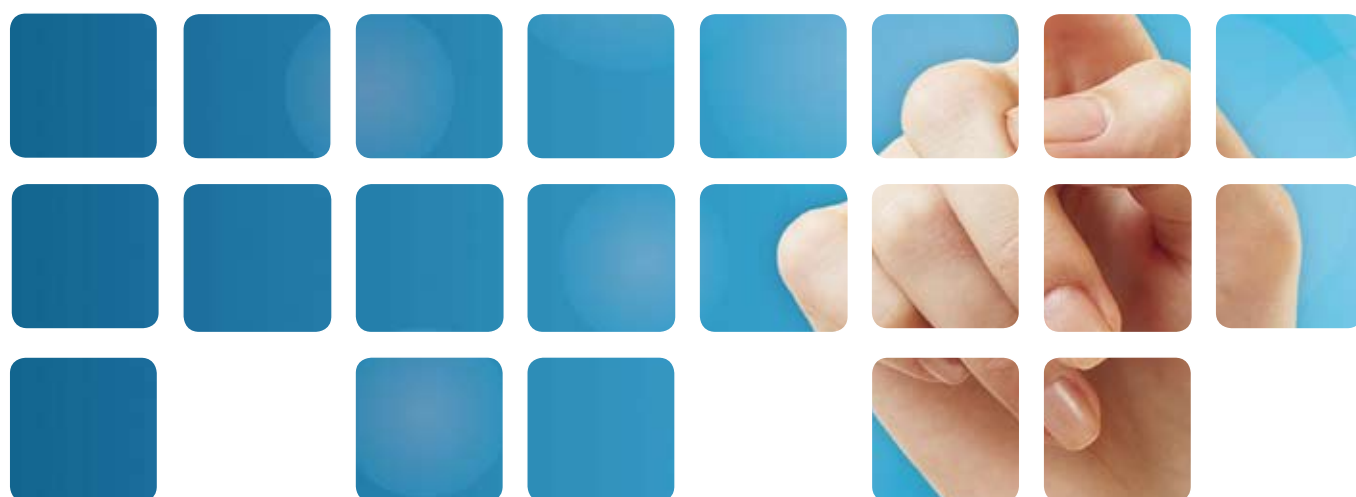




Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011?

– Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:11

Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011?

– Redovisningen av finans- och
sysselsättningspolitiska ramverk

Till riksdagen

Datum: 2011-02-18

Dnr: 31-2010-1330

RiR: 2011:11

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av finans- och sysselsättningspolitiken i budgetpropositionen för 2011. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Bengt Lewin* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Thomas Hagberg*, *Miki Tomita Larsson* och *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Bengt Lewin

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Finanspolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Syfte och revisionsfrågor	14
1.2 Utgångspunkter och bedömningsgrunder	14
1.3 Rapportens disposition	15
2 Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket	17
2.1 Bakgrund	17
2.2 Överskottsmålet	20
2.3 Utgiftstaket	24
2.4 Kommunsektorns finanser	29
2.5 Sammanfattande iakttagelser och rekommendationer	35
3 Uppföljningen av sysselsättningspolitiken	39
3.1 Bakgrund	39
3.2 Ramverket för sysselsättningspolitiken	40
3.3 Sammanfattande iakttagelser och rekommendationer	47
Bilaga 1 Indikatorer för uppföljning av arbetsmarknadsutvecklingen och effektbedömningar	51
Bilaga 2 Termer och begrepp	57

Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Motiv: Riksrevisionen granskar regelbundet de ekonomiska propositionerna med utgångspunkt i hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket. Detta ramverk består av ett överskottsmål för offentlig sektor, ett utgiftstak för staten samt ett krav på att kommuner och landsting ska ha god ekonomisk hushållning samt budgetar i balans. Ett väl fungerande ramverk är en förutsättning för att uppnå finanspolitikens övergripande mål om långsiktigt hållbara offentliga finanser. I denna rapport fortsätter granskningen av hur det finanspolitiska ramverket tillämpas, men utvidgas till att även omfatta hur regeringen redovisar och följer upp sysselsättningspolitiken.

Regeringen har över åren utvecklat redovisningen av hur det finanspolitiska ramverket tillämpas. Men det finns fortfarande väsentliga områden som efter förbättring kan bidra till en tydligare redovisning av motiven för finanspolitikens inriktning. Inom sysselsättningspolitiken har flera reformer genomförts på senare år. Till åtgärderna på detta område hör tillkomsten av ett ramverk för sysselsättningspolitiken med ett antal indikatorer som beslutsunderlag för regeringens politik. För att utomstående bedömare ska kunna få en rättvisande bild av regeringens politik är det viktigt med en tydlig redovisning och uppföljning av dessa indikatorer.

Syfte: Syftet med denna granskning är att bedöma hur regeringen redovisar och följer upp finans- och sysselsättningspolitiken i budgetpropositionen för 2011. En tydlig, transparent, fullständig och konsekvent redovisning i de ekonomiska propositionerna är ytterst en fråga om förtroendet för statsfinanserna.

Genomförande: Viktiga utgångspunkter för granskningen är utformningen av det finanspolitiska ramverket i sig, det av regeringen tidigare lanserade ramverket för sysselsättningspolitiken samt hur den redovisade politiken stämmer överens med andra utfästelser från regeringen i tidigare ekonomiska propositioner. En angelägen fråga i sammanhanget är om det genom redovisningen i de ekonomiska propositionerna går att följa regeringens politik över tid, så att viktig information inte går förlorad längs vägen. Bedömningen utgår även från de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat i tidigare granskningar.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande slutsatser och iakttagelser:

Överskottsmålet

Måluppföljelsen bedöms i förväg: Regeringen skiljer på bakåtblickande och framåtblickande uppföljning av överskottsmålet och menar att bedömningen av måluppfyllelsen främst bör vara framåtblickande. Ett framåtblickande perspektiv är nödvändigt som planeringsverktyg, till exempel för att kunna ta ställning till utrymmet för framtida reformer eller behov av budgetförstärkningar. För att möjliggöra en ändamålsenlig uppföljning måste dock beslutade mål och restriktioner vara tydliga och kunna utvärderas i efterhand. Därför bör måluppfyllelsen utvärderas bakåtblickande. Det framåtblickande perspektivet bygger på prognoser och kan därmed bara betraktas som en osäker bedömning av den framtida måluppfyllelsen – inte som en uppföljning av målet i sig.

Alltför många indikatorer försvårar granskning: Regeringen använder sedan vårpropositionen 2010 tre olika indikatorer för att följa upp överskottsmålet. Inklusiv konjunkturjustering är det totalt fem olika mått. I budgetpropositionen för 2011 införs ett sjätte genom att den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn vägs samman med lika vikt. Syftet är att lösa problemet med asymmetriska BNP-gap. Regeringen ger ingen förklaring till att sammanvägningen sker på det sätt som görs. Det ges heller ingen vägledning till hur regeringen värderar de olika indikatorerna i förhållande till varandra. Alltför många indikatorer försvårar granskning av finanspolitiken.

Svag koppling mellan ramverk och reformutrymme: Försvagningen av det finansiella sparandet med 13 miljarder kronor 2011 bedömer regeringen vara väl avvägd, men någon beräkning av just detta belopp redovisas inte. Därmed är det inte möjligt att se hur reformutrymmet härleds och förstå vilken vikt regeringen lägger vid överskottsmålet respektive stabiliseringspolitiska hänsyn. Det framgår heller inte i vilken mån övriga delar av det finanspolitiska ramverket har spelat någon roll vid bedömningen av det reformutrymme om 13 miljarder kronor som anges i budgetpropositionen.

Utgiftstaket

Fortsatt stora budgeteringsmarginaler: Regeringens motivering och analys av förslaget till utgiftstak har successivt utvecklats. Av den redovisade analysen i budgetpropositionen framgår emellertid inte hur regeringen kommit fram till de exakta nivåerna på lämpligt utgiftstak, utan endast att förslagen inte står i strid med övriga finanspolitiska mål. Vidare överstiger nivån på de föreslagna utgiftstaken 2013 och 2014 regeringens egen bedömning av den nödvändiga säkerhetsmarginalen på minst 3 procent av

de takbegränsade utgifterna på tre respektive fyra års sikt. I brist på en tydligare motivering till nivån på utgiftstak finns en risk att utgiftstaket förlorar sin funktion som ett verktyg för att uppnå det övergripande finanspolitiska målet om överskott på 1 procent av BNP. Mot bakgrund av regeringens ambitioner att sänka skatterna under mandatperioden är det heller inte klart att utgiftstaken är förenliga med överskottsmålet.

Kommunsektorns finanser

Redovisningen kan utvecklas ytterligare: Redovisningen av kommunsektorns finanser har förbättrats jämfört med tidigare propositioner. Genom att kommunsektorns utveckling redovisas samlat i ett särskilt kapitel får läsaren en god överblick över regeringens analyser och bedömningar. Framställningen kan dock utvecklas och förtydligas ytterligare när det gäller grunderna för prognosen och jämförelser med tidigare prognoser.

Uppföljningen av sysselsättningspolitiken

Kraftigt nedskuren redovisning av sysselsättningspolitiken i budgetpropositionen för 2011: Regeringen har sedan budgetpropositionen för 2008 redovisat arbetet med att ta fram ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Redovisningen har varit relativt omfattande, i synnerhet i budgetpropositionen för 2010 och vårpropositionen 2010, där särskilda kapitel avsatts till redovisningen av ramverket och uppföljningen av sysselsättningspolitiken. I budgetpropositionen för 2011 återfinns emellertid inte någon redovisning av regeringens arbete med ramverket eller någon uppföljning av sysselsättningspolitiken utifrån ramverkets indikatorer. Enligt Regeringskansliet ska denna redovisning ske i de ekonomiska vårpropositionerna framöver.

Knapphändig redovisning av effektberäkningar: Redovisningen av effekterna av regeringens reformer inom sysselsättningspolitiken har varierat i omfattning och innehåll. Regeringen har genomgående hänvisat till att bedömningarna baseras på forskning, dock ofta utan att ange referenser eller redovisa faktiska beräkningar och antaganden som bedömningarna baseras på. En tydlig redovisning av de antaganden och beräkningsunderlag som ligger till grund för regeringens bedömningar är dock viktig för transparensen i bedömningarna och för att ge en rättvisande bild av den förda politiken. I detta avseende är redovisningen i budgetpropositionen för 2011 särskilt knapphändig.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör tydligt skilja på uppföljningen av överskottsmålet, som bör vara bakåtblickande, och den framåtblickande planeringen för hur målet ska uppnås i framtiden. Genom en tydlig bakåtblickande uppföljning bereds möjligheter till en ändamålsenlig utvärdering. För att minska risken för en godtycklig tolkning av måluppfyllelsen bör regeringen också begränsa antalet målindikatorer och redovisa vilken vikt man lägger vid de olika indikatorerna. Regeringen bör redovisa beräkningen av reformutrymme eller besparingsbehov tydligare och klargöra hur avvägningen görs mellan kravet på överskott och stabiliseringspolitiska hänsyn.
- Regeringen bör fortsätta att utveckla sin motivering till föreslagna utgiftstak. Analysen bör ta sin utgångspunkt i överskottsmålet och den ambition för skatteuttaget som regeringen ger uttryck för. Regeringen bör även överväga en engångsjustering nedåt av redan beslutade tak när en lägre utgiftsutveckling än vad som tidigare förutsetts gör att taken förlorar sin styrande funktion.
- Regeringen bör beskriva grunderna för prognosen för kommunsektorns finanser mer utförligt. Särskild vikt bör läggas vid analysen av produktivitetsutvecklingen i de kommunala verksamheterna. Redovisningen bör också omfatta en genomgång av prognosrevideringar jämfört med föregående proposition.
- För att öka transparensen i regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens effekter bör de antaganden och beräkningsunderlag som ligger till grund för regeringens bedömningar tydligt redovisas exempelvis i separata beräkningskonventioner.

