



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:22

Sambandet mellan utgifts- taket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning

ISBN 978 91 7086 124 6

RiR 2007:22

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum: 2007-11-19
Dnr: 31-2007-0229

Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsråd *Tomas Nordström* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Eva Lindblom* och revisionsdirektör *Jonas Norlin* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Tomas Nordström

För kännedom:

Finanspolitiska rådet
Konjunkturinstitutet
Ekonomistyrningsverket

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 7 |
| 1 Inledning | 13 |
| 1.1 Motiv för granskningen | 13 |
| 1.2 Revisionsfråga och bedömningsgrunder | 14 |
| 1.3 Granskningsmetoder och avgränsningar | 15 |
| 1.4 Rapportens disposition | 16 |
| 2 Finanspolitiska mål | 17 |
| 2.1 Konsekvensberäkningen | 17 |
| 2.2 Definition av de finanspolitiska målen | 18 |
| 2.3 Samband mellan de finanspolitiska målen | 24 |
| 3 Utgiftstak för staten | 29 |
| 3.1 Tidsperspektiv för utgiftstaket | 29 |
| 3.2 Utgiftstaket och skattetrycket | 31 |
| 3.3 Motiveringar till utgiftstakets nivå | 36 |
| 4 Ändringar av utgiftstaket | 43 |
| 4.1 Utgiftstaket ändras ofta | 43 |
| 4.2 Motiveringar till takjusteringar | 44 |
| 5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer | 51 |
| 5.1 Tidsperspektivet för utgiftstaket har stramats upp | 51 |
| 5.2 Det finns brister i regeringens motivering till utgiftstaket | 52 |
| 5.3 Principerna för justeringar av utgiftstaket är oklara | 53 |
| 5.4 Utgiftstaket för offentlig sektor fyller ingen funktion | 54 |
| 5.5 Riksrevisionens rekommendationer | 54 |
| Källförteckning | 55 |
| Bilaga 1 Termer och begrepp | 57 |

Sammanfattning

Finanspolitiken styrs sedan slutet av 1990-talet av preciserade mål. Det centrala målet har formulerats så att överskottet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Målet definieras som finansiellt sparande enligt nationalräkenskaperna och gäller för det genomsnittliga värdet sett över en konjunkturcykel.

Såväl den nuvarande som den tidigare regeringen har starkt betonat överskottsmålets betydelse för att den skattefinansierade välfärden ska kunna upprätthållas i framtiden utan att skatterna behöver höjas när behoven stiger till följd av befolkningens ökande medelålder.

Vid sidan av överskottsmålet styrs finanspolitiken av andra mål och restriktioner såsom utgiftstaket för staten, balanskravet för kommunsektorn och det önskvärda eller möjliga skattetrycket.

Utgiftstaket för staten innebär att statsbudgetens utgifter, exklusive ränteutgifter, tillsammans med utgifterna i ålderspensionssystemet inte får överstiga ett belopp som beslutas av riksdagen 2–3 år före det aktuella budgetåret. Balanskravet innebär att kommuner och landsting enligt kommunallagen är skyldiga att upprätta sin budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Varken den nuvarande eller tidigare regeringen har redovisat preciserade mål för skattetrycket utan nöjt sig med att uttrycka ambitionen att det bör minska eller åtminstone inte stiga. I realiteten har skatteuttaget som andel av BNP sjunkit under det senaste decenniet.

Det finns ett starkt samband mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattetrycket. De utgifter som ska inrymmas under taket omfattar cirka 60 procent av de totala offentliga utgifterna. Utgiftstaket är därför ett viktigt verktyg för regeringen att säkerställa att överskottsmålet nås. Ju högre utgiftstak, desto högre skatteuttag kan bli nödvändigt för att klara målet. Förslaget till utgiftstak kan ses som ett uttryck för regeringens avvägning mellan skatter och offentliga utgifter inom ramen för överskottsmålet.

Utgiftstaket fyller dessutom en central funktion i den interna budgetberedningen inom regeringen och Regeringskansliet, eftersom det sätter en övre gräns för den totala utgiftsnivån i förslaget till statsbudget för det kommande budgetåret. Utgiftstaket skapar på så sätt en tydlig "top-down-mekanism" i budgetarbetet och framtvingar prioriteringar mellan och inom olika utgiftsområden.

Utgiftstaket fyller därmed två funktioner i den finanspolitiska styrningen:

1. Utgiftstakets nivå är ett viktigt instrument för att säkerställa att överskottsmålet uppnås i ett medelfristigt tidsperspektiv med en önskvärd avvägning mellan skatter och offentliga utgifter.
2. Ett i förväg beslutat utgiftstak är en bindande restriktion i regeringens interna budgetarbete inför det kommande budgetåret.

Det är den första av dessa båda funktioner som är föremål för Riksrevisionens granskning i denna rapport.

Revisionsfråga

Förslaget till utgiftstak är ett uttryck för regeringens avvägning mellan skatter och offentliga utgifter inom ramen för överskottsmålet. Genom att grunderna för denna avvägning redovisas tydligt i de ekonomiska propositionerna bidrar utgiftstaket till att stärka förtroendet för överskottsmålet och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen ställt följande revisionsfråga:

Har regeringen utformat och redovisat förslagen till utgiftstak med utgångspunkt från en långsiktig hållbar finanspolitik?

Riksrevisionen har bedömt svaret på revisionsfrågan mot följande kriterier:

1. Förslag till utgiftstak bör vara tydligt motiverade med utgångspunkt från överskottsmålet och den planerade utvecklingen av skatter och offentliga utgifter, och omfatta ett treårigt perspektiv.
2. Förslag till justering av beslutade tak bör antingen vara av teknisk natur eller tydligt motiverade med utgångspunkt från överskottsmålet och den planerade utvecklingen av skatter och offentliga utgifter.

Granskningen bygger på en genomgång av de 23 ekonomiska propositionerna mellan 1996 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2008. Av dessa har 20 propositioner presenterats av socialdemokratiska regeringar och de tre senaste av den borgerliga alliansregeringen.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens slutsatser kan sammanfattas i fyra punkter:

1. Tidsperspektivet för utgiftstaket har stramats upp

Under de första åren med den nya budgetprocessen föreslog regeringen regelmässigt ett utgiftstak för det tredje tillkommande året i det medelfristiga budgetperspektivet. Förslaget presenterades i de ekonomiska vårpropositionerna och utformades således i praktiken nära tre år innan det budgetår som omfattas av taket började löpa.

År 2001 beslutade riksdagen att förslag till utgiftstak fortsättningsvis skulle lämnas i budgetpropositionen. Därmed förkortades tidsperspektivet med ett halvt år. Från och med budgetpropositionen för 2003 förkortades tidsperspektivet ytterligare genom att regeringen vid flera tillfällen avstod från att lämna förslag till utgiftstak.

Den nya regeringen har deklarerat sin avsikt att alltid lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Vidare avser man att redan i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket med ambitionen att denna nivå också ska överensstämma med det förslag som lämnas till riksdagen i budgetpropositionen. Därtill aviseras en översyn av budgetlagen under 2008 för att bland annat pröva om treåriga utgiftstak bör göras till ett obligatoriskt inslag i de ekonomiska propositionerna. En sådan förändring skulle enligt Riksrevisionen bidra till att stärka det finanspolitiska ramverket och till att säkerställa budgetprocessens långsiktiga karaktär.

2. Det finns brister i regeringens motivering till utgiftstaket

Regeringens redovisning av förslaget till utgiftstak har varierat över tiden under de tio år som systemet varit i bruk. I de tidiga propositionerna angavs tydligt att takets nivå utgick från överskottsmålet. I flertalet propositioner avspeglade detta också ett utgiftstak som är förenlig med överskottsmålet utan att skattehöjningar skulle behöva tillgripas.

I ett antal propositioner från och med budgetpropositionen för 2003 är utgiftstakens koppling till överskottsmålet mer oklar. I några propositioner framhålls fortfarande utgiftstakets betydelse för att uppnå överskottsmålet. De tak som föreslås förutsätter emellertid skattehöjningar för att vara förenliga med överskottsmålet i det medelfristiga perspektivet, vilket inte framgår av redovisningen.

I 2006 års ekonomiska vårproposition lyfts överskottsmålet återigen fram som en utgångspunkt för regeringens överväganden om utgiftstaket.

I 2007 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2008 förtydligar den nya regeringen de principer man avser att följa vid bedömningen av utgiftstakets nivå. Följande faktorer bör enligt regeringen vägas in:¹

- Kommunsektorns och ålderspensionssystemets finansiella sparande.
- De statsinkomster som följer av den eftersträlvade skattepolitiken.
- Svagt fallande statliga utgifter i förhållande till BNP.
- En bedömning av konjunkturutvecklingen så att en procyklisk finanspolitik undviks.
- En budgeteringsmarginal mellan utgiftstaket och de beräknade utgifterna för att hantera osäkerheten i utgiftsprognoserna.

Regeringens redovisning i de båda senaste propositionerna innehåller väsentliga förtydliganden av principerna bakom förslaget till utgiftstak. Enligt Riksrevisionen brister det emellertid alltjämt i motiveringen till det konkreta förslaget till utgiftstak. Framför allt saknas en kvantifierad redovisning av de olika bestämningsfaktorernas betydelse för den föreslagna nivån. Någon sådan redovisning görs inte av skattepolitikens inriktning. Inte heller preciserar regeringen vad som avses med "svagt fallande" statliga utgifter i förhållande till BNP.

De principer som redovisas kan tolkas så att utgiftstakets nivå ska bestämmas med utgångspunkt från de beräknade utgifterna med tillägg för en osäkerhetsmarginal. En sådan utgångspunkt kan emellertid vara oförenlig med den önskvärda inriktningen av skattepolitiken om de beräknade utgifterna ökar snabbt.

3. Principerna för justeringar av utgiftstaket är oklara

Justeringar av tidigare beslutade utgiftstak genomförs relativt ofta och med stora belopp. Huvudprincipen för justeringarna anges vara att upprätthålla takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna. Eftersom ändringarna av taket ofta, men inte alltid, föranleds av ändrade redovisningsprinciper kallas de "tekniska justeringar".

Riksrevisionen kan konstatera att principerna för takjusteringarna inte alltid tillämpats systematiskt och symmetriskt. Ett exempel är införandet av sysselsättningsstödet till kommunerna 2002. Stödet gavs som en kreditering av kommunernas skattekonto och påverkar således inte de takbegränsade utgifterna. Stödet påverkar emellertid de offentliga utgifterna eftersom stöd i form av kreditering av skattekonto redovisas på utgiftssidan i nationalräkenskaper (NR). Åtgärden minskade således takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna, men någon justering av utgiftstaket föreslogs inte.

¹ Budgetpropositionen för 2008, prop. 2007/08:1 s. 77.

När stödet överfördes till utgiftssidan 2005 ökade de takbegränsade utgifterna medan de offentliga utgifterna mätt med NR:s metoder var opåverkade av den förändrade budgetredovisningen. Utgiftstaket höjdes med motsvarande belopp. Jämfört med situationen före sysselsättningsstödet införande frigjordes på detta sätt ett ökat utrymme för statliga utgifter.

Ett annat exempel på asymmetrin i takjusteringarna är finansieringen av infrastrukturinvesteringar med lån i Riksgäldskontoret i stället för med anslag i statsbudgeten, vilket är huvudregeln enligt budgetlagen. Tillkommande investeringslån påverkar inte de takbegränsade utgifterna. Däremot påverkas de offentliga utgifterna eftersom nationalräkenskaperna redovisar investeringarna som utgifter oavsett finansieringsform. Genom att utgiftstaket inte justeras ned med motsvarande belopp möjliggör ett givet tak högre offentliga utgifter om investeringarna finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Därmed minskar takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna.

I några fall har utgiftstaket justerats utan hänvisning till förändringar av redovisningsprinciper eller andra tekniska förändringar. Ett exempel på en sådan ”finanspolitisk” justering är den nedjustering av taket som gjordes till följd av sänkningen av fastighetsskatten 1998. Ett annat exempel är den nedjustering som föreslogs i budgetpropositionen för 2007. Med hänvisning till besparingar och en gynnsam utgiftsutveckling föreslog regeringen att utgiftstaket 2007 skulle sänkas med 11 miljarder kronor. Dessutom föreslogs ett utgiftstak för 2008 som understiger den tidigare regeringens bedömning av lämplig nivå med 11 miljarder kronor. Sänkningen av taket motiverades med omsorgen om överskottsålet.²

Sammanfattningsvis anser Riksrevisionen att principerna för justeringar av tidigare beslutat utgiftstak är oklara. Principerna tillämpas inte heller konsekvent. Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken blir därigenom mindre tydligt.

4. Utgiftstaket för offentlig sektor fyller ingen funktion

I samband med granskningen har Riksrevisionen uppmärksammat det så kallade utgiftstaket för offentlig sektor. Sedan den nya budgetprocessen infördes har regeringen i varje budgetproposition beräknat ett utgiftstak för offentlig sektor som summan av utgiftstaket för staten och de beräknade kommunala utgifterna. Riksdagen godkänner beräkningen av takets nivå. Eftersom detta tak genom sin konstruktion räknas om när de kommunala utgifterna förändras, utgör det ingen restriktion för utformningen av finanspolitiken utöver vad som följer av utgiftstaket för staten.

² Budgetpropositionen för 2007, prop. 2006/07:1 s. 111.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av utgiftstakets centrala betydelse för inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt och de iakttagelser som redovisas i denna granskningsrapport anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

1. Motiveringen till utgiftstaket bör förtydligas ytterligare. Bland annat bör de bestämningsfaktorer som anges ligga till grund för utgiftstaket analyseras mer utförligt och kvantifieras. Regeringens avvägning mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning bör framgå tydligt.
2. Principerna för justeringar av beslutade utgiftstak bör utformas så att takets stöd till överskotts målet inte riskerar att försvagas. Det kan innebära att beslutade utgiftstak i ökad utsträckning även bör prövas mot ändrade förutsättningar som inte är av redovisningsteknisk karaktär. Det kan till exempel gälla väsentligt ändrade makroekonomiska förutsättningar.
3. Utgiftstaket för offentlig sektor fyller ingen funktion i sin nuvarande utformning och bör avskaffas.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskningen

Finanspolitiken styrs sedan slutet av 1990-talet av preciserade mål. Det centrala finanspolitiska målet har formulerats så att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn (staten, pensionssystemet och kommunsektorn) ska uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP) i genomsnitt över en konjunkturcykel.³

Syftet med överskottsmalet är att stärka den offentliga sektorns finansiella ställning inför de påfrestningar som uppkommer de närmaste decennierna till följd av befolkningens stigande medelålder. Genom ett överskott i de offentliga finanserna kan statskulden reduceras de närmaste åren. Detta ökar förutsättningarna för att upprätthålla ambitionsnivån i de skattefinansierade välfärdssystemen på längre sikt utan att den offentliga sektorns skuldsättning växer till ohållbara nivåer. I de långsiktiga kalkyler som regeringen redovisar i budgetpropositioner och konvergensprogram⁴ förutses överskottsmalet upprätthållas till cirka 2015.⁵

Vid sidan av överskottsmalet styrs finanspolitiken av andra mål och restriktioner såsom utgiftstaket för staten, balanskravet för kommunsektorn samt det önskvärda eller möjliga skatteuttaget. Utgiftstaket för staten innebär att statsbudgetens utgifter (exklusive ränteutgifter) tillsammans med utgifterna i ålderspensionssystemet inte får överstiga ett belopp som beslutas av riksdagen 2–3 år före det aktuella budgetåret.

