

RiR 2008:15

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

*Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska
vårproposition*

ISBN 978 91 7086 154 3

RiR 2008:15

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum 2008-08-08
Dnr 31-2008-0303

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

– Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. 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* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Jonas Norlin

För kännedom
Finanspolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
2 Regeringens syn på det finanspolitiska ramverket	13
2.1 Övergripande frågor	13
2.2 Överskottsmålet	14
2.3 Utgiftstaket	17
2.4 Balanskravet och god ekonomisk hushållning	19
3 Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket	21
3.1 Överskottsmålet och reformutrymmet	21
3.2 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	31
3.3 Utgiftstakets nivå	34
3.4 Potentiell BNP och strukturellt sparande	38
3.5 Den medelfristiga känslighetsanalysen	39
3.6 Kommunsektorns ekonomi	40
4 Slutsatser och rekommendationer	43
4.1 En otydlig uppföljning av överskottsmålet riskerar att minska dess betydelse	43
4.2 Indikatorerna ger en splittrad bild	44
4.3 Konjunkturrella hänsyn prioriteras	44
4.4 Motiveringen till utgiftstakets nivå bör preciseras	45
4.5 Kopplingen är svag mellan den långsiktiga analysen och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt	45
Referenser	47
Appendix Begreppsförklaringar	49

Sammanfattning

Från och med 2008 har den ekonomiska vårpropositionen en ny utformning i enlighet med Riksdagens önskemål. Tanken är att propositionen i större utsträckning än tidigare ska fokusera på riktlinjer och utmaningar för den ekonomiska politiken, samt utgöra underlag för en diskussion om de ekonomiskpolitiska alternativen på medellång och lång sikt. Regeringen har understrukit att en väsentlig 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.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. Granskningen visar att väsentliga förbättringar gjorts jämfört med tidigare ekonomiska propositioner. Exempel på detta är att regeringen utfäst sig att redovisa en bedömning av utgiftstaket i vårpropositionen tre år före budgetåret. Denna bedömning ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak som lämnas i budgetpropositionen. Ett annat exempel är att de beräkningsprinciper och beräkningsförutsättningar som ligger till grund för analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet presenteras på ett mer utförligt sätt än tidigare. I vårpropositionen klagas även principerna för hur storleken på ett potentiellt reformutrymme eller besparingsbehov ska fastställas. Samtidigt visar granskningen att det beslutsunderlag regeringen lämnar till Riksdagen kan förbättras ytterligare. Riksrevisionens viktigaste slutsatser och rekommendationer redovisas nedan.

En otydlig uppföljning av överskottsmålet riskerar att minska dess betydelse

Trots att regeringen i vårpropositionen presenterar en analysram för hur reformutrymmets storlek ska bedömas redovisas ingen preciserad uppskattning av reformutrymmets storlek. Inte heller presenteras en kvantitativ analys av hur stora anpassningar av finanspolitiken som är nödvändiga för att överskottsmålet ska nås. Samtliga indikatorer regeringen använder för att följa upp överskottsmålet visar på stora och växande överskott utöver det av riksdagen fastlagda målet. Vårpropositionen innehåller emellertid ingen plan för hur målavvikelsen på sikt ska minskas.

Samtidigt som alla indikatorer pekar på stadigt växande avvikelser från överskottsmålet anger regeringen "*att finanspolitiken i stort sett ligger i linje med målet*". Även om målet överskrids för närvarande finns en fara med att tolerera stora målavvikelser och en otydlig redovisning av finanspolitikens anpassning till målet. För att överskottsmålet ska fylla sin funktion är det viktigt att målavvikelser rapporteras på ett enhetligt och tydligt sätt både när sparandet ligger över och under målet. Annars finns en risk att överskottsmålet förlorar sin styrande funktion och att även ett sparande som kraftigt underskrider målet kan komma att beskrivas som i stort sett i linje med målet.

Riksrevisionens rekommendation:

För att ytterligare förbättra uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserade 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 från gång till gång, oavsett om sparandet ligger över eller under målet. Denna bedömning anger samtidigt storleken på ett potentiellt reformutrymme eller besparingsbehov. I vilken takt reformutrymmet bör tas i anspråk påverkas även av konjunkturläget. Regeringen bör dock alltid ange en plan för hur överskottsmålet på sikt ska uppnås.

Indikatorerna ger en splittrad bild

De tre indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet utvecklas på olika sätt. Skillnaden mellan dem ökar dessutom över tiden. Ingenting hindrar i princip att en indikator visar att finanspolitiken ligger i linje med målet, medan de båda övriga visar på ett för högt eller för lågt sparande. Indikatorerna är beräknade utifrån sparandet under olika långa tidsperioder. Det strukturella sparandet beräknas på sparandet under ett enskilt år, 7-årsnittet på sparandet under 7 år och det genomsnittliga sparandet från 2000 på en ännu längre tidsperiod. Indikatorerna kommer av detta skäl att reagera olika snabbt på en omläggning av politiken. Regeringen har tidigare angett att genomsnittet från 2000 ska användas för att i efterhand avgöra om överskottsmålet uppnåtts. Om målet följs upp med flera indikatorer som kan ge olika värden blir uppföljningen otydlig om inte detta kommenteras eller något tolkningsstöd ges.

Riksrevisionens rekommendation:

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 när finanspolitikens förhållande till överskottsålet analyseras.

Konjunkturella hänsyn prioriteras

Det finns en potentiell målkonflikt mellan att uppnå överskottsålet och att på kort sikt anpassa finanspolitiken till konjunkturläget. Samtidigt som överskottsålet kraftigt överträffas och regeringen pekar på risken för en svagare ekonomisk utveckling bedömer den att det strukturella sparandet inte bör försvagas. För att målavvikelsen ska minska måste emellertid det strukturella sparandet för eller senare reduceras.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör redovisa sin principiella syn på avvägningen mellan finanspolitiska hänsyn på kort och lång sikt.

Motiveringen till utgiftstakets nivå bör preciseras

De bestämningsfaktorer regeringen anger kvantifieras inte i bedömningen av utgiftstakets nivå 2011. Regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter och dess samband med utgiftstaket redovisas inte.

Riksrevisionens rekommendation:

Motiveringen till utgiftstakets nivå bör innehålla en kvantifierad redovisning där sambanden mellan förslaget till utgiftstak och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter, samt finanspolitikens anpassning till överskottsålet framgår tydligt.

Kopplingen är svag mellan den långsiktiga analysen och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt

Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet har förbättrats i flera avseenden. Detta gäller bland annat presentationen av beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper, samt den hållbarhetsindikator som

används. Sambandet mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och bedömningen av reformutrymmets storlek är emellertid fortfarande ottydligt. Bedömningen av det potentiella reformutrymmet utifrån den långsiktiga beräkningen försvåras dessutom av att en så kallade ”teknisk justering” införs i denna. Den tekniska justeringen innebär att sparandet i den offentliga sektorn sänks från 4,1 procent av BNP 2011 till 1 procent av BNP 2015 genom en ospecificerad transferering från staten till hushållen. Innebörden av justeringen är att det finns utrymme för ofinansierade reformer motsvarande cirka 4 procent av BNP utan att finanspolitiken blir ohållbar. Detta framgår dock inte i de delar av propositionen där reformutrymmets storlek diskuteras.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör bedöma finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utan att en teknisk justering av utgifterna förs in i beräkningarna. Innebörden av den tekniska justeringen förklaras inte på ett tydligt sätt och gör beräkningsresultaten svårtolkade. Riksrevisionen anser vidare att regeringen bör klargöra syftet med de långsiktiga beräkningarna ytterligare och i större utsträckning använda resultatet av analysen som ett underlag vid utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.

1 Inledning

Syftet med denna granskningsrapport är att bedöma hur det finanspolitiska ramverket tillämpas och hur de finanspolitiska målen följs upp och redovisas i 2008 års ekonomiska vårproposition.¹ Det är viktigt att det beslutsunderlag regeringen lämnar till Riksdagen är av hög kvalitet och tydligt beskriver den av regeringen föreslagna inriktningen av finanspolitiken.

Ett väl utformat regelverk som tillämpas på ett konsistent sätt skapar förtroende för finanspolitiken och förbättrar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Regeringen har understrukt att en väsentlig förutsättning för tilltron till finanspolitiken är att tillämpningen av det finanspolitiska ramverket följs upp på ett tydligt sätt.²

Riksrevisionen har under de senaste två åren granskat olika delar av det finanspolitiska ramverket. En utgångspunkt i denna granskning av regeringens tillämpning av ramverket är de samlade rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till regeringen i tidigare rapporter.³ Dessa har varit inriktade på:

- kvaliteten i prognosunderlaget i budgetpropositionerna (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 och RiR 2007:26)

En annan utgångspunkt för granskningen är den nuvarande regeringens 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.⁴ Dessa utfästelser har i stor utsträckning legat i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

¹ I fortsättningen används för enkelhetens skull benämningen "vårpropositionen 2008".

² Prop. 2007/08:100 s. 39.

³ 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.

⁴ Prop. 2006/07:100 s. 84.

2 Regeringens syn på det finanspolitiska ramverket

Det är nu drygt tio år sedan det finanspolitiska ramverket infördes. År 1995 föreslog regeringen att ett utgiftstak skulle införas som ett komplement till målet att stabilisera statsskulden.⁵ Två år senare, i vårpropositionen 1997, presenterade regeringen överskottsmålet och krav på balans i kommunal sektor, vilka skulle gälla från och med 2000.⁶ Förutom dessa mål och restriktioner är de regler och metoder som används när statsbudgeten bereds, beslutas, genomförs och följs upp viktiga delar av det finanspolitiska ramverket.

Ramverket har utvecklats under åren och tyngdpunkten har med tiden lagts på olika delar. Ibland har överskottsmålet stått i fokus, ibland utgiftstaket. Även uppföljningen av målen och avrapporteringen till riksdagen har förändrats. När den nuvarande regeringen tillträdde hösten 2006 valde den att fortsätta att tillämpa ramverket, samtidigt som den påtalade behovet av en översyn. Avsikten är att presentera ett samlat resultat av översynen före mandatperiodens slut.⁷ I samtliga fyra ekonomiska propositioner som regeringen publicerat efter valet 2006 finns emellertid uttalanden om hur det finanspolitiska ramverket bör utformas och tillämpas, samt hur rapporteringen till Riksdagen och allmänheten ska genomföras. I detta kapitel sammanfattas dessa uttalanden. Ett syfte med sammanställningen är att skapa en bedömningsgrund mot vilken regeringens tillämpning av ramverket kan ställas.⁸

2.1 Övergripande frågor

I vårpropositionen 2007 presenterade regeringen ett antal principiella överväganden som bör ligga till grund för det finanspolitiska ramverket. Regeringen redovisade också sin syn på hur finanspolitiken bör följas upp och utvärderas. Man understryker betydelsen av en tydlig redovisning av

⁵ Prop. 1994/95:150, bilaga 1 s.53.

⁶ Prop. 1996/97:150.

⁷ Prop. 2007/08:100, s. 38-39. Ett problem med att förändringar i synen på ramverket rapporteras löpande i de ekonomiska propositionerna är att det inte alltid är klart om uttalanden i tidigare propositioner fortfarande är giltiga. Av detta skäl är den utlovade sammanställningen av regeringens syn på ramverket välkommen.

