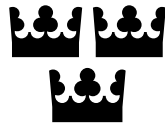


De budgetpolitiska målen



5 De budgetpolitiska målen

Sammanfattning

- Syftet med de budgetpolitiska målen är att skapa förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är hållbar på lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav.
- Regeringen bedömer att det finansiella sparandet tydligt avviker från den målsatta nivån.
- De reformer som regeringen har lagt fram i de ekonomiska propositionerna sedan den tillträdde har varit fullt ut finansierade. Regeringen avser att även under resten av mandatperioden bedriva en politik som leder till att sparandet trendmässigt förstärks, samtidigt som stabiliseringspolitisk hänsyn tas. Underskotten är för närvarande så stora att det skulle krävas en betydande åtstramning för att nå det nuvarande målet om 1 procents sparande under innevarande mandatperiod. Att bedriva en så kraftigt åtstramande finanspolitik bedöms inte vara samhälls-ekonomiskt motiverat. Det kommer därför att ta ytterligare några år innan den gällande målsatta nivån nås.
- Regeringen föreslår att utgiftstakets nivå för 2018 ska uppgå till 1 332 miljarder kronor. Det är en ökning med 58 miljarder kronor jämfört med nivån för 2017.

Regeringens bedömning är att utgiftstakets nivå för 2019 bör uppgå till 1 392 miljarder kronor, vilket är en ökning med 60 miljarder kronor jämfört med nivån för 2018. Det är samma nivåer för 2018 och 2019 som i den bedömning som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition, med hänsyn tagen till tekniska justeringar.

- Kommunsektorn bedöms som helhet med god marginal uppfylla det kommunala balanskravet under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till ett överskott om 14–18 miljarder kronor per år.
 - Marginalerna till stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärden för underskottet i de offentliga finanserna och för den offentliga skulden är goda. Marginalerna till de ramar som sätts av det medelfristiga budgetmålet är emellertid små.
 - Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar.
-

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

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige som medlem i EU även bunden av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa utgör ramen som de svenska budgetpolitiska målen måste hålla sig inom. Bestämmel-

serna anger bl.a. att underskottet i Sveriges offentliga finanser och storleken på den offentliga bruttoskulden inte får överskrida vissa gränsvärden, samt att det strukturella sparandet ska uppfylla ett medelfristigt budgetmål.

Att finanspolitiken är långsiktigt hållbar är en förutsättning för att dess övergripande mål ska nås. Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utvärderas därför regelbundet. I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

5.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

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

Eftersom målet för det finansiella sparandet främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken analyseras måluppfyllelsen i första hand i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det har funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten att målet nås i framtiden.

Analys av måluppfyllelsen

I tabell 5.1 redovisas det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden med utfallsdata, tillsammans med de indikatorer som används för att bedöma budget-

utrymmet mot målet för det finansiella sparandet i ett framåtblickande perspektiv.

Tabell 5.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet

Procent av BNP respektive potentiell BNP
Utfallsdata för 2014 och prognoser 2015–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiellt sparande	-1,9	-0,9	-0,9	-0,5	0,0	0,3
Bakåtblickande tioårsnitt	0,4					
Sjuårsindikatorn	-1,0	-1,0	-0,8			
Strukturellt sparande	-1,2	-0,4	-0,4	-0,3	0,0	0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bakåtblickande tioårsnitt

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

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det innevarande året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet ligger närmare 2 procent av BNP under målnivån samtliga redovisade år (se tabell 5.1).

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller engångseffekter. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på många olika sätt. Det gör att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare och att det inte finns något allmänt accepterat utfall. Regeringen bedömer att det strukturella sparandet har försämrats betydligt de senaste åren. År 2014 understeg det strukturella sparandet målnivån med drygt 2 procent av potentiell BNP. Det strukturella sparandet bedöms därefter förbättras med ca 0,8 procent av potentiell BNP 2015, för att sedan vara i det närmaste oförändrat 2016 och 2017. Att det strukturella sparandet inte förbättras 2016 och

2017 beror dels på att de olika skatteunderlagen utvecklas på ett ogynnsamt sätt för de offentliga inkomsterna, dels på ökade utgifter för bl.a. ålderspensioner, sjukpenning, assistansersättning och migration (se fördjupningsrutan i avsnitt 9, Faktorer som påverkar utvecklingen av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2015–2019). Även om det strukturella sparandet stärks under prognosperioden förväntas det ligga klart under målnivån samtliga år 2015–2019.

