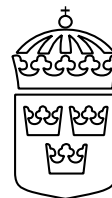


Regeringens skrivelse 2017/18:207



Ramverket för finanspolitiken

Skr.
2017/18:207

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 april 2018

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för ramverket för finanspolitiken. Ramverket omfattar ett antal mål och principer som styr finanspolitikens utformning och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Vissa av dessa mål och principer regleras i lag, medan andra utgår från den praxis som gradvis utvecklats sedan den statsfinansiella krisen på 1990-talet.

Skrivelsen syftar framför allt till att ge en sammanfattande beskrivning av det finanspolitiska ramverket (med beaktande av de förändringar som skett sedan 2011). Att regeringen beskriver hur den avser att tillämpa det finanspolitiska ramverket bidrar till att stärka förtroendet för finanspolitikens utformning och redovisning. Ett större förtroende förbättrar förutsättningarna för att finanspolitiken får avsedd effekt. Skrivelsen är ett led i regeringens arbete med att stärka det finanspolitiska ramverket.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Syftet med skrivelsen	6
3	Det finanspolitiska ramverket och den politiska beslutsprocessen	7
4	En stram statlig budgetprocess	8
4.1	Budgetberedningen	9
4.2	Finansieringsprinciper	10
4.3	Budget- och redovisningsprinciper	10
4.4	Redovisning av skatteutgifter	11
5	Överskottsmålet	11
5.1	Motiven bakom överskottsmålet	12
5.2	Överskottsmålets omfattning	12
5.3	Principer för bedömning av avvikelser från överskottsmålet	13
5.4	Den löpande uppföljningen av överskottsmålet	14
5.5	Principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet	14
5.6	Återkommande översyn av överskottsmålet	16
6	Skuldankaret	16
6.1	Motiven bakom skuldankaret	17
6.2	Principer för hantering av avvikelser från skuldankaret	17
7	Utgiftstaket	17
7.1	Nivån på utgiftstaket	19
7.2	Tekniska justeringar av utgiftstaket	19
7.3	Budgeteringsmarginalens storlek	20
8	Det kommunala balanskravet	21
9	Extern uppföljning	22
9.1	Flera myndigheter följer upp finanspolitiken på nationell nivå	22
9.2	Finanspolitiska rådets roll	22
9.3	Uppföljningen på EU-nivå	23
10	Öppenhet och tydlighet	24
10.1	Innehållet i ekonomiska propositioner och skrivelser	25
10.2	Effektberäkningar, prognoser och tillgång till data av hög kvalitet	28
10.3	Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 april 2018	31

Det finanspolitiska ramverket omfattar ett antal mål och principer som framför allt syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Vissa delar av ramverket är reglerade genom lagstiftning, medan andra är ett resultat av den praxis som utvecklats sedan den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. Det finanspolitiska ramverket omfattar bl.a. ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande. Överskottsmålet understöds av ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden. Ramverket omfattar vidare ett utgiftstak för statens utgifter (exklusive statsskuldräntor) och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. De budgetpolitiska målen, dvs. överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och det kommunala balanskravet utgör, tillsammans med en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och transparens, de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Överskottsmålet

Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Riksdagen har fastställt att nivån på överskottsmålet fr.o.m. 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. En jämförelse av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn med överskottsmålet används för att i ett framåtblickande perspektiv bedöma storleken på ett eventuellt budgettrymme, eller behovet av budgetförstärkande åtgärder. Eftersom konjunkturläget påverkar det finansiella sparandet görs denna jämförelse utifrån en uppskattning av det strukturella sparandet. Ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet används för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet nås.

En avvikelse från överskottsmålet finns om det strukturella sparandet under det innevarande eller det närmast följande budgetåret tydligt avviker från målnivån. Om en målavvikelse konstateras ska regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Planen för hur en återgång till målet ska ske ska vara tidsatt och normalt inledas nästkommande budgetår. En målavvikelse ska i ett balanserat konjunkturläge, som utgångspunkt, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut. Hänsyn ska dock även tas till resursutnyttjandet.

Ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare, men bör ses över varannan mandatperiod. Slutsatserna av översynen bör förankras brett bland riksdagspartierna för att värna ramverkets stabilitet och trovärdighet. Ett eventuellt nytt överskottsmål bör träda i kraft första året efter ett ordinarie val. Vid översynen ska skuldens utveckling i relation till skuldankaret beaktas.

Utgiftstaket

Riksdagen fastställer efter förslag från regeringen i budgetpropositionen ett utgiftstak för det tredje tillkommande året, dvs. det andra året efter budgetåret. Utgiftstaket ger bl.a. förutsättningar att uppnå överskottsmålet. Nivån på utgiftstaket ska även främja en långsiktigt önskvärd utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Utgiftstaket ska inte kringgås genom att förmåner som normalt ska finansieras med anslag budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Huvudprincipen är också att utgifter ska bokföras det år de är avsedda att användas. Eventuella avvikelser från dessa principer ska motiveras. Enligt praxis ska det finnas en s.k. budgeteringsmarginal av en viss storlek under utgiftstaket. Marginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat.

Balanskravet

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå tillämpas sedan 2000 ett balanskrav för kommunsektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Endast om det finns synnerliga skäl kan en kommun budgetera för tillfälliga underskott. Kommunerna och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

En stram och välordnad statlig budgetprocess

En stram och välordnad budgetprocess är av central betydelse för att målen i det finanspolitiska ramverket ska nås. Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter, medan det inte finns någon motsvarande restriktion för inkomsterna. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra i en samlad budgetprövning och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som bestäms av utgiftstaket och överskottsmålet. Huvudprincipen är att utgiftsökningar inom ett utgiftsområde ska täckas av utgiftsminskningar inom samma område.

Av central betydelse är också att den statliga budgeten är transparent och heltäckande. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (den s.k. fullständighetsprincipen). Vidare är huvudprincipen att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag (den s.k. bruttoprincipen). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida, medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida.

Finansdepartementet samordnar budgetarbetet inom Regeringskansliet och ansvarar för tidsplan och riktlinjer för arbetet samt processen för budgetförhandlingarna. Respektive departement ansvarar emellertid för att det finns underlag för att regeringen ska kunna göra övergripande prioriteringar mellan olika delsektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statens budget.

Skuldankaret

Ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld har införts som ett komplement till överskottsmålet. Skuldankaret är inte ett operativt mål i budgetprocessen, utan ett riktmärke för den önskade skuldnivån på medellång sikt. Nivån på skuldankaret är 35 procent av BNP. Denna nivå gäller tills vidare, men ska ses över i samband med översynen av överskottsmålets nivå. Skuldankaret ska följas upp årligen i den ekonomiska vårpropositionen. Vid större avvikelser från skuldankaret än plus minus 5 procent av BNP, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för skälen till att avvikelsen uppkommit och hur regeringen avser att hantera den.

Extern uppföljning

Ett antal myndigheter ansvarar för olika delar av uppföljningen av finanspolitiken på nationell nivå, t.ex. Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Finanspolitiska rådet har ett särskilt ansvar för att analysera hur väl regeringen uppfyller målen i det finanspolitiska ramverket och om regeringens finanspolitik är långsiktigt hållbar. Rådet ska enligt sin instruktion årligen bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Myndigheten ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad och i vilken takt en återgång bör ske. Rådets uppgift är att göra en välgrundad samlad bedömning av relevanta omständigheter, utifrån de principer för uppföljningen av överskottsmålet som riksdagen och regeringen har ställt sig bakom.

I egenskap av medlem i EU har Sverige förbundit sig att följa reglerna inom den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten. De mest centrala reglerna i pakten är de referensvärden som tillåts för det offentliga budgetunderskottet (3 procent av BNP) och den offentliga skuldsättningen (60 procent av BNP). I november 2011 antogs rådets direktiv (2011/85/EU) om krav på medlemsstaternas budgetramverk (budgetramverksdirektivet). Direktivet innehåller minimiregler för hur budgetramverken ska vara utformade för att bl.a. säkerställa att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden att undvika allt för stora underskott enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Dessutom finns inom ramen för den europeiska terminen en EU-process för övervakning av makroekonomiska obalanser i medlemsländerna, det s.k. makroekonomiska obalansförfarandet.

Öppenhet och tydlighet

I den ekonomiska vårpropositionen redovisas normalt inriktningen för den ekonomiska politiken och finanspolitiken för de kommande åren. Regeringen redovisar i propositionen också sin syn på det aktuella ekonomiska läget, samt de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför. Vidare görs en beräkning av ett lämpligt utgiftstak för det tredje tillkommande året, en uppföljning av målen i det finanspolitiska ramverket och en bedömning av det aktuella budgetutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar. Den ekonomiska vårpropositionen innehåller även en uppföljning av den konsoliderade bruttoskulden och hur den förhåller sig till skuldankaret.

I budgetpropositionen presenterar regeringen konkreta politikförslag för framför allt det kommande budgetåret och lämnar förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. I såväl den ekonomiska vårpropositionen som budgetpropositionen lämnar regeringen prognoser som sträcker sig minst tre år framåt i tiden. Prognoserna ska göras med bästa tillgängliga metoder och regelbundet utvärderas.

Regeringen presenterar en analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i den ekonomiska vårpropositionen. Bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet kompletteras med jämna mellanrum med generationsanalyser och långtidsutredningar.

I årsredovisningen för staten följs såväl budgeten som målen i det finanspolitiska ramverket upp i förhållande till det gångna budgetåret.

2 Syftet med skrivelsen

Denna skrivelse syftar framför allt till att redovisa de regler och den praxis som utgör det finanspolitiska ramverket, för att därigenom bidra till att stärka förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och redovisas på ett transparent sätt. Skrivelsen syftar också till att i vissa delar precisera ramverket och regeringens tillämpning av det.

En bred politisk förankring av det finanspolitiska ramverket kan bidra till att minska osäkerheten om den framtida utformningen av de delar av finanspolitiken som omfattas av ramverket. Det var också mot den bakgrunden som överenskommelsen om ändringar i det finanspolitiska ramverket ingicks i samband med Överskottsmålskommitténs arbete (SOU 2016:67).¹ En bred politisk förankring bidrar också till att vid regeringsskiftet minska osäkerheten om inriktningen på de delar av finanspolitiken som omfattas av ramverket. Ramverket kan på så vis bidra till en stabilare makroekonomisk utveckling och minska risken för att finanspolitiken blir en källa till instabilitet. Ramverket syftar även till att

¹ Överskottsmålskommittén var en parlamentariskt sammansatt kommitté, med uppdrag att se över målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Efter en blocköverskridande överenskommelse i juni 2016 föreslog kommittén mindre förändringar i ramverket, bl.a. skulle målnivån för och uppföljningen av överskottsmålet justeras. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande till regeringen den 30 september 2016.

tydliggöra hur Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt och budgetramverksdirektivet. Skr. 2017/18:207

De grundläggande delarna av det finanspolitiska ramverket regleras i lag, närmare bestämt i regeringsformen, riksdagsordningen, budgetlagen och kommunallagen (2017:725). För att tydliggöra vilka delar av ramverket som är lagbundna anges i texten de relevanta lagrummen. Skrivelsens övriga delar kan ses som en institutionalisering av den praxis som gradvis utvecklats inom finanspolitiken sedan mitten av 1990-talet. Skrivelsen utgör därmed en sammanfattning av gällande regler och praxis. Regeringen följer sedan 2012 fortlöpande upp efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket i den ekonomiska vårpropositionen och i årsredovisningen för staten.

Syftet med det finanspolitiska ramverket är att det ska vara en övergripande styråra för politiken. Sättet att bedriva finanspolitik kan dock behöva utvecklas över tiden på grund av nya erfarenheter och nya förutsättningar för politiken.

Allteftersom det finanspolitiska ramverket har utvecklats har delar av praxis kodifierats i riksdagsordningen och budgetlagen. Ramverket har i viss mån även anpassats till de regler och förordningar som styr finanspolitikens utformning inom EU.

För att öka transparensen i finanspolitiken gjorde regeringen 2011 en sammanställning av det finanspolitiska ramverket i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79, bet. 2010/11:FiU42, rskr. 2010/11:316). Sedan dess har ramverket fortsatt att utvecklas. Vissa delar av praxis har reglerats i lag, t.ex. redovisningen av prognoser och hanteringen av ändringar av statens budget (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56 och prop. 2013/14:173, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351). Nivån på överskottsmålet har ändrats och ett skuldankare införts. Samtidigt har uppföljningen och utvärderingen av överskottsmålet utvecklats och Finanspolitiska rådets roll stärkts (prop. 2016/17:100, bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349 och prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54).

Mot bakgrund av den utveckling av det finanspolitiska ramverket som skett sedan 2011 finns anledning att göra en ny samlad beskrivning av ramverket.

3 Det finanspolitiska ramverket och den politiska beslutsprocessen

Ett finanspolitiskt ramverk med trovärdiga mål skapar förutsägbarhet om framtiden och gör att ekonomisk-politiska åtgärder får större genomslag, eftersom företag och hushåll förväntar sig att de budgetpolitiska målen kommer att nås. För att skapa trovärdighet är det därför viktigt att åtgärder vidtas för att hantera eventuella avvikelser från målen. Regeringen redogör i såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen för sin syn på den inriktning på politiken som är nödvändig för att målen i det finanspolitiska ramverket ska uppnås.

Finanspolitiska beslut är förknippade med en rad olika avvägningar och prioriteringar. Politik bygger ofta på förhandlingar där det slutliga utfallet är resultatet av olika kompromisser. Därför kan finanspolitiska beslut inte vara mekaniska eller i alla sina delar regleras av ett antal principer. Sedan den offentligfinansiella krisen under 1990-talets början finns det dock en bred politisk enighet kring vikten av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta. Det finns också en bred politisk enighet om ett antal uppföljnings- och redovisningsprinciper för öppenhet och tydlighet i finanspolitiken som bidrar till ökad transparens och till att den förda finanspolitiken får avsedd effekt.

Det är dock svårt att i förväg precisera exakt vilka åtgärder som kommer att vidtas i händelse av avvikelser från målen. Det beror på att hänsyn måste tas till en mängd situationsspecifika faktorer och att budgeten alltid är föremål för politiska överväganden.

Det är viktigt att betona att syftet med det finanspolitiska ramverket inte är att frånta demokratiskt valda företrädare beslutanderätt över finanspolitiken. Denna politik avspeglar värderingar. Det är företrädare för politiska partier som kanaliserar dessa värderingar. Det politiska systemet har en nyckelroll för mobilisering, debatt, kontroll och ansvarsutkrävande i samhället och för att väga samman åsikter och uppfattningar till helhetslösningar. Förmågan att göra avvägningar och kompromisser mellan skilda intressen bidrar till att ge finanspolitiken dess legitimitet. Valet mellan olika handlingsalternativ ska därför i en demokrati göras av folkvalda politiker, som i framtida val får ta ansvar för sina ställningstaganden. Därigenom får även de finanspolitiska besluten en demokratisk förankring. Finanspolitiken kommer därför generellt att anpassas efter de aktuella parlamentariska förhållanden som bildat grund för den sittande regeringen. Det är varken möjligt eller önskvärt att ersätta den politiska beslutsprocessen med mekaniska regler, om legitimiteten för de fattade besluten ska bibehållas. Det politiska systemet bör dock använda sig av tydliga principer för att finanspolitiken ska vara transparent, förutsägbar och långsiktigt hållbar.

Riksdagens och regeringens finanspolitiska beslut fattas således utifrån avvägningar mellan betydligt fler faktorer än de principer som det finanspolitiska ramverket omfattar. För att finanspolitiken ska vara transparent, förutsägbar och långsiktigt hållbar är dock ramverket den viktigaste styråran.

4 En stram statlig budgetprocess

En central del av det finanspolitiska ramverket är den reformerade statliga budgetprocess som infördes i mitten av 1990-talet. Reformen innebar att budgeten gjordes medelfristig och att den kom att utgå från ett uppifrån och ned-perspektiv, där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Budgetprocessen bidrar till att summan av alla budgetförslag inte blir större än vad som är förenligt med en hållbar finanspolitik. Finansdepartementet samordnar budgetarbetet

inom Regeringskansliet och ansvarar för tidsplanen och riktlinjerna för arbetet samt för processen för budgetförhandlingarna. Finansdepartementet ansvarar även för att underlag i form av makroekonomiska prognoser och bedömningar av budgetutrymme respektive behov av budgetförstärkningar tas fram.

Budgetprocessens medelfristiga karaktär skapar förutsättningar för att diskussionen om budgetutrymmet, de statliga utgifternas samlade storlek och en lämplig nivå på skatteuttaget kan hållas isär från diskussionen om specifika behov och önskvärda utgifter.

Riksdagen beslutar om nivån på taket för statens utgifter minst tre år i förväg. Tidsperspektiven i de politiska diskussionerna är dock ofta kortare än så, vilket innebär att utgiftsanspråken för det tredje tillkommande året vanligtvis inte är lika påtagligt i samband med att utgiftstaket slås fast som när diskussionerna förs om nästkommande års utgifter.

Budgetprocessen regleras i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. I mitten av april lämnar regeringen över den ekonomiska vårpropositionen till riksdagen. Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och finanspolitiken, inklusive en bedömning av utgiftstakets nivå för slutåret i prognosperioden. Riksdagens beslut om vårpropositionens riktlinjer omsätts sedan till ett konkret årligt budgetförslag under hösten. Själva budgetarbetet koncentreras därför till budgetpropositionen (se vidare avsnitt 10.1).

Finansdepartementet gör löpande nya bedömningar av den ekonomiska utvecklingen, vilket bl.a. kan leda till att delar av budgeten behöver ändras under pågående budgetår. Förslag på sådana ändringar lämnas samlat till riksdagen i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

4.1 Budgetberedningen

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

Budgetarbetet inom Regeringskansliet är inte reglerat i lag, utan bestäms av regeringen och Regeringskansliet. Grundläggande för arbetet är regleringen om gemensam beredning i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (13 och 15 §§). Av denna följer att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Ärenden som har finansiell innebörd för staten eller andra ekonomiska konsekvenser för det allmänna ska alltid beredas med Finansdepartementet, som har i uppgift att se till att det samlade resultatet av den interna budgetprocessen är förenligt med de mål som ges av det finanspolitiska ramverket. Utgångspunkten för budgetprocessen inom Regeringskansliet är att ett fullständigt budgetförslag ska tas fram där förslagen till beslut är politiska, men där de övergripande restriktionerna utgörs av utgiftstaket och överskottsmålet.

Budgetprocessen startar med att konsekvensberäkningar görs för de tre kommande åren av inkomster och utgifter i statens budget och för den

offentliga sektorn. Beräkningarna baseras på gällande regler i skatte- och utgiftssystemen. Finansdepartementet analyserar dessa beräkningar och prövar om de innebär att de budgetpolitiska målen för de närmaste åren uppnås. Om målen inte bedöms kunna nås tas förslag på budgetförstärkningar fram. Samtliga departement är ansvariga för att det finns tillräckligt underlag för att göra övergripande prioriteringar mellan olika delsektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statens budget. Finansdepartementet har i detta arbete en sammanhållande roll och ansvarar för att bedömningarna är konsistenta mellan olika områden.

4.2 Finansieringsprinciper

Det interna beredningsarbetet av budgeten styrs även av ett antal finansieringsprinciper. Principerna är en direkt följd av riksdagens beslut om utgiftstak och mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, och är viktiga för att få en långsiktig stabilitet i den statliga utgiftsutvecklingen. Finansieringsprinciperna avser såväl budgetens utgifts- som inkomstsida.

Huvudprincipen för statens utgifter i budgetarbetet är att utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar. Av detta följer att varaktiga utgiftsökningar ska finansieras med varaktiga utgiftsminskningar. Tillfälliga besparingar kan därmed inte användas för att finansiera permanenta utgiftsökningar. En inkomstsänkning ska finansieras med en motsvarande sänkning av någon utgift eller en motsvarande höjning av någon skatt eller avgift. Vidare ska finansieringen av en reform kunna härledas till en föreslagna regeländring eller annan konkret åtgärd. Eventuella s.k. dynamiska effekter bör inte användas som finansiering. Dock bör en dynamisk analys ingå som en del av beslutsunderlaget.

Inkomster i samband med försäljning av statliga tillgångar, utdelningar eller återbetalning av statligt kapital redovisas mot inkomstitlar och specialdestineras därmed inte till vissa ändamål inom specifika verksamhetsområden.

4.3 Budget- och redovisningsprinciper

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

I budgetlagen finns en särskild bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar (3 kap. 5 §). Bestämmelsen tar sikte på sådana stöd som normalt ska finansieras med anslag och som inte har någon koppling till skattelagstiftningen, utan endast redovisas som krediteringar på skattekonto.

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

4.4 Redovisning av skatteutgifter

Enligt budgetlagen ska regeringen varje år lämna en redovisning av skatteutgifterna till riksdagen (10 kap. 4 §). Med skatteutgifter avses effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen. Denna redovisning lämnas i en särskild skrivelse. Redovisningen av skatteutgifter fyller två syften. För det första ska redovisningen tydliggöra de indirekta stöd till hushåll och företag som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. För det andra bidrar den till att beskriva graden av enhetlighet i skatte-reglerna.

5 Överskotts målet

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (2 kap. 1 §). Med offentlig sektor avses i detta sammanhang det som i nationalräkenskaperna benämns offentlig förvaltning. Regeringen ska också vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur väl målet uppnås och redogöra för hur en återgång till målet ska ske vid en bedömd avvikelse (2 kap. 1 a §).

Riksdagen har fastställt att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn fr.o.m. 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet fr.o.m. 2007 inte längre får räknas med i det finansiella

Skr. 2017/18:207 sparandet, genomfördes en teknisk nedjustering av överskottsmålet från 2 till 1 procent av BNP (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220, och prop. 2009/10:100, bet. 2009/10:FiU20, rskr. 2009/10:387). Målet ändrades 2017 till en tredjedels procent av BNP (prop. 2016/17:100, bet. 2016/17:FiU20 och prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). Denna nivå på målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn, överskottsmålet, gäller tills vidare, men ses över vart åttonde år.

5.1 Motiven bakom överskottsmålet

De huvudsakliga motiven bakom överskottsmålet är att det ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser, tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer, en jämn fördelning av resurser mellan generationerna och ekonomisk effektivitet. Överskottsmålet är formulerat i termer av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i relation till BNP. Ett överskottsmål som upprätthålls leder till att den offentliga sektorns finansiella ställning stabiliseras och att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar. Om finanspolitiken inte är långsiktigt hållbar kan de finansiella marknaderna, hushåll och företag tappa förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta kan i sin tur leda till att det kan bli svårt eller mycket dyrt för staten att låna.

Mot bakgrund av erfarenheterna från den finanskris som inleddes 2008 finns därutöver goda skäl för att tillse att överskottsmålet bidrar till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättning riskerar att bli ohållbar. Ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel bedöms lämpligt för att ge denna buffert. Erfarenheten visar dessutom att det i samband med större globala konjunkturedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna ofta är små och öppna ekonomier med egen valuta som är särskilt utsatta. Att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme i form av överskott i linje med överskottsmålet och en låg skuldkvot ger politiken styrka. Överskottsmålet kan endast användas för att hantera temporära förändringar i åldersgruppernas storlek, men inte fullt ut jämna ut tillgången till resurser mellan generationer. Målet kan alltså inte användas för att hantera de trendmässigt ökade offentlig-finansiella kostnader som kan uppstå på grund av att medellivslängden stadigt ökar över tiden. Målet kan inte heller användas för att finansiera krav på en högre framtida kvalitet i offentligt finansierade välfärdstjänster.

5.2 Överskottsmålets omfattning

Vid utformningen av finanspolitiken och förslag till statens budget har regeringen ett övergripande ansvar för att beakta sparandet i alla delar av den offentliga sektorn, dvs. i staten, kommunsektorn och ålderspensions-systemet. Om en del av den offentliga sektorn inte skulle omfattas av över-

skottsmålet skulle det innebära en ökad risk för att obalanser mellan delsektorerna inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Även om ålderspensions-systemet i princip är finansiellt hållbart ökar risken för en svagare finansiell utveckling i den offentliga sektorn om systemet inte omfattas av överskottsmålet. Att målet omfattar hela den offentliga sektorns sparande överensstämmer också med stabilitets- och tillväxtpaktens restriktioner och krav på rapportering, vilket underlättar för internationella organisationer att utvärdera finanspolitiken. Överskottsmålet ska därför omfatta hela den offentliga sektorns finansiella sparande.

5.3 Principer för bedömning av avvikelser från överskottsmålet

Det är viktigt att det finns tydliga principer för hur överskottsmålet följs upp och hur målavvikelser definieras. Bedömningen av hur det finansiella sparandet i regeringens prognoser förhåller sig till överskottsmålet är ett viktigt underlag när finanspolitikens inriktning läggs fast. Det är utifrån detta som storleken på ett eventuellt budgetutrymme eller behovet av budgetförstärkande åtgärder fastställs. Överskottsmålet följs även upp i ett bakåtblickande perspektiv för att säkerställa att det inte uppstår systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet nås i framtiden.

Att överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel i stället för som ett årligt krav på en tredjedels procent av BNP, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara att sparandet ska motsvara en tredjedels procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att målet uppnås, med lägre skatteintäkter som följd. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna, genom att de automatiska stabilisatorerna inte tilläts verka fritt. Formuleringen av målet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är således nödvändig, men försvårar samtidigt bedömningen av om finanspolitiken är förenlig med målet, eftersom det blir nödvändigt att även bedöma det aktuella konjunkturläget effekt på det finansiella sparandet.

Om konjunkturläget är högre än normalt kommer en bedömning baserad på det faktiska finansiella sparandet att överskatta budgetutrymmet eller underskatta behovet av besparingar, eftersom sparandet skulle ha varit lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Vid en sådan bedömning ökar risken för att temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år används för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. På samma sätt skulle det genomsnittliga sparandet bli för högt om utgifter och skattesatser dimensionerades så att målet för sparandet skulle uppnås även under utpräglade lågkonjunkturår. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när det aktuella sparandets förhållande till överskottsmålet bedöms och i samband med att storleken på ett budgetutrymme eller behov av budgetförstärkning fastställs. Konjunkturläget kan dock inte mätas entydigt, eftersom det inte finns någon enskild mätmetod som på ett precist sätt mäter detta, och därmed måluppfyllelsen. Trots den osäkerhet som finns i

bedömningen av hur konjunkturläget och andra tillfälliga effekter påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande är enligt regeringen det strukturella sparandet², beräknat enligt vedertagna metoder, bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet.

5.4 Den löpande uppföljningen av överskottsmålet

Regeringen ansvarar för den löpande uppföljningen av överskottsmålet. Uppföljningen syftar till att bedöma storleken på de finanspolitiska åtgärder som är nödvändiga för att överskottsmålet ska nås utifrån regeringens aktuella prognoser. Utöver detta sker en extern uppföljning, i vilken det Finanspolitiska rådet har en viktig roll (se avsnitt 9.)

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret. Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske om en målavvikelse konstaterats (2 kap. 1 a §). Att det föreligger en målavvikelse kan ha flera skäl och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket. Bland annat kan det av stabiliseringspolitiska skäl vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar det strukturella sparandet. Däremot ska regeringen vid en målavvikelse förklara vad som motiverar avvikelsen och hur regeringen avser att en återgång till målet bör ske.

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av målet.

5.5 Principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet

För att överskottsmålet ska fungera som ett riktmärke för finanspolitiken är det viktigt att eventuella avvikelser korrigeras. Det finns ett antal principer som regeringen tillämpar för att avgöra när och hur avvikelser från målet ska hanteras. Dessa är kopplade till avvikelsernas storlek och konjunkturläget. Nedan beskrivs principerna för hur regeringen hanterar den potentiella målkonflikten mellan överskottsmålet och målet att finanspolitiken inte ska vara procyklisk. Det bör dock betonas att finanspolitikens utformning i verkligheten ofta kompliceras av att andra hänsyn måste tas vid sidan av behovet av konjunkturell stabilitet.

² Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om BNP skulle motsvara den potentiella nivån så att sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller av engångseffekter. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera 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.

Eftersom prognoser för den offentliga sektorns sparande är osäkra är det inte rimligt att små målavvikelser leder till en omläggning av politiken. Detta skulle ge en ryckighet i politiken som inte är önskvärd. Om avvikelserna däremot bedöms öka markant efter budgetåret kan det leda till åtgärder, även om avvikelserna under budgetåret är liten. Små avvikelser från överskottsmålet är i sig inget problem, förutsatt att avvikelserna inte systematiskt tenderar att gå åt samma håll. Osäkerheten får inte heller utnyttjas på ett systematiskt sätt för att skapa utrymme för ofinansierade reformer.

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redovisa en plan för en återgång till målet vid en bedömd målavvikelse (2 kap. 1 a §). Denna plan bör vara tidsatt och i normalfallet inledas under budgetåret, vanligtvis genom förslag i budgetpropositionen för nästkommande år. I praktiken är det i det årliga beslutet om budgeten för nästkommande år som det avgörs hur riksdagen och regeringen lever upp till överskottsmålet. Om en avvikelse inte kan återtå under det närmast följande budgetåret bör regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för budgetåret och åren därefter. Ett sådant åtagande bör normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. Om det strukturella sparandet hamnar under målnivån i en djup lågkonjunktur, t.ex. på grund av en aktiv finanspolitik, bör det strukturella sparandet ligga över målnivån när ekonomin ligger över ett balanserat resursutnyttjande, för att det genomsnittliga sparandet inte ska underskrida målnivån. En målavvikelse ska i ett normalt konjunkturläge,³ som en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut, men hänsyn ska tas till resursutnyttjandet (se tabell 1).

Vid bedömningen av när avvikelserna ska korrigeras är det viktigt att konjunkturrell hänsyn tas. För att minimera risken för att finanspolitiken ska bli procyklisk bör ett offentligt sparande som varaktigt bedöms ligga över (under) överskottsmålet inte åtgärdas förrän vid nästa konjunkturbedgång (konjunkturuppgång). Det finns dock anledning att precisera denna princip. Om det offentliga sparandet exempelvis varaktigt bedöms överstiga överskottsmålet, och en konjunkturbedgång inte antas vara nära förestående, är det möjligt att gradvis dra ned det finansiella sparandet. Det måste då säkerställas att effekterna på efterfrågan inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem. Hur stora åtgärder som kan komma i fråga beror på den aktuella ekonomiska situationen, hur mycket det offentliga sparandet bedöms överstiga överskottsmålet, hur reformerna bedöms påverka efterfrågan och hur tidsprofilen för effekterna ser ut. En ytterligare omständighet som bör beaktas är om den tilltänkta åtgärden är strukturellt riktig, dvs. i vilken utsträckning den kan förväntas förbättra ekonomins funktionssätt. I tabell 1 nedan sammanfattas olika handlingsalternativ som kan aktualiseras när en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras.

³ Ett normalt konjunkturläge definieras som ett BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Tabell 1 Konjunktürhänsyn vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Bra tider/högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när resursutnyttjandet minskar	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
Normala tider/normalt resursutnyttjande ¹	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
Dåliga tider/lågt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar

¹ BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

5.6 Återkommande översyn av överskottsmålet

Ett överskottsmål för de offentliga finanserna ska vara stabilt över längre tidsperioder. Målet ska dock kunna omprövas till följd av exempelvis ändrade bedömningar av demografin eller skuldtutvecklingen. Detta gäller även nivån på skuldankaret (se avsnitt 6).

För att undvika att revideringar av målnivån sker på ett sätt som minskar målets trovärdighet är det viktigt att dessa genomförs på ett förutsägbart sätt. Dessutom ska ett brett politiskt stöd för eventuella förändringar eftersträvas. Förutsättningarna för en ordnad översyn av målets nivå förbättras om översynerna sker med hänsyn till mandatperioderna. Ett beslutat överskottsmål gäller därför tills vidare, men ses över vart åttonde år. En sådan översyn bör göras mot slutet av varannan mandatperiod så att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie val.

6 Skuldankaret

För att ytterligare förstärka ramverket och lyfta fram skuldens grundläggande betydelse för finanspolitisk hållbarhet har ett skuldankare införts, som ska gälla fr.o.m. budgetarbetet för 2019 (prop. 2016/17:100, bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349 och prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). Det innebär att skuldankaret ska tillämpas första gången i den ekonomiska vårpropositionen 2018, som utgör grunden för budgetarbetet för 2019. Skuldankaret är fastställt som ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, på medellång sikt. Nivån på skuldankaret är bestämd till 35 procent av BNP. Det ger en god marginal till den högsta skuldnivå som tillåts enligt stabilitets- och tillväxtpakten och de kritiska gränser för skulden som identifierats i flera internationella studier. Det är också en lägre skuldnivå än i många andra länder som, i likhet med Sverige, har högsta kreditvärdighet hos relevanta värderingsinstitut.

Dagens finanspolitiska ramverk växte fram som en följd av det svåra statsfinansiella läget i början av 1990-talet. De tidigare allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken ersattes då med tydliga mål och restriktioner för finanspolitiken. Inledningsvis var syftet att stabilisera statskuldens utveckling genom årliga sparmål. När detta åstadkommits infördes ett mål för den offentliga sektorns genomsnittliga finansiella sparande över en konjunkturcykel i syfte att förstärka den offentliga sektorns finansiella nettoställning. Den offentliga sektorns nettoskuld på ca 30 procent av BNP i slutet av 1990-talet har därefter övergått i en finansiell nettoförmögenhet på drygt 20 procent av BNP 2016.

Överskottsmålets grundläggande syfte att skapa hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme är i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Inte minst är den offentliga bruttoskuldens nivå en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik. Även om överskottsmålet är mer lämpat som ett operativt mål i budgetprocessen spelar skuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå. De behöver därmed beaktas i de återkommande översynerna. Som EU-medlem är Sverige vidare bundet av EU:s skuldkriterium som anger att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld inte får överstiga 60 procent av BNP (se avsnitt 9.3).

6.2 Principer för hantering av avvikelser från skuldankaret

I den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker från skuldankaret med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelserna och hur regeringen avser att hantera dem. En sådan skrivelse kommer att behandlas i finansutskottet, som kan besluta om en offentlig utfrågning av finansministern om skuldsituationen.

7 Utgiftstaket

Utgiftstaket för staten infördes 1997. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, är regeringen enligt budgetlagen skyldig att vidta sådana åtgärder

som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika att taket överskrids (2 kap. 4 §).

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

Den praxis som utvecklats innebär att utgiftstakets nivå inte ändras. Utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna ska vara densamma från det att nivån för ett nytt år har fastställts till dess att det året har passerat.

Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Utan en sådan ordning skulle en ny regerings möjligheter att vidta förändringar i finanspolitiken kraftigt begränsas och finanspolitiken skulle inte heller kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar. Det har dock endast vid några enstaka tillfällen hänt att utgiftstaket ändrats till följd av förändringar i inriktningen av finanspolitiken. Detta skedde t.ex. efter regeringsskiftena hösten 2006 och 2014, då tidigare beslutade nivåer på utgiftstaket sänktes respektive höjdes. Utöver detta är det numera praxis att ändra beslutade nivåer på utgiftstaket vid budgettekniska omläggningar, s.k. tekniska justeringar, för att utgiftstaket ska behålla sin ursprungliga stramhet (se avsnitt 7.2).

Den statliga budgetprocessen kännetecknas av ett tydligt medelfristigt uppifrån-och-ned-perspektiv (se även avsnitt 4). Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter, medan någon motsvarande restriktion inte finns för inkomsterna. Från det att nivån på taket fastställs för det tredje tillkommande året, till dess att det året har passerat, understryks behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det medelfristiga perspektivet minskar risken för att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter. I och med detta begränsas risken för en procyklisk finanspolitik på budgetens utgiftssida.

Utgiftstaket för staten är ett centralt finanspolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplin och stärker den ekonomiska politikens trovärdighet. Ett viktigt syfte med utgiftstaket är att det ska ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar finanspolitik. Nivån på utgiftstaket ska även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagetets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

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

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

De överväganden som ligger bakom regeringens förslag till nivå på utgiftstaket för ett nytt år motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter, t.ex. BNP. Vidare beskrivs hur utgiftstaket kan tillämpas för att uppnå överskottsmålet och en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget. Det är numera praxis att vid framtagandet av förslag till nya nivåer på utgiftstaket förhålla sig till följande faktorer:

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

7.2 Tekniska justeringar av utgiftstaket

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

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

skattekonto. För att utgiftstaket ska behålla den ursprungliga finansiella stramheten, och vara förenligt med överskotts målet under hela perioden, måste därför beslutade nivåer på utgiftstaket justeras så att budgetförändringar av sådant slag neutraliseras.

Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. För att föranleda en teknisk justering av utgiftstaket ska den förändring som ger upphov till justeringen inte ha samma nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, som på de takbegränsade utgifterna. Sedan utgiftstaket infördes 1997 har beslutade nivåer på utgiftstaket justerats tekniskt vid flera tillfällen (se t.ex. prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64). Regeringens förslag till tekniska justeringar av utgiftstaket utgår från ett antal principer:

- Vid budgettekniska omläggningar som inte påverkar det offentliga åtagandet (t.ex. vid en övergång från brutto- till nettoredovisning eller tvärtom) ska tekniska justeringar göras av beslutade nivåer på utgiftstaket. Det gäller oavsett om nettoredovisningen uppkommer på budgetens utgiftssida (t.ex. genom specialdestinering av avgifter) eller inkomstsida (t.ex. genom att utgifter krediteras mot en skattskyldigs skattekonto).
- Tekniska justeringar ska göras oavsett om det innebär att utgiftstakets nivå höjs eller sänks.
- Vid förändringar som påverkar det offentliga åtagandet, men som inte påverkar de takbegränsade utgifterna (t.ex. en reform med nya utgifter som krediteras mot en skattskyldigs skattekonto), ska tekniska justeringar genomföras.

7.3 Budgeteringsmarginalens storlek

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av den s.k. budgeteringsmarginalen. Marginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat. Den riktlinje som regeringen använder sig av är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för det därpå följande året, minst 2 procent för året därefter och minst 3 procent för det tredje tillkommande året.⁴ Samtidigt finns det skäl för att budgeteringsmarginalen för det tredje året inte ska vara så stor att utgiftstaket inte har en rimligt styrande effekt för utgiftsutvecklingen.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Budgeteringsmarginalen kan emellertid stegvis tas i anspråk för reformer och andra utgifter som inte är

⁴ Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för det tredje året, det år för vilket ett nytt utgiftstak fastställs, ligger i linje med bedömningar som gjordes i betänkandena Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) och Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16). Regeringen utvärderade riktlinjen i 2011 års ekonomiska vårproposition. Regeringen bedömde då att den inte borde ändras (prop. 2010/11:100 s.213).

en följd av konjunkturutvecklingen, i takt med att behovet av en säkerhetsmarginal minskar. Det gäller under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet.

Skr. 2017/18:207

8 Det kommunala balanskravet

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå tillämpas sedan 2000 ett balanskrav för kommunsektorn. Balanskravet regleras i kommunallagen och anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans (11 kap. 5 §). Om det finns synnerliga skäl kan en kommun budgetera för tillfälliga underskott. Som exempel på sådana skäl kan nämnas en stark finansiell ställning eller att kommunen vidtar åtgärder som under budgetåret medför kostnader, men som på sikt främjar kostnadsbesparingar och en god ekonomisk hushållning. Bedömningen av vad som är synnerliga skäl måste göras från fall till fall. Om en kommun eller ett landsting i efterhand uppvisar ett underskott ska avvikelsen som huvudregel återställas inom tre år (11 kap. 12 §). Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte ska göras vid omstruktureringar av kommunens eller landstingets verksamhet som syftar till lägre framtida kostnader eller om det finns andra synnerliga skäl (11 kap. 13 §).

Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska enligt kommunallagen även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I förarbetena ges vissa vägledande exempel på vad detta innebär (prop. 1990/91:117 s. 110 och 210 och prop. 2016/17:171 s. 422).

Resultatet bör i normalfallet ligga på en nivå som Realt sett åtminstone konsoliderar ekonomin. Det innebär att hänsyn ska tas till bl.a. pensionskulden och reinvesteringsbehovet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting därför fastställa bl.a. de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag motsvarar god ekonomisk hushållning. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en redovisning om huruvida balanskravet och målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

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

Eftersom den kommunala sektorns finanser är beroende av konjunkturen finns det en risk för att kommuner och landsting genom förändringar av utgifter och skatter agerar på ett sätt som kan bidra till att förstärka konjunktursvängningarna. En utredning tillsattes 2010 med uppdrag att föreslå hur procykliska variationer i kommunernas och landstingens verksamheter kan förebyggas. Som en följd av de förslag som utredningen lämnade infördes 2013 möjligheten för kommuner och landsting att under vissa förutsättningar reservera en del av överskottet i goda tider och bygga upp lokala s.k. resultatutjämningsreserver (11 kap. 14 § kommunallagen).

Skr. 2017/18:207 Medel i resultatutjämningsreserverna kan sedan tas i anspråk för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur. Avsikten med ändringen var att skapa förutsättningar för en mer stabil utveckling av kommunsektorns konsumtion och sysselsättning över en konjunkturcykel (prop. 2011/12:172 s. 39).

9 Extern uppföljning

En väl fungerande extern uppföljning av finanspolitiken på både internationell och nationell nivå är viktig för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. På internationell nivå följs politiken främst upp av olika EU-organ, men också av OECD och Internationella valutafonden. På nationell nivå står ett antal myndigheter för uppföljningen.

9.1 Flera myndigheter följer upp finanspolitiken på nationell nivå

Den externa uppföljningen av finanspolitiken på nationell nivå syftar till att politiken ska utformas i enlighet med befintliga mål och restriktioner. I Sverige finns inga lagreglerade sanktioner som kan användas om det finanspolitiska ramverket inte följs. Det är därför viktigt att det är förenat med politiska kostnader att inte följa reglerna. För att öka de politiska kostnaderna för att bryta mot ramverket krävs en bred uppslutning kring gällande regelverk, både i det politiska systemet och i samhället, samt en väl fungerande extern uppföljning med flera oberoende aktörer.

Ett antal myndigheter under regeringen ansvarar för olika delar av uppföljningen av finanspolitiken på nationell nivå, t.ex. Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet gör oberoende bedömningar av den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen samt lämnar rekommendationer om finanspolitikens inriktning. Finanspolitiska rådet har ett särskilt ansvar för att analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om finanspolitiken är långsiktigt hållbar (se avsnitt 9.2).

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppdrag att granska den statliga verksamheten. Regeringen ska inom fyra månader från det att den mottagit en granskningsrapport från Riksrevisionen lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av rapporten (9 kap. 19 § riksdagsordningen).

9.2 Finanspolitiska rådets roll

Finanspolitiska rådet har ett särskilt ansvar vid uppföljningen av det finanspolitiska ramverket. I och med de senaste förändringarna i ramverket

har Finanspolitiska rådets roll vid uppföljningen av överskottsmålet ytterligare förstärkts (prop. 2016/17:100). Rådet har enligt förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet i uppgift att årligen bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad, och i vilken takt som en återgång bör ske. Rådets uppgift är att göra en välgrundad samlad bedömning av relevanta omständigheter utifrån de principer för uppföljning av överskottsmålet som riksdagen och regeringen har ställt sig bakom. Efter ändringen i Finanspolitiska rådets instruktion ska rådet i större utsträckning än tidigare fokusera sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Därmed kommer den finanspolitiska debatten fokusera på det offentliga sparandet och skulden. Rådet ska dessutom regelbundet utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt regeringens redovisning till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag.

Finanspolitiska rådet ska genomgå externa utvärderingar med regelbundna intervall. Utvärderingarnas inriktning kan variera, men en bedömning av rådets översyn av uppfyllelsen av de budgetpolitiska målen i det finanspolitiska ramverket ska vara ett stående inslag. Riksdagens finansutskott håller i maj varje år en utfrågning med anledning av Finanspolitiska rådets rapport. Vid utfrågningen, där även finansministern deltar, ligger tyngdpunkten på det finanspolitiska ramverket.

9.3 Uppföljningen på EU-nivå

I egenskap av EU-medlem har Sverige förbundit sig att följa reglerna inom den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten. De mest centrala reglerna i pakten är de referensvärden som tillåts för det offentliga budgetunderskottet (3 procent av BNP) och den offentliga skuldsättningen (60 procent av BNP). Om skuldkvoten överskrider 60 procent ska avståndet till denna nivå sänkas med i genomsnitt en tjugondel per år, enligt det s.k. skuld-kriteriet. Länderna ska besluta medelfristiga mål för det strukturella sparandet, och ska vid avvikelser från sitt medelfristiga mål, anpassa sig mot detta mål med i genomsnitt 0,5 procent av BNP varje år, beroende på både skuldnivån och konjunkturutvecklingen.

Medlemsländerna ska även respektera det s.k. utgiftskriteriet, som innebär att de offentliga utgifterna i ett land inte bör växa snabbare än potentiell BNP. Medlemsländer som överskrider sitt medelfristiga budgetmål är dock inte bundna av utgiftskriteriet.

Enligt stabilitets- och tillväxtpakten ska medlemsländerna varje år lägga fram stabilitets- eller konvergensprogram för att redogöra för hur de avser att uppnå det medelfristiga budgetmålet och upprätthålla sunda offentliga finanser på medellång sikt. Det går även att åberopa specifika omständigheter som kommissionen bör beakta vid bedömningen av måluppfyllelsen i den förebyggande delen, t.ex. omfattande strukturreformer eller investeringar. Europeiska kommissionen granskar sedan programmen och rådet yttrar sig om dem. Vidare lämnar euroländerna in utkast till sina budgetar för nästkommande år varje höst, som granskas av kommissionen. Om ett

medlemsland överskrider referensvärdet för underskottet, eller inte uppfyller skuldkriteriet, kan rådet på förslag från kommissionen besluta om att inleda ett särskilt förfarande mot landet.

För att stärka övervakningen av den ekonomiska politiken i EU infördes 2011 den s.k. europeiska terminen. Terminen innebär huvudsakligen att granskningen av finanspolitiken (inom stabilitets- och tillväxtpakten) och strukturpolitiken (inom Europa 2020) sker parallellt. Syftet är främst att stärka granskningens roll så att rekommendationerna till medlemsstaterna bättre kan beaktas i de nationella budgetprocesserna, samtidigt som de nationella parlamentens roll och processer respekteras.

I november 2011 antogs budgetramverksdirektivet. Direktivet innehåller minimiregler för hur budgetramverken ska vara utformade för att bl.a. säkerställa att medlemsstaterna respekterar referensvärdena för det offentliga budgetunderskottet och den offentliga skuldsättningen enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Direktivet ställer bl.a. krav på att medlemsstaterna ska inrätta medelfristiga budgetpolitiska mål och numeriska finanspolitiska regler. Målen och reglerna ska återspeglas i de årliga budgetbesluten och det ska medföra konsekvenser om de inte iakttas. Budgetramverket ska omfatta en planeringshorisont på minst tre år. Ramverken ska även omfatta en redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna av planerade finanspolitiska åtgärder samt realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Prognoserna ska genomgå en regelbunden och fullständig utvärdering.

Inom ramen för den europeiska terminen har kommissionen infört det s.k. makroekonomiska obalansförfarandet, som är en EU-process för övervakning av makroekonomiska obalanser i medlemsländerna. Förfarandet syftar till att i ett tidigt skede upptäcka makroekonomiska obalanser som kan påverka den makroekonomiska stabiliteten, och se till så att obalanserna kan förebyggas. Övervakningen vilar på en preliminär ekonomisk analys som utförs av Europeiska kommissionen, inklusive en resultattavla med elva makroekonomiska indikatorer och tre sysselsättningsindikatorer som publiceras i en förvarningsrapport.

Kommissionen gör dessutom långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna i varje medlemsland för att bedöma om landets finanspolitik är långsiktigt hållbar. Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet beaktas också i samband med utvärderingen av stabilitets- och konvergensprogrammen.

10 Öppenhet och tydlighet

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

Bestämmelser om den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen, propositioner med ändringar av statens budget och skrivelsen årsredovisning för staten finns i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. Det närmare innehållet i de ekonomiska propositionerna har dock kommit att utvecklas genom praxis.

Den ekonomiska vårpropositionen

Bestämmelser om innehållet i den ekonomiska vårpropositionen finns i riksdagsordningen och i budgetlagen. Enligt tilläggsbestämmelse 9.5.2 till riksdagsordningen ska regeringen senast den 15 april varje år lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition). Vidare anges det i tilläggsbestämmelse 9.5.3 till riksdagsordningen att beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Riksdagsordningen innehåller ingen närmare precisering av vad riktlinjerna för den ekonomiska politiken eller finanspolitiken ska innehålla. I budgetlagen anges att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen ska redovisa hur överskottsmålet uppnås (2 kap. 1 a §), följa upp utfallet av statens budget (9 kap. 1 §), redovisa medelfristiga prognoser över bl.a. den makroekonomiska utvecklingen och statens inkomster och utgifter (9 kap. 3 §) och redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (9 kap. 4 §). Det innebär att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisar sin syn på det aktuella ekonomiska läget, gör prognoser över den ekonomiska utvecklingen för tre till fyra år framåt i tiden, redovisar de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför, följer upp de budgetpolitiska målen i det finanspolitiska ramverket, samt gör en bedömning av det aktuella budgetutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar.

Av praxis följer att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen också gör en preliminär bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året, som sedan normalt ligger till grund för förslaget till nivå på utgiftstaket i den efterföljande budgetpropositionen (se också avsnittet om budgetpropositionen nedan). Enligt praxis ska den ekonomiska vårpropositionen även innehålla en särskild fördelningspolitisk redogörelse. Innehållet i den ekonomiska vårpropositionen bör inom de angivna ramarna kunna anpassas till den rådande politiska och ekonomiska situationen.

Budgetpropositionen

De grundläggande bestämmelserna om budgetpropositionen finns i regeringsformen. Där anges bl.a. att regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen (9 kap. 2 §). Det finns även andra bestämmelser i regeringsformen som är av betydelse för vad budgetpropositionen ska

innehålla. Vidare anges att riksdagen beslutar om budgeten för det följande budgetåret (budgetperioden) och att beslutet ska omfatta en beräkning av statens inkomster och anslag för bestämda ändamål (9 kap. 3 §). Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Vidare kan riksdagen besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tiden efter den följande budgetperioden (9 kap. 6 §). Exempel på sådana riktlinjebeslut är besluten om utgiftstaket och överskottsmålet.

I riksdagsordningen finns ytterligare bestämmelser om budgetpropositionens innehåll (9 kap. 5 §). Där anges att budgetåret börjar den 1 januari och att regeringen dessförinnan ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. Förslaget ska, såvida riksdagen inte beslutat något annat genom lag, innehålla en fördelning av anslagen på utgiftsområden. Vidare anges att en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret får lämnas efter budgetpropositionen endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl (t.ex. i ekonomiska krissituationer). Budgetpropositionen ska således vara fullständig när den lämnas och andra propositioner med utbrutna budgetförslag får normalt inte lämnas under perioden fram till det nya budgetårets början.

I tillägsbestämmelse 9.5.1 till riksdagsordningen anges att budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september. De år som det hålls riksdagsval i september ska budgetpropositionen lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november.

I budgetlagen anges att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa hur överskottsmålet uppnås (2 kap. 1 a §), lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året (2 kap. 2 §), lämna förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 3 §), följa upp utfallet av statens budget (9 kap. 1 §) och redovisa medelfristiga prognoser över bl.a. den makroekonomiska utvecklingen och statens inkomster och utgifter (9 kap. 3 §). Vidare ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen (10 kap. 3 §).

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

Budgetpropositionen är i huvudsak upplagd på samma sätt som den ekonomiska vårpropositionen, med den skillnaden att riktlinjerna för politiken i den ekonomiska vårpropositionen omsätts i konkreta förslag för framför allt det kommande budgetåret. Normalt ges i budgetpropositionen,

till skillnad från i den ekonomiska vårpropositionen, ingen utförlig fördelningspolitisk redogörelse eller någon redogörelse för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Vanligtvis redovisar regeringen dock en kortare uppföljning av de mer utförliga redogörelser som gjort i den ekonomiska vårpropositionen samma år. Dessutom lämnas årligen en redogörelse över den ekonomiska jämställdheten och fr.o.m. 2018 en klimatredovisning enligt 4 § klimatlagen (2017:720).

Ändringar i budgeten

Under budgetåret kan riksdagen besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag (9 kap. 4 § regeringsformen). Förslag om sådana ändringar lämnas samlat två gånger per år i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl får förslag om ändringar lämnas vid andra tidpunkter (9 kap. 6 § och tilläggsbestämmelse 9.6.1 till riksdagsordningen).

Budgetpropositionen utgör grunden för den samlade budgetprövningen och ska vara fullständig när den lämnas. Syftet med förslag till ändringar i budgeten är framför allt att komplettera den av riksdagen beslutade budgeten med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse. Reformen med varaktiga budgetära konsekvenser bör därmed som huvudregel beslutas i samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen på hösten. Hanteringen av ändringar i en beslutad budget måste ske ordnat och processen för sådana ändringar vara stram. De krav som ställs på exempelvis finansiering ska därmed normalt vara lika höga som vid beredningen av förslag till budgetpropositionen. Förslag till utgiftsökningar bör i första hand finansieras med utgiftsminskningar. I samband med förslag till ändringar i budgeten bör regeringen analysera och redovisa förslagens effekter på budgeten och de budgetpolitiska målen. En sådan redovisning lämnas vanligen inte separat i förslaget till ändring i budgeten, utan i de beräkningar och prognoser som regeringen redovisar i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen.

Årsredovisningen för staten

Regeringen lämnar efter budgetperiodens slut en årsredovisning för staten till riksdagen (9 kap. 10 § regeringsformen). Enligt budgetlagen ska årsredovisningen lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret (10 kap. 5 §). Därutöver innehåller budgetlagen detaljerade bestämmelser om årsredovisningens innehåll och avgränsning, grundläggande regler för redovisningen samt uppställningsformer för resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen (10 kap. 6–10 §§). Årsredovisningen för staten ska ha ett sådant innehåll att den ansluter till riksdagens beslut om statens budget. En redovisning ska lämnas av utfallet på de olika inkomsttitlarna och anslagen jämfört med i budgeten upptagna belopp. Årsredovisningen ska även avspegla de övriga ekonomiska beslut som riksdagen fattat, t.ex. bemyndiganden att beställa varor och tjänster samt att besluta om bidrag, ersättningar och lån som medför utgifter under kommande år. Riksdagen ska också i årsredovisningen få information om

förväntade förluster och väsentliga risker avseende lämnade garantier och utlåning (se också avsnittet nedan om riskanalyser av statliga garantier och krediter).

Årsredovisningen ska även innehålla en uppföljning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om. Vidare ska årsredovisningen innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys, en redovisning av utvecklingen av statsskulden, en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och en redovisning av EU-räkenskaperna.

Riskanalyser av statliga garantier och krediter

Som ett komplement till de beskrivningar av den statliga garanti- och utlåningsverksamheten som görs i årsredovisningen för staten har Riksgäldskontoret i uppdrag att årligen göra en samlad riskanalys. Till skillnad från uppföljningen i årsredovisningen för staten, som i första hand fokuserar på begreppet förväntad förlust, samt redovisning och sammanställning av enskilda åtaganden, är syftet med Riksgäldskontorets samlade riskanalys att bedöma risken för stora oförväntade förluster.

