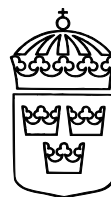


Regeringens skrivelse

2013/14:205



Riksrevisionens rapport om regeringens
redovisning i budgetpropositionen för 2014

Skr.
2013/14:205

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 10 april 2014

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten *Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket* (RiR 2013:23).

Regeringen instämmer i stora delar i det som Riksrevisionen framhållit avseende behovet av transparens och tydlighet i budgetpropositionen och arbetar kontinuerligt med att utveckla innehållet i propositionen i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Den makroekonomiska utvecklingens betydelse för överskottsmålet	3
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
3	Uppföljningen av överskottsmålet	4
3.1	Riksrevisionens iakttagelser	4
3.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Överskottsmålet och stabiliserings-politiken	5
4.1	Riksrevisionens iakttagelser	5
4.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
5	Konjunktorens effekter på de offentliga finanserna	6
5.1	Riksrevisionens iakttagelser	6
5.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
6	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	7
Bilaga	Transparansen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 april 2014	69

Riksrevisionen granskar regelbundet de ekonomiska propositionerna med utgångspunkt i hur regeringen redovisar finanspolitiken och tillämpar det finanspolitiska ramverket. Den granskning som ligger till grund för rapporten som behandlas i denna skrivelse har syftat till att bedöma transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2014. Granskningen har resulterat i rapporten *Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (RiR 2013:23)*, se *bilaga*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 18 december 2013.

2 Den makroekonomiska utvecklingens betydelse för överskottsmålet

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen framhåller att den framåtblickande analysen utgör en central del av uppföljningen av överskottsmålet och att detta medför att grunderna för den makroekonomiska framskrivningen i budgetpropositionen har stor betydelse för uppföljningen av överskottsmålet. Vidare betonar myndigheten att den offentliga sektorns finanser, i första hand inkomsterna i form av skatter, men även många utgifter, är mycket beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen och därmed har ett nära samband med den makroekonomiska utvecklingen.

Regeringens makroekonomiska prognoser för innevarande och nästkommande år bygger enligt Riksrevisionen på en renodlad konjunkturprognos, medan regeringen för de återstående tre åren i budgetens medelfristiga perspektiv använder en mer schablonmässig kalkyl, som vanligtvis utgår från att ekonomin ska återvända till sin potentiella nivå i slutet av beräkningsperioden. Myndigheten anför att regeringens bedömning av ekonomins potentiella produktion därmed spelar en stor roll för budgetens makroekonomiska framskrivning.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringen i budgetpropositionen för 2014 antar att den förda politiken får en märkbart större effekt på ekonomins potentiella produktionsnivå än vad andra bedömare som regeringen jämför sig med har gjort. En högt bedömd potentiell nivå får tillsammans med antagandet om att ekonomin ska närma sig den potentiella nivån inom beräkningsperioden enligt myndigheten till följd att tillväxttakten blir hög under de sista åren i beräkningarna. Att den offentliga sektorns finansiella sparande mot slutet av beräkningen ligger i linje med den målsatta nivån är enligt myndigheten därför till stor del ett resultat av den antagna potentiella produktionsnivån.

Riksrevisionen konstaterar att det i budgetpropositionen tydligt redovisas hur regeringens antaganden förhåller sig till andra prognosinstitutets bedömningar av den makroekonomiska utvecklingen. Det framgår också

att antagandet om den höga potentiella nivån bygger på bedömningar av politikens effekter på ekonomins funktionsätt. Enligt myndigheten framgår däremot inte vilken effekt som bedömningen av potentiell BNP har på prognosen för det finansiella sparandet. Myndigheten anser att transparensen i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet skulle vinna på om betydelsen av de makroekonomiska antagandena redovisades tydligare. Mot denna bakgrund rekommenderar myndigheten regeringen att redovisa en känslighetskalkyl för hur bedömningen av potentiell BNP, och antagandet om ett slutet BNP-gap i beräkningsperiodens slut, påverkar uppfyllelsen av överskottsmålet.

2.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att en transparent och tydlig redovisning av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna är viktig för att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken. Av bl.a. denna anledning strävar regeringen ständigt efter att öka tydligheten i dessa propositioner.

I budgetpropositionen för 2014 görs en jämförelse mellan olika bedömares prognoser för det strukturella sparandet. Skillnaderna mellan prognoserna kan bl.a. bero på olika bedömningar av potentiell BNP, som Riksrevisionen pekat på. Bedömningen av potentiell BNP och skillnader mellan olika prognosmakare behandlas i det avsnitt av budgetpropositionen som beskriver den makroekonomiska utvecklingen. I avsnittet redovisas tydligt hur regeringens antaganden förhåller sig till andra bedömares. Regeringen anser dock att det i framtiden kan finnas skäl att förklara hur bedömningen av potentiell BNP påverkar uppfyllelsen av överskottsmålet.

3 Uppföljningen av överskottsmålet

3.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att regeringen enligt budgetlagen (2011:203) ska redovisa hur överskottsmålet uppnås. Myndigheten anför att regeringen uttalar sig om måluppfyllelsen på flera ställen i budgetpropositionen, men anser att dessa uttalanden skiljer sig åt och inte på ett tydligt sätt anger om regeringen anser att överskottsmålet är uppnått eller inte. Enligt myndigheten tvingas läsaren att göra en samlad bedömning av flera olika uttalanden för att bilda sig en uppfattning om detta. Riksrevisionen anser att transparensen i budgetpropositionen och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket skulle vinna på ett samlat uttalande från regeringen som svarar på frågan hur överskottsmålet uppnås. Mot denna bakgrund rekommenderar myndigheten regeringen

3.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Som Riksrevisionen konstaterar har regeringen i budgetpropositionen för 2014 uttalat sig om uppfyllelsen av överskottsmålet. Bedömningar av målpuppfyllelsen görs även i de ekonomiska vårpropositionerna. Regeringen har vidare i propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173) bl.a. föreslagit att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur återgång ska ske. Riksrevisionens iakttagelser, och den föreslagna ändringen av budgetlagen, medför att det finns anledning för regeringen se över hur redovisningen av målpuppfyllelsen och behovet av åtgärder sker (se vidare avsnitt 6).

4 Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken

4.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att regeringens finanspolitiska ramverk beskriver hur avvägningen mellan stabiliseringspolitik och uppfyllandet av överskottsmålet ska hanteras i olika situationer. En viktig förutsättning för resonemangen i det finanspolitiska ramverket är enligt myndigheten att utgångsläget inför avvägningen är tydligt redovisat. Myndigheten anser emellertid att regeringen inte klart tar ställning till om de offentliga finanserna avviker från överskottsmålet eller inte.

För att redovisningen ska bli transparent bör enligt Riksrevisionen även de förutsättningar för budgetkalkylen som har stor betydelse för bedömningen av om finanspolitiken är expansiv eller åtstramande redovisas på ett tydligt sätt. Myndigheten anser att dessa förutsättningar inte tydligt framgår av redovisningen i budgetpropositionen. I stället antar regeringen i sin budgetkalkyl normalt att en oförändrad politik förs efter det att de förslag som presenterats i budgeten genomförts, och att detta implicerar en åtstramande finanspolitik i beräkningsperiodens borte del.

Riksrevisionen anser mot denna bakgrund att det blir otydligt hur det reformutrymme som bedöms finnas i budgetpropositionen för 2014 påverkar förutsättningarna för att överskottsmålet ska uppnås i framtiden. Den avvägning av finanspolitiken som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2014 blir därmed enligt myndigheten också svår att tolka i förhållande till de utfästelser som regeringen har gjort i det finanspolitiska ramverket. Enligt myndigheten visar granskningen att regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014 inte tillräckligt

tydligt beskriver hur den föreslagna finanspolitiken följer intentionerna i ramverket. Mot denna bakgrund rekommenderar myndigheten regeringen att, utöver att redovisa reformutrymmet, tydligare redogöra för andra antaganden som har stor betydelse för bedömningen av om finanspolitiken är expansiv eller åtstramande för varje enskilt år under beräkningsperioden. Av redovisningen bör enligt Riksrevisionen tydligt framgå under vilka förutsättningar som överskottsmålet uppnås.

4.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen eftersträvar att kontinuerligt förbättra tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna. Tydlighet och transparens är bärande delar i det finanspolitiska ramverket som bidrar till att finanspolitiken blir mer förutsägbar och därmed trovärdig.

Att överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel innebär att det är förenligt med intentionerna i det finanspolitiska ramverket att det finansiella sparandet ligger under 1 procent av BNP när resursutnyttjandet är lågt. Därigenom är överskottsmålet förenligt med en finanspolitik som motverkar konjunktursvängningar. Om sparandet inte tilläts variera med konjunkturcykeln skulle överskottsmålet motverka ett stabilt resursutnyttjande. Att målet är formulerat som ett genomsnitt försvårar visserligen uppföljningen, men är således nödvändigt för att inte finanspolitiken ska förstärka konjunktursvängningarna.

En bedömning av överskottsmålets uppfyllelse kan inte vara mekanisk utan måste ske genom en samlad bedömning utifrån en rad faktorer och indikatorer. Regeringen antar normalt i sina budgetkalkyler att inga beslut om intäcks- eller utgiftsförändringar fattas åren efter budgetåret. I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen att de offentliga intäkterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna, vilket är en anledning till att finanspolitikens inriktning är åtstramande i budgetkalkylerna. Storleken på denna budgetförstärkande effekt varierar dock från år till år med den makroekonomiska utvecklingen av framför allt löner och priser. Regeringen beskriver utförligt detta förhållande i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.1 och 9.2).

5 Konjunktorens effekter på de offentliga finanserna

5.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att regeringen beräknar konjunktorens effekter på det finansiella sparandet med hjälp av BNP-gapet och en budgetelasticitet, som anger hur mycket de offentliga finanserna på-

verkas av att ekonomin inte befinner sig i fullt resursutnyttjande. Myndigheten konstaterar att regeringen i sina beräkningar använder en av OECD uppskattad budgetelasticitet som baseras på data från 2003. Riksrevisionen anser att förutsättningarna sedan dess har förändrats och att det saknas en kontinuerlig uppföljning av konjunktorens automatiska effekter på de offentliga finanserna. Regeringen skulle därför enligt myndigheten kunna öka transparensen i sina budgetberäkningar genom att redovisa och motivera antaganden och metoder rörande budgetelasticiteten. Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga att beräkna och publicera en aktuell bedömning av budgetelasticiteten, alternativt ge en utomstående bedömare i uppdrag att göra detta.

5.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Storleken på den budgetelasticitet regeringen använder har, som Riksrevisionen konstaterar i sin rapport, utvärderats av externa bedömare vid ett flertal tillfällen, bl.a. av Finanspolitiska rådet i rådets rapport 2009, utan att tydliga skäl att ändra bedömningen framkommit. OECD och Europeiska kommissionen använder liknande beräkningsmetoder för att bedöma det strukturella sparandets storlek och budgetelasticiteter som storleksmässigt ligger nära den av regeringen använda elasticiteten. Regeringen anser att det finns ett särskilt värde att använda motsvarande metoder som tillämpas av kommissionen eftersom finanspolitiken måste förhålla sig till de gränser som finns för underskott i de offentliga finanserna enligt stabilitets- och tillväxtpakten respektive Sveriges s.k. medelfristiga mål. Regeringen anser dock att det kan finnas skäl att se över metoden för att bedöma det strukturella sparandets storlek, men att eventuella förändringar i det avseendet måste uppfylla högt ställda krav på transparens och jämförbarhet.

6 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen strävar ständigt efter att öka tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar. I internationella sammanhang framhålls ofta Sveriges tydliga och effektiva finanspolitiskaramverk som ett föredöme.

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att förtydliga redovisningen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen föreslår, bl.a. genom att ytterligare tydliggöra kopplingen mellan bedömningen av potentiell BNP samt prognosen för det strukturella- och finansiella sparandet i det avsnitt som beskriver finanspolitikens övergripande inriktning, samt att tydligare redovisa ett samlat ställningstagande till hur överskottsmålet kommer att uppnås.