1 Inledning

Finanskrisen och en expansiv finanspolitik till följd av krisen har försvagat de offentliga finanserna i Sverige liksom i omvärlden. Detta har satt de offentliga finanserna i fokus – inte minst hur preciserade mål och restriktioner kan stödja en långsiktigt hållbar inriktning av finanspolitiken. Nu växer svensk ekonomi igen. Sysselsättningen ökar och de offentliga finanserna stärks. Men krisen dröjer sig ändå kvar i form av hög arbetslöshet.

Sysselsättningspolitiken har en framträdande roll i regeringens ekonomiska politik. Detta framgår även av budgetpropositionen för 2011, där regeringen anger att dess främsta mål är att föra Sverige till full sysselsättning. Liksom under tidigare regeringar framhålls att stabila offentliga finanser är en förutsättning för att detta ska lyckas.

Riksrevisionen har i ett antal rapporter granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Granskningarna har bland annat varit inriktade på kvaliteten i prognosunderlagen, motiven till nivån på de finanspolitiska målen och uppföljningen av målen, samt beräknings- och redovisningsfrågor. Det övergripande syftet har varit att granska transparensen, tydligheten och kvaliteten i redovisningen av den ekonomiska politiken i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna.

Det är fortsatt angeläget att granska hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket – inte minst mot bakgrund av de statsfinansiella risker som visat sig i flera EU-länder i spåren av krisen på de finansiella marknaderna. Ett väl fungerande ramverk är en förutsättning för att uppnå finanspolitikens övergripande mål om långsiktigt hållbara offentliga finanser. I granskningen av budgetpropositionen för 2011 anlägger Riksrevisionen även ett något bredare perspektiv. Förutom ramverket för finanspolitiken behandlas regeringens redovisning och uppföljning av sysselsättningspolitiken. Även här är tydlighet och transparens viktiga utgångspunkter.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning är att bedöma hur regeringen redovisar och följer upp finans- och sysselsättningspolitiken i budgetpropositionen för 2011. En tydlig, transparent, fullständig och konsekvent redovisning och presentation i de ekonomiska propositionerna är ytterst en fråga om förtroendet för statsfinanserna. Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen följande revisionsfrågor:

- Har regeringen redovisat uppföljningen av överskottsmålet på ett tydligt sätt som möjliggör utvärdering av måluppfyllelsen?
- Har regeringen redovisat och motiverat förslagen till utgiftstak så att de stödjer möjligheten att uppnå övriga delar av det finanspolitiska ramverket?
- Har regeringen redovisat ett prognosunderlag av hög kvalitet för kommunsektorns finanser?
- Har regeringen redovisat ett tillräckligt underlag för bedömning av sysselsättningspolitikens effekter?

1.2 Utgångspunkter och bedömningsgrunder

Viktiga utgångspunkter för granskningen är utformningen av det finanspolitiska ramverket i sig, det av regeringen tidigare lanserade ramverket för sysselsättningspolitiken samt hur den redovisade politiken stämmer överens med andra utfästelser från regeringen i tidigare ekonomiska propositioner. Bedömningen utgår även från de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat i tidigare granskningar.

Regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område regleras i budgetlagen, som tillkom för att stärka budgetdisciplinen och öka transparensen kring statens budget. Här finns bland annat bestämmelser om statsbudgetens avgränsning och redovisning samt bestämmelser om utgiftstaket och överskottsmålet. Budgetlagen ställer dock inga krav på hur informationen eller uppföljningen av den förda politiken ska utformas – en sådan lagtext skulle bli ohanterlig.

Att definiera tydlighet och transparens i redovisningen och uppföljningen av regeringens politik är inte problemfritt. Bedömningsgrunderna för en granskning av tydlighet och transparens i detta avseende kommer därför med nödvändighet att handla om en värdering av vad som är rimligt. I idealfallet ska en sådan värdering kunna ange vilka krav som är rimliga att ställa för att allmänhetens förtroende för statsfinanserna ska kunna upprätthållas.

De principer som ligger till grund för budgetlagen är till stor del gemensamma med internationella redovisningsprinciper. Dit hör exempelvis IMF:s ”Fiscal Transparency Code” som är en uppsättning principer för transparens på det finanspolitiska området.¹ Principerna åtföljs av ett stort antal kriterier som ska vara uppfyllda för att motsvara grundläggande krav på en öppen budgetprocess och offentligt tillgänglig information etcetera. Ett annat exempel är de internationellt vedertagna standarder för finansiell rapportering som publiceras av International Public Sector Accounting Standards Board. Enligt dessa bör informationen i finansiell rapportering bland annat vara relevant och troget återge de ekonomiska fenomen som den säger sig representera.² Även om dylika principer inte går att direkt översätta till en bedömningsgrund för denna granskning kan de i tillämpliga delar utgöra ett stöd och en tankeram i värderingen av rimliga krav.

Rimliga krav på redovisningen av det finanspolitiska ramverket innebär bland annat att principer och metoder för överskottsmålets uppföljning ska vara relevanta och tydligt specificerade samt att en oberoende bedömning av måluppfyllelsen ska vara möjlig. Nivån på föreslagna utgiftstak ska motiveras med utgångspunkt i överskottsmålet och antaganden bakom prognosen för kommunsektorns finanser ska redovisas tydligt.

Vidare innebär rimliga krav på redovisningen av sysselsättningspolitiken och dess effekter en konsekvent tillämpning av mått och indikatorer samt att beräkningsmetoder och antaganden redovisas tydligt.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 behandlas regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Ramverket innehåller tre mål: Överskottsmålet för den offentliga sektorns sparande, utgiftstaket för staten samt balanskravet för kommuner och landsting. Tillsammans med ett finansiellt stabilt pensionssystem och ett välfungerande skattesystem bildar de tre målen en effektiv ram för utformningen av en förtroendeskapande och uthållig finanspolitik.

Granskningen av ramverkets tillämpning i denna rapport behandlar specifikt regeringens redovisning av målen i budgetpropositionen för 2011 ur följande perspektiv: Uppföljningen av överskottsmålet, förslagen till utgiftstak för

¹ IMF (2007). *Manual on Fiscal Transparency*. Se bilaga 2, Termer och begrepp, för IMF:s definition av finanspolitisk transparens.

² IPSASB (2010). *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities, Exposure Draft 1*.

2013–2014 samt redovisningen av kommunsektorns finanser. När det gäller kommunsektorns finanser granskas främst grunderna för regeringens prognoser för sektorn.

I kapitel 3 behandlas regeringens uppföljning av sysselsättningspolitiken. Även här är tydlighet och transparens de nyckelbegrepp som granskningen utgår ifrån. En central fråga är om det genom redovisningen i de ekonomiska propositionerna går att följa regeringens sysselsättningspolitik över tiden, så att viktig information inte går förlorad längs vägen.

Vissa termer och begrepp som används i rapporten förklaras i bilaga 2. I tabeller och diagram används förkortningen VP10 för vårpropositionen 2010 och BP11 för budgetpropositionen för 2011 etcetera.

2 Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionen har sedan 2008 återkommande granskat budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna när det gäller hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket. Granskningarna har bland annat varit inriktade på kvaliteten i prognosunderlagen, motiven till nivån på de finanspolitiska målen samt beräknings- och redovisningsfrågor. Regeringen har över åren utvecklat redovisningen av hur ramverket tillämpas. I budgetpropositionen för 2011 har speciellt redovisningen av kommunsektorns finanser förbättrats. Men det finns fortfarande väsentliga områden som efter förbättring kan bidra till en tydligare redovisning av motiven för finanspolitikens inriktning.

2.1 Bakgrund

Finanspolitiken styrs sedan slutet av 1990-talet av ett finanspolitiskt ramverk med preciserade mål. Ramverket utformades mot bakgrund av den djupa statsfinansiella krisen tidigare under decenniet. Det grundläggande syftet är att säkerställa stabiliteten och den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Enligt flera bedömare, exempelvis OECD, har ramverket i huvudsak fungerat väl och sannolikt bidragit till att Sverige klarat de senaste årens djupa kris utan att hamna i alltför stora underskottsproblem.³

Det centrala och övergripande målet är det så kallade överskottsmålet, vilket innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid sidan av överskottsmålet styrs finanspolitiken bland annat av utgiftstaket för staten, som innebär att utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden, exklusive statsskuldräntor och inklusive ålderspensionssystemets utgifter, begränsas av ett nominellt belopp i miljarder kronor som beslutas av riksdagen minst tre år i förväg.⁴ Därutöver

³ OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*.

⁴ I budgetpropositionen för 2011 föreslår regeringen ett utgiftstak även för det fjärde tillkommande budgetåret.

ställer kommunallagen krav på god ekonomisk hushållning för kommunerna och att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (det så kallade balanskravet).

Det finns ett starkt samband mellan överskottsmålet och utgiftstaket för staten eftersom de takbegränsade utgifterna omfattar cirka 60 procent av de samlade offentliga utgifterna. Utgiftstaket är därför ett viktigt verktyg för regeringen i arbetet med att säkerställa överskottsmålet i ett medelfristigt perspektiv.⁵ Ju högre utgiftstak, desto högre skatteuttag kan bli nödvändigt för att klara överskottsmålet. Utgiftstaket kan därför ses som ett uttryck för regeringens avvägning mellan den högsta önskvärda nivån på de statliga utgifterna och det högsta nödvändiga skatteuttaget inom ramen för överskottsmålet. Omvänt ställer till exempel en önskad minskning av skattetrycket krav på en nivå på utgiftstaken som är förenliga med ett samlat överskott i de offentliga finanserna.

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

Staten har ett övergripande ansvar för den offentliga ekonomin och produktionen av välfärdstjänster. Merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna i form av skola, vård och omsorg produceras emellertid inom den kommunala sektorn (kommuner och landsting). Kravet på god ekonomisk hushållning minskar risken för en alltför stark kommunal utgiftsexpansion, där staten tvingas skjuta till medel genom ökade statsbidrag.