Redogörelse för avvikelsen från den målsatta nivån

Regeringens bedömning: Det finansiella sparandet bedöms tydligt avvika från den målsatta nivån. Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet återförs till den målsatta nivån i en välavvägd takt. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 var samtliga reformer finansierade fullt ut. Detta har bidragit till att det strukturella sparandet har stärkts 2015. Regeringen tillämpar motsvarande krav på full finansiering av samtliga reformer i budgetpropositionen för 2016. Denna inriktning på finanspolitiken bidrar till att sparandet trendmässigt stärks, samtidigt som den pågående återhämtningen värnas.

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

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi 2015 och 2016. Resursutnyttjandet har dock varit lågt under en lång tid och prognosen om den fortsatta utvecklingen är osäker. Det är därför viktigt att finanspolitiken understöder konjunkturåterhämtningen. Trots den tydliga avvikelsen från den nuvarande målsatta nivån bedöms det därför inte vara lämpligt att bedriva en kraftigt åtstramande finanspolitik för att nå målet om 1 procent sparande redan under innevarande mandatperiod. Det kommer att ta ytterligare några år innan den gällande målsatta nivån nås.

Om en allvarlig störning drabbar ekonomin riskerar återgången till den målsatta nivån för det finansiella sparandet att förskjutas ytterligare

framåt i tiden. En starkare återhämtning skulle i stället skapa förutsättningar för en snabbare återgång till den målsatta nivån.

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

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

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

En parlamentariskt sammansatt kommitté har fått i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Slutbetänkandet ska lämnas i oktober 2016. I ett delbetänkande, som ska lämnas i april 2016, ska utredningen redovisa de delar av uppdraget som berör de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket och bedömningen av nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande framöver, samt målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi. Om målnivån skulle ändras

kommer det att påverka vid vilken tidpunkt den målsatta nivån nås.

5.2 Utgiftstaket – uppföljning och förslag

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

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

Enligt 2 kap. 2 § budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Utgiftstaket är en grundläggande del av principen om en beslutordning uppifrån och ned, där beslut om en övre gräns för de totala utgifterna fattas före besluten om delarna, dvs. utgiftsramarna och anslagen. Budgetprocessens medelfristiga perspektiv ger förutsättningar för att beslutet om utgiftstakets nivå fattas i överensstämmelse med

ekonomins långsiktiga produktionsförmåga, tydliggör effekterna av politiska beslut under åren efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

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

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

Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som förväntades när utgiftstakets nivå fastställdes. Det är viktigt att det finns utrymme för de konjunkturberoende utgifterna (i första hand arbetsmarknadsutgifter, s.k. automatiska stabilisatorer) att öka fritt i en konjunkturedgång. Då minskar risken för att det krävs besparingar för att klara utgiftstaket i ett skede när de offentliga finanserna kan behöva stötta den ekonomiska utvecklingen.

Tabell 5.2 Ursprungliga och faktiska nivåer på utgiftstaket 2005–2017

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall 2005–2014, prognos 2015–2017.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket ¹	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	51	46	58
Ursprungligt beslutade utgiftstak	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210
Teknisk justering ²	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	4	2	7	12
Finanspolitiskt motiverad ändring ³			-11								33	41	52
Slutligt fastställda utgiftstak	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274
Takbegränsade utgifter	864	895	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 113	1 198	1 241
Budgeteringsmarginal	6	12	28	14	24	38	74	62	28	11	45	17	33
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	4,0	1,4	2,7

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

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

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

³ Finanspolitiskt motiverade ändringar av utgiftstakets nivå medför en reell förändring av utgiftstakets begränsade effekt på de offentliga finanserna.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek, den s.k. säkerhetsmarginalen, är regeringens bedömning av hur stor budgeteringsmarginalen minst behöver vara för att hantera osäkerheten till följd av främst konjunkturutvecklingen.

Enligt riktlinjen bör säkerhetsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år (2015), minst 1,5 procent för kommande budgetår (2016), minst 2 procent för år två (2017), minst 3 procent för år tre (2018) och minst 3 procent för år fyra (2019). Den stegvis ökande marginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

Utöver utgiftsökningar som uppstår till följd av en annan makroekonomisk utveckling kan budgeteringsmarginalen användas för reformer eller volymökningar i de rättighetsbaserade transfereringssystemen, under förutsättning att det är förenligt med de budgetpolitiska målen och behovet av en säkerhetsmarginal.

Uppföljning av utgiftstaket

De takbegränsade utgifterna bedöms understiga utgiftstaket med 4,0, 1,4 respektive 2,7 procent

av de takbegränsade utgifterna 2015–2017. Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under dessa år är tillräcklig för att hantera osäkerheten som finns i utgiftsutvecklingen, även om marginalen 2016 är något mindre än regeringens självpåtagna riktlinje.

Jämfört med bedömningen i 2015 års ekonomiska vårproposition bedöms budgeteringsmarginalen nu bli mindre 2016–2019. Det förklaras i första hand av förslagen på budgetens utgiftssida i denna proposition. För 2015 bedöms marginalen bli något större.

Tekniska justeringar av utgiftstakets nivåer

Regeringens förslag: För 2016 och 2017 fastställs utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget, till följd av tekniska justeringar till 1 215 miljarder kronor respektive 1 274 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag: Varje beslut om nivån på utgiftstaket för ett nytt år innebär att utgiftstaket definieras på ett visst sätt i förhållande till de takbegränsade utgifterna. Det

gäller dels vilka utgifter som omfattas av taket, dels hur dessa utgifter redovisningsmässigt bokförs i budgeten. Från det att nivån fastställts för ett tillkommande år, normalt tre år i förväg, fram till dess att det året har passerat, ska utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna för det året vara densamma. Under en så lång period sker emellertid normalt budgetmässiga förändringar av olika slag som förändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett i sak förändrat offentligt åtagande. Omvänt kan förändringar genomföras som påverkar det offentliga åtagandet, men som av tekniska skäl inte påverkar de takbegränsade utgifterna. För att utgiftstaket ska behålla den ursprungliga finansiella begränsningen justeras beslutade taknivåer så att budgetförändringar av detta slag neutraliseras. Detta sker genom s.k. tekniska justeringar.

När en förändring inte har samma nettoeffekt på den offentliga sektorns konsoliderade utgifter eller det offentliga finansiella sparandet som på de takbegränsade utgifterna kan det motivera en teknisk justering. Tekniska justeringar har genomförts regelbundet sedan utgiftstaket infördes 1997 och justeringarna föreslås normalt i budgetpropositionen.

Vissa budgetförändringar som redovisas i denna proposition föranleder tekniska justeringar av utgiftstaket (se tabell 5.3). De tekniska justeringarna omfattar de redan fastställda nivåerna på utgiftstaket 2016 och 2017, förslaget till nivå för 2018 och den bedömning av nivån för 2019 som regeringen redovisar i denna proposition.

Förslaget att ytterligare höja det förhöjda grundavdraget för pensionärer fr.o.m. 2016 medför ett minskat skatteunderlag för kommuner och landsting. För att neutralisera effekten på kommunsektorns intäkter av det förändrade skatteunderlaget, föreslår regeringen att motsvarande belopp tillförs anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner fr.o.m. 2016, vilket motiverar en teknisk justering av taket från 2016 och framåt. Motsvarande tekniska justeringar har gjorts tidigare år i samband med att förändringar i skattesystemet har påverkat det kommunala skatteunderlaget.

Tabell 5.3 Förslag till tekniska justeringar av utgiftstakets nivå

Miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018	2019
Utgiftstak för staten i VÅP15	1 158	1 204	1 262	1 319¹	1 378¹
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning: sänkt skatt för personer över 65		1,85	1,85	1,85	1,85
Finansiering av CSN med anslag istället för avgifter		0,67	0,69	0,72	0,72
Budgetering av vissa stöd på utgiftssidan istället för inkomstsidan		8,93	9,68	10,58	11,16
Summa tekniska justeringar		11,44	12,22	13,15	13,73
Summa tekniska justeringar (avrundat)		11	12	13	14
Förslag till utgiftstak för staten	1 158	1 215	1 274	1 332²	1 392³

¹ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2018 och 2019 i 2015 års ekonomiska vårproposition.

² Regeringens förslag till nivå för utgiftstaket 2018.

³ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2019 i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringen angav i 2015 års ekonomiska vårproposition att den avsåg att budgetera och redovisa ett antal stöd som anslag på utgiftssidan i stället för på inkomstsidan av statens budget fr.o.m. budgetpropositionen för 2016 (se avsnitt 12.5). Omläggningen sker till följd av det nya regelverk för nationalräkenskaperna som infördes i september 2014, där fyra stöd omdefinierats från att utgöra en del av statens skatteinkomster till en del av statens utgifter. De takbegränsade utgifterna blir sammanlagt 9–11 miljarder kronor högre 2016–2019 till följd av förändringen. Det offentliga åtagandet påverkas dock inte. Förändringen motiverar därför en teknisk justering av utgiftstakets nivåer för 2016 och framåt så att det befintliga utrymmet under utgiftstaket inte påverkas.