När det gäller beskrivningen av avvägningen mellan stabiliseringspolitiken och överskottsmålet vill regeringen framhålla att den har varit tydlig med att det för närvarande behöver göras en avvägning mellan att stötta ekonomin och att säkerställa att sparatet ska närma sig 1 procent. I budgetpropositionen för 2014 anför även regeringen att utgiftstaket och överskottsmålet ska värnas och att överskott om 1 procent av BNP ska uppnås när resursutnyttjandet är balanserat, samt att det kommer krävas stor återhållsamhet i finanspolitiken framöver för att åstadkomma detta (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5). Regeringen avser dock fortsätta utveckla redovisningen av finanspolitikens inriktning.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 332 5

RIR 2013:23

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2013

RiR 2013:23

Transparensen i budgetpropositionen för 2014

– Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket



RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-12-06

DNR: 31-2013-1122

RIR 2013:23

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

Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2014. Granskningen fokuserar på tre frågor: om de makroekonomiska antagandena är redovisade så att det tydligt framgår vilken betydelse de har för uppföljningen av överskotts målet, om regeringens uppföljning av överskotts målet är transparent samt om regeringens avvägning mellan överskotts målet och stabiliseringspolitiken är tydligt redovisad. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Krister Jensevik* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Thomas Hagberg* och *Lena Unemo* samt revisionsledare *Peter Johansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Krister Jensevik

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder	16
1.4 Granskningens genomförande och avgränsning	17
1.5 Rapportens disposition	17
2 Den makroekonomiska utvecklingens betydelse för överskottsmålet	19
2.1 Metodbeskrivning av konsekvensberäkningarna i budgetpropositionerna	19
2.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014	20
2.3 Analys av regeringens redovisning	24
3 Regeringens uppföljning av överskottsmålet	27
3.1 Regeringens metoder för uppföljning av överskottsmålet	27
3.2 Regeringens uppföljning av överskottsmålet i budgetpropositionen för 2014	28
3.3 Analys av regeringens redovisning	29
4 Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken	31
4.1 Regeringens syn på hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras	31
4.2 Regeringens syn på stabiliseringspolitiken	32
4.3 Analys av regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014	33
5 Konjunktorens effekter på de offentliga finanserna	35
5.1 Strukturellt sparande	35
5.2 Svårt att återspegla konjunktorens effekter	36
5.3 Regeringens redovisning	37
5.4 Budgetelasticitetens beräkning	38
5.5 Sammanfattande iakttagelser	41
6 Slutsatser och rekommendationer	43
6.1 Uppföljningen av överskottsmålet vilar till stor del på regeringens antagande om politikens effekter	43
6.2 Regeringen gör inget samlat uttalande kring hur överskottsmålet nås	44
6.3 Redovisningen av avvägningen mellan stabiliseringspolitik och överskottsmål är otydlig	45
6.4 Budgetelasticiteten behöver utvärderas	45
Referenser	47
Bilagor	
Bilaga 1 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder	49
Bilaga 2 Använda termer och begrepp	53

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2014. Granskningen fokuserar på tre frågor: är de makroekonomiska antagandena redovisade så att det tydligt framgår vilken betydelse de har för uppföljningen av överskotts målet, är regeringens uppföljning av överskotts målet transparent samt är regeringens avvägning mellan överskotts målet och stabiliseringspolitiken tydligt redovisad?

Granskningens bakgrund

Motiv: De senaste årens svaga ekonomiska utveckling i omvärlden har också påverkat den svenska samhällsekonomin. De offentliga finanserna har försämrats under den djupa och långvariga lågkonjunktur som pågått sedan fem år tillbaka. I ett internationellt perspektiv har Sverige hittills klarat sig väl under den ekonomiska krisen, vilket bland annat anses bero på att Sverige sedan mitten av 1990-talet haft ett finanspolitiskt ramverk. Ramverket infördes som ett resultat av den statsfinansiella kris Sverige drabbades av i början av 1990-talet och det syftar till att säkerställa en stabil och långsiktig hållbar finanspolitik. Trovärdigheten för de mål som ingår i ramverket förutsätter en transparent, tydlig och konsekvent redovisning av grunderna för finanspolitiken.

Riksrevisionen har sedan 2008 återkommande granskat de ekonomiska propositionerna, framför allt med avseende på hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket samt transparensen i redovisningen av finanspolitiken. Den nu genomförda granskningen utgör en del av detta fortlöpande arbete.

Syfte: Granskningens övergripande syftet har varit att granska transparensen och tydligheten i regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014. Granskningen ställer följande revisionsfrågor:

- Är de makroekonomiska antagandena redovisade så att det tydligt framgår vilken betydelse de har för uppföljningen av överskotts målet?
- Är regeringens uppföljning av överskotts målet transparent?
- Är regeringens redovisning av avvägningen mellan överskotts målet och stabiliseringspolitiken tydlig?

Genomförande: Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier och tar sin utgångspunkt i budgetlagen (2011:203) och dess bestämmelser rörande de budgetpolitiska målen samt regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken. Skrivelsen syftar till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket och den praxis som gradvis utvecklats sedan detta infördes. Kompletterande utgångspunkter för granskningen är internationellt vedertagna redovisningsprinciper för offentliga finanser.

Granskningens resultat

Uppföljningen av överskottsmålet vilar till stor del på regeringens antaganden om politikens effekter

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. De offentliga inkomsterna, som till största del utgörs av skatter, är mycket beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen. Även många utgifter på den offentliga budgeten har ett nära samband med den makroekonomiska utvecklingen. En central del av uppföljningen av överskottsmålet utgörs av en framåtblickande analys. Därför blir också grunderna för den makroekonomiska framskrivningen i budgetpropositionen av betydelse för uppföljningen av överskottsmålet.

I budgetpropositionerna bygger prognoser för innevarande och nästkommande år på en renodlad konjunkturprognos. Den syftar till att beskriva den mest sannolika utvecklingen av BNP, sysselsättning, löner och priser m.m. För de återstående tre åren i budgetens medelfristiga perspektiv brukar en mer schablonmässig kalkyl göras. Vanligtvis utgår man ifrån att ekonomin ska återvända till sin potentiella nivå i slutet av beräkningsperioden. Därmed spelar regeringens bedömning av ekonomins potentiella produktion en stor roll för budgetens makroekonomiska framskrivning.

I budgetpropositionen för 2014 gör regeringen en bedömning som innebär att den förda politiken får en märkbart större effekt på ekonomins potentiella produktionsnivå än vad andra prognosmakare bedömer. Skillnaden mellan det rådande konjunkturläget och den potentiella nivån kallas för BNP-gap. Regeringens bedömning innebär att BNP-gapet i budgetpropositionen är större än de BNP-gap som andra bedömare beräknat och som regeringen jämför sig med. En högt bedömd potentiell nivå tillsammans med antagandet om att ekonomin ska närma sig den potentiella nivån inom beräkningsperioden får till följd att tillväxttakten blir hög under de sista åren i beräkningarna. Det innebär i sin tur att det finansiella sparandet i beräkningen stärks mot slutet av perioden så att det uppgår till över 1 procent av BNP 2017. Att sparandet mot slutet av beräkningen ligger i linje med den målsatta nivån är således till stor del ett resultat av den antagna potentiella produktionsnivån.

När den makroekonomiska framskrivningen redovisas i budgetpropositionen framgår det tydligt hur regeringens antaganden förhåller sig till andra prognosinstituts bedömningar. Där framgår också att antagandet om den höga potentiella nivån bygger på bedömningar av politikens effekter på ekonomins funktionsätt.

I uppföljningen av överskottsmålet hänvisar regeringen till att det finansiella sparandet når den målsatta nivån i slutet av prognosperioden. Av redovisningen framgår det däremot inte vilken effekt som bedömningen av potentiell BNP har på prognosen för det finansiella sparandet. Osäkerheten i bedömningen av den potentiella nivån diskuteras inte i det sammanhanget. Transparensen i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet skulle vinna på om betydelsen av de makroekonomiska antagandena redovisades tydligare.

Regeringen gör inget samlat uttalande kring hur överskottsmålet nås

Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa hur överskottsmålet har uppnåtts och kommer att uppnås. Regeringen redovisar skrivningar kring måluppfyllelsen på flera ställen i budgetpropositionen. Dessa skrivningar skiljer sig emellertid åt och återger inte på ett tydligt sätt huruvida regeringen anser att överskottsmålet är uppnått eller inte. En läsare tvingas till att göra en samlad bedömning av flera olika uttalanden för att bilda sig en uppfattning kring detta. Transparensen i budgetpropositionen och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket skulle vinna på ett samlat uttalande från regeringen som svarar på frågan hur överskottsmålet uppnås.

Redovisningen av avvägningen mellan stabiliseringspolitik och överskottsmål är otydlig

För att inte tvinga fram en procyklisk finanspolitik har överskottsmålet formulerats så att det ska uppnås över en konjunkturcykel. Hur avvägningen mellan stabiliseringspolitik och uppfyllandet av överskottsmålet ska hanteras i olika situationer beskrivs i regeringens finanspolitiska ramverk. Granskningen visar att regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014 inte tillräckligt tydligt beskriver hur den föreslagna finanspolitiken följer intentionerna i ramverket.

En viktig förutsättning för resonemangen i det finanspolitiska ramverket är att utgångsläget inför avvägningen är tydligt redovisat. Regeringen tar emellertid ingen klar ställning till om de offentliga finanserna avviker från överskottsmålet eller inte. För att redovisningen ska bli transparent bör även alla antaganden som budgetkalkylen förutsätter och som har stor betydelse för om finanspolitiken är expansiv eller åtstramande redovisas på ett tydligt sätt. I budgeten framgår tydligt hur stort utrymme som de föreslagna reformerna tar i anspråk. Men i budgetkalkylen antas också, som brukligt är, att en oförändrad politik förs efter det att de förslag som presenterats i budgeten genomförs. Innebörderna av detta blir i praktiken att kalkylen implicerar en åtstramande finanspolitik i beräkningsperiodens bortre del.

I uppföljningen av överskotts målet hänvisar regeringen till att det finansiella sparandet når den målsatta nivån först mot slutet av beräkningsperioden. Det framgår emellertid inte tydligt att de antaganden som gjorts avseende en framtida åtstramning av finanspolitiken är en betydelsefull förutsättning för denna utveckling. Därför blir det också otydligt om det reformutrymme som föreslås i budgetpropositionen för 2014 förutsätter framtida besparingar för att överskotts målet ska nås. För en utomstående är det svårt att relatera reformutrymmet till vad som kommer att krävas för att överskotts målet ska uppnås i framtiden. Den avvägning av finanspolitiken som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2014 blir därmed också svår att tolka i relation till de utfästelser som regeringen gjort i det finansiella ramverket.

Budgetelasticiteten behöver utvärderas

I granskningen har Riksrevisionen gått igenom budgetelasticitetens betydelse för de strukturella och konjunkturjusterade indikatorerna som används vid uppföljningen av överskotts målet.

Det finansiella sparandet påverkas av konjunkturen utan att riksdagen fattar beslut om ändrade intäkter eller utgifter. Exempelvis minskar sparandet automatiskt om konjunkturen viker och fler människor blir arbetslösa eftersom skatteintäkterna då minskar och de offentliga utgifterna för arbetslöshet ökar. Regeringen beräknar konjunktorens effekter på det finansiella sparandet med hjälp av BNP-gapet och en budgetelasticitet. BNP-gapet anger hur mycket resursutnyttjandet i ekonomin avviker från ett tänkt läge med fullt resursutnyttjande. Detta mått multipliceras med budgetelasticiteten för att få storleken på konjunktorens effekt på de offentliga finanserna. Budgetelasticitet kan därför sägas vara ett mått på hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunkturförändringar. Syftet med de strukturella och konjunkturjusterade indikatorerna är att beskriva vilket finansiellt sparandet som skulle uppnås vid ett fullt resursutnyttjande i ekonomin.

