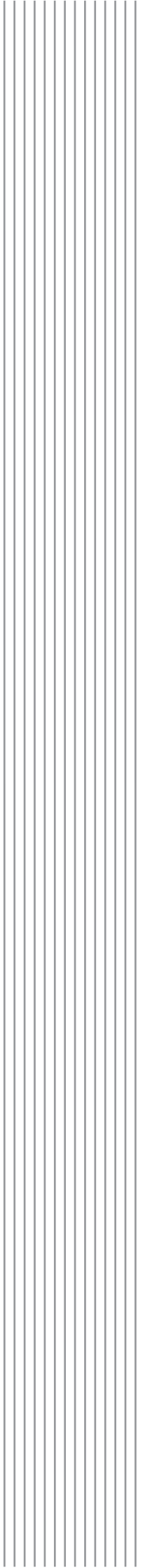


4

# Finanspolitikens övergripande inriktning





## 4 Finanspolitikens övergripande inriktning

### Sammanfattning

---

- Det överordnade målet för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt högt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken).
- Regeringen anser att finanspolitiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskotts målet.
- Budgeteringsmarginalerna under utgiftstaket för åren 2014–2016 ligger i linje med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek.
- Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå 2017 bör uppgå till 1 214 miljarder kronor. Det är en höjning av nivån med 18 miljarder kronor jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014. Utgiftstakets nivå 2018 bör uppgå till 1 254 miljarder kronor. Jämfört med föregående år ökar utgiftstakets nivå med 47 miljarder kronor 2017 och med 40 miljarder kronor 2018.
- Regeringen bedömer att kommunsektorns finanser är stabila under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till mellan 10 och 14 miljarder kronor per år 2014–2018. När svensk ekonomi som helhet går mot ett balanserat resursutnyttjande antas

sektorn uppvisa ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning.

- Regeringens samlade bedömning är att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015 sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Detta med hänsyn till behovet av att inte riskera återhämtningen i ekonomin samtidigt som nödvändiga säkerhetsmarginaler i det finansiella sparandet återställs.
  - Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för såväl 2015 som 2016 ska finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.
- 

I detta avsnitt redogör regeringen för sin syn på den övergripande inriktningen på finanspolitiken. Regeringens utgångspunkt är att inriktningen ska bedömas utifrån en bred ansats. Regeringen gör därför en samlad bedömning av en rad faktorer som presenteras i detta avsnitt.

De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

## 4.1 Målen för finanspolitiken

Finanspolitiken är de beslut om offentliga inkomster och utgifter som tas i syfte att påverka ekonomin. De överordnade målen för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt högt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken).

### 4.1.1 Strukturpolitiken bidrar till en högre sysselsättning och tillväxt

Det första målet för finanspolitiken är att öka den varaktiga sysselsättningen och den långsiktiga tillväxten. Det åstadkoms genom en väl utformad strukturpolitik, som bl.a. skapar goda drivkrafter för arbete och företagande. Ett högt antal arbetade timmar ökar den samlade produktionen av varor och tjänster och är en förutsättning för att den offentliga sektorns åtaganden ska kunna finansieras utan att skattebelastningen blir för hög. Detta är särskilt viktigt eftersom andelen äldre i befolkningen ökar. Strukturpolitiken ska också vara utformad så att den ger kvinnor och män samma möjligheter och förutsättningar till ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden. Strukturpolitiken ska dessutom bidra till en hög produktivitetstillväxt i alla delar av ekonomin och till att korrigera s.k. marknadsmisslyckanden inom vissa områden, bl.a. miljö och hälsa. Ekonomisk tillväxt ska vara hållbar, dvs. inte åstadkommas till priset av oacceptabla effekter på miljö, klimat eller människors hälsa.

Sverige är en konkurrenskraftig ekonomi med en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. Arbetslösheten är dock fortfarande för hög och sysselsättningen för låg, i synnerhet i vissa grupper. För att förbättra förutsättningarna för tillväxt fokuserar regeringens politik på åtgärder som bidrar till att öka sysselsättningen, företagandet, investeringarna och produktiviteten.

### 4.1.2 Fördelningspolitiken bidrar till att välfärden kommer alla till del

Det andra målet för finanspolitiken är att välfärden ska komma alla till del. Fördelningspolitiken verkar dels genom att skatte- och transfereringssystemet gör att de disponibla inkomsterna blir mer jämnt fördelade än inkomsterna före skatt och transfereringar, dels genom att offentligt finansierade tjänster, som exempelvis skola och sjukvård, tillhandahålls efter behov. Fördelningspolitiken ska ge förutsättningar för både kvinnor och män till ekonomisk självständighet livet ut. Fördelningspolitiken omfördelar också inkomster över livsrytmen, bl.a. genom ålderspensionssystemet.

För huvuddelen av befolkningen är det egna arbetet den viktigaste inkomstkällan. Den vanligaste orsaken till en låg ekonomisk standard är avsaknaden av arbete. En politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap är därför kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. När fler arbetar och färre försörjs av transfereringar minskar inkomstskillnaderna i samhället.

Trots finanskrisen och den efterföljande svaga ekonomiska utvecklingen har hushållens inkomster utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Mellan 2006 och 2012 ökade hushållens ekonomiska standard med sammanlagt ca 16 procent, vilket motsvarar 2,5 procent per år. Inkomstskillnaderna, mätt med den s.k. Gini-koefficienten, var i stort sett oförändrade mellan 2008 och 2012, vilket tyder på att Sverige har klarat krisen utan att ojämlikheten har ökat (se vidare bilaga 2).

### 4.1.3 Stabiliseringspolitiken dämpar konjunktursvängningarna

Det tredje målet för finanspolitiken är att, genom stabiliseringspolitiken, vid behov bidra till att stabilisera konjunkturen. Stora konjunktursvängningar är kostsamma då de har en negativ effekt på investeringar, konsumtion och sysselsättning. Eftersom investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till att de arbetslösa inte kan konkurrera om de arbeten som skapas,

t.ex. för att deras kunskaper och färdigheter försämras eller att arbetsgivarna antar att så är fallet, vilket på sikt kan leda till en varaktigt högre arbetslöshet. Ett för högt resursutnyttjande i en högkonjunktur kan å andra sidan leda till för snabba pris- och löneökningar, uppblåsta tillgångspriser och felinvesteringar. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar vidare förutsättningarna för hushåll och företag att fatta rationella beslut. Den aktiva stabiliseringspolitiken ska också värna den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män vid konjunktursvängningar.

Vid störningar som påverkar efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att penningpolitiken normalt stimulerar ekonomin i lågkonjunkturer och stramar åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till att stabilisera konjunkturen, främst genom de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna. De automatiska stabilisatorerna, som skatteintäkter och utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd, är finanspolitikens automatiska reaktion på konjunkturförändringar. Utan att några beslut behöver fattas minskar skatteintäkterna och ökar utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning vid en konjunktur nedgång. Den budgetförsvagning som därmed uppkommer bidrar automatiskt till att motverka konjunktur nedgången. Med semiautomatiska stabilisatorer avses främst den förstärkning av arbetsmarknadspolitik som normalt beslutas när arbetslösheten ökar av konjunkturrella skäl, men även det system för korttidsarbete som på regeringens förslag infördes i januari 2014.

