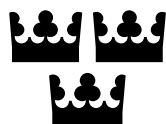


5

De budgetpolitiska målen och riktlinjer för skatte- politiken



5 De budgetpolitiska målen och riktlinjer för skattepolitiken

Sammanfattning

- Syftet med de budgetpolitiska målen är att 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 tak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav.
 - Regeringen bedömer att det finansiella sparandet avviker tydligt från målet om 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
 - Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet successivt stärks tills det når målnivån. I vilken takt en återgång till målnivån bör ske baseras på en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Regeringen bedömer att en väl avvägd återgång till målnivån kan ske genom att det finansiella sparandet gradvis stärks under denna mandatperiod så att det uppgår till omkring 0 procent av BNP 2018. Först under nästa mandatperiod bedöms ett finansiellt sparande om 1 procent kunna nås. Bedömningar om såväl de offentliga finanserna som konjunkturutvecklingen på så lång sikt är dock mycket osäkra.
 - Regeringen föreslår nya nivåer på utgiftstaket för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Regeringen bedömer att utgiftstaket bör uppgå till 1 319 miljarder kronor 2018. Det är en ökning med 57 miljarder kronor jämfört med 2017, vilket är samma ökning som föreslogs i budgetpropositionen för 2015. För 2019 bedömer regeringen att utgiftstaket bör vara 59 miljarder högre, dvs. 1 378 miljarder kronor.
 - Kommunsektorns resultat under 2014 uppfyllde det kommunala balanskravet och kommunsektorn som helhet bedöms klara kravet med god marginal under hela prognosperioden.
 - Marginalerna i Sveriges offentliga finanser gentemot de ramar som är satta av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är små. Dock är marginalen till särskilt skuldgränsen enligt den korrigerande delen god.
 - Regeringen föreslår nya riktlinjer för skattepolitiken. Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken bör därutöver utformas enligt ett antal vägledande principer.
-

De budgetpolitiska målen skapar förutsättningar för att uppnå de finanspolitiska målen på ett sätt som är hållbart även på lång sikt. De består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande⁴⁰, ett tak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav som innebär att enskilda kommuner och landsting ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna.

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige som medlem i EU även bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa utgör ramen som de svenska budgetpolitiska målen måste hålla sig inom. Bestämmelserna anger bl.a. att underskottet i Sveriges offentliga finanser och storleken på Sveriges offentliga skuld inte får överskrida vissa gränsvärden, liksom att Sveriges strukturella sparande ska nå ett medelfristigt budgetmål.

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen och föreslår nya riktlinjer för skattepolitiken.

5.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

I tabell 5.1 redovisas det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden tillsammans med de indikatorer som används för att stämma av målet för det finansiella sparandet i ett framåtblickande perspektiv.

⁴⁰ Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande uppgår till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP, men kom efter en teknisk justering 2007 att uppgå till 1 procent av BNP.

Tabell 5.1 Indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet

Procent av BNP

Utfallsdata för 2014 och prognoser 2015–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiellt sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
Bakåtblickande tioårsnitt	0,4					
Sjuårsindikatorn	-1,0	-1,0	-0,8			
Strukturellt sparande[†]	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	0,4

[†] Procent av potentiell BNP

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bakåtblickande tioårsnitt

Det genomsnittliga finansiella sparandet för 2005–2014 var klart lägre än 1 procent av BNP. Det förklaras delvis av lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, bl.a. skattesänkningar, som den förra regeringen genomförde trots att konjunkturläget förbättrades.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det aktuella året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerad för engångseffekter under samma tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet ligger under målet för det finansiella sparandet samtliga redovisade år med ungefär 2 procentenheter.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det finansiella sparandet i offentlig sektor skulle vara om sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller engångseffekter. Från och med denna proposition beräknas det strukturella sparandet med en ny beräkningsmetod (se fördjupningsrutan Ny ansats för att beräkna det strukturella sparandet).

Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken. Det gör att det inte finns något allmänt accepterat utfall för den strukturella nivån på sparandet, vilket innebär att utfallet kan skilja sig åt mellan olika bedömare.

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet har försämrats betydligt de senaste åren.

År 2014 understeg även det strukturella sparandet målnivån med närmare 2 procentenheter. Även om det strukturella sparandet stärks under prognosperioden förväntas det ligga under målnivån alla år 2015–2019.

Redogörelse av avvikelserna från målet

Regeringens bedömning: Som framgår av analysen av måluppfyllelsen, bedöms det finansiella sparandet avvika tydligt från den målsatta nivån om ett sparande på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet successivt stärks till dess att sparandet når målnivån. Denna inriktning för finanspolitiken innebär att regeringens förslag till reformer och aviseringar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 finansieras fullt ut. Regeringen avser att tillämpa motsvarande krav på finansiering av reformer i budgetpropositionen för 2016.

Den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg, inte minst i ett internationellt perspektiv. Det gör att sparandet kan återföras till den målsatta nivån i en takt som tar hänsyn till att det alltjämt finns lediga resurser i ekonomin, utan att hållbarheten i de offentliga finanserna äventyras.

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi 2015 och 2016. Arbetslösheten är dock fortsatt hög och den utdragna lågkonjunkturen innebär en risk för att arbetslösheten ligger kvar på höga nivåer. Samtidigt är riskerna betydande för att utvecklingen ska bli svagare än i denna bedömning. Trots den tydliga avvikelserna från målet om ett sparande på 1 procent av BNP bedöms det därför inte vara lämpligt att bedriva en kraftigt åtstramande finanspolitik de närmaste åren. Först under nästa mandatperiod bedöms ett finansiellt sparande om 1 procent av BNP kunna nås.

Om en allvarlig störning drabbar ekonomin riskerar återgången till den målsatta nivån för det finansiella sparandet att förskjutas ytterligare framåt i tiden. Samtidigt kan en starkare konjunkturåterhämtning skapa förutsättningar för en snabbare återgång till den målsatta nivån.

en 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. Ett medelfristigt perspektiv i det budgetpolitiska ramverket avser normalt 3 eller 4 år. Om sparandet 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 korrigeras, men det ska inte ske på ett mekaniskt vis. Hur en avvikelse från målet ska korrigeras ska ske efter en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Hänsyn ska således tas till den samhällsekonomiska balansen vid bedömningen av hur snabbt en avvikelse bör korrigeras. Detta gäller i synnerhet när, som i nuläget, avvikelserna är betydande.

Regeringen anser mot denna bakgrund att återgången till den målsatta nivån bör ske i en takt som tar hänsyn till att det alltjämt finns lediga resurser i ekonomin och att arbetslösheten är hög. Avvikelsen från den målsatta nivån är så stor att ett finansiellt sparande om 1 procent av BNP inte kan förväntas uppnås under denna mandatperiod utan att återhämtningen i svensk ekonomi hotas. Enligt regeringen är det därför motiverat att nå den målsatta nivån först under nästa mandatperiod.

Regeringen har gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera konsekvenserna av att ändra den målsatta nivån för det finansiella sparandet från 1 till 0 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (dnr Fi2015/1488). Om målnivån för det finansiella sparandet senare skulle ändras av riksdagen till ett sparande på 0 procent av BNP över en konjunkturcykel bedöms denna nivå kunna uppnås under denna mandatperiod.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203) ska regering-

5.2 Bedömning av utgiftstakets nivåer för 2018 och 2019

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att de redan fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015–2017 ska höjas av finanspolitiskt motiverade skäl (se tabell 5.2). Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Enligt den praxis som utvecklats har regeringen inte lämnat förslag om förändringar av den reella nivån på ett utgiftstak som tidigare har föreslagits av samma regering. Det är dock 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 (se bet. 1995/96:FiU10 s. 69). Regeringen föreslog motsvarande höjningar i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.4.1

och 5.4.2). Regeringens förslag till nivåer på utgiftstaken för 2015–2017 avvisades dock i samband med att riksdagen röstade för ett annat budgetförslag (bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29). Regeringen anser alltjämt att utgiftstaken för 2015–2017 bör höjas i enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2015.

För 2018 gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå. Regeringen har tidigare gjort en bedömning av nivån för 2018 i budgetpropositionen för 2015. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. I enlighet med budgetlagen kommer regeringen att lämna förslag till utgiftstak för 2018 i budgetpropositionen för 2016. Regeringen gör vidare i denna proposition för första gången en bedömning av utgiftstakets nivå för 2019.

Tabell 5.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2005–2017

Miljarder kronor om inget annat anges

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket ¹	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	51	46	58
Ursprungligt beslutade utgiftstak	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210
Teknisk justering ²	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	4	2	-4	0
Finanspolitiskt motiverad ändring ³			-11								33	41	52
Slutligt fastställda utgiftstak	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158 ⁴	1 204 ⁴	1 262 ⁴
Takbegränsade utgifter	864	895	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 117	1 166	1 213
Budgeringsmarginal	6	12	28	14	24	38	74	62	28	11	41	38	49
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	3,7	3,3	4,0

Anm.: För åren 1997–2004, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

¹ 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.

² Ett ursprungligt beslutat utgiftstak justeras ofta flera gånger till följd av tekniska orsaker. De tekniska justeringarna som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år.

³ Finanspolitiskt motiverade ändringar av utgiftstakets nivå medför en reell förändring av utgiftstakets begränsande effekt på de takbegränsade utgifterna.

⁴ Regeringens förslag till nivåer för utgiftstaket för 2015–2017 i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Regeringens bedömning: För 2018 och 2019 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 319 miljarder kronor respektive 1 378 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: De höjningar av utgiftstakets nivåer för 2015–2017 som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 är lika stora som de höjningar som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2015. I enlighet med vad som då angavs, och med beaktande av att den beslutande budgeten för 2015 och förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2015 motiverar andra nivåer för tekniska justeringar av utgiftstaket jämfört med budgetpropositionen för 2015, bedömer regeringen att utgiftstakets nivå för 2018 bör uppgå till 1 319 miljarder kronor. Det medför att nivån 2018 ökar med 57 miljarder kronor jämfört med 2017, vilket överensstämmer med den bedömning av utgiftstakets ökning 2018 som regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2015.

För 2019 bedömer regeringen att utgiftstaket bör uppgå till 1 378 miljarder kronor, vilket är 59 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2018.

Relationen till målet för det finansiella sparandet

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, uppgår till 70 miljarder kronor för 2018. Det är den maximala utgiftsökning för 2018 som utgiftstakets nivå medger. Samtidigt bör motsvarande minst 20 miljarder kronor lämnas obudgeterat under utgiftstaket som en buffert för oförutsedda händelser när budgetpropositionen för 2018 lämnas till riksdagen, i enlighet med riktlinjen för säkerhetsmarginalen.⁴¹

⁴¹ Enligt riktlinjen bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (t), minst 1,5 procent för kommande budgetår (t+1), minst 2 procent för år två (t+2) och minst 3 procent för år tre (t+3). I förekommande fall har riktlinjen på 3 procent gällt även för år fyra (t+4). Den stegvisa ökningen

Tabell 5.3 Utgiftstak 2015–2019

Miljarder kronor om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 107	1 125	1 163	1 210		
Regeringens förslag till nivåer på utgiftstaket		1 158	1 204	1 262	1 319 ¹	1 378 ¹
Skillnad mot beslutade nivåer		33	41	52		
Årlig förändring av utgiftstaket	10	51	46	58	57	59
Utgiftstak, procent av BNP	28,3	28,4	28,3	28,4	28,5	28,6
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,7	28,1	28,2	28,4	28,5	28,6
Utgiftstak, fasta priser ²	1 097	1 134	1 159	1 190	1 216	1 241
Takbegränsade utgifter	1 096	1 117	1 166	1 213	1 249	1 274
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	28,0	27,4	27,4	27,3	27,0	26,4
Takbegränsade utgifter, fasta priser ²	1 086	1 093	1 122	1 144	1 152	1 147
Budgeteringsmarginal	11	41	38	49	70	104
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,0	3,7	3,3	4,0	5,6	8,1
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,3	1,0	0,9	1,1	1,5	2,1
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	0,4
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	50,4	50,1	49,8	49,8	49,6	49,2

¹ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2018 och 2019 i denna proposition.

² Beräkningen i fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transference-ringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är deflaterade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är deflaterade med deflatorn 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.

Jämfört med prognosen för de takbegränsade utgifterna för 2018 i denna proposition medger utgiftstaket därmed att de takbegränsade utgifterna blir ca 50 miljarder kronor högre i budget-

motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

propositionen för 2018. Motsvarande möjliga ökning av de takbegränsade utgifterna för 2019, fram till dess att budgetpropositionen för 2019 lämnas till riksdagen, uppgår till ca 85 miljarder kronor. Dessa ökningarna motsvarar ca 1,2 respektive ca 1,8 procent av BNP för 2018 och 2019.

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 tas i anspråk till följd av nya reformer eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen försämrar 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. Det kan ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Det 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.

På längre sikt kan utgiftstakets nivå ses som ett uttryck för regeringens syn på hur statens och ålderspensionssystemets totala utgifter bör utvecklas och begränsas i ett medelfristigt perspektiv. Efter att utgiftstakets nivå har fastställts av riksdagen bör det dock inte betraktas som ett mål för den faktiska utgiftsnivån eftersom denna behöver anpassas till bl.a. den makroekonomiska utvecklingen. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras först efter att de stämts av mot målet för det finansiella sparandet och den höjning av skatteuttaget som kan komma att krävas.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

I den aktuella prognosen ökar de takbegränsade utgifterna med i genomsnitt 3,1 procent per år 2015–2019, vilket främst beror på att utgifterna till viss del direkt påverkas av den allmänna utvecklingen av priser och löner. Det är ungefär en lika snabb ökning som den historiska genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna 1998–2014, som uppgick till 3,0 procent per år.

Budgeteringsmarginalen ökar relativt snabbt och uppgår för 2018 och 2019 till 5,6 respektive 8,1 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal som regeringen 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 däremot under de kommande åren successivt bedöms uppstå ett budgetutrymme är det rimligt att det kan utnyttjas för reformer på budgetens utgiftssida. Hur stort det potentiella utrymmet för reformer på utgiftssidan slutligen blir beror bl.a. på hur stor del av budgeteringsmarginalen som under de kommande åren eventuellt tas i anspråk av andra typer av utgiftsökningar, t.ex. till följd av oförutsedda ökningarna av volymer i de rättighetsbaserade transfereringssystemen eller den makroekonomiska utvecklingen.

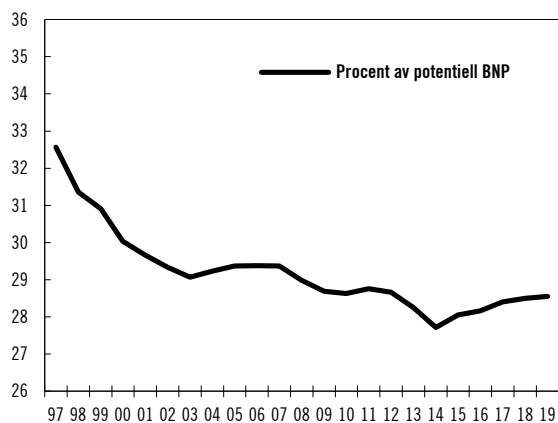
Om hela utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2019, dvs. ca 85 miljarder kronor, skulle tas i anspråk för högre utgifter, ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 4,5 procent per år 2015–2019.

Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2018 uppgår till 28,5 procent av potentiell BNP, enligt bedömningen av BNP i denna proposition. Bedömningen av utgiftstakets nivå för 2019, 1 378 miljarder kronor, medför att nivån uppgår till 28,6 procent av potentiell BNP, dvs. ungefär samma nivå som för 2018.

Diagram 5.1 Utgiftstak 1997–2019

Procent av 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 ca 60 miljarder kronor mellan 2014 och 2019. Det är främst i pensionssystemet som utgifterna ökar på grund av ett ökande antal pensionärer. Givet den aktuella prognosen och den hittills föreslagna och aviserade politiken, beräknas statens utgifter omräknade till fasta priser i det närmaste vara oförändrade under denna period.

Ökningen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser på ca 60 miljarder kronor mellan 2014 och 2019 kan jämföras med ökningen i löpande priser, som uppgår till ca 180 miljarder kronor. Ungefär en tredjedel av den nominella utgiftsökningen fram t.o.m. 2019 beror alltså på att volymerna ökar, medan resten av utgiftsökningen beror på att lönerna och priserna stiger.

Utgiftstakets nivå ökar med drygt 140 miljarder kronor i fasta priser under samma period. Det motsvarar ca 13 procent av nivån i fasta priser 2014. Givet behovet av återstående säkerhetsmarginal om ca 20 miljarder kronor 2019 och prognosen för de takbegränsade utgifterna för 2014 medger utgiftstakets ökning fram t.o.m.

2019 en ökning av statens och ålderspensionssystemets verksamhetsvolym med ca 12 procent mellan 2014 och 2019.

5.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och lands-ting. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet och inte det finansiella sparandet avgörande för om de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Årets resultat motsvarar förändringen av det egna kapitalet. Efter justering för bl.a. realisationsvinster och realisationsförluster samt för orealiserade förluster i värdepapper respektive eventuell återföring av tidigare justeringar av orealiserade förluster erhålls det s.k. balanskravsresultatet. Uppgifter om balanskravsresultatet för 2014 saknas dock ännu. Därför redovisas resultat före extraordinära poster.⁴²

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 9.7). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Detta innebär att om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får det omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av investeringarnas avskrivningskostnader.

Positivt resultat 2014

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 14 miljarder kronor 2014 (tabell 9.1). Kommunerna redovisade ett positivt resultat på 11 miljarder kronor, medan lands-

⁴² Extraordinära poster är tillfälliga kostnader och intäkter som uppgår till ett väsentligt belopp och avser händelser eller transaktioner som saknar ett tydligt samband med den ordinarie verksamheten.

tingen redovisade ett positivt resultat på 3 miljarder kronor.

Resultatet före extraordinära poster är på ungefär samma nivå som 2013, dvs. 14 miljarder kronor. Kommunerna redovisade 2014 ett resultat som var 5 miljarder kronor lägre, medan landstingen redovisade ett resultat som var 5 miljarder kronor högre än 2013. Förändringarna jämfört med 2013 berodde inom både kommunerna och landstingen till stor del på tillfälliga generella effekter som inträffade 2013. Landstingen påverkades mest av den sänkta diskonteringsräntan vid beräkningen av pensionskulden. Sänkningen innebar en negativ påverkan på resultatet 2013. Kommunerna påverkades främst av återbetalningar av tidigare inbetalda premier till AFA Försäkring, vilket medförde en positiv påverkan på resultatet 2013.

Årets resultat, inklusive extraordinära poster, uppgick 2014 till 13 miljarder kronor för kommunsektorn, vilket är 1 miljard kronor lägre än resultatet före extraordinära poster. Jämfört med 2013 var årets resultat 9 miljarder kronor lägre vilket i huvudsak berodde på att en kommun 2013 sålde kommunala bolag och redovisade en extraordinär intäkt om ca 9 miljarder kronor.

Resultatet för kommunsektorn som helhet 2014 var förenligt med kommunallagens (1991:900) krav på att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan 59 procent 2003 och 97 procent 2006. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan 15 procent 2011 och 90 procent 2006, 2007 och 2010. För 2014 redovisade 79 procent av kommunerna (230) och 65 procent av landstingen (13) positiva resultat.

Stark utveckling av skatteinkomster förbättrar resultatet i prognos

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser bedöms skatteinkomsterna öka starkt 2015–2019 till följd av ett fortsatt förbättrat arbetsmarknadsläge. Även statsbidragen ökar på grund av satsningar inom främst utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Kommunsektorn har därmed utrymme att både öka sin konsumtion och förbättra sitt resultat.

Sektorn som helhet klarar balanskravet med god marginal under prognosperioden. Resultatet

beräknas uppgå till 10 miljarder kronor 2015 och beräknas därefter uppgå till 12–17 miljarder kronor per år 2016–2019. Under senare delen av prognosperioden, när ekonomin är i balans, beräknas resultatet i enlighet med regeringens prognosprinciper ligga på en nivå som ungefär motsvarar en god ekonomisk hushållning (se vidare avsnitt 9).