Den uppskattade budgetelasticitet som regeringen använder i sina beräkningar bygger på en beräkning gjord av OECD som baseras på data från 2003. När måttet beräknades beaktades bara delar av den konjunkturberoende arbetsmarknadspolitikens utgifter. Därtill har riksdagen sedan dess beslutat om reformer som kan ha påverkat relationen mellan konjunkturutvecklingen och utvecklingen av de offentliga finanserna. Budgetelasticiteten har visserligen uppskattats av andra bedömare sedan OECD:s beräkning publicerades första gången, men det saknas en kontinuerlig uppföljning av konjunktorens automatiska effekter på de offentliga finanserna. Regeringen skulle därför kunna öka transparensen i budgetberäkningarna genom att redovisa och motivera antaganden och metoder rörande budgetelasticiteten.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör redovisa en känslighetskalkyl för hur bedömningen av potentiell BNP och antagandet om ett slutet BNP-gap i beräkningsperiodens slut påverkar måluppfyllelsen av överskottsmålet. Detta är särskilt viktigt om regeringens bedömning av potentiell BNP skiljer sig från övriga bedömares.
- Regeringen bör redovisa ett samlat ställningstagande om hur överskottsmålet har uppnåtts och kommer att uppnås.
- Utöver att redovisa reformutrymmet bör regeringen även tydligare redovisa andra antaganden som har stor betydelse för om finanspolitiken är expansiv eller åtstramande för varje enskilt år under beräkningsperioden. Av redovisningen bör det tydligt framgå under vilka förutsättningar som överskottsmålet uppnås.
- Regeringen bör överväga att beräkna och publicera en aktuell bedömning av budgetelasticiteten, alternativt ge i uppdrag till en utomstående bedömare att göra detta.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Den ekonomiska utvecklingen i omvärlden är fortsatt svag. Förra årets akuta kris inom euroområdet har visserligen avstannat, men tillväxten i euroområdet är fortsatt begränsad. Utvecklingen i tillväxtländer såsom Kina och Indien har avtagit och ett antal av de så kallade tillväxtländerna har börjat uppvisa tecken på ekonomisk oro med sjunkande växelkurser och ökad inflation. I USA har förvisso konjunkturstatistiken börjat uppvisa något positivare siffror men sammantaget är läget för världsekonomin fortfarande mycket osäkert. Det är därför inte förvånande att även den svenska ekonomin växer långsamt och att utsikterna för en starkare konjunktur skjutits allt längre fram i tiden.

De offentliga finanserna har försämrats under de senaste åren, vilket är föga förvånande med tanke på den ekonomiska utvecklingen. I ett internationellt perspektiv framstår de offentliga finanserna däremot som något av ett föredöme. En bidragande orsak till detta är att Sverige sedan mitten av 1990-talet haft ett finanspolitiskt ramverk som syftar till att säkerställa en stabil och långsiktigt hållbar finanspolitik. Trovärdigheten för ramverket generellt, och i synnerhet för överskotts målet, har möjliggjort att regeringen kunnat låta de offentliga finanserna försvagas för att på så sätt bidra till att mildra konjunktursvängningarna. Denna trovärdighet är viktig att värna, särskilt under tider då regeringen av konjunkturrella skäl måste låta det finansiella sparandet avvika från överskotts målets målnivå om 1 procent av BNP.

Riksrevisionen har återkommande granskat de ekonomiska propositionerna, framför allt med avseende på hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket samt transparensen i redovisningen av finanspolitiken. Även andra frågor har uppmärksammats, exempelvis regeringens ramverk för sysselsättningspolitiken. Den nu genomförda granskningen är en del av den fortlöpande granskningen av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet har varit att granska transparensen och tydligheten i regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014. Granskningen har inriktats mot följande revisionsfrågor:

- Är de makroekonomiska antagandena redovisade så att det tydligt framgår vilken betydelse de har för uppföljningen av överskotts målet?
- Är regeringens uppföljning av överskotts målet transparent?
- Är regeringens redovisning av avvägningen mellan överskotts målet och stabiliseringspolitiken tydlig?

1.3 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder

Granskningen av budgetpropositionen för 2014 tar sin utgångspunkt i budgetlagen (2011:203) och dess bestämmelser rörande de budgetpolitiska målen. Ett viktigt komplement till denna är regeringens skrivelse 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken. Den syftar till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket, och då även den praxis som gradvis utvecklats sedan detta infördes. Till detta kommer även rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk som ska omsättas i nationell lagstiftning senast 31 december 2013. Eventuella förändringar i den nationella lagstiftningen som föranleds av rådets direktiv har utretts av Budgetprocesskommittén (Fi 2012:10). Kompletterande utgångspunkter för granskningen är internationellt vedertagna redovisningsprinciper för offentliga finanser från Internationella valutafonden (IMF) och OECD. De dokument som omnämns här och som utgör underlaget för bedömningsgrunderna sammanfattas i Bilaga 1.

1.3.1 Vilka krav kan ställas på regeringens redovisning i budgetpropositionen?

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

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

1.4 Granskningens genomförande och avgränsning

Granskningen avser budgetpropositionen för 2014 och baseras på dokumentstudier.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 behandlas regeringens redovisning av den makroekonomiska utvecklingen. Regeringens uppföljning av överskottsmålet granskas i kapitel 3. I kapitel 4 analyseras regeringens redovisning av avvägningen mellan stabiliseringspolitik och att uppfylla överskottsmålet. I kapitel 5 berörs frågor rörande regeringens redovisning av budgetelasticiteten. I rapportens avslutande kapitel presenteras granskningens slutsatser och rekommendationer.

2 Den makroekonomiska utvecklingens betydelse för överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. De offentliga inkomsterna, som till största del utgörs av skatteinkomster, är mycket beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen. Även många utgifter på den offentliga budgeten har ett nära samband med den makroekonomiska utvecklingen. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken är kanske det tydligaste exemplet på detta. Överskottsmålet följs upp både i ett bakåtblickande och i ett framåtblickande perspektiv. Grunderna för den makroekonomiska framskrivningen är därför relevant att analysera då den framåtblickande uppföljningen granskas.

2.1 Metodbeskrivning av konsekvensberäkningarna i budgetpropositionerna

Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen förutsätter en framskrivning av den samhällsekonomiska utvecklingen drygt fyra år framåt i tiden.¹ Den makroekonomiska bedömningen utgör grund för de beräkningar som redovisas i budgetpropositionen avseende offentliga sektorns inkomster och utgifter.

Beräkningarna för innevarande och nästkommande år bygger på en renodlad konjunkturprognos. Den syftar till att beskriva den mest sannolika utvecklingen av BNP, sysselsättning, löner, priser m.m. För de återstående tre åren i budgetens medelfristiga perspektiv brukar en mer schablonmässig kalkyl göras utan uttrycklig ambition att fånga konjunkturutvecklingen. Vanligtvis utgår man ifrån att ekonomin ska återvända till ett neutralt konjunkturläge i slutet av beräkningsperioden. I det medelfristiga makroperspektivet läggs tonvikten på bedömning av ekonomins potentiella utbudssida och produktionskapacitet snarare än på efterfrågan i ekonomin.

Metodvalet har att göra med att osäkerheten i konjunkturprognoser tenderar att bli mycket stor på medellång sikt. Därför väljer de flesta prognosinstitut att övergå till en mer utbudsstyrd prognosmetodik ett och ett halvt till två år

¹ Budgetlagen kräver att budgetens beräkning ska omfatta innevarande år och de tre nästkommande åren. Regeringen har sedan 2010 års ekonomiska vårproposition valt att lägga till ett år i kalkylen.

in i prognosperspektivet. Regeringen är således inte ensam om denna typ av metodansats; både Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket använder liknande metodupplägg.

2.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014

2.2.1 *Konjunkturprognosen 2013–2014*

I budgetpropositionen beskriver regeringen hur den finansiella krisen och den efterföljande skuldkrisen fått långtgående konsekvenser för svensk ekonomi. Efter den djupa konjunkturedgången 2009 återhämtade sig ekonomin tillfälligt under två år, men därefter följde åter en försämring av det internationella konjunkturläget. Den internationella utvecklingen under första halvåret i år var fortsatt svag. Under sommaren har emellertid regeringen och andra prognosmakare sett indikationer på att förtroendet för ekonomin i viktiga exportländer är på väg tillbaka. En något starkare utveckling kan därmed anas i omvärlden, men i år blir den svenska tillväxten låg. Efterfrågan i omvärlden väntas åter öka nästa år men tillväxttakten blir återhållen och det är främst hushållens konsumtion som bidrar till en ökad tillväxttakt.

Tabell 2.1 Regeringens makroekonomiska prognos i budgetpropositionen för 2014

Försörjningsbalansen, procentuell förändring och fasta priser							
	Nivå 2012	Genomsnitt 1998–2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP, kalenderkorr.	3 567	2,6	1,2	2,6	3,3	3,5	3,1
Hushållens konsumtionsutgifter	1 718	2,5	2,1	3,1	3,9	3,6	3,1
Offentliga konsumtionsutgifter	956	1,2	1,0	1,1	0,2	0,7	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	669	3,9	-2,4	4,3	6,9	6,7	4,3
Lagerinvesteringar ^{a)}	-1	0,0	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
Nettoexport ^{b)}	220	0,4	0,0	0,0	0,3	0,6	0,4
Export	1 736	4,9	-2,3	3,0	6,8	7,7	6,2
Import	1 516	4,5	-2,7	3,3	7,1	7,4	6,1
BNP-gap ^{b)}		-1,2	-3,5	-3,0	-2,1	-1,0	-0,2

^{a)} Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

^{b)} BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källa: prop. 2013/14:1. Budgetpropositionen för 2014.

I budgetpropositionen för 2014 jämförs den prognos som ligger till grund för budgetberäkningen med jämförbara prognoser från andra prognosinstitut. Slutsatsen som dras avseende konjunkturprognosen för 2013–2014 är att budgetprognosen är tämligen lik övriga prognoser i samma tidsspann.

2.2.2 Resursutnyttjandet och BNP-gapet

I utgångsläget bedömer regeringen att ekonomin befinner sig långt under sin potentiella produktionsnivå. Att det finns lediga resurser i den svenska ekonomin är en bedömning som delas av andra prognosinstitut. Däremot råder det olika uppfattning om hur långt ifrån fullt resursutnyttjande som ekonomin befinner sig. Ett sätt att mäta resursutnyttjandet är det så kallade BNP-gapet som utgör skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP. Regeringen gör den klart högsta bedömningen av den potentiella nivån. För innevarande år bedöms BNP-gapet till -3,5 procentenheter. Att olika prognosinstitut gör olika bedömningar framgår tydligt i budgetpropositionen för 2014. Där jämförs BNP-gapet på övergripande nivå med flera prognosinstitut, se tabell 2.2. Eftersom konjunkturprognoserna var relativt lika vid tillfället förklaras huvuddelen av skillnaderna i BNP-gap av olika bedömningar av den potentiella produktionsnivån.

Tabell 2.2 BNP-gap

	2012	2013	2014
Regeringen (BP 14)	-2,7	-3,5	-3,0
Konjunkturinstitutet (aug 2013)	-1,9	-2,4	-1,9
Europeiska kommissionen (maj 2013)	-1,3	-1,6	-1,1
Riksbanken (sep 2013)	-1,1	-1,6	-0,8
IMF (sep 2013)	-0,4	-1,0	-0,7
OECD (maj 2013)	-1,4	-2,7	-2,9
Regeringen (VP 13)	-2,2	-3,5	-3,3

Källa: prop. 2013/14:1 och prop. 2012/13:100.

Under sommaren 2013 uppmärksammade IMF att bedömningarna av den svenska ekonomins potentiella nivå uppvisade stor spännvidd.² Detta tolkades som ett mått på stor osäkerhet och därför ville man bidra till debatten med alternativa beräkningar. I sin landrappport i september 2013 presenterade IMF tre metodmässigt olika beräkningar av det svenska BNP-gapet. Beräkningen för 2013 resulterade i ett BNP-gap som varierade mellan -0,5 och -1,6 procent beroende på beräkningsmetod. Medelvärdet för de tre metoderna blev -1 procent, det vill säga betydligt mindre negativt än regeringens bedömning.

Metoderna för att bedöma potentiell BNP skiljer sig åt mellan olika prognosinstitut. Det försvarar jämförelser av resultaten på en mer detaljerad nivå. Regeringens och Konjunkturinstitutets metoder påminner emellertid om varandra, vilket gör en jämförelse möjlig. Regeringen presenterar en sådan jämförelse i budgetpropositionen. Jämförelsen visar att det främst är olika bedömningar av potentiellt arbetade timmar som förklarar skillnaderna i BNP-gapet. Denna skillnad beror i sin tur på olika bedömningar av vilka effekter som olika arbetsmarknadsreformer har haft och kommer att få för ekonomins funktions sätt. De reformer som bedöms ha störst effekt är jobbskatteavdragen, förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och HUS-avdraget³. Regeringen framhåller vidare att bedömningarna bygger på forskningsresultat, men att kunskapen om effekternas storlek, och särskilt i vilken takt de slår igenom, är mycket osäker.