⁸ Finansdepartementet har haft möjlighet att lämna synpunkter på denna sammanställning, vilka har beaktats i allt väsentligt.

finanspolitiken och av att förutsättningarna för extern uppföljning och utvärdering förbättras.⁹

Utformningen av finanspolitiken och hanteringen av det finanspolitiska ramverket följs kontinuerligt upp av en rad internationella aktörer (EU, OECD, IMF) och på nationell nivå av bland annat Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Hösten 2007 inrättade regeringen dessutom ett finanspolitiskt råd för att *”öka öppenheten och insynen i finanspolitiken”*.¹⁰ Rådets uppdrag är bland annat att följa upp de finanspolitiska målen och att granska tydligheten i de ekonomiska propositionerna. Rådet ska även utvärdera kvaliteten i det underlag som ligger till grund för regeringens bedömningar.¹¹ Det finanspolitiska rådet publicerade sin första årliga rapport i maj 2008.

En viktig fråga i regeringens översyn av det finanspolitiska ramverket är hur ramverket ska utformas för att säkerställa att finanspolitiken är hållbar även när det demografiskt betingade utgiftstrycket tilltar.¹² Därtill har regeringen aviserat en översyn av budgetlagen för att *”pröva om det finns behov av ändringar med anledning av de erfarenheter som vunnits under de drygt tio år som gått sedan lagen infördes”*.¹³

I vårpropositionen 2008 angav regeringen att *”den stramare budgetprocessen, överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande, utgiftstaket för staten samt det kommunala balanskravet utgör huvudkomponenterna för ramverket”*.¹⁴ Nedan redovisas regeringens ställningstaganden avseende de budgetpolitiska målen.

2.2 Överskottsmålet

2.2.1 Definition

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande skall uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottsmålet omfattar sparandet i hela den offentliga sektorn, inklusive ålderspensionssystemet men exklusive premiepensionssystemet.¹⁵ Målet avser det finansiella sparandet och omfattar således inte sparandet i realkapital, det vill säga nettoinvesteringarna.

⁹ Prop. 2006/07:100 s. 83.

¹⁰ Prop. 2007/08:1 s. 46.

¹¹ Prop. 2007/08:1 s. 46.

¹² Prop. 2007/08:100 s. 38.

¹³ Prop. 2006/07:100, s. 91.

¹⁴ Prop. 2007/08:100 s. 38.

¹⁵ Prop. 2007/08:100 s. 39.

2.2.2 Motiv

Enligt regeringen är överskottsmålet ett sätt att minska den offentliga nettoskulden och bidra till de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.¹⁶ Överskottsmålet *"bidrar till en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer och till att skattekvoten inte varierar för mycket över tiden"*. Därigenom bidrar överskottsmålet också till ekonomisk effektivitet.¹⁷ Eftersom målet är utformat som ett genomsnitt kan de så kallade automatiska stabilisatorerna¹⁸ i de offentliga finanserna tillåtas verka fullt ut, vilket bidrar till att jämna ut konjunktursvängningarna. Ett ytterligare motiv till målet som angetts är att det skapar tillräckliga marginaler så att alltför stora underskott kan undvikas även vid en finanspolitik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.¹⁹

2.2.3 Uppföljning

Överskottsmålets formulering som ett genomsnitt över en konjunkturcykel försvårar uppföljningen av målet. I de två senaste vårpropositionerna redovisar regeringen hur målet bör utvärderas. I vårpropositionen 2008 framhåller regeringen att *"eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller resursutnyttjandet (mätt med BNP-gapet), behöver överskottsmålet följas upp med flera indikatorer som alla har olika styrkor och svagheter, men som samtidigt kan komplettera varandra"*.²⁰

Regeringen använder tre indikatorer för att styra finanspolitiken mot överskottsmålet och bedöma reformutrymmet.²¹

- 1) Det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000
- 2) Ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde för finansiellt sparande
- 3) Det strukturella sparandet

Det 7-åriga medelvärdet för ett visst år beräknas på det finansiella sparandet det aktuella året, samt de tre föregående åren och de tre efterföljande åren. Medelvärdet justeras för större väldefinierade engångseffekter.²² Enligt regeringen syftar indikatorn till att *"på kortare sikt utvärdera hur den föreslagna och aviserade finanspolitiken förhåller sig till det övergripande överskottsmålet, och för att bedöma utrymmet för reformer under de närmaste åren"*.²³ I vårpropositionen 2008 redovisar regeringen principer för hur

¹⁶ Prop. 2006/07:1 s. 25.

¹⁷ Prop. 2007/08:100 s. 74.

¹⁸ Se appendix "Begreppsförklaringar".

¹⁹ Prop. 2006/07:100 s. 85, vilket kan jämföras med de motiv den tidigare regeringen angav på sidan 98 i Prop. 2005/06:1.

²⁰ Prop. 2007/08:100 s. 143.

²¹ Prop. 2007/08:100 s. 143.

²² Prop. 2006/07:100 s. 88.

²³ Prop. 2006/07:100 s. 87.

indikatorn ska tillämpas: "Om det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll (vilket indikerar att det omfattar ungefär lika många högkonjunkturår som lågkonjunkturår) samtidigt som det 7-åriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära 1, ligger den förda finanspolitiken i linje med överskottsmålet."²⁴

Regeringen anger vidare att även det strukturella sparandet bör användas "för att bedöma om den rådande finanspolitiken ligger i linje med det övergripande målet".²⁵ Som ett argument framförs att konjunkturjusterat sparande används inom EU som indikator vid granskningen av de offentliga finanserna inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten. Beräkningar av strukturellt sparande baseras på en uppskattning av skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, BNP-gapet, samt en uppskattning av hur det finansiella sparandet i genomsnitt varierar med BNP-gapet.²⁶ Dessutom görs justeringar för vissa tillfälliga effekter på det finansiella sparandet vid sidan av konjunkturläget påverkan, exempelvis extraordinära skatteintäkter från kapitalvinster.²⁷

Regeringen har vid flera tillfällen betonat att bedömningen av det strukturella sparandet måste tolkas med stor försiktighet.²⁸ Av vårpropositionen 2007 framgår att indikatorn inte bör användas som huvudindikator vid bedömning av måluppfyllelsen.²⁹ Uppföljning ska enligt regeringen ske på följande sätt: "... det strukturella överskottet bör ... normalt ligga nära 1 procent av BNP men kan tillfälligt understiga målet om t.ex. finanspolitiska stimulanser sätts in i en lågkonjunktur. I en högkonjunktur kan det strukturella överskottet på motsvarande sätt behöva överstiga målet för att motverka överhettning."³⁰

Regeringen framhåller i vårpropositionen 2007 att det bör "på ett tydligare sätt än tidigare klargöras hur måluppfyllelsen i efterhand skall mätas".³¹ Det genomsnittliga sparandet från 2000 har enligt regeringen ett kompletterande syfte att i efterhand utvärdera hur överskottsmålet har uppfyllts.³²

Fram till och med budgetåret 2007 användes årsvisa mål för offentligt sparande för att styra mot det övergripande överskottsmålet. I vårpropositionen 2007 anför emellertid regeringen att "den samlade erfarenheten av de årliga målen är att de inte fungerar tillräckligt väl som vägledning för att nå

²⁴ Prop. 2007/08:100 s. 143.

²⁵ Prop. 2006/07:100 s. 88.

²⁶ Regeringen använder för närvarande en budgetelasticitet på 0,55, vilket bygger på OECD:s senaste beräkningar. Elasticiteten anger att om BNP-gapet ökar med en procentenhet ändras det finansiella sparandet som andel av BNP med 0,55 procentenheter.

²⁷ Prop. 2007/08:100 s. 145.

²⁸ Se exempelvis Prop. 2007/08:100 s. 144.

²⁹ Prop. 2006/07:100 s. 88.

³⁰ Prop. 2006/07:100 s. 96.

³¹ Prop. 2006/07:100 s. 20.

³² Prop. 2006/07:100 s. 87.

överskottsmålet". Regeringen föreslår därför att de årliga målen avskaffas från och med 2008.³³

För att visa att överskottsmålets nivå är rätt avvägd och förenlig med en långsiktigt hållbar finanspolitik publicerar regeringen årligen långsiktiga hållbarhetsberäkningar.

2.3 Utgiftstaket

2.3.1 Definition

Utgiftstaket för staten omfattar samtliga utgifter på statsbudgetens utgiftsområden utom utgiftsområde 26, Statsskuldräntor.³⁴ Därtill kommer utgifterna inom ålderspensionssystemet. Utgiftstaket sätter en övre gräns för hur stor del av ett eventuellt reformutrymme som kan användas på budgetens utgiftssida.³⁵ Utgiftstak är inte obligatoriskt enligt budgetlagen, men om ett utgiftstak beslutas av riksdagen är regeringen skyldig att vidta åtgärder om de takbegränsade utgifterna riskerar att överskrida taket.

2.3.2 Motiv

Enligt regeringen är utgiftstakets främsta uppgift att bidra till att överskottsmålet nås, och att därigenom skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Att de statliga utgifternas omfattning i förhållande till BNP ska ha en önskvärd långsiktig utveckling anges som ett annat skäl för utgiftstaket. Ett beslutat utgiftstak tydliggör även behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden, och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.³⁶ Regeringen framhåller även att utgiftstaken stärker omvärldens tilltro till den svenska budgetpolitiken.³⁷

I vårpropositionen 2007 skriver regeringen att det finns ett behov att tydliggöra grunderna för hur utgiftstakets nivå bestäms i syfte att öka öppenheten och stärka förutsättningarna för uppföljning och utvärdering.³⁸ Regeringen sammanfattade bristerna med tidigare praxis på följande sätt:

³³ Prop. 2006/07:100 s. 94.

³⁴ För att statsbudgetens saldo ska bli lika med lånebehovet (med omvänt tecken) läggs Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigerings till på statsbudgetens utgiftssida. Inte heller dessa poster ingår i de takbegränsade utgifterna.

³⁵ Prop. 2007/08:100 s. 145.

³⁶ Prop. 2007/08:100 s. 74.

³⁷ Prop. 2006/07:1 s. 26.

³⁸ Prop. 2006/07:100 s. 84.

