

RiR 2008:30

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

*Regeringens redovisning i budgetpropositionen
för 2009*

ISBN 978 91 7086 169 7

RiR 2008:30

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Regeringen
Finansdepartementet

Datum 2008-12-12
Dnr 31-2008-1086

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2009. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

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

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

Eva Lindström

Jonas Norlin

För kännedom:
Finanspolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
2 Uppföljning av överskottsmålet	13
2.1 Regeringens redovisning av överskottsmålet	13
2.2 Indikatorerna kan tolkas på flera sätt	15
2.3 Överskottsmålets syfte är oklart	21
2.4 Rekommendationer	25
3 Redovisning av budgeteffekter	27
3.1 Bakgrund	27
3.2 Regeringens redovisning av budgeteffekter	28
3.3 Tydlighet och konsistens	30
3.4 Rekommendationer	33
4 Redovisning av potentiell BNP	35
4.1 Bakgrund	35
4.2 Regeringens redovisning av potentiell BNP	36
4.3 Bedömningar av potentiell BNP	37
4.4 Rekommendationer	40
5 Teknisk justering av utgiftstaket	41
5.1 Bakgrund	41
5.2 Effekter av tidigarelagd amortering	41
5.3 Rekommendation	43
Referenser	45
Bilaga 1 Begreppsförklaringar	47
Bilaga 2 Tabeller från budgetpropositionen	53
Bilaga 3 Underlag till potentiell BNP	59

Sammanfattning

Regeringen har vid flera tillfällen understrukt att en förutsättning för tilltron till finanspolitiken är att tillämpningen av det finanspolitiska ramverket följs upp på ett tydligt sätt. Centrala delar i ramverket är överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet. Denna granskningsrapport ingår i en serie granskningar av hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket. De frågor som tas upp i rapporten handlar om uppföljningen av överskottsmålet, redovisningen av budgeteffekter och potentiell BNP samt justeringar av utgiftstaket i budgetpropositionen för 2009. Samtliga dessa frågor har behandlats i tidigare granskningsrapporter. Granskningen visar att det finns möjligheter att ytterligare förbättra det beslutsunderlag regeringen lämnar till riksdagen. Riksrevisionens viktigaste slutsatser och rekommendationer redovisas nedan.

Redovisningen av överskottsmålet kan förbättras

Regeringens redovisning av överskottsmålet är fortfarande bristfällig. Redovisningen är betydligt svagare än för utgiftstaket där preciserade bedömningar av budgeteringsmarginalen presenteras. För överskottsmålet anges inga preciserade bedömningar av målavvikelsens storlek.

Samtliga indikatorer regeringen använder för att utvärdera överskottsmålet ligger över den målsatta nivån och avvikelserna ökar fram till 2011. Den förändring av finanspolitiken som är nödvändig för att uppnå målet varierar kraftigt beroende på vilken indikator som används. Skillnaderna är så pass stora att indikatorerna ger ett mycket svagt stöd för en bestämd inriktning av finanspolitiken.

Det finns en konflikt på längre sikt mellan två av de motiv till överskottsmålet som regeringen angett. Om framtida generationer ska få tillgång till dagens offentliga servicenivå utan att skatterna höjs, måste underskott i de offentliga finanserna tillåtas på sikt. Det innebär att marginalen till stabilitetspaktens underskottsgräns minskar. Det är oklart hur regeringen ser på denna målkonflikt.

Riksrevisionens rekommendationer:

För att förbättra uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserad bedömning av hur stora förändringar av finanspolitiken uttryckt i miljarder kronor som krävs för att överskotts-

målet ska uppnås. En sådan bedömning bör göras på ett enhetligt och tydligt sätt i varje ekonomisk proposition, oavsett om sparandet ligger över eller under målet. Regeringen bör alltid ange en plan för hur överskottsmålet ska uppnås.

Regeringen bör ange hur indikatorerna ska tolkas i de fall de visar på olika värden. Regeringen bör även ange om någon av indikatorerna har en större betydelse än de övriga i bedömningen av finanspolitikens förhållande till överskottsmålet.

Regeringen bör förtydliga sin syn på syftet med överskottsmålet.

Redovisningen av budgeteffekterna är otydlig

Redovisningen av budgeteffekterna av regeringens förslag är svårtillgänglig. Terminologin i rubriker, underrubriker och delposter i effekt-tabellerna varierar mellan olika avsnitt. Sambandet mellan olika tabeller är oklar och det saknas ofta tydliga läsanvisningar.

Riksrevisionens rekommendationer:

Det pågående arbetet i Finansdepartementet med en tydligare och mer sammanhängande redovisning av budgeteffekterna av regeringens förslag bör påskyndas. I detta arbete bör stor vikt läggas vid förklarande text så att sambandet mellan olika tabeller tydligt framgår.

Redovisningen av potentiell BNP är alltför knapphändig

Redovisningen av potentiell BNP har förbättrats något under senare år men är fortfarande mycket knapphändig. Bedömningarna av såväl historiska nivåer som den prognostiserade utvecklingen revideras regelmässigt utan att en helhetsbild ges av revideringarna och de bakomliggande motiven.

Riksrevisionens rekommendationer:

Bedömningarna av potentiell BNP bör ägnas större utrymme i de ekonomiska propositionerna mot bakgrund av den betydelse som variabeln har för finanspolitikens utformning. Revideringar jämfört med tidigare bedömningar bör förklaras på ett tydligare sätt. De beräkningar som ligger bakom bedömningarna kan lämpligen redovisas i den aviserade skriftserien från Finansdepartementet om beräkningsmetoder.

Tillämpningen av principerna för justeringar av utgiftstaket bör ses över

I budgetpropositionen föreslår regeringen att Vägverket och Banverket tillförs medel 2008 för att amortera lån i Riksgälden. Därmed minskar amorteringarna under 2009–2011. Minskningen av amorteringarna är i sig saldoneutral men skapar ett utrymme under utgiftstaket vilket, om det utnyttjas, skulle försämra det finansiella sparandet i staten. Enligt regeringens principer för takjusteringar borde därför en justering av utgiftstaket ha föreslagits.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör se över tillämpningen av principerna för så kallade tekniska justeringar av utgiftstaket. Detta är särskilt angeläget om den uttalade ambitionen att undvika upplåning direkt i Riksgälden för att finansiera investeringar i infrastruktur medför ytterligare förtida amorteringar av befintliga lån.

1 Inledning

Under det senaste decenniet har finanspolitiken omgärdats av ett antal preciserade mål och restriktioner. Riksdagen har beslutat att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. De statliga utgifterna begränsas av ett utgiftstak som inte får överskridas. Utgiftstaket omfattar statsbudgetens samtliga utgiftsområden förutom statsskuldsräntor samt utgifterna inom det lagstadgade ålderspensionssystemet. Utgiftstaket beslutas av riksdagen tre år före det aktuella budgetåret. För kommuner och landsting gäller att de inte får budgetera med underskott och att ett negativt resultat ska återställas inom tre år. Tillsammans med regler för beredningsprocessen i Regeringskansliet och beslutsprocessen i riksdagen utgör dessa mål och restriktioner det så kallade finanspolitiska ramverket.

Syftet med denna granskningsrapport är att bedöma hur det finanspolitiska ramverket tillämpas och hur de finanspolitiska målen följs upp och redovisas i budgetpropositionen för 2009. Granskningen har koncentrerats till några områden som Riksrevisionen bedömer vara av central betydelse för det finanspolitiska ramverket. Det är viktigt att det beslutsunderlag regeringen lämnar till riksdagen är av hög kvalitet och tydligt beskriver den inriktning regeringen föreslår för finanspolitiken.

Ett väl utformat ramverk som tillämpas på ett konsistent sätt skapar förtroende för finanspolitiken och förbättrar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Regeringen har understrukit att en väsentlig förutsättning för tilltron till finanspolitiken är att tillämpningen av det finanspolitiska ramverket följs upp på ett tydligt sätt.¹

Riksrevisionen har under de senaste åren granskat olika delar av det finanspolitiska ramverket. En utgångspunkt för denna granskning är de samlade rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till regeringen i tidigare rapporter.² Dessa har varit inriktade på

- kvaliteten i prognosunderlagen (RiR 2006:23 och RiR 2007:5)
- hanteringen av de finanspolitiska målen (RiR 2006:27, RiR 2007:21 och RiR 2007:22)
- beräknings- och redovisningsfrågor (RiR 2007:3, RiR 2007:16, RiR 2007:26 och RiR 2008:17).

¹ Prop. 2007/08:100 s. 39.

² Bedömningarna i dessa granskningar har i sin tur ofta baserats på de krav som budgetdokument bör uppfylla enligt OECD och IMF. Se "Best Practices for Budget Transparency", OECD 2001, respektive "Manual on Fiscal Transparency", IMF 2001.

Därutöver har Riksrevisionen granskat hur det finanspolitiska ramverket tillämpats i 2008 års ekonomiska vårproposition och Årsredovisning för staten 2006 och 2007 (RiR 2008:15, RiR 2007:13 och RiR 2008:20). Riksrevisionen avser att fortsättningsvis löpande granska tillämpningen av ramverket och uppföljningen av de budgetpolitiska målen i de ekonomiska propositionerna och årsredovisningarna för staten.

En annan utgångspunkt för granskningen är regeringens egna utfästelser om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringen har uttryckt en ambition att förtydliga uppföljningen av de finanspolitiska målen och redovisningen till riksdagen och allmänheten.³ Dessa utfästelser har i stor utsträckning legat i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

Granskningsrapporten är disponerad på följande sätt. Kapitel 2 behandlar uppföljningen av överskottsmålet och tolkningen av de indikatorer regeringen använder för att bedöma målavvikelserna. För att värdera den föreslagna politiken i förhållande till de budgetpolitiska målen är en tydlig beskrivning av åtgärdernas effekter på statsbudgeten och de offentliga finanserna nödvändig. Kapitel 3 granskar presentationen av det mycket omfattande sifferunderlaget om budgeteffekterna. Bedömningen av ekonomins potentiella produktionsförmåga spelar en viktig roll i regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning. I kapitel 4 diskuteras redovisningen av potentiell BNP. Ett tidigare beslutat utgiftstak kan behöva ändras för att bibehålla takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna och överskottsmålet. Flera sådana så kallade tekniska justeringar av taket föreslogs i budgetpropositionen. I kapitel 5 diskuteras om inte ytterligare en justering hade varit motiverad.

Termer och begrepp som används i denna rapport förklaras i bilaga 1. Bilaga 2 innehåller ett antal tabeller med budgeteffekter från budgetpropositionen och bilaga 3 ett sifferunderlag om potentiell BNP. För enkelhets skull används beteckningen BP2009 för budgetpropositionen för 2009, VP2008 för 2008 års ekonomisk vårproposition, etc. Vid hänvisning till både budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen används termen "ekonomiska propositioner".

³ Prop. 2006/07:100 s. 84.

2 Uppföljning av överskottsmålet

Riksrevisionens slutsatser:

Regeringens redovisning av överskottsmålet är fortfarande bristfällig. Redovisningen är betydligt svagare än för utgiftstaket där preciserade bedömningar av budgeteringsmarginalen presenteras. För överskottsmålet anges inga preciserade bedömningar av målavvikelsens storlek.

Samtliga indikatorer regeringen använder för att utvärdera överskottsmålet ligger över den målsatta nivån och avvikelserna ökar fram till 2011. Den förändring av finanspolitiken som är nödvändig för att uppnå målet varierar kraftigt beroende på vilken indikator som används. Skillnaderna är så pass stora att indikatorerna ger ett mycket svagt stöd för en bestämd inriktning av finanspolitiken.

Det finns en konflikt på längre sikt mellan två av de motiv till överskottsmålet som regeringen angett. Om framtida generationer ska få tillgång till dagens offentliga servicenivå utan att skatterna höjs måste underskott i de offentliga finanserna tillåtas på sikt. Det innebär att marginalen till stabilitetspaktens underskottsgräns minskar. Det är oklart hur regeringen ser på denna målkonflikt.

2.1 Regeringens redovisning av överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att de offentliga finanserna ska uppvisa ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁴ Regeringen framhåller i BP2009 att "det är viktigt att det finns klara principer för hur avstämningen mot överskottsmålet för den offentliga sektorn ska göras".⁵ Eftersom målet gäller för en av regeringen inte definierad tidsperiod, "en konjunkturcykel", måste uppföljningen ske indirekt med hjälp av tre olika indikatorer som sägs ha "olika styrkor och svagheter och kompletterar varandra".⁶ De tre indikatorerna är:

- det genomsnittliga finansiella sparandet räknat från 2000
- ett sjuårigt medelvärde för det finansiella sparandet rensat från engångseffekter beräknat på sparandet det aktuella året, de tre föregående och det tre efterföljande åren

⁴ Överskottet avser finansiellt sparande enligt nationalräkenskaperna.

⁵ Avsnitt 4.2 s. 91 i prop. 2008/09:1.

⁶ Ibid.