Finanspolitiken kan dessutom, till skillnad från penningpolitiken, vid behov hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunktur nedgång. Vid större efterfråge- och utbudstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt, framför allt i ett läge där Riksbankens reporänta redan är låg.

Sedan regeringen tillträdde 2006 kan stabiliseringspolitiken delas in i tre huvudsakliga faser (se tabell 7.3). En första fas där resursutnyttjandet var högt fram till finanskrisens utbrott hösten 2008. Under denna

fas var finanspolitiken, mätt som förändring i strukturellt sparande, åtstramande i och med att det strukturella sparandet stärktes med 0,9 procent av BNP mellan 2006 och 2008. Den andra fasen sträcker sig från 2009 till 2014 då finans- och skuldskrisen inneburit ett stort behov av att stötta ekonomin via en aktiv finanspolitik. Framöver väntas resursutnyttjandet närma sig balans och stabiliseringspolitiken bör då gå in i en tredje fas där det strukturella sparandet stärks genom att framtida reformer finansieras fullt ut. Sammantaget visar detta att regeringen sedan den tillträdde anpassat finanspolitiken efter konjunkturutvecklingen. Regeringen bedriver en finanspolitik som aktivt motverkar konjunktursvängningarna med bibehållen låg statsskuld och högt förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

**Tabell 4.1 BNP-gap och förändring av strukturellt sparande**

Procent av BNP

	2006–2008	2009–2014	2015–2018
Strukturellt sparande, procent av BNP, förändring <sup>1</sup>	0,9	-2,0	1,4
BNP-gap, procent av potentiell BNP, genomsnitt <sup>2</sup>	1,5	-3,1	-0,5

<sup>1</sup> Avser för 2006–2008 skillnaden mellan det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2008 och det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2006, för 2009–2014 skillnaden mellan det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2014 och det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2008, respektive för 2015–2018 skillnaden mellan det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2018 och det strukturella sparandet (som andel av BNP) 2014.

<sup>2</sup> Avser genomsnittet av BNP-gapet (som andel av potentiell BNP respektive år) under år 2006–2008, 2009–2014 respektive 2015–2018.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 4.2 Det budgetpolitiska ramverkets roll för att nå målen för finanspolitiken

Eftersom det finns flera mål för finanspolitiken måste regeringen kontinuerligt göra avvägningar mellan de olika målen. Ibland uppstår det målkonflikter, vilket tvingar fram prioriteringar. Det budgetpolitiska ramverket, dvs. överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet, används i den politiska beslutsprocessen för att skapa förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är långsiktigt hållbar och för att skapa ett utrymme för aktiva finanspolitiska åtgärder vid större efterfråge- och

utbudsstörningar eller kriser i det finansiella systemet. Erfarenheter av tidigare statsfinansiella kriser visar på vikten av tydliga budgetpolitiska mål och en väl utformad budgetprocess för att de överordnade finanspolitiska målen ska kunna nås. De budgetpolitiska målen har även varit viktiga för att stärka finanspolitikens transparens och trovärdighet.

Det är viktigt att betona att syftet med ett budgetpolitiskt ramverk inte är att frånta demokratiskt valda företrädare beslutanderätten över finanspolitiken. Det är varken möjligt eller önskvärt att ersätta den politiska beslutsprocessen med mekaniska regler. Det politiska systemet kan dock använda sig av mål och principer som bidrar till att göra finanspolitiken långsiktigt hållbar. Ett trovärdigt budgetpolitiskt ramverk, med tydliga mål och restriktioner, kan i hög grad bidra till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det svenska budgetpolitiska ramverket spelar därför en avgörande roll när storleken på budgetutrymmet eller besparingsbehovet fastställs. Det är dock viktigt att poängtera att regeringen vid utformningen av den övergripande inriktningen på finanspolitiken gör en bred analys, genom att utöver de budgetpolitiska målen även ta hänsyn till de övergripande målen för finanspolitiken, finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och den osäkerhet om framtiden som alltid finns.

#### 4.2.1 Regeringen utvecklar budgetprocessen

Regeringen har kontinuerligt sedan den tillträdde 2006 förstärkt och vidareutvecklat det budgetpolitiska ramverket. Som ett led i detta överlämnade regeringen den 18 mars 2014 propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173) till riksdagen. Propositionen tar sin utgångspunkt i förslagen i slutbetänkandet från den parlamentariskt sammansatta Budgetprocesskommittén (dir. 2012:124). Kommittén hade till uppdrag att utifrån erfarenheterna av nuvarande lagar och praxis överväga hur budgetramverket skulle kunna stärkas och förtydligas. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2013:73) till regeringen den 3 oktober 2013, och har därefter remissbehandlats.

Förslagen i propositionen innebär huvudsakligen en kodifiering av befintlig praxis om hur

riksdagen i nuläget fattar beslut om statens budget inom den s.k. rambeslutsprocessen, en reglering av processen för beslut om ändringar i statens budget för löpande budgetår och att krav på regeringens uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen blir lagfäst. Regleringen av budgetprocessen blir genom förslagen i propositionen tydligare och mer rättvisande. Genom att praxis blir lagfäst uppnås även ökad stabilitet och förutsägbarhet för budgetarbetet inom såväl regeringen som riksdagen.

Förslagen i propositionen innebär att förtydliganden görs i riksdagsordningen angående hur riksdagen fattar beslut om statens budget inom rambeslutsprocessen, som innebär att beslut om statens budget fattas i två steg. Rambeslutsprocessen har använts vid beslut om statens budget sedan omläggningen av budgetprocessen 1997. Beslutsmodellen är väl etablerad och har en bred parlamentarisk förankring. I propositionen föreslås att rambeslutsprocessen ska användas vid beslut om statens budget, om inte riksdagen genom lag beslutat något annat. Propositionen tydliggör även vilka beslut riksdagen ska fatta i det första respektive det andra beslutssteget i rambeslutsprocessen.

Ordningen för hur ändringar i statens budget för det innevarande budgetåret ska föreslås och beslutas är i dag i det närmaste oreglerad och styrd av praxis. I propositionen föreslås att förslag till ändringar i budgeten i normalfallet kan lämnas högst två gånger per år, i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Vidare föreslås att beslut om ändringar i statens budget fattas genom ett enda beslut och att finansutskottet blir ansvarigt utskott för beredning av samtliga förslag till ändringar i statens budget.

I propositionen lämnas också förslag angående uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen. I budgetlagen (2011:203) tydliggörs att regeringen i redovisningen till riksdagen av måluppfyllelsen avseende överskottsmålet ska ta hänsyn till beslutade, föreslagna och aviserade budgetpolitiska åtgärder. Detta är en kodifiering av befintlig praxis. I propositionen föreslås vidare att det förs in ett krav i budgetlagen på att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Slutligen föreslås att regeringen ska se till att det årligen sker en extern utvärdering av hur de

budgetpolitiska målen uppnås. Regeringen bedömer att nuvarande ordning, där Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket utifrån olika perspektiv genomför analyser av hur de budgetpolitiska målen iaktas, uppfyller det föreslagna kravet på utvärdering.

Ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

### 4.3 Uppföljning av överskottsmålet

Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål på 1 procent av BNP, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent sparande varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet nås. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet.

Eftersom överskottsmålet främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken följs det i första hand upp i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden.