5.4 Stabilitets- och tillväxtpakten sätter ramarna för finanspolitiken

Stabilitets- och tillväxtpakten består av en korrigerande del och en förebyggande del. Den korrigerande delen, underskottsörfarandet, syftar till att rätta till allt för stora skulder och underskott i de offentliga finanserna. För närvarande befinner sig 11 av EU:s 28 medlemsstater i den korrigerande delen. Enligt den korrigerande delen av pakten får underskottet i de offentliga finanserna, mätt i nominella termer, inte vara större än 3 procent av BNP och den offentliga skulden inte överstiga 60 procent av BNP. Sverige, Luxemburg och Estland är de enda EU-länderna som aldrig har varit föremål för underskottsörfarandet. Sverige bedöms under prognosperioden ha marginal till underskottsgränsen (se tabell 8.18) och framför allt till skuldgränsen (se diagram 8.10).

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska säkerställa att medlemsstaterna bedriver en sund budgetpolitik på medellång sikt genom att ange vissa ramar för budgetpolitiken under normala tider, och på ett tidigt stadium förhindra att det uppstår alltför stora underskott i medlemsstaternas offentliga finanser. Att medlemsstaterna följer den förebyggande delens bestämmelser ska säkerställa att de inte överskrider gränsvärdena och att den korrigerande delen inte ska behöva aktiveras. Varje medlemsstat har ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. för den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter och extraordinära kapitalvinster. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenligt med en viss miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. En medlemsstats medelfristiga budgetmål ska vara nära balans eller i överskott, men kan avvika från detta om det finns en lämplig säkerhetsmarginal

till det nominella referensvärdet för underskottet. Sveriges medelfristiga budgetmål är -1 procent av potentiell BNP (se tabell 5.4). Kommissionen ska se över de medelfristiga budgetmålen vart tredje år och nästa översyn förväntas ske mot slutet av 2015.

Tabell 5.4 Faktorer för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Procent av BNP respektive årlig procentuell förändring, prognos

	2014	2015	2016
Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)			
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP ¹	-1,3	-1,0	-0,9
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0 ³
Uppföljning utgiftskriteriet			
Primära offentliga utgifter just. för diskretionära skatteförändringar, real årlig procentuell förändring ²	2,2	0,9	1,2
Referensvärde: potentiell BNP-tillväxt	1,9	1,9	1,9 ³

¹ Enligt Europeiska kommissionens vinterprognos, februari 2015.

² Baserat på regeringens prognos av utgifter och Europeiska kommissionens deflator.

³ MTO och referensvärdet för potentiell BNP-tillväxt ska ses över vart tredje år, vilket innebär att en översyn kommer att ske mot slutet av 2015.

Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

I länder där det strukturella sparandet är lägre än det medelfristiga budgetmålet är grundregeln att det strukturella sparandet ska stärkas med 0,5 procent av potentiell BNP per år tills det strukturella sparandet är i linje med landets medelfristiga budgetmål. Om det medelfristiga budgetmålet inte uppfylls måste medlemsstaten även ta hänsyn till det s.k. utgiftskriteriet som infördes i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del 2011. Utgiftskriteriet innebär att den reala ökningen av de primära offentliga utgifterna, justerat för diskretionära skatteförändringar, ska vara lägre än ett referensvärde i form av den reala potentiella BNP-tillväxten. Referensvärdet ses över samtidigt som det medelfristiga budgetmålet, dvs. vart tredje år. Utgiftskriteriet används vid bedömningen av om en medlemsstat vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå sitt medelfristiga budgetmål.

EU:s medlemsstater ska i de stabilitets- och konvergensprogram som länderna publicerar i april varje år bl.a. redogöra för sitt medelfristiga budgetmål och anpassningsbanan mot detta mål.