- det strukturella sparandet, det vill säga finansiellt sparande justerat för konjunkturreffekter, engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster

Både i VP2008 och i BP2009 förs en diskussion om hur uppföljningen av överskottsmålet i princip ska gå till. De tre indikatorerna beskrivs samtidigt som osäkerheten i bedömningarna understryks. Hur de tre olika indikatorerna kompletterar varandra, och vilka styrkor och svagheter de har, diskuteras dock aldrig på något mer utförligt sätt. Principdiskussionen sammanfattas med att en samlad bedömning av samtliga indikatorer måste göras när överskottsmålet utvärderas. Osäkerheten i bedömningarna och risken för ”mycket sämre offentlig finansiell utveckling än prognostiserat gör att det finns goda skäl att inte för snabbt till fullo inteckna ett visst bedömt framtida reformutrymme”.⁷

Efter propositionens principiellt inriktade avsnitt redovisas uppföljningen av överskottsmålet. Indikatorernas värden sammanfattas i en tabell.⁸ Av tabellen framgår att 7-årsindikatorn har värdet 2,1 procent 2008, det år indikatorn beräknas på sparandet 2005–2011. Även det genomsnittliga sparandet från 2000 och det strukturella sparandet ligger väl över 1 procent 2008 och fortsätter öka 2009 till 2011, se tabell 2:1 nedan. Indikatorernas värden kommenteras dock endast kortfattat utan att någon preciserad bedömning av målavvikelsens storlek redovisas. Alla tre indikatorerna pekar enligt regeringen på att det finns ”ett visst tillkommande reformutrymme”.⁹ Storleken på reformutrymmet preciseras dock inte. Inte heller i det avsnitt i propositionen där det aktuella reformutrymmets storlek bedöms (avsnitt 4.1.1.) sägs mer än att indikatorerna pekar på ett visst reformutrymme men att det på grund av osäkerheten i bedömningarna är lämpligt att begränsa de reformer som faktiskt genomförs till 32 miljarder kronor 2009 och ytterligare 4 miljarder kronor 2010. Samtidigt framhåller regeringen i sammanfattningen av det aktuella kapitlet att finanspolitiken, med hänsyn tagen till rimliga säkerhetsmarginaler, ligger i linje med överskottsmålet.¹⁰ Här förefaller regeringen tolka överskottsmålet som en nedre gräns som sparandet inte får underskrida.

Riksrevisionen har tidigare granskat uppföljningen av överskottsmålet i de ekonomiska propositionerna från 2000 och framåt.¹¹ För att målet ska vara styrande för politiken bör regeringen enligt Riksrevisionen redovisa en bedömning av målavvikelsens storlek och ange en plan för i vilken takt av-

⁷ S. 93 i prop. 2008/09:1.

⁸ Se tabell 4.1 i prop. 2008/09:1.

⁹ Se avsnitt 4.3, s. 93–94 i prop. 2008/09:1.

¹⁰ Sammanfattning till kapitel 4, s. 87 i prop. 2008/09:1.

¹¹ Se ”Regeringens uppföljning av överskottsmålet” (RiR2006:27) och ”Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition” (RiR 2008:15).

vikelsen ska åtgärdas. Detta innebär att målavvikelsens storlek ska presenteras enligt de olika indikatorerna uttryckt i miljarder kronor. Eftersom det finns tre indikatorer måste dessutom regeringens samlade bedömning av hur sparandet förhåller sig till målet på medellång sikt redovisas. En plan för hur målavvikelsen ska hanteras bör enligt Riksrevisionen ange över vilken tidsperiod målavvikelsen ska elimineras, om anpassningen av olika skäl (som ska anges) bör göras framtung eller baktung, om det är lämpligt att återta hela avvikelsen i det medelfristiga perspektivet samt hur återtagandet av avvikelsen fördelas mellan utgifter och inkomster. Den sistnämnda bedömningen hänger nära samman med det förslag till utgiftstak som regeringen lämnar för det tredje tillkommande budgetåret. Regeringen bör kommentera osäkerheten i bedömningarna och ange att planen kommer att ändras om senare bedömningar visar på ändrade förhållanden.

Den bristfälliga redovisningen av avvikelserna från överskottsmålet kan jämföras med den mer utförliga redovisning som görs för utgiftstaket. Här presenterar regeringen en preciserad bedömning av budgeteringsmarginalen uttryckt i miljarder kronor (med en decimal) för det tredje tillkommande budgetåret. I det fall utgiftstaket riskerar att överskridas är regeringen skyldig att presentera åtgärder för att hindra detta. Att föreslå ett utgiftstak tre år i förväg och redovisa budgeteringsmarginalens storlek på detta tydliga sätt är av avgörande betydelse för det finanspolitiska ramverket. Om redovisningen av utgiftstaket hade begränsats till att "det förefaller finnas ett visst utrymme under taket, men osäkerheten är stor" skulle hela tanken med ett medelfristigt budgetperspektiv hotas. Eftersom de takbegränsade utgifterna utgör omkring 60 procent av samtliga offentliga utgifter är det viktigt att taket sätts på en nivå där det stöder överskottsmålet, givet regeringens syn på de framtida skatteinkomsterna.¹² Så länge endast utgiftstaket redovisas på ett preciserat sätt, medan dess förhållande till överskottsmålet är oklart, kommer utgiftstaket att hänga i luften.

2.2 Indikatorerna kan tolkas på flera sätt

Orsaken till att överskottsmålet inte går att följa upp på ett entydigt sätt utan att detta måste ske med hjälp av indikatorer är att det målsatta sparandet beräknas som ett genomsnitt över en icke-preciserad tidsperiod, en konjunkturcykel. Riksrevisionen har tidigare föreslagit att målet omformuleras så att det genomsnittliga sparandet i stället ska motsvara 1 procent av BNP över en väldefinierad tidsperiod, från och med 2000, vilket är det år målet

¹² Se avsnitt 2 i OECD:s Economic Survey of Sweden, 2008 eller "Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning (RiR 2007:22) för en mer utförlig diskussion av sambandet mellan utgiftstaket och överskottsmålet.

infördes.¹⁴ Fördelen med denna målformulering är att det genomsnittliga sparandet från 2000 är lätt att beräkna. Målavvikelsens storlek ett visst år och ett potentiellt besparingsbehov eller reformutrymme uttryckt i miljarder kronor kan därmed fastställas. Den vinst i enkelhet och transparens som den alternativa målformuleringen ger förefaller inte heller motverkas av en förlust i ändamålsenlighet. Även denna målformulering tillåter att sparandet avviker från det önskvärda värdet ett enskilt år om hänsyn behöver tas till den konjunkturella utvecklingen. Den alternativa målformuleringen ändrar inte heller nivån på det förväntade genomsnittliga sparandet över en längre tidsperiod. Regeringen har inte kommenterat detta förslag eller angivit några skäl till att en omformulering av målet inte är önskvärd.

Tabell 2:1 Finansiellt sparande i offentlig sektor i BP2009 samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finansiellt sparande	2,8	1,1	1,6	2,5	2,2	1,8	1,4	1,0
genomsnitt från 2000	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6
7-årsindikatorn	2,1	2,2	2,2	1,9	1,7
strukturellt sparande	2,8	1,9	2,2	2,7	2,1	1,7	1,4	1,0
BNP-gap	-0,7	-1,7	-1,4	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
genomsnitt från 2000	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
centrerat sjuårssnitt	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-0,5

Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Tabell 2:1 visar indikatorernas värden och regeringens bedömning av BNP-gapet under perioden 2008–2011 så som de presenteras i BP2009. Indikatorerna har av Riksrevisionen beräknats även för åren 2012–2015 utifrån det finansiella sparandet i den långsiktiga kalkyl som presenteras i kapitel 8 i budgetpropositionen. Av tabellen framgår att samtliga indikatorer ligger väsentligt över målnivån på 1 procent av BNP under hela perioden 2008–2015. Ett undantag är det strukturella sparandet som minskar till 1 procent 2015 genom en antagen budgetförsvagning i form av en så kallad "teknisk justering".¹⁵ I kapitel 8 i budgetpropositionen beskrivs detta som att överskottsmålet uppnås. Att de två andra indikatorerna visar på ett sparande som ligger väsentligt över det målsatta kommenteras inte. Det genomsnittliga sparandet från 2000 uppgår till 1,6 procent av BNP 2015 och

¹⁴ Se "Regeringens uppföljning av överskottsmålet" (RiR 2006:27).

¹⁵ Den tekniska justeringen innebär att sparandet i den offentliga sektorn sänks till 1 procent av BNP genom en odefinierad transferering från staten till hushållen. Denna transferering ökar hushållens konsumtionsutgifter men antas i övrigt inte påverka ekonomins funktionssätt. Se s. 251–252 i prop. 2008/09:1 för regeringens beskrivning och motivering av den tekniska justeringen. Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen har båda framfört att den tekniska justeringen minskar tydligheten i redovisningen av de långsiktiga beräkningarna. Se s. 19 i finanspolitiska rådets rapport 2008 respektive RiR 2007:21.

7-årsindikatorn visar på 1,7 procent av BNP 2012, det år då indikatorvärdet beräknas för åren 2009–2015. Om dessa indikatorer används för att utvärdera finanspolitiken blir den nödvändiga budgetförsvagningen för att uppnå målet betydligt större.

I diagram 2:1–3 visas indikatorernas utveckling 2008–2015 i regeringens beräkning i BP2009 samt i två stiliserade räkneexempel. I det första räkneexemplet inriktas finanspolitiken på att sänka det genomsnittliga sparandet från 2000 till 1 procent av BNP 2015. I det andra exemplet inriktas finanspolitiken på att 7-årsindikatorn ska nå 1 procent av BNP 2012, det år det 7-åriga medelvärdet beräknas för åren 2009–2015. I alla tre scenarier är skatteuttaget och sparandet 2015 på en sådan nivå att finanspolitiken är långsiktigt hållbar enligt den indikator regeringen använder för att bedöma finanspolitikens långsiktiga egenskaper.¹⁶ Syftet med räkneexemplen är att visa att de uppmätta målavvikelserna, och därmed behovet att anpassa finanspolitiken, varierar kraftigt beroende på vilken indikator som används för att bedöma måluppfyllelsen.¹⁷ Skillnaderna i målavvikelse är så pass stora i de tre scenarierna att indikatorerna ger ett mycket svagt stöd för en bestämd inriktning av finanspolitiken.

Diagram 2:1 visar att det finansiella sparandet ökar 2010 och 2011 i regeringens beräkning och att detta bidrar till att höja alla tre indikatorerna.¹⁸ 2012 införs den ”tekniska” budgetförsvagningen i beräkningen, vilket gör att det finansiella sparandet gradvis minskar till 1 procent av BNP fram till 2015. Det innebär att även det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn sjunker något de sista åren i diagrammet, men båda indikatorerna ligger klart över 1 under hela perioden.

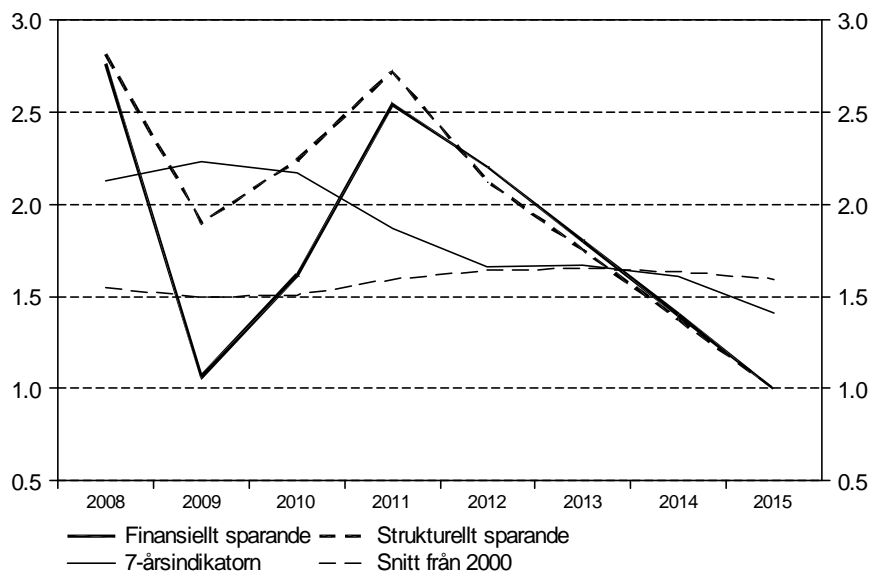
I räkneexempel 1 genomförs en relativt kraftig försvagning av sparandet redan 2009 så att ett underskott motsvarande drygt 1 procent av BNP uppstår. Eftersom 2009 enligt regeringens bedömning är ett utpräglat lågkonjunkturår med ett BNP-gap på –1,7 procent, se tabell 2:1, är det strukturella sparandet trots det nära noll. Under åren därefter antas finanspolitiken anpassas så att det genomsnittliga sparandet räknat från 2000 närmar sig 1 procent av BNP. För att detta ska vara möjligt måste det finansiella sparandet öka gradvis fram till 2015. Av diagram 2:2 framgår att denna finanspolitik leder till att såväl det strukturella sparandet som 7-årsindikatorn kommer att vara positiva men ligga under 1 procent 2010–2015.

¹⁶ Den så kallade S2-indikatorn. Se avsnitt 8.4 och bilaga 3 till prop. 2008/09:1 för regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

¹⁷ I räkneexemplen ändras endast hushållens inkomstskatter så att det offentliga sparandet når önskad storlek, medan de offentliga utgifterna och det makroekonomiska underlaget är detsamma som i regeringens beräkning.

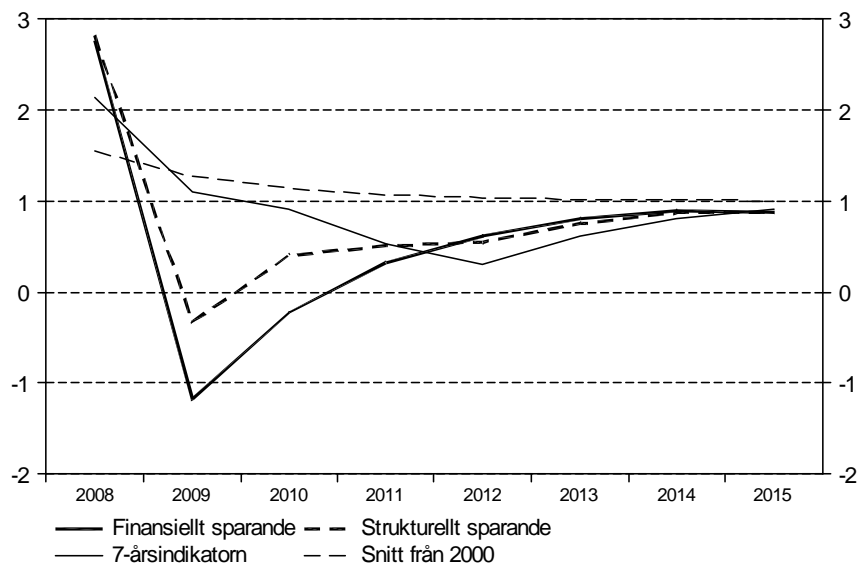
¹⁸ För 7-årsindikatorn gäller detta 2008 och 2009 då den beräknas för åren 2005–2011 respektive 2006–2012.