”Det har saknats öppenhet kring vad som varit avgörande för hur utgiftstakets nivå bestämts. Tidsperspektivet för finanspolitiken har förkortats, vilket riskerar att få negativa konsekvenser för den långsiktiga hållbarheten och konjunkturpolitiken. Utrymmet under utgiftstaket har kunnat utökas genom att avsteg gjorts från de grundläggande principerna om fullständighet och bruttobudgetering på statsbudgeten.”³⁹

I den översyn av budgetlagen regeringen aviserat ska bland annat prövas om utgiftstaket bör göras obligatoriskt, och om det bör regleras i lag att förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året skall lämnas i den ekonomiska vårpropositionen. Detta skulle enligt regeringen leda till att styrkan i det finanspolitiska ramverket ökar. Regeringen utfäster sig att fortsättningsvis lämna en bedömning av lämpligt utgiftstak för det tredje tillkommande året redan i vårpropositionen. Syftet är att *”stärka fastheten i regeringens interna budgetarbete och därmed trovärdigheten i regeringens finanspolitik”*.⁴⁰

Regeringen påpekar vid flera tillfällen att utgiftstaket bör utformas på ett sätt som är förenligt med de grundläggande principerna om fullständighet och bruttobudgetering.⁴¹ Vid avsteg från dessa principer bör tydliga motiv anges och möjlighet till jämförbarhet säkerställas. Avsteg bör även följas upp genom en tydligare redovisning till riksdagen än vad som skett tidigare.⁴² Regeringen ger i vårpropositionen 2007 några exempel där redovisningsprinciperna behöver tillämpas mer strikt för att inte utgiftstaket ska kunna kringgå. Detta gäller bland annat finansiering av investeringar, kapitaltillskott till statliga bolag och stöd som ges som en kreditering av skattekonto.⁴³

I budgetpropositionen för 2008 redovisas följande överväganden som ska ligga till grund för förslaget till utgiftstak:⁴⁴

- (1) Utgångspunkten bör vara en bedömning av kommunsektorns och det offentliga ålderspensionssystemets finansiella sparande samt den statliga sektorns inkomster som följer av den eftersträlvade skattepolitiken.
- (2) Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd utveckling av de statliga utgifternas omfattning, vilket innebär att de statliga utgifterna som andel av BNP ska minska svagt.

³⁹ Prop. 2006/07:100 s. 20.

⁴⁰ Prop. 2006/07:100 s. 91.

⁴¹ Prop. 2006/07:100 s. 20.

⁴² Prop. 2006/07:100 s. 93.

⁴³ Prop. 2006/07:100 s. 92.

⁴⁴ Prop. 2007/08:1 s. 77. Tolkningen och tillämpningen av dessa överväganden diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.3 nedan.

(3) En bedömning av konjunkturutvecklingen ska beaktas för att undvika ogynnsamma förstärkningar av konjunktursvängningar, dvs. procyklisk finanspolitik ska undvikas.

(4) Det ska finnas en budgeteringsmarginal i syfte att vid givna regler kunna hantera olika prognososäkerheter och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen.

Hantering av så kallade tekniska justeringar är en viktig aspekt av tillämpningen av utgiftstaket för staten. Tekniska justeringar är bland annat nödvändiga vid ändrad institutionell avgränsning och ansvarsfördelning inom den offentliga sektorn, eller på grund av budgettekniska omläggningar. Regeringen betonar att de tekniska justeringarna av utgiftstaket ska vara symmetriska.⁴⁵ Utgiftstaket ska utgöra en *"lika stram begränsning för de takbegränsade utgifterna efter den tekniska justeringen som före de förändringar som föranledde justeringen"*.⁴⁶ Regeringen föreslår vidare att tekniska justeringar begränsas till mer betydande förändringar och att mindre variationer hanteras inom ramen för budgeteringsmarginalen.⁴⁷

2.3.3 Uppföljning

Till skillnad från överskottsmålet kan utgiftstaket för staten utvärderas direkt mot utfallet. Ekonomistyrningsverket förser varje månad Finansdepartementet med en uppföljning av de takbegränsade utgifterna från statsredovisningen. Regeringen betonar i vårpropositionen 2007 vikten av att budgetering och redovisning av utgifter på statsbudgeten är jämförbara över tiden. Bland annat bör utgifter hänföras till rätt år så att *"utgifter för två års verksamhet inte belastar budgeten ett och samma år"*.⁴⁸

2.4 Balanskravet och god ekonomisk hushållning

2.4.1 Definition

Enligt kommunallagen skall kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Begreppet god ekonomisk hushållning är inte klart definierat, men i lagens förarbeten betraktas det så kallade balanskravet som en miniminivå för resultatet. Balanskravet innebär att kommuner och landsting är skyldiga att budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna,

⁴⁵ Samma principer används för såväl en höjning som en sänkning av utgiftstaket.

⁴⁶ Prop. 2006/07:100 s. 93.

⁴⁷ Prop. 2006/07:100 s. 93.

⁴⁸ Prop. 2006/07:100 s. 93.

det vill säga så att det ekonomiska resultatet är positivt. För att kravet på god ekonomisk hushållning skall anses vara uppfyllt bör det ekonomiska resultatet i normalfallet ligga på en nivå som reallt sett åtminstone konsoliderar ekonomin. Den kommunala redovisningen bygger på bokföringsmässiga grunder. Det innebär bland annat att upparbetade pensionsförpliktelser redovisas som en kostnadspost⁴⁹ och att investeringsutgifter periodiseras över investeringens livslängd. Det ekonomiska resultatet avspeglar den samlade förmögenhetsförändringen i kommunen, det vill säga såväl den reala som den finansiella förmögenheten, och motsvarar begreppet nettosparande i nationalräkenskaperna.

Om en kommun i efterhand uppvisar ett underskott är fullmäktige skyldig att anta en åtgärdsplan för att inom tre år återställa det egna kapitalet. Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att en sådan reglering inte ska göras.⁵⁰

2.4.2 *Motiv*

Kommuner och landsting ska enligt kommunallagen (1991:900) i sina budgetar beakta bland annat ökade framtida kostnader i form av exempelvis pensionsåtaganden för sina anställda.⁵¹ En allmän utgångspunkt i lagens förarbeten är att varje generation själv ska bära kostnaderna för den service som den konsumerar. Detta innebär att ingen generation skall behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat.⁵² Kravet på god ekonomisk hushållning är kopplat till det ekonomiska resultatet enligt den kommunala redovisningen.⁵³ Syftet med balanskravet är att stärka budgetdisciplinen i kommuner och landsting.⁵⁴ I vårpropositionen 2008 framhålls vidare att det kommunala balanskravet understödjer överskottsmålet för offentlig sektor och är en viktig del av det finanspolitiska ramverket.⁵⁵

⁴⁹ Gäller för pensionsförpliktelser från och med 1999.

⁵⁰ Prop. 2007/08:100 s. 75 och 153.

⁵¹ Prop. 2007/08:100 s. 75.

⁵² Prop. 2003/04:105 s.12.

⁵³ Prop. 2007/08:100 s. 153.

⁵⁴ Prop. 2007/08:1 s. 77.

⁵⁵ Prop. 2007/08:100 s. 35, 75.

3 Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket

Från och med i år har den ekonomiska vårpropositionen en ny utformning i enlighet med riksdagens önskemål. Tanken är att propositionen i större utsträckning än tidigare ska fokusera på riktlinjer och utmaningar för den ekonomiska politiken och utgöra underlag för en diskussion om de ekonomisk-politiska alternativen på medellång och lång sikt. Vårpropositionen ”ska tydliggöra den övergripande inriktning av politiken som krävs för att skapa långsiktigt hållbara offentliga finanser”.⁵⁶ Propositionen innehåller inga preciserade förslag om nya reformer. Sådana förslag ska i fortsättningen endast finnas i budgetpropositionerna.

I detta kapitel granskas regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i vårpropositionen 2008. Granskningen har koncentrerats till några områden som Riksrevisionen bedömer vara av avgörande betydelse för propositionens innehåll.

3.1 Överskottsmålet och reformutrymmet

3.1.1 Målordikatorerna kan ge olika signaler

Riksrevisionens slutsatser:

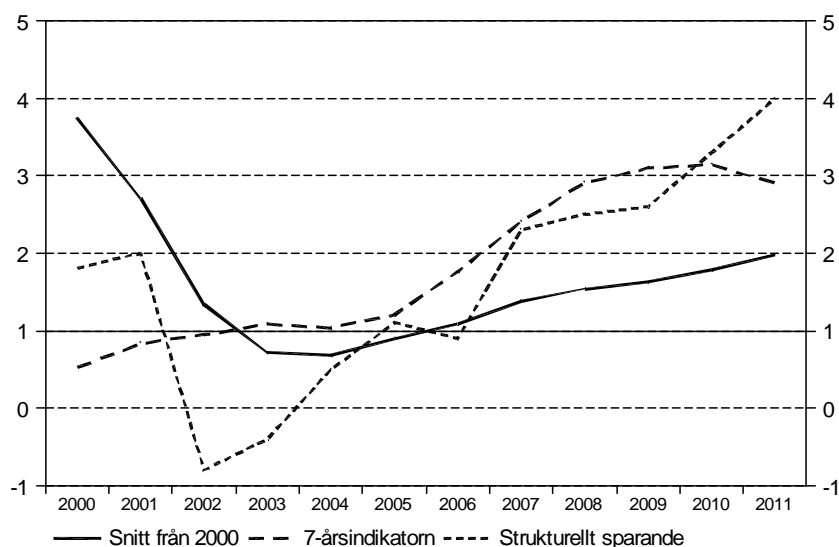
Alla de tre indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet visar på stora och växande överskott utöver målen. Trots det anges ingen plan för hur överskottsmålet på sikt ska uppnås. Dessutom ökar skillnaderna mellan indikatorerna över tiden utan att detta kommenteras.

För att bedöma hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet använder regeringen tre indikatorer. Skillnaden mellan det prognostiserade finansiella sparandet och överskottsmålet enligt indikatorerna är ett underlag för att bedöma utrymmet för ofinansierade reformer eller behovet av budgetförstärkningar. Regeringen gör en samlad bedömning av alla tre indikatorer när detta utrymme uppskattas. I vilken takt ett potentiellt reformutrymme kan utnyttjas (eller besparingar genomföras) beror bland annat på det aktuella konjunkturläget. Även om sparandet ligger klart över målet kan det vara

⁵⁶ ”Effektivare budgetarbete med ny vårproposition”, regeringens hemsida <http://www.regeringen.se/sb/d/10449/a/101527>.

oklokt att snabbt minska målavvikelsen genom en alltför expansiv finanspolitik om ekonomin befinner sig i ett starkt konjunkturläge. Risken finns att den finanspolitiska stimulansen leder till en överhettning av ekonomin och framtingar räntehöjningar. Omvänt gäller att om målet underskrids samtidigt som ekonomin befinner sig en svacka, kan en alltför snabb åtstramning i syfte att uppnå överskottsmålet riskera att förlänga lågkonjunkturen.⁵⁷

Diagram 1. Indikatorer för överskottsmålet, procent av BNP



Källa: 2008 års ekonomiska vårproposition och egna beräkningar

I diagram 1 visas de indikatorer regeringen använder för att bedöma hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet enligt beräkningarna i vårpropositionen 2008.⁵⁸ Om finanspolitiken är i linje med målet ska indikatorerna ligga nära 1. Av diagrammet framgår att samtliga indikatorer förväntas ligga väl över 1 från och med 2007. Både det genomsnittliga sparandet från 2000 och det strukturella sparandet ökar dessutom varje år under framskrivningsperioden. Endast det 7-åriga genomsnittet faller något det sista året. Det beror på att denna indikator är framåtblickande och även beaktar sparandet under åren 2012–2014. Mellan 2012 och 2015 minskar överskottet kraftigt i regeringens långsiktiga beräkning. Det beror på att en ”teknisk justering” införs i beräkningen så att sparandet 2015 exakt ska motsvara 1 procent av BNP.⁵⁹ Trots denna kraftiga neddragning av överskottet ligger 7-årsindikatorn långt över målet 2011.

⁵⁷ Se avsnitt 10 i prop. 2007/08:100 för regeringens beskrivning av denna avvägning.

⁵⁸ Se tabell 10.1 prop. 2007/08:100, s. 147. Värderna för 7-årsindikatorn publiceras ej för 2009–2011 i tabellen utan har beräknats utifrån regeringens bedömning av sparandet 2012–2015.