Regeringen har sedan den tillträdde 2006 kontinuerligt arbetat med att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och göra denna mer transparent. I detta arbete har införandet av indikatorer utgjort ett viktigt steg. I detta sammanhang är det viktigt att peka på problemen med en allt för mekanisk tillämpning av indikatorerna för att följa upp överskottsmålet. Framför allt finns en risk för att finanspolitiken vid en allt för mekanisk tillämpning riskerar att förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Regeringens utgångspunkt är därför att inriktningen på finanspolitiken ska bedömas i en

bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra. Indikatorerna för att följa upp överskottsmålet utgör därmed endast en del av denna samlade bedömning som görs i avsnitt 4.8.

Ingen av dagens indikatorer kan på ett perfekt sätt sägas mäta måluppfyllelsen i överskottsmålet. Det kan därför finnas skäl att pröva valet av indikatorer. Vidare finns det mot bakgrund av att Sverige varit inne i en lång period med kraftigt negativa BNP-gap skäl att se över hur väl uppföljningen av överskottsmålet fungerar. Regeringen avser därför att återkomma till denna fråga senast i 2015 års ekonomiska vårproposition.

#### 4.3.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

År 2004–2013 uppgick det finansiella sparandet i den offentliga sektorn till i genomsnitt 0,7 procent av BNP. Justerat för det genomsnittliga resursutnyttjandet under perioden låg dock det genomsnittliga finansiella sparandet på 1,5 procent av BNP. Detta tyder på att det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2004–2013 var i linje med överskottsmålet när hänsyn tas till konjunkturläget under denna period, och att det inte finns några stora systematiska avvikelser i finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

#### 4.3.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

Eftersom de negativa BNP-gapen bedöms vara stora under dessa år är den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn väsentligt starkare än den ojusterade, men pekar trots det på ett sparande under 1 procent. Om vikt tillmäts både den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är det finansiella sparandet enligt denna indikator under målets nivå.

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det faktiska finansiella sparandet skulle vara om ekonomin inte påverkades av det aktuella konjunkturläget eller andra engångseffekter. Det strukturella sparandet bedöms vara lägre än 1 procent 2013–2016, för att sedan öka

till något under respektive över målets nivå 2017 och 2018.

**Tabell 4.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,5					
Sjuårsindikatorn	-0,6	-0,5	-0,4			
Konjunkturjusterad <sup>1</sup>	0,5	0,4	0,4			
Strukturellt sparande	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
<b>BNP-gap</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>
Sjuårsnitt	-2,0	-1,6	-1,4			
Bakåtblickande tioårsnitt	-1,3					

<sup>1</sup> Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet visar sammantaget att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ligger något under 1 procent 2013–2016. Sparandet stärks gradvis under åren därefter så att det överstiger 1 procent i slutet av perioden.

### Prognosjämförelse av det strukturella sparandet

I jämförelse med budgetpropositionen för 2014 har både bedömningen av det finansiella sparandet och det strukturella sparandet reviderats ned de flesta åren i denna proposition (se tabell 4.3). Nedrevideringen av det strukturella sparandet för åren 2015 och 2016 är större, 0,3–0,6 procent av BNP, än revideringen av det finansiella sparandet, som reviderats upp med 0,1 procent av BNP 2015 och reviderats ned med 0,2 procent av BNP 2016. Att det strukturella sparandet revideras ned mer beror på att det nu, jämfört med vid bedömningen i budgetpropositionen för 2014, bedöms finnas mindre lediga resurser i ekonomin, dvs. BNP-gapen är mindre. För 2017 har såväl det strukturella som det faktiska finansiella sparandet reviderats ned med 0,4 procentenheter.

**Tabell 4.3 Finansiellt sparande och strukturellt sparande i offentlig sektor**

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Finansiellt sparande</b>					
Budgetpropositionen för 2014	-1,2	-1,5	-0,4	0,4	1,1
2014 års ekonomiska vårprop	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7
<b>Strukturellt sparande</b>					
Budgetpropositionen för 2014	0,5	0,2	0,8	1,0	1,2
2014 års ekonomiska vårprop	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8
<b>BNP-gap</b>					
Budgetpropositionen för 2014	-3,5	-3,0	-2,1	-1,0	-0,2
2014 års ekonomiska vårprop	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2

Källa: Egna beräkningar.

Det strukturella sparandet kan beräknas på olika sätt, men bygger i princip på två olika delar förutom bedömningen av det faktiska finansiella sparandet. För det första görs en bedömning av det aktuella konjunkturläget och nivån på potentiell BNP, dvs. hur långt från ett balanserat resursutnyttjande ekonomin befinner sig.<sup>57</sup> För det andra görs en bedömning av hur det offentliga sparandet påverkas av det aktuella konjunkturläget. Till skillnad från det faktiska finansiella sparandet publiceras inte något allmänt accepterat utfall för det strukturella sparandet, utan bedömningarna skiljer sig åt även för redan passerade år.

I tabell 4.4 presenteras ett antal aktuella bedömningar av den offentliga sektorns strukturella sparande. Vid en jämförelse av de olika bedömningarna är det viktigt att beakta att de har gjorts vid olika tidpunkter, bygger på olika antaganden om den framtida politiken samt tas fram med olika statistiska metoder. Regeringens bedömning av det strukturella sparandet ligger högre än övriga aktörers bedömningar för flertalet prognosår.

<sup>57</sup> En redogörelse för utvecklingen av potentiell BNP och en jämförelse med andra aktörers bedömning av potentiell BNP finns i avsnitt 3.



**Tabell 4.4 Bedömningar av strukturellt sparande**

Procent av BNP eller potentiell BNP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Regeringen</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>
KI (mars 2014)	-1,0	-1,3	-0,5	0,0	0,6	1,2
ESV (december 2013)	-1,0	-1,7	-1,0	-0,6	-0,1	---
Europeiska kommissionen (februari 2014)	0,1	-0,6	-0,4	---	---	---
OECD (oktober 2013)	0,0	-0,4	0,0	---	---	---
IMF (oktober 2013)	-1,2	-1,3	-0,4	-0,1	0,3	0,6

Anm.: IMF har strax innan denna proposition lades fram för riksdagen publicerat en uppdaterad prognos men det har inte varit möjligt att inkludera denna i jämförelsen.

Källor: Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV), Europeiska kommissionen, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Internationella valutafonden (IMF), Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konjunkturinstitutet räknar i sin bedömning med att regeringen genomför aktiva budgetförstärkningar för att överskotts målet ska nås 2018. Detta antagande får till följd att det strukturella sparandet stärks relativt snabbt fr.o.m. 2015. Ekonomistyrningsverkets bedömning bygger endast på redan fattade beslut och presenterade lagförslag från regering och riksdag. Internationella valutafonden bedömer att det strukturella sparandet är lågt inledningsvis, men räknar sedan med en förstärkning fram till 2018.

## 4.4 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2017 och 2018

### 4.4.1 Uppföljning av utgiftstaket

Utgifterna i statens budget redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgifterna under utgiftsområde 1-25 och 27 samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel. Detta innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslags-sparande och anslagskredit ingår.