Diagram 2:1 Finansiellt sparande i offentlig sektor i BP2009 samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet



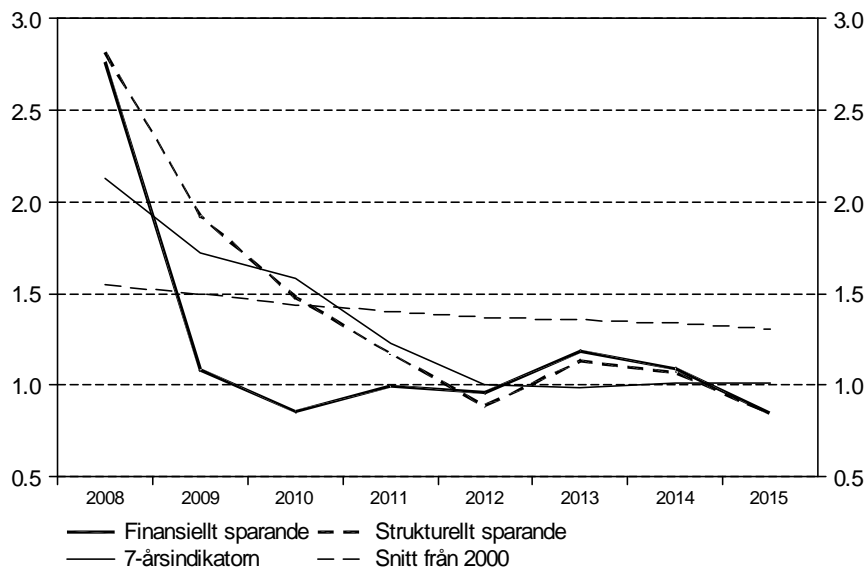
Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Diagram 2:2 Finansiellt sparande och målindikatorer i räkneexempel 1



Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Diagram 2:3 Finansiellt sparande och målindikatorer i räkneexempel 2



Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

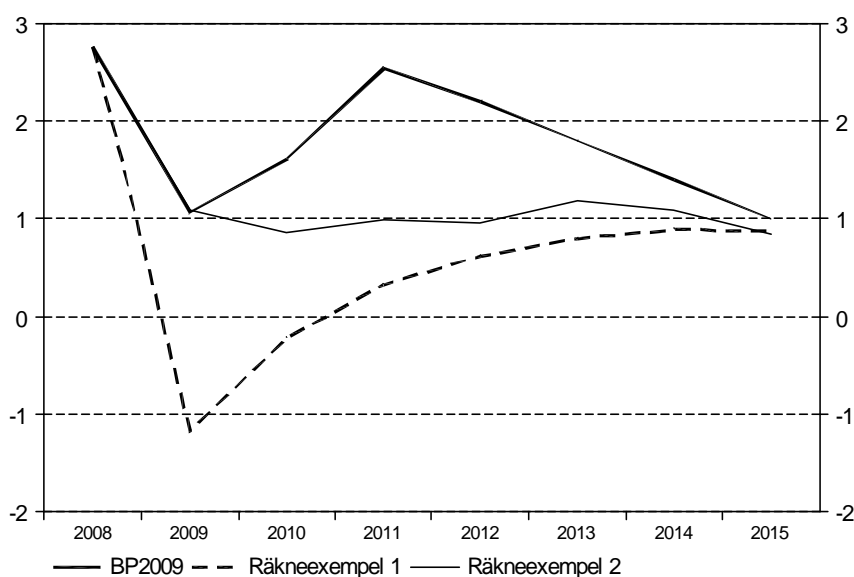
I räkneexempel 2 anpassas finanspolitiken så att 7-årsindikatorn minskar till 1 procent 2012 och sedan ligger kvar på denna nivå. För att detta ska vara möjligt måste det finansiella sparandet ligga nära 1 procent av BNP under alla år 2010–2015, se diagram 2:3. En sådan utveckling får till följd att även det strukturella sparandet sjunker till omkring 1 procent av BNP 2011 och sedan ligger kvar kring denna nivå. Det genomsnittliga sparandet från 2000 minskar emellertid så långsamt i detta alternativ att det endast når ned till cirka 1,3 procent av BNP 2015.

Diagram 2:4 visar det finansiella sparandet i regeringens beräkning i BP2009 och i de båda alternativa scenarierna. Diagrammet visar att det finansiella sparandet 2015 är ungefär detsamma i alla tre beräkningarna men att det under åren fram till dess är möjligt att temporärt ha ett avsevärt lägre sparande utan att överskotts målet frångås. Diagrammet visar att sparandet kan sänkas mest om målavvikelsen bedöms med det genomsnittliga sparandet från 2000. Det är den indikator som är mest trögörlig eftersom den är ett genomsnitt för sparandet under en lång tidsperiod. Även 7-årsindikatorn är relativt svår att påverka på kort sikt medan det strukturella sparandet inte bär med sig någon historia och därmed är enklast att påverka.

Det är viktigt att understryka att de förändringar av finanspolitiken som kan genomföras för att det genomsnittliga sparandet från 2000 respektive 7-årsindikatorn ska uppnå önskade värden 2015 är temporära, och att det endast är den "tekniska justeringen" som representerar ett permanent reformutrymme. Det pekar på en svaghet i styrningen av finanspolitiken mot

ett genomsnittligt sparande. Om finanspolitiken är inriktad så att sparandet i genomsnitt blir för högt över en konjunkturcykel, måste sparandet temporärt sänkas under det långsiktigt eftersträvade genomsnittet om anpassningen ska ske under en någorlunda kort tidsperiod. Detta kan inte åstadkommas genom permanenta förändringar utan endast genom temporära åtgärder som återtas. En sådan styrning riskerar att göra finanspolitiken kortsiktig och svårförutsägbar.

Diagram 2:4 Finansiellt sparande i BP2009 och de alternativa scenarierna



Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Slutsatserna av de alternativa beräkningarna är att finanspolitiken kan ges flera olika inriktningar på medellång sikt utan att komma i konflikt med överskottsmålet, beroende på vilken av de tre indikatorerna som används för att utvärdera måluppfyllelsen. Om tonvikten läggs på någon av genomsnittsindikatorerna kan sparandet under de närmaste åren vara betydligt svagare än det som redovisas i budgetpropositionen utan att överskottsmålet kan sägas ha frångåtts. Skillnaderna i finansiellt sparande i de olika räkneexemplen är dock endast temporära. Om finanspolitiken ska kunna betecknas som långsiktigt hållbar måste skatteuttaget vara detsamma som i regeringens beräkning efter 2015, förutsatt att de offentliga utgifterna på lång sikt utvecklas som i regeringens bedömning.

2.3 Överskottsmålets syfte är oklart

Regeringen har tidigare angivit att syftet med överskottsmålet är att hantera två typer av finanspolitiska risker:²⁰

Kortsiktig risk – Stabilisering

Ambitiösa välfärdssystem gör de offentliga finanserna känsliga för konjunkturmässiga variationer i produktion och sysselsättning.²¹ Under de senaste decennierna har de offentliga finanserna försämrats snabbt vid konjunkturlägen vid ett flertal tillfällen. Ett överskott på 1 procent i ett normalt konjunkturläge skapar en marginal till underskottsgränsen på 3 procent av BNP i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Därmed minskar risken för att underskottsgränsen överskrids vid en konjunkturavmattning. Under den senaste tidens finansiella oro har de starka svenska offentliga finanserna sannolikt bidragit till lägre räntor och ett större utrymme för diskretionär finanspolitik jämfört med en situation där regeringen varit tvungen att lånefinansiera en del av de offentliga utgifterna.

Långsiktig risk – Hållbarhet

Under de kommande decennierna minskar andelen personer i yrkesverksam ålder, medan andelen personer över 64 år ökar. Om dagens ambitionsnivå för de skattefinansierade välfärdssystemen bibehålls, börjar de offentliga utgifterna inom kort att växa snabbare än skattebaserna. För att möta denna utveckling bör sparandet i den offentliga sektorn vara högt de närmaste åren innan det demografiska utgiftstrycket ökar. Överskottsmålet bidrar till att den offentliga nettoskulden minskar som andel av BNP, vilket i sin tur leder till lägre räntebetalningar. De framtida utgiftsökningarna kan därmed klaras utan att skatterna höjs eller att den offentliga skulden blir större som andel av BNP än i dag. Om inte överskottsmålet upprätthålls faller en större del av välfärdsfinansieringen på framtida generationer. Regeringens långsiktiga beräkningar visar att ett högt sparande i den offentliga sektorn fram till 2015 innebär att dagens standard i de skattefinansierade välfärdssystemen kan upprätthållas med oförändrat skatteuttag utan att skuldkvoten växer på ett ohållbart sätt.²²

På längre sikt finns en potentiell målkonflikt mellan de båda motiven för överskottsmålet eftersom den fördelningspolitiska strategin förutsätter att dagens överskott om några år vänds till underskott om det offentliga serviceutbudet och skatteuttaget ska vara oförändrade. I BP2009 finns

²⁰ Se till exempel prop. 2007/08:1, s. 76.

²¹ En hög konjunktorkänslighet innebär samtidigt att de så kallade automatiska stabilisatorerna är stora.

²² Se avsnitt 8.4 och bilaga 3 i budgetpropositionen för en mer utförlig diskussion om finansiell hållbarhet och inkomstfördelning mellan generationer.

formuleringar som indikerar att regeringen har flyttat fokus till det första motivet för överskottsålet och tonar ned ambitionen att ge olika generationer tillgång till ett oförändrat serviceutbud finansierat med lika höga skattesatser. Regeringen kommer inte att godta ett negativt sparande när utgifterna på sikt ökar av demografiska skäl. Bland annat framhålls när det aktuella reformutrymmet diskuteras: *"Under särskilda omständigheter går det inte att utesluta att det finansiella sparandet under en viss tid blir negativt, men med en ansvarsfullt utformad finanspolitik kan i varje fall risken för att politiken i sig bidrar till detta minimeras."*²³ Uttalandet uttrycker en ovillighet att tolerera underskott även i en situation där konjunkturläget är svagt och statsskulden är låg i ett internationellt och historiskt perspektiv.

I de avsnitt där finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bedöms är förändringen i synsättet på det långsiktiga sparandet mer uttalat. Här anges: *"Det ökade utgiftstryck som följer av den demografiska utvecklingen efter 2015 kan komma att aktualisera en nedjustering av det finansiella sparandet. Ett framtida mål för det finansiella sparandet kommer dock med nödvändighet innebära att sparandet är högre än det som uppkommer i basscenariot. Ett högre sparande (jämfört med basscenariot) kommer att ställa krav på en anpassning av den ekonomiska politiken. Anpassning kan ske genom höjt skatteuttag eller genom minskade offentliga utgifter."*²⁴ Här sägs mer direkt att en anpassning av skatterna eller ambitionsnivån i det offentliga åtagandet är att föredra framför den utveckling av det finansiella sparandet som beskrivs i det långsiktiga scenariot. Det framgår också att regeringen är medveten om att detta innebär att principerna om ett oförändrat offentligt åtagande och oförändrade skattesatser överges.

Regeringens uttalanden ska ses mot bakgrund av de offentliga finansernas utveckling i det långsiktiga scenariot. Det finansiella sparandet blir visserligen negativt omkring 2025, men underskotten uppgår som mest till 1,5 procent av BNP, se diagram 2:5. Den offentliga nettoskulden ökar som andel av BNP men motsvarar inte mer än 15 procent när den är som störst, diagram 2:7. Scenariot visar att permanenta men stabila underskott som andel av BNP inte leder till en ständigt växande skuldkvot. Om exempelvis underskotten stadigt motsvarar 1 procent av BNP stabiliserar sig den offentliga nettoskulden på sikt vid 25 procent av BNP, givet att BNP:s nominella tillväxttakt är 5 procent per år. Regeringens hållbarhetsindikator visar således att utvecklingen är långsiktigt hållbar.