⁵⁹ Se avsnitt 3.2.

I vårpropositionen förklaras inte hur skillnaden mellan de olika indikatorerna ska tolkas. Tolkningsproblemen understryks av att två av indikatorerna, det strukturella sparandet och 7-årsindikatorn, mycket väl kan visa att målet är uppfyllt, medan genomsnittet från 2000, som enligt regeringen ska användas för att i efterhand avgöra om målet nåtts, kan peka på en kraftig målavvikelse. Det beror på att den sistnämnda indikatorn baseras på samtliga över- och underskott från 2000, medan de andra två indikatorerna är mer "förlåtande" och gradvis glömmar tidigare målavvikelse. Eftersom det är genomsnittet från 2000 som enligt regeringen avgör måluppfyllelsen i efterhand bör denna indikator tillmätas extra betydelse även vid framåtblickande bedömningar av finanspolitiken.

Det finns en uppenbar risk att utvärderingen av målavvikelse blir otydlig när flera icke samstämmiga indikatorer används utan att skillnaderna kommenteras. I vårpropositionen 2008 presenteras en relativt utförlig analysram för hur storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov ska bestämmas.⁶⁰ Inget sägs dock om hur de olika indikatorerna ska värderas om de visar olika värden. Analysramen används inte heller för att ange en mer preciserad bedömning av storleken på det aktuella reformutrymmet.

För att bedömningen av reformutrymmet ska fylla sitt syfte är det viktigt att den är tydlig och görs på ett likartat sätt vid olika tillfällen. När bedömningen bygger på flera indikatorer och hänsyn även ska tas till konjunkturläget ökar risken för otydlighet. Det är därför viktigt att regeringen inte bara anger utifrån vilka faktorer bedömningen görs, utan också hur dessa påverkar den samlade bedömningen. Om inte avvägningarna redovisas på ett tydligt sätt finns en risk att bedömningen av reformutrymmet eller konsolideringsbehovet framstår som godtycklig, och att regeringen i så gott som varje situation kan hävda att finanspolitiken ligger i linje med målen genom att hänvisa till olika bedömningsfaktorer.

3.1.2 Otydlig analys av målavvikelse

Riksrevisionens slutsatser:

Vårpropositionen innehåller ingen kvantitativ analys av den anpassning av finanspolitiken som krävs för att överskottsmålet ska uppnås på medellång sikt. En sådan beräkning visar att målavvikelse är mycket stora mätt med samtliga indikatorer som regeringen använder. Storleken på de målavvikelse som förutses i vårpropositionen visar att anpassningen till målet kan behöva sträcka sig över en längre tidsperiod än det treåriga budgetpolitiska perspektivet.

⁶⁰ Se avsnitt 10.1 i prop. 2007/08:100.

Målkriterier utveckling fram till 2011

Bedömningen av reformutrymmet i vårpropositionen 2008 är vag och någon beräkning av storleken på överskotten utöver målen redovisas inte.⁶¹ Med utgångspunkt från det genomsnittliga sparandet från 2000 anger regeringen att det finns "ett visst reformutrymme", men att det av konjunkturella skäl är uteslutet att minska det genomsnittliga sparandet till målet under mandatperioden. Ingen bedömning görs av hur stor en sådan budgetförsvagning skulle vara eller hur överskottet ska reduceras på längre sikt. Inte heller i förhållande till 7-årsindikatorn kvantifieras det potentiella reformutrymmet. Regeringen nöjer sig åter igen med att konstatera att det finns ett visst reformutrymme under 2009–2010. Även den tredje indikatorn, det strukturella sparandet, sägs indikera att det finns ett visst reformutrymme, utan att detta preciseras närmare.

Tabell 1 visar en beräkning av målavvikelsen om det genomsnittliga sparandet från 2000 ska motsvara 1 procent av BNP 2011. Den utveckling regeringen redovisar i vårpropositionen benämns "VÅP2008". "Alternativ" visar ett räkneexempel där ofinansierade reformer motsvarande drygt 60 miljarder kronor genomförs varje år 2009–2011. Om budgetförsvagningar av denna storlek genomförs sjunker det genomsnittliga sparandet från 2000 till 1 procent av BNP 2011, vilket innebär att överskottsmålet klaras.⁶² De offentliga finanserna uppvisar då ett underskott motsvarande närmare 2 procent av BNP 2011.

Tabell 1. Potentiellt reformutrymme om det genomsnittliga överskottet 2000–2011 ska motsvara 1 procent av BNP

		2008	2009	2010	2011
Årlig budgetförsvagning					
Miljarder kronor		...	62	62	62
Finansiellt sparande	VÅP2008	2,9	2,5	3,3	4,1
	Alternativ	2,9	0,6	-0,6	-1,9
Genomsnitt från 2000	VÅP2008	1,5	1,6	1,8	2,0
	Alternativ	1,5	1,4	1,3	1,0

Källa: 2008 års ekonomiska vårproposition samt egna beräkningar

Den indikator som ger det minsta potentiella utrymmet för reformer är det strukturella sparandet. Om denna indikator ska minskas till 1 procent av BNP 2011 genom lika stora årliga budgetförsvagningar 2009 till 2011 måste

⁶¹ Se avsnitt 10.1.3 i prop. 2007/08:100 för regeringens bedömning av det aktuella reformutrymmet.

⁶² I beräkningen beaktas att ränteutgifterna blir högre i den alternativa beräkningen. Enligt regeringens bedömning är det genomsnittliga BNP-gapet svagt positivt under perioden 2000–2011, se tabell 10.1 i prop. 2007/08:100. Det skulle kunna motivera ett marginellt högre genomsnittligt sparande än 1 procent av BNP, men ändrar inte bedömningen av målavvikelsen på något avgörande sätt.

dessa uppgå till cirka 35 miljarder kronor. Om budgetförsvagningar av denna storlek genomfördes skulle det genomsnittliga sparandet från 2000 trots detta ligga väl över 1 procent av BNP 2011.

Målindikatorernas utveckling efter 2011

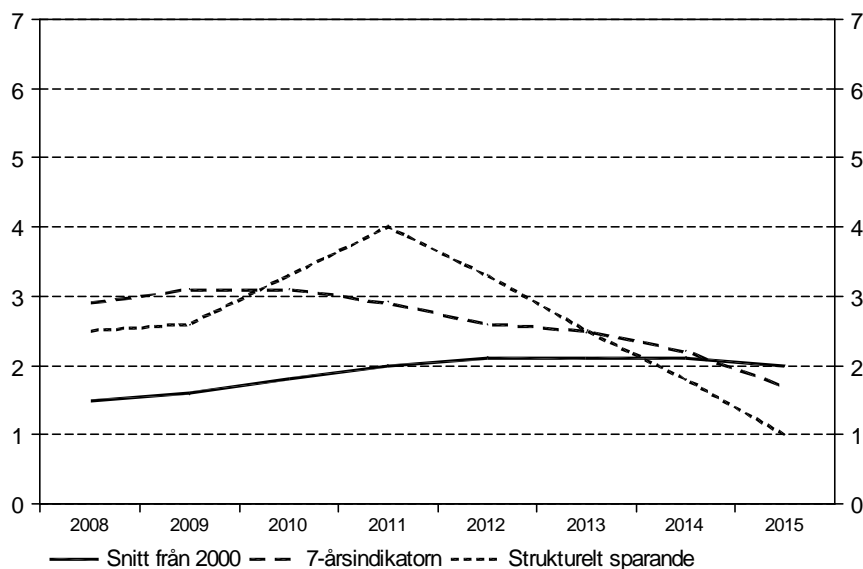
Den budgetförsvagning som redovisas i tabell 1 är enbart ett räkneexempel. För att det genomsnittliga överskottet 2000–2011 ska uppgå till 1 procent av BNP måste det faktiska sparandet 2011 sänkas till ett underskott motsvarande närmare 2 procent av BNP. För att inte det genomsnittliga sparandet ska fortsätta att sjunka åren därefter måste sparandet sedan åter höjas. Räkneexemplet visar att styrningen mot ett genomsnitt är relativt trög och att förändringarna av finanspolitiken för att målet ska uppnås kan behöva sträcka sig över en längre tidsperiod än det treåriga budgetpolitiska perspektivet. Ju större målavvikelsen är desto längre blir den nödvändiga anpassningsperioden. Enligt regeringens bedömning kommer målavvikelsen att öka varje år, men någon plan för hur den ska återtå redovisas inte.

I diagram 2 till 4 redovisas det finansiella sparandet som andel av BNP fram till 2015. Diagram 2 visar indikatorernas värden i regeringens beräkning. Indikatorernas värden efter 2011 är beräknade på det finansiella sparandet som presenteras i kapitel 12 i vårpropositionen. Diagram 3 visar samma indikatorer om den ”tekniska justering” som regeringen lägger in i beräkningen tas bort. I diagram 4 slutligen beaktas det reformutrymme motsvarande 10 miljarder kronor vardera året 2009 och 2010 som regeringen bedömer att det finns utrymme för på budgetens utgiftssida.⁶³

Diagram 2 visar att det finansiella sparandet kraftigt överskrider målet på längre sikt mätt med så gott som samtliga indikatorer. Det är endast genom den tekniska justeringen i regeringens beräkning som en av indikatorerna, det strukturella sparandet, når ned till 1 procent av BNP 2015. Det genomsnittliga sparandet från 2000 uppgår 2015 till 2 procent av BNP. En uppföljning i efterhand skulle med andra ord visa ett sparande högt över målet. Även det 7-åriga glidande medelvärde pekar på en stor positiv målavvikelse i regeringens beräkning.

⁶³ Prop. 2007/08:100, s. 146.

Diagram 2. Indikatorer för överskottsmålet, procent av BNP



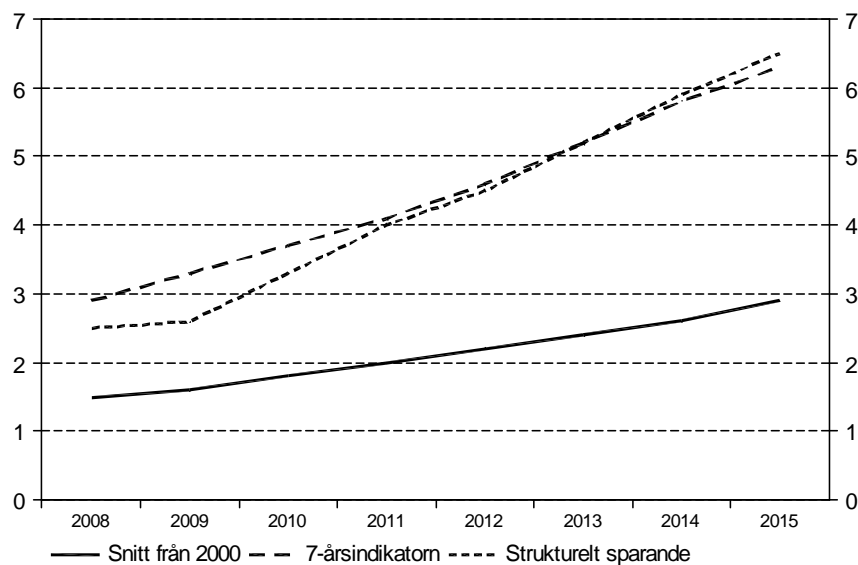
Källa: 2008 års ekonomiska vårproposition samt egna beräkningar

Den tekniska justeringen beskrivs i vårpropositionen som en ofinansierad ökning av transfereringarna till hushållen mellan 2012 och 2015 med cirka 5 procent av BNP. Det motsvarar cirka 230 miljarder kronor eller drygt 9 procent av hushållens disponibla inkomster.⁶⁴ Denna överföring är med andra ord mångdubbelt större än det reformutrymme regeringen bedömer finnas under de närmaste åren. Den tekniska justeringen leder enligt regeringen till att överskottsmålet uppnås 2015.⁶⁵ Av diagram 2 framgår emellertid att detta endast gäller om måluppfyllelsen bedöms med det strukturella sparandet. De båda andra målandikatorerna visar på betydande överskott över målet även efter den tekniska justeringen.