Utrymmet mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i

anspråk försämras i regel de offentliga finanserna.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2014–2016 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2014 beräknas budgeteringsmarginalen bli 16 miljarder kronor. Marginalen växer sedan till 19 miljarder kronor 2015 respektive 35 miljarder kronor 2016. Budgeteringsmarginalens storlek är i linje med, eller större än, regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek alla dessa år.<sup>58</sup>

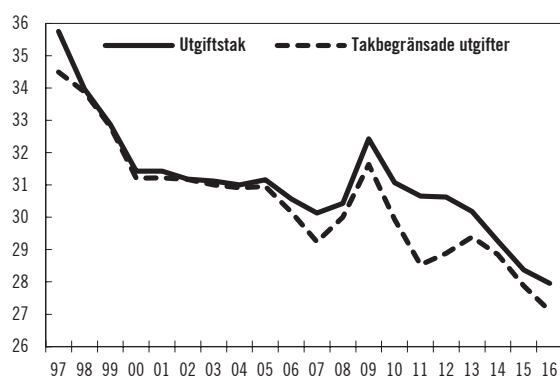
År 2011 och 2012 var budgeteringsmarginalerna jämförelsevis stora. Regeringen har, delvis till följd av de stora budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012, tidigare föreslagit nivåer på utgiftstaket för 2013, 2014 och 2015 vars årliga ökningstakt är lägre än den genomsnittliga årliga ökningen sedan 1997 då utgiftstaket infördes. Den nivå som föreslogs på utgiftstaket för 2016 innebar en snabbare ökningstakt än de närmaste föregående åren, vilket regeringen motiverade med att det vid tidpunkten förelåg en tydligt negativ riskbild som kunde ge behov av ett utrymme för åtgärder på budgetens utgiftssida.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2014 är budgeteringsmarginalens storlek 2014 oförändrad. År 2015 och 2016 bedöms nu budgeteringsmarginalen bli 3 miljarder kronor respektive 8 miljarder kronor mindre.

<sup>58</sup> Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör den uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år t (2014), minst 1,5 procent år t+1 (2015) och minst 2 procent år t+2 (2016). Den nödvändiga bufferten för t+3 (2017) och för t+4 (2018) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

**Diagram 4.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter**

Procent av BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter rensats från skillnader över tiden i tekniska justeringar.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det över tiden jämförbara utgiftstaket låg 2000–2005 på en relativt stabil nivå på drygt 31 procent av BNP.<sup>59</sup> År 2006–2008 minskade det något som andel av BNP. Under krisåret 2009 föll BNP kraftigt, varför både utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna steg som andel av BNP. Från och med 2010 väntas utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna falla som andel av BNP och 2016 beräknas utgiftstaket uppgå till 28 procent av BNP (se diagram 4.1). Att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP varierar från år till år är bl.a. ett uttryck för hur de automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningar.

<sup>59</sup> På grund av regelbundet förekommande tekniska justeringar av utgiftstakets nivå försvåras jämförelser av utgiftstakets utveckling över tiden. För att uppnå jämförbarhet har utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i korrigerats för skillnader över tiden i dessa tekniska förändringar. Utgångspunkten är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2016. Utgiftstakets nivå för åren före 2016 är justerat genom att den för samtliga år getts samma årliga ökning som det ursprungligen hade när det först fastställdes, med hänsyn tagen till eventuella reella förändringar som därefter har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Över tiden jämförbara takbegränsade utgifter beräknas genom att man från den på detta sätt beräknade nivån på utgiftstaket drar bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

**Tabell 4.5 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2004–2016**

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall 2004–2013, prognos 2014–2016

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket <sup>1</sup>	33	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20	40
Ursprungligt beslutade utgiftstak	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167
Teknisk justering <sup>2</sup>	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	4	4	0
Reell justering <sup>3</sup>				-11									
Slutligt fastställda utgiftstak	858	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 127	1 167
Takbegränsade utgifter	856	864	895	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 091	1 108	1 132
Budgeteringsmarginal	2	6	12	28	14	24	38	74	62	28	16	19	35
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,4	1,8	3,1

Anm.: För år 1997–2003, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

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

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

<sup>3</sup> Utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007. Den förändringen av utgiftstakets nivå är inte en teknisk justering, utan en finanspolitiskt motiverad sänkning av utgiftstaket.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

#### 4.4.2 Bedömning av utgiftstakets nivå för 2017 och 2018

I 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förlängdes det redovisade tidsperspektivet med ett år och regeringen redovisade en bedömning av utgiftstaket för det fjärde tillkommande året. Regeringen har sedan dess använt ett fyraårigt perspektiv och gör i denna proposition för första gången en bedömning av utgiftstakets nivå för 2018. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Även för 2017 gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå. Regeringen har tidigare gjort en bedömning av nivån för 2017 i 2013 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2014. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om utgiftstak. Riksdagen har beslutat om utgiftstak t.o.m. 2016 (prop. 2013/14:1, 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56). Regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till utgiftstak för 2017 i budgetpropositionen för 2015.

---

**Regeringens bedömning:** För 2017 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 214 miljarder kronor. För 2018 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 254 miljarder.

---

##### Skälen för regeringens bedömning:

Utgiftstaket är en grundläggande del av uppifrån och ned-perspektivet i budgetprocessen. Genom att vara en fast begränsning för de statliga utgifterna ger utgiftstaket regeringen och riksdagen stöd för att hantera det latent utgiftstryck som uppstår i den politiska processen. Utgiftstaket minskar t.ex. risken för att tillfälligt höga inkomster i ett läge med högt resursutnyttjande används för att finansiera permanent högre utgifter. Genom att på detta sätt främja en kontrollerad utgiftsutveckling blir utgiftstaket ett effektivt verktyg för att uppnå

överskottsmålet och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen är också en väsentlig del av uppifrån och ned-perspektivet. Det bidrar till att beslutet om utgiftstaket fattas i samklang med ekonomins långsiktiga produktionsförmåga och en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget. En medelfristig budgetprocess tydliggör effekterna av politiska beslut under åren efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten. Ett flerårigt utgiftstak skapar på det sättet förutsättningar för att den faktiska utgiftsutvecklingen ska sammanfalla med den långsiktigt önskvärda.

Det medelfristiga perspektivet medför att avvägningen om en lämplig nivå på utgiftstaket för ett nytt år baseras på prognoser för så lång sikt som tre till fyra år. Så långt fram i tiden är bedömningen av den ekonomiska utvecklingen mycket osäker. De makroekonomiska förutsättningarna och bedömningen av de offentliga finanserna kommer att förändras över tiden. Eftersom utgiftstaket fastställs i nominella termer förändras dess relation till andra makroekonomiska storheter när bedömningen av den ekonomiska utvecklingen förändras jämfört med det tillfälle när nivån på utgiftstaket ursprungligen bedömdes. Bedömningen av utgiftstakets nivå bör ta hänsyn till risken för en väsentligt annorlunda utveckling eftersom utformningen av politiken i annat fall kan bli lidande om förutsättningarna förändras. Utgiftstakets nivå ska ge stöd åt sunda offentliga finanser och samtidigt ge tillräckligt utrymme för regeringen att fortsätta det angelägna reformarbetet på budgetens utgiftssida.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2017 bör uppgå till 1 214 miljarder kronor. Det är 18 miljarder kronor högre än de motsvarande bedömningar som gjordes i budgetpropositionen för 2014 respektive i 2013 års ekonomiska vårproposition och innebär att utgiftstakets nivå 2017 ökar med 47 miljarder kronor jämfört med 2016. För 2018 bedömer regeringen att utgiftstakets nivå för 2018 bör uppgå till 1 254 miljarder kronor, vilket är 40 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2017. Nedan beskrivs de överväganden som ligger till grund för regeringens bedömning av nivåerna på utgiftstaket för 2017 och 2018, med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som regeringen använder för att analysera och

motivera utgiftstakets nivå för de år som inte har blivit beslutade av riksdagen.