² IMF (2013). *Sweden. 2013 Article IV consultation*. September 2013. IMF Country Report No. 13/277.

³ HUS-avdraget omfattar hushållsnära tjänster (RUT) och tjänster för reparation och underhåll samt om- och tillbyggnad av bostad (ROT). Skattereduktion medges med halva arbetskostnaden men sammanlagt högst 50 000 kronor per person och år.

2.2.3 *Konsekvensberäkningens medelfristiga perspektiv 2015–2017*

Både regeringens och Konjunkturinstitutets⁴ medelfristiga beräkning bygger på att BNP-gapet i det närmaste sluta i kalkylens sista år. Eftersom regeringen gör den högsta bedömningen av BNP-gapet i utgångsläget så har den även den högsta tillväxttakten i det medelfristiga perspektivet. Om den beräknade tillväxttakten för 2016–2017 jämförs med Konjunkturinstitutets motsvarande bedömning blir skillnaden per år ungefär 0,5 procentenheter, se tabell 2.3. Skillnaden kan i huvudsak förklaras med att regeringen kalkylerar med en klart högre tillväxttakt för hushållens konsumtion och export.

Tabell 2.3 Konjunkturinstitutets prognos i augusti 2013

Försörjningsbalansen, procentuell förändring och fasta priser										
	Konjunkturinstitutet aug 2013 ¹⁾					Diff. Bp 2014 – Konj aug 2013				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
BNP, kalenderkorr.	1,1	2,6	3,3	2,9	2,6	0,1	0,0	0,0	0,6	0,5
Hushållens konsumtionsutgifter	2,4	3,3	2,9	2,6	2,4	-0,3	-0,2	1,0	1,0	0,7
Offentliga konsumtionsutgifter	1,1	0,8	1,2	1,3	1,5	-0,1	0,3	-1,0	-0,6	-0,9
Fasta bruttoinvesteringar	-2,6	5,1	8,2	7,1	5,0	0,2	-0,8	-1,3	-0,4	-0,7
Lagerinvesteringar ²⁾	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoexport ³⁾	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,3	0,7	0,4
Export	-2,0	3,9	5,9	6,3	5,6	-0,3	-0,9	0,9	1,4	0,6
Import	-1,8	4,6	6,6	7,3	6,1	-0,9	-1,3	0,5	0,1	0,0
BNP-gap ³⁾	-2,4	-1,9	-0,8	-0,2	0,1	-1,1	-1,1	-1,3	-0,8	-0,3

¹⁾ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

²⁾ BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

³⁾ Konjunkturinstitutets delkomponenter i försörjningsbalansen är kalenderkorrigerade vilket inte är fallet med motsvarande värde i budgetpropositionen för 2014.

Källa: Konjunkturinstitutet (2013b), prop. 2013/14:1 samt egna beräkningar.

⁴⁾ Konjunkturinstitutet (2013b). *Konjunkturläget augusti 2013*.

2.2.4 *Risker och alternativa scenarier*

Regeringen framhåller att den medelfristiga kalkylen förutsätter en internationell konjunkturuppgång. Den menar vidare att läget fortfarande är osäkert i framför allt OECD-länderna och att en konjunkturuppgång långt ifrån kan garanteras. Konsumtionstillväxten bland hushållen är också en viktig förutsättning. Regeringen menar att båda dessa förutsättningar är omgärdade med risker och att utvecklingen kan bli både bättre och sämre. Regeringens samlade bedömning är dock att riskerna för en sämre utveckling dominerar.

För att beskriva konsekvenserna av de risker regeringen ser presenteras två alternativa scenarier i budgetpropositionen. I det första scenariot analyseras vad en internationell ränteuppgång skulle innebära. Scenariot beskriver en betydligt sämre ekonomisk utveckling och vad det skulle betyda för budgeten. BNP-gapet sluts aldrig i detta scenario utan i slutåret 2017 är gapet fortfarande stort, hela -2 procentenheter. I det andra scenariot beskrivs en klart bättre utveckling än huvudscenariot med en starkare omvärldsefterfrågan och ett högre konsumentförtroende. Här sluts BNP-gapet redan 2016 och i slutåret är gapet $+0,8$ procentenheter.

2.3 **Analys av regeringens redovisning**

2.3.1 *Ett nytt inslag i redovisningen är jämförelser med andra prognosinstitut*

En nyhet i budgetpropositionen för 2014 är att regeringen på ett mycket noggrant och tydligt sätt jämför och förklarar skillnaderna mellan sina egna och andras prognoser och bedömningar. Detta ökar transparensen i budgetdokumentet. Vidare är de alternativa scenarier som presenteras i både budgetpropositioner och vårpropositioner viktiga verktyg för att analysera olika osäkerheter i den framtida utvecklingen.

2.3.2 *BNP-gapet och ett beräkningsantagande får helt avgörande konsekvenser för beslutsunderlaget*

Regeringens bedömning av ekonomins potentiella produktion är klart högre än de uppskattningar som övriga prognosinstitut gör. Skillnaden mellan regeringens och Konjunkturinstitutets BNP-gap kan härledas till effekterna av olika arbetsmarknadsreformer. Regeringen bedömer således att de aktuella reformerna förbättrar ekonomins funktions sätt i en större utsträckning än vad Konjunkturinstitutet anser. Av metodbeskrivningen i inledningen av detta kapitel framgår att bedömningen av ekonomins potentiella produktion spelar stor roll för budgetens konsekvensberäkning. Kalkylen bygger på ett antagande om att ekonomin återvänder mot sin potentiella nivå i kalkylens bortre del. De offentliga finanserna är starkt beroende av den makroekonomiska utvecklingen

och därför blir antagandet om ekonomins potentiella nivå också helt avgörande för budgetprognosen i det medelfristiga perspektivet.

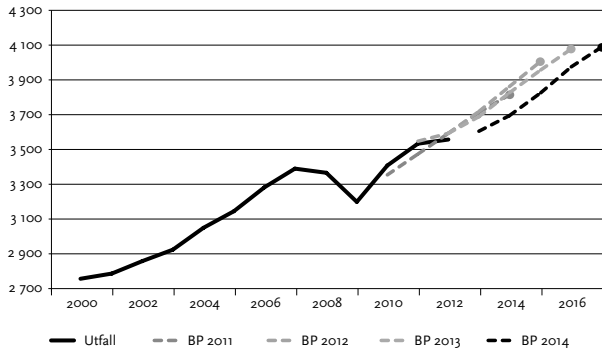
Överskottsmålet utvärderas framåtblickande och med hjälp av konjunkturjusterade indikatorer. Beräkningen av de konjunkturjusterade indikatorerna görs med hjälp av det uppskattade BNP-gapet och en budgetelasticitet, se vidare kapitel 5. Därmed spelar bedömningen av ekonomins potentiella nivå och det medelfristiga perspektivet en avgörande roll för uppföljningen av överskottsmålet. Uppföljningen av överskottsmålet baseras därmed till stora delar på ett beräkningsunderlag.

2.3.3 *Tre år med nedrevideringar av den medelfristiga prognosen*

Sedan 2008 har den svenska ekonomin vuxit i en betydligt lägre takt än sin potentiella trend och produktionen har sedan 2009 befunnit sig långt under sin potentiella nivå. Sedan tre år tillbaka har utsikterna för en stark efterfrågan i det korta perspektivet varit tämligen begränsade. Ur ett prognosperspektiv innebär detta att två år in i prognosen, det vill säga nästkommande år, är BNP-gapet fortfarande stort. För att sluta gapet eller komma nära den potentiella nivån under prognosperioden måste därför tillväxttakten öka markant under den andra halvan av perioden. Efterhand som tiden gått och utsikterna för en ökad efterfrågan uteblivit har regeringen tvingats skjuta fram tidpunkten för när ekonomin når sin potentiella nivå, se figur 2.1. I 2010 års ekonomiska vårproposition utökades prognoshorizonten från tre till fyra år, vilket lättade upp beräkningsituationen något.

Figur 2.1 Regeringens beräkningar av BNP-utvecklingen i budgetpropositionen för 2011 till 2014

Miljarder kronor
Fasta priser, referensår 2012



Källa: Statistiska centralbyrån, prop. 2010/11:1, prop. 2011/12:1, prop. 2012/13:1 och prop. 2013/14:1.

Det medelfristiga perspektivet utgör grund för den framåtblickande uppföljningen av överskotts målet. Mot denna bakgrund finns det anledning att i ökad utsträckning även analysera utsikterna och rimligheten i den prognos som läggs för perioden bortom den rena konjunkturprognosen.

3 Regeringens uppföljning av överskottsmålet

3.1 Regeringens metoder för uppföljning av överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Målets formulering som ett genomsnitt över en icke-definierad tidsperiod gör att detta blir svårt att följa upp. Över åren har regeringar utvecklat en uppsättning indikatorer för att kunna avläsa måluppfyllelsen. Enligt regeringen ska överskottsmålet ses som ett "framåtblickande riktmärke", eller "ankare för finanspolitiken", och ska därför främst följas upp i ett framåtblickande perspektiv, även om det också är viktigt att göra en bakåtblickande analys.

Ett tioårigt tillbakablickande medelvärde används för att avgöra om det har funnits några systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. Vid analysen av det tioåriga medelvärdet tar regeringen hänsyn till konjunkturläget under den aktuella perioden.

För den framåtblickande utvärderingen använder regeringen sig av en uppsättning indikatorer. Förutom prognosen över det faktiska finansiella sparandet används *ett sjuårigt centrerat glidande medelvärde* och det strukturella sparandet. Det sjuåriga medelvärdet utgår ifrån sparandet för aktuellt år samt tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden. Även här tar regeringen hänsyn till konjunkturläget under perioden. *Det strukturella sparandet* är tänkt att visa årligen hur stort det finansiella sparandet skulle ha varit vid ett normalt konjunkturläge.

Regeringen understryker att det är viktigt att hänsyn tas till konjunkturen vid uppföljningen av överskottsmålet och då den framtida finanspolitiken utformas. Finanspolitiken ska, så länge den långsiktiga hållbarheten inte ifrågasätts, stödja stabiliseringspolitiken, det vill säga de offentliga finanserna ska bidra till att motverka konjunktursvängningarna.

3.2 Regeringens uppföljning av överskottsmålet i budgetpropositionen för 2014

Regeringen inleder sin uppföljning av överskottsmålet med att analysera om systematiska fel finns i den tidigare förda finanspolitiken. Det tioåriga medelvärdet för åren 2003–2012 uppgår till 0,7 procent av BNP, det vill säga något under den målsatta nivån. Eftersom resursutnyttjandet under perioden i genomsnitt varit negativt drar regeringen emellertid slutsatsen att inga systematiska fel kan upptäckas.

Tabell 3.1 Uppföljning av överskottsmålet i budgetpropositionen för 2014

Procent av BNP repektive potentiell BNP						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande	-0,6	-1,2	-1,5	-0,4	0,4	1,1
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat ^{a)}	1,5					
Sjuårsindikator	-0,8	-0,6	-0,4			
Konjunkturjusterat ^{a)}	1,1	0,8	0,7			
Strukturellt sparande	0,6	0,5	0,2	0,8	1,0	1,2
BNP-gap	-2,7	-3,5	-3,0	-2,1	-1,0	-0,2
Sjuårsnitt	-3,2	-2,4	-2,0			
Bakåtblickande tioårsnitt	-1,2					

^{a)} Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55.

Källa: prop. 2013/14:1. Budgetpropositionen för 2014.

Därefter genomförs en framåtblickande analys ur vilken det framgår att sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet visar att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ligger under den målsatta nivån 2012–2014. Åren därefter stärks det finansiella sparandet gradvis och mot slutet av perioden överstiger sparandet i procent av BNP. Den gradvisa förstärkningen av sparandet beror dels på att konsekvensberäkningen förutsätter en kraftig konjunkturuppgång i det medelfristiga perspektivet, vilket stärker de offentliga finanserna, dels på att kalkylen bygger på en oförändrad politik efter det att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2014 genomförts.

Kalkylen i budgetpropositionen bygger vanligtvis på ett antagande om oförändrad politik efter det att de förslag som presenteras i budgeten införts. Det betyder i praktiken att kalkylen ofta innehåller en åtstramande finanspolitik

i beräkningens bortre del. Denna effekt uppstår då många utgifter på budgeten inte automatiskt indexerats och därför tenderar att öka i en långsammare takt än skatteintäkterna, som växer mer i takt med BNP. Ekonomistyrningsverket har uppskattat effekterna av en oförändrad politik till att det finansiella sparandet stärks med i genomsnitt 0,4–0,5 procent av BNP per år.⁵

3.3 Analys av regeringens redovisning

3.3.1 Vad säger budgetlagen?

Enligt 9 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen redovisa hur överskottsmålet uppnås. I författningskommentaren till nämnda paragraf anges att redovisningen "ska avse såväl hur målet har uppnåtts som hur det beräknas uppnås"⁶. Enligt budgetlagen ska regeringen således två gånger per år uttala sig om hur överskottsmålet har uppnåtts och kommer att uppnås.

3.3.2 Regeringen är otydlig i sitt ställningstagande

Som visades ovan gör regeringen först en bakåtblickande analys av måluppfyllelsen. Även om regeringen för fram att överskottsmålet främst är framåtblickande så kan den bakåtblickande analysen svara mot den del av lagens krav som avser hur målet har uppnåtts. Regeringen konstaterar att det finansiella sparandet var i linje med överskottsmålet 2003–2012 om hänsyn tas till konjunkturen. När det gäller frågan hur målet kommer att nås framgent återfinns skrivningar kring detta på ett flertal ställen i budgetpropositionen, men det saknas ett samlat och tydligt ställningstagande. I avsnitt 5.3 i budgetpropositionen, "Framåtblickande analys av måluppfyllelsen", konstaterar regeringen endast att sparandet ligger under den målsatta nivån 2012–2015, men att sparandet senare gradvis förstärks och överstiger 1 procent av BNP mot slutet av perioden. Skrivningarna svarar inte på frågan om huruvida överskottsmålet uppnås eller inte. I en faktaruta i finansplanen skriver regeringen att "det måste göras en åtskillnad mellan att uppfylla överskottsmålet och att uppnå den målsatta nivån på sparandet om 1 procent av BNP". I samma faktaruta återfinns emellertid påståendet att den "förda finanspolitiken där sparandet når den målsatta nivån först mot slutet av prognosperioden, är därmed förenlig med överskottsmålet och ramverket för finanspolitiken" (Riksrevisionens kursivering)⁷. Någon tydlig och samlad bedömning av regeringen om hur överskottsmålet uppnås finns dock inte, utan

⁵ Ekonomistyrningsverkets kalkyl presenteras i Finanspolitiska rådet (2011), s. 78–79.

⁶ Prop. 2009/10:100 avsnitt 4.3.1, s. 94.

⁷ Prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget m.m. s. 16.

skrivningarna i finansplanen och i kapitel 5 skiljer sig åt till formulering och, möjligen, till innehåll.

3.3.3 *BNP-gapet spelar en avgörande roll för resultatet av uppföljningen*

Som framgick i kapitel 2 är den starka tillväxten under de sista åren i budgetpropositionens prognoser en följd dels av beräkningsantagandet att ekonomin ska återvända till ett neutralt konjunkturläge i slutet av beräkningsperioden, det vill säga att BNP-gapet ska slutas, dels att regeringens bedömning av arbetsmarknadsreformernas effekter på ekonomins potentiella produktion ger ett stort BNP-gap i utgångsläget. Dessa antaganden är emellertid behäftade med stor osäkerhet vilket innebär att det finns en stor nedåtrisk i prognosen, både för det finansiella sparandet och för det strukturella sparandet. Regeringen påpekar också att nedåtriskerna dominerar i prognosen.

Av detta följer att om effekterna av arbetsmarknadsreformerna på ekonomins potentiella produktionsnivå skulle bli mindre än vad som bedömts eller om effekterna uppkommer senare i tid, uppfylls inte överskotts målet i det framåtblickande perspektivet. Annorlunda uttryckt: En bedömning i budgetpropositionen att finanspolitiken är i linje med överskotts målet är avhängig de dynamiska effekter som regeringens arbetsmarknadsreformer beräknas ge upphov till. Om man därtill lägger det faktum att prognosen bygger på oförändrad politik under de kommande fyra åren framstår måluppfyllelsen som mycket osäker.

4 Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken

4.1 Regeringens syn på hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras

För att inte tvinga fram en procyklisk finanspolitik har överskottsmålet formulerats så att det ska uppnås över en konjunkturcykel. Hur avvägningen mellan stabiliseringspolitiken och uppfyllandet av överskottsmålet ska hanteras i olika situationer beskrivs i regeringens finanspolitiska ramverk.⁸ Principerna för hur olika beslutssituationer ska hanteras utgår ifrån storleken på avvikelserna från överskottsmålet och det rådande konjunkturläget. I ramverket presenteras en stiliserad bild av hur finanspolitiken ska inriktas i olika situationer, se figur 4.1.

Figur 4.1 Hantering av avvikelser för överskottsmålet med hänsyn tagen till konjunkturläget

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

Källa: Regeringens skrivelse 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken.

Figuren ovan ska enligt regeringen ses som just en stilistisk beskrivning av olika beslutssituationer. I praktiken kan situationen vara sådan att andra omständigheter än de som beskrivs ovan också måste beaktas vid hanteringen av avvikelser från målet. Regeringen skriver också följande: "Det är dock viktigt att det finns klara principer för stabiliseringspolitiken så att

⁸ Regeringens skrivelse 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken.

stabiliseringspolitiska argument inte används för att motivera avsteg från överskotts målet som görs av andra skäl.”⁹

4.2 Regeringens syn på stabiliseringspolitiken

Det finanspolitiska ramverket beskriver även regeringens syn på stabiliseringspolitiken.¹⁰

Den *viktigaste uppgiften* för finanspolitiken inom det stabiliseringspolitiska området är att upprätthålla ett långsiktigt förtroende för de offentliga finanserna. Att finanserna är långsiktigt hållbara är en viktig förutsättning för att Riksbanken ska kunna upprätthålla prisstabilitet.

Vid *normala efterfrågestörningar* bidrar penningpolitiken till att stabilisera både inflationen och efterfrågan i ekonomin. Vid dessa tillfällen behövs normalt ingen aktiv finanspolitik för stabiliseringspolitiska syften. Däremot stabiliseras konjunkturen av de automatiska och semiautomatiska stabilisatorer som finns inbyggda i det offentliga regelverket.

Vid *mycket stora efterfrågestörningar och utbudsstörningar* menar regeringen att finanspolitiken kan fylla en roll för att stötta penningpolitiken. Tidigare kriser visar dock att kraftiga konjunkturnedgångar inte går att motverka helt utan att de offentliga finanserna äventyras. Finanspolitiken kan dock bidra till att begränsa kraftiga konjunkturnedgångars negativa effekter. Regeringen skriver följande: ”De stabiliseringspolitiska åtgärderna ska utformas på ett sådant sätt att de inte äventyrar att det finansiella sparandet återgår till en nivå i linje med överskotts målet när resursutnyttjandet normaliseras.”¹¹

Temporära åtgärder kan övervägas för att stabilisera konjunkturen, men då är det viktigt att säkerställa att dessa åtgärder verkligen blir temporära.

Permanenta åtgärder kan användas i stabiliseringspolitiska syften förutsatt att det finns budgetutrymme. Regeringens syn är att i dessa fall ska i första hand åtgärder väljas som bidrar till att stärka ekonomins funktionssätt.

⁹ Regeringens skrivelse 2010/11:79, *Ramverk för finanspolitiken*, s. 25.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, s. 7.

4.3 Analys av regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014

4.3.1 *Regeringen är otydlig med vilken beslutssituation som råder*

Analysen i avsnitt 3.3.2 visar att det är svårt att tolka hur regeringen ställer sig till frågan om huruvida överskotts målet uppnås eller inte. Därför blir det också svårt att tolka i vilken beslutssituation regeringen anser att man befinner sig jämfört med matrisen i figur 4.1.

En tolkning som kan göras är att regeringen anser att vi befinner oss i den centrala rutan längst ned i matrisen. Det vill säga resursutnyttjandet är lågt och det finansiella sparandet är i linje med målet. Tolkningen görs utifrån att den finanspolitik som förs i det närmaste är neutral. De aktiva åtgärder som föreslås i budgeten är av samma storleksordning som de automatiska åtstramningar som finns inbyggda i budgetreglerna. Som vi tidigare förklarade uppstår denna åtstramande effekt av att många utgifter inte automatiskt indexeras upp. Utgifterna tenderar därför att öka i en lägre takt än inkomsterna.

En annan tolkning är att regeringen anser att vi befinner oss i den nedre högra rutan i matrisen. Det vill säga resursutnyttjandet är lågt samtidigt som det finansiella sparandet ligger under den målsatta nivån. Denna tolkning baseras på att regeringen menar att sparandet ligger under målet fram till och med 2015 och först därefter stärks, så länge inga nya reformer genomförs.¹² Eftersom budgetreglerna automatiskt innebär en åtstramande finanspolitik från och med 2015 skulle således en åtstramande politik krävas längre fram för att nå målet 2017.

En följd av denna otydlighet är att regeringens ställningstagande blir oklart avseende utgångsläget inför avvägningen mellan att uppnå överskotts målet och bedriva stabiliseringspolitik.

4.3.2 *Avvägningen mellan stabiliseringspolitiken och uppfyllandet av överskotts målet är otydlig*

En förutsättning för att det finansiella sparandet i regeringens kalkyl ska ligga i linje med målet är att en åtstramande politik förs längre fram. De åtstramningar som nu ligger i kalkylen består främst av utgifter på statens budget som inte indexeras upp automatiskt. Om det reala värdet ska upprätthållas i den offentliga verksamheten måste dessa utgifter räknas upp. Då kommer nya prioriteringar att krävas för att det finansiella sparandet ska återvända och vara i linje med målnivån. Det innebär att regeringen 2014 använder ett så pass stort reformutrymme för att stödja konjunkturåterhämtningen att framtida besparingar krävs för att uppnå

¹² Prop. 2013/14:1, Förslag till statens budget m.m. s. 184.

överskottsmålet. Informationen framkommer indirekt vid en analys av regeringens beräkningar¹³ och skrivningar i budgetpropositionen. Regeringen väljer att uttrycka det som att "bedömningen bygger på en oförändrad finanspolitik"¹⁴ och att det "krävs en stor återhållsamhet i finanspolitiken framöver"¹⁵.

Om regeringen skulle redovisa denna typ av viktig information på ett mer transparent sätt skulle förståelsen stärkas för vilka förutsättningar som ligger till grund för kalkylerna. Även möjligheterna att utvärdera den förda finanspolitiken skulle öka.

¹³ För beräkning se prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget m.m. tabell 5:1 s. 181 samt förklaring av tabell s. 182.

¹⁴ Prop. 2013/14:1, Förslag till statens budget m.m. s. 184.

¹⁵ Ibid, s. 196.

5 Konjunktorens effekter på de offentliga finanserna

5.1 Strukturellt sparande

Beräkningar av det strukturella sparandet utgår från att de offentliga finanserna består av en strukturell och en konjunkturell del, där det konjunkturella sparandet kan fångas genom s.k. automatiska stabilisatorer. De automatiska stabilisatorerna är kontracykliska och anger hur det finansiella sparandet påverkas vid konjunkturförändringar utan att riksdagen beslutat att ändra den offentliga sektorns intäkter eller utgifter. Exempelvis minskar det finansiella sparandet automatiskt om konjunkturen viker och fler människor blir arbetslösa, eftersom skatteintäkterna då minskar och de offentliga utgifterna för arbetslöshet ökar.

De automatiska stabilisatorernas storlek beräknas med hjälp av BNP-gapet och budgetelasticitet. BNP-gapet anger hur mycket resursutnyttjandet i ekonomin avviker från ett läge med fullt resursutnyttjande, och detta mått multipliceras med budgetelasticiteten för att få storleken på de automatiska stabilisatorerna. Budgetelasticitet kan sägas vara ett mått på hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunkturförändringar. Måttet anger hur mycket det offentliga sparandet påverkas om resursutnyttjandet ändras och beror exempelvis på ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen och på skatternas storlek och utformning.¹⁶

Det mått på budgetelasticiteten som regeringen använder beräknades i en rapport som OECD publicerade 2005. I rapporten studeras det konjunkturella sparandet för flera OECD-länder och budgetelasticiteten för Sverige beräknades till 0,55.¹⁷ Det betyder att det automatiska sparandet förändras 0,55 procent av BNP om BNP-gapet förändras med en procentenhet.

Det finns risker förknippade med att överskatta eller underskatta kraften i de automatiska stabilisatorerna genom att missbedöma budgetelasticiteten. Om budgetelasticiteten överskattas i analysen överskattas också den kontracykliska kraften i finanspolitiken. I en lågkonjunktur kan en felbedömning av de

¹⁶ Redogörelsen ovan bygger på uppgifter i Boije, Robert (2004), s. 5–11; Finanspolitiska rådet (2009), s. 51–56; (2011), s. 45–63.

¹⁷ Girouard, Nathalie & Christophe André (2005), s. 22.

automatiska stabilisatorernas verkan få till följd att det strukturella sparandet överskattas. Om budgetelasticiteten är missvisande kan prognoser av det framtida sparandet komma att visa sig vara alltför optimistiska eller pessimistiska även om BNP-gapet utvecklar sig som prognostiserats.

I tabell 5.1 redovisas en känslighetsanalys för hur ett konjunkturjusterat sparande påverkas av olika antaganden om budgetelasticiteten. Kalkylen utgår ifrån regeringens prognos för 2013 i budgetpropositionen, där det finansiella sparandet uppgår till -1,2 procent av BNP och BNP-gapet antas vara -3,5 procent. I kalkylen varierar budgetelasticiteten med 0,1 procentenhet kring regeringens nuvarande bedömning.

Tabell 5.1 Budgetelasticitetens betydelse för beräkningen av det konjunkturjusterade sparandet

Konjunkturjusterat sparande (S)	Finansiellt sparande (F)	Budget-elasticitet (E)	BNP-gap (A)
0,4	-1,2	0,45	-3,5
0,7	-1,2	0,55	-3,5
1,1	-1,2	0,65	-3,5

$S = F - E \cdot A$
S, F och A i procent av BNP.

Källa: prop. 2013/14:1. Budgetpropositionen för 2014 samt egna beräkningar.

Av tabell 5.1 framgår att vid stora BNP-gap får relativt små förändringar av budgetelasticiteten stor betydelse för vilket resultat som erhålls då det konjunkturjusterade sparandet beräknas.

5.2 Svårt att återspegla konjunktorens effekter

Att beräkna de automatiska stabilisatorernas styrka med hjälp BNP-gap och budgetelasticitet brukar kallas aggregerad metod. Huruvida metoden är den bäst lämpade för beräkningar av det strukturella sparandet är en fråga som har diskuterats. En central punkt för den diskussionen är att OECD:s och regeringens metod att beräkna de automatiska stabilisatorerna inte fångar konjunkturförändringars så kallade sammansättningseffekter. Beroende på vad som driver konjunkturutvecklingen behöver inte utvecklingen av varje enskild skattebas och utgiftsbas följa BNP-utvecklingen.

Ett exempel som brukar anföras är att en konjunkturedgång som orsakas av ett efterfrågefall för exportnäringarna inte behöver få samma genomslag på de automatiska stabilisatorerna som om den drivs av ett inhemskt efterfrågefall. Ett annat exempel är att den aggregerade metoden inte heller fångar förändrade

konsumtionsmönster vid konjunktursvängningar. Givet att varor och tjänster är beskattade med olika skattesatser kan ändrade konsumtionsmönster påverka skatteintäkterna på sätt som inte fångas upp med den aggregerade metoden.¹⁸

Ytterligare en tänkbar sammansättningseffekt är arbetslöshetens fördelning över inkomstskikten. Vid beräkning av budgetelasticiteten tas hänsyn till skattenivåer och till den genomsnittliga marginalskatten. Marginalskatten skiljer sig åt i olika inkomstlagen och genomsnittet beräknas med hjälp av inkomstfördelningen.¹⁹

Denna metod fångar dock inte effekterna av att arbetslöshet kan fördelas olika mellan inkomstskikten. Om marginalskatterna är lägst för dem med lägst inkomst och om denna grupp också har störst risk för arbetslöshet, blir budgetelasticiteten i själva verket mindre än vad beräkningarna anger.

För att motverka den typen av problem kan disaggregerade metoder användas. En disaggregerad metod beräknar de automatiska stabilisatorernas styrka med hjälp av trendanalys av respektive skattbaser och utgiftsbaser (såsom arbetslöshet).²⁰ Det brukar framhållas att en sådan metod bättre fångar upp konjunkturella sammansättningseffekter. I en uppföljning av överskotts målet som gjordes av en arbetsgrupp inom finansdepartementet 2010 föreslogs att regeringen skulle överväga om inte en disaggregerad metod skulle användas som komplement till den aggregerade metoden.²¹

5.3 Regeringens redovisning

Regeringen har i tidigare propositioner påpekat att det finns olika metoder att beräkna det strukturella sparandet, och att dessa metoder har sina respektive svagheter och styrkor. I 2011 års ekonomiska vårproposition visar regeringen hur resultaten av olika metoder att beräkna det strukturella sparandet kan skilja sig åt. Regeringen uttrycker att den aggregerade metoden inte fångar upp sammansättningseffekter men att sådana skillnader kan fångas upp med disaggregerade metoder, där varje enskild skattebas mäts var för sig. Regeringen hänvisar samtidigt till att den aggregerade metoden är enkel att använda och att den används av organisationer såsom OECD och IMF.²²

¹⁸ Boije, Robert (2004), s. 17–18; Finansdepartementet (2010), s. 198; Finanspolitiska rådet (2012), s. 70–73.

¹⁹ Se t.ex. Flodén, Martin (2009) om den svenska inkomstskatten.

²⁰ För en redogörelse för disaggregerade metoder, se Boije, Robert (2004), s. 15–23; Finansdepartementet (2010), s. 209–211.

²¹ Finansdepartementet (2010), s. 210. Se även Finanspolitiska rådet (2012), s. 73–75.

²² Prop. 2010/11:100, avsnitt 10, s. 197, se även 2011/12:1, s. 189.

5.4 Budgetelasticitetens beräkning

Givet att regeringen fortsatt beräknar det strukturella sparandet med hjälp av aggregerad metod kan det finnas skäl för den att redovisa beräkningarna av budgetelasticiteten. Det finns frågor knutna till beräkningarna av budgetelasticiteten där regeringen inte redovisat sin ståndpunkt eller tydligt motiverat sina antaganden. Nedan behandlas två frågor. Den ena gäller hur måttet ska följas upp med hänsyn till tidigare riksdagsbeslut och den andra gäller vilka utgifter respektive intäkter som ska inkluderas i beräkningarna av budgetelasticiteten.

5.4.1 Förändring över tid?

OECD beräknade den svenska budgetelasticiteten med uppgifter från 2003. Sedan dess har exempelvis jobbskatteavdragen införts och skattekvoten i Sverige har sjunkit sedan 2005.²³ Det finns ett förhållandevis starkt samband mellan budgetelasticiteten och den offentliga sektorns storlek i ett land.²⁴ Därtill har ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen sänkts, samtidigt som relativt färre omfattas av försäkringen. Om skatterna minskar och utgifterna för arbetslöshet sjunker kan också budgetelasticiteten minska.

Regeringen anger i 2011 års ekonomiska vårproposition att budgetelasticiteten är 0,55 och "ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar"²⁵. Därutöver har regeringen inte redovisat någon uppföljning av budgetelasticiteten. De beräkningar som andra bedömare gjort ger ingen entydig bild av hur måttet utvecklats.

Mot bakgrund av riksdagsbesluten om jobbskatteavdrag i inkomstskatten och förändrad arbetslöshetsförsäkring tog Finanspolitiska rådet år 2009 initiativ till en undersökning om huruvida budgetelasticiteten förändrats under åren. Beräkningarna gäller perioden 1998–2009 och utgick från samma metoder som användes i den aktuella OECD-studien. Undersökningen visade inte att budgetelasticiteten påverkats i stor utsträckning under perioden. Resultatet var att den fortsatt låg nära OECD-måttet. Att jobbskatteavdragen inte påverkade elasticiteten i högre grad förklaras av att marginalskatten samtidigt stigit. Den minskning av budgetelasticiteten som följer av sänkt inkomstskatt har motverkats av höjd marginalskatt.²⁶

²³ Skatteverket (2012), s. 99. I budgetpropositionen för 2014 bedömer regeringen att skattekvoten uppgår till mellan 44 och 45 procent under åren 2012–2017, se prop. 2013/14:1, Förslag till statens budget m.m. s. 540.

²⁴ Girouard, Nathalie & Christophe André (2005), s. 25; Finanspolitiska rådet (2009), s. 54.

²⁵ Prop. 2010/11:100, avsnitt 10, s. 196.

²⁶ Flodén, Martin (2009), s. 56, 10–12.

Konjunkturinstitutet (KI) beräknar konjunktorens effekt på de offentliga finanserna med en annan metod²⁷ och finner att budgetelasticiteten sjunkit över tid och idag är lägre än regeringens och OECD:s bedömningar. KI beräknar att budgetelasticiteten uppgår till 0,4 perioden 2007–2012 och till 0,8 perioden 1995–2006. Konjunkturinstitutet hänvisar till att sjunkande skattekvot och sänkt effektiv bruttoersättningsgrad från arbetslöshetsersättningen har bidragit till att budgetelasticiteten sjunkit.²⁸

5.4.2 Vad ska räknas in?

Ytterligare en aspekt av budgetelasticitetens beräkningar är frågan om vilka utgifter som lämpligen bör tas i beaktande. Sådana frågor kan exempelvis gälla hur stark utgifternas koppling till konjunkturförändringar ska vara för att de ska inkluderas i beräkningarna.

Ett exempel är de offentliga utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik. OECD har i tidigare beräkningar inkluderat offentliga sektorns utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik, såsom subventionerade anställningar och förtidspensioner. Dessa utgifter ingår dock inte i beräkningarna av det mått som OECD publicerade 2005 och som används av regeringen. Skälet var bland annat att det i vissa fall saknades nationella uppgifter om utgifter för subventionerade anställningar och förtidspension. I rapporten understryker författarna att detta kan betyda att budgetelasticiteten underskattas för vissa länder.²⁹

Att det har betydelse för budgetelasticiteten huruvida dessa utgifter inkluderas i beräkningarna eller inte, illustreras av den ovan nämnda rapporten till Finanspolitiska rådet. Där presenteras även en alternativ beräkning av budgetelasticiteten där utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik inkluderas. När dessa utgifter inkluderas ökar budgetelasticiteten och måttets förändring under den studerade tidsperioden blir större.³⁰

Regeringen redogör inte för distinktionen mellan utgifter som borde eller inte borde inkluderas i beräkningen av budgetelasticiteten. Det kan noteras att regeringen inte betraktar den offentliga sektorns utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik som helt oberoende av de konjunkturrella svängningarna i ekonomin. I budgetpropositionen talar regeringen om både automatiska och semiautomatiska stabilisatorer. Till de semiautomatiska stabilisatorerna räknar den utgiftsökningar som "regelmässigt beslutas när arbetslösheten ökar av konjunkturrella skäl". Regeringen tillägger att de framtida utgifter som följer av

²⁷ Se Finansdepartementet (2010), s. 209 och där anförd hänvisning.

²⁸ Konjunkturinstitutet (2013a), s. 48–49.

²⁹ Girouard, Nathalie & Christophe André (2005), s. 20, särskilt fotnot 27.