⁶⁴ Den tekniska justeringen görs i form av skattepliktiga transfereringar. Nettoeffekten på det finansiella sparandet är därför cirka 1 procent av BNP lägre.

⁶⁵ Prop. 2007/08:100, not 73, s. 172.

Diagram 3. Indikatorer för överskottsålet exklusive en teknisk justering, procent av BNP

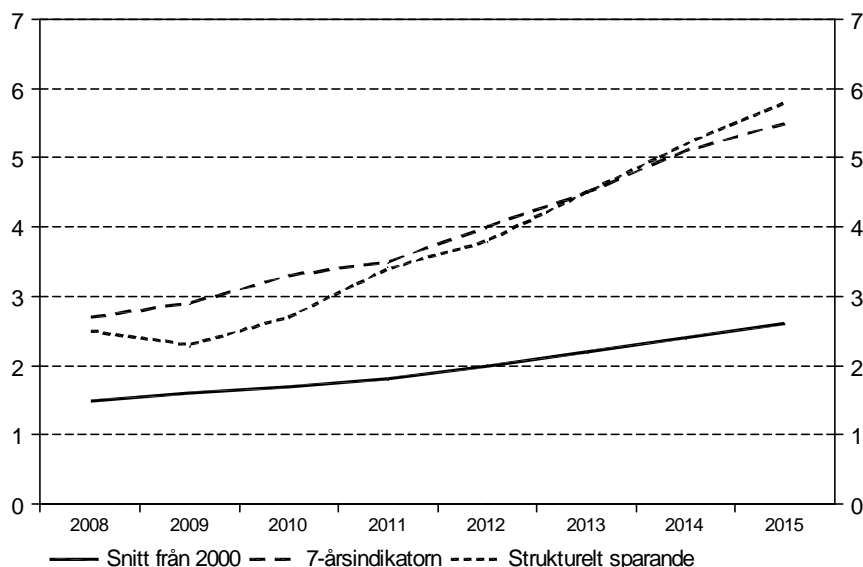


Källa: 2008 års ekonomiska vårproposition samt egna beräkningar

Vid oförändrade regler, det vill säga om ingen teknisk justering genomförs, fortsätter samtliga indikatorer att öka ända fram till 2015, se diagram 3. Det genomsnittliga sparandet från 2000 är då nära 3 procent av BNP 2015. Även i ett scenario utan en teknisk justering men med ofinansierade utgiftsökningar om 10 miljarder kronor per år 2009 och 2010, ligger indikatorerna högt över målet, se diagram 4. Diagrammen visar att det krävs kraftiga budgetförsvagningar för att föra sparandet tillbaka till målet även i ett längre tidsperspektiv. Regeringen redovisar emellertid ingen analys av hur målavvikelsen ska återtå fram till 2015.⁶⁶

⁶⁶ För att det genomsnittliga sparandet i den offentliga sektorn 2000–2015 ska motsvara 1 procent av BNP krävs budgetförsvagningar på cirka 20 miljarder per år under perioden 2009–2015.

Diagram 4. Indikatorer för överskottsmålet i regeringens beräkning utan teknisk justering och med reformer 10 + 10 mdr 2009 och 2010, procent av BNP



Källa: 2008 års ekonomiska vårproposition samt egna beräkningar

Sammanfattningsvis saknas i vårproposition en kvantitativ analys av hur stora anpassningar av finanspolitiken som krävs för att överskottsmålet ska uppnås på medellång sikt. De indikatorer regeringen använder för att följa upp hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet visar på stora och växande överskott utöver målen, utan att någon plan anges för hur sparandet på sikt ska föras tillbaka mot målet. I regeringens sammanfattande bedömning anges att indikatorerna "pekar på att finanspolitiken i stort sett ligger i linje med överskottsmålet"⁶⁷ trots att samtliga indikatorer pekar på ett sparande som ligger högt över målet och att målavvikelsen ökar varje år.

Riksrevisionen har i en tidigare rapport kritiserat den förra regeringen för en otydlig uppföljning av överskottsmålet.⁶⁸ I det fallet rörde det sig om negativa målavvikelser av ungefär samma storlek som de positiva målavvikelser som förutses i vårpropositionen. Även då var redovisningen av målavvikelsernas storlek mycket knapphändig. Inte heller redovisades någon plan för hur regeringen avsåg att reducera målavvikelserna. Det är viktigt att målavvikelser rapporteras på ett enhetligt och tydligt sätt, såväl när sparandet ligger över som när det ligger under det målsatta sparandet. Annars riskerar överskottsmålet att förlora sin styrande funktion för finanspolitiken.

⁶⁷ Sammanfattningen till kapitel 10 i prop.2007/08:100, s. 141.

⁶⁸ RiR 2006:27.

Reformutrymmet i förhållande till utgiftstaket

Utrymmet för reformer på statsbudgetens utgiftssida bestäms av utgiftstaket, den prognostiserade utgiftsnivån och den önskvärda storleken på budgeteringsmarginalen. Regeringens bedömer i vårpropositionen att utgifterna kan höjas permanent med 20–25 miljarder fram till 2010. Om osäkerheten i bedömningarna samt konjunkturläget beaktas begränsas utrymmet för utgiftsreformer till 10 miljarder kronor per år 2009 och 2010.⁶⁹ Regeringen gör således en relativt preciserad bedömning av det möjliga utrymmet för ofinansierade utgiftshöjningar de närmaste åren. Diagram 4 visar dock att utgiftshöjningar av denna storlek endast minskar den förväntade avvikelserna från överskottsmålet marginellt.

3.1.3 Konjunkturrella hänsyn prioriteras

Riksrevisionens slutsatser:

I avvägningen mellan kortsiktiga konjunkturrella hänsyn och överskottsmålet förefaller regeringen lägga betoningen vid den första aspekten. Trots att risken för en svagare ekonomisk utveckling betonas, och det enligt regeringens handlingsprinciper är möjligt att föra en mer expansiv finanspolitik om åtgärderna är strukturellt riktiga, bedömer regeringen att det strukturella sparandet inte bör försvagas. För att dagens målavvikelse ska minska måste emellertid det strukturella sparandet för eller senare försvagas.

Det finns en potentiell målkonflikt mellan nödvändigheten att på kort sikt anpassa finanspolitiken till konjunkturläget och möjligheten att uppnå överskottsmålet. Det vore önskvärt att regeringen på ett tydligare sätt redovisar sin syn på denna målkonflikt. Den tidigare regeringen motiverade i några fall negativa målavvikelser med att konjunkturläget försvårade en förstärkning av de offentliga finanserna, utan att någon långsiktig strategi presenterades för hur målavvikelsen på sikt skulle återtå.⁷⁰ För närvarande överstiger sparandet målet samtidigt som konjunkturrella hänsyn enligt regeringen begränsar möjligheterna att nå målet på medellång sikt. I båda fallen riskerar en otydlig uppföljning av målavvikelserna att minska förtroendet för överskottsmålet.

I avsnitt 5.1.3 i vårpropositionen beskriver regeringen sin syn på stabiliseringspolitiken.⁷¹ Här sägs att Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken och att det normalt sett inte finns någon anledning att försöka påverka efterfrågan med finanspolitik. Finanspolitiken bidrar indirekt

⁶⁹ Prop. 2007/08:100, s. 146.

⁷⁰ RiR 2006:27.

⁷¹ Prop 2007/08:100, s. 72.

till stabiliseringen av ekonomin genom de så kallade automatiska stabilisatorerna. Regeringen menar att tidigare erfarenheter av att bedriva finjusterande finanspolitik är dåliga. Endast i krissituationer eller vid kraftiga utbudsstörningar kan det finnas behov av diskretionär finanspolitik. En hållbar finanspolitik är en viktig förutsättning för prisstabilitet. Regeringen framhåller att finanspolitiken bör utformas så att den underlättar för penningpolitiken, men också att strukturellt riktiga reformer kan genomföras vid ett resursutnyttjande som är högre än normalt, även om reformerna på marginalen har en stimulerande effekt på efterfrågan.

I den del av vårpropositionen där det aktuella reformutrymmet bedöms förefaller regeringen ha en mer restriktiv syn på möjligheterna att föra en expansiv finanspolitik för att minska avvikelsen från överskottsmålet. I avsnitt 10.1.3 bedöms resursutnyttjandet ligga på en normal nivå 2009 och 2010. Trots att risken för en svagare utveckling sägs vara påtaglig bör finanspolitiken vara neutral enligt regeringen. Det innebär att det strukturella sparandet ska vara oförändrat som andel av BNP. Vid oförändrad politik beräknas det strukturella sparandet öka med 0,8 procent av BNP mellan 2008 och 2010. I texten anges att reformutrymmet är *"betydligt mer begränsat"* utifrån denna bedömning än utifrån en bedömning av sparandet i förhållande till överskottsmålet. Ingenting sägs om hur finanspolitiken skulle behöva anpassas om utvecklingen blir svagare än förväntat, eller om vilket utrymme som finns för strukturellt riktiga men budgetförsvagande reformer. Regeringens samlade bedömning utifrån förhållandet till överskottsmålet och det aktuella konjunkturläget är att det finns *"ett visst reformutrymme"*, men att det inte går att specificera utrymmet närmare mot bakgrund av den stora osäkerheten i prognoserna. I detta sammanhang kan nämnas att Konjunkturinstitutet (KI) vid samma tidpunkt bedömde att det inte finns någon målkonflikt mellan att stabilisera resursutnyttjandet i ekonomin och att successivt ta ned överskotten mot den målsatta nivån. KI bedömer att en budgetförsvagning om cirka 30 miljarder kronor redan under 2009 är förenligt med konjunkturläget.⁷²

⁷² Se sidan 14 i Konjunkturläget mars 2008.

3.2 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Riksrevisionens slutsatser:

Beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper för den långsiktiga analysen redovisas i vårpropositionen på ett bättre sätt än tidigare. Även det hållbarhetskriterium som används har förbättrats. Det är emellertid fortfarande oklart hur analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet påverkar regeringens bedömning av reformutrymmet och inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt. Genom att kalla den anpassning av finanspolitiken som är nödvändig för att uppnå överskottsmålet för en teknisk justering redovisas inte storleken på det aktuella reformutrymmet på ett tydligt sätt.