Det finns ett starkt samband mellan överskottsmalet och utgiftstaket för staten eftersom de takbegränsade utgifterna omfattar cirka 60 procent av de samlade offentliga utgifterna. Utgiftstaket är därför ett viktigt verktyg för regeringen för att säkerställa överskottsmalet i ett medelfristigt perspektiv.⁶ Såväl den tidigare som den nya regeringen har framhållit detta synsätt i olika propositioner.⁷ Erfarenheterna hittills visar att utrymmet under utgiftstaket

³ Våren 2007 ändrades överskottsmalet från 2 procent av BNP till 1 procent till följd av ändrade redovisningsprinciper i nationalräkenskaperna.

⁴ Enligt den så kallade Stabilitets- och tillväxtpakten är EU:s medlemsstater förpliktigade att varje år utarbeta en rapport om de offentliga finansernas utveckling i ett långsiktigt perspektiv. Stater som deltar i valutasamarbetet (EMU) redovisar "stabilitetsprogram" och övriga medlemsstater "konvergensprogram". Innehållet är detsamma i båda typerna av program och är reglerat av relativt detaljerade föreskrifter.

⁵ Se granskningsrapporten "Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet", RiR 2007:21.

⁶ Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen omfattar innevarande år samt ytterligare tre år.

⁷ Se till exempel 1999 års ekonomiska vårproposition, prop. 1999/2000:100 s. 69 och 2001 års ekonomiska vårproposition, prop. 2000/01:100 s. 59, samt budgetpropositionen för 2008, prop. 2007/08:1 s. 45. Se även finansutskottets betänkande 2003/04:FiU20.

successivt tas i anspråk. Ju högre utgiftstak, desto högre skatteuttag kan bli nödvändigt för att klara överskottsmålet. Förslaget till utgiftstaket kan därför ses som ett uttryck för regeringens avvägning mellan den högsta möjliga nivån på de statliga utgifterna och det högsta nödvändiga skatteuttaget inom ramen för överskottsmålet.

Ett i förväg beslutat utgiftstak fyller dessutom en central funktion i den interna budgetberedningen inom regeringen och Regeringskansliet, eftersom det utgör en övre gräns för den totala utgiftsnivån i förslaget till statsbudget för det kommande budgetåret. Utgiftstaket skapar en tydlig ”top-down-mekanism” i budgetarbetet och framtvingar prioriteringar mellan olika utgifts- och politikområden.

Utgiftstaket fyller därför två funktioner i den finanspolitiska styrningen:

1. Utgiftstakets nivå är ett viktigt instrument för att säkerställa att överskottsmålet uppnås i ett medelfristigt tidsperspektiv med en önskvärd avvägning mellan skatter och offentliga utgifter.
2. Ett i förväg beslutat utgiftstak är en bindande restriktion i regeringens interna budgetarbete inför det kommande budgetåret.

Det är den första av dessa båda funktioner som är föremål för Riksrevisionens granskning i denna rapport.

1.2 Revisionsfråga och bedömningsgrunder

Förslaget till utgiftstak är ett uttryck för regeringens avvägning mellan skatter och offentliga utgifter inom ramen för överskottsmålet. Genom att grunderna för denna avvägning redovisas tydligt i de ekonomiska propositionerna bidrar utgiftstaket till att stärka förtroendet för överskottsmålet och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga:

Har regeringen utformat och redovisat förslagen till utgiftstak med utgångspunkt från en långsiktigt hållbar finanspolitik?

Riksrevisionen har bedömt svaret på revisionsfrågan mot följande kriterier:

1. Förslag till utgiftstak bör vara tydligt motiverade med utgångspunkt från överskottsmålet och den planerade utvecklingen av skatter och offentliga utgifter, och omfatta ett treårigt perspektiv.
2. Förslag till justering av beslutade tak bör antingen vara av teknisk natur eller tydligt motiverade med utgångspunkt från överskottsmålet och den planerade utvecklingen av skatter och offentliga utgifter.

Riksdagen har betonat vikten av tydliga principer för regeringens förslag till utgiftstak och kopplingen till överskotts målet. I finansutskottets betänkande med anledning av 2004 års ekonomiska vårproposition framhålls bland annat följande:⁸

”Utskottet anser att det vore önskvärt om förslaget till utgiftstak på ett tydligare sätt än i dag kunde kopplas såväl till en diskussion om sysselsättningen som saldots långsiktiga utveckling. Åtgärder för att stimulera efterfrågan och upprätthålla sysselsättningen har vidtagits genom såväl ökade offentliga utgifter som minskade inkomster. Saldomålet [överskotts målet] framstår därför ur statsfinansiell synvinkel som en mer avgörande restriktion än utgiftstaket. En analys av saldomålets och budgetpolitikens långsiktiga utveckling måste mot denna bakgrund ses som mycket angelägen, och borde med fördel kunna presenteras så att det framgår att utgiftstak och saldomål bildar en sammanhängande enhet som verkar i riktning för att upprätthålla en ansvarsfull och långsiktigt hållbar budgetpolitik.”

Riksdagen har också betonat vikten av ett treårigt budgetperspektiv. I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2006 noterade finansutskottet att regeringen två år i rad underlåtit att föreslå utgiftstak för det tredje året i det medelfristiga budgetperspektivet. Utskottet framhöll att ”... det är angeläget att regeringen framöver återgår till den treåriga budgetcykeln.”⁹

Även internationella organisationer, som granskat svensk ekonomi, har efterfrågat tydliga principer för fastställande av utgiftstaket. En av rekommendationerna i IMF:s senaste specialstudie om den svenska finanspolitiken var: ”Formal guidelines could be issued to ensure that central government expenditure ceilings are set at a level consistent with the 2 percent surplus target.”¹⁰

1.3 Granskningsmetoder och avgränsningar

Granskningen bygger på en genomgång av de 23 ekonomiska propositionerna mellan 1996 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2008. 20 av dessa propositioner har presenterats av socialdemokratiska regeringar och de tre senaste av den borgerliga alliansregeringen. Kompletterande information har inhämtats från Finansdepartementet.

För enkelhets skull används följande förkortningar i den löpande texten: BP2006=budgetpropositionen för 2006 etcetera.

VP2006=2006 års ekonomiska vårproposition etcetera.¹¹

⁸ Bet. 2003/04:FiU20 s. 67.

⁹ Bet. 2005/06:FiU1 s. 132.

¹⁰ Bonato, L. The Swedish Fiscal Framework: Towards Gradual Erosion?, IMF, Sweden: Selected Issues, 2005, Våren 2007 ändrades överskotts målet från 2 procent av BNP till 1 procent till följd av ändrade redovisningsprinciper i nationalräkenskaperna.

¹¹ VP1996 avser Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m., prop. 1995/96:150.

1.4 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en översiktlig beskrivning av olika finanspolitiska mål och sambanden mellan målvariablerna.

Kapitel 3 innehåller en sammanställning av regeringens förslag till utgiftstak såsom de redovisats i de ekonomiska propositionerna från och med vårpropositionen 1996, som var första gången systemet med utgiftstak började användas. Kapitlet tar också upp regeringens motiveringar till att förslag inte lämnats för det tredje tillkommande året. Dessutom redovisas motiveringarna till takets nivå i de fall regeringen har lämnat förslag till utgiftstak eller redovisat en bedömning av takets nivå.

En genomgång av justeringarna av beslutade tak görs i kapitel 4, som också tar upp frågan om förekomsten av uteblivna justeringar.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer sammanfattas i kapitel 5.

2 Finanspolitiska mål

Kapitlet inleds med en beskrivning av de konsekvensberäkningar som utgör utgångspunkten för regeringens framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Sambanden mellan de finanspolitiska målvariablerna kompliceras av att de definieras av olika redovisningsprinciper. Dessa beskrivs översiktligt i avsnitt 2.2 som en bakgrund till definitionerna av målen i avsnitt 2.3. Avsnitt 2.4 beskriver hur målvariablerna hänger samman och påverkar varandra.

2.1 Konsekvensberäkningen

Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen förutsätter en framskrivning av den samhällsekonomiska utvecklingen drygt tre år framåt i tiden. Den redovisade beräkningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter, den så kallade konsekvensberäkningen, bygger på den makroekonomiska framskrivningen. För innevarande och nästkommande år görs en renodlad prognos, som avser att spegla den mest sannolika utvecklingen av BNP, sysselsättning, löner, priser etcetera. För de återstående två åren i det medelfristiga budgetperspektivet görs en mer schablonmässig kalkyl utan ambition att fånga konjunkturutvecklingen. Vanligtvis antas att ekonomin befinner sig i ett neutralt konjunkturläge det sista året i framskrivningen och att produktionsresurserna utnyttjas i normal omfattning.¹² I det medelfristiga perspektivet läggs därför tonvikten på bedömningen av ekonomins produktionskapacitet snarare än på efterfrågan i ekonomin.¹³

Baserat på den makroekonomiska framskrivningen beräknas utvecklingen för den offentliga sektorns inkomster och utgifter.¹⁴ Beräkningen bygger på gällande regelverk för skatter och bidrag, men inkluderar även de förändringar som regeringen föreslår eller aviserar i den aktuella propositionen. Framskrivningen innehåller således vanligtvis reformer och besparingar som ännu inte är föremål för beslut i riksdagen men som regeringen avser att föreslå i kommande propositioner.

Principerna för konsekvensberäkningen innebär att flera anslag på statsbudgeten utvecklas svagt eller till och med minskar. Det beror bland annat på att vissa anslag inte räknas upp med pris- och löneutvecklingen.

¹² En närmare beskrivning av de medelfristiga framskrivningarna och redovisningen av dessa i de ekonomiska propositionerna ges i granskningsrapporten "Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna", RIR 2006:23.

¹³ Produktionen vid normalt utnyttjande av ekonomins produktionsfaktorer kallas ofta "potentiell BNP".

¹⁴ Den offentliga sektorn omfattar staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn (kommuner och landsting).

Till exempel antas vanligtvis att det statliga utjämningsbidraget¹⁵ till kommunsektorn är nominellt oförändrat från den nivå som föreslås för budgetåret. Detsamma gäller barnbidraget. Det förekommer också att olika typer av tidsbegränsade program och satsningar fasas ut utan att ersättas av nya anslag i framskrivningen.

I framskrivningen av den kommunala ekonomin antas vanligtvis att det kommunala skatteuttaget är oförändrat.¹⁶ Tillsammans med oförändrade generella statsbidrag åren efter budgetåret definierar detta ett utrymme för kommunala utgifter inom ramen för ett ekonomiskt resultat som är förenligt med "god ekonomisk hushållning" enligt kommunallagen.¹⁷ Vanligtvis kommer de kommunala utgifterna att öka snabbare i verkligheten än vad som antagits i konsekvensberäkningens båda sista år.

Sammantaget innebär framskrivningstekniken att de offentliga utgifterna ofta underskattas i konsekvensberäkningen. Detta innebär samtidigt att det finansiella sparandet överskattas och att konsekvensberäkningen ger en alltför optimistisk bild av finanspolitikens inriktning i förhållande till överskotts-målet.

2.2 Definition av de finanspolitiska målen

2.2.1 Målen redovisas på olika sätt

De finanspolitiska målvariablerna definieras av olika redovisningsprinciper. Utgiftstaket definieras av budgetredovisningen och överskotts-målet av nationalräkenskaperna (NR). Balanskravet definieras av resultaträkningen i den kommunala redovisningen, som skiljer sig från såväl budgetredovisningen som NR-redovisningen.

Nationalräkenskaperna

NR är ett internationellt fastlagt system för redovisning av den makroekonomiska utvecklingen i ett land. Variabler som BNP, produktion, hushållens konsumtion, export/import, sysselsättning etcetera definieras i utförliga manualer och föreskrifter.¹⁸ Den offentliga sektorn i NR omfattar staten, pensionssystemet och kommunsektorn (kommuner och landsting).

¹⁵ Före BP2005 avses det generella statsbidraget.

¹⁶ När siffrorna i budgetpropositionen läses finns ingen definitiv sammanställning av uttaget av kommunalskatt nästkommande år. I några fall, när tidiga och starka indikationer funnits på ändrade skatter i kommunsektorn, (till exempel i BP2003 och BP2004) har en prognos gjorts för skatteuttaget nästkommande år. Skattesatsen hålls emellertid alltid på oförändrad nivå i det medelfristiga perspektivet i konsekvensberäkningen.

¹⁷ Enligt den tumregel som används i regeringens bedömningar av den kommunala ekonomin ska överskottet i resultaträkningen motsvara 2 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket motsvarar cirka 12–13 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet, se VP2007, prop. 2006/07:100. En genomgång av kommunallagens krav på kommunernas ekonomiska förvaltning återfinns i granskningsrapporten "Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi", RiR 2007:16.

¹⁸ Redovisningssystemet utformas av FN. De nu gällande redovisningsreglerna fastställdes 1993 i form av System of National Accounts (SNA93). Sverige följer den modifierade redovisning som fastställdes av EU 1995 – Europeiska Nationalräkenskaps-systemet (ENS95). För närvarande pågår en översyn av redovisningsprinciperna. En ny manual med redovisningsregler ska enligt planerna publiceras 2008. Den särskilda regleringen av redovisningen av de offentliga finanserna inom EU styrs av Manual on deficit and debt, European Communities 2002. EU-kommissionen lägger ned stor möda på att granska medlemsländernas redovisning, eftersom den ligger till grund för bedömningen av de offentliga finanserna inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten.

Finansiellt sparande utgörs av skillnaden mellan inkomster och utgifter. Endast transaktioner som påverkar den finansiella nettoförmögenheten ingår i finansiellt sparande.¹⁹ Det innebär bland annat att inkomster från försäljning av statliga bolag inte påverkar det finansiella sparandet, eftersom det inte påverkar den finansiella förmögenheten. Huvudregeln är att såväl inkomster som utgifter ska periodiseras till det år som motsvarande verksamhet äger rum. Särskilt vad gäller skatterna uppkommer därigenom stora skillnader mot en kassamässig redovisning.

Ett preliminärt utfall för den offentliga sektorns finansiella sparande rapporteras av Statistiska centralbyrån före den 1 mars året efter utfallsåret. Det preliminära utfallet revideras därefter vid flera tillfällen i takt med att säkrare underlag blir tillgängligt. Det gäller till exempel vissa skatter, där taxeringen inte är slutförd förrän i december året efter verksamhetsåret och där den definitiva taxeringen kan dröja ännu längre. Revideringarna av det finansiella sparandet mellan det preliminära och slutliga utfallet kan vara betydande.

Statsbudgeten

I statsbudgeten blandas flera redovisningsprinciper. Statsbudgetens saldo är kassamässigt, vilket innebär att det bestäms av in- och utbetalningar oavsett vilket år den bakomliggande verksamheten ägt rum. Därmed kommer budgetsaldot att överensstämma med statens lånebehov (med omvänt tecken) och avspegla förändringen av statsskulden. Sedan 2006 redovisas den offentliga sektorns skatter i överensstämmelse med NR på budgetens inkomstsida. De statliga skatterna redovisas emellertid fortfarande kassamässigt genom justering för periodiseringsposter.

Andra skillnader mellan NR-redovisning och budgetredovisning är att försäljning av statliga bolag förbättrar budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet. Stöd som ges i form av krediteringar av skattekonto på statsbudgetens inkomstsida redovisas i flertalet fall som utgifter i NR. Investeringar i infrastruktur påverkar inte de takbegränsade utgifterna i statsbudgeten om de finansieras med lån direkt i Riksgäldskontoret i stället för med anslag, medan NR redovisar investeringarna som statliga utgifter oavsett hur de finansieras. Även redovisningen av statsskuldräntor skiljer sig åt.

Tabell 2.1 visar skillnaden mellan statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande uppdelat på några förklaringsposter. Motsvarande tabell redovisas och kommenteras regelbundet i de ekonomiska propositionerna.²⁰ Tabellen illustrerar att sambandet mellan de båda saldomått är komplicerat. Framskrivningen av korrigeringsposterna kräver god insikt i båda redovisningssystemen.

