel på detta är om avvikelsen beror på antagandet att efterfrågan på välfärdstjänster kommer att öka när realinkomsterna stiger. En sådan efterfrågeökning bör framtida generationer och inte nuvarande generation finansiera (se också avsnitt 3.3.1).

För att få en mer fullständig bedömning av *finanspolitikens* hållbarhet, utöver den *finansiella hållbarheten*, bör värdet på $S2$ diskuteras inom bredare ramar. Regeringen använder andra indikatorer vid sidan av $S2$ -indikatorn i analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det är bland annat viktigt att stämma av att Maastrichtskulden inte överstiger 60 procent av BNP, i enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk. För att värna om rättvisa mellan olika generationer kompletterar regeringen med jämna mellanrum också hållbarhets-

beräkningarna med generationsanalyser.²⁹ Dessa indikerar huruvida det förekommer en systematisk omfördelning mellan olika generationer via den offentliga sektorn. I de fall reformer kan väntas ha stora konsekvenser för fördelningen av inkomster mellan generationer, ska generationsanalyser göras som en del i beredningen av förslaget. Skr. 2010/11:79

Ett viktigt underlag för utformningen av en långsiktigt hållbar finanspolitik är också de långtidsutredningar som genomförs ungefär vart tredje till fjärde år (se t.ex. SOU 2011:11). Dessa analyserar utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt och vad de betyder för den ekonomiska politikens utformning. Till skillnad från andra statliga utredningar fastställer regeringen inte några direktiv för långtidsutredningarna. Utredningarna väljer själv de ämnen och de metoder som den bedömer bäst svarar mot syftet att tjäna som underlag för den ekonomiska politiken och att bidra till den ekonomisk-politiska debatten. Efter remissbehandling tar regeringen ställning till betänkandena i den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen.

²⁹ Den senaste generationsanalysen gjordes 2006. Se Pettersson, T., T. Pettersson och A. Westerberg (2006), Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat, ESS 2006:6. Det pågår för närvarande ett modellutvecklingsarbete i Finansdepartementet som syftar till att bygga en ny modell som kan användas för generationsanalyser.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2011

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Olofsson, Carlgren, Carlsson, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken