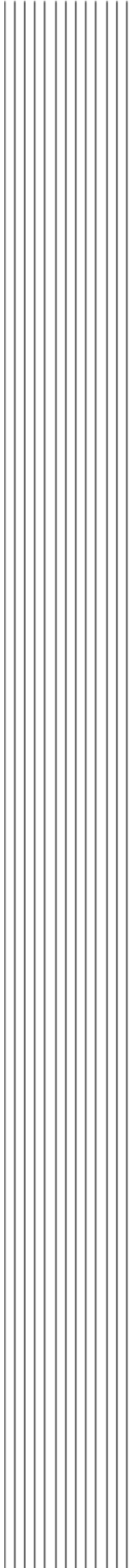
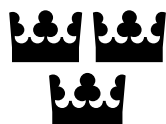


# De budgetpolitiska målen





## 4 De budgetpolitiska målen

### Sammanfattning

---

- De budgetpolitiska målen ska skapa förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är hållbar på lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten samt ett kommunalt balanskrav. Som medlem i EU är Sverige även bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten.
- Regeringen bedömer att det finansiella sparandet tydligt avviker från den målsatta nivån.
- Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet återförs till den målsatta nivån i en välavvägd takt. Det stora antalet personer som sökte uppehållstillstånd i Sverige under 2015 medför tillfälliga kostnader som temporärt försvagar det finansiella sparandet. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att den målsatta nivån kommer att nås först något år efter 2020.
- Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2019 bör uppgå till 1 392 miljarder kronor. Bedömningen av nivån för 2019 är densamma som den som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016, exklusive sådana budgetförändringar som motiverar tekniska justeringar. Bedömningen innebär att utgiftstakets nivå 2019 ökar

med 60 miljarder kronor jämfört med den beslutade nivån på utgiftstaket för 2018. För 2020 bedömer regeringen att utgiftstakets nivå bör uppgå till 1 466 miljarder kronor, vilket är 74 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2019.

- Kommunsektorns resultat 2015 uppfyllde det kommunala balanskravet och sektorn som helhet bedöms klara kravet under hela prognosperioden. Resultatet bedöms dock minska successivt under prognosperioden, trots en god utveckling av skatteinkomsterna och statsbidragen. Detta beror på att det stora antalet asylsökande och den demografiska utvecklingen väntas bidra till att utgifterna ökar snabbare än inkomsterna.
  - Marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda och Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten för 2015 och 2016. Marginalerna till de ramar som sätts av det medelfristiga budgetmålet är emellertid små. Det strukturella sparandet bedöms 2017 understiga målet något, samtidigt som avvikelsen för närvarande bedöms vara för liten för att Europeiska kommissionen ska anse att den är betydande.
- 

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen. Dessa mål skapar förutsättningar för att uppnå de finansiella målen på ett sätt som är hållbart på både kort

och lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav.

Som medlem i EU är Sverige även bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa bestämmelser utgör ramen som de svenska budgetpolitiska målen måste hålla sig inom. Bestämmelserna anger bl.a. att underskottet i Sveriges offentliga finanser och storleken på den offentliga bruttoskulden inte får överskrida vissa gränsvärden, samt att det strukturella sparandet ska uppfylla ett medelfristigt budgetmål.

#### 4.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

Enligt målet för det finansiella sparandet ska sparandet i den offentliga sektorn motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när konjunkturen försvagades för att säkerställa att det årliga målet nåddes. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp huruvida finanspolitiken ligger i linje med målet, eftersom det är svårt att bedöma när en konjunkturcykel börjar och slutar, samt i vilket konjunkturläge ekonomin befinner sig.

Måluppfyllelsen analyseras i första hand i ett framåtblickande perspektiv, eftersom målet för det finansiella sparandet utgör ett riktmärke för finanspolitiken. Men för att se om det har funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten att målet nås i framtiden görs också en bakåtblickande uppföljning.

#### Analys av måluppfyllelsen

I tabell 4.1 redovisas utfallsdata för det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden och de indikatorer som används för att bedöma budgetutrymmet i förhållande till målet för det finansiella sparandet i ett framåtblickande perspektiv.

**Tabell 4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet**

Andel av BNP respektive potentiell BNP i procent  
Utfallsdata för 2015 och prognoser 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>
Bakåtblickande tioårsnitt	0,3					
Sjuårsindikatorn	-0,9	-0,7	-0,3			
Strukturellt sparande <sup>1</sup>	0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8

<sup>1</sup> Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

##### *Bakåtblickande tioårsnitt*

Det genomsnittliga finansiella sparandet var klart lägre än 1 procent av BNP 2006–2015 (se tabell 4.1). Det förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, bl.a. flera skattesänkningar, som den förra regeringen vidtog.