2.1.1 *De finanspolitiska målens definitioner ställer stora krav på redovisning, uppföljning och transparens*

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Målformuleringen minskar risken för en finanspolitik som förstärker konjunktursvängningar. Om målet hade varit formulerat som ett årligt överskott ökar risken att besparingsåtgärder måste vidtas under lågkonjunkturer då finanspolitiken normalt blir expansiv genom de så kallade automatiska stabilisatorerna. På samma sätt ökar risken för varaktiga utgiftshöjningar i högkonjunkturer då intäkterna är tillfälligt stora. Samtidigt

⁵ Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen omfattar innevarande år (år t) samt ytterligare 4 år. Det sista året i det medelfristiga perspektivet är således år t+4.

innebär utformningen av överskottsmålet som ett genomsnitt över en icke-definierad tidsperiod att utvärderingen och uppföljningen blir komplicerad eftersom det i praktiken är svårt att fastställa längden på en konjunkturcykel och var i cykeln som ekonomin befinner sig. Det ställs därför höga krav på de metoder som används vid utvärderingen och på transparensen i redovisningen.

De tre finanspolitiska målen är formulerade med utgångspunkt från olika redovisningsprinciper. Överskottsmålets finansiella sparande utgörs av skillnaden mellan inkomster och utgifter enligt nationalräkenskapernas definitioner.⁶ Endast transaktioner som påverkar den finansiella nettoförmögenheten ingår i det finansiella sparandet. Det innebär till exempel att utgifter för kapitalinsatser i statliga bolag inte påverkar det finansiella sparandet men väl statens utgifter under utgiftstaket. Utgifterna på statsbudgeten är även mer kassamässigt redovisade än i nationalräkenskaperna. Det betyder att en utgift som belastar ett visst budgetår kan redovisas på ett annat år när det finansiella sparandet fastställs. Principerna i den kommunala redovisningen skiljer sig från både statsbudgeten och nationalräkenskaperna och liknar mer de principer som gäller för företag i den privata sektorn.

Skillnaderna i redovisningsprinciper ställer stora krav på transparensen i det beslutsunderlag för finanspolitiken som regeringen presenterar för riksdagen. Regeringens syn på utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi, det kommande skatteuttaget och förslagen till utgiftstak är viktiga verktyg för att den föreslagna politiken ska leda till att överskottsmålet uppfylls. Genom en tydlig redovisning i de ekonomiska propositionerna stärks förtroendet för överskottsmålet och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

I vårpropositionen 2010 aviserade regeringen en så kallad uppförandekod för finanspolitiken i syfte att öka transparensen i finanspolitiken. Uppförandekoden ska enligt regeringen ses som ett samlingsdokument där man övergripande anger och motiverar målen för finans- och budgetpolitiken. Enligt Finansdepartementet ska uppförandekoden presenteras senast i samband med vårpropositionen 2011.

⁶ Redovisningssystemet utformas av FN. De nu gällande redovisningsreglerna fastställdes 2008 i form av System of National Accounts (SNA08). Sverige följer den modifierade redovisning som fastställdes av EU 1995 – Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS95). För närvarande pågår en översyn av redovisningsprinciperna för att anpassa dem till SNA08. EU-kommissionen lägger ned stor möda på att granska medlemsländernas redovisning, eftersom den ligger till grund för bedömningen av de offentliga finanserna inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

2.2 Överskottsmålet

Riksrevisionen har i tidigare granskningar pekat på brister i uppföljningen av överskottsmålet. En återkommande slutsats är att mångfalden av målandikatorer ger en splittrad bild av måluppfyllelsen och att det inte har framgått vilken roll de olika indikatorerna spelar för finanspolitikens inriktning. Överskottsmålets uppföljning är ständigt aktuell och frågan för granskningen är om regeringen har redovisat uppföljningen på ett tydligt sätt som möjliggör utvärdering av måluppfyllelsen.

Som en del i regeringens arbete med att förstärka det finanspolitiska ramverket har överskottsmålet nyligen setts över. Regeringens nya principer för uppföljning av överskottsmålet presenterades i vårpropositionen 2010 och överensstämde i huvudsak med innehållet i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4), där ett av förslagen var att göra överskottsmålet obligatoriskt. Lagreglering om ett obligatoriskt mål skedde därefter genom en ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. I lagtexten är överskottsmålet inte siffersatt. I stället anges att ”regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål)”. Dessutom föreskrivs att regeringen vid minst två tillfällen under budgetåret ska redovisa hur målet uppnås.

2.2.1 Regeringens redovisning

Redovisningen av överskottsmålets uppföljning i budgetpropositionen för 2011 baseras i allt väsentligt på de principer som presenterades i vårpropositionen 2010. Den största skillnaden jämfört med tidigare är att regeringen nu skiljer mellan en bakåtblickande och en framåtblickande uppföljning av målet. Det skäl som anges är att detta tydliggör att överskottsmålet inte ska tolkas som ett skuldmål.⁷ Regeringens utvärdering av huruvida överskottsmålet uppnås sker i första hand i ett framåtblickande perspektiv, som ett underlag för bedömningen av det framtida reformutrymmet eller besparingsbehovet. Det bakåtblickande perspektivet används i stället för att bedöma om det finns tendenser till systematiska fel i hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet som minskar sannolikheten för att målet nås i framtiden.

Ytterligare en nyhet sedan översynen är att den så kallade 2000-indikatorn, det vill säga det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000, har slopats och ersatts av en bakåtblickande rullande tioårsindikator. Även denna förändring motiveras med att överskottsmålet inte ska tolkas som ett skuldmål.

⁷ Budgetpropositionen innehåller inte någon förklaring av vad som menas med skuldmål eller hur en sådan tolkning skiljer sig från ett överskottsmål. Se Ds 2010:4 för en principiell diskussion av dessa begrepp.

Det finansiella sparandet i offentlig sektor under 2000–2009, det vill säga det bakåtblickande tioåriga genomsnittet, uppgick enligt budgetpropositionen till 1,2 procent av BNP. Den konjunkturjusterade tioårsindikatorn var 1,4 procent av BNP. Detta indikerar alltså ett finansiellt sparande som överstiger överskottsmålet under perioden med 40 procent. Regeringen anser att avvikelsen inte är anmärkningsvärt stor och drar slutsatsen att ”den bakåtblickande analysen inte pekar på några stora systematiska fel i bedömningen av finanspolitikens inriktning som kan påverka måluppfyllelsen framöver”.

För den framåtblickande analysen av måluppfyllelsen använder regeringen den så kallade sjuårsindikatorn och beräkningar av det strukturella sparandet. Sjuårsindikatorn är för ett givet år (t), medelvärdet av det finansiella sparandet år t-3 till år t+3 justerat för större engångseffekter. Indikatorn används både ojusterad och konjunkturjusterad. Dessutom gör regeringen en sammanvägning av dessa båda mått för att kompensera för att de negativa BNP-gapen 2009 och 2010 med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap kommande år. Vid sammanvägningen ges den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn lika vikt.

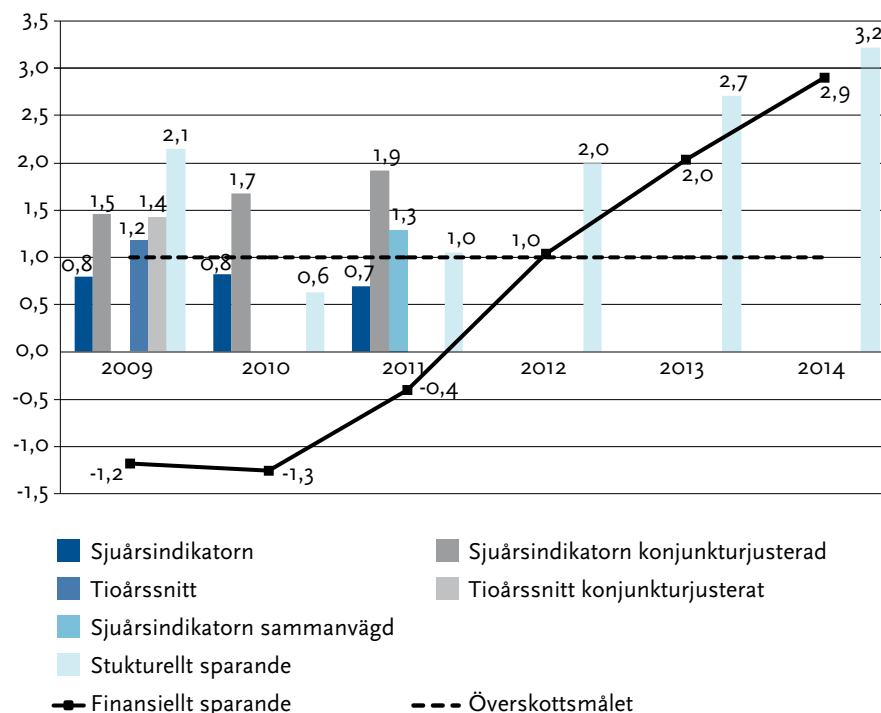
Sjuårsindikatorn är 0,8 procent av BNP 2009–2010 samt 0,7 procent 2011 enligt regeringens beräkningar, det vill säga under överskottsmålet. Justerat för resursutnyttjandet under samma sjuårsperioder blir indikatorn 1,5–1,9 procent av BNP. Regeringens slutsats är att om den ojusterade och konjunkturjusterade indikatorn vägs samman med lika vikt, överstiger sparandet överskottsmålet med tre tiondelar av BNP i genomsnitt under sjuårsperioden 2008–2014.

Regeringens beräkningar av det strukturella sparandet är en justering av det finansiella sparandet utifrån en uppskattning av resursutnyttjandet i ekonomin samt en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet.⁸ Enligt regeringens analys av det strukturella sparandet är denna indikator ”något under 1 procent av BNP 2010” (0,6 procent) men redan 2011 i nivå med överskottsmålet och ökande därefter. Osäkerheten i bedömningen betonas liksom att 2010 års strukturella sparande påverkas av stabiliseringspolitiska åtgärder.

⁸ Resursutnyttjandet uttrycks som ett BNP-gap och de offentliga finansernas känslighet för förändringar i detta beräknas med en elasticitet som för närvarande antas vara 0,55. Utöver engångseffekter justeras det strukturella sparandet även för extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster.

Figur 2.1 illustrerar de olika indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet. Perioden i diagrammet avser 2009–2014. Under denna period utvecklas BNP-gapet enligt regeringens prognoser från att vara kraftigt negativt (–5,7 procent 2009) till i det närmaste normalt resursutnyttjande (–0,5 procent 2014).

Figur 2.1 Indikatorer för uppföljning av överskottsmålet



Diagrammet visar överskottsmålet och de sammanlagt sex olika varianter av regeringens indikatorer för uppföljning som används i BP11. Figuren inkluderar en sammanvägd sjuårsindikator (2011) som inte är ett officiellt mått men som används vid uppföljningen av överskottsmålet i budgetpropositionen. Observera att sjuårsindikatorn för budgetåret 2011 innehåller prognoser för åren 2010–2014.