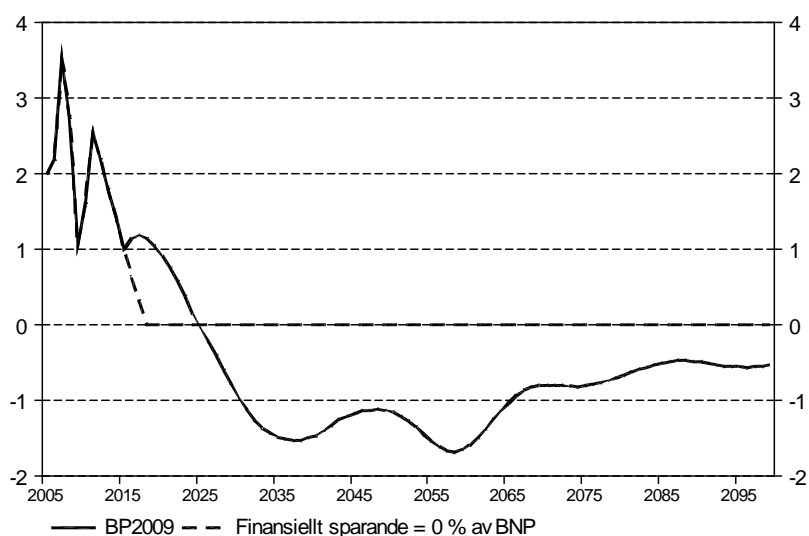
Nedan visas tre diagram över offentligfinansiella nyckeltal 2005–2099 i budgetpropositionen och ett alternativ där skatteuttaget justeras så att inkomster och utgifter i den offentliga sektorn är i balans varje år efter 2015, se diagram 2:5. Syftet med det alternativa scenariot är att visa konsekvenserna

²³ S. 90 i prop. 2008/09:1

²⁴ S. 260 i prop. 2008/09:1

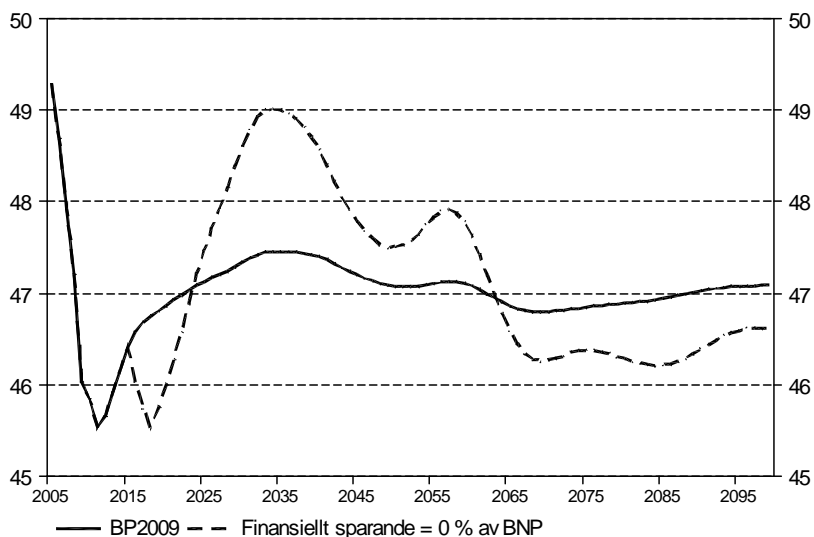
av en strategi där sparandet stadigt hålls på en högre nivå än i regeringens beräkning så att överskottsmålets säkerhetsmotiv tillgodoses även på lång sikt.

Diagram 2:5 Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP



Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Diagram 2:6 Skatter och avgifter, procent av BNP



Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

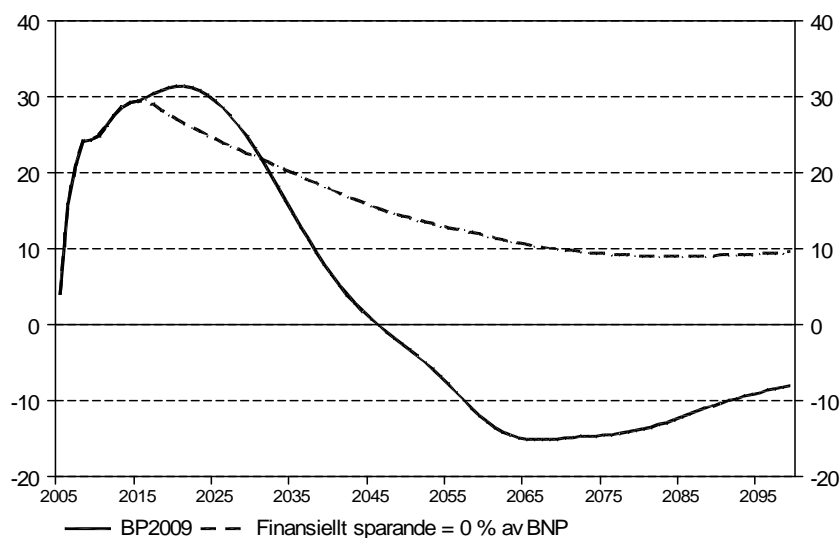
Om sparandet ska hållas oförändrat som andel av BNP när de offentliga utgifterna för bland annat äldreomsorg och sjukvård ökar under de närmaste

decennierna, måste skattesatserna justeras uppåt. Det får till följd att skattekvoten i balansalternativet kan sänkas inledningsvis jämfört med regeringens beräkning men sedan måste öka med drygt 3 procentenheter fram till 2035. I budgetpropositionen antas skattesatserna vara oförändrade efter 2015, vilket leder till en uppgång i skattekvoten med cirka 1 procentenhet på grund av att viktiga skattebaser förväntas växa snabbare än BNP, se diagram 2:6. Efter 2035 sjunker skattekvoten åter i balansalternativet så att den på sikt blir lägre än i regeringens beräkning.

I beräkningen i budgetpropositionen minskar den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar från omkring 30 procent av BNP omkring 2015 till en nettoskuld på cirka 10 procent av BNP på längre sikt. I den alternativa beräkningen minskar tillgångsstocken på ett mindre uttalat sätt och är positiv hela tiden. För båda beräkningarna indikerar regeringens hållbarhetsindikator att finanspolitiken är långsiktigt hållbar.

Både en finanspolitik där sparandet hålls konstant men skatteuttaget varierar och en där skattesatserna är oförändrade och sparandet tillåts variera är således hållbar. Skillnaden i fördelningsegenskaper illustreras i diagram 2:6 och 2:7, där framtida generationer får ett lägre skatteuttag och en bättre offentligfinansiell ställning i scenariot med ett fast sparande jämfört med ett scenario där dagens och framtida generationer betalar samma skatter. Ett skifte i betoningen av överskottsmålets syfte från långsiktig hållbarhet till ett mer kortsiktigt säkerhetstänkande får således konsekvenser för fördelningen av de offentliga inkomsterna och utgifterna mellan olika generationer.

Diagram 2:7 Offentliga nettotillgångar, procent av BNP



Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Regeringens skrivningar i budgetpropositionen är dock inte entydiga. Att en förskjutning ägt rum från ett långsiktigt fördelningsperspektiv till mer kortsiktiga hänsyn motsägs av att överskottsmålets roll som en säkerhetsmarginal till stabilitetspaktens underskottsgräns inte längre nämns i de ekonomiska propositionerna efter BP2008. I VP2008 och BP2009 anges i stället att målet i huvudsak motiveras av den demografiska utvecklingen, och att ett högt offentligt sparande under de närmaste åren ger förutsättningar för en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer.²⁵ Dessa uttalanden betonar överskottsmålets betydelse som ett led i en långsiktig strategi där sparandet på sikt kommer att bli negativt. Överskottsmålet kommer att överges och marginalen till stabilitetspaktens underskottsgräns kommer att minska. Målkonflikten mellan kortsiktig säkerhet och långsiktig fördelning blir då aktuell. Det vore värdefullt om regeringen kunde förtydliga hur den ser på dessa två på sikt oförenliga syften med överskottsmålet.

2.4 Rekommendationer

För att förbättra uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserad bedömning av hur stora förändringar av finanspolitiken uttryckt i miljarder kronor som krävs för att överskottsmålet ska uppnås. En sådan bedömning bör göras på ett enhetligt och tydligt sätt i varje ekonomisk proposition, oavsett om sparandet ligger över eller under målet.

Regeringen bör alltid ange en plan för hur överskottsmålet ska uppnås.

Regeringen bör ange hur indikatorerna ska tolkas i de fall de visar på olika värden. Regeringen bör även ange om någon av indikatorerna har en större betydelse än de övriga i bedömningen av finanspolitikens förhållande till överskottsmålet.

Regeringen bör förtydliga sin syn på syftet med överskottsmålet.

²⁵ Se s. 74 och 170 i prop. 2007/08:100 respektive s. 88 i prop. 2008/09:1.

3 Redovisning av budgeteffekter

Riksrevisionens slutsatser:

Redovisningen av budgeteffekterna av regeringens förslag är svårtillgänglig. Terminologin i rubriker, underrubriker och delposter i effekttabellerna varierar mellan olika avsnitt. Sambandet mellan olika tabeller är oklart och det saknas ofta tydliga läsanvisningar.

3.1 Bakgrund

Ett centralt inslag i budgetpropositionen är redovisningen av de föreslagna åtgärdernas effekter på budgetsaldot och de budgetpolitiska målen. Sådan information är av avgörande betydelse för riksdagens möjligheter att ta ställning till regeringens förslag. En öppen och begriplig redovisning av budgeteffekterna är också väsentlig för att medborgarna ska få en välgrundad bild av förslagen.

Budgetpropositionen innehåller ett mycket omfattande siffermaterial. Det gäller inte minst redovisningen av budgeteffekterna av de åtgärder som regeringen föreslår. Effekterna redovisas i flera tabeller i olika avsnitt. Några av tabellerna är omfattande och relativt komplexa. Det ställs därför höga krav på tydlighet och förklarande text. Stor vikt måste läggas vid ”spårbarhet”, det vill säga läsarens möjlighet att få en klar bild av sambandet mellan tabellerna. Detta är desto viktigare eftersom tabellerna i olika avsnitt kan vara utformade på olika sätt beroende på syftet med redovisningen. Utgångspunkten för presentationen bör vara att terminologin så långt som möjligt är gemensam i olika avsnitt och att underlaget till mer aggregerade sammanställningar framgår av detaljtabeller.

Riksrevisionen har tidigare granskat redovisningen av budgeteffekter i regeringens ekonomiska propositioner. I granskningsrapporten, som publicerades i november 2007, redovisades bland annat en genomgång av de ekonomiska vårpropositionerna och budgetpropositionerna under perioden 2000–2007.²⁶ Riksrevisionen konstaterade att redovisningen är svårtillgänglig. Terminologin i rubriker, underrubriker och delposter varierar mellan olika avsnitt i propositionerna och är i vissa fall oklar. Sambandet mellan olika delar i redovisningen framgår inte tydligt och spårbarheten är svag. Budgeteffekterna av en och samma åtgärd kan redovisas med olika

²⁶ Regeringens redovisning av budgeteffekter (RiR 2007:26).

belopp eftersom utgångspunkterna för redovisningen i de olika avsnitten kan skilja sig åt. Det saknas ofta tydliga läsanvisningar.

Mot bakgrund av de iakttagelser som redovisades i granskningsrapporten lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- För att öka tydligheten i redovisningen av budgeteffekter bör regeringen mer utförligt förklara syftet med redovisningen och det sammanhang som den redovisas i.
- Eftersom redovisningen av budgeteffekter är omfattande bör regeringen tydliggöra sambanden mellan de olika delarna i de ekonomiska propositionerna.
- Terminologin ska vara väl definierad och användas enhetligt.
- Ett sätt att åstadkomma en tydligare redovisning är att regeringen använder sig av en fast uppsättning tabeller i de ekonomiska propositionerna. Dessa ska alltid redovisas, men kan kompletteras med särskilda tabeller vid behov.

Riksrevisionens iakttagelser kommenterades i BP2009. Bland annat angav regeringen att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet ”i syfte att utveckla redovisningen till riksdagen i linje med vad revisorerna anför gällande budgeteffekter”.²⁷ Målsättningen är bland annat att redovisa budgeteffekterna i en fast uppsättning tabeller.

3.2 Regeringens redovisning av budgeteffekter

Redovisningen av budgeteffekter i budgetpropositionen omfattar samtliga år i det medelfristiga budgetperspektivet, det vill säga åren 2009–2011. Beskrivningen i detta avsnitt avser endast 2009, men iakttagelserna gäller i praktiken samtliga år.²⁸

I kapitel 1 i budgetpropositionen fördelas de föreslagna reformerna på tre ”reformpaket”. För varje paket redovisas en tabell med budgeteffekter.²⁹ Tillsammans med en post ”indirekta effekter” summeras posterna i tabellerna till reformernas effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor, det vill säga effekten på den variabel som definierar överskottsmålet. I tabell 3:1 har de tre reformtabellerna i budgetpropositionen lagts samman.

²⁷ Prop. 2008/09:1, s. 287.

²⁸ I bilaga 2 till denna rapport återges de relevanta tabellerna i budgetpropositionen. Termen ”budgeteffekter” används som samlingsbegrepp för effekter på de budgetpolitiska målen, det vill säga finansiellt sparande i offentlig sektor samt de utgifter inom statsbudgeten och pensionssystemet som begränsas av utgiftstaket.

²⁹ Tabell 1.4 Ett reformpaket för jobb och företagande, tabell 1.5 Ett reformpaket för att rusta Sverige inför framtiden, samt tabell 1.7 Ett reformpaket för att förstärka välfärden. Dessa tabeller återges i bilaga 2 till denna rapport.

Tabell 3:1 Budgeteffekter av reformer 2009.³⁰ Miljarder kronor.

Utgifter	+10,0
Inkomster	-21,4
Summa	-31,4
Indirekta effekter	+0,5
Finansiellt sparande	-30,9

Källa: Budgetpropositionen för 2009, tabellerna 1.4, 1.5 och 1.7, samt egna beräkningar.

Budgeteffekter av förändringar inom skatteområdet redovisas i kapitel 6 i budgetpropositionen. I den sammanfattande tabellen anges tre typer av effekter: bruttoeffekt, periodiserad nettoeffekt och varaktig effekt.³¹ De olika begreppen förklaras översiktligt. Det finns också en hänvisning till publikationen "Beräkningskonventioner 2008: Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler" där metodfrågor behandlas mer utförligt. I texten anges att den periodiserade nettoeffekten är det mest relevanta måttet för att bedöma den kortsiktiga offentligfinansiella effekten av ändrade skatteregler.³² De sammanlagda budgeteffekterna för de föreslagna skatteförändringarna framgår av tabell 3:2.

Tabell 3:2 Budgeteffekter av skatteförändringar 2009. Miljarder kronor.³³

Bruttoeffekt	-26,64
Periodiserad nettoeffekt	-19,77
Varaktig effekt	-18,86

Källa: Budgetpropositionen för 2009, tabell 6.9.