##### *Sjuårsindikatorn*

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det innevarande året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet låg närmare 2 procent av BNP under målnivån 2015, men att det förbättras med ca 0,6 procent av BNP till 2017.

##### *Strukturellt sparande*

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller engångseffekter. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera olika sätt. Det gör att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare och att det inte finns något allmänt accepterat utfall.

År 2015 bedöms det strukturella sparandet ha understigit målnivån med ca 0,8 procent av potentiell BNP. Det strukturella sparandet bedöms därefter försvagas med ca 0,5 procent av potentiell BNP 2016 och 2017. År 2018–2020 förväntas det strukturella sparandet stärkas, framför allt 2019 och 2020, så att det motsvarar ca 0,8 procent av potentiell BNP 2020. Att det strukturella sparandet försämras 2016 och 2017 beror till viss del på att olika skatteunderlag utvecklas på ett ogynnsamt sätt för de offentliga inkomsterna, men framför allt på ökade utgifter för bl.a. migration, ålderspensioner, sjukpenning och assistansersättning.

### Redogörelse för avvikelsen från den målsatta nivån

**Regeringens bedömning:** Det finansiella sparandet bedöms tydligt avvika från den målsatta nivån. Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet återförs till den målsatta nivån i en välavvägd takt. I de tre första ekonomisk-politiska propositionerna som regeringen beslutade om under innevarande mandatperiod finansierades samtliga reformer fullt ut. Det bidrog till att det finansiella sparandet stärktes kraftigt mellan 2014 och 2015.

Den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg, inte minst i ett internationellt perspektiv, samtidigt som den finansiella nettoförmögenheten är positiv. Därför kan sparandet stärkas i en takt som värnar samhällsekonomisk balans utan att hållbarheten eller förtroendet för de offentliga finanserna äventyras.

Utvecklingen av de offentliga finanserna kommer framöver till stor del att styras av utvecklingen av migrationen. Att på ett samhällsekonomiskt ansvarsfullt sätt finansiera de kostnader som den kraftiga ökningen av antalet asylsökande 2015 innebär utgör en särskilt stor utmaning. Det är rimligt att exceptionella händelser, som t.ex. naturkatastrofer eller mycket stora migrationsströmmar, ska kunna hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar. Därför bör hänsyn tas till de förhöjda migrationskostnaderna när inriktningen för finanspolitiken fastslås.

Detta bör dock endast ske om det bedöms som troligt att den kraftiga ökningen av antalet asylsökande är temporär. Om antalet asylsökande bedöms ligga på en hög nivå under en längre tid måste finanspolitiken anpassas till den nya utgiftsnivån, vilket skulle kräva minskade utgifter eller ökade inkomster framöver. Regeringens prognoser utgår från Migrationsverkets mellanscenario, som innebär färre asylsökande 2016–2019 per år än 2015. Mot denna bakgrund betraktas en betydande del av utgifterna kopplade till migration och etablering under de kommande åren vara föranledd av en exceptionell händelseutveckling och vara av tillfällig karaktär.

Trots avvikelsen från den nuvarande målsatta nivån bedöms det mot denna bakgrund inte vara lämpligt att genomföra aktiva beslut om budgetförstärkningar för att nå målet för det finansiella sparandet redan 2020. Regeringen bedömer att den målsatta nivån om att det finansiella sparandet ska uppgå till 1 procent av BNP kommer att nås först något år efter 2020.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203) ska regeringen vid en bedömd avvikelse från målet för det finansiella sparandet redogöra för hur en återgång till målet ska ske. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att en analys tydligt bör indikera att en avvikelse föreligger för att regeringen ska ha en skyldighet att lämna en sådan redogörelse (prop. 2013/14:173 s. 28, 29 och 45). Vidare anges att den redovisade planen för hur en återgång ska ske bör avse ett medelfristigt perspektiv. Det medelfristiga perspektivet för de budgetpolitiska målen avser normalt tre eller fyra år. Om sparandet tydligt avviker från målnivån bör regeringen därför redovisa en plan för hur en återgång till målet ska ske som inbegriper de prognosår som inkluderas i budgetpropositionen.

Det är viktigt att avvikelser från den målsatta nivån korrigeras, men det ska inte ske på ett mekaniskt vis utan det ska baseras på en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.

Regeringen anser mot denna bakgrund att återgången till den målsatta nivån bör ske i en

takt som tillåter att temporärt förhöjda migrationskostnader kan hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar. Enligt regeringen är det därför motiverat att den målsatta nivån nås först något år efter 2020.

En parlamentariskt sammansatt kommitté har fått i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Slutbetänkandet ska lämnas i oktober 2016. I slutbetänkandet ska utredningen redovisa sin syn på de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket, sin bedömning av hur nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska se ut framöver och målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi. Om målnivån skulle ändras kommer det att påverka vid vilken tidpunkt den nås.

#### **4.2 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2019 och 2020**

De takbegränsade utgifterna är summan av utgifterna under utgiftsområdena 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet som ligger vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs vidare av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. De takbegränsade utgifterna omfattar därmed större delen av utgifterna i staten och ålderspensionssystemet, och utgör tillsammans med utgifterna för kommuner och landsting, i det närmaste de totala utgifterna för den offentliga sektorn.

Utgiftstaket är den övre gräns som de takbegränsade utgifterna maximalt får uppgå till. Utgiftstakets nivå bör dock inte betraktas som ett mål för de takbegränsade utgifterna. Det beror bl.a. på att målet för det finansiella sparandet kan vara begränsande för nivån på de takbegränsade utgifterna, även om det vid samma tillfälle finns utrymme under utgiftstaket. Vidare kan den makroekonomiska utvecklingen innebära att det inte är lämpligt

att ta hela utrymmet under utgiftstaket i anspråk.

Enligt 2 kap. 2 § budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Utgiftstaket är en grundläggande del av principen om en beslutordning uppifrån och ned, där beslut om en övre gräns för de totala utgifterna fattas före besluten om delarna, dvs. utgiftsramarna och anslagen. Budgetprocessens medelfristiga perspektiv ger förutsättningar för att beslutet om utgiftstakets nivå fattas i överensstämmelse med ekonomins långsiktiga produktionsförmåga, tydliggör effekterna av politiska beslut under åren efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

Utgiftstaket ger vidare regeringen och riksdagen stöd för att hantera det latent utgiftstryck som uppstår i den politiska processen genom att olika utgiftsökningar prövas tillsammans inom ett fastställt ekonomiskt utrymme. Detta tvingar fram prioriteringar mellan olika önskemål och minskar därmed t.ex. risken för att tillfälligt höga inkomster, i ett läge med högt resursutnyttjande, används för att finansiera permanent högre utgifter. Ett flerårigt utgiftstak främjar en kontrollerad utgiftsutveckling och är ett effektivt verktyg för att uppnå målet för det finansiella sparandet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ändras till följd av andra orsaker än s.k. tekniska justeringar.

Enligt 2 kap. 4 § budgetlagen är regeringen skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids. De faktiska utgifterna varierar av olika anledningar som är svåra att förutse i prognoserna. Eftersom utgiftstaket fastställs i nominella termer bör det finnas en buffert av utrymme under utgiftstaket som inte är budgeterat så att de faktiska utgifterna kan variera utan att det kräver åtgärder från regeringens sida. Detta utrymme mellan utgiftstaket och de faktiska beräknade takbegränsade utgifterna kallas budgeteringsmarginalen.

Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som förväntades när

utgiftstakets nivå fastställdes. Det är viktigt att det finns utrymme för de konjunkturberoende utgifterna (i första hand arbetsmarknadsutgifter, s.k. automatiska stabilisatorer) att öka fritt i en konjunkturedgång. Då minskar risken för att det skulle krävas besparingar för att klara utgiftstaket i ett skede när de offentliga finanserna kan behöva stötta den ekonomiska utvecklingen.

Utöver utgiftsökningar som uppstår till följd av en förändrad makroekonomisk utveckling kan budgeteringsmarginalen användas för nya reformer eller till volymökningar i de rättighetsbaserade transferringssystemen, efter avstämning mot målet för det finansiella sparandet och behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek, den s.k. säkerhetsmarginalen, är regeringens bedömning av hur stor budgeteringsmarginalen minst behöver vara i budgeteringsfasen för att hantera osäkerheter till följd av främst konjunkturutvecklingen. Enligt riktlinjen bör säkerhetsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år, minst 1,5 procent för kommande budgetår, minst 2 procent för år två och minst 3 procent för år tre respektive fyra. Den stegvis ökande marginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

### Uppföljning av utgiftstaket

Efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 beslutade riksdagen att av finanspolitiskt motiverade skäl, höja de redan fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015–2017 (prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255). De nya nivåerna innebär att utgiftstaket ökar snabbare än de närmast föregående åren, vilket motiveras av den förändring av finanspolitikens inriktning som

regeringen föreslagit i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100). Det är förenligt med såväl praxis som det finanspolitiska ramverket att en ny regering lämnar förslag om ändrade nivåer på utgiftstaket som en del av en förändrad inriktning av finanspolitiken.