³⁰ Flodén, Martin (2009), s. 17.

det nya förslaget om korttidsarbete, också kan räknas till de semiautomatiska stabilisatorerna.³¹

5.4.3 *Kommunernas utgifter*

Ett annat exempel på frågan om vad som bör ingå i beräkningarna av budgetelasticiteten är kommunernas utgifter. Finanspolitiska rådet har diskuterat hur kommunernas balanskrav kan påverka beräkningarna av budgetelasticiteten. Rådet påpekar att kommunerna, som en följd av balanskravet i det finanspolitiska ramverket, kan tvingas agera procykliskt vid en konjunkturedgång. Tankegången tar utgångspunkt i att kommunernas ekonomi väsentligen är beroende av intäkter från inkomstskatten. Vid en konjunkturedgång där intäkterna minskar kan kommunerna tvingas agera procykliskt för att uppnå balanskravet, antingen genom att minska volymerna i sin verksamhet eller genom att höja skatterna. Av det skälet, menar Finanspolitiska rådet, går det att ifrågasätta om de utgifter som kommunerna finansierar själva ska ingå som en del av budgetelasticiteten. Detta gäller snarare vid utsträckt och djupa konjunkturedgångar än vid korta och små nedgångar.³²

Regeringen har i andra sammanhang uttryckt att det finns risk för att kommunerna agerar pro-cykliskt under en lågkonjunktur. Under lågkonjunkturen 2009 antog riksdagen ett regeringsförslag om ett tillfälligt konjunkturstöd till kommunerna. I samband med detta aviserade regeringen att den skulle se över balanskravet för kommunerna.³³ År 2010 tillsatte regeringen en offentlig utredning om hur "procykliska variationer i kommunernas ekonomi kan förhindras".³⁴

I juni 2012 antog riksdagen ett regeringsförslag om att införa kommunala resultatutjämningsreserver. Dessa ger kommunerna möjlighet att avsätta en del av det överskott som kan uppstå vissa år för att använda det i senare läge. Lagen är utformad för att kommunerna retroaktivt ska kunna reservera en del av överskottet från 2010. Regeringen gör bedömningen att förslaget kan förstärka de automatiska stabilisatorerna eftersom reserverna gör att kommunerna inte har samma behov att minska sina utgifter vid en konjunkturedgång. Det kan också innebära att behovet av diskretionära åtgärder minskar.³⁵

³¹ Prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget m.m. s. 181.

³² Finanspolitiska rådet (2011), s. 56–63.

³³ Betänkande 2008/09: FIU21, s. 37–38.

³⁴ Regeringens dir. 2010:29, s. 1.

³⁵ Prop. 2011/12:172, s. 16, 39.

Såvitt går att utläsa av budgetpropositionen har detta inte utmynnats i att regeringen räknat om budgetelasticiteten.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Detta avsnitt har berört regeringens uppföljning av det strukturella sparandet med hjälp av budgetelasticitet och BNP-gap. I avsnittet konstaterar vi att ansatsen är förknippad med en del metodfrågor. Särskilt fokus riktas på frågor om uppföljning av budgetelasticiteten och antaganden om vilka utgifter som borde ingå när måttet beräknas.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att regeringen inte redovisar måttet tydligt i årets budgetproposition. Regeringen har inte heller kommenterat måttet genom att lyfta upp och behandla frågor knutna till dess beräkning, exempelvis hur det bör följas upp med hänsyn till den politik som riksdagen beslutar om och på vilken grund vissa, men inte andra, utgifter ska ingå i beräkningen.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksdagen har beslutat att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Eftersom överskottsmålet är uttryckt som ett genomsnitt över en icke definierad tidsperiod ställs stora krav på en tydlig och transparent redovisning av måluppfyllelsen. Enligt budgetlagen ska regeringen två gånger per år redovisa hur överskottsmålet uppnås. I denna granskning av budgetpropositionen för 2014 har Riksrevisionen behandlat fyra olika aspekter kring regeringens uppföljning av överskottsmålet:

- de makroekonomiska antagandenas betydelse för beräkningarna av måluppfyllelsen, i synnerhet antagandet kring ekonomins potentiella produktionsnivå
- regeringens redovisning och analys av måluppfyllelsen
- regeringens redovisning kring avvägningen mellan att uppnå överskottsmålet och att bedriva stabiliseringspolitik
- konjunkturens effekt på de offentliga finanserna, det vill säga beräkningen av budgetelasticiteten.

6.1 Uppföljningen av överskottsmålet vilar till stor del på regeringens antagande om politikens effekter

Som visats i granskningen gör regeringen i budgetpropositionen ett antagande om den förda politikens effekter på den svenska ekonomins potentiella produktionsnivå som är märkbart större än andra prognosmakares. Detta får till effekt att det så kallade BNP-gapet 2013 i regeringens beräkningar är störst bland de bedömare som regeringen jämför sig med. De makroekonomiska beräkningarna för de sista åren i budgetpropositionen bygger på antagandet att BNP-gapet sluts, det vill säga att resursutnyttjandet i ekonomin kommer att närma sig balans i kalkylens slut. Tillsamman med en högt bedömd potentiell BNP får detta antagande till följd att tillväxttakten i ekonomin blir hög de sista åren i beräkningarna. Det får i sin tur den effekten att det finansiella sparandet stärks i slutet av beräkningsperioden så att det uppgår till över 1 procent av BNP 2017. Att sparandet mot slutet av beräkningen ligger i linje med den målsatta nivån är således till stor del ett resultat av den antagna potentiella produktionsnivån.

När den makroekonomiska framskrivningen redovisas i budgetpropositionen framgår det tydligt hur regeringens antaganden förhåller sig till andra prognosinstituts bedömningar. Där framgår också att antagandet om den höga potentiella nivån bygger på bedömningar av politikens effekter på ekonomins funktionsätt.

När regeringen dömer av den förda finanspolitiken mot överskotts målet, hänvisar den till att det finansiella sparandet och det strukturella sparandet når den målsatta nivån i slutet av prognosperioden. Av redovisningen framgår det däremot inte vilken effekt som bedömningen av potentiell BNP har på prognosen för det finansiella sparandet. Osäkerheten i bedömningen av den potentiella nivån diskuteras inte i det sammanhanget. Bedömningen av ekonomins potentiella nivå har stor betydelse för den framåtblickande uppföljningen av överskotts målet, då beräkningen bygger på ett antagande om att denna nivå kommer att uppnås i slutet av beräkningsperioden.

6.1.1 *Rekommendation*

Regeringen bör redovisa en känslighetskalkyl för hur bedömningen av potentiell BNP och antagandet om ett slutet BNP-gap i beräkningsperiodens slut påverkar måluppfyllelsen av överskotts målet. Detta är särskilt viktigt om regeringens bedömning av potentiell BNP skiljer sig från övriga bedömares.

6.2 **Regeringen gör inget samlat uttalande kring hur överskotts målet nås**

Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa hur överskotts målet har uppnåtts och kommer att uppnås. Regeringen redovisar skrivningar kring måluppfyllelsen på flera ställen i budgetpropositionen. Dessa skrivningar skiljer sig emellertid åt och återger inte på ett tydligt sätt huruvida regeringen anser att överskotts målet är uppnått eller inte. Transparensen i budgetpropositionen och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket skulle vinna på ett samlat uttalande från regeringen som svarar på frågan hur överskotts målet uppnås.

6.2.1 *Rekommendation*

Regeringen bör redovisa ett samlat ställningstagande om hur överskotts målet har uppnåtts och kommer att uppnås.

6.3 Redovisningen av avvägningen mellan stabiliseringspolitik och överskottsmål är otydlig

Riksrevisionen har analyserat regeringens redovisning av avvägningen mellan att uppfylla överskottsmålet och att bedriva stabiliseringspolitik. Granskningen visar att redovisningen inte tillräckligt tydligt beskriver hur regeringens föreslagna finanspolitik följer intentionerna i det finanspolitiska ramverket.

En viktig förutsättning för att kunna utvärdera politiken är att utgångsläget inför avvägningen tydliggörs. För att utgångsläget ska klarläggas krävs att regeringen tydligt tar ställning till om de offentliga finanserna avviker från den målsatta nivån.

En annan viktig förutsättning är att reformutrymmet samt andra viktiga förutsättningar i kalkylen redovisas på ett tydligt sätt. Vilket budgetutrymme som föreslås används till nya reformer framgår tydligt. Men i budgetkalkylen antas att en oförändrad politik förs efter det att de förslag som presenterats i budgeten genomförts. Innebörden av detta blir i praktiken att kalkylen implicerar en åtstramande finanspolitik i beräkningsperiodens borte del. I uppföljningen av överskottsmålet hänvisar regeringen till att det finansiella sparandet når den målsatta nivån först mot slutet av beräkningsperioden. Det framgår emellertid inte tydligt att de beräkningsantaganden som gjorts avseende en framtida åtstramning av finanspolitiken är en betydelsefull förutsättning för denna utveckling. Därför blir det också otydligt om det reformutrymme som föreslås i budgetpropositionen för 2014 förutsätter framtida besparingar för att överskottsmålet ska nås. För en utomstående går det inte att relatera reformutrymmet till vad som kommer att krävas för att uppnå överskottsmålet. Avvägningen blir därmed svår att tolka i relation till det finanspolitiska ramverket.

6.3.1 *Rekommendation*

Utöver att redovisa reformutrymmet bör regeringen även tydligare redovisa andra antaganden som har stor betydelse för om finanspolitiken är expansiv eller åtstramande för varje enskilt år under beräkningsperioden. Av redovisningen bör det tydligt framgå under vilka förutsättningar som överskottsmålet uppnås.

6.4 Budgetelasticiteten behöver utvärderas

I granskningen har Riksrevisionen gjort en genomgång av budgetelasticitetens betydelse för de strukturella och konjunkturjusterade indikatorerna som används vid uppföljningen av överskottsmålet. Den uppskattade budgetelasticitet som regeringen använder i sina beräkningar bygger

på en beräkning gjord av OECD som baseras på data från 2003. När måttet beräknades beaktades bara delar av den konjunkturberoende arbetsmarknadspolitikens utgifter. Därtill har riksdagen sedan dess genomfört reformer som kan ha påverkat relationen mellan konjunkturutvecklingen och utvecklingen av de offentliga finanserna. Budgetelasticiteten har visserligen uppskattats av andra bedömare sedan OECD:s beräkning publicerades första gången, men det saknas en kontinuerlig uppföljning av konjunktrens automatiska effekter på de offentliga finanserna. Regeringen skulle därför kunna öka transparensen i budgetberäkningarna genom att redovisa och motivera antaganden och metoder som rör budgetelasticiteten.

6.4.1 *Rekommendation*

Regeringen bör överväga att beräkna och publicera en aktuell bedömning av budgetelasticiteten, alternativt ge i uppdrag till en utomstående bedömare att göra detta.

Referenser

Riksdag och regering

Betänkande 2008/09: FiU21. *Värtilläggsbudget för 2009.*

Betänkande 2012/13: FiU15. *Kommunala utjämningsreserver.*

Budgetlag (SFS 2011:203).

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

Prop. 2009/10:100. *2010 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011.*

Prop. 2010/11:100. *2011 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag.*

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*

Prop. 2011/12:172. *Kommunala resultatutjämningsreserver.*

Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*

Prop. 2012/13:100. *2013 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014.*

Regeringens direktiv 2010:29. *Att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln.*

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

Övriga källor

Boije, Robert (2004). "Den offentliga sektorns strukturella sparande." Penning och Valutapolitik. 2004:1.

Finanspolitiska rådet (2009). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009.*

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

Finanspolitiska rådet (2012). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2012.*

Flodén, Martin (2009). *Automatic Fiscal Stabilizers in Sweden 1998–2009.* Rapport till Finanspolitiska rådet. 2009:2.

Girouard, Nathalie och Christophe André (2005). *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries.* OECD Economics Department Working Papers, No. 434, OECD Publishing.

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

IMF (2013). *Sweden. 2013 Article IV consultation.* September 2013, IMF Country Report No. 13/277.

Konjunkturinstitutet (2013a). *Konjunkturläget mars 2013.*

Konjunkturinstitutet (2013b). *Konjunkturläget augusti 2013.*

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

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

Rådets direktiv (2011/85/EU) om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Skatteverket (2012). *Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok.*

SOU 2010:18. *En reformerad budgetlag.* Betänkande av utredningen Översyn av budgetlagen.

SOU 2013:32. *Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv?* Delbetänkande av Budgetprocesskommittén.

SOU 2013:73. *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur.* Slutbetänkande av Budgetprocesskommittén.