2.2.2 Oklarheter i redovisningen

I vårpropositionen 2010 och i budgetpropositionen för 2011 förtydligades avstämningen mot överskottsmålet. Det framgår att regeringen inte ser överskottsmålet som ett skuldmål, att utvärderingen i första hand ska göras i ett framåtblickande perspektiv samt att det tioåriga bakåtblickande medelvärdet i första hand används för att bedöma om det finns systematiska fel i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet.

Trots dessa förtydliganden finns det fortfarande oklarheter i redovisningen. Förutom åtskillnaden mellan bakåtblickande och framåtblickande analys framgår det inte vilken vikt regeringen lägger vid de olika indikatorerna när finanspolitiken utformas. Utöver det finansiella sparandet i sig används en indikator för bakåtblickande analys och två för framåtblickande. Inklusiva konjunkturjusterade mått används fem olika varianter av dessa indikatorer. I praktiken introduceras ytterligare ett mått när den ojusterade och konjunkturjusterade sjuårsindikatorn vägs samman. Någon förklaring till att de båda måtten ska ha samma vikt ges inte.

Det ökande antalet indikatorer uppmärksammas även av Internationella valutafonden (IMF), som anser att detta riskerar att leda till för stort utrymme för skönsmässiga bedömningar om huruvida överskottsmålet uppnås eller inte. Dessutom befarar IMF att fler indikatorer leder till att överskottsmålets bindande funktion försvagas.⁹

Den framåtblickande uppföljningen är motsägelsefull. Detta perspektiv implicerar att det är viktigare att försöka uppnå överskottsmålet i framtiden (ex-ante) än att faktiskt uppnå målet under en specificerad period (ex-post). Därmed kommer uppföljningen av överskottsmålet i praktiken att handla om planering och inte utvärdering. Liknande kritik har även framförts av Finanspolitiska rådet, som argumenterar för att regeringen vid uppföljningen ska göra en klarare åtskillnad mellan en tillbakablickande utvärdering av om målet har uppnåtts och en framåtblickande bedömning av vilket reformutrymme som finns (eller besparingsbeslut som krävs) för att målet ska uppnås i framtiden.¹⁰ Regeringens huvudsakliga argument för framåtblickande uppföljning är att man annars skulle riskera att överskottsmålet uppfattades som ett skuldmål, där tidigare avvikelser från målet alltid måste kompenseras.¹¹ Det behöver emellertid inte finnas någon motsättning mellan ett mål för sparandet och en bakåtblickande uppföljning, som tydligt visar hur regeringens politik hittills har uppfyllt det av riksdagen beslutade överskottsmålet.

Vid sidan av oklarheterna kring överskottsmålet finns det också utrymme att förbättra regeringens redovisning av hur måluppfyllelsen hänger ihop med bedömningen av reformutrymmet. För 2011 gör regeringen bedömningen att det finns ett reformutrymme motsvarande cirka 13 miljarder kronor.

⁹ IMF Country Report No. 10/220. *Sweden: 2010 Article IV Consultation - Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Sweden.*

¹⁰ Finanspolitiska rådets rapport 2010, *Svensk finanspolitik*.

¹¹ I Ds 2010:4 dras paralleller till penningpolitiken. Ett mål för sparandet respektive skuldmål kan ses som finanspolitikens motsvarighet till ett inflationsmål respektive prisnivåmål för penningpolitiken. Analogin är giltig ur ett målstyrningsperspektiv, men inte ur ett måluppföljningsperspektiv.

Bedömningen tar hänsyn till både behovet av att stödja återhämtningen och kravet på att nå tillbaka till överskott. För perioden 2012–2014 görs dessutom en preliminär bedömning av reformutrymmet där osäkerheten i bedömningen beaktas med hjälp av en säkerhetsmarginal i förhållande till överskottsmålet på 1 procent av BNP i strukturellt sparande år 2014. Inklusiv denna nya säkerhetsmarginal anser regeringen att det strukturella sparandet bör uppgå till 2 procent 2014. Beräkningen av det potentiella reformutrymmet 2012–2014 förklaras utförligt i en fördjupningsruta, men för bedömningen av reformutrymmet 2011 redovisas inga beräkningar alls. Det är därmed oklart vilken roll överskottsmålet spelat för bedömningen av ett reformutrymme om 13 miljarder kronor. Regeringen framhåller att man gjort en avvägning mellan kravet på överskott och stabiliseringspolitiska hänsynstaganden, men det framgår inte tydligt hur avvägningen har gjorts. Det framgår inte heller om övriga delar av det finanspolitiska ramverket har beaktats vid bedömningen av reformutrymmet.

2.3 Utgiftstaket

I budgetpropositionen för 2011 föreslår regeringen utgiftstak för både det tredje och det fjärde tillkommande budgetåret, det vill säga 2013 och 2014. Systemet med årliga utgiftstak för staten har varit i kraft sedan 1997, och sedan 2010 är det enligt lagen (1996:1059) om statsbudget obligatoriskt för regeringen att föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret.

Internationellt har debatten och forskningen kring utgiftsstyrande finanspolitiska regler intensifierats i takt med att den statsfinansiella krisen inom EU fått ökad styrka.¹² Hauptmeier med flera (2010) visar bland annat att, med undantag för Tyskland, en alltför snabbt stigande utgiftskvot inom euro-länderna har bidragit till strukturellt svaga statsfinanser under det senaste årtiondet. En verkningsfull utgiftsregel hade, enligt författarna, märkbart förbättrat den initiala skuldnivån före dagens finansiella kris.

Det finns således goda motiv för att värna och vårda det svenska systemet med en tydligt utgiftsbegränsande regel som bidrar till att överskottsmålet uppnås. Frågan för granskningen är om regeringen har redovisat och motiverat förslagen till utgiftstak på ett sätt som gör att de stöder möjligheten att uppnå övriga delar av det finanspolitiska ramverket.

¹² Se t.ex. Holm-Hadulla m.fl. (2010) och Hauptmeier m.fl. (2010).

2.3.1 Utgiftstakets nivå¹³

Regeringens principiella motiveringar och analys av förslaget till nytt utgiftstak har förbättrats. Det är välkommet att regeringen utvecklar analysen kring utgiftstaket, men däremot förklaras inte hur regeringen kommit fram till de föreslagna nivåerna på utgiftstaken. Nivåerna förklaras närmast med att en uppräknig av utgiftstaken med 10 miljarder kronor per år 2013 och 2014 innebär att de föreslagna taken i högre grad är förenliga med överskottsmålet än taken för 2011 och 2012.¹⁴

Överskottsmålet är det övergripande målet i det finanspolitiska ramverket och utgiftstaket bland annat ett verktyg för att uppnå detta. Analysen av nivån för ett nytt utgiftstak borde därför ta sin utgångspunkt i regeringens syn på överskottsmålet, kommunernas finanser och det önskade skatteuttaget. Förklaringarna till de föreslagna utgiftstaken i budgetpropositionen utgår i stället från själva förslaget till utgiftstak, och regeringen visar endast att förslaget inte står i strid med andra övergripande mål. Om utgiftstaket ska fungera som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet bör analysen och beräkningen av förslaget till utgiftstakets nivå snarare ta sin utgångspunkt i överskottsmålet och andra avväganden, såsom det önskade skatteuttaget.¹⁵

De motiveringar till utgiftstaken som regeringen lämnar i propositionen är till viss del motstridiga. Bland annat framhålls att den av regeringen införda säkerhetsmarginalen¹⁶ till överskottsmålet motiverar en extra stor budgeteringsmarginal, det vill säga skillnaden mellan de prognostiserade takbegränsade utgifterna och de föreslagna utgiftstaken. Såväl Riksrevisionen som finansutskottet¹⁷ har tidigare kritiserat detta synsätt. Om utgiftstaket ska vara ett verktyg för att minska risken för att överskotten i de offentliga finanserna blir för små bör budgeteringsmarginalerna rimligtvis vara mindre så att utgifterna inte tillåts öka för snabbt. Givet prognoserna för utgifterna i budgetpropositionen talar alltså ambitionen om en säkerhetsmarginal till överskottsmålet snarare för lägre utgiftstak och mindre budgeteringsmarginaler, inte tvärtom.

¹³ Riksrevisionen noterar att regeringens förslag till utgiftstak är uttryckta i kronor och inte i miljarder kronor, vilket tidigare har varit gängse praxis och förordats i exempelvis DS 2009:10 s. 47 och bet. 2009/10:KU9 s. 16.

¹⁴ Prop. 2010/11:1 s. 96.

¹⁵ För en längre diskussion kring sambandet mellan de olika finanspolitiska målen, se *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning* (RiR 2007:22).

¹⁶ Regeringen bedömer i budgetpropositionen det framtida reformutrymmet så att det bör finnas en säkerhetsmarginal till överskottsmålet så att prognosen för det strukturella sparandet 2014 uppgår till 2 procent av BNP.

¹⁷ Se t.ex. bet. 2008/09:FiU20 s. 82 och 2010/11:FiU1 s. 69.

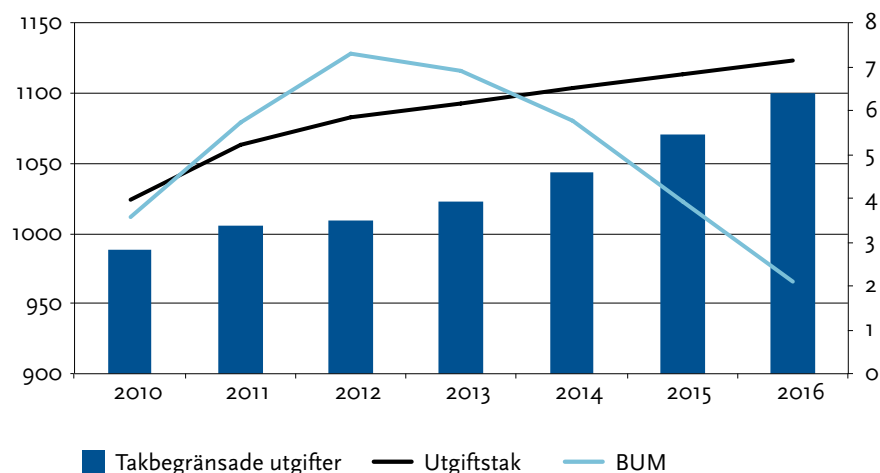
Vidare framhåller regeringen att utgiftstaket ska understödja överskottsmålet samtidigt som man påpekar att utrymmet för reformer på utgiftssidan primärt begränsas av överskottsmålet och inte av de nu föreslagna utgiftstaken. Därutöver skapar, enligt regeringen, ambitionen att sänka skatterna under mandatperioden än mindre utrymme för utgiftsökningar i förhållande till överskottsmålet. Det är således otydligt huruvida de föreslagna utgiftstaken fyller den utgiftsbegränsade funktion som är tänkt och om de fungerar som verktyg för att uppnå överskottsmålet.