¹⁹ inansiella tillgångar och skulder för olika sektorer redovisas av SCB i Finansräkenskaperna (FiR). I princip värderas tillgångar och skulder till marknadsvärde. Det innebär att förändringen av den finansiella nettoförmögenhet utgörs av summan av finansiellt sparande och värdeförändringar (såväl realiserade som orealiserade).

²⁰ Inom ramen för det så kallade förfarandet vid alltför stora underskott (EDP=Excessive Deficit Procedure) i EU:s Stabilitets- och tillväxtpakt måste medlemsstaterna två gånger per år rapportera en liknande tabell till EU-kommissionen.

Tabell 2.1 Samband mellan statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande. Miljarder kronor

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-----------|------------|------------|
| Statsbudgetens saldo | 18 | 135 | 91 |
| Räntor, periodisering, kursvinster/kursförluster | +9 | -3 | -1 |
| Periodiseringar av skatter | -7 | -19 | +14 |
| Försäljning av aktier | 0 | -50 | -50 |
| Extra stora utdelningar | -10 | -17 | - |
| Effekt av premiepensionssystemet | +21 | -2 | -2 |
| Övrigt | -6 | +5 | +4 |
| <i>Summa justeringar</i> | <i>+8</i> | <i>-86</i> | <i>-35</i> |
| Statens finansiella sparande | 26 | 49 | 56 |

Källa: BP2008, prop. 2007/08:1, s. 97.

Kommunsektorn

Balanskravet för kommuner och landsting är utformat enligt de principer som styr den ekonomiska redovisningen i kommunsektorn.²¹ Dessa principer överensstämmer i allt väsentligt med vad som tillämpas inom företagssektorn. De skiljer sig dock från redovisningen i såväl statsbudgeten som NR, vilket innebär att ytterligare ett redovisningssystem måste hanteras när budgetpolitiken utformas. Kommunsektorns finansiella sparande (enligt NR) är en del av överskotts målet och avspeglar förändringen av kommunsektorns finansiella förmögenhet. Kommunallagens balanskrav avser saldot på kommunsektorns resultaträkning enligt kommunal redovisning. Saldot påverkar sektorns totala förmögenhet (real och finansiell).²² Skillnaden mellan de båda saldobegreppen (se tabell 2.2) är svår att prognostisera.²³

Tabell 2.2 Kommunsektorns finanser 2000–2006. Miljarder kronor

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Finansiellt sparande (NR-redovisning) | 5 | -4 | -13 | -5 | 5 | 16 | 11 |
| Ekonomiskt resultat (kommunal redovisning) | 1 | 1 | -7 | -1 | 2 | 13 | 15 |
| <i>Differens</i> | <i>+4</i> | <i>-5</i> | <i>-6</i> | <i>-4</i> | <i>+3</i> | <i>+3</i> | <i>-4</i> |

Källa: BP2008, prop. 2007/08:1, bilaga 2, s. 100.

²¹ Balanskravet beskrivs i avsnitt 2.3.

²² Enligt kommunallagen ska vissa korrigeringar göras för extraordinära poster när balanskravet utvärderas.

²³ Nettosparande är det NR-begrepp som närmast motsvarar resultatet enligt den kommunala redovisningen. Nettosparandet utgör grovt sett finansiellt sparande med tillägg för nettoinvesteringar (realt sparande). Detta sparbegrepp redovisas dock inte i budgetdokumenten.

2.2.2 Definition av målen

I detta avsnitt beskrivs de hur de finanspolitiska målen är utformade och vilka delar av de offentliga finanserna som omfattas av olika målvariabler.

Överskottsmålet

Överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn och innebär att det finansiella sparandet mätt med NR:s redovisning ska uppvisa ett överskott motsvarande 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP) i genomsnitt över en konjunkturcykel.²⁴ Den offentliga sektorn omfattar staten, ålderspensions-systemet och kommunsektorn. Att målet avser det finansiella sparandet innebär bland annat att ökade investeringsutgifter påverkar måluppfyllelsen negativt och att försäljningar av mark och fastigheter påverkar måluppfyllelsen positivt. Försäljning av aktier och andelar i offentliga företag påverkar emellertid inte målvariabeln.

Syftet med överskottsmålet är att bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser inför det växande utgiftstrycket i välfärdssystemen när befolkningens ålderssammansättning förändras.²⁵ Överskottet skapar också utrymme för en aktiv stabiliseringspolitik utan att underskotten i en djupare lågkonjunktur riskerar att överskrida underskottsgränsen på 3 procent enligt Stabilitets- och tillväxtpakten.²⁶

Formuleringen av målet som ett genomsnitt innebär att det finansiella sparandet tillåts variera med konjunkturen. I en lågkonjunktur bidrar de offentliga regelsystemen automatiskt till att hålla upp den privata sektorns inkomster genom att skatteuttaget dämpas och arbetslöshetsersättningen ökar. Samtidigt försämrar detta de offentliga finanserna. Ett förstärkt offentligt sparande i en högkonjunktur minskar på motsvarande sätt risken för överhettning och inflation genom ökade skattebetalningar från den privata sektorn och minskade utbetalningar av bidrag.²⁷ Om överskottsmålet skulle uppfyllas varje enskilt år, så att överskotten i en högkonjunktur utnyttjades till ökade utgifter och sänkta skatter, riskerar överhettningen att förstärkas. När konjunkturen sedan vänder framtvingas besparingar för att klara målet. Finanspolitiken skulle därmed förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem.

²⁴ Efter beslut av EU:s statistikmyndighet Eurostat ska sparandet i premiepensionen redovisas i hushållssektorn i stället för som tidigare i den offentliga sektorn. Detta minskar överskottet med ca 1 procent av BNP och föranledde riksdagen att besluta om en nedjustering av överskottsmålet från 2 procent av BNP till 1 procent i behandlingen av VP2007.

²⁵ I BP2008, prop. 2007/08:1 s. 65 anges fyra motiv till överskottsmålet: De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, en jämn fördelning av resurser mellan generationer, ekonomisk effektivitet samt behovet av att upprätthålla tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en finanspolitik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Överskottsmålet och hållbarheten i finanspolitiken granskas i rapporten "Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet", RiR 2007:21.

²⁶ Stabilitets- och tillväxtpakten är det regelverk som styr samordningen av finanspolitiken inom EU. Pakten föreskriver gränser för underskott och skuldnivå i medlemsländernas offentliga finanser. Rådet och kommissionen övervakar att reglerna följs.

²⁷ Det offentliga sparandets variation över konjunkturcykeln försvårar uppföljningen av överskottsmålet. Regeringens hantering av problemet har granskats av Riksrevisionen i rapporten "Regeringens uppföljning av överskottsmålet", RiR 2006:27.

Utgiftstaket för staten

Riksdagen beslutar 2–3 år i förväg om ett tak för de statliga utgifterna för ett visst år. Taket anger ett högsta belopp för statsbudgetens utgifter inom samtliga utgiftsområden utom utgiftsområde 26, statsskuldräntor. Utgiftstaket ska också inrymma utgifterna för det statliga ålderspensionssystemet. De utgifter som omfattas av utgiftstaket kallas takbegränsade utgifter. Ekonomistyrningsverket rapporterar varje månad utfallet för de takbegränsade utgifterna till Finansdepartementet. Därigenom kan läget i förhållande till utgiftstaket mätas med stor precision under löpande budgetår.

Utgiftstaket uttrycks i miljarder kronor i löpande priser. En snabbare prisutveckling än vad som antogs när taket fastställdes medför därför att det reala utgiftsutrymmet minskar. Om den ekonomiska tillväxten blir starkare än väntat blir de offentliga utgifterna som andel av BNP lägre än planerat.

Fram till och med 2001 lämnade regeringen förslag till utgiftstak i de ekonomiska vårpropositionerna. Från och med BP2003 redovisas regeringens förslag i budgetpropositionerna.

Utgiftstaket för offentlig sektor

Vid sidan av utgiftstaket för staten²⁸ redovisar regeringen i varje budgetproposition även ett utgiftstak för hela den offentliga sektorn. Detta utgiftstak utgörs av summan av utgiftstaket för staten och de prognostiserade utgifterna i kommunsektorn (beräknade med NR:s redovisning). Utgiftstaket för offentlig sektor omfattar inte samtliga offentliga utgifter, eftersom räntor på statsskulden inte ingår i det statliga utgiftstaket. I utgiftstaket för offentlig sektor blandas budgetredovisning (utgiftstaket för staten) med NR-redovisning (kommunsektorns utgifter). Riksdagen beslutar inte om detta tak utan godkänner endast regeringens beräkning av taket.

Utgiftstaket för offentlig sektor bygger på prognoser för kommunsektorns utgifter. Även om utgiftstaket för staten ligger fast kommer således det bredare utgiftstaket att anpassas om bedömningen av utgiftsutvecklingen i kommunsektorn revideras. I sin nuvarande utformning utgör taket för offentlig sektor ingen ytterligare restriktion för de offentliga finanserna utöver utgiftstaket för staten.

²⁸ Inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet.

Tabell 2.3 Utgiftstak för offentlig sektor. Miljarder kronor

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Utgiftstak för staten | 870 | 907 | 938 | 957 |
| Kommunsektorns utgifter | 585 | 619 | 656 | 696 |
| Interna transaktioner | -137 | -143 | -153 | -146 |
| Utgiftstak för offentlig sektor | 1318 | 1383 | 1441 | 1506 |

Källa: BP2008, prop. 2007/08:1, s. 85.

Balanskravet

Sedan 2000 gäller enligt kommunallagen att kommuner och landsting ska upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna.²⁹ Om underskott uppkommer under verksamhetsåret ska det egna kapitalet återställas inom tre år.³⁰ I förarbetena till lagen betonas att balans i den kommunala ekonomin ska betraktas som ett minimikrav.³¹ För att lagens krav på god ekonomisk hushållning ska uppfyllas är det i de flesta fall nödvändigt med ett resultatmässigt överskott.³²

Skattekvoten

Skatterna i procent av BNP, den så kallade skattekvoten, används ofta som indikator på skattetrycket. Ett problem med att mäta skattetrycket i förhållande till BNP är att viktiga skattebaser inte ingår i BNP. Det gäller till exempel skattepliktiga transfereringar. Minskade sociala ersättningar medför att skatterna minskar i förhållande till BNP trots att skatteuttaget i förhållande till inkomsten inte ändras för den enskilda individen. Dessutom faller stora delar av basen för kapitalinkomstbeskattningen utanför BNP-måttet. Varken räntor, utdelningar eller realisationsvinster ingår i BNP. Skattekvoten är därför ett trubbigt mått på skattetrycket.

Något specifikt mål för skatteuttaget har inte fastställts av vare sig riksdagen eller regeringen. I BP2008 konstaterade regeringen att beslutade och föreslagna skattesänkningar bidrar till en kraftig minskning av den offentliga sektorns inkomster som andel av BNP.

Skatterna anges i detta sammanhang med NR:s redovisning, vilket innebär att den siffermässiga kopplingen till finansiellt sparande och överskotts-målet inte påverkas av skilda redovisningsprinciper. Från och med 2006 budgeteras och redovisas skatterna i statsbudgeten på samma sätt som i NR.³³

29 Kommunallagen (1991:900). Intäkter och kostnader redovisas enligt de företagsekonomiska redovisningsprinciper som tillämpas av kommuner och landsting.

30 Gäller från och med 2004. Tidigare uppgick tidsfristen till 2 år.

31 Prop. 1996/97:52 ss. 32, bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281, rskr. 1996/97:282 samt prop. 2003/04:105 s. 17, bet. 2004/05:FiU8, rskr. 2004/05:14.

32 Schablonmässigt räknar regeringen med att det ekonomiska resultatet bör uppgå till 2 procent av summan av skatteinkomster och generella statsbidrag.

33 Genom justeringsposter i statsbudgeten räknas skatteintäkterna om till kassamässiga inbetalningar, så att budgetsaldot motsvarar statens lånebehov (med omvänt tecken), vilket krävs enligt 16 § budgetlagen.

2.2.3 *Sammanfattande iakttagelser*

- De finanspolitiska målvariablerna definieras av olika redovisningsprinciper, vilket innebär att sambanden mellan dem är komplicerat. Det krävs därför mycket god kunskap om de olika redovisningssystemen för att utforma konsistenta prognoser för de olika målvariablerna.
- Målvariablerna täcker olika delar av den offentliga sektorns finanser. Överskottsmålet är bredast eftersom det omfattar såväl inkomster som utgifter, det vill säga den offentliga sektorns samtliga transaktioner.

2.3 **Samband mellan de finanspolitiska målen**

I detta avsnitt beskrivs sambanden mellan de finanspolitiska målvariablerna. Av särskilt intresse är vilken roll de kommunala finanserna spelar. Kommunsektorn utgör en stor del av den offentliga sektorn och merparten av välfärdstjänsterna produceras av kommuner och landsting. Vid sidan av pensionssystemet är det inom kommunsektorn som det demografiska utgiftstrycket kommer att bli mest kännbart de närmaste 10–20 åren. Kommunsektorns ekonomi är tätt sammanvävd med centrala finanspolitiska målvariabler som skattetrycket och den offentliga sektorns finansiella sparande. Eftersom kommunerna har en grundlagsfäst beskattningsrätt kan regeringen endast påverka kommunsektorns utgifter indirekt genom statsbidragen. Eftersom statsbidragen ingår under det statliga utgiftstaket påverkar ändringar av statsbidragen i sin tur utrymmet för andra statliga utgifter om utgiftstaket ska ligga fast.

2.3.1 *Begreppsmässiga samband*

Överskottsmålet avser den offentliga sektorns finansiella sparande. Finansiellt sparande definieras enligt NR:s redovisningsprinciper och utgörs av skillnaden mellan inkomster och utgifter. Dessa kan i sin tur fördelas på de tre delsektorerna staten, pensionssystemet och kommunsektorn. I samtliga sektorer dominerar givetvis skatter (inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter) på inkomstsidan, även om statsbidragen utgör en betydande del av kommunsektorns inkomster och avkastningen på AP-fonderna genererar stora kapitalinkomster i pensionssystemet. Statens och pensionssystemets utgifter utgör, med vissa modifieringar, de takbegränsade utgifterna. Sambandet mellan den offentliga sektorns sparande och övriga målvariabler kan därför uttryckas på följande sätt:³⁴

³⁴ Tecknet "≈" anger att det finns ytterligare faktorer i sambandet. I detta fall gäller det bland annat statsskuld räntor, som inte ingår i de takbegränsade utgifterna, och kapitalinkomster. Därtill finns skillnader till följd av olika redovisningsprinciper.

*Offentliga sektorns finansiella sparande ≈
skatter – takbegränsade utgifter + statsbidrag till kommunsektorn –
kommunala utgifter*

I uttrycket återfinns tre finanspolitiska målvariabler:

- Finansiellt sparande i offentlig sektor (överskottsmålet)
- Skatter och sociala avgifter (skattetrycket)
- Takbegränsade utgifter (utgiftstaket)

Utöver sambandet mellan dessa målvariabler måste det kommunala balanskravet beaktas. Balanskravet sätter en nedre gräns för det ekonomiska resultatet i kommunsektorn och innebär att det finns ett samband mellan å ena sidan kommunsektorns utgifter och å andra sidan kommunalskatten och statsbidragen. För att kommuner och landsting ska klara balanskravet om utgifterna ökar, måste antingen skatterna eller statsbidragen höjas:

*Kommunsektorns resultat ≈
kommunal skatt + statsbidrag – kommunala utgifter*

2.3.2 Räkneexempel

Det av riksdagen beslutade utgiftstaket omfattar inte kommunsektorns utgifter. Som visades i föregående avsnitt har emellertid kommunsektorns utgifter indirekt stor betydelse för samtliga finanspolitiska målvariabler, inklusive de takbegränsade utgifterna. Det beror på att överskottsmålet omfattar kommunsektorn och på att kommunalskatten utgör en betydande del av skatteuttaget. För att illustrera sambanden redovisas i detta avsnitt ett par stiliserade räkneexempel. Siffersättningen är hypotetisk och ska tolkas som förändringar jämfört med ett referensfall.