Bilaga 1 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder

Budgetlagen

Regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område regleras, förutom i regeringsformen och riksdagsordningen, i budgetlagen (2011:203). Budgetlagen reformerades 2011 i syfte att stärka ramverket för statens budget. Förändringarna avsåg bland annat att klargöra befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område, öka transparensen och stärka budgetdisciplinen.³⁶

Budgetlagen innehåller ett antal specifika bestämmelser om innehållet i budgetpropositionen. Regeringen ska bland annat, om riksdagen beslutat om ett överskottsmål, vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås (9 kap. 2 §). Regeringen ska vidare redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket. Prognoseerna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar (9 kap. 3 §). Regeringen ska vidare förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret (9 kap. 1 § andra stycket). I förarbetena till budgetlagen understryks även vikten av att prognoserna i dokumenten är utformade så att jämförelser kan göras med den prognos som lämnades i det senaste budgetdokumentet.³⁷

Skrivelsen Ramverk för finanspolitiken

I skrivelsen 2010/11:79, Ramverk för finanspolitiken, redogör regeringen för det finanspolitiska ramverket. Syftet med skrivelsen är, enligt regeringen, att sammanfatta det finanspolitiska ramverket för att därigenom stärka förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och transparent. Skrivelsen syftar även till att precisera vissa delar av ramverket och regeringens tillämpning av detta. En bred politisk förankring av det finanspolitiska ramverket kan enligt regeringen minska osäkerheten om den framtida utformningen av de delar av finanspolitiken som ramverket omfattar och på så vis skapa en stabilare makroekonomisk utveckling. Enligt skrivelsen syftar det

³⁶ Prop. 2010/11:40 s. 135–136.

³⁷ SOU 2010:18 s. 283 samt prop. 2010/11:40 s. 129.

finanspolitiska ramverket även "till att öka trovärdigheten att Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt i det *da* [Riksrevisionens anmärkning] kommande EU-direktivet om nationella budgetpolitiska ramverk".

I skrivelsen framhåller regeringen att finanspolitiken omfattar flera olika mål och medel och att finanspolitikens utformning även är beroende av politiska överväganden. Enligt regeringen finns det dock ett antal grundläggande principer som finanspolitiken bör följa för att vara långsiktigt hållbar och transparent. Dessa principer utgör det finanspolitiska ramverket och består enligt skrivelsen av följande delar:

- ett budgetpolitiskt ramverk bestående av ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav kombinerat med en stram statlig budgetprocess
- principer för hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv
- principer för hur statliga ingripanden på finansmarknaderna bör ske för att värna de offentliga finanserna
- principer för en tydlig och transparent redovisning av finanspolitiken.

Enligt skrivelsen är det budgetpolitiska ramverket en central del av det finanspolitiska ramverket och ska användas för att skapa bättre förutsättningar för att nå de övergripande målen för finanspolitiken utan att äventyra de offentliga finanserna. I skrivelsen redogör regeringen för de budgetpolitiska målens reglering i lagstifningen samt motiv för dessa, men även för hur regeringen tillämpar målen och hanterar avvikelser.

I skrivelsen anger regeringen att det är viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande. Detta för att det ska vara möjligt att följa upp finanspolitiken och för att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken. Regeringen slår fast i skrivelsen att medborgarna ska ha möjlighet att ha insyn i finanspolitikens alla aspekter.

Rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk och Budgetprocesskommitténs slutsatser

Rådsdirektivet med krav på medlemsstaternas budgetramverk antogs den 8 november 2011. Enligt direktivet ska medlemsstaterna senast den 31 december 2013 ha infört de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. I direktivet framhålls vikten av öppenhet och insyn för att kunna kvalitetssäkra uppgifter om de offentliga finanserna. Som ett av skälen för att anta direktivet anges bland annat att "öppenhet och insyn är avgörande för att säkerställa att de prognoser som används för budgetpolitiken är realistiska, vilket bör innebära allmän tillgång inte endast till de officiella makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna som utarbetas för

den finanspolitiska planeringen, utan även till de metoder, antaganden och relevanta parametrar som dessa prognoser bygger på”.

I delbetänkandet Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32) av Budgetprocesskommittén (Fi 2012:10) gör kommittén den övergripande bedömningen att det svenska budgetramverket, genom lagstiftning eller genom praxis, uppfyller EU-direktivets krav på samtliga områden, med undantag för kravet på redovisning av regelbundna, objektiva och fullständiga utvärderingar av regeringens markoekonomiska prognoser och budgetprognoser. Kommittén föreslår därför tillägg i budgetlagen med avseende på dessa punkter.

I slutbetänkandet från Budgetprocesskommittén ”En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur” (SOU 2013:73) föreslås ytterligare förändringar i den nationella lagstiftningen med syftet att öka transparensen i redovisningen. Rörande uppföljningen av överskottsmalet föreslår kommittén att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från målet även redogör för hur en återgång till målet ska ske. Kommittén föreslår även att det i budgetlagen skrivs in att regeringen, vid sin redovisning till riksdagen av hur målet uppnås, beaktar effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder. Regeringskansliet bereder för närvarande förslagen.

Internationella redovisningsprinciper

IMF:s ”Fiscal Transparency Code”³⁸ och OECD:s ”Best Practices for Budget Transparency”³⁹ är exempel på internationella vedertagna redovisningsprinciper för transparens på det finanspolitiska området. IMF:s ”Fiscal Transparency Code” är uppdelad på fyra områden: tydliga roller och tydligt ansvar, öppen budgetprocess, offentligt tillgänglig information samt försäkran om integritet. Inom dessa fyra områden anges kriterier som ska vara uppfyllda för att motsvara kravet på transparens. En öppen budgetprocess innebär bland annat, enligt IMF:s principer, att finanspolitiska mål och regler ska vara klart uttalade, enkla och väldefinierade. IMF:s principer anger också att finanspolitisk transparens kräver offentlig tillgång till information. Medborgarna ska, menar IMF, ha tillgång till fullständig information om regeringens mål och finansiella aktiviteter och detta ska redovisas på ett sätt som underlättar utvärdering och ansvarsutkrävande. Vidare ska finansiella data uppfylla kravet på kvalitet och vara konsistenta.

OECD:s ”Best Practices for Budget Transparency” innehåller liknande principer som IMF:s ”Fiscal Transparency Code”. Enligt OECD definieras budgettransparens som

³⁸ IMF (2007), Manual on Fiscal Transparency.

³⁹ OECD (2002), OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002.

”fullständig redovisning av all relevant finanspolitisk information i tid och på ett systematiskt sätt” (OECD 2002, Riksrevisionens översättning). Budgeten ska enligt OECD:s principer bland annat innehålla fullständig information om utgifter och intäkter och explicit redovisning av de huvudsakliga ekonomiska antagandena som budgeten baseras på.

IMF:s definition av finanspolitisk transparens

IMF definierar finanspolitisk transparens som öppenhet gentemot allmänheten om finansmaktens struktur och funktioner, skattepolitikens intentioner samt beräkningar och prognoser för den offentliga sektorns ställning. Detta förutsätter god tillgång till tillförlitlig, heltäckande, aktuell, begriplig och internationellt jämförbar information om offentlig verksamhet, så att väljarna och de finansiella marknaderna korrekt kan bedöma statens finansiella ställning och de verkliga kostnaderna och fördelarna med statlig verksamhet, inklusive dess nuvarande och framtida ekonomiska och sociala konsekvenser (Kopits 1998, Riksrevisionens översättning).⁴⁰

OECD:s definition av budgettransparens

IMF definierar budgettransparens som fullständig redovisning av all relevant finanspolitisk information i tid och på ett systematiskt sätt (OECD 2002, Riksrevisionens översättning).⁴¹

⁴⁰ Kopits, George, och Jon Craig, 1998, Transparency in Government Operations, IMF Occasional Paper No. 158, s. 1.

⁴¹ OECD (2002), OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002, s. 7.

Bilaga 2 Använda termer och begrepp

Arbetade timmar

Det totala antalet arbetade timmar i ekonomin.

Automatiska stabilisatorer

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

BNP-gap

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

Bruttonationalprodukt (BNP)

Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land.

Budgetelasticitet

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

Budgetpolitiska ramverket

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

Budgettransparens (definition som används av OECD)

OECD definierar budgettransparens som "fullständig redovisning av all relevant finanspolitisk information i tid och på ett systematiskt sätt".

Europeiska unionens råd

Europeiska unionens råd är den EU-institution där företrädarna för medlemsländernas regeringar möts, det vill säga samtliga medlemsländers ministrar med ansvar för ett visst område. Rådets sammansättning och hur ofta det sammanträder varierar beroende på vilka frågor som behandlas. Exempelvis samlas ekonomi och finansministrarna en gång i månaden till ett rådsmöte som tar upp ekonomiska och finansiella frågor – Ekofinrådet. I rådets uppgifter ingår bland annat att anta lagstiftningsakter (förordningar, direktiv etc.), bidra till att samordna medlemsländernas politik, utforma den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken enligt Europeiska rådets strategiska riktlinjer, ingå internationella avtal på unionens vägnar och anta unionens budget tillsammans med Europaparlamentet.

Finansiellt sparande

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

Finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket omfattar utöver det budgetpolitiska ramverket (se ovan) ett antal principer som finanspolitiken utformas efter och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Till dessa hör principer för hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, principer för hur statliga ingripanden på finansmarknaderna bör ske för att värna de offentliga finanserna samt principer för en tydlig och transparent redovisning av finanspolitiken.

Finanspolitisk transparens (definition som används av IMF)

IMF:s definition av finanspolitisk transparens är följande: "öppenhet gentemot allmänheten om finansmaktens struktur och funktioner, skattepolitikens intentioner samt beräkningar och prognoser för den offentliga sektorns ställning. Detta förutsätter god tillgång till tillförlitlig, heltäckande, aktuell, begriplig och internationellt jämförbar information om offentlig verksamhet, så att väljarna och de finansiella marknaderna korrekt kan bedöma statens finansiella ställning och de verkliga kostnaderna och

fördelarna med statlig verksamhet, inklusive dess nuvarande och framtida ekonomiska och sociala konsekvenser.”

Medelfristigt perspektiv

I de ekonomiska propositionerna publiceras vanligtvis en framskrivning av den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna i ett treårigt perspektiv. Framskrivningen omfattar en prognos för innevarande och nästkommande år och en ”kalkyl” för de därpå följande två åren. Regeringen har sedan 2010 års ekonomiska vårproposition valt att lägga till ytterligare ett år i framskrivningen, det vill säga ”kalkylen” har förlängts med ett år.

Offentlig sektor

Offentliga sektorn definieras i nationalräkenskaperna som summan av staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Potentiell BNP

Potentiell BNP är produktionsnivån vid ett normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin. Det innebär att produktionen kan upprätthållas på denna nivå utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att Riksbankens inflationsmål på 2 procent överskrids.

Sjuårsindikatorn

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

Strukturellt sparande (strukturellt saldo, konjunkturjusterat sparande)

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

Sysselsatta

Personer som under en viss vecka (referensveckan) utförde något arbete (minst en timme) antingen som avlönade arbetstagare, som egna företagare eller oavlönade medhjälpare i företag tillhörande make/maka eller annan medlem av samma hushåll.

Överskottsmål (saldomål)

Överskottsmålet är ett övergripande mål för finanspolitiken. Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – när man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande
	2012:24	Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent?
	2012:25	Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser

- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommunikationsmarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
- 2013:7 Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
- 2013:8 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
- 2013:9 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemsskapet
- 2013:10 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
- 2013:11 Statens kunskapspridning till skolan
- 2013:12 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
- 2013:13 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
- 2013:14 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
- 2013:15 Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
- 2013:16 Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
- 2013:17 Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
- 2013:18 Tåg förseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
- 2013:19 Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
- 2013:20 Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
- 2013:21 Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
- 2013:22 Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

En transparent och tydlig redovisning av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna är ytterst en fråga om förtroendet för statsfinanserna. Därmed är det en viktig grund för långsiktigt hållbara statsfinanser. Riksrevisionen har granskat om regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2014 är transparent och tydlig.

Granskningen har fokuserat på tre frågor: uppföljningen av överskottsmålet, de makroekonomiska antagandena om ekonomins potentiella produktionsnivå och den finanspolitiska avvägningen mellan att nå överskottsmålet och att stabilisera konjunkturen.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringens redovisning kan utvecklas i flera avseenden för att bli mer tydlig och transparent. Exempelvis är det inte tydligt hur mycket prognoserna för att uppnå överskottsmålet beror på regeringens antaganden om effekterna av dess egen arbetsmarknadspolitik. Riksrevisionen menar därför att regeringens redovisning kan förbättras och fördjupas.

Regeringen bör fortsätta sitt arbete med att förbättra och utveckla uppföljningen och redovisningen till riksdagen. Det är också viktigt att presentationen i propositionerna görs mer pedagogisk och lättillgänglig.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 332 5
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 april 2014

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Adelson Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Kristersson, Hatt, Löf, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar skrivelsen 2013/14:205 Riksrevisionens rapport om regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014.