Skillnaden mellan bruttoeffekten och nettoeffekten uppgår till nära 7 miljarder kronor. Så gott som hela skillnaden hänför sig till sänkta socialavgifter. Någon förklarande kommentar till den stora skillnaden mellan brutto- och nettoeffekten för denna åtgärd finns inte i texten.

Utgiftsreformernas anslagseffekter redovisas i detalj i kapitel 7 i budgetpropositionen. Nettot av utgiftsökningar och utgiftsminskningar 2009 till följd av nya förslag summeras till 10 853 miljoner kronor enligt den samman-

³⁰ Tabellen följer uppställningen i BP2009. Det innebär att "Summa" avser "Inkomster" minus "Utgifter". Utgiftsförändringen avser således effekten på finansiellt sparande med omvänt tecken. Tecknet för posten indirekta effekter visar emellertid effekten på det finansiella sparandet.

³¹ Tabell 6.9, s. 162 i prop. 2008/09:1. Tabellen återges i bilaga 2 till denna rapport.

³² Prop. 2008/09:1, s. 159.

³³ Reformeffekterna anges i miljarder kronor med 2 decimaler. Reformtabellerna i övriga kapitel anges antingen i miljarder kronor med 1 decimal eller i miljoner kronor.

fattande tabellen.³⁴ I en fotnot till tabellen anges att "Anslagsförändringar under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår här ej i 'Summa ökning av takbegränsade utgifter' (se vidare avsnitt 4.5)." Det framgår inte varför just dessa anslagsförändringar inte inkluderas i summan.

En sammanställning av de föreslagna reformernas budgeteffekter återfinns i kapitel 8 i budgetpropositionen.³⁵ Huvuddragen återges i tabell 3:3. Reformernas sammanlagda försvagning av de offentliga finanserna anges till 32,4 miljarder kronor. Inkomstförändringen uppgår till –21,0 miljarder kronor netto (–27,9 brutto +6,9 indirekta effekter) och utgiftsökningen anges till 11,3 miljarder kronor netto (13,1 anslagsförändringar –1,8 indirekta effekter).

Tabell 3:3 Utgifts- och inkomstförändringar 2009. Miljarder kronor.

<i>Summa anslagsförändringar</i>	13,1
Sänkta skatter	–26,6
Övriga inkomstreformer	–1,3
<i>Summa inkomstförändringar, brutto</i>	–27,9
Utgifts- och inkomstreformer, brutto	–41,0
Indirekta effekter av inkomstreformer	6,9
Indirekta effekter av utgiftsreformer	–1,8
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	–32,4

Källa: Budgetpropositionen för 2009, tabell 8.3.

3.3 Tydlighet och konsistens

För att bedöma kvaliteten i regeringens redovisning av budgeteffekter i budgetpropositionen granskas i detta avsnitt sambandet mellan de ovan beskrivna effekttabellerna. De frågor som styr bedömningen är:

- Återfinns samma siffror i de olika tabellerna?
- Innehåller de översiktliga tabellerna belopp som återfinns som summor och delsummor i de mer detaljerade tabellerna?
- Förklaras skillnader mellan tabellerna för det fall de avser att belysa olika aspekter av budgeteffekterna?

Det ska betonas att granskningen inte avser att bedöma riktigheten i de redovisade beloppen utan endast om det är möjligt att utläsa sambanden i

³⁴ Tabell 7.9 i prop. 2008/09:1.

³⁵ Prop. 2008/09:1, tabell 8.3.

effektredovisningen mellan olika avsnitt i budgetpropositionen med en rimlig grad av klarhet.

Följande iakttagelser kan göras:

Olika effekter på finansiellt sparande?

I kapitel 1 i budgetpropositionen redovisas olika belopp för de föreslagna reformernas effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande 2009. I texten³⁶ anges den samlade försvagningen av de offentliga finanserna till 32 miljarder kronor. Som framgick ovan (se tabell 3:1) summerar emellertid de tre reformpaketens effekter endast till 31 (30,9) miljarder kronor i de tabeller som redovisas i kapitel 1 i propositionen.³⁷ Först i kapitel 8 återfinns en tabell där de samlade reformeffekterna anges till 32 (32,4) miljarder kronor (se tabell 3:3).³⁸

Olika inkomsteffekter?

Om de tre reformtabellerna i kapitel 1 i budgetpropositionen summeras erhålls en minskning av de offentliga inkomsterna med 21,4 miljarder kronor (se tabell 3:1). I kapitel 8 anges inkomsteffekten brutto till -27,9 miljarder kronor, varav 26,6 miljarder utgörs av skatter och 1,3 miljarder kronor av övriga inkomster (se tabell 3:3). Om inkomstreformernas indirekta effekter beaktas (6,9 miljarder kronor enligt tabell 8.3 i budgetpropositionen) kan effekten på de offentliga finanserna av reformer på inkomstsidan beräknas till -21,0 miljarder kronor (-27,9+6,9). Detta belopp skiljer sig emellertid från de 21,4 miljarder kronor som anges i de tre reformtabellerna i kapitel 1 i propositionen.³⁹ Någon förklaring till skillnaden ges inte.

Budgeteffekterna av reformer på skatteområdet sammanställs i tabell 6.9 i propositionen. I tabellen summerar bruttoeffekten av skattereformerna till 26,64 miljarder kronor.⁴⁰ Den så kallade periodiserade nettoeffekten anges till 19,77 miljarder kronor (se tabell 3:2). Skillnaden uppgår till 6,87 miljarder kronor. Dessa belopp stämmer med vad som anges i kapitel 8 i propositionen (se tabell 3:3). Om man till detta belopp lägger förändringen av "övriga inkomster", -1,3 miljarder kronor, erhålls en nettoeffekt på de offentliga finanserna motsvarande 21,1 miljarder kronor. Överensstämmelsen med tabellerna i kapitel 1 i propositionen (inkomstminskning 21,4 miljarder

³⁶ Prop. 2008/09:1, s. 4, 19, 20.

³⁷ Prop. 2008/09:1, tabellerna 1.4, 1.5 och 1.7.

³⁸ Prop. 2008/09:1, tabell 8.3.

³⁹ Beloppet exkluderar indirekta effekter eftersom dessa inte fördelas på inkomst- respektive utgiftseffekter i reformtabellerna i kapitel 1. De indirekta effekterna anges till totalt 472 miljoner kronor.

⁴⁰ I budgetpropositionens reformtabeller på skatteområdet anges budgeteffekten i miljarder kronor med två decimaler.

kronor, se tabell 3:1) är inte fullständig, men skillnaden kan eventuellt förklaras av de "indirekta effekter" som redovisas i tabellerna.⁴¹ Någon förklaring ges emellertid inte i texten.

Utöver skattereformerna försvagas de offentliga inkomsterna med ytterligare 1,3 miljarder kronor. Den så kallade högskolemomsen⁴² tas bort och finansieringsavgiften från a-kassorna reduceras.⁴³ Dessa regeländringar ingår inte i detaljtabellen med reformeffekter på skatteområdet (tabell 6.9 i kapitel 6), eftersom de inte klassificeras som skatter i statsbudgeten. De behandlas i stället i den del av kapitel 6 där inkomstprognoserna redovisas. Distinktionen mellan skatter och övriga inkomster framgår inte av reformtabellerna i kapitel 1 i propositionen utan tydliggörs först i den sammanfattande tabellen i kapitel 8.

Olika utgiftseffekter?

I kapitel 8 i budgetpropositionen anges den totala anslagsökningen till följd av reformer och besparingar till 13,1 miljarder kronor.⁴⁴ Med avdrag för "indirekta effekter av utgiftsreformer" på 1,8 miljarder kronor erhålls en effekt på det finansiella sparandet motsvarande 11,3 miljarder kronor. I kapitel 1 i propositionen summerar utgiftsökningarna i de tre reformtabellerna till 10,0 miljarder kronor. Därtill finns i ett par av tabellerna "indirekta effekter" som påverkar det finansiella sparandet. Det framgår emellertid inte om dessa effekter beror på inkomst- eller utgiftsförändringar, varför de redovisade beloppen i tabell 8.3 och i reformtabellerna i kapitel 1 inte är fullt jämförbara. Skillnaden kommenteras inte i texten.

De utgiftsförändringar som redovisas i de sammanfattande tabellerna i kapitel 1 och 8 i budgetpropositionen skiljer sig också från det belopp (10 853 miljoner kronor), som redovisas som "Summa ökning av takbegränsade utgifter" i den detaljerade anslagstabellen i kapitel 7 (tabell 7.9). Av fotnoten till tabell 8.3 framgår att de anslagsminskningar, som föreslås till följd av extra amorteringar 2008 av Vägverkets och Banverkets lån i Riksgälden, inte påverkar finansiellt sparande. Om dessa anslagsminskningar⁴⁵ exkluderas i beräkningen av utgiftseffekten enligt tabell 7.9 erhålls 13 150 miljoner

⁴¹ Tabell 6.9 visar budgeteffekterna av regeländringar jämfört med vårpropositionen 2008. Tabellen innehåller inga delsummer. I tabell 6.26 redovisas regeländringarnas bruttoeffekter i förhållande till föregående år oavsett när förändringarna beslutats eller föreslagits. Till skillnad från tabell 6.9 följer tabell 6.26 helt terminologin i statsbudgeten. Tabellen innehåller även delsummer på samma nivåer som i statsbudgetens uppställning, vilket underlättar förståelsen för tabellens innehåll.

⁴² Skyldigheten för högskolorna att betala en avgift på 8 procent på externt tillförda medel, se prop. 2008/09:1 s. 175.

⁴³ Prop. 2008/09:1, s. 182.

⁴⁴ Prop. 2008/09:1, tabell 8.3.

⁴⁵ 874 respektive 1 423 miljoner kronor enligt tabell 7.9 i prop. 2008/09:1.

kronor⁴⁶, det vill säga samma belopp som anges i tabell 8.3 som "Summa anslagsförändringar". Sambandet mellan tabellerna 7.9 och 8.3 går således att spåra på utgiftssidan, men kopplingen är inte tydligt angiven och förutsätter att läsaren är väl förtrogen med beräkningstekniken.

Däremot är det oklart hur utgiftsökningen på 13,1 miljarder kronor ("brutto") eller 11,3 miljarder kronor ("netto") i tabell 8.3 förhåller sig till reformpaketens sammanlagda utgiftsökning på 10,0 miljarder kronor enligt kapitel 1 i propositionen. Såväl i reformtabellerna i kapitel 1 som i sammanställningen i kapitel 8 ingår poster med "indirekta effekter" i beräkningen av effekterna på finansiellt sparande. I en fotnot till tabell 1.7 anges att den indirekta effekten "avser inkomsteffekter till följd av utgiftsreformer inom arbetslöshetsförsäkringen". I kapitel 8 anges att de indirekta effekterna avser skillnaden mellan reformernas effekter på statsbudgeten och på den offentliga sektorns finansiella sparande. Denna beskrivning stämmer emellertid inte med vad som anges i kapitel 6 om skillnaden mellan brutto- och nettoberäkning av skatteförändringar.⁴⁷ Sammantaget uppgår de indirekta effekterna i reformtabellerna i kapitel 1 till 0,5 miljarder kronor. I sammanställningen av reformeffekterna i tabell 8.3 i kapitel 8 beräknas de indirekta reformeffekterna (netto) till 5,1 miljarder kronor. Uppenbarligen avses olika typer av "indirekta effekter", men skillnaden kommenteras inte.

3.4 Rekommendationer

Arbetet med en tydligare och mer sammanhängande uppställning av tabeller som redovisar budgeteffekterna av förslagen i budgetpropositionerna bör påskyndas. Stor vikt bör i detta arbete läggas vid förklarande text så att sambandet mellan olika tabeller framgår tydligt. Reformtabellen på skatteområdet bör ställas upp med rubriker som överensstämmer med budgetredovisningen på samma sätt som görs i avsnittet om skatteprognoser.

⁴⁶ $10\,853+874+1\,423=13\,150$ miljoner kronor.

⁴⁷ Prop. 2008/09:1, s. 159.

4 Redovisning av potentiell BNP

Riksrevisionens slutsatser:

Redovisningen av potentiell BNP har förbättrats något under senare år, men är fortfarande mycket knapphändig. Bedömningarna av såväl historiska nivåer som den prognostiserade utvecklingen revideras regelmässigt utan att en helhetsbild ges av revideringarna och de bakomliggande motiven.

4.1 Bakgrund

Varaktigt högre BNP och sysselsättning stärker de offentliga finanserna och ökar utrymmet för utgiftsreformer och skattesänkningar inom ramen för överskottsmålet. Bedömningen av ”potentiell BNP”, det vill säga ekonomins underliggande produktionsförmåga rensat från variationer i konjunkturen, är därför ett viktigt underlag för utformningen av budgetpolitiken.⁴⁸ Samtidigt kan väl avvägda reformer av skatter och transfereringar bidra till att ekonomins produktionsförmåga höjs. En skattesänkning som stimulerar arbetsutbud och sysselsättning kan på några års sikt stärka de offentliga finanserna och minska den kortsiktiga negativa effekten på statsbudgeten.

Bedömningen av potentiell BNP är också av betydelse för regeringens förslag till utgiftstak och bedömning av läget i förhållande till överskottsmålet. En av de indikatorer som regeringen använder för uppföljningen av målet, det så kallade strukturella sparandet, baseras på uppskattningar av skillnaden mellan potentiell och faktisk BNP (”BNP-gapet”). Dessutom bygger regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning på bedömningar av det strukturella sparandet och BNP-gapet. Om det strukturella sparandet ökar (minskar) över tiden karaktäriseras finanspolitiken som kontraktiv (expansiv). Om det strukturella sparandet är i stort sett oförändrat sågs finanspolitiken ha en neutral inriktning.⁴⁹

I Riksrevisionens rapport ”Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna” (RiR 2006:23) granskades bland annat regeringens

⁴⁸ Med potentiell BNP avses produktionsnivån vid ”normalt” utnyttjande av produktionsresurserna. Potentiell BNP utgör således inte ett mått på den maximalt möjliga produktionen i samhälls-ekonomi, utan på den produktionsnivå som kan upprätthållas utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att inflationen tar fart och överskrider Riksbankens mål på 2 procent. Enskilda år kan den faktiska produktionen vara såväl högre som lägre än den potentiella. Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP kallas BNP-gap och utgör ett mått på det samlade resursutnyttjandet i ekonomin. Det innebär att konjunkturförlopp kan beskrivas som variationer i BNP-gapet.