Exempel 1: Högre kommunala utgifter

Utgångspunkten för det första exemplet är att de kommunala utgifterna ökar med 100 miljoner kronor. För att de kommunala finanserna inte ska försämrats i förhållande till balanskravet måste utgiftsökningen finansieras med ökade inkomster. Två alternativ illustreras i tabellen. Antingen höjer kommunerna skatteuttaget eller så höjs statsbidragen.³⁵

Det första alternativet med höjda kommunalskatter innebär att det samlade skattetrycket ökar. Om regeringen önskar neutralisera den kommunala skattehöjningen måste de statliga skatterna sänkas i motsvarande grad. Minskade statliga skatteinkomster kräver i sin tur att de statliga utgifterna

³⁵ Om utgiftsökningen beror på att nya uppgifter påförts kommunsektorn av staten ska utgiftsökningen kompenseras med en lika stor ökning av statsbidragen enligt den så kallade finansieringsprincipen.

sänks för att inte statsfinanserna ska försämrats och överskottsmålet äventyras. En ökning av de kommunala utgifterna tränger således undan utrymmet för statliga utgifter.

Till följd av minskningen av de statliga utgifterna ökar budgeteringsmarginalen. Det ökade utgiftsutrymmet i förhållande till utgiftstaket kan emellertid inte utnyttjas om finanspolitiken bedömdes vara väl avvägd i förhållande till överskottsmålet i utgångsläget. Utrymmet har redan förbrukats av kommunsektorn. För att återställa utgiftstakets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna måste därför utgiftstaket sänkas med samma belopp som ökningen av de kommunala utgifterna, det vill säga med 100 miljoner kronor i räkneexemplet.

Tabell 2.4 Ökade kommunala utgifter

| Miljoner kronor | Oförändrade statsbidrag | Anpassade statsbidrag |
|--|-------------------------|-----------------------|
| Kommunala utgifter | +100 | +100 |
| Kommunalskatt | +100 | +/-0 |
| Statsbidrag till kommunsektorn | +/-0 | +100 |
| Kommunsektorns resultat | +/-0 | +/-0 |
| Statlig skatt | -100 | +/-0 |
| Summa skattetryck | +/-0 | +/-0 |
| Takbegränsade utgifter | -100 | +/-0 |
| Takbegränsade utgifter exkl. statsbidrag | -100 | -100 |
| Summa offentliga inkomster | +/-0 | +/-0 |
| Summa offentliga utgifter | +/-0 | +/-0 |
| Finansiellt sparande i offentlig sektor | +/-0 | +/-0 |

Anm: Finanspolitiska målvariabler markeras med fet stil.

I det andra alternativet antas att de ökade kommunala utgifterna möts med ökade statsbidrag. I så fall behöver inte kommunalskatten höjas. Därmed krävs inte heller någon sänkning av det statliga skatteuttaget för att hålla det totala skattetrycket på oförändrad nivå. Eftersom statsbidraget ingår i de takbegränsade utgifterna måste emellertid övriga statliga utgifter sänkas för att marginalen till utgiftstaket ska bibehållas. Därmed försämrats inte heller den samlade offentliga sektorns finanser. Oavsett om staten möter ökade kommunala utgifter med högre statsbidrag eller inte, måste således de statliga utgifterna sänkas för att bibehålla sparandet i offentlig sektor på oförändrad nivå utan ett ökat skatteuttag.

Sammantaget visar exemplet att kommunala utgiftsökningar påverkar utrymmet för statliga utgiftsökningar om läget i förhållande till de finanspolitiska målvariablerna inte ska försämrats.

Exempel 2: Ökning av skattepliktiga transfereringar

I detta exempel antas en ofinansierad ökning av skattepliktiga transfereringar till hushållen. Transfereringsutgiften påverkar såväl de ålderspensionsavgifter som betalas till pensionssystemet från statsbudgeten³⁶ som det kommunala skatteunderlaget. Schablonmässigt antas att ålderspensionsavgiften uppgår till 5 procent och kommunalskatten till 30 procent av utgiftsökningen.

I exemplet antas att transfereringarna ökar med 100 miljoner kronor. I tabellen redovisas två alternativ, ett där statsbidragen till kommunsektorn lämnas oförändrade och ett där statsbidragen sänks för att neutralisera effekten på kommunsektorns skatteinkomster av de ökade transfereringarna.

I båda alternativen ökar de takbegränsade utgifterna med 105 miljoner kronor varav 100 miljoner kronor utbetalas till hushållen och 5 miljoner kronor överförs till ålderspensionssystemet. Överföringen till pensionssystemet är en intern transaktion inom den offentliga sektorn och påverkar inte den offentliga sektorns finansiella sparande.³⁷

Hushållens inkomstökning medför att kommunsektorns skatteinkomster ökar med 30 miljoner kronor. I det första alternativet antas att statsbidragen till kommunsektorn är oförändrade. De ökade skatteinkomsterna innebär därför att de kommunala utgifterna kan öka med motsvarande belopp utan att kommunernas finanser försvagas i förhållande till balanskravet. Den sammanlagda ökningen av de konsoliderade offentliga utgifterna uppgår därför till 130 miljoner kronor. Samtidigt ökar skatterna med 30 miljoner kronor.³⁸ Nettoeffekten blir en försvagning av den offentliga sektorns finansiella sparande med 100 miljoner kronor.

Tabell 2.5 Effekten av ökade transfereringar till hushållen

| Miljoner kronor | Oförändrade statsbidrag | Anpassade statsbidrag |
|--|-------------------------|-----------------------|
| Skattepliktiga transfereringar | +100 | +100 |
| Ålderspensionsavgifter | +5 | +5 |
| Statsbidrag till kommunsektorn | +/-0 | -30 |
| Takbegränsade utgifter | +105 | +75 |
| Kommunalskatt | +30 | +30 |
| Kommunala utgifter | +30 | +/-0 |
| Kommunsektorns resultat | +/-0 | +/-0 |
| Summa offentliga inkomster | +30 | +30 |
| Summa offentliga utgifter | +130 | +100 |
| Finansiellt sparande i offentlig sektor | -100 | -70 |

Anm: Finanspolitiska målvariabler markeras med fet stil.

³⁶ Statsbudgeten belastas med pensionsavgifter på vissa transfereringar. Dessa avgifter motsvarar den avgift till ålderspensionssystemet som arbetsgivaren betalar för anställda.

³⁷ På lång sikt ökar utbetalningen av ålderspensioner.

³⁸ Observera att denna ökning inte innebär att skattetrycket ökar eftersom den enbart är en konsekvens av en större skattebas.

I det andra alternativet minskas statsbidraget till kommunsektorn för att neutralisera de ökade kommunala inkomsterna. Regleringen av statsbidraget innebär att ökningen av de takbegränsade utgifterna stannar vid 75 miljoner kronor. Det innebär också att det inte finns något utrymme för ökade kommunala utgifter inom ramen för balanskravet. Ökningen av de offentliga utgifterna begränsas därför till 100 miljoner kronor i detta alternativ och försämringen av de offentliga finanserna till 70 miljoner kronor.

Sammantaget visar exemplet hur en utgiftsreform i statsbudgeten påverkar olika målvariabler. Utgiftsreformers effekter på de takbegränsade utgifterna och på det finansiella sparandet kan skilja sig. Effekten på målvariablerna beror också på om eventuella följd effekter på kommunernas ekonomi neutraliseras med ändrade statsbidrag. Sådana justeringar av statsbidragen görs regelmässigt vid förändringar av inkomstbeskattningen, till exempel av grundavdraget.

2.3.3 *Sammanfattande iakttagelser*

De båda räkneexemplen illustrerar sambandet mellan de finanspolitiska målvariablerna med särskild betoning på kommunsektorns ekonomi. Exempelen visar att det finns starka samband mellan statsbudgeten och kommunsektorns ekonomi inom ramen för de finanspolitiska målvariablerna:

- Ökade kommunala utgifter påverkar utrymmet för statliga utgifter om utgiftsökningen inte ska tillåtas påverka skattetrycket. Det gäller oavsett om den kommunala utgiftsökningen finansieras med ökade kommunala skatter eller med statsbidrag.
- En åtgärd inom utgiftstaket för staten kan få följd effekter på de offentliga utgifterna utanför taket. Effekterna kan neutraliseras med statsbidragen till kommuner och landsting. Sådana regleringar görs normalt för att motverka effekten på den kommunala skattebasen av ändrade regler i inkomstbeskattningen.

3 Utgiftstak för staten

Detta kapitel behandlar regeringens förslag till utgiftstak för staten för åren 1997–2010. Enligt budgetlagen³⁹ är det inte obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till tak för de statliga utgifterna. Regeringen har dock sedan den nya budgetprocessen infördes valt att föreslå ett utgiftstak 2–3 år före det aktuella budgetåret. I avsnitt 3.1 redovisas tidshorizonten för utgiftstaket i olika propositioner. Utgiftstaket är av stor betydelse för det framtida skatteuttaget. I avsnitt 3.2 diskuteras vilken avvägning mellan skatter och offentliga utgifter som indirekt kommer till uttryck genom utgiftstaket. Slutligen behandlas i avsnitt 3.3 de motiveringar till utgiftstaket som regeringen redovisat i olika propositioner.

3.1 Tidsperspektiv för utgiftstaket

Den nya budgetprocessen började tillämpas från och med budgetåret 1997. Under de första åren lämnades förslag till utgiftstak för staten i den ekonomiska vårpropositionen. Regelmässigt avsåg förslaget det tredje tillkommande året i det medelfristiga budgetperspektivet.⁴⁰ Exempelvis lämnades förslag till utgiftstak för 2002 i VP1999 i april 1999 (se tabell 3.1).

År 2001 beslutade riksdagen att förslag till utgiftstak fortsättningsvis skulle lämnas i budgetpropositionen.⁴¹ Det innebär att förslag till utgiftstak för 2005 skulle lämnas hösten 2002 i BP2003 i stället för i april 2002 i VP2002. Därigenom kortades tidsperspektivet med ett halvt år. Efter 2001 har regeringen endast vid två tillfällen, i BP2004 och BP2008, lämnat förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året (år t+3). Det innebär att tidsperspektivet för utgiftstaket efter VP2001 kommit att kortas ytterligare. I flertalet propositioner där förslag till utgiftstak inte lämnats för år t+3, har regeringen i stället redovisat en bedömning av lämplig nivå eller en beräkning utan att förelägga riksdagen något konkret förslag.

³⁹ Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

⁴⁰ I den första propositionen med utgiftstak, prop. 1995/96:150, föreslogs av naturliga skäl utgiftstak för tre år, 1997, 1998 och 1999.

⁴¹ Förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274. Effekterna av omläggningen har utvärderats av en arbetsgrupp i Regeringskansliet, Fi2001/2694, 2006-08-31.

Tabell 3.1 Tidshorisont för nytt utgiftstak

| Proposition | Förslagsår (år t) | Förslaget avser år | Jämfört med förslagsår |
|-------------|-------------------|--------------------|------------------------|
| VP1996 | 1996 (april) | 1999 | t+3 |
| VP1997 | 1997 (april) | 2000 | t+3 |
| VP1998 | 1998 (april) | 2001 | t+3 |
| VP1999 | 1999 (april) | 2002 | t+3 |
| VP2000 | 2000 (april) | 2003 | t+3 |
| VP2001 | 2001 (april) | 2004 | t+3 |
| BP2003 | 2002 (okt) | – | – |
| BP2004 | 2003 (sept) | 2005, 2006 | t+2, t+3 |
| BP2005 | 2004 (sept) | – | – |
| BP2006 | 2005 (sept) | 2007 | t+2 |
| BP2007 | 2006 (okt) | 2008 | t+2 |
| BP2008 | 2007 (sept) | 2009, 2010 | t+2, t+3 |

Källa: Finansdepartementet.

De motiv som redovisats till att inte lämna förslag till utgiftstak för år t+3 har varierat. En genomgång av propositionerna visar följande:

BP2003 – inget förslag för 2005

”Valet har inneburit att beredningstiden för ställningstagandet avseende den långsiktiga budgetpolitiken inte varit tillräcklig. Regeringen saknar därför möjlighet att i denna proposition lägga fram förslag till utgiftstak och saldomål för 2005. I stället återkommer regeringen i 2003 års ekonomiska vårproposition i avsnittet om riktlinjer för budgetpolitiken, med sin bedömning av lämpligt utgiftstak och saldomål för såväl 2005 som 2006. Förslag om dessa utgiftstak tas sedan in i budgetpropositionen för 2004.”⁴²

BP2005 – inget förslag för 2007

”Svensk ekonomi har under det senaste decenniet genomgått en rad institutionella förändringar. Det finns därför anledning att närmare analysera i vilken mån dessa förändringar har lett till förändringar i den svenska ekonomins potentiella produktionsförmåga. Regeringen har för avsikt att låta genomföra en sådan analys under det närmaste året. I avvaktan på denna vill regeringen inte lämna ett förslag om utgiftstakets exakta nivå uttryckt i miljarder kronor för 2007. Regeringen avser därför att i budgetpropositionen för 2006 lämna förslag om utgiftstak för såväl 2007 som 2008.”

⁴² BP2003, prop. 2002/03:1 s. 79.

”Ytterligare ett skäl till att avvakta med ett förslag om utgiftstakets exakta nivå är att regeringen överväger att införa en s.k. sysselsättningsmarginal 2007. Införandet av marginaler under utgiftstaket för att hantera variationer på statsbudgetens utgiftssida har föreslagits i utredningarna Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2006:61) och Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16).”⁴³

BP2006 – inget förslag för 2008

Motivering saknas.

BP2007 – inget förslag för 2009

Efter riksdagsvalet i september anförde den nya regeringen i sin första budgetproposition i oktober att ”[d]en knappa tid som stått till förfogande för regeringen att förbereda budgetförslaget gör att regeringen denna gång endast lämnar en bedömning av utgiftstaket för det tredje tillkommande året.”⁴⁴

Sammanfattande iakttagelser

- Tidshorisonten för förslaget till utgiftstak har i genomsnitt förkortats med mer än ett år sedan 2002.
- Som skäl att inte föreslå utgiftstak angav regeringen såväl 2002 som 2006 den korta beredningstiden efter valet.

3.2 Utgiftstaket och skattetrycket

Utgiftstaket uttrycker regeringens bedömning av den högsta acceptabla nivån på de statliga utgifterna i ett medelfristigt perspektiv. Utgiftstaket är därför också ett uttryck för regeringens bedömning av det högsta acceptabla skattetrycket, det vill säga den nivå på skatteuttaget som krävs för att klara överskottsmålet om utrymmet under utgiftstaket utnyttjas fullt ut.

Regeringens förslag till utgiftstak redovisas alltid tillsammans med en konsekvensberäkning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Det innebär att endast åtgärder som beslutats eller aviserats i tidigare propositioner, eller som föreslås eller aviseras i den aktuella propositionen, beaktas i framskrivningen. Vanligtvis innebär framskrivningsmetoden att de statliga utgifterna minskar som andel av BNP, eftersom tidsbegränsade verksam-

⁴³ BP2005, prop. 2004/05:1 s. 100.