#### Utgiftstakets relation till överskottsmålet

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017 medför att budgeteringsmarginalen för 2017 uppgår till 45 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2017 bör säkerhetsmarginalen för 2017 uppgå till minst 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, eller ca 18 miljarder kronor, i enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. För 2018 uppgår budgeteringsmarginalen till 57 miljarder kronor, varav minst ca 18 miljarder kronor bör finnas kvar som säkerhetsmarginal i budgeten. Den möjliga ökningen av de takbegränsade utgifterna dessa år fram t.o.m. respektive års budget är därmed ca 28 miljarder kronor 2017 och ca 39 miljarder kronor 2018.

Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk av högre utgifter leder det i de flesta fall till att den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas. Det finns flera möjliga anledningar till att nivån på de takbegränsade utgifterna 2017 och 2018 kan komma att bli högre än enligt den aktuella bedömningen, t.ex. till följd av makroekonomiska förändringar (så som högre inflation), större volymer i transfereringssystemen eller beslut om reformer.

Utgångsläget är att nya reformer ska finansieras fullt ut under nästa mandatperiod. Ur detta perspektiv kan utrymmet under utgiftstaket de kommande åren hanteras på olika sätt. I förhållande till utgiftstaket tas inget utrymme i anspråk om nya utgiftsreformer finansieras med lägre utgifter på andra anslag. Om inte utgiftsbegränsningar genomförs i samband med att utgiftsreformer föreslås, blir därför skattehöjningar nödvändiga.

Den återhållsamhet som krävs framöver medför även att det blir angeläget att finansiera utgiftsförändringar till följd av högre volymer i transfereringssystemen eftersom högre utgifter av detta slag normalt försvagar de offentliga finanserna.

Slutligen är de takbegränsade utgifterna i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet och de kan därför bli högre om konjunkturutvecklingen blir bättre än väntat. Automatiska utgiftsökningar av detta slag kan därmed ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Det behöver emellertid inte leda till en konflikt med överskottsmålet

eftersom även den offentliga sektorns inkomster tenderar att bli högre när den ekonomiska utvecklingen blir bättre än väntat.

**Tabell 4.6 Utgiftstak 2014–2018**

Miljarder kronor om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
Utgiftstak beslutade av riksdagen	1 107	1 127	1 167		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 214	1 254
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	10	20	40	47	40
Utgiftstak, procent av BNP	29,3	28,4	28,0	27,8	27,5
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	28,5	27,9	27,9	27,8	27,5
Utgiftstak, fasta priser <sup>1</sup>	1 085	1 087	1 105	1 124	1 135
Takbegränsade utgifter	1 091	1 108	1 132	1 169	1 197
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	28,8	27,9	27,1	26,8	26,3
Takbegränsade utgifter, fasta priser <sup>1</sup>	1 069	1 068	1 071	1 082	1 084
Budgeteringsmarginal	16	19	35	45	57
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,4	1,8	3,1	3,9	4,8
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,4	0,5	0,8	1,0	1,3
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	50,1	48,9	48,3	48,0	47,4

<sup>1</sup> 2012 års priser. Beräkningen av fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) 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 det innevarande året, har behandlats som transfereringsanslag).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

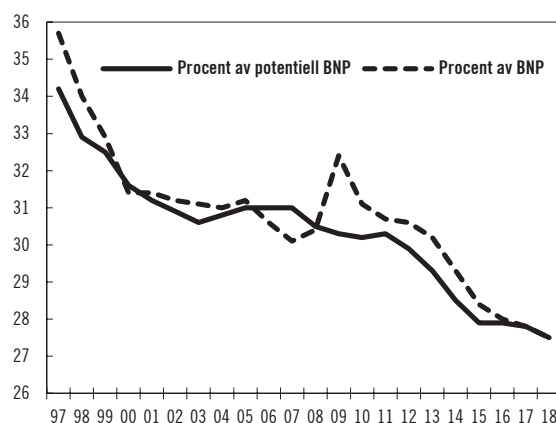
Vid en sämre utveckling av konjunkturen än väntat kommer de takbegränsade utgifterna på sikt sannolikt att bli lägre på grund av en långsammare pris- och löneutveckling, även om högre arbetsmarknadsrelaterade utgifter kan motverka en sådan utveckling i det korta perspektivet. Det är viktigt att i detta

sammanhang poängtera att en större budgeteringsmarginal visserligen innebär att det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan också är större, men att ett ianspråktagande av detta utrymme för reformer likafullt primärt begränsas av överskottsmålet.

#### *Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP*

Den mycket svaga konjunkturutvecklingen 2009, med fallande nominell BNP, innebär att utgiftstaket som andel av BNP tillfälligt ökade. År 2013–2018 beräknas andelen sjunka från ca 30 procent till drygt 27 procent av BNP. I förhållande till potentiell BNP utvecklades utgiftstakets nivå naturligt nog jämnare under krisåret 2009, medan nivån efter 2012 minskar på ungefär samma sätt som i förhållande till faktisk BNP. Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms minska 2013–2018.

**Diagram 4.2 Utgiftstak 1997–2018**



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter rensats från skillnader över tiden i tekniska justeringar.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2017 och 2018 innebär att de ökar med 47 respektive 40 miljarder kronor i förhållande till föregående år. Det är en större ökning än den genomsnittliga årliga ökningen vid fastställandet av nivån på utgiftstaket sedan utgiftstaket infördes 1997. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser 1998–2016 uppgår till 2,8 procent, medan motsvarande ökning 2017 och 2018 uppgår till 4,0 respektive 3,3 procent.

Budgeteringsmarginalen som andel av de takbegränsade utgifterna är större 2017 och 2018 än vad som följer av riktlinjen för

budgeteringsmarginalens minsta storlek (3,0 procent av de takbegränsade utgifterna).

I den aktuella prognosen ökar de takbegränsade utgifterna med i genomsnitt 26 miljarder kronor per år 2014–2018, vilket motsvarar en årlig ökningstakt på 2,3 procent. Ökningen beror främst på att en stor del av utgifterna är beroende av den allmänna utvecklingen av priser och löner. Om budgeteringsmarginalen 2018, exklusive den säkerhetsmarginal som bör upprätthållas i budgetpropositionen för 2018, tas i anspråk av högre utgifter, oavsett anledning, skulle den genomsnittliga årliga utgiftsökningen 2014–2018 i stället uppgå till ca 33 miljarder kronor, eller 3,0 procent. Det är en lika stor relativ ökning som den genomsnittliga ökningen av de takbegränsade utgifterna 1998–2013.

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

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser visar förändringen över tiden av storleken på volymen i staten och ålderspensionssystemet, t.ex. antalet kvadratmeter kontorsyta, antalet årsarbetskrafter och antalet personer med ersättning från olika transfereringssystem. År 2014–2018 ökar denna volym med 15 miljarder kronor eller 1,4 procent. Därmed växer den samlade storleken på staten och ålderspensionssystemet under de kommande åren, även utan beslut om nya reformer. Förändringen i fasta priser är dock relativt liten och som andel av BNP minskar de takbegränsade utgifterna.

Utgiftstaket är, omräknat till fasta priser, 50 miljarder kronor högre 2018 än 2014. Beräknat i fasta priser ökar den bedömda nivån på utgiftstaket för 2017 med omkring 19 miljarder kronor och nivån 2018 med 11 miljarder kronor i förhållande till föregående år.