Sverige presenterar i likhet med andra länder, som inte har euron som valuta, ett konvergensprogram. Kommissionen och rådet granskar konvergensprogrammet och bedömer om det medelfristiga budgetmålet och anpassningsbanan dit är lämpliga.⁴³

Kommissionen och rådet utvärderar om medlemsstaterna har gjort tillräckligt för att nå det medelfristiga budgetmålet baserat på en samlad bedömning av det strukturella sparandet och efterlevnaden av utgiftskriteriet.⁴⁴ Den närmaste utvärderingen av Sveriges finanspolitik sker i maj 2015 på basis av kommissionens prognos från maj och Sveriges konvergensprogram, som i sin tur baseras på denna proposition.

Kommissionen bedömde i februari 2015 att Sveriges strukturella sparande 2014 uppgick till -1,3 procent av potentiell BNP, vilket är något lägre än det medelfristiga budgetmålet (se tabell 5.4). I sin helhetsbedömning beaktar kommissionen, utöver den senaste prognosen av nivån på strukturella sparandet för det innevarande året, även det strukturella sparandet under föregående år enligt tidigare prognoser, liksom hur sparandet enligt den senaste prognosen kommer att utvecklas under prognosperioden. Baserat på februariprognosen och en helhetsbedömning, kom kommissionen fram till att Sverige efterlevde stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2014 och att Sverige även under 2015 förväntas göra det. Kommissionen noterade dock försämringen av det strukturella sparandet under 2014, vilket också innebär att Sverige kommer att ha en något mindre marginal för ett försämrat sparande 2015.

Enligt den landrapport för Sverige som kommissionen presenterade den 26 februari 2015 på basis av februariprognosen gjorde kommissionen

⁴³ Kommissionen presenterade i januari 2015 nya riktlinjer för hur kommissionen anser att flexibiliteten i stabilitets- och tillväxtpaktens regler bättre ska kunna användas för att särskilt uppmuntra genomförandet av strukturreformer och investeringar samt för att bättre kunna beakta konjunkturläget i varje enskild medlemsstat. Riktlinjerna förtydligar bl.a. hur medlemsstaternas anpassningsbana i hur det strukturella sparandet behöver förbättras för att nå det medelfristiga budgetmålet ska kunna anpassas beroende på t.ex. om landet befinner sig i en lågkonjunktur.

⁴⁴ Sverige har i egenskap av medlemsstat som bedömts överprestera i förhållande till sitt medelfristiga budgetmål inte varit bunden av utgiftskriteriet.

bedömningen att Sveriges offentliga finanser inte står inför några större utmaningar på kort eller medellång sikt. Kommissionen noterade också den kommande förbättringen av det strukturella sparandet under prognosperioden. Sammanfattningsvis kan dock regeringen konstatera att marginalerna mellan de offentliga finanserna och de ramar som är satta av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är små. Dock är marginalen till särskilt skuldgränsen enligt den korrigerande delen god.

5.5 Riktlinjer för skattepolitiken

Regeringens förslag: Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Skattepolitiken bör därutöver utformas enligt ett antal vägledande principer.

Skälen för regeringens förslag: Goda och stabila skatteintäkter är en förutsättning för att garantera det offentliga åtagandet gentemot medborgarna. Skattepolitiken är även ett medel för att uppnå de övergripande målen för den ekonomiska politiken. Skattereglerna ska bidra till att de offentliga finanserna blir långsiktigt hållbara och understödja de budgetpolitiska målen.

Hållbar tillväxt och hög sysselsättning

En hållbar tillväxt och hög sysselsättning bidrar till att långsiktigt finansiera den gemensamma välfärden. För att skapa ett växande välstånd måste produktiviteten och det totala antalet arbetade timmar i ekonomin öka, samt fler jobb skapas. Det förutsätter att Sverige har konkurrenskraftiga företag. Skattepolitiken ska stödja en sådan utveckling och bidra till goda villkor för företagande och investeringar i Sverige och i utlandet, vilket också bidrar till att värna den svenska bolagsskattebasen. Vidare kan skattepo-

litiken bidra med finansiering till nödvändiga offentliga investeringar.

Rättvist fördelat välstånd

Att Sveriges välstånd kommer alla invånare till del, och att skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan olika grupper begränsas, är förutsättningar för ett fritt och jämlikt samhälle. Skatte- och utgiftssystemen har en omfördelande roll. Det finns därför anledning att särskilt beakta vilka fördelningseffekter olika åtgärder kan få. Det ska finnas ett samspel mellan effektivitets- och fördelningsaspekter i skattepolitiken.