Finansieringen av Centrala studiemedelsnämndens verksamhet (CSN) förändras fr.o.m. 2016. CSN:s avgiftsintäkter, som i nuläget disponeras av myndigheten, ska fr.o.m. 2016 redovisas mot en inkomsttitel i statens budget. Samtidigt förstärks myndighetens förvaltningsanslag med samma belopp. Förändringen medför en ökad omslutning, men inte någon förändring av omfattningen av CSN:s verksamhet, och motiverar därför en teknisk justering av utgiftstakets nivåer för 2016 och framåt.

I enlighet med praxis avrundas de årsvisa tekniska justeringarna till hela miljarder kronor. Sammantaget motiverar de ovan nämnda förändringarna att de tidigare fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2016 och 2017 höjs med 11 respektive 12 miljarder kronor. De i 2015 års ekonomiska vårproposition bedömda nivåerna för 2018 och 2019 bör till följd av samma förändringar höjas med 13 respektive 14 miljarder kronor.

Förslag till nivå på utgiftstaket 2018 och bedömning av nivån 2019

Regeringen lämnar i enlighet med budgetlagen ett förslag till nivå på utgiftstaket för 2018 i denna proposition. För 2019 redovisar regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå. Regeringen återkommer med en bedömning av utgiftstakets nivå för 2019 i 2016 års ekonomiska vårproposition och avser att lämna ett förslag till nivå för 2019 i budgetpropositionen för 2017. I tabell 5.4 redovisas utgiftstakets nivåer för 2014-2019.

Regeringens förslag: För 2018 fastställs utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget, till 1 332 miljarder kronor.

Regeringens bedömning: För 2019 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 392 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt 2 kap. 2 § budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Vilken nivå på utgiftstaket som regeringen ska föreslå är inte reglerat. Att bestämma utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut. Regeringar av olika politisk inriktning kommer att ha olika motiv till vilken nivå på de offentliga utgifterna som är lämplig. Det går därför inte att reducera ett beslut om nivån på utgiftstaket till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel.

Förslaget till nivå för 2018 och bedömningen av nivån för 2019 överensstämmer med bedömningen av taknivåerna för dessa år i 2015 års ekonomiska vårproposition, exklusive sådana

budgetförändringar som motiverar tekniska justeringar. Förslaget för 2018 innebär att nivån på utgiftstaket för 2018 ökar med 58 miljarder kronor i förhållande till 2017, medan bedömningen för 2019 innebär en ökning med 60 miljarder kronor jämfört med 2018. Nedan följer en motivering av nivåerna för 2018 och 2019, med utgångspunkt i de bestämmningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

Relationen till målet för det finansiella sparandet

I regeringens förslag till statens budget för 2018 bör säkerhetsmarginalen för 2018, dvs. det obudgeterade utrymmet under utgiftstaket som ges av regeringens riktlinje, uppgå till minst 19 miljarder kronor. De takbegränsade utgifterna för 2018 bör därmed inte uppgå till mer än ca 1 313 miljarder kronor vid detta tillfälle. Den föreslagna nivån på utgiftstaket för 2018 medger därmed ca 40 miljarder kronor i högre takbegränsade utgifter än regeringens prognos för de takbegränsade utgifterna 2018 i denna proposition. På samma sätt medger den bedömda nivån på utgiftstaket för 2019 att de takbegränsade utgifterna maximalt blir drygt 70 miljarder kronor högre fram t.o.m. budgetpropositionen för 2019. Den möjliga ökningen av de takbegränsade utgifterna motsvarar ca 0,8 procent av BNP för 2018 och ca 1,5 procent av BNP för 2019.

Det finns flera möjliga anledningar till att nivån på de takbegränsade utgifterna 2018 och 2019 kan komma att bli högre (och budgeteringsmarginalen i motsvarande utsträckning mindre) än enligt den aktuella bedömningen. Ändrade makroekonomiska förutsättningar (t.ex. högre inflation), beslut om nya reformer eller oförutsedda öknings av antalet personer i transfereringssystemen är exempel på förändringar som skulle kunna medföra högre takbegränsade utgifter.

Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras normalt det strukturella sparandet om de högre utgifterna följer av nya reformer eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till målet för det finansiella sparandet. Det beror på att målet är formulerat på ett sätt som normalt tillåter att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabili-

satorerna, främst utgifter för arbetslöshetsersättningen, försvagar den offentliga sektorns finansiella sparande vid en försvagning av konjunkturen. Vidare är de takbegränsade utgifterna i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet, och de kan därför bli högre om priser och löner utvecklas snabbare än väntat. Automatiska utgiftsökningar av detta slag kan därmed ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Det behövs emellertid inte leda till en konflikt med målet för det finansiella sparandet, eftersom även den offentliga sektorns inkomster tenderar att bli högre när priser och löner utvecklas snabbare än väntat.