Sedan slutet av 1990-talet har regeringen publicerat bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen. Riksrevisionen har i en tidigare granskningsrapport påtalat brister i redovisningen av de beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper dessa bedömningar bygger på. Riksrevisionen har också rekommenderat regeringen att se över den hållbarhetsindikator den tidigare regeringen använde.⁷³ I de långsiktiga beräkningar som redovisas i vårpropositionen 2008 har väsentliga förbättringar genomförts i båda dessa avseenden.

Ytterligare en rekommendation i Riksrevisionens granskning var att hållbarhetsanalysens ställning skulle stärkas i utformningen av finanspolitiken genom att regeringen regelmässigt skulle beräkna och redovisa de långsiktiga kostnaderna för större reformförslag. Vidare förslogs att de restriktioner för finanspolitiken som är en förutsättning för hållbarhet i de långsiktiga beräkningarna bör vara styrande för utformningen av finanspolitiken på medellång sikt. I dessa avseenden är förbättringarna inte lika tydliga. Betydelsen av den långsiktiga analysen blir än mer oklar genom formuleringen i inledning av avsnittet om de långsiktiga kalkylerna, där det står att *"De beräkningar som redovisas är ett underlag för beslut. Regeringen har inte tagit ställning i dessa frågor."*⁷⁴ Innebörden av denna formulering förklaras inte närmare.

För att stärka kopplingen mellan analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och övriga delar av propositionen bör syftet med de långsiktiga beräkningarna beskrivas tydligare. Avsnittet om de långsiktiga kalkylerna bör vidare innehålla en tydlig redovisning av de finanspolitiska målen och restriktionerna på längre sikt. Detta gäller i första hand överskottsmålet där de tre indikatorer som regeringen använder för att beskriva läget i förhållande till överskottsmålet bör redovisas för hela den period som målet antas gälla. På

⁷³ RiR 2007:21.

⁷⁴ Prop. 2007/08:100, s. 169.

så sätt ges en bild av hur finanspolitiken förhåller sig till målen i ett scenario som bedöms vara långsiktigt hållbart. En sådan redovisning kan illustrera om ett sparande i linje med överskottsålet fram till 2015 är tillräckligt för att utvecklingen ska vara hållbar, eller om sparandet måste vara målsatt ytterligare en tid. Härigenom kan också sambandet klargöras mellan å ena sidan det skatteuttag som är nödvändigt för att långsiktigt finansiera dagens välfärdsåtagande och å andra sidan det genomsnittliga överskottet under de närmaste åren.

Ytterligare ett sätt att integrera den långsiktiga analysen med övriga delar av propositionen vore att uttryckligen diskutera finanspolitikens hållbarhet i de avsnitt där reformutrymmet bedöms. I avsnitt 10.1.2 presenterar regeringen en analysram för att bedöma reformutrymmet. Här finns rubriker som "Bedömning (av reformutrymmet) utifrån det genomsnittliga sparandet 2000–2010", "Bedömning utifrån 7-årsindikatorn" och "Bedömning utifrån strukturellt sparande". För att den långsiktiga analysen ska fylla sitt syfte vore det naturligt att även föra ett resonemang under rubriken "Bedömning utifrån finanspolitikens långsiktiga hållbarhet". Under denna rubrik skulle de långsiktiga effekterna av olika möjliga användningar av ett reformutrymme kunna diskuteras.

Av analysen i vårpropositionen framgår att hållbarheten beror på hur reformutrymmet utnyttjas. Regeringen påpekar att reformer som har en positiv effekt på arbetskraftutbudet delvis är självfinansierande. Hållbarhetsindikatorn påverkas på ett helt annat sätt om ett givet reformutrymme används för att höja ambitionsnivån inom äldreomsorgen, där efterfrågan kan förväntas öka snabbt i framtiden till följd av den demografiska utvecklingen, än om samma belopp används inom barnomsorgen, där efterfrågan ökar i betydligt långsammare takt. Genom att analysera de långsiktiga effekterna av olika reformförslag erhålls ett bättre beslutsunderlag än om endast budgeteffekterna de närmaste åren redovisas.

En brist i regeringens hållbarhetsanalys är att ingen tolkningsram ges för den hållbarhetsindikator som används. Vid värderingen av den så kallade S2-indikatorn sägs att ett negativt värde indikerar hållbarhet, medan ett positivt värde indikerar ett konsolideringsbehov. Ingen diskussion förs om att stora negativa värden på sikt leder till en exploderande tillgångsstock, och att även en sådan finanspolitik därför är ohållbar på lång sikt. Ett alternativ vore att regeringen definierar ett intervall för S2-indikatorn där finanspolitiken anses vara hållbar, exempelvis mellan -0,5 och +0,5. Det gör att ett potentiellt reformutrymme eller konsolideringsbehov kan härledas ur hållbarhetsindikatorn, vilket kan tjäna som ett underlag i diskussionen om finanspolitikens inriktning på kort och medellång sikt.

Bedömningen av ett potentiellt reformutrymme utifrån regeringens långsiktiga analys kompliceras av den tekniska justering som införs i beräkningarna 2012–2015 för att det finansiella sparandet ska minska till 1 procent av BNP 2015. Denna justering har formen av en ospecificerad transferering till hushållen. Överföringen sägs vara ”av beräkningsteknisk natur” och ”speglar inte förväntningar avseende faktiska åtgärder”.⁷⁵ Om inte denna justering görs skulle det finansiella sparandet ligga högt över målet hela perioden fram till 2015. Regeringens hållbarhetsindikator skulle därmed peka på ett mycket stort reformutrymme. Innebörden av den tekniska justeringen är med andra ord att ofinansierade reformer motsvarande cirka 4 procent av BNP är möjliga att genomföra i regeringens beräkningar utan att hållbarhetsindikatorn visar att finanspolitiken är ohållbar.⁷⁶ Eftersom inga referenser görs till hållbarhetsberäkningarna i de delar av propositionen där reformutrymmet diskuteras är detta inte klart för en läsare av propositionen.

Det kan slutligen noteras att det genomsnittliga sparandet från 2000 till 2015 motsvarar 2 procent av BNP i regeringens beräkning, samtidigt som hållbarhetsindikatorn har ett värde där finanspolitiken är nätt och jämnt hållbar. En tolkning av detta skulle kunna vara att ett sparande som ligger avsevärt över målet de närmaste åren är nödvändigt för att finanspolitiken ska kunna betecknas som hållbar. Denna tolkning är dock felaktig. Ur ett hållbarhetsperspektiv är betydelsen av överskotten utöver målen fram till 2015 försumbar i jämförelse med alla över- och underskott som uppkommer under perioden därefter. Avgörande för att finanspolitiken ska vara hållbar är att skatteuttaget är tillräckligt stort för att på lång sikt kunna finansiera de offentliga utgifter som ges av oförändrade regler och den förväntade demografiska utvecklingen. Detta skatteuttag bestäms i regeringens beräkning när överskottsmålet överges 2015. Fram till denna tidpunkt anpassas skatteuttaget för att sparandet ska ligga i linje med överskottsmålet, medan skattesatserna är oförändrade under tiden därefter. Beräkningen visar därmed att det är hållbart att sänka sparandet till motsvarande 1 procent av BNP, och det spelar sedan mycket liten roll om detta görs omedelbart eller först med början 2012 som i regeringens beräkning.

⁷⁵ Prop. 2007/08:100, avsnitt 12.4, s. 172.

⁷⁶ Den tekniska justeringen har i beräkningen formen av en beskattad transferering till hushållen. Det innebär att reformutrymmet netto är mindre än det värde som anges i tabell 12.1 i prop. 2007/08:100.

3.3 Utgiftstakets nivå

Riksrevisionens slutsatser:

De bestämningfaktorer regeringen anger kvantifieras inte i bedömningen av utgiftstakets nivå 2011. Regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter och dess samband med utgiftstaket redovisas inte.

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

Utgiftstakets nivå bestäms i ett relativt komplext sammanhang där ett antal mål och restriktioner i det finanspolitiska ramverket måste beaktas. En ytterligare komplikation är att målen och restriktionerna är formulerade i olika redovisningssystem. Det gör att tumregler, approximationer och bedömningar av differensposter är nödvändiga.

Utgiftstakets övergripande syfte är enligt regeringen att ge förutsättningar för att överskottsmålet uppnås. Regeringen har presenterat fyra överväganden som sammantaget ska ligga till grund för förslaget till utgiftstakets nivå.⁷⁷ Riksrevisionen har tidigare granskat om de förslag till utgiftstak som redovisats stått i samklang med det övergripande målet att överskottsmålet ska uppnås på medellång sikt.⁷⁸ Då konstaterades bland annat att det fanns brister i redovisningen av de olika bestämningfaktorernas konkreta betydelse för det förslag till utgiftstak som lämnats.

Det första övervägandet handlar om relationen mellan utgiftstaket och överskottsmålet:

- 1. Utgångspunkten bör vara en bedömning av kommunsektorns och det offentliga ålderspensionssystemets finansiella sparande samt den statliga sektorns inkomster som följer av den eftersträlvade skattepolitiken.**

Här säger regeringen att det finansiella sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet ska beaktas, två storheter som påverkar överskottsmålet men över vilka regeringen inte har något direkt inflytande. Det är således genom sparandet i staten som regeringen kan säkerställa ett önskat sparande i den offentliga sektorn som helhet. Sparandet i kommunsektorn

⁷⁷ I avsnittet om utgiftstaket i kapitel 2 beskrivs regeringens motiv till utgiftstaket och dess bestämningfaktorer mer utförligt.

⁷⁸ RiR 2007:22.

stys av det kommunala balanskravet som är formulerat i enlighet med det kommunala redovisningssystemet. I nationalräkenskapstermer motsvaras det närmast av att nettosparandet inte får vara negativt. Regeringen har inte redovisat en bedömning av hur det ekonomiska resultatet normalt förhåller sig till det finansiella sparandet i kommunsektorn.

Sparandet i pensionssystemet stys av ett regelverk som lagts fast genom en fempartiöverenskommelse. Det gör att regelverket inte kan ändras med lätthet, och att ändringar sannolikt endast görs på grund av långsiktiga strukturella skäl och inte för att påverka pensionssystemets sparande i förhållande till överskottsmålet.

I tabell 2 redovisas det finansiella sparandet sektorsvis enligt vårpropositionen. Av tabellen framgår att sparandet i kommunsektorn antas vara noll från och med 2010, och att sparandet i pensionssystemet minskar gradvis. Sparandet i staten är dock så högt att överskottsmålet överträffas med råge.

Tabell 2. Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP

	Kommunsektorn	Pensionssystemet	Staten	Offentlig sektor
2008	0,2	0,8	1,9	2,9
2009	-0,1	0,5	2,0	2,5
2010	0,0	0,3	3,0	3,3
2011	0,0	0,2	3,8	4,1
2012	0,0	0,1	3,2	3,3
2013	0,0	0,1	2,4	2,5
2014	0,0	0,0	1,8	1,8
2015	0,0	0,0	1,0	1,0

Källa: 2008 års ekonomiska vårproposition

För att det första övervägandet ska ge någon vägledning om nivån på ett lämpligt utgiftstak måste regeringen klargöra sin syn på skatteuttagets utveckling. Regeringen har emellertid inte tydligt redovisat vad som avses med "den eftersträlvade skattepolitiken", och därmed inte heller sin syn på den statliga sektorns inkomster.