## **4.5 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet**

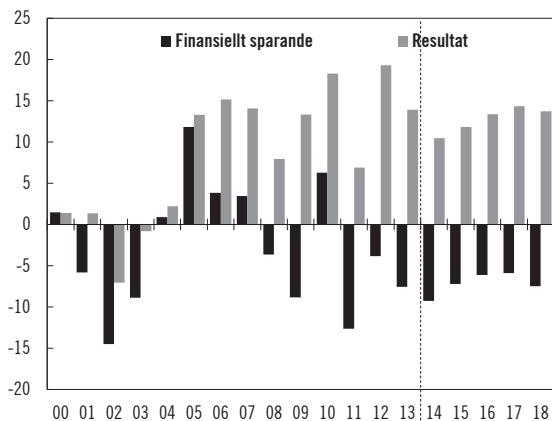
Överskottsmålet för de offentliga finanserna inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande.

Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om synnerliga skäl föreligger får avvikelser göras från balanskravet. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 4.3). 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.

**Diagram 4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2018**

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en långsiktigt god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting bl.a. fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Från och med 2013 ska kommuner och landsting dessutom besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål i kommunerna och landstingen är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella

statsbidrag. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska vidare innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Den ska även innehålla en utvärdering av om kravet på god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

#### 4.5.1 Positivt resultat 2013

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 14 miljarder kronor 2013 (se diagram 8.7 samt tabellerna 8.8 och 8.9 i avsnitt 8).

Kommunerna redovisade tillsammans ett positivt resultat om nästan 16 miljarder kronor medan landstingen redovisade ett negativt resultat om nästan 2 miljarder kronor.

Jämfört med 2012 blev resultatet för 2013 drygt 5 miljarder kronor sämre. Resultatet påverkas negativt av en sänkt diskonteringsränta<sup>60</sup> för beräkning av pensionsåtaganden, som påverkar resultatet negativt med ca 11 miljarder kronor. I resultatet för 2013 ingår, liksom för 2012, återbetalning av premier från AFA Försäkring som påverkar resultatet positivt med ca 10 miljarder kronor.

Kommunsektorn som helhet torde haft ett resultat i enlighet med vad kommuner och landsting bedömer vara en god ekonomisk hushållning sex av åren under perioden 2005–2012. Detta torde även gälla för resultatet 2013.

Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan som lägst 61 procent 2003 och som högst 97 procent 2006. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan som lägst 15 procent 2011 och som högst 90 procent 2006, 2007 och 2010.

#### 4.5.2 Positiva resultat framöver

Kommunsektorns finanser bedöms vara stabila under prognosperioden 2014–2018. Resultatet

<sup>60</sup> Det varaktigt mycket låga ränteläget i den svenska ekonomin innebar att Sveriges Kommuner och Landsting beslutade att den rekommenderade diskonteringsräntan i pensionskultsberäkningen sänktes med 0,75 procentenheter från den 1 januari 2014. Effekten av sänkningen beaktades i redovisningen 2013.

beräknas uppgå till mellan 10 och 14 miljarder kronor årligen under dessa år. Det finansiella sparandet beräknas bli mellan -6 och -9 miljarder kronor motsvarande period.

I prognosen antas kommuner och landsting sammantaget anpassa sina konsumtionsutgifter så att ett resultat motsvarande god ekonomisk hushållning uppnås på sikt. Detta innebär att det förbättrade konjunkturläget och återhämtningen på arbetsmarknaden under de närmaste åren slår igenom på kommunsektorns resultat (se vidare avsnitt 8). När svensk ekonomi som helhet går mot ett balanserat resursutnyttjande antas sektorn uppvisa ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning.

#### 4.6 Sverige uppfyller stabilitets- och tillväxtpaketens krav

Utöver det inhemska budgetpolitiska ramverket och dess regler är Sverige medlem i EU även bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa regler utgör en övergripande ram som det svenska regelverket måste hålla sig inom.

Sverige klarar med god marginal de två gränsvärden som anges inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa två gränsvärden har fastställts till att underskottet i de offentliga finanserna inte få vara större än tre procent av BNP och att den offentliga skulden inte ska överstiga 60 procent av BNP.

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska motverka att medlemsstaterna bygger upp alltför stora underskott i sina offentliga finanser. Varje medlemsstat ska ha ett medelfristigt budgetmål (medium-term budgetary objective, MTO) för det strukturella sparandet, dvs. det konjunkturjusterade finansiella sparandet för offentlig sektor rensat för engångseffekter och extraordinära kapitalvinster. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste överstiga en viss miniminivå för att säkerställa finanspolitikens hållbarhet, eller snabba framsteg mot hållbarhet. En medlemsstats medelfristiga budgetmål ska vara nära balans eller i överskott, men kan avvika från detta förutsatt att det finns en lämplig säkerhetsmarginal till referensvärdet för budgetunderskott på tre procent av BNP. Sverige har i detta sammanhang valt ett

medelfristigt budgetmål på -1 procent av BNP. I februari 2014 bedömde Europeiska kommissionen att det finns en marginal till Sveriges medelfristiga budgetmål såväl år 2014 som 2015 (se tabell 4.7). Jämfört med regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2014 och Europeiska kommissionens bedömning i maj och november 2013 har dock Sveriges strukturella sparande under prognosperioden närmast sig gränsen för det medelfristiga budgetmålet.

**Tabell 4.7 Bedömningskriterier för stabilitets- och tillväxtpakten**

Procent av BNP respektive årlig procentuell förändring

	2013	2014	2015
Strukturellt sparande, procent av BNP			
Regeringen	0,0	-0,2	0,5
Europeiska kommissionen	0,1	-0,6	-0,4
<i>Medelfristigt budgetmål (MTO)</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>
Utgiftskriteriet; primära offentliga utgifter, real årlig procentuell förändring			
Regeringen	4,4	1,3	0,9
Europeiska kommissionen	3,8	1,1	1,2
<i>Referensvärde potentiell BNP-tillväxt</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>

Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Ett lagstiftningspaket för stärkt ekonomisk styrning inom EU antogs i december 2011. Detta innebar bl.a. att ett utgiftskriterium infördes som ett nytt element i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Utgiftskriteriet innebär att den reala ökningen av de primära offentliga utgifterna, justerat för diskretionära skatteförändringar, ska vara lägre än ett referensvärde för den reala potentiella BNP-tillväxten. Utgiftskriteriet används vid bedömningen av om en medlemsstat vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå sitt medelfristiga budgetmål. I en medlemsstat där sparandet ligger under detta budgetmål ska ökningen av de offentliga utgifterna ske så mycket långsammare än den potentiella reala BNP-tillväxten på medellång sikt att en tillfredsställande anpassningsbana mot landets medelfristiga budgetmål uppnås. Om en medlemsstat uppnår sitt medelfristiga budgetmål bör de offentliga utgifternas ökningstakt under



normala omständigheter inte överstiga referensvärdet för potentiell BNP-tillväxt på medellång sikt. Ökningar därutöver bör uppvägas genom aktiva ökningar av de offentliga inkomsterna. Aktiva inkomstminskningar bör uppvägas genom minskningar av utgifterna.