Utgiftstaket bör inte betraktas som ett utgiftsmål. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Genomförandet av reformer på utgiftssidan kommer att ske först efter avstämning mot målet för det finansiella sparandet och de inkomstförstärkningar som i så fall kan komma att krävas.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

I den aktuella prognosen ökar de takbegränsade utgifterna med i genomsnitt 3,3 procent per år 2015–2019, vilket främst beror på att utgifterna till viss del direkt påverkas av den allmänna utvecklingen av priser och löner. Det är något snabbare än den historiska ökningen sedan utgiftstaket infördes. Den årliga genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna uppgick till 2,9 procent 1998–2014. Trots att de takbegränsade utgifterna ökar relativt snabbt historiskt sett, ökar budgeteringsmarginalen också förhållandevis snabbt och uppgår för 2018 och 2019 till 4,7 respektive 7,1 procent av de takbegränsade utgifterna. Det innebär att budgeteringsmarginalen överstiger regeringens riktlinje för säkerhetsmarginalens minsta storlek för dessa år.

Tabell 5.4 Utgiftstak 2015–2019

Miljarder kronor om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 107	1 158	1 204	1 262	1 319 ¹	1 378 ¹
Regeringens förslag till nivåer på utgiftstaket		1 158	1 215	1 274	1 332	1 392 ²
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag ³	10	51	46	58	58	60
Utgiftstak, procent av BNP	28,3	28,3	28,4	28,5	28,6	28,7
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,7	28,0	28,3	28,5	28,6	28,7
Utgiftstak, fasta priser ⁴	1 107	1 144	1 180	1 212	1 240	1 266
Takbegränsade utgifter	1 096	1 113	1 198	1 241	1 273	1 301
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	28,0	27,2	28,0	27,8	27,3	26,8
Takbegränsade utgifter, fasta priser ⁴	1 096	1 100	1 163	1 181	1 185	1 183
Budgeteringsmarginal	11	45	17	33	59	91
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,0	4,0	1,4	2,7	4,6	7,0
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,3	1,1	0,4	0,7	1,3	1,9
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,9	-0,9	-0,9	-0,5	0,0	0,3
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-1,2	-0,4	-0,4	-0,3	0,0	0,3
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	50,4	49,6	49,9	49,8	49,5	49,2

¹ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2018 och 2019 i 2015 års ekonomiska vårproposition.

² Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå 2019 i denna proposition.

³ Avser förändringen jämfört med föregående år vid det tillfälle utgiftstakets nivå föreslogs till riksdagen för första gången. Den årliga förändringen kan efter det tillfället förändras till följd av tekniska justeringar.

⁴ Beräkningen i fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är deflaterade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är deflaterade med deflatorn för BNP. Samma metod har använts för beräkningen av utgiftstaket i fasta priser (med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för innevarande år, har behandlats som transfereringsanslag).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Om storleken på budgeteringsmarginalen vid fastställandet av utgiftstaket endast skulle motsvara den minsta storleken som av osäkerhetsskäl bör upprätthållas, kan dock detta begränsa möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under mandatperioden.

Om det under de kommande åren successivt bedöms uppstå ett budgetutrymme är det däremot rimligt att det kan utnyttjas för reformer på budgetens utgiftssida. Hur stort det potentiella utrymmet för reformer på utgiftssidan slutligen blir begränsas bl.a. av hur stor del av budgeteringsmarginalen som under de kommande åren eventuellt tas i anspråk av andra typer av utgiftsökningar, t.ex. till följd av oförutsedda ökningar av volymer i de rättighetsbaserade transfereringssystemen.

Om hela utrymmet som kan tas i anspråk under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2019, dvs. drygt 70 miljarder kronor, utnyttjas för högre utgifter, skulle det ge en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 4,4 procent per år 2015–2019.

Utgiftstaket och de totala offentliga utgifternas förhållande till BNP

De nivåer på utgiftstaket som regeringen föreslagit, inklusive förslaget för 2018 i denna proposition, innebär att utgiftstaket växer i relation till BNP (se diagram 5.1). Därmed ger utgiftstakets nivåer möjlighet för de offentliga utgifterna att växa. Nivån på utgiftstaket för 2018 uppgår till 28,6 procent av potentiell BNP, enligt bedömningen av BNP i denna proposition. Bedömningen av utgiftstakets nivå för 2019 motsvarar 28,7 procent av potentiell BNP.