Den samlade riskanalysen görs utifrån två perspektiv, dels analyseras kreditrisk, dels likviditetsrisk. Riskanalysen bidrar till stabilitet och förtroende för statens finanser. I händelse av större framväxande risker utgör analysen ett viktigt underlag för beslutsfattarna, som kan behöva vidta åtgärder för att öka motståndskraften mot störningar eller minska riskerna. Delar av den samlade riskanalysen återges även i årsredovisningen för staten.

10.2 Effektberäkningar, prognoser och tillgång till data av hög kvalitet

Det är viktigt att prognoser och effektberäkningar är gjorda med bästa möjliga metoder. De metoder och modeller som används för beräkningarna ska i så stor utsträckning som möjligt vara förankrade i aktuell forskning.

Effektberäkningar görs av reformförslag som kan förväntas ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Alla förslag analyseras, i möjligaste mån utifrån deras effekter på de offentliga finanserna, BNP, sysselsättning och inkomstfördelningen.

Prognoser är osäkra. Förutom ett huvudscenario presenterar regeringen därför i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen ett antal alternativscenarier som speglar både nedåt- och uppåtrisker i den ekonomiska utvecklingen. Det är därutöver viktigt att regeringens prognoser följs upp. Regeringen har därför gett Finanspolitiska rådet i uppdrag att utvärdera regeringens prognoser. Även Konjunkturinstitutet har i uppdrag att årligen offentligt redovisa en jämförelse mellan olika prognosmakares prognoser och prognosprecision, i vilka regeringens prognoser ska ingå.

De prognoser som regeringen redovisar i de ekonomiska propositionerna tar hänsyn till de förslag som läggs i den aktuella propositionen.

Prognoser lämnas för minst tre år framåt i tiden. Normalt presenterar regeringen en bedömning av utvecklingen av den svenska ekonomin och de offentliga finanserna i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. När det är påkallat av den ekonomiska utvecklingen redovisar regeringen också däremellan offentligt sin bedömning av den ekonomiska situationen.

Regeringen har ett ansvar för att se till att relevanta data finns att tillgå om samhällsekonomin. Detta är en förutsättning för att prognoser och andra typer av beslutsunderlag ska hålla god kvalitet. Statistiken över de offentliga finanserna är av särskilt stor betydelse. Att statistiken håller en hög kvalitet är en förutsättning för att Sverige på ett trovärdigt sätt ska kunna leva upp till kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Data som Statistiska centralbyrån och andra statliga myndigheter producerar ska ha högsta möjliga kvalitet.

10.3 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Regeringen ska årligen redovisa en bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i den ekonomiska vårpropositionen (9 kap. 4 § budgetlagen). En sådan bedömning baseras på beräkningar som sträcker sig så långt fram i tiden att beräkningen beaktar alla väsentliga demografiska och ekonomiska förändringar som rimligen kan förutses. Regeringen gör beräkningar som omfattar samtliga offentliga inkomsters och utgifters utveckling under hela det innevarande århundradet.

Långsiktiskalkyler är viktiga för att riksdagen och regeringen i ett tidigt skede ska kunna vidta åtgärder som gör finanspolitiken hållbar, även om en ohållbar utveckling uppstår först på lång sikt. Kalkylerna syftar främst till att svara på frågan om den nuvarande finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Detta bedöms vara fallet om de skatteintäkter som de aktuella skattereglerna genererar är tillräckliga för att långsiktigt finansiera de offentliga utgifter som följer av gällande regler. I kalkylerna ska hänsyn tas till den offentliga sektorns finansiella ställning det år beräkningen utgår från, den demografiska utvecklingen och andra viktiga trendmässiga förändringar. Om kalkylerna visar att den offentliga sektorns budgetrestriktion är uppfylld på lång sikt kan standarden i de offentliga välfärdsystemen bibehållas utan att skattesatserna behöver höjas.

Ett mått som Europeiska kommissionen använder för att bedöma finanspolitikens långsiktiga finansiella hållbarhet är den s.k. S2-indikatorn. Den anger storleken på den permanenta budgetförändring som behöver göras utgångsåret för att den offentliga finansiella nettoställningen ska vara stabil som andel av BNP på lång sikt. Ett indikatorvärde på 1 procent av BNP innebär exempelvis att en omedelbar och permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande 1 procent av BNP behöver genomföras för att inkomster och utgifter ska gå jämnt upp på lång sikt.

Osäkerheten i denna typ av bedömningar är stor och de måste därför tolkas med försiktighet, med hänsyn tagen till hur bedömningen ändras vid olika beräkningsförutsättningar. Därför redovisas vanligen ett antal olika

scenarier med skilda antaganden som visar konsekvenserna av både negativa och positiva risker för finanspolitikens hållbarhet. Utifrån dessa scenarier görs sedan en samlad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Mot bakgrund av osäkerheten i beräkningarna ska små indikatorvärden inte föranleda några omläggningar av finanspolitiken. Vid högre indikatorvärden bör resultatet tas på större allvar och en mer utförlig analys genomföras. En bedömning av S2-indikatorn bör även omfatta en analys av vad det är som förklarar indikatorvärdet, och hur det primära offentliga sparandet utvecklas över tiden. Om exempelvis ett högt värde uppkommer på grund av stora underskott på mycket lång sikt, trots en god sparandeutveckling under de närmaste decennierna, bör bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas bli en annan än om underskott förväntas uppstå relativt nära i tiden.

Även om S2-indikatorn visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar är det inte säkert att det stämmer. Ett indikatorvärde nära noll säger ingenting om på vilken nivå den offentliga finansiella ställningen stabiliseras, bara att en stabilisering i förhållande till BNP kommer att ske på sikt. En teoretiskt sett långsiktigt hållbar finanspolitik kan således uppfattas som ohållbar om skulden ökar snabbt eller stabiliseras på en allt för hög nivå, eller om det uppstår ett underskott som överstiger EU:s gräns om 3 procent av BNP. En långsiktigt hållbar finanspolitik kan också vara oförenlig med en fördelningsmässigt önskad utveckling. Indikatorn kan exempelvis vara nära noll om nuvarande generationer drar på sig stora skulder, som sedan ska finansieras av framtida generationer. En sådan utveckling skulle dock leda till orättvisor mellan generationerna. Ett krav på ett högre offentligt sparande i en beräkning där välfärdstjänsternas antal och kvalitet ökar i takt med att realinkomsterna stiger, dvs. en fortsatt kvalitetsökning, kan således vara fördelningsmässigt problematiskt. Det kan ifrågasättas om det är motiverat att i dag öka de offentliga överskotten för att det offentliga åtagandet ska kunna göras mer omfattande i framtiden.

Regeringen använder därför även andra underlag än S2-indikatorn i samband med analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Exempelvis är det viktigt att säkerställa att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld inte överstiger 60 procent av BNP, i enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk. Det skuldankare som har införts bidrar till att den offentliga skulden inte överskrider denna nivå.

För att värna om rättvisa mellan olika generationer kan hållbarhetsberäkningarna kompletteras med generationsanalyser. En sådan analys visar om det förekommer en systematisk omfördelning mellan olika generationer via den offentliga sektorn. I de fall ett förslag förväntas ha stora konsekvenser för fördelningen av inkomster mellan generationer, ska förslaget föregås av generationsanalyser.

De långtidsutredningar som genomförs vart tredje eller fjärde år (se t.ex. SOU 2011:11 och SOU 2015:104) skapar ytterligare viktiga underlag för utformningen av en hållbar finanspolitik. Utredningarna analyserar utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin i ett perspektiv på 15–20 år. Långtidsutredningarna saknar direktiv och väljer de ämnen och metoder som bäst bidrar till den ekonomisk-politiska debatten. Utredningarnas betänkanden fungerar som underlag för den ekonomiska politiken. Efter remittering behandlar regeringen betänkandena i den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 april 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Andersson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Andersson

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:207 Ramverket för finanspolitiken