⁴⁹ Se till exempel prop. 2008/09:1, s. 95.

redovisning av potentiell BNP. Granskningen omfattade propositionerna mellan BP2004 (september 2003) och VP2006 (april 2006). Slutsatsen var att redovisningen var mycket knapphändig. Revideringarna mellan olika propositioner var i vissa fall relativt stora utan att några förklaringar gavs till den förändrade bedömningen. Det konstaterades också att någon egentlig utvärdering av prognosfelet inte kan göras eftersom potentiell BNP inte ingår i den officiella statistik som publiceras av Statistiska centralbyrån.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen bland annat att bygga ut redovisningen av potentiell BNP och mer utförligt kommentera revideringarna jämfört med föregående beräkning. Riksrevisionens styrelse beslutade i januari 2007 att överlämna en framställning (2006/07:RRS16) till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. I framställningen föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen förbättrar redovisningen av det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna. Med hänvisning till regeringens pågående arbete med en översyn av det finanspolitiska ramverket avslög riksdagen framställningen (bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:221).

Riksrevisionens rapport kommenterades i BP2008. Regeringen delade uppfattningen att redovisningen av prognosrevideringar, utfallsavvikelser och prognosmetoder bör förbättras. Riksrevisionens synpunkter på presentationen av de medelfristiga kalkylerna och bedömningen av potentiell BNP kommenterades emellertid inte.

4.2 Regeringens redovisning av potentiell BNP

Bedömningen av potentiell BNP redovisas i BP2009 något mer utförligt än tidigare. Men redovisningen är splittrad mellan olika avsnitt och någon samlad bild den aktuella bedömningen ges inte. Inte heller ges en samlad redovisning av revideringarna jämfört med tidigare bedömningar och de bakomliggande motiven.

I kapitel 5 i propositionen finns ett kort avsnitt om effekterna på potentiell BNP av de reformer som tidigare beslutats av riksdagen och de reformer som aviseras i BP2009. Det handlar om jobbskatteavdraget och förändringarna inom arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. För vart och ett av dessa områden presenteras regeringens bedömning av de långsiktiga effekterna fördelade på sysselsatta personer, arbetade timmar och BNP. Sammantaget anges reformerna på längre sikt öka sysselsättningen med 2,8 procent, antalet arbetade timmar med 4,4 procent och BNP med 3,4 procent. Samtidigt betonas att bedömningen av effekternas storlek och i vilken takt de slår igenom är osäker. I ett appendix till kapitel 1 i propositionen beskrivs reformerna inom de olika

områdena mer i detalj tillsammans med de förväntade långsiktiga effekterna på sysselsättning och BNP.

Ytterligare information om bedömningen av potentiell BNP finns i kapitel 5 i ett särskilt avsnitt om produktivitet utvecklingen i ekonomin.⁵⁰ Slutsatsen är att den oväntat svaga produktivitet utvecklingen under 2007 och första hälften av 2008 delvis är av permanent natur och därför påverkar ekonomins potentiella produktionsförmåga.

4.3 Bedömningar av potentiell BNP

Prognoser och analyser av ekonomins utveckling görs av naturliga skäl i termer av årliga (eller kvartalsvisa) förändringar av BNP och dess olika delar (konsumtion, investeringar, export, import) – den så kallade försörjningsbalansen. Bedömningarna uttrycks som procentuella förändringar av "volymen" för respektive komponent i försörjningsbalansen.

BNP-gapets nivå för ett visst år beräknas som den procentuella skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP. Ett positivt BNP-gap innebär att den faktiska produktionen överstiger den nivå som är hållbar utan risk för överhettning och stigande inflation. Resurssläget i ekonomin är ansträngt. Ett negativt BNP-gap innebär på motsvarande sätt att ekonomin producerar under sin normala nivå och att till exempel arbetslösheten är högre än normalt. Det innebär att det är nivån på BNP, uttryckt i miljarder kronor, som står i fokus snarare än förändringen mellan åren. Det är till exempel fullt tänkbart att en reviderad bedömning av potentiell BNP leder till ett större BNP-gap även om bedömningen av den potentiella tillväxttakten inte förändrats.

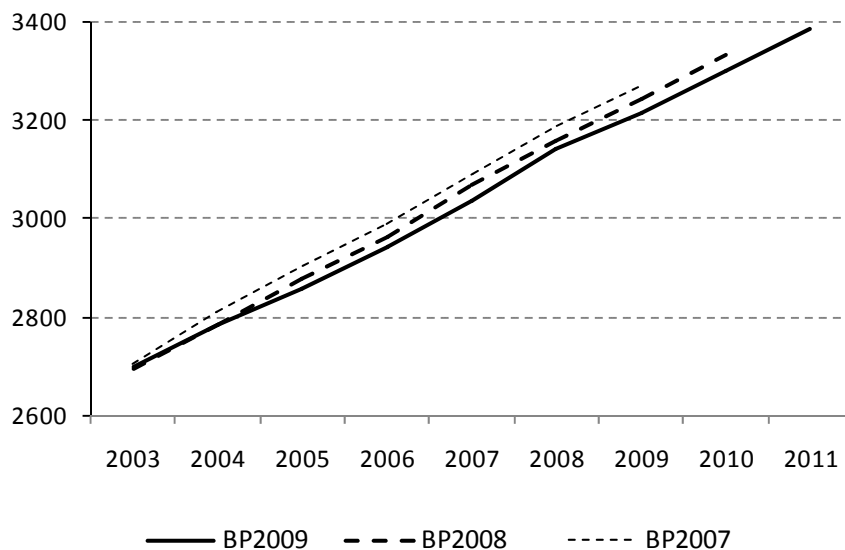
Jämförelser av bedömningar av potentiell BNP mellan olika budgetdokument försvåras av att denna prognosvariabel inte redovisas uttryckt i miljarder kronor. Genom att utgå från utfallen för faktisk BNP enligt officiell statistik från Statistiska centralbyrån och tillväxtprognoserna kan emellertid nivåerna för BNP beräknas för prognosåren. Tillsammans med det redovisade BNP-gapet kan därmed även potentiell BNP beräknas i miljarder kronor med utgångspunkt från den makroekonomiska prognosen.⁵¹ Diagram 4:1 visar resultatet av en sådan bearbetning av uppgifterna om BNP-tillväxt och BNP-gap i de senaste budgetpropositionerna. Potentiell BNP har räknats om till gemensam prisnivå och justerats för omläggningar av

⁵⁰ "Förklaringar till produktivitet sinbromsningen", prop. 2008/09:1, s. 114–117.

⁵¹ Potentiell BNP = (1+BNPgap/100)*faktisk BNP.

statistiken.⁵² Det framgår att bedömningen av potentiell BNP gradvis justerats ned sedan BP2007.

Diagram 4:1 Potentiell BNP. Miljarder kronor, 2008 års priser.



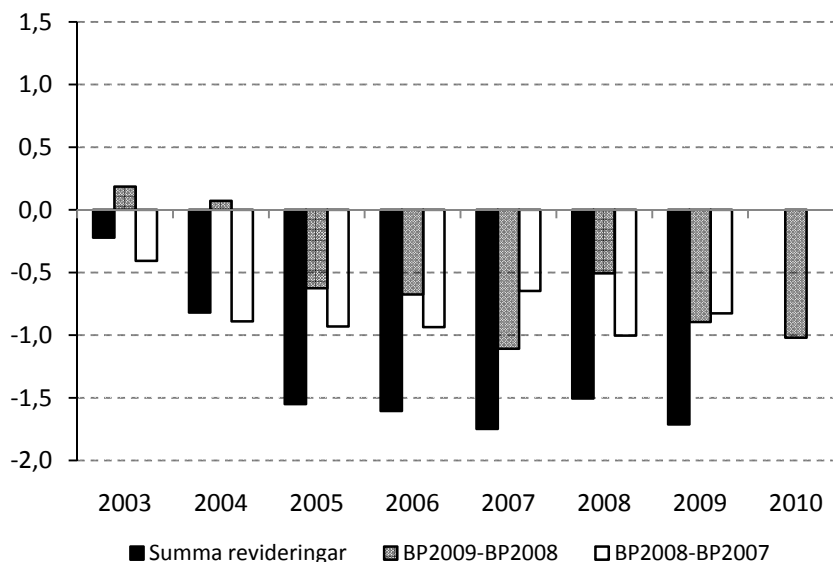
Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Förändringarna framgår tydligare i diagram 4:2, som visar de procentuella förändringarna mellan olika budgetpropositioner. Diagrammet visar att bedömningen av den potentiella produktionsnivån har justerats ned med 0,5–1 procent i de båda senaste propositionerna.⁵³

⁵² De bearbetningar som gjorts beskrivs kort i bilaga 3 tillsammans med sifferunderlaget för diagrammen.

⁵³ Eftersom det saknas utfall för potentiell BNP påverkar revideringarna ofta även historiska år. Det innebär att bedömningen av BNP-gapet, och därmed det strukturella sparandet i offentlig sektor, kan förändras i efterhand.

Diagram 4:2 Potentiell BNP jämfört med BP2007. Skillnad i procent.



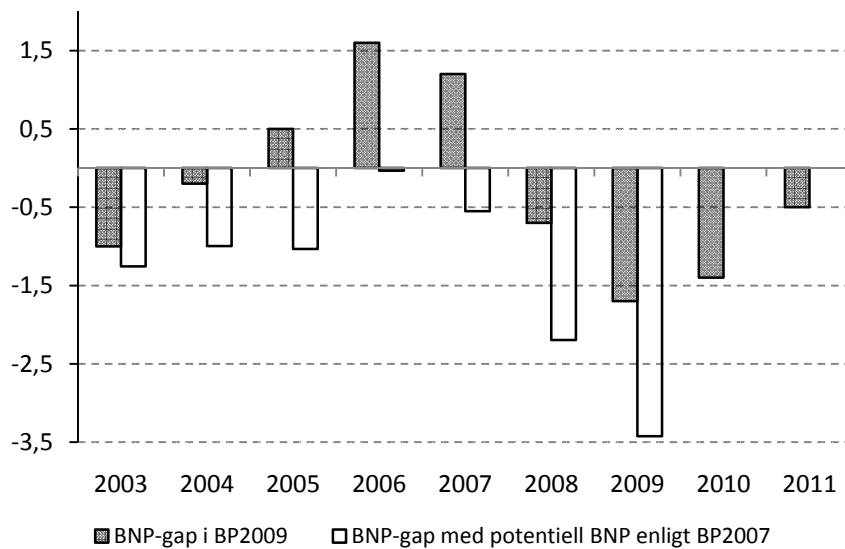
Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Skälen till de mer pessimistiska bedömningarna av potentiell BNP redovisas endast indirekt. Som framgår ovan beskrivs de långsiktiga positiva effekterna på potentiell BNP av regeringens politik. Därtill finns en relativt utförlig redovisning av tänkbara bestående negativa effekter av den svaga produktivitet-utvecklingen 2007 och 2008. Någon helhetsbild av de sammanlagda nedrevideringarna av potentiell BNP ges emellertid inte.

De ändrade bedömningarna är stora jämfört med de BNP-gap som ingår i den finanspolitiska analysen i propositionerna. Om till exempel den mer optimistiska bilden av potentiell BNP i BP2007, det vill säga den bedömning som presenterades för drygt två år sedan, läggs till grund för beräkningen av BNP-gapet, erhålls en väsentlig annorlunda bild av konjunkturläget. Resursläget i ekonomin 2006 och 2007 skulle bedömts som väsentligt mindre ansträngt med ett BNP-gap nära noll, se diagram 4:3.⁵⁴ Eftersom den potentiella produktionsnivån tidigare bedömdes vara högre skulle också underutnyttjandet av resurserna 2008 och 2009 bedömts vara större. En av de indikatorer som regeringen använder att följa upp överskotts målet, det strukturella sparandet, skulle också ha visat högre värden och en större avvikelse från målet.

⁵⁴ Huruvida bedömningen av inflationsriskerna skulle varit annorlunda beror bland annat på hur stor del av revideringarna av potentiell BNP som avser arbetsmarknaden. Detta framgår inte av propositionerna.

Diagram 4:3 BNP-gap i BP2009 med potentiell BNP enligt bedömningen i BP2007. Procent.



Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

4.4 Rekommendationer

Bedömningarna av potentiell BNP bör ägnas större utrymme i de ekonomiska propositionerna mot bakgrund av den betydelse som variabeln har för finanspolitikens utformning. Revideringar jämfört med tidigare bedömningar bör förklaras på ett tydligare sätt. De beräkningsmetoder som ligger bakom bedömningarna kan lämpligen redovisas i den aviserade skriftserien från Finansdepartementet om beräkningsmetoder.

5 Teknisk justering av utgiftstaket

Riksrevisionens slutsatser:

I budgetpropositionen föreslår regeringen att Vägverket och Banverket tillförs medel 2008 för att amortera lån i Riksgälden. Därmed minskar behovet av amorteringar åren 2009-2011, vilket skapar ett ökat utrymme för saldpåverkande utgifter inom ramen för utgiftstaken åren framöver. En teknisk justering av utgiftstaket nedåt skulle förhindra detta.