Diagram 5.1 Utgiftstakets nivå 1997–2019

Procent av potentiell BNP



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

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

Uttryckt i fasta priser förväntas de takbegränsade utgifterna öka med sammanlagt ca 85 miljarder kronor 2014–2019. Ungefär 60 procent av ökningen sker i pensionssystemet, på grund av ett ökande antal pensionärer, medan resten av ökningen sker under utgiftsområdena i statens budget.

Ökningen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser om ca 85 miljarder kronor kan jämföras med den förväntade ökningen i löpande priser, som uppgår till drygt 200 miljarder kronor. Knappt hälften av den nominella utgiftsökningen fram t.o.m. 2019 (dvs. 85 av 200) beror alltså på att verksamhetsvolymerna ökar, medan resten av utgiftsökningen beror på att lönerna och priserna stiger.

Den föreslagna och bedömda nivån på utgiftstaket för 2018 och 2019 innebär att utgiftstaket uttryckt i fasta priser ökar i förhållande till föregående år (se tabell 5.4).

5.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget (se avsnitt 10.2).

Årets resultat motsvarar förändringen av det egna kapitalet. Efter justering för bl.a. realisationsvinster och realisationsförluster samt för orealiserade förluster i värdepapper respektive eventuell återföring av tidigare justeringar av orealiserade förluster erhålls det s.k. balanskravsresultatet. Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år.

Resultatet positivt för kommunsektorn

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 14 miljarder kronor 2014 (se tabell 10.1). Kommunerna redovisade ett resultat om drygt 10 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat om drygt 3 miljarder kronor. Resultatet före extraordinära poster förbättrades därmed något jämfört med 2013, då det uppgick till drygt 13 miljarder kronor. Kommunernas resultat försämrades dock med närmare 5 miljarder kronor, medan landstingens resultat förbättrades med 5 miljarder. En förklaring till att resultatutvecklingen skiljer sig åt mellan kommunerna och landstingen är att det i resultaten för 2013 ingick tillfälliga generella poster som påverkade resultaten olika. Det var dels återbetalningar av premier från AFA Försäkring, som påverkade resultaten positivt, dels effekten av sänkningen av diskonteringsräntan som används vid beräkningen av pensionsskulden och som påverkade resultaten negativt. Sammantaget tog beloppen ut varandra, men kommunerna påverkades mer av återbetalningen av premier, medan landstingen påverkades mer av den förändrade diskonteringsräntan. Landstingen påverkades mer av diskonteringsräntan eftersom de har en relativt sett större pensionsskuld till följd av en högre andel anställda som är högavlönade.

Årets resultat för kommunsektorn, inklusive extraordinära poster, uppgick 2014 till 13 miljarder kronor. Motsvarande resultat 2013 uppgick till 22 miljarder kronor. Skillnaden om 9 miljarder kronor berodde i huvudsak på att en kommun sålde kommunala bolag 2013 och därför redovisade en extraordinär intäkt.

Resultatet för 2014 torde för kommunsektorn som helhet motsvara de riktlinjer som kommuner och landsting har fastställt för god ekonomisk hushållning.

Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan som lägst 61 procent 2003 och som högst 97 procent 2006. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan som lägst 15 procent 2011 och som högst 90 procent 2006, 2007 och 2010. År 2014 redovisade 79 respektive 65 procent av kommunerna och landstingen ett nollresultat eller ett överskott.

År 2014 var det 71 kommuner som hade negativa balanskravsresultat motsvarande sammanlagt 2,2 miljarder kronor och 7 landsting som hade sammanlagt 1,2 miljarder kronor i negativa balanskravsresultat. Vid utgången av 2014 var det totalt 30 kommuner som sammanlagt hade 0,6 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat att återställa. Av landstingen var det 7 som vid utgången av 2014 hade ett underskott om sammanlagt 1,5 miljarder kronor att återställa. Om det finns synnerliga skäl kan en kommun eller ett landsting besluta om att inte återställa hela eller delar av ett negativt resultat. Det förklarar skillnaden mellan de ackumulerade negativa balanskravsresultaten och 2014 års negativa balanskravsresultat.

Stark utveckling av skatteinkomster förbättrar kommunsektorns resultat i prognos

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser bedöms skatteinkomsterna öka starkt 2016–2019 till följd av ett fortsatt förbättrat arbetsmarknadsläge. Även statsbidragen ökar på grund av regeringens satsningar inom vård, utbildning och omsorg. Kommunsektorn har därmed utrymme att både öka sin konsumtion och förbättra sitt resultat.