⁴⁴ BP2007, prop. 2006/07:1 s. 111.

heter fasas ut utan att ersättas av nya och vissa utgifter inte indexeras med pris- och löneutvecklingen (se avsnitt 2.1). Konsekvensberäkning innebär också att kommunsektorns utgifter anpassas till ett oförändrat skatteuttag och nominellt oförändrade generella statsbidrag. Vanligtvis underskattas därmed utgiftsutvecklingen i kommunsektorn.

3.2.1 Budgeteringsmarginalen

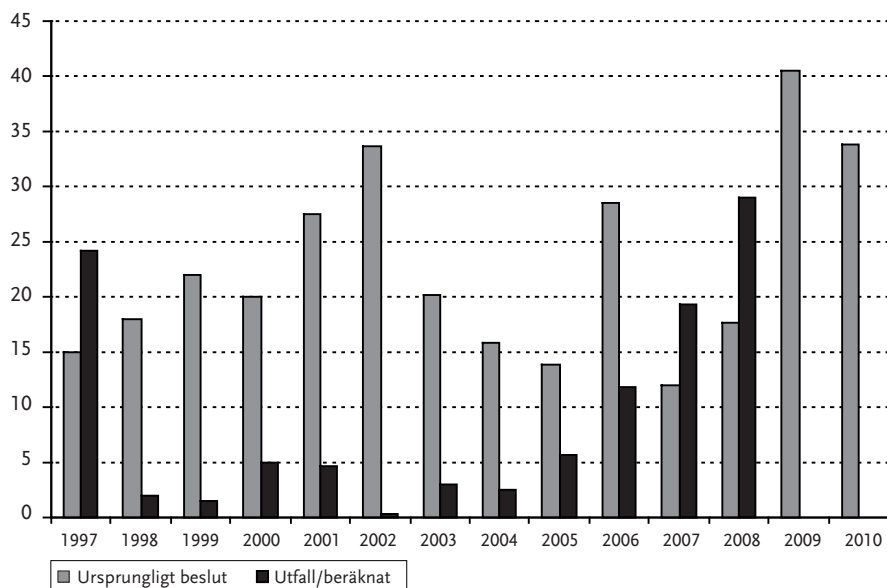
Budgeteringsmarginalen utgörs av skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. När ett nytt utgiftstak föreslås för ett tillkommande år är budgeteringsmarginalen ofta relativt väl tilltagen. Ett syfte med en stor budgeteringsmarginal kan vara att skapa utrymme för reformer. Eftersom framskrivningarna av utgifterna i det medelfristiga perspektivet är osäkra kan syftet också vara att skapa utrymme för oväntade utgiftsökningar utan att besparingsåtgärder nödvändigtvis behöver vidtas. Därtill måste en del av marginalen reserveras för osäkerheter om konjunkturläget.

Under de år systemet med utgiftstak varit i bruk har utrymmet under utgiftstaket successivt tagits i anspråk. Utgiftstaket har klarats samtliga år, men marginalen till taket har vissa år varit mycket liten och framtvingat såväl anslagsminskningar som utgiftsbegränsningar och förskjutningar av utgifter över årsskiftet för att klara utgiftstaket.

Diagram 3.1 visar den ursprungliga budgeteringsmarginalen när taket beslutades och det slutliga utfallet. I VP1999 föreslogs till exempel ett utgiftstak för 2002 som översteg de takbegränsade utgifterna med 35 miljarder kronor det sista året i konsekvensberäkningen. Den medelfristiga planen för finanspolitiken kan tolkas så att ett relativt stort utrymme avsattes för framtida utgifter. Utfallet för budgeteringsmarginalen 2002 blev 0,4 miljarder kronor, vilket innebär att det ursprungliga utgiftsutrymmet kom att utnyttjas fullt ut. Mönstret är detsamma för övriga år. Åren 2005 och 2006 var utfallet för budgeteringsmarginalen större än tidigare till följd av en oväntat svag utgiftsutveckling. Så sent som i BP2006 beräknades budgeteringsmarginalerna för såväl 2005 som 2006 till endast cirka 2 miljarder kronor. För 2007 och 2008 överstiger de nu beräknade budgeteringsmarginalerna de belopp som beräknades när utgiftstaket för respektive år beslutades. En budgeteringsmarginal som överstiger den ursprungliga marginalen har endast redovisats för det första året (1997) som systemet med utgiftstak började tillämpas. Diagrammet visar också de relativt stora budgeteringsmarginaler 2009 och 2010 som den nya regeringen reserverat i förhållande till konsekvensberäkningen i BP2008.⁴⁵

⁴⁵ Som andel av utgiftstaket är budgeteringsmarginalerna 2009 och 2010 ungefär lika stora som marginalerna 2001 och 2002.

Diagram 3.1 Budgeteringsmarginalen 1997–2010. Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Under perioden 1998–2006 uppgick den genomsnittliga budgeteringsmarginalen vid beslutstillfället till 22 miljarder kronor. Utfallet för samma period uppgick i genomsnitt till 4 miljarder kronor.⁴⁶ Det förefaller inte finnas något tydligt samband med konjunkturläget, som skulle kunna motivera små budgeteringsmarginaler när utgifterna för arbetslösheten är höga. Den totala arbetslösheten, det vill säga summan av öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadsåtgärder, föll kraftigt fram till 2001 för att sedan ligga relativt stilla under 2002 och 2003. Därefter skedde en viss ökning med en topp 2005.

3.2.2 Skattetrycket vid maximala utgifter

Oavsett nivån på utgiftstaket för staten kan överskottsmålet i princip alltid klaras genom högre skatter eller lägre utgifter. För att utgiftstaket ska utgöra en bindande restriktion och ett stöd för inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt, bör emellertid övriga finanspolitiska mål klaras även om utgiftsutrymmet under taket utnyttjas fullt ut. För att belysa detta kan det finansiella sparandet i offentlig sektor beräknas med utgiftstakets nivå i stället för med konsekvensberäkningens utgifter. I den justerade kalkylen blir avvikelserna från överskottsmålet ett mått på den förändring av skattetrycket som krävs för att klara överskottsmålet. Därigenom tydliggörs utgiftstakets betydelse för regeringens avvägning mellan offentliga utgifter och skatteuttaget i ett medelfristigt perspektiv.

⁴⁶ 1997 räknas inte med i genomsnittet eftersom utgiftstaket bara avsåg det första året i det medelfristiga budgetperspektivet.

Tabell 3.2 visar en beräkning där de takbegränsade utgifterna antas sammanfalla med utgiftstaket.⁴⁷ Utgiftstaket utgör den högsta acceptabla nivån på de takbegränsade utgifterna och definierar därmed det högsta skatteuttag som är nödvändigt för att nå överskotts målet.

Tabell 3.2 Avvikelse från överskotts målet vid fullt utnyttjande av budgeteringsmarginalen. Procent av BNP

| Proposition | Slutår i konsekvensberäkningen | Finansiellt sparande i konsekvensberäkning | Budgeteringsmarginal | Överskotts mål | Skattesänkingsutrymme |
|-------------|--------------------------------|--|----------------------|----------------|-----------------------|
| | | A | B | C | D=A-B-C |
| VP1996 | 1999 | 1,1 | 1,1 | (0,5) | -0,5 |
| VP1997 | 2000 | 1,5 | 1,0 | 1,5 | -1,0 |
| VP1998 | 2001 | 3,5 | 1,3 | 2,0 | +0,2 |
| VP1999 | 2002 | 4,0 | 1,6 | 2,0 | +0,4 |
| VP2000 | 2003 | 4,5 | 0,8 | 2,0 | +1,6 |
| VP2001 | 2004 | 3,6 | 0,6 | 2,0 | +1,0 |
| BP2003 | 2004 | 1,6 | 0,0 | 2,0 | -0,5 |
| BP2004 | 2006 | 1,6 | 1,0 | 2,0 | -1,4 |
| BP2005 | 2007 | 0,9 | 0,3 | 2,0 | -1,5 |
| BP2006 | 2008 | 1,6 | 0,6 | 2,0 | -1,0 |
| VP2006 | 2008 | 2,8 | 0,5 | 2,0 | +0,3 |
| BP2007 | 2009 | 3,1 | 1,1 | 2,0 | +0,0 |
| VP2007 | 2010 | 3,2 | 0,8 | 1,0 | +1,4 |
| BP2008 | 2010 | 3,6 | 1,0 | 1,0 | +1,6 |

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Kolumn A visar regeringens bedömning av den offentliga sektorns finansiella sparande det sista året i konsekvensberäkningen i respektive proposition. Kolumn B visar budgeteringsmarginalen, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i konsekvensberäkningen. Överskotts målet framgår av kolumn C. Kolumn D visar det överskjutande överskottet, det vill säga skillnaden mellan det målsatta överskottet och det överskott som uppkommer om hela budgeteringsmarginalen utnyttjas för ökade utgifter. Det överskjutande överskottet kan tolkas som ett utrymme för skattesänkningar (plus-tecken) eller behov av skatthöjningar (minus-tecken) om utrymmet under utgiftstaket utnyttjas och överskotts målet ska klaras.

⁴⁷ Eftersom utgiftstaket är en ensidig restriktion och ett överskridande är förknippat med en politisk kostnad bör det alltid finnas en viss marginal till taket till följd av osäkerheter om konjunkturläge och utgiftsprognoser. Denna osäkerhetsmarginal har inte beaktats i beräkningen.

Den redovisade beräkningen förutsätter att finanspolitiken inriktas mot att nå överskotts målet i det medelfristiga perspektivet. Av olika skäl kan finanspolitiken behöva avvika från en sådan inriktning. Avvikelse från överskotts målet kan vara motiverade även i ett medelfristigt perspektiv om överskottet i utgångsläget avviker kraftigt från målet. Om de offentliga finanserna är svaga⁴⁸ kan överskottet behöva överstiga målet under de kommande åren för att det genomsnittliga överskottet ska nå den målsatta nivån. Även av stabiliseringspolitiska skäl kan det vara motiverat att avvika från målet i det medelfristiga perspektivet. I BP2008 bedömer regeringen att det kan vara riskabelt att alltför snabbt reducera det höga överskottet i konsekvensberäkningen. En kraftig stimulans av ekonomin i en högkonjunktur skulle öka risken för överhettning och inflation.⁴⁹ Någon precisering av den önskvärda avvikelserna från överskotts målet redovisas emellertid inte.

Skattesänkingsutrymmet definieras i tabellen i förhållande till den konsekvensberäkning som redovisas i respektive proposition. Utrymmet avser således tillkommande förändringar av skatterna utöver vad som beaktas i konsekvensberäkningen. Hur skattetrycket utvecklas mellan start- och slutår i det medelfristiga perspektivet beror även på hur det kommunala skatteuttaget förändras. I konsekvensberäkningen antas vanligtvis att kommunalskatten är oförändrad.

Beräkningen i tabell 3.2 förutsätter också att budgeteringsmarginalen används fullt ut för nya utgifter. En sådan precision i utgiftsstyrningen är inte möjlig i praktiken. Vanligtvis underskrids utgiftstaket med några miljarder kronor, även om den slutliga budgeteringsmarginalen vissa år varit mycket liten (se diagram 3.1). Sammantaget innebär detta att kolumn D i tabellen i första hand ska ses som en indikation på utrymmet för skattesänkningar eller behovet av skattehöjningar.⁵⁰

Exempel VP1999:

I VP1999 föreslogs ett utgiftstak för 2002. Överskottet i de offentliga finanserna i konsekvensberäkningen uppgick till hela 4 procent av BNP, det vill säga långt över det dåvarande målet på 2 procent av BNP. Utgiftstaket sattes så pass högt i förhållande till konsekvensberäkningens utgifter att budgeteringsmarginalen 2002 uppgick till motsvarande 1,6 procent av BNP (34 miljarder kronor). Trots det väl tilltagna utgiftsutrymmet under taket innebär den medelfristiga inriktningen av finanspolitiken att ett visst utrymme lämnades för skattesänkningar. Valet av utgiftstak kan tolkas så att cirka fyra femtedelar (1,6 procentenheter) av konsekvensberäkningens saldoutrymme på 2 procent av BNP utöver överskotts målet planerades att användas till ökade utgifter och en femtedel (0,4 procentenheter) till skattesänkningar.

⁴⁸ Det är det strukturella sparandet som är av betydelse, det vill säga finansiellt sparande rensat från konjunkturens effekter på den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

⁴⁹ BP2008, prop. 2007/08:1 s. 83.

⁵⁰ Alla förändringar anges i förhållande till konsekvensberäkningens nivåer.

Exempel BP2004:

I BP2004 var bilden den omvända. I konsekvensberäkningen redovisades ett överskott i de offentliga finanserna på endast 1,6 procent av BNP, det vill säga lägre än målet på 2 procent. Trots det sattes utgiftstaket väsentligt högre än utgifterna i konsekvensberäkningen. Budgeteringsmarginalen 2006 uppgick till 1 procent av BNP. Den finanspolitiska inriktningen kan tolkas så att skattekvoten skulle behöva höjas med 1,4 procentenheter för att överskottsmålet skulle uppnås 2006.

Sammanfattande iakttagelser

- Av tabell 3.2 framgår att inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt, såsom den manifesteras av utgiftstaket, i ungefär hälften av propositionerna förutsatt höjda skatter för att överskottsmålet skulle uppnås det sista året i den medelfristiga framskrivningen. I några fall har utgiftstaket satts så att ett utrymme för ökade utgifter skapats trots att överskottsmålet inte bedömdes kunna uppnås i konsekvensberäkningen.
- I såväl VP2007 som BP2008 har den nya regeringen bedömt den lämpliga nivån på utgiftstaket så att utrymmet för skattesänkningar på medellång sikt (till 2010) är 0,6 procentenheter större än utrymmet för ökade utgifter. En liknande inriktning av utgiftspolitiken redovisades av den tidigare regeringen under den förra högkonjunkturen 2000–2001.
- Någon tydlig redovisning av utgiftstakets konsekvenser för skattetrycket förekommer inte i någon av de aktuella propositionerna.

3.3 Motiveringar till utgiftstakets nivå

I detta avsnitt redovisas regeringens motiveringar till utgiftstakets nivå för åren 1997–2010, det vill säga från den första propositionen med förslag till utgiftstak (VP1996) till den senaste propositionen (BP2008). Som framgick av avsnitt 3.1 har regeringen under de senaste åren vid flera tillfällen avstått från att lämna förslag till utgiftstak för det tredje året i det medelfristiga budgetperspektivet. Ibland har i stället en bedömning av lämplig nivå på taket redovisats. Motiven till dessa bedömningar ingår i sammanställningen nedan.

VP1996 – utgiftstak för 1997, 1998 och 1999

Ett tak för de statliga utgifterna föreslogs första gången i VP1996. Eftersom 1997 var det första budgetåret med den nya budgetprocessen föreslogs utgiftstak för tre år: 1997, 1998 och 1999. I propositionen redovisade reger-

ingen ett antal budgetpolitiska restriktioner som riksdagen tidigare ställt sig bakom. Det gällde bland annat att underskottet i den offentliga sektorns finanser inte fick överstiga 3 procent av BNP 1997, att de offentliga finanserna skulle vara i balans 1998 och att utrymmet för ytterligare skatthöjningar var starkt begränsat.⁵¹ I propositionen framhölls att förbrukningen av budgeteringsmarginalen skulle innebära att de offentliga finanserna försämrades och att målet för det offentliga sparandet var överordnat utgiftstaket.⁵²

Förslaget till utgiftstak för 1999 motiverades inte närmare med utgångspunkt i de offentliga finanserna, utan framkom som en mer eller mindre mekanisk följd av framskrivningen av utgifterna i konsekvensberäkningen med tillägg för en osäkerhetsmarginal (budgeteringsmarginal) på 2,5 procent av utgifterna.⁵³ Något specifikt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande 1999 hade ännu inte redovisats.