För en medlemsstat som i likhet med Sverige överträffar sitt medelfristiga budgetmål är utgiftskriteriet inte bindande, såvida inte betydande oväntade inkomster används för utgiftsökningar och detta bedöms äventyra landets medelfristiga budgetmål. Även om de reala utgifterna i Sverige enligt utgiftskriteriets specifikation ökade snabbare än referensvärdet för potentiell BNP år 2013 (se tabell 4.7) var detta således förenligt med reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten, i och med att det strukturella sparandet överträffade Sveriges medelfristiga budgetmål. År 2014 och 2015 väntas Sveriges reala utgifter öka långsammare än potentiell BNP, i enlighet med utgiftskriteriet.

Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del, underskottsförfarandet, syftar till att rätta till alltför stora skulder och underskott i de offentliga finanserna. För närvarande befinner sig 17 av EU:s 28 medlemsländer i den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige är tillsammans med Estland de enda EU-länder som aldrig varit föremål för underskottsförfarandet.

#### 4.7 Finanspolitiken är långsiktigt hållbar

För att företag, medborgare och de finansiella marknaderna ska ha förtroende för finanspolitiken måste den vara hållbar. Utvecklingen i flera av euroländerna visar hur stora de samhälls-ekonomiska kostnaderna kan bli när förtroendet för finanspolitiken sviktar. Förtroendet för finanspolitiken kan mätas på olika sätt. Ett vanligt mått är att jämföra länders upplåningskostnader. Den svenska statslåneräntan är historiskt sett mycket låg och likaså riskpremien jämfört med tysk upplåning, som ofta används som jämförelsenorm (se tabell 4.8). Även den konsoliderade bruttoskulden ligger på en i internationell jämförelse mycket låg nivå och förväntas minska framöver. Den finansiella nettoställningen är positiv. Dessa indikatorer tyder därmed på att förtroendet för den svenska

finanspolitiken kommer att vara fortsatt starkt de närmaste åren.

**Tabell 4.8 Finanspolitiska nyckeltal**

Procent av BNP respektive procent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Konsoliderad bruttoskuld	38,3	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8	31,7
Finansiell nettoställning	22,2	25,1	22,4	21,2	20,2	20,0	20,4
Tioårig statslåneränta	1,6	2,1					
Räntedifferens mot Tyskland 10-årig statsobl.	0,0	0,5					

Källor: Statistiska centralbyrån, EcoWin och egna beräkningar.

Regeringen och ett antal andra granskare av svensk ekonomi gör även bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. Syftet med dessa hållbarhetsbedömningar är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken kommer att behövas läggas om, så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas i god tid. En ohållbar utveckling som uppmärksammas tidigt kan lättare åtgärdas genom väl utformade reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till nya förutsättningar under en längre tidsperiod.

Hållbarhetsberäkningarna i denna proposition visar att finanspolitiken i Sverige är långsiktigt hållbar (se avsnitt 11). Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet mäts ofta med hjälp av de s.k. S1- och S2-indikatorerna. S1 visar hur mycket det offentliga sparandet behöver förstärkas eller försvagas för att den offentliga skulden ska motsvara en viss andel av BNP vid en given tidpunkt, i denna proposition vad som krävs för att den konsoliderade bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030, medan S2 visar hur mycket det offentliga sparandet behöver förstärkas eller försvagas för att de offentliga finanserna ska gå jämnt ut över en oändlig tidshorisont. Ett negativt värde på dessa indikatorer innebär att en permanent budgetförsvagning är möjlig utan att finanspolitiken blir ohållbar, medan ett positivt indikatorvärde pekar på att en permanent förstärkning av sparandet är nödvändig.

Enligt regeringens bedömning av de två S-indikatorerna är finanspolitiken i Sverige långsiktigt hållbar (se tabell 11.5 i avsnitt 11).

Som framgår av tabell 11.5 menar även andra bedömare att finanspolitiken är hållbar i Sverige. Konjunkturinstitutet använder flera olika definitioner av ett oförändrat offentligt åtagande. De tolkar detta som att den förda finanspolitiken inte leder till några svårhanterliga finansiella obalanser. I de bedömningar som pekar på ett behov av en budgetförstärkning är denna jämförelsevis liten och hanterbar.

## 4.8 Finanspolitikens inriktning

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

### 4.8.1 Den övergripande inriktningen på finanspolitiken

Sedan finans- och skuldskrisen inleddes 2008 har finanspolitiken tagit ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar då möjligheterna för en mer expansiv penningpolitik varit begränsade till följd av att räntan legat nära noll. Sverige har kunnat använda sina starka offentliga finanser för att stimulera ekonomin. Det har varit rätt och nödvändigt i en situation där arbetslösheten ökat i en internationellt kärvt miljö. Samtidigt har stimulanserna utformats så att viktiga strukturella reformer prioriterats, som främjat sysselsättning och tillväxt också långsiktigt.

Under 2014 har det varit nödvändigt att stimulera ekonomin, eftersom arbetslösheten varit fortsatt hög och det finns gott om lediga resurser. Det förstärkta jobbskatteavdraget ökar drivkrafterna att arbeta och stimulerar konsumtionsefterfrågan i ekonomin när efterfrågan på svensk export ännu inte tagit fart och resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Den förda finanspolitiken har bidragit till att Sverige klarat den ekonomiska nedgången bättre än de flesta andra länder. I Sverige har

sysselsättningsgraden, till skillnad från i många andra EU-länder, ökat under de senaste åren och är högst inom EU tillsammans med Nederländerna. Sverige har som ett av få länder, under hela lågkonjunkturen, kunnat stötta tillväxten med både temporära stimulansåtgärder och åtgärder som långsiktigt förbättrar tillväxtpotentialerna, samtidigt som välfärden har värnats. Regeringens politik har lett till en högre varaktig sysselsättning och en lägre jämviktsarbetslöshet.

Sverige gick, till skillnad från många andra länder, in i lågkonjunkturen med en gynnsam utgångsposition i form av ett högt finansiellt sparande. Den starka utgångspositionen innebar att kraftfulla finanspolitiska åtgärder kunnat vidtas, samtidigt som den svenska statsskulden som andel av BNP varit ungefär oförändrad. Den svenska offentliga sektorns finansiella sparande har som sig bör gått från överskott till underskott till följd av den utdragna lågkonjunkturen. Mot slutet av prognosperioden kommer Sverige att ha gått igenom en lågkonjunktur som varat i minst nio år, vilket är längre än den tid som 1990-talskrisen varade. I förhållande till andra länder i EU är dock underskotten i Sverige fortsatt relativt små.

### Tillbaka till överskott i takt med att ekonomin förbättras

Även om det förväntas ske en gradvis återhämtning i svensk ekonomi finns det gott om lediga resurser i ekonomin både 2014 och 2015. Arbetslösheten förväntas ligga över 7 procent under dessa år, vilket motsvarar drygt 5 procent enligt den äldre definitionen. Trots att riskerna, för en sämre ekonomisk utveckling än i prognosen, har minskat sedan budgetpropositionen för 2014 beslutades, bedöms dessa fortsatt vara större än möjligheterna för en bättre utveckling. Det mesta talar för en gradvis återhämtning i svensk ekonomi, men den är långt ifrån garanterad och finanspolitiken bör därför inte riskera återhämtningen genom att allt för snabbt stärka sparandet och därmed strama åt ekonomin.