Den långsamma uppskrivningen av utgiftstaken 2013 och 2014 är ett uttryck för en ambition att återgå till mindre budgeteringsmarginaler och att utgiftstaket därmed ska få en mer styrande effekt. Likväl är budgeteringsmarginalen 2014 fortsatt mycket stor och överstiger kraftigt den osäkerhetsmarginal som regeringen anser är motiverad på fyra års sikt. Regeringen anser att marginalen till utgiftstaket bör uppgå till minst 1 procent för innevarande år, 1,5 procent för nästkommande och 2 respektive 3 procent för de därpå följande för att hantera prognososäkerheten. Detta beror på att budgeteringsmarginalen 2012 är så pass stor att den mycket måttliga ökningen av utgiftstaken åren därefter inte räcker till för att budgeteringsmarginalerna ska sjunka tillräckligt snabbt.

Regeringen framhåller att utgiftstaken 2013 och 2014 är i "högre grad förenliga med överskottsmålet" än taket för 2012 och att dessa utgiftstak blir "mer styrande för utgiftsutvecklingen".¹⁸ Regeringen uttrycker således en ambition att ha lägre budgeteringsmarginaler än 2012 men konstaterar samtidigt att de budgeteringsmarginaler som föreligger för 2013 och 2014 är i största laget. Figur 2.2 illustrerar att med en relativt väl tilltagen utgiftsutveckling efter 2014, så kommer budgeteringsmarginalerna att i fortsättningen vara större än den önskade osäkerhetsmarginalen under ytterligare ett antal år. Regeringen avstår emellertid från att diskutera möjligheten att föreslå en sänkning av utgiftstaket för 2012 utan försöker förbättra utgiftstakets styrande funktion genom en mycket låg uppräknings av taken. En invändning mot att justera ett redan beslutat tak skulle kunna vara att man undergräver det långsiktiga förtroendet för beslutade utgiftstak. För att det finanspolitiska ramverket ska vara ett effektivt verktyg är det dock viktigt med konsistens i ramverkets olika delar. En sänkning av utgiftstaket och en minskning av budgeteringsmarginalerna till en nivå där de får en mer styrande funktion, skulle därför bidra till förtroendet för det finanspolitiska ramverket som helhet.

¹⁸ Prop. 2010/11:1 s. 95 och 97.

Figur 2.2 Framräknade utgifter och utgiftstak (miljarder kronor) samt budgeteringsmarginal (procent, höger axel)



Källa: Egna beräkningar.

I figuren antas de takbegränsade utgifterna växa med i genomsnitt 2,7 procent¹⁹ per år efter 2014. Om takhöjningen även fortsättningsvis begränsas till 10 miljarder kronor per år dröjer det ett par år innan relationen mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket ger en budgeteringsmarginal på 3 procent (vilket regeringen framhåller är en lämplig nivå för att hantera prognososäkerhet). Riksrevisionen har i tidigare granskningar²⁰ påpekat att marginalerna till tidigare beslutade utgiftstak är så stora att taket knappast kan sägas utgöra ett effektivt verktyg för att uppnå överskottsmålet de närmaste åren. Det utgiftstak som regeringen föreslår för 2014 och den utgiftsutveckling som förutses ändrar inte bilden av ett utgiftstak som ger ett mycket svagt stöd till överskottsmålet.

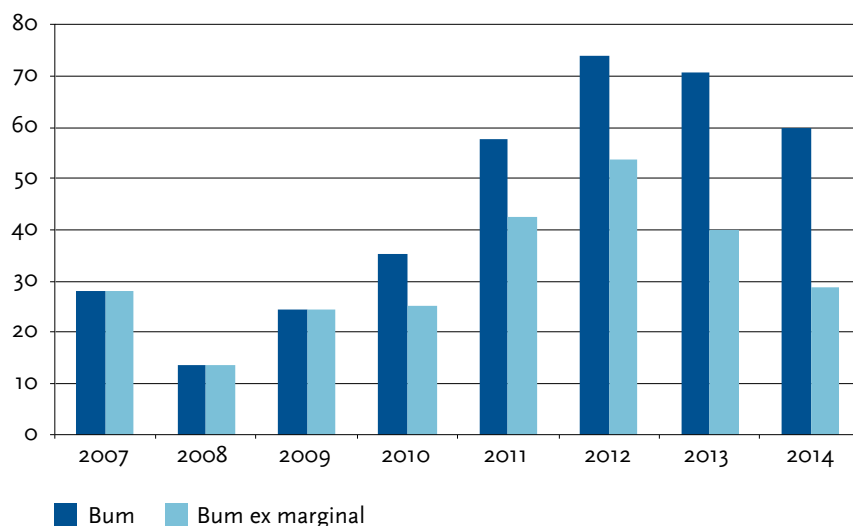
2.3.2 Vilka osäkerheter ska budgeteringsmarginalen täcka?

Figur 2.3 visar budgeteringsmarginalen i regeringens prognos för 2010–2014. Figuren visar också budgeteringsmarginalen exklusive de säkerhetsmarginaler om minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, 1,5 procent för nästkommande och 2 respektive 3 procent för de därpå följande åren som regeringen anser nödvändiga för att hantera osäkerheten i prognoserna.

¹⁹ Den genomsnittliga tillväxten i de takbegränsade utgifterna 2000–2009.

²⁰ Se RiR 2010:14 och RiR 2009:17.

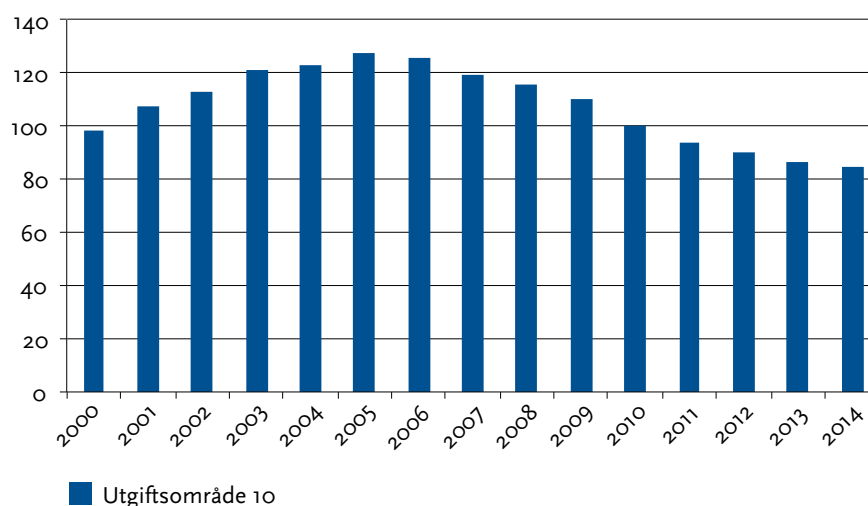
Figur 2.3 Budgeteringsmarginalen (miljarder kronor)



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Budgeteringsmarginalerna är mycket stora under hela mandatperioden. År 2012 är marginalen större än 70 miljarder kronor, motsvarande 7 procent av de takbegränsade utgifterna eller 2 procent av BNP. Därefter minskar marginalen något och uppgår till cirka 60 miljarder kronor 2014. Denna marginal är dock nära 30 miljarder kronor större än den minsta säkerhetsmarginal om 3 procent av de takbegränsade utgifterna som regeringen använder som riktmärke på fyra års sikt.

Figur 2.4 Utgifter på utgiftsområde 10 (miljarder kronor)



Källa: Ekonomistyrningsverket och prop. 2010/11:1. Utfallsiffror t.o.m. 2009, därefter prognos.

Som argument för en extra hög osäkerhetsmarginal framför regeringen att utgifterna för transfereringssystemen sjunker kraftigt i prognosen fram till 2014. Figur 2.4 visar utfall och prognos för utgiftsområde 10 på statsbudgeten vilket inkluderar transfereringarna för sjukpenning och för aktivitetsstöd (förtidspension). Utgifterna på detta område beräknas vara cirka 40 miljarder kronor lägre 2014 än 2005 då utgifterna var som högst. Utgiftstaket 2014 rymmer således en kraftig ökning av utgifterna inom detta område utöver den höga utgiftsnivån 2005.

För att utgiftstaket ska kunna fylla en funktion som ett utgiftsstyrande verktyg krävs att taket utgör en reell restriktion för utgifterna. Samtidigt fordras en viss osäkerhetsmarginal för att möjliggöra att de automatiska stabilisatorerna kan verka fritt och för att undvika att utgiftstaket framtvingar besparingar vid en konjunkturavmattning. Det är emellertid inte motiverat med så pass stora osäkerhetsmarginaler att dessa i princip kan ackommodera en betydande ökning av utgifterna utan att utgiftstaket hotas och därmed tvingar regeringen att vidta åtgärder för att motverka utgiftsökningen. De stora budgeteringsmarginalerna medför således att utgiftstakets stödjande funktion för överskottsmålet upphör. Man bör därför överväga en anpassning nedåt av redan beslutade utgiftstak i de fall då en överraskande låg utveckling för de takbegränsade utgifterna medför att redan beslutade tak blir verkningslösa. På så sätt skulle konsistensen i och förtroendet för det finanspolitiska ramverket som helhet förstärkas och därmed effektivare bidra till att de övergripande finanspolitiska målen uppnås.

2.4 Kommunsektorns finanser

Den kommunala sektorns betydelse i samhällsekonomin har medfört att statsmakterna genom lagstiftning skapat regler för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. Kommunallagens föreskrifter om god ekonomisk hushållning och förbud mot en underbalanserad budget är det mest tydliga uttrycket för dessa regleringar. Det sker även en betydande återrapportering till riksdagen om nuläge och utvecklingstendenser inom sektorn dels i form av en särskild skrivelse till riksdagen²¹, dels i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

²¹ *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*. Finansdepartementet, skr. 2009/10:102.

Riksrevisionen har vid flera tillfällen granskat och riktat kritik mot regeringens rapportering om kommunsektorns finanser. Kritiken har bland annat handlat om brister i regeringens uppföljning av balanskravet i enskilda kommuner och landsting och om brister i redovisningen av kommunsektorns utveckling i de ekonomiska propositionerna.²²

2.4.1 *Förbättrad redovisning i budgetpropositionen*

Redovisningen av kommunsektorns finanser har förbättrats i budgetpropositionen för 2011 jämfört med vårpropositionen 2009. I flera avseenden har Riksrevisionens synpunkter i tidigare granskningsrapporter beaktats.

- Utvecklingen inom kommunsektorn redovisas samlat i ett särskilt kapitel. Tidigare var redovisningen splittrad mellan flera olika kapitel, vilket försvårade för läsaren att få en överblick över regeringens analyser och bedömningar.
- Uppföljningen av kommunallagens förbud mot underbalanserade budgetar och krav på god ekonomisk hushållning har utvecklats och förtydligats. Kravet på god ekonomisk hushållning ges större tyngd.
- I propositionen redovisas en analys av sambanden mellan demografi och kostnadsutveckling i kommunala verksamheter, liksom av sambandet mellan konsumtionsvolym och kostnadsvolym. Därmed sätts produktivitetens utvecklingen i fokus.