VP1997 – utgiftstak för 2000

Förslaget i VP1997 till utgiftstak för 2000 motiverades med att "... utgifterna reellt sett är i stort sett oförändrade från de båda föregående åren" och att utgiftstaket faller som andel av BNP.⁵⁴ Någon direkt hänvisning till överskotts målet finns inte i motiveringen. Respekten för överskotts målet betonas i propositionen, men samtidigt inrymmer det föreslagna taket en utgiftsnivå som förutsätter skatthöjningar motsvarande 1 procent av BNP för att målet om ett överskott på 1,5 procent av BNP år 2000 ska klaras.

VP1998 – utgiftstak för 2001

Någon motivering till utgiftstaket 2001 redovisas inte, men det konstateras att taket fortsätter att minska som andel av BNP.⁵⁵

VP1999 – utgiftstak för 2002

Även i denna proposition saknas en tydlig motivering till den föreslagna nivån på utgiftstaket. I finansplanen redovisas ett principiellt resonemang om behovet av en "långsiktig inkomst- och utgiftsstrategi" för att skapa en väl avvägd fördelning mellan skattesänkningar och utgiftsökningar inom ramen för det reformutrymme som förutses uppkomma i det medelfristiga perspektivet.⁵⁶ Utgiftstaket anges också stärka möjligheten att nå överskotts målet, eftersom det kan vara svårt att höja skatteuttaget till följd av ekonomins internationalisering. Vidare framhålls att utgiftstaket fortsätter att minska som andel av BNP.⁵⁷

⁵¹ Ekonomisk vårproposition, prop. 1995/96:150 s. 58–59.

⁵² Utgiftstaket beskrevs som ett medel att uppnå överskotts målet. Prop. 1995/96:150 s. 68.

⁵³ Motsvarande 1,1 procent av BNP. Prop. 1995/96:50 s. 102.

⁵⁴ VP1997, prop. 1996/97:150 s. 26.

⁵⁵ VP1998, prop. 1997/98:150 s. 21.

⁵⁶ Prop 1998/99:100 s. 21.

⁵⁷ VP1999, prop. 1998/99:100 s. 133–134.

VP2000 – utgiftstak för 2003

Förslaget till utgiftstak för 2003 innebär att taket minskar något i förhållande till BNP. Det framhålls i propositionen att den minskade BNP-andelen bidrar till en fallande utgiftskvot för offentlig sektor som helhet.⁵⁸ Inget sägs emellertid om hur förslaget till utgiftstak för 2003 förhåller sig till överskotts-målet. I regeringens medelfristiga framskrivning av de offentliga finanserna beräknas överskottet 2003 uppgå till 4,5 procent av BNP. Det innebär att målet på 2 procent skulle överskridas med cirka 1,5 procent av BNP 2003 även om budgeteringsmarginalen på nära 1 procent av BNP skulle förbrukas helt (se tabell 3.2). Det förslagna utgiftstaket kan tolkas så att finanspolitiken inriktas mot skattesänkningar på medellång sikt, men detta berörs inte i motiveringen till taket.

VP2001 – utgiftstak för 2004

Även i VP2001 förutses en stark utveckling av de offentliga finanserna i konsekvensberäkningen med ett överskott 2004 motsvarande 3,6 procent av BNP. I propositionen förs mer utvecklade resonemang än tidigare om kriterier för lämplig nivå på utgiftstaket. Det föreslagna taket beskrivs som en avvägning mellan ”behovet av skattesänkningar och utrymmet för utgifts-ökningar”. Den goda ekonomiska utvecklingen bedöms ge utrymme för både sänkta skatter och ökade utgifter, samtidigt som överskottsmålet klaras.

Förslaget till utgiftstak för 2004 innebär att taket som andel av BNP är oförändrat mellan 2003 och 2004.⁵⁹ Med hänvisning till det framtida demografiska utgiftstrycket framhåller regeringen att utgiftstaket inte bör sättas på en sådan nivå att den offentliga sektorns utgifter ökar i förhållande till BNP.⁶⁰ Formuleringen att utgiftstaket ”underlättar möjligheten att nå de uppsatta överskottsmålen” återkommer.⁶¹

Enligt beräkningen i tabell 3.2 skulle även ett fullt utnyttjande av budgeteringsmarginalen innebära att överskottsmålet överträffades med 1 procent av BNP. Utgiftspolitikerna i propositionen är således inriktad så att skatteuttaget skulle kunna sänkas med (minst) 1 procent av BNP samtidigt som överskottsmålet klaras.

BP2003 – inget förslag eller bedömning

⁵⁸ VP2000, prop. 1999/2000:100 s. 69.

⁵⁹ VP2001, prop. 2000/01:100 s. 60.

⁶⁰ VP2001, prop. 2000/01:100, s. 61.

⁶¹ VP2001, prop. 2000/01:100, s. 59. Liknande formuleringar användes i VP1999.

BP2004 – förslag till utgiftstak för 2005 och 2006

I propositionen föreslås nytt utgiftstak för såväl 2005 som 2006. Regeringen framhåller att utgiftstaket är budgetpolitikens främsta styrinstrument och ett verktyg för att uppnå överskottsmålet.⁶² Den princip som regeringen redovisar för förslaget till utgiftstak för 2005 och 2006 bygger på att taket utgör en oförändrad andel av (potentiell) BNP under perioden 2002–2006, men det framgår inte vilket skatteuttag som krävs för att denna princip ska vara förenlig med överskottsmålet. Budgeteringsmarginalen för 2006 beräknas uppgå till 1 procent av BNP. Trots den svaga utgiftsutvecklingen i konsekvensberäkningen beräknas överskottet i de offentliga finanserna inte bli högre än 1,6 procent av BNP 2006. Med periodiserad redovisning av skatterna⁶³ och med beaktande av ett visst återstående resursgap i ekonomin är regeringens slutsats ändå att överskottsmålet klaras. Beräkningen i tabell 3.2 visar emellertid att utgiftstaket är satt på en sådan nivå att det kan krävas skattehöjningar med över 1 procent av BNP för att klara överskottsmålet.

BP2005 – inget förslag till utgiftstak, bedömning för 2007

Liksom i BP2003 avstår regeringen i BP2005 från att föreslå utgiftstak för det tredje året i det medelfristiga budgetperspektivet. I stället redovisas en bedömning av utgiftstakets nivå 2007. Bedömningen framställs snarast som ett räkneexempel. ”Fastställs ... utgiftstaket på en nivå som innebär att utgiftstaket som andel av potentiell BNP är oförändrad mellan 2006 och 2007 uppgår utgiftstaket 2007 till 943 miljarder kronor”.⁶⁴ I propositionen anges att regeringen ska återkomma med förslag till utgiftstak för såväl 2007 som 2008 i BP2006.

BP2006 – förslag till utgiftstak för 2007, bedömning för 2008

I BP2005 aviserade regeringen att BP2006 skulle innehålla förslag till utgiftstak för både 2007 och 2008. I BP2006 lämnas emellertid förslag till tak endast för 2007. Återigen betonas principen att utgiftstaket ska öka i takt med potentiell BNP, utan någon förklaring till hur denna princip förhåller sig till överskottsmålet och skattetrycket.

För 2008 redovisas inget förslag till utgiftstak utan endast en bedömning av lämplig nivå. Denna bedömning bygger emellertid inte på principen om en oförändrad andel av potentiell BNP. Ökningen av utgiftstaket mellan 2007 och 2008 uppgår till 3,5 procent, vilket innebär att utgiftstaket minskar

⁶² Prop. 2003/04:1, s. 23-24.

⁶³ Vid beräkningstillfället var det känt att SCB planerade en omläggning av NR till periodiserad redovisning av skatterna.

⁶⁴ Med de uppskattningar som gjordes av ekonomins tillväxtpotential innebär det att utgiftstaket skulle öka med 4 procent mellan 2006 och 2007.

något i förhållande till potentiell BNP. Den enda motivering som redovisas i propositionen är att "[e]tt utgiftstak på 982 miljarder kronor utgör enligt regeringens bedömning en väl avvägd nivå för det samhällsekonomiska utrymmet för statliga utgifter 2008".⁶⁵ Av tabell 3.2 framgår att ett fullt utnyttjande av utgiftsutrymmet i konsekvensberäkningen innebär att skatteuttaget skulle behöva höjas med 1 procent av BNP för att klara överskottsmålet.

Det kan noteras att den tidigare regeringen i sin sista ekonomiska proposition, VP2006 i april 2006, återigen betonade sambandet mellan utgiftstaket och överskottsmålet: "En utgångspunkt för regeringens överväganden om utgiftstaket är att utgifterna ska hållas på en nivå som är förenlig med målet om ett överskott motsvarande 2 procent av BNP per år i genomsnitt över en konjunkturcykel."⁶⁶

BP2007 – förslag till utgiftstak för 2008, bedömning för 2009

I sin första budgetproposition framhåller den nya regeringen utgiftstakets betydelse för överskottsmålet.⁶⁷ Såväl förslaget till utgiftstak för 2008 som den redovisade bedömningen av lämpligt utgiftstak för 2009 bygger på principen att utgiftstaken ska "... minska svagt som andel av potentiell BNP".⁶⁸ Det ges emellertid ingen förklaring till om denna princip är förenlig med överskottsmålet, eller vad som avses med att taket ska "minska svagt" som andel av potentiell BNP. Av tabell 3.2 framgår att överskottsmålet skulle klaras även om den jämförelsevis stora budgeteringsmarginalen under det beräknade taket 2009 skulle förbrukas helt. Men det framgår också av tabellen att regeringens bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket är så pass högt satt att det saknas utrymme för fortsatta skattesänkningar om hela utgiftsutrymmet utnyttjas.

VP2007 – regeringen förtydligar utgiftstakets roll

I VP2007 utvecklar den nya regeringen sin syn på det finanspolitiska ramverket och de budgetpolitiska målen. Regeringen framhåller sin ambition att återupprätta ramverkets medelfristiga karaktär genom att redan i vårpropositionen redovisa sin bedömning av ett lämpligt utgiftstak för det tredje året i budgetcykeln. Normalt ska samma tak föreslås riksdagen i budgetpropositionen.⁶⁹

⁶⁵ BP2006, prop. 1995/96:1 s. 96.

⁶⁶ VP2006, prop. 2005/06:150 s. 79. Målet ändrades till 1 procent av BNP i VP2007 till följd av ändrade definitioner i nationalräkenskaperna.

⁶⁷ BP2007, prop. 2006/07:1 s. 109.

⁶⁸ BP2007, prop. 2006/07:1 s. 111.

⁶⁹ VP2007, prop. 2006/07:100 s. 91.

I beskrivningen av utgiftstaket framhåller regeringen att "[u]tgiftstakets främsta uppgift är att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet."⁷⁰ Regeringen avser att förtydliga redovisningen av motiven för utgiftstakets nivå. "För att visa hur utgiftstaket för staten ger förutsättningar för att uppnå överskotts målet avser regeringen att tydligare uttala vilka överväganden som ligger till grund för bedömning och förslag om utgiftstakets nivå."⁷¹ Följande faktorer anges som styrande för regeringens förslag till utgiftstak:⁷²

- Kommunsektorns och ålderspensionssystemets finansiella sparande.
- De statsinkomster som följer av den eftersträlvade skattepolitiken.
- Svagt fallande statliga utgifter i förhållande till BNP.
- En bedömning av konjunkturutvecklingen så att en procyklisk finanspolitik undviks.
- En budgeteringsmarginal mellan taket och de beräknade utgifterna för att hantera osäkerheten i utgiftsprognoserna.

I sin bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket 2010 hänvisar regeringen till de nämnda principerna, men någon kvantifiering av de olika faktorernas betydelse för bedömningen redovisas inte. Inte heller berörs eventuella målkonflikter, som kan uppkomma mellan den eftersträlvade skattepolitiken och ett utgiftstak som bestäms av konsekvensberäkningens utgifter och en väl tilltagen osäkerhetsmarginal.

Det utgiftstak som redovisas i propositionen innebär att skattesänkingsutrymmet på medellång sikt uppgår till 1,4 procent av BNP även om hela utgiftsutrymmet under taket utnyttjas (se tabell 3.2). Utgiftstaket som andel av BNP minskar med 0,5 procentenheter per år mellan 2007 och 2010.

BP2008 – utgiftstak för 2009 och 2010

I BP2008 upprepar och förtydligar regeringen de överväganden man anser bör ligga till grund för en bedömning av utgiftstakets nivå. Någon kvantifiering av de olika faktorerna betydelse för det föreslagna utgiftstaket redovisas emellertid inte. De utgiftstak som föreslås överensstämmer med bedömningen i VP2007 sånär som på vissa "tekniska justeringar". Såväl 2009 som 2010 är budgeteringsmarginalerna stora jämfört med tidigare år. Som andel av utgiftstaket uppgår marginalen 2009 till 4,1 procent, vilket endast överträffas av det tak som sattes för 2002 i VP1999.⁷³ Budgeteringsmarginalen 2010 har utökats från 26,5 miljarder kronor i den preliminära bedömningen

⁷⁰ VP2007, prop. 2006/07:100 s. 20.

⁷¹ VP2007, prop. 2006/07:100 s. 89.

⁷² VP2007, prop. 2006/07:100 s. 98.

⁷³ En förklaring som anges är den tillfälligt låga avgiften till EU. Effekten av den lägre EU-avgiften anges till 9 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,9 procent av utgiftstaket, se BP2008, prop. 2007/08:1 s. 83. Regeringen föreslår emellertid ingen nedjustering av utgiftstaket till följd av den lägre avgiften.

i VP2007 till nära 34 miljarder kronor. Även denna nivå är hög jämfört med tidigare år. Bortsett från 2009 överträffas budgeteringsmarginalen 2010 endast av de marginaler som sattes för 2001 och 2002 i VP1998 respektive VP1999.

Även vid ett fullt utnyttjande av utgiftsutrymmet under taket förutses överskottet i de offentliga finanserna överstiga målet med 1,6 procent av BNP 2010. Samtidigt gör regeringen bedömningen att överskottsmålet bör överträffas för att undvika en alltför stark stimulans av efterfrågan i ekonomin med risk för överhettning och inflation.⁷⁴ Det innebär att det maximala utrymmet för skattesänkningar på medellång sikt bedöms vara mindre än 1,6 procent av BNP om utgiftsutrymmet under taket utnyttjas fullt ut.

Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens motivering till utgiftstakets nivå har skiftat mellan olika propositioner. Ofta har nivån relaterats till BNP utan att det förklaras vilket skatteuttag som krävs för att en sådan utgiftsnivå ska vara förenlig med överskottsmålet i det medelfristiga budgetperspektivet.
- Motiveringarnas tydlighet har varierat med styrkan i de offentliga finanserna. När överskottet i konsekvensberäkningen varit stort har utgiftstakets betydelse för överskottsmålet framhållits.
- Genomgående saknas en kvantifierad analys och redovisning av utgiftstakets konsekvenser för skattetrycket och en motivering av regeringens avvägning mellan skatter och utgifter i det medelfristiga perspektivet.

⁷⁴ BP2008, prop. 2007/08:1 s. 83.

4 Ändringar av utgiftstaket

4.1 Utgiftstaket ändras ofta

Ändringar av utgiftstaket beslutas av riksdagen. Ändringarna kan vara av betydande storlek, och har varit både positiva och negativa, vilket framgår av sammanställningen i tabell 4.1. För vissa år har utgiftstaket reviderats upprepade gånger både uppåt och nedåt. Ofta omfattar justeringarna flera olika poster vid varje justeringstillfälle. Utgiftstaket för 2001, som ursprungligen beslutades i samband med VP1998, har till exempel reviderats fem gånger i olika propositioner.⁷⁵ Sammanlagt anges i dessa propositioner tolv olika faktorer som motiverar en revidering av taket.