5.1 Bakgrund

Så kallade tekniska justeringar av tidigare beslutat utgiftstak förekommer ofta.⁵⁵ I denna budgetproposition beskriver regeringen bevekelsegrunderna för en sådan justering på följande sätt:

”Justeringar av teknisk natur sker när reformer genomförs som inte har någon direkt nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, 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.”⁵⁶

Formuleringen har i stort varit densamma i de ekonomiska propositionerna under de senaste åren. Ofta föranleds justeringarna av de beslutade taken av att ansvar för verksamheter flyttas mellan staten och kommunsektorn eller att skatteskalorna ändras på ett sådant sätt att den kommunala skattebasen påverkas. Sådana förändringar medför ofta att statsbidraget till kommuner och landsting justeras i motsvarande grad, vilket i sin tur motiverar en justering av utgiftstaket för att detta ska utgöra en lika stram restriktion som tidigare.

5.2 Effekter av tidigarelagd amortering

För andra året i rad föreslår regeringen i tilläggsbudgeten att Vägverket och Banverket tillförs medel för att amortera sina lån i Riksgäldskontoret (RGK). När utgifter finansieras genom lån i RGK uppstår saldförsämringen samma år som utgiften sker genom att RGK:s nettoutlåning ökar medan

⁵⁵ För en genomgång av tekniska justeringar av utgiftstaket, se ”Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning”, RiR 2007:22.

⁵⁶ Prop. 2008/09:1, s. 97.

myndigheternas anslag inte påverkas. Eftersom RGK:s nettoutlåning, till skillnad från myndigheternas anslag, inte omfattas av utgiftstaket är de takbegränsade utgifterna oförändrade. Amorteringar och räntebetalningar från de myndigheter som tillåts finansiera delar av sin verksamhet på detta sätt påverkar emellertid de takbegränsade utgifterna, men inte budgetsaldot eller det finansiella sparandet, eftersom RGK:s nettoutlåning minskar med samma belopp som belastar myndigheternas anslag. Det innebär att utgifter som finansieras med lån direkt i RGK ökar utrymmet för saldopåverkande utgifter under ett tidigare beslutat utgiftstak men att räntor och amorteringar på lånet minskar utrymmet under taket de påföljande åren.⁵⁷ Omvänt innebär en tidigarelagd amortering att utgiftsutrymmet under taket reduceras och att minskade anslag för räntor och amortering ökar utrymmet för saldopåverkande utgifter åren därefter. Detta gäller även om förändringen i sig, som regeringen påpekar⁵⁸, är saldoneutral.

Tabell 5:1 Effekter av extra amorteringar av Vägverkets och Banverkets lån

	2008	2009	2010	2011
Amortering	25 000			
Utrymme under taket	-25 000	+2 207	+2 078	+1 844
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-25 000	0	0	0

Källa: Budgetpropositionen för 2009 och egna beräkningar.

Tabell 5:1 visar hur de extra amorteringarna 2008 påverkar utrymmet under utgiftstaket. Före förslaget i tilläggsbudgeten skulle Vägverket och Banverket ha betalat i genomsnitt cirka 2 miljarder kronor till RGK åren 2009–2011 i form av amortering och räntor. När Vägverket och Banverket får medel i tilläggsbudgeten ökar de takbegränsade utgifterna redan 2008 med 25 miljarder kronor, dock utan att budgetsaldo och finansiellt sparande påverkas. Däremot ökar utrymmet under taket de kommande åren eftersom de amorteringar och räntebetalningar som tidigare skulle ha skett nu uteblir. Om detta utrymme används för andra utgifter försvagas budgetsaldot och det finansiella sparandet i motsvarande grad.

⁵⁷ Det är viktigt att notera att detta gäller i förhållande till tidigare beslutade tak under förutsättning att lånefinansieringen (och efterföljande betalningar av räntor och amorteringar) inte beaktades när beslutet om taket fattades. Tabellen omfattar 2011 trots att något tak inte beslutats för 2011 när regeringen föreslog den tidigarelagda amorteringen. Regeringen har emellertid uttryckt sin ambition att redan i vårpropositionen göra en bedömning av utgiftstakets nivå det tredje året i det medelfristiga perspektivet även om något förslag inte föreläggs riksdagen förrän i budgetpropositionen. I BP2009 redovisar regeringen ”tekniska justeringar” i förhållande till sin bedömning av taknivå i VP2008 (se tabell 4.4). Riksrevisionen har hanterat regeringens bedömning av taket för 2011 på samma sätt.

⁵⁸ Prop. 2008/09:1, s. 96, fotnot 29.

Amorteringen i år förändrar således utgiftstakens relation till budgetsaldot och det finansiella sparandet under de kommande åren.

Regeringen framhåller i budgetpropositionen att utgiftstakets främsta uppgift är att ge förutsättningar att uppnå överskotts målet.⁶⁰ De extra amorteringarna 2008 skapar emellertid ett utrymme för ökade utgifter och ett försämrat finansiellt sparande utan att utgiftstaket överskrider 2009–2011. Mot bakgrund av den princip för takjusteringar som regeringen redovisat borde detta föranleda en teknisk justering nedåt av utgiftstaket 2009–2011 för att takets stramhet i förhållande till överskotts målet ska vara oförändrat.⁶¹

5.3 Rekommendation

Regeringen bör se över tillämpningen av principerna för så kallade tekniska justeringar av utgiftstaket. Detta är särskilt angeläget om den uttalade ambitionen att undvika upplåning direkt i Riksgälden för att finansiera investeringar i infrastruktur medför ytterligare förtida amorteringar av befintliga lån.

⁶⁰ Prop. 2008/09:1, s. 89.

⁶¹ Rent principiellt borde utgiftstaket justeras uppåt med 25 miljarder kronor 2008 till följd av den extra amorteringen. En sådan justering torde emellertid ha mycket liten betydelse för budgetsaldots storlek 2008.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 2006/07:FiU20.

Proposition 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008.*

Proposition 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2006/07:100. *2007 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2007/08:100. *2008 års ekonomiska vårproposition.*

Riksdagsskrivelse 2006/07:221

Riksrevisionens styrelses framställning 2006/07:RRS16.

Övriga källor

Finansdepartementet. *Beräkningskonventioner 2008.*

Finansdepartementet. *Beräkningsunderlag till avsnitt 8.4 i prop. 2008/09:1.*

Finanspolitiska rådets rapport 2008. *Svensk finanspolitik.*

IMF. *Manual on Fiscal Transparency.* February 2001.

OECD. *Best Practices for Budget Transparency.* May 2001.

OECD. *Economic Survey SWEDEN 2008,* November 2008.

RiR 2006:23. *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna.*

RiR 2006:27. *Regeringens uppföljning av överskottsmålet.*

RiR 2007:3. *Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter.*

RiR 2007:5. *Regeringens skatteprognoser.*

RiR 2007:13. *Granskning av Årsredovisning för staten 2006.*

RiR 2007:16. *Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi.*

RiR 2007:21. *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.*

RiR 2007:22. *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning.*

RiR 2007:26. *Regeringens redovisning av budgeteffekter.*

RiR 2008:15. *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition.*

RiR 2008:17. *Regeringens hantering av tilläggsbudgeten.*

RiR 2008:20. *Granskning av Årsredovisning för staten 2007.*

Bilaga 1 Begreppsförklaringar

Automatiska stabilisatorer

I en lågkonjunktur försvagas de offentliga finanserna automatiskt genom att inkomsterna från skatter och avgifter minskar och utgifterna för de sociala trygghetssystemen ökar. Samtidigt innebär detta att hushållens inkomster inte minskar så starkt. Stabila inkomster innebär i sin tur att hushållen kan hålla uppe sina konsumtionsutgifter, vilket dämpar konjunkturedgången. Det omvända gäller i en högkonjunktur. De offentliga finanserna stärks och begränsar uppgången i hushållens inkomster.

Bruttonationalprodukt (BNP)

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

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 i den offentliga sektorn har eliminerats. Skuldmåttet används inom EU som ett mått på om medlemsländerna uppfyller Maastrichtvillkoren.

Budgetproposition

Regeringens förslag till statsbudget för följande budgetår. Budgetpropositionen innehåller bland annat en finansplan, budgetpolitiska mål, ramar för utgiftsområden, förslag till anslag för olika ändamål och en beräkning av statens inkomster.

Diskretionär finanspolitik

En diskretionär finanspolitik innebär att riksdag och regering aktivt ändrar skattesatser och/eller offentliga utgifter för att påverka efterfrågan i ekonomin.

Ekonomisk vårproposition

Regeringens förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och budgetpolitiken som ett första led i budgetprocessen.

Finanspolitik

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

IMF

Internationella valutafonden (International Monetary Fund) bildades i Bretton Woods i USA 1944. Fondens övergripande uppgift är att främja handel och tillväxt genom att verka för internationellt monetärt samarbete och finansiell stabilitet. Tyngdpunkten i arbetet ligger på åtgärder för att förebygga finansiella kriser. Bland annat ger man länder råd om makroekonomisk politik och finansiella reformer.

Maastrichtvillkoren

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 treårigt 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). Används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i Stabilitets- och tillväxtpakten.

OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development) är ett samarbetsorgan för 30 länders regeringar och har sitt säte i Paris. OECD utgör ett forum för utbyte av idéer och erfarenheter och ett organ för analyser inom alla områden som påverkar ekonomin och den ekonomiska utvecklingen främst i medlemsländerna. Av central betydelse i arbetet är makroekonomisk utveckling, struktur- och handelspolitik.

Offentlig sektor

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

Primära inkomster och primära utgifter

Primära inkomster och utgifter är alla transaktioner som inte utgör avkastning av kapital. Det innebär till exempel att AP-fondernas avkastning eller utdelningen från statligt ägda bolag inte ingår i den offentliga sektorns primära inkomster. På utgiftssidan ingår inte räntor på statsskulden eller räntor på kommunsektorns skulder.

Potentiell BNP

Potentiell BNP är produktionsnivån vid ett normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin. Det innebär att produktionen kan upprätthållas på denna nivå utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att Riksbankens inflationsmål på 2 procent överskrids.

S2-indikatorn

Den indikator för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet som regeringen och EU-kommissionen använder. Indikatorn anger storleken på den permanenta budgetförändring uttryckt som procent av BNP (en budgetförsvagning vid negativt värde eller budgetförstärkning vid positivt värde) som krävs för att den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion ska vara uppfylld.⁶²

⁶² För en mer utförlig definition av S2-indikatorn se The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, *European Economy* no. 4/2006.

Saldomål

Se överskottsmål.

SCB

Statistiska centralbyrån. Ansvarar för merparten av den officiella svenska statistiken.

Skuldbegrepp

Finansiell nettoställning = finansiella tillgångar – skulder.

(Finansiell nettoställning = finansiell nettoförmögenhet = –nettoskuld)

Förändring i finansiell nettoställning = finansiellt sparande + värdeförändringar på finansiella tillgångar och skulder.

Ett positivt finansiellt sparande förbättrar den finansiella nettoställningen eller nettoförmögenheten. Förmögenhetsställningen påverkas även av att kapitalvinster och förluster uppstår på till exempel tillgångar som aktier eller obligationer eller skulder i utländsk valuta.

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) N 1055/2005).

Statsbudgeten

Statsbudgeten är en plan för statens inkomster och utgifter under ett budgetår. Statsbudgeten består av en inkomst- och en utgiftssida samt några poster för beräkning av statens lånebehov. Riksdagen beslutar om statsbudgeten och anvisar medel till regeringens förfogande för olika ändamål.

Statsbudgetens saldo = – 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, vilket är detsamma som

ett budgetöverskott, innebär att en amortering av statsskulden sker. Skillnaden mellan finansiellt sparande och budgetsaldo är bland annat att inkomster och utgifter redovisas periodiserat medan budgetsaldot redovisas kassamässigt (när pengarna betalas in). En annan skillnad är att försäljningar av offentligt ägda bolag påverkar budgetsaldot men inte det finansiella sparandet.

Strukturellt sparande (strukturellt saldo, konjunkturjusterat sparande)

Strukturellt sparande är det finansiella sparandet vid ett "normalt" konjunkturläge. Ibland kan inkomster och utgifter även vara justerade för andra faktorer av engångskaraktär förutom konjunkturrella effekter.

Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna är de offentliga utgifter som omfattas av utgiftstaket. De utgörs av statsbudgetens samtliga utgifter exklusive statskuldsräntor samt ålderspensionssystemets utgifter. Kommunsektorns utgifter ingår inte i de takbegränsade utgifterna.

Utgiftstak för staten

Statens utgiftstak är en högsta nivå för statsbudgetens utgifter exklusive statskuldsräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. Dessa utgifter kallas sammantaget för "takbegränsade utgifter". Utgiftstaket beslutas av riksdagen två till tre år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, det vill säga det justeras inte för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.

Överskottsmål (även kallat "saldomål")

Överskottsmålet är 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.

Bilaga 2 Tabeller från budgetpropositionen

Denna bilaga innehåller kopior av de tabeller i BP2009 som refereras i kapitel 3 i granskningsrapporten. Tabell 7.9 omfattar fem och en halv sidor i propositionen. Endast en och en halv sida har tagits med i bilagan.

Tabell 1.4 Ett reformpaket för jobb och företagande

Miljoner kronor

	2009	2010	2011
<i>Utgifter</i>			
Insatser för ökad konkurrens m.m.	60	60	60
Entreprenörskapsutbildning i högskolan	10	22	18
Arbetslöshetsförsäkring; kvalificering och inträdesvillkor	467	623	623
Arbetslöshetsförsäkring; tillfälligt och delvis frånvarande	72	216	283
Integration	78	1 001	993
<i>Inkomster</i>			
Tredje steg jobbskatteavdrag, sänkt statlig inkomstskatt	-15 000	-15 000	-15 000
Sänkt avgift arbetslöshetskassa	-1 000	-2 000	-2 000
Sänkta företagsskatter	-3 212	-2 694	-2 491
<i>varav sänkta socialavgifter</i>	-8 330	-8 040	-7 900
<i>varav sänkt bolagsskatt</i>	-6 810	-6 810	-6 810
<i>varav övrigt¹</i>	-772	-544	-481
Finansiering	12 700	12 700	12 700
Summa	-19 899	-21 616	-21 468
Indirekta effekter ²	372	672	708
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-19 527	-20 944	-20 760

¹ Omfattar bl.a. sänkt expensionsfondsskatt, direktavskrivning inventarier, samt förbättrade 3:12-regler.