2.4.2 *Redovisningen kan utvecklas ytterligare*

Redovisningen av kommunsektorns utveckling kan utvecklas ytterligare för att bidra till en tydligare redovisning. I detta avsnitt anges några områden där detta är särskilt angeläget.

Grunderna för prognosen

Prognoserna för den kommunala konsumtionen fram till 2014 bygger på ett antal mer eller mindre klart uttalade förutsättningar:

²² RiR 2007:16 *Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi*, samt de tre senaste rapporterna om regeringens redovisning i vår- och budgetpropositionerna (RiR 2009:14, 2009:17 och 2010:14). Granskningarna välkomnades av finansutskottet som framhöll att rapporterna innehåller ett antal viktiga synpunkter på regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi och dess redovisning, se bl.a. bet. 2007/08:FiU3 samt 2009/10:FiU20.

- De generella statsbidragen är nominellt oförändrade om inget annat beslutats tidigare eller föreslås eller aviseras i den aktuella propositionen.²³
- Den genomsnittliga skattesatsen ändras inte.
- Kommunallagens förbud mot underskottsbudgetering och krav på god ekonomisk hushållning ska beaktas.

Dessa prognosförutsättningar kan stå i konflikt med varandra. I ett flerårigt tidsperspektiv kan till exempel nominellt oförändrade generella statsbidrag vara svåra att förena med en önskvärd utveckling av den kommunala verksamheten och kommunallagens krav på den ekonomiska förvaltningen – särskilt om skattesatserna samtidigt är oförändrade. Det är oklart vilken innebörd de redovisade framskrivningarna har och hur de ska tolkas. En möjlighet är att prognoserna snarast ska uppfattas som kravkalkyler. Ett ekonomiskt resultat som inte uppfyller kommunallagens föreskrifter om god ekonomisk hushållning kan tolkas som att det krävs högre skatter eller höjda statsbidrag för att klara en rimlig nivå på verksamheten.

Produktivitetsutvecklingen

Hantering av nationalräkenskapernas (NR) omläggning av beräkningsmetoden för kommunal konsumtion har lyfts fram i ett par granskningsrapporter.²⁴ NR-statistiken avser numera att även fånga upp ett mått på produktionen i den kommunala verksamheten snarare än enbart kostnaderna, vilket var fallet med den tidigare tillämpade redovisningsmetoden. Det innebär att en produktivitetsutveckling beräknas för vissa verksamheter i den offentliga tjänstesektorn trots att det saknas marknadspriser för de producerade tjänsterna. Statistiska centralbyrån har betonat den stora osäkerheten i beräkningarna.²⁵

Prognosen för produktivitetsutvecklingen spelar stor roll för kommunernas finanser. I budgetpropositionen för 2011 beräknas de kommunala konsumtionsutgifterna 2014 uppgå till 730 miljarder kronor. En ökning av produktiviteten med 1 procent under prognosperioden innebär därför att en viss konsumtionsvolym kan åstadkommas till en kostnad som är drygt 7 miljarder kronor lägre.

²³ I budgetpropositionens prognos för de kommunala finanserna 2011–2014 reduceras det generella statsbidraget från 85 mdkr 2011 till 81 mdkr 2012 till följd av att det särskilda konjunkturstödet avvecklas. Därefter ligger bidraget kvar på denna nivå fram till 2014. Se bilaga till Budgetpropositionen för 2011 utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, tabell 2.4.

²⁴ Se t.ex. granskningen av budgetpropositionen för 2010, RiR 2009:17.

²⁵ Statistiska centralbyrån (2008). *Volymberäkningar av offentlig individuell produktion – projektrapport*, Ekonomisk statistik 2008:3, s. 19.

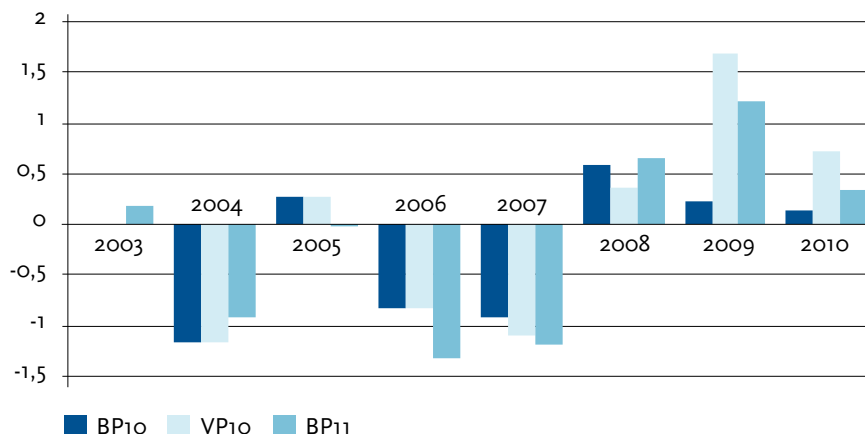
Figur 2.5 visar prognoserna för produktivitsutvecklingen i kommunsektorn i de senaste propositionerna. Några iakttagelser kan göras med ledning av diagrammet:

- Produktivitsutvecklingen såsom den redovisas av Statistiska centralbyrån har de senaste åren varierat relativt kraftigt mellan åren och mestadels varit negativ.²⁶ Mellan 2002 och 2009, som är det senaste utfallsåret, bedöms produktiviteten i kommunal verksamhet sammantaget ha minskat med 1,4 procent. Detta motsvarar en försämring av det ekonomiska resultatet med 9 miljarder kronor eller en höjning av den genomsnittliga kommunalskatten med drygt 50 öre (0,5 procentenheter).
- Revideringarna av såväl utfallen som prognoserna för produktivitsutvecklingen är relativt stora för vissa år.
- För prognosperioden 2010–2014 förutses i budgetpropositionen sammantaget en ökning av produktiviteten med 1 procent, vilket motsvarar en kostnadsbesparing med 7,3 miljarder kronor 2014. Det är väsentligt mindre än den kostnadsbesparing på närmare 19 miljarder kronor till 2014 som förutsågs i vårpropositionen 2010. I budgetpropositionen för 2010 bedömdes ett nästan lika stort belopp kunna sparas redan till 2012 genom ökad produktivitet.

Produktivitsutvecklingens betydelse för bedömningen av kommunsektorns finanser ställer höga krav på motiveringar till prognosen. Av redovisningen i budgetpropositionen framgår emellertid inte på vilken grund produktivitsprognosen vilar eller varför den reviderats så kraftigt mellan de senaste prognoserna.

²⁶ Tidsserier med den nya definitionen av kommunal konsumtion har tagits fram av SCB endast från 2002.

Figur 2.5 Produktivitetsutveckling i kommunsektorn (procentuell förändring)



Källa: Egna beräkningar. År 2009 är prognos i BP10 och (preliminärt utfall) i VP10 och BP11.

Prognosjämförelser

Ett ökat inslag av jämförelser med prognosen i närmast föregående proposition har i flera granskningsrapporter förordats av Riksrevisionen. Genom att prognosrevideringarna förklaras får läsaren en bättre bild av den redovisade prognosen. Sådana jämförelser med föregående prognos redovisas regelmässigt i vår- och budgetpropositionernas kapitel om skatteintäkterna respektive statsbudgetens utgifter, men förekommer sällan eller aldrig i de avsnitt som behandlar kommunsektorns eller den samlade offentliga sektorns finanser.²⁷

Tabell 2.1 visar förändringarna av kommunsektorns finanser jämfört med prognosen i vårpropositionen. Förändringarna av skatteintäkterna förklaras i huvudsak av den ändrade beskattningen av ålderspensionärer från 2011. Ett höjt grundavdrag, som reducerar den kommunala skattebasen, kompenseras med höjt statsbidrag till kommuner och landsting. Nettoeffekten av revideringarna av inkomsterna är små. På utgiftssidan är prognosförändringarna större. Orsakerna till den reviderade bedömningen av bland annat investeringsutgifterna framgår emellertid inte. Inte heller förklaras den högre prognosen för posten "övriga transfereringsutgifter".

²⁷ De makroekonomiska prognoserna över BNP, sysselsättning, priser etc. utvärderas i en särskild bilaga i vårpropositionen.

Tabell 2.1 Förändring av kommunsektorns finanser jämfört med vårpropositionen (miljarder kronor)

Diff BP 11–VP 10	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster	-4	2	3	1	0	-2
Inkomstskatter	-1	2	-9	-10	-10	-10
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0
Statsbidrag	1	0	12	10	10	10
<i>Skatter och statsbidrag, procent av BNP</i>	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Kapitalinkomster	2	1	2	2	2	1
Övriga inkomster	-4	-2	-2	-2	-2	-2
Utgifter	5	0	2	5	5	4
Transfereringar till hushåll	0	-1	0	-1	-1	-1
Övriga transfereringsutgifter	4	4	4	4	5	5
Konsumtion	5	3	6	7	8	7
Investeringar	-4	-6	-8	-6	-6	-6
Ränteutgifter	0	0	1	1	0	-1
Finansiellt sparande	-9	2	1	-4	-5	-5
<i>Procent av BNP</i>	-0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Resultat före extraordinära poster	-1	7	4	1	-1	0

Not: Skatter och statsbidrag inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

2.5 Sammanfattande iakttagelser och rekommendationer

2.5.1 Uppföljningen av överskottsmålet

Måluppfyllelsen bedöms i förväg

Regeringen skiljer på bakåtblickande och framåtblickande uppföljning av överskottsmålet och menar att bedömningen av måluppfyllelsen främst bör vara framåtblickande. Ett framåtblickande perspektiv är nödvändigt som planeringsverktyg, till exempel för att kunna ta ställning till utrymmet för framtida reformer eller behov av budgetförstärkningar. För att möjliggöra en ändamålsenlig uppföljning måste dock beslutade mål och restriktioner vara tydliga och kunna utvärderas i efterhand. Därför bör måluppfyllelsen utvärderas bakåtblickande. Det framåtblickande perspektivet bygger på prognoser och kan därmed bara betraktas som en osäker bedömning av den framtida måluppfyllelsen – inte som en uppföljning av målet i sig.

Alltför många indikatorer försvårar granskning

Regeringen använder sedan vårpropositionen 2010 tre olika indikatorer för att följa upp överskottsmålet. Inklusiv konjunkturjustering är det totalt fem olika mått. I budgetpropositionen för 2011 införs ett sjätte mått genom att den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn vägs samman med lika vikt. Syftet är att lösa problemet med asymmetriska BNP-gap. Regeringen ger ingen förklaring till att sammanvägningen sker på det sätt som görs. Det ges heller ingen vägledning till hur regeringen värderar de olika indikatorerna i förhållande till varandra. Alltför många indikatorer försvårar granskning av finanspolitiken.