Tabell 4.1 Justeringar av utgiftstaket.⁷⁶ Miljarder kronor

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Första besut | 735 | 744 | 767 | 810 | 847 | 877 | 890 | 927 | 943 | 982 | 1003 | 1033 |
| <i>Justeringar</i> | | | | | | | | | | | | |
| VP1998 | -1 | -2 | | | | | | | | | | |
| BP1999 | +19 | +19 | +19 | | | | | | | | | |
| BP2000 | | +4 | +4 | | | | | | | | | |
| VP2000 | | | +2 | +3 | | | | | | | | |
| BP2001 | | | -3 | -3 | -3 | | | | | | | |
| BP2002 | | | +2 | -5 | 0 | +1 | | | | | | |
| BP2003 | | | | +3 | -25 | -25 | | | | | | |
| VP2003 | | | | | +3 | +3 | | | | | | |
| BP2004 | | | | | | | +4 | +4 | | | | |
| BP2005 | | | | | | +2 | -24 | -24 | | | | |
| BP2006 | | | | | | | | | +6 | | | |
| BP2007 | | | | | | | | | -11 | -11 | | |
| BP2008 | | | | | | | | | | -14 | -14 | -15 |
| <i>Summa justeringar</i> | +18 | +21 | +24 | +2 | -25 | -19 | -20 | -20 | -5 | -25 | -14 | -15 |
| Slutligt tak | 753 | 765 | 791 | 812 | 822 | 858 | 870 | 907 | 938 | 957 | 989 | 1018 |

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

⁷⁵ Observera att den redovisade serien för justerat utgiftstak inte är jämförbar över tiden eftersom detta förutsätter att taket beräknas på enhetligt sätt för samtliga år. En sådan serie redovisas vanligtvis i de ekonomiska propositionerna, se till exempel prop. 2006/97:100 s. 22.

⁷⁶ I tabellen inkluderas även förändringar jämfört med de bedömningar av takets nivå, som riksdagen godkänt, i de fall regeringen inte lämnat något förslag (se avsnitt 3.3). I några fall har regeringens förslag till takjustering ändrats under behandlingen i riksdagen, se till exempel bet. 2002/03:FiU1 om justeringen av utgiftstaken för 2003 och 2004.

Fram till BP2004 ändrades taket så snart ett revideringsbehov förelåg. Därefter har revideringarna samlats till budgetpropositionen för att undvika alltför täta ändringar av taket. Den nya regeringen har också aviserat att man fortsättningsvis endast kommer att beakta mer väsentliga ändringar av förutsättningarna vid justeringar av taket, medan mindre förändringar får fångas upp i budgeteringsmarginalen.

4.2 Motiveringar till takjusteringar

Det allmänna motivet till ändringar av tidigare beslutade utgiftstak beskrivs i propositionerna med så gott som ordagrant likalydande formuleringar de senaste åren:

”Mer betydande förändringar i förutsättningarna efter att ett utgiftstak fastställts kan föranleda tekniska justeringar av utgiftstaket. Tekniska justeringar av utgiftstaket kan bland annat motiveras av förändringar som inte har någon effekt på de konsoliderade utgifterna, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna. Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen.”⁷⁷

I detta avsnitt exemplifieras några av de motiv som regeringen redovisat för att justera utgiftstaket. Den vanligaste orsaken till takjusteringar är ändrade förutsättningar för statsbidraget till kommunsektorn. Av särskilt intresse är att belysa hanteringen av de sysselsättningsstöd som givits till kommunsektorn i olika former. Därutöver har utgiftstaket justerats med ett antal olika motiveringar. Vid ett par tillfällen har taket justerats utan hänvisning till ändrade redovisningsprinciper. Slutligen diskuteras effekterna på målvariablerna av finansieringen av infrastrukturinvesteringar med lån i Riksgälden i stället för med anslag, vilket hittills inte föranlett regeringen att föreslå en justering av utgiftstaket.

Ändrade statsbidrag

Den vanligaste orsaken till förändringar av utgiftstaket är ändrade statsbidrag till kommuner och landsting. De generella statsbidragen utgör ett särskilt utgiftsområde i statsbudgeten⁷⁸ och omfattas av utgiftstaket. Ändrade statsbidrag kan vara ett uttryck för regeringens och riksdagens vilja att öka eller minska det statliga resurstillskottet till kommunala verksamheter. Statsbidragen kan emellertid också behöva ändras för att motverka effekter av statliga åtgärder som direkt påverkar kommunernas ekonomi utan att

⁷⁷ BP2008, prop. 2007/08:1 s. 81.

⁷⁸ Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

detta är det primära syftet. Det är den senare typen av bidragsförändringar som kan motivera justeringar av utgiftstaket för att undvika att utgiftsutrymmet under taket påverkas.

Ett skäl att ändra statsbidragen till kommunerna är att neutralisera effekterna av ändrade redovisningsprinciper. Två större omläggningar av redovisningen av statsbidragen har skett under den studerade perioden (se tabell 4.2). Från och med 2003 ändrades redovisningen av det så kallade kommunkontosystemet.⁷⁹ Förändringen innebar att återbetalningen av mervärdesskatt till kommunsektorn fortsättningsvis nettoredovisas på statsbudgetens inkomstsida. Därmed minskade det generella statsbidraget med drygt 30 miljarder kronor. För att inte vidga utrymmet för andra utgifter sänktes taket med motsvarande belopp.⁸⁰

Även 2005 gjordes en större omläggning av budgetredovisningen genom att kommunernas avgifter till det kommunala utjämningsystemet fortsättningsvis nettoredovisas på utgiftssidan. Det generella statsbidraget minskades med drygt 26 miljarder kronor, vilket bidrog till att taket sänktes med totalt 24 miljarder kronor.

Ett annat skäl, som enligt regeringen motiverar justeringar av statsbidragen, hänger samman med att ändrade skatteregler kan påverka den kommunala ekonomin.⁸¹ Under det senaste decenniet har reformer genomförts av den personliga inkomstbeskattningen vid ett flertal tillfällen. Reformerna har ofta berört avdragen i skattesystemet och därför påverkat underlaget för den kommunala beskattningen. Den skattereform som den förra regeringen genomförde i flera steg under perioden 2000–2006 innebar att avdragen för den allmänna pensionsavgiften ersattes med en skattereduktion. De minskade avdragen ökade det kommunala skatteunderlaget, vilket motiverade en motsvarande sänkning av det generella statsbidraget för att neutralisera de ökade skatteintäkterna i kommunsektorn. För att inte sänkningen av statsbidraget skulle skapa ett ökat utrymme för andra statliga utgifter sänktes utgiftstaket med samma belopp. I andra fall har grundavdraget i skatteskalen höjts, vilket minskat den kommunala skattebasen. Som kompensation har statsbidraget höjts, vilket i sin tur motiverat en höjning av utgiftstaket.⁸² Som framgår av tabell 4.2 har takjusteringar med detta motiv förekommit i flertal budgetpropositioner sedan 2000.

Även det kommunala utjämningsystemet är en källa till takjusteringar. Omslutningen är svår att prognostisera och ett definitivt underlag för

79 Kommuner och landsting belastas med ingående mervärdesskatt som inte är avdragsgill i icke-skattepliktig verksamhet. Mervärdesskatten återförs till kommunsektorn genom kommunkontosystemet.

80 Samtidigt motiverade andra förändringar en "teknisk" höjning av statsbidraget med drygt 6 miljarder kronor, varav 1 miljard kronor tillkom genom ett initiativ i finansutskottet (bet. 2002/03:FiU1). Sammantaget sänktes därför utgiftstaket med 25 miljarder kronor.

81 Ändringarna av statsbidragen kan också grunda sig på den så kallade finansieringsprincipen, som innebär att kommuner och landsting ska få ekonomisk kompensation för nya uppgifter som de åläggs genom statliga beslut. Förändringar av statsbidragen till följd av finansieringsprincipen bör inte i sig motivera justeringar av utgiftstaket.

82 Se till exempel BP2005, prop. 2004/05:1 s. 99.

beräkningen av utjämningsbidraget föreligger först det år som bidraget avser. Samtidigt är utjämningsystemet i grunden en omfördelning inom kommunsektorn. Det innebär att ett ökat statsbidrag till vissa kommuner motsvaras av en lika stor avgift från andra kommuner. För att undvika att utrymmet för övriga statliga utgifter påverkas justeras utgiftstaket med samma belopp som förändringen av utjämningsbidraget.

Sedan 2005 nettoredovisas merparten av utjämningsystemet på statsbudgetens utgiftssida. Det innebär bland annat att justeringar av utjämningsbidraget inte längre påverkar statsbidraget. Systemet för kostnadsutjämnning inom ramen för lagen om stöd och service till funktionshindrade (den så kallade LSS⁸³) bruttoredovisas emellertid fortfarande på statsbudgeten, vilket kräver återkommande justeringar när beräkningen av omslutningen blir definitiv. Justeringarna är i allmänhet beloppsmässigt små.

Tabell 4.2 Takjusteringar till följd av ändrade statsbidrag till kommunsektorn

| | Förslag i proposition |
|--|--|
| Ändrade redovisningsprinciper | BP2003, BP2005 |
| Skattereformer | BP2000, BP2001, BP2002, BP2003 ^a , BP2004, BP2006, BP2008 |
| Prognoser för utjämningsbidrag (inkl. LSS) mm. | BP2002, BP2003, VP2003, BP2005, BP2006, BP2008 |

^aRegeringens förslag kompletterades under riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen.

Sysselsättningsstödet

I VP2002 föreslogs ett "tillfälligt sysselsättningsstöd" till kommunsektorn i syfte att ge kommuner och landsting "... möjlighet att upprätthålla sysselsättningen och tidigarelägga nyanställningar".⁸⁴ Stödet utformades som en kreditering av kommunernas skattekonto och redovisades på statsbudgetens inkomstsida.⁸⁵ Stödet uppgick till 3 miljarder kronor och avsågs gälla under 2002. Regeringen föreslog i BP2003 att stödet skulle förlängas till 2003. I VP2003 utökades sysselsättningsstödet 2003 och förlängdes ytterligare ett år. Regeringen förslog ingen nedjustering av utgiftstaket till följd av krediteringarna trots att de redovisas som utgifter i nationalräkenskaperna och därför påverkar de offentliga utgifterna.

I BP2004 föreslogs att sysselsättningsstödet, som nu utökats till 4,2 miljarder kronor, skulle permanentas från och med 2005 och föras över till statsbudgetens utgiftssida i form av ett tillskott till det generella statsbidraget till kommunsektorn. Något utgiftstak hade ännu inte beslutats för 2005,

⁸³ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁸⁴ VP2002, prop. 2001/02:100 s. 61.

⁸⁵ Regeringens hantering av sysselsättningsstödet har granskats av Riksrevisionen, se "Utgift eller inkomstavdrag?", RiR 2004:26.

utan regeringen redovisade i VP2003 endast en "beräkningsteknisk bedömning". Det beräkningstekniska takets nivå föreslogs i BP2004 höjas med 4 miljarder kronor med motiveringen att överföringen av sysselsättningsstödet till utgiftssidan "... är en redovisningsmässig förändring som i sig inte påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande".⁸⁶

När sysselsättningsstödet infördes 2002 beräknades budgeteringsmarginalen till 0,9 miljarder kronor. För att redovisa stödet på utgiftssidan skulle utgiftstaket behövt höjas. Även för 2003 och 2004 var budgeteringsmarginalerna för små, 0,4 respektive 1,1 miljarder kronor, för att inrymma sysselsättningsstödet. I BP2004 föreslogs ett utgiftstak för 2005 med en relativt väl tilltagen budgeteringsmarginal, som medgav att stödet kunde flyttas till utgiftssidan. Den samlade effekten av redovisningstekniken är att sysselsättningsstödet kunde införas som en saldiförsvagande utgift för den offentliga sektorn trots att det saknades utrymme för ökade utgifter under utgiftstaket. Förfaringsättet upprepades 2005–2007 med stora krediteringar av kommunernas skattekonton 2005 och 2006, när budgeteringsmarginalerna var små, och återföring till utgiftssidan 2007.

Övriga justeringar

Takjusteringar till följd av andra faktorer än effekterna på kommunernas ekonomi är av varierande slag. En sammanställning av några faktorer redovisas i tabell 4.3. Listan är inte fullständig.

Det nya pensionssystemet innebär bland annat att pensionsgrundande transfereringar och vissa andra förmåner ska belastas med ålderspensionsavgifter motsvarande de avgifter arbetsgivaren betalar för anställda. Därutöver betalas pensionsavgifter för värnplikt, vård av barn (som inte berättigar till föräldrapenning) etcetera. Avgifterna infördes successivt i statsbudgeten i takt med att pensionssystemet fick sin definitiva utformning. Avgifterna tillförs pensionssystemet och påverkar således inte de offentliga utgifterna, varför motsvarande uppjusteringar av utgiftstaket ansetts motiverade.⁸⁷

Ändrade förutsättningar för statliga avtalsförsäkringar har påverkat de takbegränsade utgifterna vid ett par tillfällen. Förändringarna har varit saldoneutrala och därför enligt regeringen motiverat höjningar av utgiftstaket.⁸⁸

De takjusteringar som anges på den sista raden i tabell 4.3 är av intresse såtillvida att de inte motiveras med redovisningstekniska omläggningar utan med hänvisning till utgiftstakets betydelse för överskotts målet. År 1998 sänktes fastighetsskatten från 1,7 till 1,5 procent, vilket föranledde en nedjustering av utgiftstaket åren 1999–2001 med 1, 2 respektive 3 miljarder kronor. Skatte-

⁸⁶ BP2004, prop. 2003/04:1 s. 97.

⁸⁷ På lång sikt motsvaras avgifterna av ökade utbetalningar av ålderspensioner.

⁸⁸ I detta fall påverkades även de statliga utgifterna mätt med nationalräkenskapernas (NR) redovisningsmetoder, men även i NR är förändringen i princip saldoneutral.

sänkningen och takjusteringen fanns inte med i budgetpropositionen utan tillkom genom ett initiativ i finansutskottet i samband med behandlingen av 1998 års ekonomiska vårproposition. Utskottsmajoriteten formulerade sig på följande sätt:⁸⁹

”För att markera att statsmakterna även i fortsättningen avser att bedriva en stram finanspolitik föreslår utskottet att utgiftstaket i enlighet med uppgörelsen sänks med ett lika stort belopp som skattebortfallet väntas förorsaka under vart och ett av de tre åren, vilket innebär att utrymmet för tillkommande utgifter under 1999–2001 kommer att begränsas något i förhållande till vad regeringen har föreslagit.”

Ett ytterligare exempel på en finanspolitisk takjustering är den sänkning av taket som föreslogs i BP2007 av den nya regeringen. Till följd av en gynnsam utgiftsutveckling och besparingar i syfte att finansiera skattesänkningar, beräknades de takbegränsade utgifterna bli väsentligt lägre än vad som antogs när utgiftstaket för 2007 föreslogs och bedömningen av taket 2008 redovisades i BP2006. Regeringen föreslog därför en nedjustering av taket med 11 miljarder kronor båda åren med hänvisning till överskotts målet.⁹⁰

Tabell 4.3 Övriga takjusteringar

| | Förslag i proposition |
|----------------------------------|--------------------------------|
| Ålderspensionsavgifter | BP1999, BP2000, VP2000, BP2002 |
| Statliga avtalsförsäkringar | BP2000, BP2005 |
| Anpassning till överskotts målet | VP1998, BP2007 |

Investeringar i infrastruktur

Enligt 22 § budgetlagen ska investeringar i infrastruktur såsom vägar och järnvägar finansieras med anslag. Riksdagen kan emellertid enligt 23 § besluta om undantag från denna regel. Sedan 2002 har sådana undantag från huvudregeln utnyttjats varje år. Förfarandet innebär att Vägverkets och Banverkets anslag enbart belastas med amorteringar och räntor på lånen i stället för med själva investeringsutgiften.