Sektorn som helhet klarar balanskravet med god marginal under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till 14 miljarder kronor 2015 och beräknas därefter uppgå till 14–18 miljarder kronor per år 2016–2019. Under senare delen av prognosperioden, när ekonomin är i balans, bedöms kommunsektorn uppnå ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning (se vidare avsnitt 10).

5.4 Stabilitets- och tillväxtpakten

Utöver de nationella budgetpolitiska målen är Sverige som medlem i EU även bunden av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten, som består av en korrigerande del och en förebyggande del. I den korrigerande delen, underskottsörfarandet, anges gränsvärden som innebär att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Sverige bedöms

under prognosperioden ha god marginal till dessa gränsvärden (se tabell 9.19 och diagram 9.10).

Den förebyggande delen av pakten ska säkerställa att medlemsstaterna bedriver en sund finanspolitik på medellång sikt och i ett tidigt skede förhindra att det uppstår alltför stora underskott i medlemsstaternas offentliga finanser. Varje medlemsstat har ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. för den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter och extraordinära kapitalvinster. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en viss miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Målet anses uppfyllt även om en avvikelse om 0,25 procentenheter föreligger. Sveriges medelfristiga budgetmål är -1 procent av potentiell BNP.

Medlemsstaterna ska i sina stabilitets- och konvergensprogram, som publiceras i april varje år, bl.a. redogöra för huruvida de uppfyllt sitt medelfristiga budgetmål och anpassningsbanan mot detta mål om målet inte uppfylls. Medlemsstater som inte uppfyller sina medelfristiga budgetmål förväntas följa Europeiska kommissionens riktlinjer för anpassningsbanan av det strukturella sparandet och måste även ta hänsyn till det s.k. utgiftskriteriet. Utgiftskriteriet innebär att den reala ökningen av de primära offentliga utgifterna, justerat för diskretionära skatteförändringar, ska vara lägre än ett referensvärde, som bestäms av den reala tillväxten i potentiell BNP.

I Europeiska kommissionens senaste prognos, som publicerades i maj 2015, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige ha uppgått till -1,1 procent av BNP 2014 (se tabell 5.5). Sparandet bedömdes 2015 och 2016 uppgå till -1,0 respektive -0,9 procent av BNP. Baserat på vårprognosen och utvärderingen av Sveriges konvergensprogram för 2015 gjorde Europeiska kommissionen helhetsbedömningen att det medelfristiga budgetmålet hade uppnåtts för 2014 och att Sverige kommer att uppfylla stabilitets- och tillväxtpaktens krav under prognoshorisonten. Eftersom Europeiska kommissionen gjorde bedömningen att Sverige uppfyller sitt medelfristiga budgetmål är utgiftskriteriet inte bindande.

Tabell 5.5 Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Procent av BNP respektive årlig procentuell förändring, prognos

	2014	2015	2016
Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)			
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP ¹	-1,1	-1,0	-0,9
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0 ³
Uppföljning utgiftskriteriet			
Primära offentliga utgifter just. för diskretionära skatteförändringar, real årlig procentuell förändring ²	2,4	0,7	1,6
Referensvärde: potentiell BNP-tillväxt	1,9	1,9	1,9

¹ Enligt Europeiska kommissionens vårprognos, maj 2015.

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

³ MTO ska ses över vart tredje år, vilket innebär att en översyn kommer att ske mot slutet av 2015.

Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Om Sveriges strukturella sparande enligt Europeiska kommissionens kommande prognoser skulle understiga det medelfristiga budgetmålet i den utsträckning att kommissionen skulle göra en samlad bedömning att målet inte uppnås, skulle regeringen i Sveriges konvergensprogram behöva redogöra för hur det medelfristiga budgetmålet ska nås.

Europeiska kommissionen ska se över de medelfristiga budgetmålen vart tredje år. Nästa översyn kommer att ske mot slutet av 2015. Referensvärdet för utgiftskriteriet ska, fr.o.m. 2016, revideras årligen i samband med Europeiska kommissionens vårprognos.⁷⁹

Sammanfattningsvis kan regeringen konstatera att marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda och att Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen under prognoshorisonten. Marginalerna till de ramar som sätts av det medelfristiga budgetmålet är emellertid små.

⁷⁹ Tidigare reviderades referensvärdet i samband med översynen av det medelfristiga budgetmålet, dvs. vart tredje år. Under övergången till en årlig översyn får medlemsstaterna välja mellan det befintliga och det reviderade referensvärdet för 2016. För 2017 och framåt kommer utgiftskriteriet att utvärderas mot ett referensvärde som beräknas årligen.