För att hantera osäkerheten när det gäller utgifterna kopplade till antalet asylsökande och för att säkra tillräckliga marginaler under utgiftstaket har regeringen vidtagit åtgärder för att minska de planerade utgifterna för 2016 på en rad områden med sammanlagt 19,6 miljarder kronor (se avsnitt 6.2). Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2016 beräknas bli 21,4 miljarder kronor, vilket regeringen bedömer som tillräckligt för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2017 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 9,5 miljarder kronor, vilket är mindre än regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. Med anledning av detta kommer regeringen att följa utgiftsutvecklingen noga, och vid behov vidta nödvändiga åtgärder för att inte utgiftstaket ska överskridas 2017. För 2018 uppgår budgeteringsmarginalen till 35,9 miljarder kronor, vilket är i linje med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) är budgeteringsmarginalens storlek 4,3 miljarder kronor större 2016. År 2017 och 2018 bedöms budgeteringsmarginalen bli 23,9 miljarder kronor respektive 22,8 miljarder kronor mindre jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016.

**Tabell 4.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2006–2018**

Miljarder kronor om inget annat anges

För de takbegränsade utgifterna redovisas utfall 2006–2015 och prognos 2016–2018

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket <sup>1</sup>	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20	40	47	58
Ursprungligt beslutade utgiftstak	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210	1 332
Teknisk justering <sup>2</sup>	-24		-14		6	13	10	2	4	2	7	12	
Reell justering <sup>3</sup>		-11								33	41	52	
Slutligt fastställt utgiftstak	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 332
Takbegränsade utgifter	895	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 135	1 194	1 264	1 296
Budgeteringsmarginal	12	28	14	24	38	74	62	28	11	23	21	10	36
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	1,8	0,8	2,8

Anm.: För 1997–2005, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

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

<sup>2</sup> De tekniska justeringar som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år.

<sup>3</sup> Finanspolitiskt motiverade justeringar av utgiftstakets nivå har gjorts vid två tillfällen efter att ny regering tillträtt. Dessa medför en reell förändring av utgiftstakets begränsande effekt på de takbegränsade utgifterna.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

## Bedömning av utgiftstakets nivå för 2019 och 2020

Sedan 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) innefattar den redovisade tidsperioden i de ekonomiska propositionerna fyra tillkommande år. I enlighet med detta redovisas i denna proposition en första bedömning av utgiftstakets nivå för 2020. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

För 2019 gör regeringen nu för tredje gången en bedömning av utgiftstakets nivå. Tidigare har bedömningar av nivån för 2019 lämnats i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) och i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1). Det är enligt budgetlagen obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om nivå på utgiftstaket. Riksdagen har beslutat om utgiftstak fram t.o.m. 2018 (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51). Regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till nivå på utgiftstaket för 2019 i budgetpropositionen för 2017.

**Regeringens bedömning:** För 2019 och 2020 bör utgiftstaket uppgå till 1 392 miljarder kronor respektive 1 466 miljarder kronor.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2019 bör uppgå till 1 392 miljarder kronor. Det är samma bedömning av nivån för utgiftstaket för 2019 som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016, exklusive sådana budgetförändringar som motiverar tekniska justeringar. Bedömningen innebär att utgiftstakets nivå 2019 ökas med 60 miljarder kronor jämfört med den beslutade nivån på utgiftstaket för 2018. För 2020 bedömer regeringen att utgiftstakets nivå bör uppgå till 1 466 miljarder kronor, vilket är 74 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2019. Nedan beskrivs de överväganden som ligger till grund för regeringens bedömning av nivåerna på utgiftstaket för 2019 och 2020, med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).



**Tabell 4.3 Utgiftstak 2015–2020**

Miljarder kronor om inget annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 158	1 215	1 274	1 332		
Regeringens bedömning av nivåer på utgiftstaket					1 392	1 466
Årlig förändring av utgiftstakets nivå	20	40	47	58	60	74
Utgiftstak, procent av BNP	27,9	27,7	27,9	28,0	28,1	28,2
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,6	27,8	28,0	28,1	28,0	28,2
Utgiftstak, fasta priser <sup>1</sup>	1 144	1 184	1 216	1 242	1 266	1 302
Takbegränsade utgifter	1 135	1 194	1 264	1 296	1 335	1 357
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	27,3	27,2	27,7	27,3	26,9	26,1
Takbegränsade utgifter, fasta priser <sup>1</sup>	1 121	1 163	1 207	1 208	1 214	1 205
Budgeteringsmarginal	23	21	10	36	57	109
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,0	1,8	0,8	2,8	4,2	8,1
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,6	0,5	0,2	0,8	1,1	2,1
Finansiellt sparande, procent av BNP	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Strukturellt sparande, procent av BNP	-0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	48,9	49,0	49,5	49,5	49,2	48,4