De bestämningsfaktorer som anges i det första övervägandet kompletteras med ett andra övervägande:

2. Nivån bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifternas omfattning vilket innebär att de statliga utgifterna som andel av BNP ska minska svagt.

Att de statliga utgifterna ska minska svagt som andel av BNP samtidigt som sparandet ska motsvara 1 procent av BNP kan tolkas på flera olika sätt vad gäller ambitionen för övriga delar av den offentliga sektorns finansiella sparande. En första fråga är om det är de statliga eller de takbegränsade utgifterna som ska minska. I övervägandet står det att de statliga utgifterna

bör minska som andel av BNP, men i de avsnitt som diskuterar en lämplig nivå för utgiftstaket i vårpropositionen anges att regeringen eftersträvar att minska de takbegränsade utgifterna.⁷⁹

Något förenklat kan sambandet mellan överskottsmålet och de takbegränsade utgifterna beskrivas på följande sätt:

sparande = offentliga inkomster – takbegränsade utgifter – icke takbegränsade utgifter

takbegränsade utgifter = statens primära utgifter⁸⁰ + pensionssystemets utgifter

I praktiken spelar det för närvarande ingen roll om det är de statliga eller takbegränsade utgifterna som avses eftersom regeringen förutsäger att pensionssystemets utgifter kommer att växa i stort sett samma takt som BNP från 2010 fram till omkring 2040.⁸¹ Den andra termen i den andra ekvationens högerled kan därmed ses som en konstant, vilket gör att det är statens primära utgifter som måste minska som andel av BNP om de takbegränsade utgifterna ska minska. Tabell 3 visar hur statens primära utgifter som andel av BNP utvecklas i vårpropositionen.

Tabell 3. Förändring av statens primära utgifter som andel av BNP, procentenheter

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-0,9	-0,5	-1,0	-0,8	0,9	1,1	1,0	1,1

Källa: 2008 års ekonomiska vårproposition

Av tabellen framgår att de statliga primära utgifterna minskar som andel av BNP varje år 2008–2011 för att sedan åter öka. Ökningen beror på den tekniska justering som görs för att reducera sparandet i offentlig sektor till 1 procent av BNP 2015. Den tekniska justeringen har i regeringens beräkning formen av högre statliga transfereringar till hushållen.

Oavsett om det är de statliga eller takbegränsade utgifterna som ska minska är det fortfarande oklart om detta krav innebär att de icke takbegränsade utgifterna, i huvudsak de kommunala utgifterna, bör öka som andel av BNP, eller om även skatteinkomsterna bör minska som andel av BNP. För att sparandet ska vara oförändrat på 1 procent av BNP samtidigt som de takbegränsade utgifterna ska minska, måste antingen de offentliga inkomsterna minska eller de icke takbegränsade utgifterna öka, eller en kombination av båda.

Eftersom det kommunala balanskravet gör att en ökning av de kommunala utgifterna bör motsvaras av en lika stor inkomstökning innebär det att en sådan förändring inte påverkar sparandet i den offentliga sektorn.

⁷⁹ Prop. 2007/08:100 s. 152.

⁸⁰ Statens primära utgifter är de totala utgifterna minus ränteutgifterna (som inte är takbegränsade).

⁸¹ Se tabell 6 i bilaga 4 till prop. 2007/08:100.

Slutsatsen blir att det andra övervägandet i realiteten innebär att det statliga skatteuttaget ska minska svagt som andel av BNP. Det är inte detsamma som att det totala skatteuttaget ska minska, eftersom kommunalskatterna ökar i takt med de kommunala utgifterna.

Det tredje övervägandet berör inte förhållandet utgiftstak – överskottsmål, utan endast i vilken takt en eventuell avvikelse från överskottsmålet kan återtgas.

3. En bedömning av konjunkturutvecklingen ska beaktas för att undvika ogynnsamma förstärkningar av konjunktursvängningar, dvs. procyklisk finanspolitik ska undvikas.

Av konjunkturrella skäl kan det utgiftstak som kommer fram utifrån de två första övervägandena behöva modifieras. Övervägandet utgör en restriktion för i vilken takt en målavvikelse kan minskas genom förändringar av utgifterna.

Det fjärde övervägandet slutligen handlar om relationen mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

4. Det ska finnas en budgeteringsmarginal, dvs. en skillnad mellan det föreslagna utgiftstaket och beräkningen av de s.k. takbegränsade utgifterna, för att vid givna regler kunna hantera olika prognos-osäkerheter och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen.

Utgiftstaket sätts som framgår ovan utifrån en samhällsekonomisk restriktion, det vill säga utifrån en bedömning av sparandet i kommuner och pensionssystem, överskottsmålet och ett önskvärt skatteuttag. Det utgiftsutrymme som kommer fram på detta sätt ska sedan jämföras med de takbegränsade utgifternas sannolika utveckling vid oförändrad politik. Om de takbegränsade utgifterna förväntas överskrida utgiftstaket, minskat med den önskvärda budgeteringsmarginalen, måste politiken inriktas på att begränsa utgifterna. Om budgeteringsmarginalen blir större än önskvärt finns utrymme för ofinansierade reformer på budgetens utgiftssida. Genom detta övervägande möts den "top-down" ansats som ska styra fastställandet av utgiftstaket som en övergripande budgetrestriktion, och den "bottom-up" ansats som ligger i konsekvensberäkningen, det vill säga regeringens bedömning av de takbegränsade utgifterna vid oförändrad politik.

Regeringen har påtalat behovet av att förtydliga motiven när ett förslag till utgiftstaket bestäms.⁸² Ett problem med ett förslag som baseras på flera olika principer är att det kan vara svårt att förstå hur dessa vägts av mot varandra i det konkreta förslaget. För att bedömningen ska vara tydlig och transparent måste de avvägningar som görs redovisas. Annars finns en risk att otydligheten snarast ökar, trots att principerna klargjorts. Några sådana

⁸² Se avsnittet om utgiftstaket i kapitel 2.

avvägningar redovisas inte i vårpropositionen. I det avsnitt där regeringen motiverar sin bedömning av utgiftstaket 2011 saknas resonemang om sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet. Inte heller redogör regeringen för inriktningen på den eftersträvade skattepolitiken. Bedömningen av ett lämpligt utgiftstak tycks i huvudsak bygga på att de takbegränsade utgifterna ska minska svagt som andel av BNP. Samma princip styrde förslagen till utgiftstak även under de första åren med det finanspolitiska ramverket. Därefter följde några år då utgiftstaket skulle utgöra en oförändrad andel av (potentiell) BNP. Den nuvarande regeringen förefaller ha återinfört principen att utgiftstaket ska öka något långsammare än BNP.

3.4 Potentiell BNP och strukturellt sparande

Riksrevisionens slutsatser:

Mot bakgrund av att regeringens bedömning av potentiell BNP och strukturellt sparande spelar en viktig roll i utformningen av finanspolitiken är redovisningen av underlaget för bedömningarna mycket knapphändig.

Bedömningen av potentiell BNP, det vill säga hur stor produktionen skulle vara vid ett normalt konjunkturläge, spelar en viktig roll i regeringens utformning av finanspolitiken på medellång sikt. Denna bedömning är också ett grundläggande underlag i beräkningen av det strukturella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet rensat för konjunktorella effekter.

För att beräkna det strukturella sparandet använder regeringen en elasticitet på 0,55 som baseras på OECD:s beräkningar. Elasticiteten säger att om BNP-gapet ökar med en procentenhet ändras det finansiella sparandet som andel av BNP med 0,55 procentenheter.⁸³ Regeringen framhåller att bedömningen av elasticiteten är förknippad med stor osäkerhet. Empiriska studier visar också att det strukturella sparandet tenderar att variera med konjunkturen trots att beräkningens syfte är att rensa bort dessa effekter. Det strukturella sparandet och reformutrymmet riskerar därför att överskattas goda år och underskattas i sämre konjunkturlägen.⁸⁴

Även om regeringen betonar osäkerheten i bedömningen av både potentiell BNP och av hur konjunkturvariationer påverkar de offentliga finanserna, utgör det strukturella sparandet ett viktigt underlag för regeringens utformning av finanspolitiken i två avseenden.

⁸³ Det strukturella sparandet justeras också för större effekter av engångskaraktär.

⁸⁴ Prop. 2007/08:100, s. 144. Regeringen använde tidigare en högre elasticitet, 0,7. Från och med vårpropositionen 2007, prop. 2006/07:100, används den nuvarande lägre elasticiteten.

1. Det strukturella sparandet är ett underlag för bedömningen av finanspolitikens inriktning. På kort till medellång sikt ska finanspolitiken normalt vara neutral så att ekonomin endast påverkas av de så kallade automatiska stabilisatorerna. Regeringens uppskattning av hur stor budgetförsvagning som är förenlig med en neutral finanspolitik utgår från det strukturella sparandet. Om detta är oförändrat är finanspolitiken neutral.
2. Det strukturella sparandet är en av de tre indikatorer som regeringen använder för att bedöma hur det offentliga sparandet förhåller sig till överskottsmålet.

Avsnittet med rubriken "Bedömning (av reformutrymmet) utifrån strukturellt sparande" i vårpropositionen är dock endast några rader långt och redogör inte för hur bedömningen av BNP-gapet gjorts. Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att bedömningen av potentiell BNP redovisats ytterst knapphändigt i propositionerna, och att eventuella revideringar inte berörs alls.⁸⁵ Någon förändring i detta avseende har inte skett i vårpropositionen.

3.5 Den medelfristiga känslighetsanalysen

Riksrevisionens slutsatser:

De saknas en bedömning av finanspolitikens inriktning i de alternativa scenarier för utvecklingen på medellång sikt som redovisas.

En finanspolitik som utformas i ett flerårigt perspektiv måste bygga på beräkningsunderlag av hög kvalitet. Utvärderingar av prognosunderlagen visar på betydande prognosfel, även om regeringens prognoser inte uppvisar större prognosfel än andra prognosmakares.⁸⁶ För att belysa effekterna av osäkerheten i prognoserna är det viktigt att redovisa känslighetsanalyser. Riksrevisionen har tidigare rekommenderat regeringen att utveckla bedömningen av effekterna på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av osäkerheten i de makroekonomiska framskrivningarna.⁸⁷ Regeringen har uttalat att den delar denna uppfattning.⁸⁸

⁸⁵ RiR 2006:23.

⁸⁶ RiR2006:23 och RiR2007:5, samt kapitel 4 i Finanspolitiska Rådets rapport 2008.

⁸⁷ RiR2006:23.

⁸⁸ Prop. 2006/07:100 s. 84.

Regeringen betonar osäkerheten i bedömningarna av reformutrymmet på medellångs sikt på ett flertal ställen i vårpropositionen.⁸⁹ En stor del av osäkerheten tillskrivs den makroekonomiska utvecklingen. För att belysa att ekonomin kan komma att utvecklas annorlunda än i huvudalternativet redovisas två alternativa scenarier för utvecklingen de närmaste åren.⁹⁰ Till skillnad från tidigare år innehåller dock känslighetsanalysen ingen bedömning av effekterna på de offentliga finanserna. Eftersom huvudsyftet med den makroekonomiska framskrivningen är att utgöra underlag för bedömningen av de offentliga finanserna och utformningen av finanspolitiken är detta en brist. Mot bakgrund av den starka betoningen av osäkerheten i bedömningen av reformutrymmet vore det naturligt att även i känslighetsanalysen redovisa effekterna på de offentliga finanserna och föra resonemang om hur finanspolitiken skulle behöva anpassas vid en annorlunda makroekonomisk utveckling.