² Avser inkomsteffekter till följd av utgiftsreformer inom arbetslöshetsförsäkringen.

Tabell 1.5 Ett reformpaket för att rusta Sverige inför framtiden

Miljoner kronor

	2009	2010	2011
<i>Utgifter</i>			
Ökad kunskap i skola och förskola	570	1 000	2 320
Förstärkt yrkesutbildning	250	500	700
Konkurrenskraftig forskning	1 700	2 700	3 200
Infrastruktur: närtidssatsning och tillskott till infrastrukturram	3 800	3 800	3 850
Stärkt finansiell sektor	23	23	23
Klimat, energi och miljö	1 270	1 270	1 270
<i>Inkomster</i>			
Avskaffad högskoleoms	-300	-300	-300
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-7 913	-9 593	-11 663

Tabell 1.7 Ett reformpaket för att förstärka välfärden

Miljoner kronor

	2009	2010	2011
<i>Utgifter</i>			
Stärkt psykiatri	650	650	650
Sjukvårdsmiljard ¹		1 000	1 000
Prestationsbunden vårdgaranti ²		1 000	1 000
Socialtjänst och äldreomsorg	100	150	130
Förstärkt rättsväsende	775	475	475
Sänkt skatt pensionärer, höjd norm för skälig levnadsnivå	130	130	130
<i>Inkomster</i>			
Sänkt skatt för pensionärer	-1 920	-1 920	-1 920
Summa	-3 575	-5 325	-5 305
Indirekta effekter	100	600	600
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-3 475	-4 725	-4 705

¹ Medlen avser en förlängning av den redan påbörjade satsningen.² Regeringen avser att ingå en överenskommelse om en ny prestationsbaserad ersättningsmodell med Sveriges Kommuner och Landsting 2009 för vilken ersättning utbetalas 2010.

Tabell 6.9 Budgeteffekter av förslag och bedömningar på skatteområdet
Bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor år 2009–2011 samt varaktiga effekter för offentlig sektor

Miljarder kronor

	Effekt från	Brutto- effekt ¹	Offentlig sektor periodiserad nettoeffekt			Varaktig effekt
			2009	2010	2011	
I. Förslag i budgetpropositionen						
<i>Skatter på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter</i>						
Avtrappning energiskatteavdrag för vindkraft	1/1 2009	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
<i>Delsumma</i>		<i>0,05</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>
II. Bedömningar i budgetpropositionen						
<i>Direkt skatt på arbetsinkomster – förvärsinkomstbeskattningen</i>						
Tredje steg jobbskatteavdrag och höjd skiktgräns statlig skatt	1/1 2009	-15,00	-15,00	-15,00	-15,00	-15,00
Sänkt skatt för pensionärer	1/1 2009	-1,92	-1,82	-1,82	-1,82	-1,82
Avdrag för resor	1/1 2009	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39
<i>Indirekt skatt på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.</i>						
Sänkta socialavgifter	1/1 2009	-12,77	-7,54	-7,27	-7,14	-6,96
Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga	1/1 2009	-2,34	-0,79	-0,77	-0,76	-0,74
<i>Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter</i>						
Höjt schablonavdrag för andrahandsuthyrning	1/1 2009	-0,17	-0,17	-0,17	-0,17	-0,17
<i>Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter</i>						
Sänkt bolagsskatt	1/1 2009	-6,81	-6,81	-6,81	-6,81	-6,81
Sänkt expansionsfondsskatt	1/1 2009	-0,19	-0,19	-0,02	-0,02	-0,02
Förändrade underprisregler för handelsbolag ²	1/1 2009	5,70	5,70	5,70	5,70	5,70
Förändringar i reglerna om avdragsrätt för räntor i företagssektorn	1/1 2009	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Ytterligare lättnad 3:12-reglerna	1/1 2009	-0,05	-0,05	-0,10	-0,15	-0,40
Direktavskrivning av inventarier	1/1 2009	-0,52	-0,52	-0,41	-0,30	-0,06
<i>Skatter på konsumtion m.m. – mervärdesskatt</i>						
Uttagsbeskattning avseende vissa fastighetstjänster, moms	1/1 2009	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
<i>Delsumma</i>		<i>-26,59</i>	<i>-19,81</i>	<i>-19,29</i>	<i>-19,09</i>	<i>-18,90</i>
<i>Summa</i>		<i>-26,64</i>	<i>-19,77</i>	<i>-19,25</i>	<i>-19,05</i>	<i>-18,86</i>

Not 1: Med bruttoeffekt avses endast den direkta årliga effekten av den skatt som regeländringen avser.

Not 2: Åtgärden bör tillämpas fr.o.m. den 18 april 2008 och beräknas öka intäkterna detta år med 3,8 miljarder kronor. Helårseffekten 2009 beräknas till 5,70 miljarder kronor.

Fortsättning av tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2008	2009	2010	2011
	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning		56	64	64
	Havspolitisk proposition		150	200	305
	Åtgärder för biologisk mångfald				-200
	Finansiering av Havsmiljöinstitutet vid Göteborgs universitet		-10	-10	-10
JO 21 Energi		0	465	712	865
varav	Energiforskning: Underlätta utveckling och kommersialisering av ny teknik för förnybar energi		145	380	350
	Förlärgning av satsningar på teknikupphandling för att utveckla och introducera ny energieffektiv teknik			60	120
	Lokala och regionala insatser för energieffektivisering				140
	Stöd för installation av energieffektiva fönster m.m. i småhus		80		
	Planeringsstöd för vindkraft		30	40	20
	Energiteknik		100	122	117
	Forskningspropositionen: Energiforskning		110	110	110
	Energimyndighetens förvaltningsanslag: Fortsatt provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning				15
	Energiforskning				-15
JO 22 Kommunikationer		25 356	3 013	1 626	1 910
varav	Vägverket: Vaghållning och statsbidrag (anslagseffekt av extra amortering och finansiering till Ådalsbanan)	11 822	-874	-882	-891
	Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter (anslagseffekt av extra amortering)	13 390	-1 423	-1 286	-1 043
	Vägverket och Banverket: Närtidssatsning och tillskott till infrastrukturram		3 800	3 800	3 850
	Banverket: Upprustning av Ådalsbanan	87	90	90	90
	Vägverket och Banverket: Bolagisering, delar av Vägverket och Banverket		1 563	113	113
	Rikstrafiken	72	50		
	Samferläggning och kanalisation			20	20
JO 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar		57	324	160	160
varav	Livsmedelsstrategi		15	15	15
	Blockdatabasen		150		
	Viltskador		20		
	Klimat- och energiproposition: Satsningar inom utgiftsområdet		80	88	88
	Forskningspropositionen: Satsningar inom utgiftsområdet		50	56	56
JO 24 Näringsliv		6	328	427	401
varav	Effektiv konkurrens och offentlig upphandling	2	22	23	23
	Genomförande av det s.k. tjänstedirektivet – kontaktpunkt	4	11	9	9
	Stärka Visit Swedens arbete med att marknadsföra Sverige som turistland		10	10	
	Satsningar till följd av forskningspropositionen		270	385	385
JO 25 Allmänna bidrag till kommuner		246	2 504	2 775	2 995
varav	Barnomsorgspong		135	220	220

Fortsättning av tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2008	2009	2010	2011
Avgiftsfri allmän förskola			220	440
Nationella prov i grundskolan		56	56	56
Modersmålsundervisning i finska och jiddisch		24	16	16
Pneumokockvaccin i det allmänna barnvaccinationsprogrammet		150	150	150
Rapporter ngsskyldighet av ej verkställda beslut enligt LSS		22	15	15
Skolgång för gömda barn		50		
Ökad omslutning i utjämnings för LSS-kostnader ¹	246	246	246	246
Underskott i utjämningsystemet för LSS-kostnader (2008)		-31		
Nya regler för reseavdrag		-287	-287	-287
Reglering av kommunbidraget till följd av särskilt grundavdrag till pensionärer ¹		1 950	1 950	1 950
Reglering av kommunbidraget till följd av höjt torbehållsbelopp vid fastställande av avgift enligt socialtjänstlagen		100	100	100
Utjämningsbelopp till följd av att riksdagen godkände ett avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor		89	89	89
Summa ökning av takbegränsade utgifter¹	28 044	10 853	12 869	13 042

¹ Anslagsförändringar under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår här ej i "Summa ökning av takbegränsade utgifter" (se vidare avsnitt 4.5)

Tabell 8.3 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2009–2011

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition.

	2009	2010	2011
<i>Utgiftsförändringar</i>			
Anslagsökningar	16,6	18,5	21,2
Anslagsminskningar	-3,6	-3,6	-6,3
Summa anslagsförändringar (ökning av anslag)¹	13,1	14,9	14,9
<i>Inkomstförändringar</i>			
Sänkta skatter	-26,6	-26,4	-26,4
Övriga inkomstreformer	-1,3	-2,3	-2,3
Summa inkomstförändringar, brutto	-27,9	-28,7	-28,7
Utgifts- och inkomstreformer, brutto	-41,0	-43,7	-43,5
Indirekta effekter av inkomstreformer	6,9	7,2	7,3
Indirekta effekter av utgiftsreformer	-1,8	-1,4	0,1
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-32,4	-35,1	-36,3

¹ Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen, volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 7.2.2). Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej (se avsnitt 4.5). Vidare ingår inte heller anslagsförändringar 2009-2011 till följd av extra amortering 2008 på infrastrukturområdet. Den extra amorteringen påverkar inte den offentliga sektorns finansiella sparande då anslagen inom infrastrukturområdet sänks i samma utsträckning som utgifter för räntor och amorteringar minskar (se tabell 7.9).

Bilaga 3 Underlag till potentiell BNP

För att möjliggöra jämförelser av potentiell BNP i nivå mellan olika beräkningstillfällen har faktisk BNP beräknats med utgångspunkt från tillväxtprognosen i respektive proposition. Därefter har potentiell BNP beräknats med de BNP-gap som redovisats i propositionerna:

$$BNP_{pot} = \frac{BNP}{(1 + GAP/100)}$$

Omräkningen till jämförbara nivåer kan göras på olika sätt. Den här använda metoden innebär bland annat att nationalräkenskapernas revideringar av historiska värden på BNP även antas påverka potentiell BNP. Detta är rimligt om revideringarna beror på ändrade definitioner där hela tidsserien räknas om. Metoden är mindre självklar om det gäller revideringar till följd av att bättre underlag blivit tillgängligt för SCB:s beräkningar av faktisk BNP.

Resultatet av omräkningen till jämförbara nivåer för potentiell BNP framgår av tabell B3:1. Den procentuella revideringen av bedömningen, givet den omräkningsmetod som Riksrevisionen använt, framgår av tabell B3:2. Tabellerna visar att nivån på potentiell BNP revideras i varje proposition. Revideringarna gäller även historiska år, vilket påverkar synen på den konjunktur som genomlöpts före prognosåren. Mellan vårpropositionerna 2007 och 2008 reviderades bedömningen av potentiell BNP under prognosåren ned relativt kraftigt för att sedan åter revideras upp något i budgetpropositionen för 2009.

Tabell B3:1 Potentiell BNP. Miljarder kronor, 2008 års priser.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BP09	2512	2585	2642	2698	2785	2857	2942	3034	3139	3213	3298	3385
VP08	2506	2578	2636	2693	2788	2860	2946	3040	3130	3202	3289	3366
BP08	2495	2563	2631	2693	2783	2875	2962	3068	3155	3242	3332	
VP07	2500	2571	2642	2704	2801	2901	2985	3083	3168	3253	3344	
BP07	2470	2542	2626	2704	2808	2902	2990	3088	3187	3269		
VP06	2475	2548	2637	2718	2819	2915	2992	3073	3151			
BP06	2516	2578	2656	2713	2810	2876	2944	3014	3084			
VP05	2508	2571	2648	2704	2806	2876	2947	3011	3079			
BP05	2501	2563	2631	2709	2802	2861	2923	2984				
VP04	2502	2560	2623	2694	2771	2837	2899					
BP04	2519	2569	2636	2687	2740	2798	2856					
VP03	2521	2571	2639	2692	2747	2803	2861					

Tabell B3:2 Revidering av potentiell BNP mellan propositioner. Procent.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BP09-VP08	0,2	0,3	0,2	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,3	0,3	0,3	0,6
VP08-BP08	0,4	0,6	0,2	0,0	0,2	-0,5	-0,5	-0,9	-0,8	-1,2	-1,3	
BP08-VP07	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,6	-0,9	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3	-0,4	
VP07-BP07	1,2	1,1	0,6	0,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,6	-0,5		
BP07-VP06	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,1	0,5	1,1			
VP06-BP06	-1,6	-1,2	-0,7	0,2	0,3	1,4	1,6	2,0	2,2			
BP06-VP05	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,2			
VP05-BP05	0,3	0,3	0,6	-0,2	0,1	0,5	0,8	0,9				
BP05-VP04	0,0	0,1	0,3	0,6	1,1	0,8	0,8					
VP04-BP04	-0,7	-0,4	-0,5	0,3	1,1	1,4	1,5					
BP04-VP03	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2					

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts 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 miljarderna – 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 utvecklingsarbetet
	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	Regelförenklningar 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 – Läke-medelsförmånsnämnden
- 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

- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag

- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se