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Utgiftstakets förhållande till målet för det finansiella sparandet*

Givet prognosen för de takbegränsade utgifterna i denna proposition medger utgiftstaket för 2019 en maximal utgiftsökning på 57 miljarder kronor 2019. I enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör dock en buffert om motsvarande minst 20 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2019 lämnas obudgeterad under utgiftstaket för oförutsedda händelser under budgetåret. När hänsyn tagits till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek medger utgiftstaket att de takbegränsade utgifterna 2019 blir ca 37 miljarder kronor högre än vad som prognos-

tiseras. Motsvarande möjliga ökning av de takbegränsade utgifterna för 2020 uppgår till ca 89 miljarder kronor. Detta utrymme för möjliga utgiftsökningar motsvarar ca 0,7 respektive ca 1,7 procent av BNP för 2019 och 2020.

De takbegränsade utgifterna kan av flera skäl komma att bli högre (och budgeteringsmarginalen i motsvarande utsträckning mindre) än enligt den aktuella utgiftsprognosen för dessa två år, exempelvis till följd av makroekonomiska förändringar (t.ex. högre inflation), oförutsedda volymökningar i transfereringssystemen eller beslut om reformer. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk av nya reformer eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen försämras normalt det strukturella sparandet. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till målet för det finansiella sparandet. Det beror på att målet för det finansiella sparandet är formulerat på ett sätt som normalt tillåter att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst arbetsmarknadsrelaterade utgifter, försvagar den offentliga sektorns finansiella sparande vid en försvagning av konjunkturen. Om konjunkturutvecklingen däremot blir bättre än väntat kan de takbegränsade utgifterna öka på grund av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet, vilket kan ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Detta behöver emellertid inte leda till en konflikt med målet för det finansiella sparandet, eftersom även den offentliga sektorns inkomster tenderar att bli högre när den ekonomiska utvecklingen blir bättre än väntat.

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur statens och ålderspensionssystemets totala utgifter bör utvecklas och begränsas i ett medelfristigt perspektiv. Att det finns ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras efter avstämning mot målet för det finansiella sparandet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.

### *Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek*

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2019 och 2020 innebär att de ökar med 60 respektive 74 miljarder kronor i förhållande till föregående år. Det är en större ökning än den genomsnittliga årliga ökningen vid fastställandet av nivån på utgiftstaket sedan utgiftstaket infördes 1997. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser 1998–2018 uppgår till 2,8 procent, medan motsvarande ökning 2019 och 2020 uppgår till 4,5 respektive 5,3 procent.

Som en följd av utgiftstakets ökningstakt 2019 och 2020 ökar även budgeteringsmarginalens storlek relativt snabbt dessa år och uppgår för 2019 och 2020 till 4,2 respektive 8,1 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal som regeringen som minst vill upprätthålla till utgiftstaket. En budgeteringsmarginal som endast motsvarar säkerhetsmarginalen skulle kunna medföra att möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under mandatperioden begränsades. Om det under de kommande åren bedöms förenligt med målet för det finansiella sparandet är det dock rimligt att reformer kan genomföras på budgetens utgifts-sida.

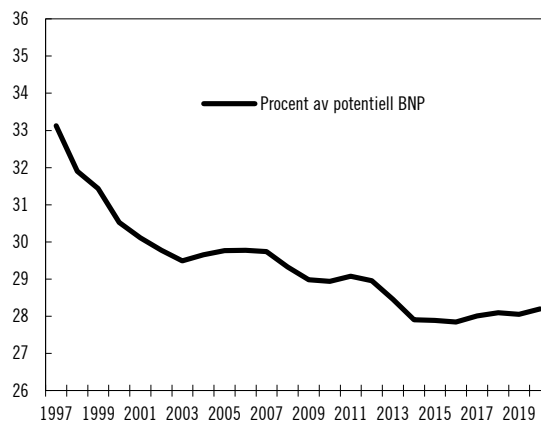
Om hela utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2020, dvs. ca 89 miljarder kronor, skulle tas i anspråk för högre utgifter, ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 5,0 procent per år 2016–2020. Denna ökning kan jämföras med den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna enligt prognosen i denna proposition, som uppgår till 3,6 procent per år 2016–2020. Den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna 1998–2015 uppgick till 2,7 procent per år.