5.5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

För att företag, medborgare och de finansiella marknaderna ska ha förtroende för finanspolitiken måste den vara hållbar på lång sikt. Med detta menas att de lagar och regler som bestämmer den offentliga sektorns inkomster och utgifter inte kommer att behöva genomgå omfattande förändringar på ett för dessa aktörer oväntat sätt. En hållbar finanspolitik är en förutsättning för att möta både framtida lågkonjunkturer samt de ökade utgifter som följer av den demografiska utvecklingen och andra utgiftsökande trender. En hållbar finanspolitik innebär även att förutsättningarna för kommande generationer inte får försämrats. De senaste årens utveckling i flera av euroländerna visar hur stora de samhälls-ekonomiska kostnaderna kan bli när förtroendet för finanspolitiken sviktar. Ett bristande förtroende för finanspolitiken riskerar att leda till att dess inriktning snabbt måste läggas om från åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till åtgärder för skuldsanering.

Förtroendet för finanspolitiken kan mätas på olika sätt. Ett mått är räntan på statsobligationer. I Sverige har räntan på tioåriga statsobligationer de senaste åren legat på historiskt sett låga nivåer, och endast något högre än den tyska statslåneräntan, som ofta används som jämförelsenorm (se tabell 5.6). Ett annat mått är den konsoliderade bruttoskulden som även den för svenskt vidkommande ligger på en i internationell jämförelse låg nivå, och dessutom förväntas minska framöver (se tabell 5.6 och diagram 9.9). Den finansiella nettoställningen, dvs. summan av alla finansiella tillgångar och skulder, är positiv. Dessa indikatorer tyder således på att förtroendet för den svenska finanspolitiken är högt.

Tabell 5.6 Finanspolitiska nyckeltal

Procent av BNP, procent respektive procentenheter

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Konsoliderad bruttoskuld	44,3	43,8	42,7	41,6	40,0	38,3
Finansiell nettoställning	19,1	17,3	15,5	14,3	13,5	13,1
Tioårig statslåneränta	1,7	0,7 ¹				
Räntedifferens mot Tyskland, 10-årig statsobl.	0,5	0,2 ¹				

¹ Avser utfall för månaderna januari–augusti.

Källor: Statistiska centralbyrån, Ecowin och egna beräkningar.

Regeringen och ett antal granskare av svensk ekonomi gör även bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. Syftet med dessa hållbarhetsbedömningar är att fånga upp tecken på att finanspolitiken kommer att behöva läggas om, så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas i god tid.

Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet mäts ofta med hjälp av de s.k. S1- och S2-indikatorerna. S1 visar hur mycket budgeten behöver förstärkas eller försvagas för att den offentliga skulden ska motsvara en viss andel av BNP vid en given tidpunkt. I denna proposition redovisas vad som 2016 krävs för att den offentliga skulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030. S2 visar hur mycket budgeten behöver förstärkas eller försvagas vid samma tidpunkt för att de offentliga finanserna ska gå jämnt ut över en oändlig tidshorisont. Ett negativt värde på dessa indikatorer innebär att en permanent budgetförsvagning är möjlig utan att finanspolitiken blir ohållbar, medan ett positivt indikatorvärde pekar på att en permanent budgetförstärkning är nödvändig.

En mer utförlig analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet presenteras i de ekonomiska vårpropositionerna. De hållbarhetsberäkningar som har gjorts i samband med denna proposition visar på mycket små skillnader i förhållande till beräkningarna i 2015 års ekonomiska vårproposition. Finanspolitiken i Sverige bedöms fortsatt vara långsiktigt hållbar (se tabell 5.7). De båda S-indikatorerna har negativa värden, dvs. det går teoretiskt sett att permanent försvaga det offentliga sparandet något utan att finanspolitiken blir ohållbar. S2-värdet är dock marginellt mindre i absoluta tal än motsvarande värde i vårpropositionen.

Tabell 5.7 Indikatorer på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*Procent av BNP*

	S1	S2
2015 års ekonomiska vårproposition	-1,5	-1,1
Budgetpropositionen för 2016	-1,5	-1,0

Källa: Egna beräkningar.

De båda S-måtten ger en i teoretisk mening välgrundad bild av finanspolitikens långsiktiga konsekvenser. Samtidigt är måtten känsliga för olika beräkningsantaganden. Indikatorerna kan därmed inte användas för att direkt bedöma storleken på ett budgetutrymme, utan ska snarare ses som indikatorer på konsekvenserna av den förda finanspolitiken över två längre tids-horisonter. Indikatorvärdena måste tolkas med försiktighet. Ett högt indikatorvärde i absoluta termer innebär dock att sannolikheten är högre för att finanspolitiken är ohållbar och måste läggas om.