Lånefinansiering innebär att infrastrukturinvesteringarnas effekt på de takbegränsade utgifterna på kort sikt blir väsentligt lägre än vid anslagsfinansiering. Effekten på de offentliga utgifterna enligt nationalräkenskapernas definitioner är emellertid omedelbar. Lånefinansiering av investeringarna innebär därför att utgiftstaket blir en mjukare restriktion för de offentliga utgifterna än vid anslagsfinansiering. En sänkning av utgiftstaket är därför

⁸⁹ Bet. 1997/98:FIU20. Sänkningen av taket 2001 avser förändringen jämfört med regeringens förslag. För 1999 och 2000 avser sänkningen de tidigare beslutade taken.

⁹⁰ BP2007, prop. 2006/07:1 s. 111.

motiverad om lånefinansieringen utökas jämfört med vad som planerades när taket beslutades. Regeringen har emellertid aldrig föreslagit en justering av utgiftstaket med en sådan motivering.

Sammanfattande iakttagelser

- Efter det första beslutet om utgiftstak för ett visst år sker vanligtvis flera ändringar av taket med sammanlagt relativt stora belopp. Samtliga ändringar föreläggs riksdagen för beslut.
- Det grundläggande motivet till justeringarna av ett tidigare beslutat utgiftstak anges vara att upprätthålla takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna. Bakgrunden kan vara förändrade redovisningsprinciper eller andra förändringar av de takbegränsade utgifterna av teknisk karaktär.
- Grundprincipen för takjusteringarna har inte tillämpats systematiskt och symmetriskt.
- Vid ett par tillfällen har takjusteringar genomförts som inte föranletts av tekniska förändringar av budgetredovisningen utan som motiverats med hänvisning till inriktningen av finanspolitiken.

5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Utgiftstaket är ett centralt instrument för inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt. Förslaget till utgiftstak visar regeringens avvägning mellan skatter och offentliga utgifter inom ramen för överskotts målet. Genom att grunderna för denna avvägning redovisas tydligt i de ekonomiska propositionerna bidrar utgiftstaket till att stärka förtroendet för överskotts målet och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Riksrevisionens granskning visar att det, trots förbättringar, fortfarande finns brister i regeringens redovisning.

5.1 Tidsperspektivet för utgiftstaket har stramats upp

Under de första åren med den nya budgetprocessen föreslog regeringen regelmässigt ett utgiftstak för det tredje tillkommande året i det medelfristiga budgetperspektivet. Förslaget presenterades i de ekonomiska vårpropositionerna och utformades således i praktiken nära tre år innan det budgetår som omfattas av taket började löpa.

År 2001 beslutade riksdagen att förslag till utgiftstak fortsättningsvis skulle lämnas i budgetpropositionen. Därmed förkortades tidsperspektivet med ett halvt år. Från och med BP2003 förkortades tidsperspektivet ytterligare genom att regeringen vid flera tillfällen avstod från att lämna förslag till utgiftstak för det tredje året i det medelfristiga budgetperspektivet.

Den nya regeringen har deklarerat sin avsikt att alltid lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Vidare avser man att redan i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket med ambitionen att denna nivå också ska överensstämma med det förslag som lämnas till riksdagen i budgetpropositionen. Därtill aviseras en översyn av budgetlagen under 2008 för att bland annat pröva om treåriga utgiftstak bör göras till ett obligatoriskt inslag i de ekonomiska propositionerna. En sådan förändring skulle enligt Riksrevisionen bidra till att stärka det finanspolitiska ramverket och till att säkerställa budgetprocessens långsiktiga karaktär.

5.2 Det finns brister i regeringens motivering till utgiftstaket

Utgiftstaket utgör ett kraftfullt verktyg för att uppnå överskottsmålet. Takets nivå speglar regeringens avvägning mellan skatter och offentliga utgifter på medellång sikt inom ramen för överskottsmålet. En tydlig redovisning av denna avvägning och av motiven till den föreslagna nivån på utgiftstaket är av central betydelse för förtroendet för finanspolitiken.

Regeringens redovisning av förslaget till utgiftstak har varierat under de tio år som den nya budgetprocessen varit i bruk. I de tidiga propositionerna angavs tydligt att takets nivå utgick från överskottsmålet. I flertalet propositioner avspeglade detta också ett utgiftstak som är förenligt med överskottsmålet utan att skattehöjningar skulle behöva tillgripas.

I ett antal propositioner från och med budgetpropositionen för 2003 är utgiftstakens koppling till överskottsmålet mer oklar. I några propositioner framhålls fortfarande utgiftstakets betydelse för att uppnå överskottsmålet. Det framgår emellertid av redovisningen att de utgiftstak som föreslås förutsätter skattehöjningar för att överskottsmålet ska klaras i det medelfristiga perspektivet.

I VP2006 lyfts överskottsmålet åter fram som en utgångspunkt för regeringens överväganden om utgiftstakets nivå. I VP2007 och i BP2008 förtydligar den nya regeringen de principer man avser att följa vid bedömningen av utgiftstakets nivå.

Regeringens redovisning i de båda senaste propositionerna innehåller väsentliga förtydliganden av principerna bakom förslaget till utgiftstak. Enligt Riksrevisionen brister det emellertid alltjämt i motiveringen till det konkreta förslaget till utgiftstak. Framför allt saknas en kvantifierad redovisning av de olika bestämningsfaktorernas betydelse för den föreslagna nivån. Någon sådan redovisning görs inte av skattepolitikens inriktning. Inte heller preciserar regeringen vad som avses med "svagt fallande" statliga utgifter i förhållande till BNP.

De principer som redovisas kan tolkas så att utgiftstakets nivå ska bestämmas med utgångspunkt från de beräknade utgifterna med tillägg för en osäkerhetsmarginal. En sådan utgångspunkt kan emellertid vara oförenlig med den önskvärda inriktningen av skattepolitiken om de beräknade utgifterna ökar snabbt.

5.3 Principerna för justeringar av utgiftstaket är oklara

Justeringar av tidigare beslutade utgiftstak genomförs relativt ofta och med stora belopp. Huvudprincipen för justeringarna anges vara att upprätthålla takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna. Eftersom ändringarna av taket ofta, men inte alltid, föranleds av ändrade redovisningsprinciper kallas de "tekniska justeringar".

Riksrevisionen kan konstatera att principerna för takjusteringarna inte alltid tillämpats systematiskt och symmetriskt. Ett exempel är införandet av sysselsättningsstödet till kommunerna 2002. Stödet gavs som en kreditering av kommunernas skattekonto och påverkar således inte de takbegränsade utgifterna. Stödet påverkar emellertid de offentliga utgifterna eftersom stöd i form av kreditering av skattekonto redovisas på utgiftssidan i nationalräkenskaper (NR). Åtgärden minskade således takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna, men någon justering av utgiftstaket föreslogs inte. När stödet överfördes till utgiftssidan 2005 ökade de takbegränsade utgifterna medan de offentliga utgifterna mätt med NR:s metoder var opåverkade av den förändrade budgetredovisningen. Utgiftstaket höjdes därför med motsvarande belopp. Jämfört med situationen före sysselsättningsstödet införande frigjordes på detta sätt ett ökat utrymme för statliga utgifter.

Ett annat exempel på asymmetrin i takjusteringarna är finansieringen av infrastrukturinvesteringar med lån direkt i Riksgäldskontoret i stället för med anslag i statsbudgeten, vilket är huvudregeln enligt budgetlagen. Tillkommande investeringslån påverkar inte de takbegränsade utgifterna. Däremot påverkas de offentliga utgifterna eftersom NR redovisar investeringarna som utgifter oavsett finansieringsform. Genom att utgiftstaket inte justeras ned med motsvarande belopp möjliggör ett givet tak högre offentliga utgifter. Därmed minskar takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna.

I några fall har utgiftstaket justerats utan hänvisning till förändringar av redovisningsprinciper eller andra tekniska förändringar. Ett exempel på en sådan "finanspolitisk" justering är den nedjustering av taket som gjordes till följd av sänkningen av fastighetsskatten 1998. Ett annat exempel är den nedjustering som föreslogs i budgetpropositionen för 2007. Med hänvisning till besparingar och en gynnsam utgiftsutveckling föreslog regeringen att utgiftstaket 2007 skulle sänkas med 11 miljarder kronor. Dessutom föreslogs ett utgiftstak för 2008 som understiger den tidigare regeringens bedömning av lämplig nivå med 11 miljarder kronor. Sänkningen av taket motiverades med omsorgen om överskottsålet.⁹¹

Sammanfattningsvis anser Riksrevisionen att principerna för justeringar av tidigare beslutat utgiftstak är oklara. Principerna tillämpas inte heller konsekvent. Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken blir därigenom mindre tydligt.

⁹¹ BP2007, prop. 2006/07:1 s. 111.

5.4 Utgiftstaket för offentlig sektor fyller ingen funktion

I samband med granskningen har Riksrevisionen uppmärksammat det så kallade utgiftstaket för offentlig sektor. Sedan den nya budgetprocessen infördes har regeringen i varje budgetproposition beräknat ett utgiftstak för offentlig sektor som utgör summan av utgiftstaket för staten och de beräknade kommunala utgifterna. Riksdagen godkänner beräkningen av takets nivå. Eftersom detta tak genom sin konstruktion räknas om när de kommunala utgifterna förändras, utgör det ingen restriktion för utformningen av finanspolitiken utöver vad som följer av utgiftstaket för staten.

5.5 Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av utgiftstakets centrala betydelse för inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt och de iakttagelser som redovisats i denna granskningsrapport anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

1. Motiveringen till utgiftstaket bör förtydligas ytterligare. Bland annat bör de bestämningsfaktorer som anges ligga till grund för utgiftstaket analyseras mer utförligt och kvantifieras. Regeringens avvägning mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning bör framgå tydligt.
2. Principerna för justeringar av beslutade utgiftstak bör utformas så att takets stöd till överskottsmålet inte riskerar att försvagas. Det kan innebära att beslutade utgiftstak i ökad utsträckning även bör prövas mot ändrade förutsättningar som inte är av redovisningsteknisk karaktär. Det kan till exempel gälla väsentligt ändrade makroekonomiska förutsättningar.
3. Utgiftstaket för offentlig sektor fyller ingen funktion i sin nuvarande utformning och bör avskaffas.

Källförteckning

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande 2003/04:FiU20

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Finansutskottets betänkande 2005/06:FiU1

Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23 *Riksdagen inför 2000-talet*

Lagar

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Propositioner

Regeringens proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008* samt budgetpropositioner för åren 1997–2007

Regeringens proposition 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition* samt vårpropositioner för åren 1996–2006

Rapporter från Riksrevisionen

Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, Riksrevisionen 2007:21.

Regeringen uppföljning av kommunernas ekonomi, Riksrevisionen 2007:16

Regeringens uppföljning av överskottsmålet, Riksrevisionen 2006:27

Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna,

Riksrevisionen 2006:23

Utgift eller inkomstavdrag? Riksrevisionen 2004:26.

Övriga källor

Bonato, L. *The Swedish Fiscal Framework: Towards Gradual Erosion?*,

IMF, Sweden: Selected Issues, 2005.

Utvärdering av effekter av omläggningen 2002 av budgetprocessen,

Fi2001/2694, 2006-08-31.

Bilaga 1 Termer och begrepp

Bruttonationalprodukt (BNP)

Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år. BNP kan även mätas genom att man lägger ihop värdet av alla varor och tjänster som förbrukas av hushåll, stat och kommun, som används till investeringar, som läggs i lager eller som exporteras (minus det som importeras).

Finansiell nettoställning

Finansiell nettoställning = finansiell nettoförmögenhet = –nettoskuld.

Förstärkt nettoställning = finansiellt sparande + värdeökning.

Ett positivt finansiellt sparande ökar den finansiella förmögenheten, men den finansiella förmögenheten kan också öka genom att tillgångarna ökar i värde.

Finanspolitik

Finanspolitiken innefattar all den påverkan på ekonomin som den offentliga sektorn utövar genom förändringar i skatter och utgifter.

Konsoliderad bruttoskuld

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) kan beräknas som statsskulden + kommunsektorns skulder på kreditmarknaden – AP-fondernas innehav av statspapper. Att skulden är konsoliderad innebär att inbördes skuldförhållanden mellan de olika delarna av den offentliga sektorn har eliminerats. Skuldmåttet används inom EU som ett mått på om medlemsländerna uppfyller Maastricht-villkoren.

Maastricht-villkoren

EU-länderna får inte ha ett underskott i de offentliga finanserna som är större än 3 procent av BNP. Bruttoskulden ska högst vara 60 procent av BNP. Se även Stabilitets- och tillväxtpakten.

Medelfristigt perspektiv

I de ekonomiska propositionerna publiceras vanligtvis en framskrivning av den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna i ett tre-årigt perspektiv. Framskrivningen omfattar en prognos för innevarande och nästkommande år och en "kalkyl" för de därpå följande två åren.

Nationalräkenskaperna (NR)

Makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etcetera). Sverige följer när det gäller begrepp, definitioner och klassificeringar Europeiska nationalräkenskaps-systemet (European System of National Accounts, ESA95). NR används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten.

Offentlig sektor

Definieras i NR som summan av staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Saldomål

Se Överskottsmål.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Det regelverk som styr övervakningen av medlemsländernas finanspolitik inom ramen för EU-samarbetet. Enligt denna ska EU-länderna eftersträva ett finansiellt sparande i offentlig sektor som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig i intervallet från -1 procent av BNP till balans eller överskott. Det finansiella sparandet får dock aldrig uppvisa underskott som är större än 3 procent av BNP. (Rådets förordning (EG) No 1055/2005.)

Statsbudgetens saldo = – statens lånebehov

Statsbudgetens saldo är definierat som skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter. Om saldot är negativt föreligger ett budgetunderskott och därmed ett lånebehov. Ett positivt saldo innebär att en amortering av statsskulden sker. Skillnaden mellan finansiellt sparande och budgetsaldo är bland annat att inkomster och utgifter redovisas periodiserat i finansiellt sparande medan budgetsaldot redovisas kassamässigt. En annan skillnad är att försäljningar av offentligt ägda bolag påverkar budgetsaldot men inte det finansiella sparandet.

Statsskulden

Summan av statens upplåning i olika former, till exempel obligationslån, statsskuldväxlar, premie- och sparobligationer. Statsskulden förvaltas av Riksgäldskontoret. Räntorna betalas över statsbudgeten. Den av Riksgäldskontoret förvaltade statsskulden är okonsoliderad. ESV beräknar årligen den konsoliderade statsskulden, det vill säga skulden med avdrag för av staten utgivna värdepapper som innehas av andra statliga myndigheter.

Utgiftstak för staten

En högsta nivå för statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. Dessa utgifter kallas sammantaget för ”takbegränsade utgifter”. Utgiftstaket beslutas av riksdagen cirka tre år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, vilket innebär att det inte justeras för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.

Utgiftstak för offentlig sektor

Utgiftstaket för offentlig sektor som utgörs av summan av utgiftstaket för staten och de beräknade kommunala utgifterna. Interna transaktioner mellan staten och kommunsektorn konsolideras. Riksdagen godkänner en beräkning av takets nivå. Om de kommunala utgifterna förändras beräknas ett nytt utgiftstak för offentlig sektor.

Överskottsmål (saldomål)

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

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
- 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag?
– Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet

- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet

- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?

- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans
agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och
konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet
i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och
personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av
biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se