### *Utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP*

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2019 uppgår till 28,0 procent av potentiell BNP. Bedömningen av utgiftstakets nivå för 2020, 1 466 miljarder kronor, innebär att denna växer något som andel av potentiell BNP jämfört med 2019. År 2015–2020 beräknas utgiftstakets andel av potentiell BNP stiga från 27,6 procent till 28,2 procent.

**Diagram 4.1 Utgiftstak 1997–2020**

Procent av potentiell BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har nivåerna på utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna rensats från skillnader över tiden som beror på tekniska justeringar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser visar hur verksamhetsvolymen förändras över tiden i staten och ålderspensionssystemet. Det kan t.ex. handla om utvecklingen av antalet kvadratmeter kontorsyta, antalet årsarbetskrafter i statliga myndigheter eller antalet personer med ersättning från olika transfereringssystem.

Uttryckt i fasta priser ökar de takbegränsade utgifterna med sammanlagt 83 miljarder kronor mellan 2015 och 2020. Denna ökning kan jämföras med den förväntade ökningen i löpande priser, som uppgår till 222 miljarder kronor. Av den nominella utgiftsökningen fram t.o.m. 2020 beror drygt en tredjedel (83 miljarder) alltså på att verksamhetsvolymerna ökar, medan resten av utgiftsökningen beror på att lönerna och priserna stiger.

Utgiftstakets nivå ökar med 158 miljarder kronor i fasta priser under samma period. Det motsvarar ca 14 procent av nivån i fasta priser 2015. De bedömda nivåerna på utgiftstaket för 2019 och 2020 innebär att utgiftstaket uttryckt i fasta priser ökar i förhållande till föregående år.

## **4.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet**

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande inkluderar det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte

det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget (se avsnitt 8.2).

Årets resultat motsvarar förändringen av det egna kapitalet. Efter justering för bl.a. realisationsvinster och realisationsförluster, samt för orealiserade förluster i värdepapper och eventuell återföring av tidigare justeringar av orealiserade förluster, erhålls det s.k. balanskravsresultatet. Negativa balanskravsresultat ska enligt kommunallagen återställas inom tre år. Kommunen eller landstinget får dock besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

### Resultatet positivt för kommunsektorn

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 13 miljarder kronor 2015 (se tabell 8.1). Kommunerna redovisade ett resultat om knappt 13 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat om knappt 1 miljard kronor. Jämfört med 2014 förbättrades kommunernas resultat med drygt 2 miljarder kronor, medan landstingens resultat försämrades med nästan 3 miljarder kronor.

Resultatet 2015 förstärktes genom återbetalningar av premier från AFA Försäkring. Återbetalningarna av premier påverkade intäkterna med 4,9 miljarder kronor, varav 3,6 miljarder kronor betalades till kommunerna och 1,3 miljarder kronor betalades till landstingen. Det generella statsbidrag som tilldelades kommunerna och landstingen med anledning av flyktingsituationen om 9,8 miljarder kronor avsågs kunna användas både 2015 och 2016 (prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:93). Efter periodisering påverkade bidraget intäkterna 2015 med 1,0 miljard kronor, varav 0,9 miljarder kronor hänfördes till kommunerna och 0,1 miljarder kronor till landstingen. År 2016 kommer resterande 8,8 miljarder kronor att påverka intäkterna.

Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan som lägst 61 procent och som högst 97 procent. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan som lägst 15 procent och som högst 90 procent. År 2015 redovisade 91 procent av kommunerna och 60 procent av landstingen ett nollresultat eller ett överskott.

Vid tidpunkten för inrapporteringen av det preliminära bokslutet för 2015 hade inte alla kommuner och landsting tagit ställning till om det förelåg synnerliga skäl att inte återställa ett underskott under angiven tid. Det innebär att de ackumulerade negativa resultat per den 31 december 2015 som ska återställas ännu inte kan redovisas. Vid utgången av 2014 var det 30 kommuner som angav att de sammanlagt hade 0,6 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat som skulle återställas och 7 landsting som angav att de hade ett underskott på sammanlagt 1,5 miljarder kronor att återställa.

Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet vara betydligt högre (se vidare avsnitt 8.2).

### Stark utveckling av skatteinkomsterna förbättrar kommunsektorns resultat

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser bedöms skatteinkomsterna öka starkt 2016 och 2017 i takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden fortsätter att förbättras. Därefter ökar antalet arbetade timmar långsammare, vilket bidrar till att ökningstakten av skatteinkomsterna avtar för att 2018–2020 ligga i paritet med den genomsnittliga ökningstakten 2000–2015. Även statsbidragen ökar, dels på grund av regeringens satsningar inom vård, utbildning och omsorg, dels till följd av fler asylsökande. Kommunsektorn har därmed utrymme att både öka sin konsumtion och förbättra sitt resultat, framför allt 2016. Därefter ökar dock utgifterna i högre takt än inkomsterna till följd av den demografiska utvecklingen med fler yngre och äldre. Även det stora antalet asylsökande bidrar till högre utgifter. Det medför att resultatet försämras successivt t.o.m. 2020.

Sektorn som helhet bedöms klara balanskravet med god marginal under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till 21 miljarder kronor 2016. Därefter beräknas resultatet uppgå till 6–12 miljarder kronor per år 2017–2020, vilket motsvarar 0,6–1,5 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Det är något lägre än vad som normalt anses vara i linje med god ekonomisk hushållning (se vidare avsnitt 8).

#### 4.4 Uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige, i egenskap av medlem i EU, bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten, som består av en korrigerande del och en förebyggande del.

Den korrigerande delen, underskotts-förfarandet, anger gränsvärden som innebär att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Sverige bedöms under prognosperioden ha god marginal till dessa gränsvärden (se tabell 7.18 och diagram 7.9).

Den förebyggande delen av pakten ska säkerställa att medlemsstaterna bedriver en sund finanspolitik på medellång sikt och i ett tidigt skede förhindra att det uppstår alltför stora underskott i medlemsstaternas offentliga finanser. Varje medlemsstat har ett medelfristigt budgetmål (MTO) för det strukturella sparandet, dvs. för den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges medelfristiga budgetmål är -1 procent av potentiell BNP.

Det medelfristiga budgetmålet följs upp årligen. Medlemsstaterna ska i sina stabilitets- och konvergensprogram, som publiceras i april varje år, bl.a. redogöra för huruvida de uppfyllt sitt medelfristiga budgetmål och för anpassningsbanan mot detta mål om målet inte uppfylls. I samband med att kommissionen utvärderar stabilitets- och konvergensprogrammen görs även en helhetsbedömning av måluppfyllelsen för det medelfristiga budgetmålet, på basis av kommissionens vårprognos som publiceras i maj. Uppföljningen är huvudsakligen bakåtblickande och avser det föregående året, men en preliminär bedömning görs även för innevarande och kommande år.

Medlemsstater som inte uppfyller sina medelfristiga budgetmål förväntas följa kommissionens riktlinjer för anpassningsbanan av det strukturella sparandet och måste även ta hänsyn till det s.k. utgiftskriteriet. Utgiftskriteriet omfattar de primära utgifterna, dvs. de offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, och innebär att den reala ökningen av utgifterna, efter

justering för diskretionära skatteförändringar, ska vara lägre än ett givet referensvärde. Referensvärdet bestäms av den reala tillväxten i potentiell BNP och anpassas därtill vid avvikelser från det medelfristiga budgetmålet, dvs. gränsvärdet höjs (sänks) om sparandet överstiger (understiger) det medelfristiga budgetmålet.

**Tabell 4.4 Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del**

Procent av potentiell BNP respektive årlig procentuell förändring, prognos

	2015	2016	2017
<b>Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)</b>			
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,7	-1,0	-1,2
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0
<b>Uppföljning utgiftskriteriet</b>			
Primära offentliga utgifter just. för diskretionära skatteförändringar, real årlig procentuell förändring	1,3	2,1	-
Referensvärde	2,1	2,0	-

Anm.: Referensvärdet för utgiftskriteriet beräknas årligen utifrån den reala medelfristiga tillväxten i potentiell BNP enligt Europeiska kommissionens senaste vårprognos (maj 2015).

Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos (februari 2016).

I Europeiska kommissionens senaste prognos, som publicerades i februari 2016, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige ha uppgått till -0,7 procent av potentiell BNP 2015 (se tabell 4.4). Sparandet bedömdes 2016 och 2017 uppgå till -1,0 respektive -1,2 procent av potentiell BNP, vilket är lägre än regeringens bedömning (se tabell 4.1). Skillnaden uppgår till 0,8 respektive 0,5 procent av potentiell BNP och beror bl.a. på olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt olika beräkningsmetoder för det strukturella sparandet. Kommissionens februariprognos indikerar att Sverige förväntas uppfylla det medelfristiga budgetmålet 2015 och 2016. Det strukturella sparandet bedöms dock 2017 understiga målet något. För att kommissionen ska göra bedömningen att avvikelserna från målet är betydande ska den dock uppgå till mer än 0,5 procent av BNP. Om Sveriges strukturella sparande enligt kommissionens kommande prognoser skulle understiga det medelfristiga budgetmålet i den utsträckning att kommissionen skulle göra en samlad bedömning att målet inte uppnås, skulle regeringen i kommande års konvergensprogram behöva redogöra för hur det medelfristiga

budgetmålet ska nås. Kommissionen gör en slutlig bedömning för 2015 och en preliminär bedömning för 2016 och 2017 på basis av sin vårprognos i maj 2016.

Sammanfattningsvis kan regeringen konstatera att marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda och att Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten 2015 och 2016. Marginalerna till de ramar som sätts av det medelfristiga budgetmålet är emellertid små. Sparandet bedöms 2017 understiga målet något, samtidigt som avvikelsen för närvarande bedöms vara för liten för att kommissionen ska anse att den är betydande.

## Beteendeeffekter av regeringens politik

Regeringen aviserade i 2015 års ekonomiska vårproposition att den i 2016 års ekonomiska vårproposition avsåg att redovisa principiella utgångspunkter för hur beteendeeffekter av regeringens politik ska beaktas i regeringens prognoser (prop. 2014/15:100 s. 92).<sup>18</sup> I denna fördjupningsruta redogörs för dessa utgångspunkter.

Många finanspolitiska reformer påverkar den makroekonomiska utvecklingen på både kort och lång sikt. För att förbättra prognosprecisionen finns det därför skäl för att göra en bedömning av reformernas effekter på ekonomin i de makroekonomiska prognoserna.

Det råder dock stor osäkerhet om i vilken utsträckning, och i vilken takt, reformer påverkar hushåll- och företags beteende och således hur arbetslösheten, sysselsättningen och BNP påverkas av olika reformer. Exempelvis bedömde den förra regeringen att den sänkta restaurang- och cateringsmomsen varaktigt skulle öka sysselsättningen med 6 000 personer.<sup>19</sup> Konjunkturinstitutet har dock bedömt att reformen endast kommer att öka sysselsättningen med 1 000–3 000 personer.<sup>20</sup> Det illustrerar att effektberäkningar av enskilda reformer ofta är mycket osäkra.

Metoderna och modellerna för att beräkna effekterna av finanspolitiska åtgärder är vidare mer utvecklade inom vissa områden än andra. Exempelvis finns det betydande forskning om hur skatteförändringar påverkar arbetsutbudet, men betydligt mindre forskning kring hur förändrad tillgång till barn- och äldreomsorg påverkar arbetsutbudet. Vidare finns det när det gäller effekten av förändringar i transfereringssystemen för närvarande inte utarbetade metoder för att bedöma det försäkringsmässiga värdet för individerna och hur detta påverkar arbetsmarknadsutvecklingen.

Om för stor vikt läggs på att siffersätta dynamiska effekter av enskilda reformer så finns det en risk att politiken inriktar sig på reformer där det finns utvecklade metoder för att bedöma de dynamiska effekterna, trots att andra typer av reformer kan vara mer fördelaktiga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare är ofta effekterna av enskilda reformer beroende av vilka andra reformer som genomförs och av vilka strukturella och konjunkturrella utmaningar som finns.

Mot bakgrund av den betydande osäkerheten i beräkningarna av reformeffekter har regeringen bedömt att det inte är ändamålsenligt att redovisa detaljerade siffersatta effektberäkningar av enskilda reformer. Det skulle riskera ge en missvisande bild av effekterna. Regeringen beskriver i stället effekten av enskilda reformer i kvalitativa ordalag.

I prognosen över den makroekonomiska utvecklingen görs dock en samlad bedömning av hur reformer påverkar den makroekonomiska utvecklingen avseende både kortsiktiga effekter samt den långsiktiga produktions-, sysselsättnings- och arbetslöshetsnivån. Det görs för att få så träffsäkra prognoser som möjligt. I prognosen för det offentligfinansiella sparandet, som baseras på den makroekonomiska utvecklingen, beaktas således beteendeeffekterna av regeringens politik samlad.

<sup>18</sup> Med beteendeeffekter avses här hur hushåll, företag och andra aktörer i ekonomin reagerar på finanspolitiska åtgärder, t.ex. i termer av hur efterfrågan och utbudet av varor, tjänster och arbetskraft påverkas av olika finanspolitiska åtgärder.

<sup>19</sup> Se budgetpropositionen för 2012.

<sup>20</sup> Se Konjunkturinstitutets specialstudie Kort- och långsiktiga effekter av restaurangmomsen (2015:46).