Miljömässigt och socialt hållbart samhälle

Skattepolitiken ska också bidra till att kostnadseffektivt styra mot mål som minskad miljöbelastning i Sverige och världen samt stärkt folkhälsa. Skattepolitiken kan skapa drivkrafter som påverkar beteenden, t.ex. genom att styra konsumtion, resursanvändning och investeringar i en mer hållbar riktning. Skattereglerna ska bidra till att negativa effekter på miljö och folkhälsa återspeglas i prisbildningen på olika marknader. I den mån sådan återspeglning inte sker behöver skatternas styrande effekt öka. En förutsättning för att styrningen ska vara effektiv är att den som orsakar samhällsekonomiska kostnader betalar för dessa. Korrigeringar av sådana effekter bör ske på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt, med beaktande av övriga krav på skattesystemet och andra styrmedel. Även i de fall skatter används av finansieringsskäl bör styrande effekter och kostnadseffektivitet beaktas.

Vägledande principer

För att skattepolitiken på ett effektivt sätt ska kunna stödja den ekonomiska politiken bör den utformas enligt ett antal vägledande principer.

Ett legitimt och rättvist skattesystem

Vägledande för skattepolitiken är att medborgarna och företagen ska ha ett högt förtroende för skattesystemet. Skatter ska tas ut på ett rättsäkert sätt. Ett högt förtroende är nödvändigt för att skatterna långsiktigt ska kunna finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. För att stärka legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta ska särskilt beaktas vid utformning-

en av nya skatteregler. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande.

Ett högt förtroende för skattesystemet kräver också åtgärder för att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandraganden. En minskning av det s.k. skattefelet, dvs. skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga skattebeloppen, kan bl.a. bredda skattebaserna. En minskning av skattefelet kan i första hand uppfattas som en uppgift för Skatteverket. Men det är också en central uppgift för lagstiftaren, då det är de materiella reglernas utformning som bestämmer utrymmet för bl.a. skatteplanering. Även det internationella arbetet för att motverka skattefusk och skatteundandragande är viktigt.

Generella och tydliga regler

En viktig princip för skattepolitiken, som bidrar till ett legitimt och rättvist skattesystem, är att skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Generella och tydliga regler, utan komplicerade gränsdragningar, bidrar till förståelse och legitimitet för skattesystemet och minskar även utrymmet och riskerna för fel och fusk. En sådan utformning av regelverket säkerställer skatteintäkter för en långsiktig finansiering av den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl.

Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler t.ex. nedsatt skatt på vissa varor och tjänster, bör därför regelbundet omprövas. I första hand bör stöd på budgetens inkomstsida undvikas och de bör åtminstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen. I undantagsfall kan administrativa kostnader motivera att skatteutgifter väljs framför stöd på budgetens utgiftssida. I 10 kap. 4 § budgetlagen föreskrivs också att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen.

Beskattning i nära anslutning till inkomstillfället

Skattepolitiken bör även vägledas av principen att beskattning i möjligaste mån ska ske i nära anslutning till inkomstens förvärvande. Om skattesystemet innehåller möjligheter att bilda

skattekrediter kan det vara svårt att få dessa krediter återbetalda när företag och individer t.ex. flyttar utomlands. Detta talar för att inkomster ska beskattas när de uppkommer.

Genom att minska förekomsten av skatte-krediter säkerställs svenska skatteintäkter och därmed finansieringen av den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Eventuella förändringar i befintliga system med skattekrediter kräver dock noggranna överväganden för att inte orimliga effekter ska uppkomma.

Hållbara regler i förhållande till EU

Ytterligare en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. Det gäller inte bara i förhållande till specifika rättsakter utan även till bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd.

Denna princip bör också gälla det svenska regelverket på tullområdet. Mycket av tullagstiftningen finns i EU:s rättsakter. Det är viktigt att säkerställa att det kompletterande svenska regelverket, och tillämpningen av tullagstiftningen, är i överensstämmelse med EU-rätten.