Svag koppling mellan ramverk och reformutrymme

Försvagningen av det finansiella sparandet med 13 miljarder kronor 2011 bedömer regeringen vara väl avvägd, men någon beräkning av just detta belopp redovisas inte. Därmed är det inte möjligt att se hur reformutrymmet härleds och förstå vilken vikt regeringen lägger vid överskottsmålet respektive stabiliseringspolitiska hänsyn. Det framgår heller inte i vilken mån övriga delar av det finanspolitiska ramverket har spelat någon roll vid bedömningen av det reformutrymme om 13 miljarder kronor som anges i budgetpropositionen.

Rekommendationer

Regeringen bör tydligt skilja på uppföljningen av överskottsmålet, som bör vara bakåtblickande, och den framåtblickande planeringen för hur målet ska uppnås i framtiden. Genom en tydlig bakåtblickande uppföljning bereds

möjligheter till en ändamålsenlig utvärdering. För att minska risken för en godtycklig tolkning av måluppfyllelsen bör regeringen också begränsa antalet målandikatorer och redovisa vilken vikt man lägger vid de olika indikatorerna.

Regeringen bör redovisa beräkningen av reformutrymme eller besparingsbehov tydligare och klargöra hur avvägningen görs mellan kravet på överskott och stabiliseringspolitiska hänsyn.

2.5.2 *Utgiftstaket*

Fortsatt stora budgeteringsmarginaler

Regeringens motivering och analys av förslaget till utgiftstak har successivt utvecklats. Av den redovisade analysen i budgetpropositionen framgår emellertid inte hur regeringen kommit fram till de exakta nivåerna på lämpligt utgiftstak, utan endast att förslagen inte står i strid med övriga finanspolitiska mål. Vidare överstiger nivån på de förslagna utgiftstaken 2013 och 2014 regeringens egen bedömning av den nödvändiga säkerhetsmarginalen på minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna på tre respektive fyra års sikt. I brist på en tydligare motivering till nivån på utgiftstak finns en risk att utgiftstaket förlorar sin funktion som ett verktyg för att uppnå det övergripande finanspolitiska målet om överskott på 1 procent av BNP. Mot bakgrund av regeringens ambitioner att sänka skatterna under mandatperioden är det heller inte klart att utgiftstaken är förenliga med överskottsmålet.

Rekommendationer

Regeringen bör fortsätta att utveckla sin motivering till föreslagna utgiftstak. Analysen bör ta sin utgångspunkt i överskottsmålet och den ambition för skatteuttaget som regeringen ger uttryck för. Regeringen bör även överväga en engångsjustering nedåt av redan beslutade tak när en lägre utgiftsutveckling än vad som tidigare förutsetts gör att taken förlorar sin styrande funktion.

2.5.3 *Kommunsektorns finanser*

Redovisningen kan förbättras ytterligare

Redovisningen av kommunsektorns finanser har förbättrats jämfört med tidigare propositioner. Genom att kommunsektorns utveckling redovisas samlat i ett särskilt kapitel får läsaren en god överblick över regeringens analyser och bedömningar. Framställningen kan dock utvecklas och förtydligas ytterligare när det gäller grunderna för prognosen och jämförelser med tidigare prognoser.

Rekommendationer

Regeringen bör beskriva grunderna för prognosen för kommunsektorns finanser mer utförligt. Särskild vikt bör läggas vid analysen av produktivitetstvecklingen i de kommunala verksamheterna. Redovisningen bör också omfatta en genomgång av prognosrevideringar jämfört med föregående proposition.

3 Uppföljningen av sysselsättningspolitiken

3.1 Bakgrund

Sysselsättningspolitiken har en framträdande roll i regeringens ekonomiska politik där full sysselsättning och minskat utanförskap är regeringens viktigaste mål.²⁸ I linje med detta mål lanserade regeringen i budgetpropositionen för 2008 ett ramverk för sysselsättningspolitiken i syfte att förbättra förutsättningarna att bedriva en effektiv sysselsättningspolitik. I budgetpropositionen för 2008 slog regeringen även fast att sysselsättningspolitikens främsta uppgift är att öka den varaktiga sysselsättningen, det vill säga den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.²⁹ Målet innebär att sysselsättningsgraden³⁰ i genomsnitt över en konjunkturcykel ska öka.

Sedan 2006 har en rad reformer genomförts i syfte att främja arbetslinjen, öka sysselsättningen och minska utanförskapet på arbetsmarknaden. Reformerna har inneburit förändringar i skatte- och transfereringssystemen liksom förändringar i arbetsmarknadspolitik. Intentionen är att reformerna ska öka arbetsutbudet, sysselsättningen och antalet arbetade timmar, vilket är centralt för att främja den ekonomiska tillväxten och öka den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.³¹ Enligt regeringen måste också fler personer arbeta mer och högre upp i åldrarna för att upprätthålla och utveckla kvaliteten i välfärdstjänsterna.³²

I denna granskning fokuserar Riksrevisionen på regeringens redovisning av sysselsättningspolitiken och dess effekter. Utgångspunkten är regeringens ramverk för sysselsättningspolitiken samt de krav som rimligen kan ställas på redovisningen för en bedömning av sysselsättningspolitikens effekter.

²⁸ Se exempelvis prop. 2010/11:1 s. 21.

²⁹ Finansutskottet har i bet. 2008/09:FIU20 angett att denna målsättning är välbetänt och understryker det faktum att sysselsättningspolitiska insatser inte kan bedömas endast utifrån deras kortsiktiga effekter på indikatorer som till exempel öppen arbetslöshet.

³⁰ Andelen sysselsatta i befolkningen.

³¹ Se prop. 2006/07:1 s. 32.

³² Se prop. 2008/09:1 s. 21.

3.2 Ramverket för sysselsättningspolitiken

Regeringens arbete med att utforma ett ramverk för sysselsättningspolitiken har redovisats i samtliga budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner fram till och med vårpropositionen 2010, som är den senaste proposition som uttryckligen talar om ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Centrala delar i arbetet med ramverket har varit att precisera sysselsättningspolitikens mål och skapa indikatorer som tidigt identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden och som kan användas för att följa upp om politiken har avsedd effekt.

3.2.1 *Ramverkets motiv och utformning*

Ramverket syftar till att politiken så effektivt som möjligt ska bidra till varaktigt högre sysselsättning och därmed högre välfärd.³³ Enligt regeringen ska ramverket förbättra det egna beslutsunderlaget för prioriteringar inom sysselsättningspolitiken. Beslutsunderlaget ska besvara tre frågeställningar³⁴:

- Vilka är de väsentliga problem på arbetsmarknaden som bidrar till att hålla nere den varaktiga sysselsättningen?
- Vilka åtgärder kan antas lösa problemen på bästa sätt?
- Har de åtgärder som genomförts av regeringen varit framgångsrika eller behöver politikens inriktning läggas om?

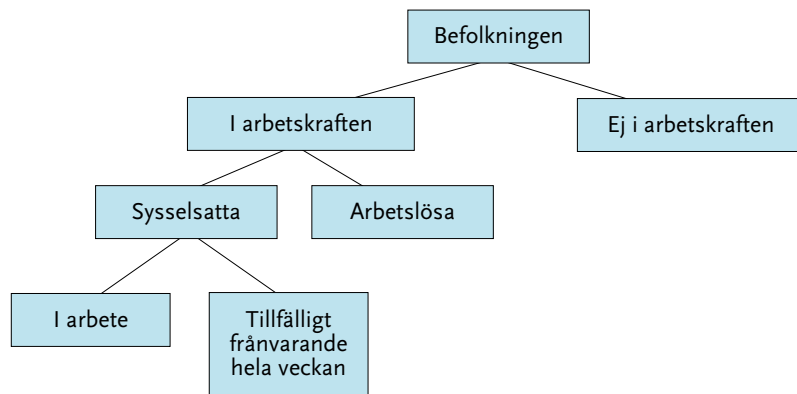
Regeringens arbete med att ta fram indikatorer som kan besvara ovanstående frågeställningar har redovisats sedan vårpropositionen 2008. Målsättningen är att på ett systematiskt sätt beskriva arbetsmarknadssituationen för befolkningen i arbetsför ålder utifrån Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökning (AKU).³⁵ Information ska därigenom erhållas om hur många personer i arbetsför ålder i befolkningen som arbetar och vad de som inte arbetar gör, hur lång tid individer är utan arbete samt hur individens arbetsmarknadssituation förändras. Figur 4.1 beskriver schematiskt hur befolkningen i arbetsför ålder grupperas enligt AKU.

³³ Se exempelvis prop. 2009/10:100 s. 108.

³⁴ Se exempelvis prop. 2009/10:100 s. 108.

³⁵ AKU ingår i Sveriges officiella statistik och är en viktig del i den offentliga arbetsmarknadsstatistiken. AKU är en urvalsundersökning som riktar sig till ett urval av befolkningen i åldern 15–74 år. Sedan den 8 juni 2010 är urvalstorleken 29 500 personer.

Figur 4.1 AKU:s uppföljningsschema



Not: Frånvarorsaker kan utgöras av sjukdom, semester, föräldradighet samt övrigt. Huvudsaklig verksamhet för personer som ej är i arbetskraften kan utgöras av heltidsstudier, sjukdom, pension samt övrigt.

Källa: SCB.

Utöver en beskrivning av arbetsmarknadssituationen utifrån AKU har kompletterande indikatorer för arbetsmarknadens funktionssätt föreslagits, exempelvis matchningen mellan lediga platser och arbetssökande, utvecklingen för olika grupper samt konjunkturrensade mått på bland annat varaktig sysselsättning och arbetslöshet.

I arbetet med ramverket har regeringen gjort bedömningen att målet för sysselsättningspolitiken inte bör kompletteras med explicita siffrer mäl för enskilda indikatorer, till exempel för sysselsättningsgrad eller arbetslöshet.³⁶ Detta motiveras med att tidigare erfarenheter av kvantitativa mäl inom sysselsättningspolitiken visat att de kan vara problematiska och kan leda politiken fel.^{37, 38} Enligt regeringen bör i stället utvecklingen på arbetsmarknaden bevakas med en bred uppsättning indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen. En bred ansats har enligt regeringen större potential att identifiera problem på arbetsmarknaden och på ett ändamålsenligt sätt följa upp om politiken leder till varaktigt högre sysselsättning.³⁹

³⁶ Se exempelvis prop. 2009/10:100 s. 135.

³⁷ Exempelvis kunde målet för arbetslösheten uppnås genom att arbetslösa personer började på arbetsmarknadspolitiska program.

³⁸ Finanspolitiska rådet (se Svensk finanspolitik 2009, s. 109) har påpekat att saldomål för de offentliga finanserna i kombination med kravet på långsiktig finanspolitisk hållbarhet innebär att det finns implicita mäl för antal arbetade timmar och att det är inkonsekvent att inte redovisa siffrer mäl inom sysselsättningspolitiken. Det mest relevanta kvantitativa målet för arbetsmarknadsutvecklingen från ett hållbarhetsperspektiv är enligt Finanspolitiska rådet det totala antalet arbetade timmar per person i befolkningen.