På samma sätt som det är en naturlig del av en ansvarsfull finanspolitik att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris måste sparandet stärkas när läget i ekonomin förbättras. Finanspolitiken bör efterhand bli

återhållsam när konjunkturen förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att möta även nästa kris med kraftfulla finanspolitiska åtgärder. Erfarenheterna från finans- och skuldkrisen visar att finanspolitiken har en viktig roll att spela i stabiliseringspolitiken, i synnerhet när utrymmet för penningpolitiken är begränsat. Därtill finns en betydande risk för att många länder i vår omvärld, till följd av de höga skuldnivåerna, inte kommer att kunna stimulera ekonomin vid nästa nedgång och att draghjälpen från omvärlden därigenom kan komma att bli mindre.

För att Sverige ska kunna föra en kraftfull finanspolitik, även i nästa kris, krävs att det finns en betydande fallhöjd i det finansiella sparandet så att förtroendet för de offentliga finanserna även fortsättningsvis kan säkras (se fördjupningsrutan Överskottsmålet och stabiliseringspolitiken). Detta gäller i synnerhet för ett land som Sverige, som har en relativt stor offentlig sektor och där en konjunkturedgång därför får en relativt stor inverkan på de offentliga finanserna. Därtill har Sverige en i internationell jämförelse stor banksektor, vilket innebär att riskerna för de offentliga finanserna är betydande vid förnyad turbulens på de finansiella marknaderna. Både den finanskris som inleddes 2008 och den tidigare krisen på 1990-talet har visat att det finns stora potentiella kostnader av att hamna på underskottsnivåer som gör att finansmarknaderna reagerar med stigande räntor. Att överskottsmålet bidrar till ett högt sparande i goda tider är en förutsättning för att stabiliseringspolitik via finanspolitiken ska kunna bedrivas i dåliga tider.

Vid beslut om inriktningen på finanspolitiken måste det således göras en avvägning mellan att finanspolitiken inte ska riskera återhämtningen och att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i det finansiella sparandet. Regeringens samlade bedömning är att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015 sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Detta innebär att det finansiella sparandet, så som anges i prognosen, går från -1,6 procent av BNP 2014 till -0,3 procent av BNP 2015. De eventuella åtgärder som föreslås i den kommande budgetpropositionen bör därför vara finansierade krona för krona. Med en sådan inriktning av finanspolitiken kommer såväl det faktiska som det strukturella finansiella sparandet stärkas 2015 i jämförelse

med 2014. Finanspolitiken kommer därmed få en åtstramande inriktning från att ha haft en något expansiv inriktning 2014.

### **Regeringen uppfyller det finanspolitiska ramverket**

Regeringen anser att finanspolitiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskottsmålet. För att stabilisera ekonomin ska det finansiella sparandet, enligt det finanspolitiska ramverket, variera med konjunkturen förutsatt att det finns förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Överskottsmålet om 1 procent är av detta skäl formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid ett lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet bör sparandet vara lägre än 1 procent, medan det bör vara omkring 1 procent vid ett balanserat resursutnyttjande, samt överstiga 1 procent vid ett högt resursutnyttjande. Finans- och skuldkrisen har varit både osedvanligt djup och långvarig, vilket har motiverat aktiva finanspolitiska åtgärder som har medfört att sparandet sjunkit till underskott. När resursutnyttjandet går mot balans, bör sparandet återvända till den målsatta nivån genom att reformer finansieras fullt ut. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

### **Inriktningen inför budgetpropositionen för 2015**

Regeringen kommer att fortsätta sitt reformarbete för att föra Sverige mot full sysselsättning. Att budgetutrymmet är mycket begränsat innebär inte att behovet av fortsatta reformer för ökad sysselsättning, tillväxt och välfärd har minskat.

Brister i utbildningssystemet får långtgående återverkningar på arbetsmarknaden och möjligheterna att nå full sysselsättning. Det är därför oroande att det finns betydande kvarvarande problem inom det svenska utbildningsväsendet. Regeringen har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete i syfte att höja kunskapsnivån, öka likvärdigheten mellan skolor och för elever samt förbättra såväl läraryrkets status som lärarkårens kompetens. Regeringens bedömning är att genomförda reformer kommer att leda till bättre förutsättningar att nå målen för det svenska

utbildningssystemet. Men de genomförda reformerna är inte tillräckliga och fler reformer är därför nödvändiga.

För att bl.a. rusta arbetskraften för arbetsmarknadens ökande krav för anställning är därför ytterligare utbildningsåtgärder viktiga. Regeringen har därför för avsikt att i budgetpropositionen för 2015 presentera en satsning på ökad kunskap för stärkt arbetskraft.

Tillsammans med åtgärder för att förbättra företagsklimatet och förbättra tillgänglighet och kvalitet i vården omfattar åtgärderna som presenteras utgiftsökningar om totalt ca 5 miljarder kronor 2015 som successivt ökas till ca 8 miljarder kronor 2018. Dessa reformer finansieras krona för krona genom inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar.

Det är viktigt att de finansieringar som regeringen har för avsikt att föreslå i budgetpropositionen för 2015 är strukturellt riktiga och inte slår mot välfärd, sysselsättning och tillväxt. Huvudinriktningen för regeringens finansiering är därför bl.a. höjda skatter på alkohol, tobak och fordon, samt en begränsning av avdraget för privat pensionssparande och effektiviseringar inom statlig verksamhet.

### **De offentliga finansiella förutsättningarna för nästa mandatperiod**

Under den kommande mandatperioden förändras politikens förutsättningar eftersom bedömningen är att resursutnyttjandet gradvis förstärks, sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det gör att finanspolitiken nu går in i en fas där inriktningen är att successivt nå balans och överskott.

Regeringen anser att den nuvarande nivån på överskottsmål om 1 procent av BNP över en konjunkturcykel har tjänat Sverige väl och att målet därför bör ligga fast även under nästa mandatperiod. Den arbetsgrupp inom Finansdepartementet som såg över överskottsmålets nivå 2010 menade att en översyn av målets nivå borde göras ungefär vart tionde år, se departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Regeringen angav i 2010 års ekonomiska vårproposition att den delade synen att en genomgripande översyn inte bör göras för ofta (prop. 2009/10:100).

För att återställa nödvändiga säkerhetsmarginaler i den offentliga sektorns finansiella

sparande bör den övergripande inriktningen för finanspolitiken de kommande åren vara att återvända till balans och därefter överskott. Takten i förstärkningen av de offentliga finanserna bör, i enlighet med det finanspolitiska ramverket, anpassas efter läget på arbetsmarknaden och utvecklingen av resursutnyttjandet. En alltför snabb återgång till överskott riskerar att leda till att återhämtningen hämmas. I takt med att resursutnyttjandet förstärks kommer stabiliseringspolitiken hanteras främst via penningpolitiken. Det är rimligt att återvända till ett sparande om 1 procent av BNP i takt med att läget i ekonomin förbättras och arbetslösheten sjunker tillbaka. Det finansiella sparandet bör därför i enlighet med nuvarande prognos återvända till ett överskott på över 1 procent 2018.

För att uppfylla överskottsmålet krävs stor finanspolitisk återhållsamhet när resursutnyttjandet går mot balans. Det är viktigt med en stram utgiftsgranskning och utgiftskontroll samt att omprioritera mellan olika utgifter. Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2016 bör, i likhet med reformer i budgetpropositionen för 2015, finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018.

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. Som framhållits ovan är det beträffande inkomstförstärkningar viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhällsekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter, där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut. Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och så att förändringar bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.