3.6 Kommunsektorns ekonomi

Riksrevisionens slutsatser:

Trots en kraftig inbromsning av utgiftsökningen åren framöver antas kommunsektorn inte uppfylla kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Innebörden av framskrivningen av kommunsektorns finanser är oklar.

Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting "ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet". En ofta använd konkretisering av detta krav är att det ekonomiska resultatet (före extraordinära poster) bör uppgå till 2 procent av summan av kommunernas intäkter av skatter och generella statsbidrag.⁹¹ Med 2007 års värden motsvarar detta ett resultatmässigt överskott på drygt 11 miljarder kronor för sektorn som helhet. Lagen innehåller också ett krav på att varje kommun ska upprätta sin budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om det ekonomiska utfallet blir negativt ska underskottet regleras inom tre år. Balanskravet ska ses som ett minimikrav för den kommunala ekonomin.

Kommunsektorns ekonomi behandlas i flera avsnitt i vårpropositionen. I kapitel 10 som behandlar uppföljningen av de budgetpolitiska målen och bedömningen av reformutrymmet redovisas det ekonomiska resultatet för

⁸⁹ Orden osäker eller osäkerhet förekommer sammanlagt 28 gånger i kapitel 10 i den ekonomiska vårpropositionen.

⁹⁰ Se avsnitt 6.4 i prop. 2007/08:100.

⁹¹ Se till exempel s. 153 i prop. 2007/08:100. Benämningen "kommuner" används för hela kommunsektorn, det vill säga primärkommuner, landsting och kommunalförbund.

kommuner och landsting åren 2005–2007. Det ekonomiska utfallet för kommunsektorn var starkt samtliga år och resultatet före extraordinära poster översteg 2 procent av skatter och generella statsbidrag.

I kapitel 9 beskrivs kommunsektorns finanser 2008–2011. Framskrivningen bygger på oförändrade generella statsbidrag från 2009, vilket bidrar till att den kommunala ekonomin försämras kraftigt framöver trots att konsumtionstillväxten i kommunsektorn successivt växlas ner från 1,4 procent i fasta priser 2007 till mindre än 0,5 procent 2010 och 2011. Resultatet före extraordinära poster pendlar runt noll åren 2009–2011. Med en jämn spridning av resultatnivåerna mellan enskilda kommuner kan det innebära att cirka hälften av kommunerna inte förväntas uppfylla balanskravet dessa år. Endast ett fåtal torde klara kravet på god ekonomisk hushållning.

Det är oklart hur framskrivningen av de kommunala finanserna ska tolkas, eftersom den redovisade utvecklingen för utgifter och skatteintäkter inte är förenlig med kommunallagens krav. Regeringens värdering av framskrivningen inskränker sig till ett konstaterande att "*[d]et kommer att krävas effektiviseringar i de kommunala verksamheterna för att uppnå god ekonomisk hushållning med ett bibehållet skatteuttag*".⁹² En överslagskalkyl visar att det ekonomiska resultatet skulle behöva förbättras med cirka 10–12 miljarder jämfört med den redovisade prognosen för att kravet på god ekonomisk hushållning ska anses vara uppfyllt. Om utgifterna skulle sänkas i motsvarande grad skulle konsumtionsutgifterna bli 1,5–2 procent lägre än i den redovisade kalkylen, vilket motsvarar 15 000–20 000 färre sysselsatta. Alternativt skulle den genomsnittliga kommunala utdebiteringen behöva höjas med cirka 60 öre.

⁹² Prop. 2007/08:100, s. 50.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat hur regeringens tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. Granskningen visar att det finns möjligheter att ytterligare förbättra det beslutsunderlag regeringen lämnar till Riksdagen. De viktigaste slutsatserna och rekommendationerna från granskningen redovisas nedan.

4.1 En otydlig uppföljning av överskottsmålet riskerar att minska dess betydelse

Trots att regeringen i vårpropositionen presenterar en analysram för hur reformutrymmets storlek ska bedömas redovisas ingen preciserad uppskattning av reformutrymmets storlek. Inte heller presenteras en kvantitativ analys av hur stora Anpassningar av finanspolitiken som är nödvändiga för att överskottsmålet ska nås. Samtliga indikatorer regeringen använder för att följa upp överskottsmålet visar på stora och växande överskott utöver det av riksdagen fastlagda målet. Vårpropositionen innehåller emellertid ingen plan för hur målavvikelsen på sikt ska minskas.

Samtidigt som alla indikatorer pekar på stadigt växande avvikelser från överskottsmålet anger regeringen *"att finanspolitiken i stort sett ligger i linje med målet"*. Även om målet överskrids för närvarande finns en fara med att tolerera stora målavvikelser och en otydlig redovisning av finanspolitikens Anpassning till målet. För att överskottsmålet ska fylla sin funktion är det viktigt att målavvikelser rapporteras på ett enhetligt och tydligt sätt både när sparandet ligger över och under målet. Annars finns en risk att överskottsmålet förlorar sin styrande funktion och att även ett sparande som kraftigt underskrider målet kan komma att beskrivas som i stort sett i linje med målet.

Riksrevisionens rekommendation:

För att ytterligare förbättra uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserade 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 från gång till gång, oavsett om sparandet ligger över eller under målet. Denna bedömning anger samtidigt storleken på ett potentiellt reformutrymme eller besparingsbehov. I vilken takt reformutrymmet bör tas i anspråk påverkas

även av konjunkturläget. Regeringen bör dock alltid ange en plan för hur överskottsmålet på sikt ska uppnås.

4.2 Indikatorerna ger en splittrad bild

De tre indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet utvecklas på olika sätt. Skillnaden mellan dem ökar dessutom över tiden. Ingenting hindrar i princip att en indikator visar att finanspolitiken ligger i linje med målet, medan de båda övriga visar på ett för högt eller för lågt sparande. Indikatorerna är beräknade utifrån sparandet under olika långa tidsperioder. Det strukturella sparandet beräknas på sparandet under ett enskilt år, 7-årsnittet på sparandet under 7 år och det genomsnittliga sparandet från 2000 på en ännu längre tidsperiod. Indikatorerna kommer av detta skäl att reagera olika snabbt på en omläggning av politiken. Regeringen har tidigare angett att genomsnittet från 2000 ska användas för att i efterhand avgöra om överskottsmålet uppnåtts. Om målet följs upp med flera indikatorer som kan ge olika värden blir uppföljningen otydlig om inte detta kommenteras eller något tolkningsstöd ges.

Riksrevisionens rekommendation:

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 när finanspolitikens förhållande till överskottsmålet analyseras.

4.3 Konjunkturrella hänsyn prioriteras

Det finns en potentiell målkonflikt mellan att uppnå överskottsmålet och att på kort sikt anpassa finanspolitiken till konjunkturläget. Samtidigt som överskottsmålet kraftigt överträffas och regeringen pekar på risken för en svagare ekonomisk utveckling bedömer den att det strukturella sparandet inte bör försvagas. För att målavvikelsen ska minska måste emellertid det strukturella sparandet för eller senare reduceras.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör redovisa sin principiella syn på avvägningen mellan finanspolitiska hänsyn på kort och lång sikt.

4.4 Motiveringen till utgiftstakets nivå bör preciseras

De bestämningsfaktorer regeringen anger kvantifieras inte i bedömningen av utgiftstakets nivå 2011. Regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter och dess samband med utgiftstaket redovisas inte.

Riksrevisionens rekommendation:

Motiveringen till utgiftstakets nivå bör innehålla en kvantifierad redovisning där sambanden mellan förslaget till utgiftstak och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter, samt finanspolitikens anpassning till överskottsmålet framgår tydligt.

4.5 Kopplingen är svag mellan den långsiktiga analysen och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt

Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet har förbättrats i flera avseenden. Detta gäller bland annat presentationen av beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper, samt den hållbarhetsindikator som används. Sambandet mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och bedömningen av reformutrymmets storlek är emellertid fortfarande otydligt. Bedömningen av det potentiella reformutrymmet utifrån den långsiktiga beräkningen försvåras dessutom av att en så kallade ”teknisk justering” införs i denna. Den tekniska justeringen innebär att sparandet i den offentliga sektorn sänks från 4,1 procent av BNP 2011 till 1 procent av BNP 2015 genom en ospecificerad transferering från staten till hushållen. Innebörden av justeringen är att det finns utrymme för ofinansierade reformer motsvarande cirka 4 procent av BNP utan att finanspolitiken blir ohållbar. Detta framgår dock inte i de delar av propositionen där reformutrymmets storlek diskuteras.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör bedöma finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utan att en teknisk justering av utgifterna förs in i beräkningarna. Innebörden av den tekniska justeringen förklaras inte på ett tydligt sätt och gör beräkningsresultaten svårtolkade. Riksrevisionen anser vidare att regeringen bör klargöra syftet med de långsiktiga beräkningarna ytterligare och i större utsträckning använda resultatet av analysen som ett underlag vid utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.

Referenser

Riksdagstryck

- Proposition 1994/95:150. *Kompletteringspropositionen för budgetåret 1995/96.*
- Proposition 1996/97:150. *Kompletteringspropositionen för budgetåret 1997/98.*
- Proposition 2005/2006:1. *Budgetpropositionen för 2006.*
- Proposition 2006/2007:1. *Budgetpropositionen för 2007.*
- Proposition 2007/2008:1. *Budgetpropositionen för 2008.*
- Proposition 2006/07:100. *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Proposition 2007/08:100. *2008 års ekonomiska vårproposition.*
- Lag (1991:900). *Kommunallagen.*

Övriga källor

- IMF. *Manual on Fiscal Transparency.* February 2001.
- OECD. *Best Practices for Budget Transparency.* May 2001.
- 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 2007:16. *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.*
- Konjunkturinstitutet. *Konjunkturläget Mars 2008.*
- Finanspolitiska rådets rapport 2008. *Svensk finanspolitik*
- Beräkningsunderlag till kapitel 12 i proposition 2007/08:100 från
Finansdepartementets ekonomiska avdelning
- Beskrivning av förändring av vårpropositionens innehåll på regeringens
hemsida <http://www.regeringen.se/sb/d/10449/a/101527>

Appendix 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 upp sina konsumtionsutgifter, vilket dämpar konjunkturnedgången. 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 importeras).

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 Maastricht-villkoren.

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.

Maastricht-villkoren

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

Medelfristigt perspektiv

I de ekonomiska propositionerna publiceras vanligtvis en framskrivning av den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna i ett 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 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 hållbar 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.⁹³

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/nettoförmögenheten. Förmögenhetsställningen påverkas även av kapitalvinster/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) No 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

⁹³ 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.

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)

Finansiella sparandet vid ett "normalt" konjunkturläge. Ibland kan inkomster och utgifter även vara justerade för andra faktorer av engångskaraktär förutom konjunkturrella effekter.

Takbegränsade utgifter

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

Utgiftstak för staten

En högsta nivå för statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. Dessa utgifter kallas sammantaget för "takbegränsade utgifter". Utgiftstaket beslutas av riksdagen 2–3 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")

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

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter

- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor

- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet 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 bildande 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 Budgetstöd genom bistånd – 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?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se