³⁹ Finansutskottet har i bet. 2009/10:FiU20 uttalat att det delar regeringens bedömning att utvecklingen på arbetsmarknaden bör bevakas med en bred uppsättning indikatorer och att dessa har större potential att identifiera problem på arbetsmarknaden samt följa upp om politiken leder till full sysselsättning.

3.2.2 *Regeringens redovisning av indikatorer för utvecklingen på arbetsmarknaden*

Regeringens redovisning av indikatorer för utvecklingen på arbetsmarknaden har successivt ökat i omfattning sedan ramverket för sysselsättningspolitiken introducerades. Redovisningen i budgetpropositionen för 2010 och vårpropositionen 2010 är särskilt ambitiös med indikatorer för arbetsmarknadsutvecklingen för befolkningen i arbetsför ålder och viss flödesstatistik. I budgetpropositionen för 2011 redovisas endast ett fåtal indikatorer och ramverket för sysselsättningspolitiken nämns inte.

Utökad redovisning i de ekonomiska propositionerna 2009–2010

Regeringens redovisning av utvecklingen på arbetsmarknaden utifrån ramverket påbörjades i budgetpropositionen för 2009. I propositionen beskrivs hur många personer som arbetar och vad de som inte arbetar gör (se tabell i bilaga 1, Indikatorer för uppföljningen av arbetsmarknadspolitiken och effektbedömningar). Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, arbetslöshet och sjukfrånvaro redovisas liksom huvudsaklig verksamhet bland personer som inte deltar i arbetskraften.⁴⁰ Utöver statistik baserad på AKU redovisas i propositionen även uppgifter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om bland annat antal individer med sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning och antal arbetslösa med nystartsjobb. I vårpropositionen 2009 utökas redovisningen av arbetsmarknadsutvecklingen till att även omfatta uppgifter om förändring i arbetsmarknadssituation och arbetslöshetsrisker för olika grupper av individer.⁴¹

I budgetpropositionen för 2009 ges en begränsad redovisning av hur arbetsmarknadssituationen utvecklas för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Bland annat redovisas arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet för grupperna unga, äldre och utrikes födda samt vissa uppgifter om andelen undersysselsatta. I vårpropositionen utökas redovisningen till att omfatta personer med förgymnasial utbildning.

I budgetpropositionen för 2010 och vårpropositionen 2010 ges en omfattande redovisning av utvecklingen på arbetsmarknaden i de särskilda kapitel som behandlar uppföljningen av sysselsättningspolitiken. Propositionerna innehåller ett flertal fördjupningsrutor om arbetsmarknadspolitiken och en utökad redovisning av statistik som belyser hur lång tid individer är utan arbete samt även viss flödesstatistik. Bland annat redovisas uppgifter om utflödet till osubventionerat arbete och flödena mellan olika ersättningsystem.

⁴⁰ Heltidsstuderande, pension, sjukdom eller övrigt.

⁴¹ Dessa grupper utgörs av sysselsatta, fast anställda, tidsbegränsat anställda och ej i arbetskraften.

Utvecklingen på arbetsmarknaden beskrivs också mer detaljerat för svaga grupper, där uppgifter om antalet kvarstående arbetslösa och nyinskrivna arbetslösa redovisas liksom utflöde till osubventionerat arbete för grupperna unga, äldre, personer med förgymnasial utbildning och personer födda utanför Europa.

Endast ett fåtal indikatorer redovisas i budgetpropositionen för 2011

I budgetpropositionen för 2011 har omfattningen i regeringens redovisning av indikatorer minskat väsentligt och återfinns återigen i finansplanen i stället för att redovisas i ett särskilt kapitel. Propositionen innehåller ett fåtal indikatorer som bland annat visar utvecklingen av arbetslöshet, sysselsättning, arbetskraftsdeltagande och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program för svaga grupper. En kortare beskrivning av vilka grupper som riskerar att bli långtidsarbetslösa och orsakerna till detta ges också. Indikatorer som visar hur lång tid personer är utan arbete eller hur arbetsmarknadssituationen förändras redovisas däremot inte i propositionen.

Enligt Regeringskansliet kommer regeringens redovisning av sysselsättningspolitiken enligt ramverket för sysselsättningspolitiken fortsättningsvis att enbart redovisas i de ekonomiska vårpropositionerna. Att redovisning tidigare även skett i budgetpropositioner motiveras med att ramverket varit under uppbyggnad. Information om att regeringens bedömning inklusive indikatorer ska redovisas i de ekonomiska vårpropositionerna lämnas i vårpropositionen 2008⁴², däremot nämns inte detta i budgetpropositionen för 2011. Det kan dock anses rimligt att lämna denna information även i budgetpropositionen för 2011 eftersom det är den första budgetproposition som inte innehåller en uppföljning av sysselsättningspolitiken enligt regeringens utformade ramverk. Att det framgår hur redovisningen av indikatorer framöver kommer att ske är särskilt angeläget mot bakgrund av att regeringen framhållit vikten av att använda en bred uppsättning indikatorer för att identifiera problem på arbetsmarknaden med syftet att följa upp om regeringens politik leder till varaktigt högre sysselsättning.⁴³

3.2.3 Regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens effekter

Regeringens bedömning av effekterna av sysselsättningspolitiken utgör ett viktigt underlag för att ge en rättvisande bild av den förda politiken. Regeringen har också framhållit att det är viktigt för såväl regeringen som riksdagen och

⁴² Se prop. 2007/08:100.

⁴³ Regeringens bedömning om en bred uppsättning indikatorer får stöd av finansutskottet (se bet. 2009/10:FiU20).

andra bedömare att följa upp om de reformer som regeringen genomför får avsedd effekt. Samtidigt betonas att det är en mycket komplicerad uppgift att särskilja effekterna av reformerna från andra faktorer som påverkar sysselsättningen, sjukfrånvaron eller arbetslösheten.⁴⁴ Regeringen har också påpekat att det inte är möjligt att dra några säkra slutsatser om de genomförda reformerna har bidragit till målet om en varaktigt högre sysselsättning eller att ge en fullständig bild av politiken. Enligt regeringen kan däremot olika indikatorer för exempelvis sjukskrivningar, antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning, sökaktivitet bland arbetslösa och arbetskraftsdeltagande visa om politiken verkar i rätt riktning.⁴⁵

Forskningsbaserade effektbedömningar

Regeringens effektbedömningar har varierat i såväl innehåll som omfattning under åren. I samtliga propositioner anges emellertid att regeringens bedömning baseras på den forskning som finns om effekterna av olika åtgärder som till exempel förändringar av skatter, socialförsäkringar eller inom arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt framhålls att det finns en osäkerhet i bedömningen när det gäller hur snabbt effekterna av politiken uppstår samt storleken på dessa.⁴⁶ Någon närmare beskrivning av forskningsresultat eller referenser till den forskning som avses ges dock inte i propositionerna, vilket vore rimligt mot bakgrund av att regeringen anger att bedömningarna baseras på forskning.

Inom Regeringskansliet har under de senaste åren ett utvecklingsarbete bedrivits kring hur effekter av regeringens politik kan mätas. Behovet av att särskilja strukturella och konjunkturella faktorer för att bedöma effekterna av politiken påtalas i vårpropositionen 2009. En första redovisning av utvecklingsarbetet redovisas i propositionen i form av en konjunkturrensad utveckling av antalet personer mätt som helårsekvivalenter som får ersättning från vissa ersättningsystem (se avsnittet nedan).⁴⁷ Måttet anges utgöra ett indirekt mått på utvecklingen av varaktig sysselsättning. I budgetpropositionen för 2010 redovisas utvecklingsarbetet av konjunkturrensade variabler för antalet personer i arbete och antalet arbetade timmar. Variablerna anges utgöra mer direkta mått på ökningen i varaktig sysselsättning. I propositionen framhålls att det är komplicerat att finna väldefinierade mått på dessa variabler och att det

⁴⁴ Se prop. 2009/10:1 s. 119.

⁴⁵ Se prop. 2009/10:1 s. 125 och prop. 2009/10:100 s. 131.

⁴⁶ Osäkerheten kring storleksordningen på effekterna av politiken gör det enligt propositionen viktigt att använda indikatorer på arbetsmarknadssituationen (se prop. 2008/09:1 s. 15).

⁴⁷ Antalet helårsekvivalenter konjunkturrensas genom att man beräknar hur de olika trygghetssystemen skulle utvecklas givet ett normalt resursutnyttjande på arbetsmarknaden.

inom forskningen inte råder enighet om hur det ska göras. Utgångspunkten ska dock vara att metoderna för konjunkturrensning ska vara transparenta och replikerbara.⁴⁸

I Regeringskansliet har även ett utvecklingsarbete om effekterna av jobbskatteavdraget bedrivits. Resultatet av detta arbete har redovisats såväl i de ekonomiska propositionerna⁴⁹ som i särskilda rapporter⁵⁰ (se avsnitten nedan).

Regeringens effektbedömningar har varierat i innehåll och omfång

I budgetpropositionen för 2009 anges att det huvudsakliga syftet med merparten av regeringens reformer är att öka den varaktiga sysselsättningen⁵¹, vilket också är målet för sysselsättningspolitiken. I propositionen redovisas hur den varaktiga sysselsättningen mätt i antal personer enligt bedömning utvecklas med respektive utan regeringens reformer.⁵² En liknande bedömning ges i vårpropositionen 2010 och i budgetpropositionen för 2011, i det senare fallet mätt som förändring i sysselsättningsgraden.

I vårpropositionerna 2009 och 2010 samt i budgetpropositionen för 2010 redovisas den konjunkturrensade utvecklingen av antalet personer mätt som helårsekvivalenter som får ersättning från vissa ersättningssystem.⁵³ Måttet motiveras med att det finns en samvariation mellan antalet personer som får ersättning för arbetslöshet och sjukdom och arbetsmarknadens funktionssätt. I samtliga tre propositioner kompletteras detta mått med andra indikatorer, vilket motiveras med att ett visst antal helårsekvivalenter kan uppkomma på olika sätt där exempelvis 100 helårsekvivalenter kan motsvara 100 heltidsarbetslösa personer under ett helt år eller 1 200 personer som var och en är heltidsarbetslös under en månad.⁵⁴ I vårpropositionen 2009 redovisas därför även uppgifter om antalet sjukfall fördelat efter sjukskrivningens längd och relativ utveckling av antalet personer som får sjuk- och aktivitetsersättning.⁵⁵

⁴⁸ Se prop. 2009/10:1 s.121 st. 3–4.

⁴⁹ Se exempelvis prop. 2010/11 s. 130–131.

⁵⁰ Se *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet 2009:1, samt Ds 2010:37 *Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt*.

⁵¹ Se prop. 2008/09:1 s. 44.

⁵² Se prop. 2008/09:1 s. 14.

⁵³ I måttet ingår ersättning från de fem största ersättningssystemen försörjningsstöd, sjukpenning och sjuklön, aktivitets- och sjukersättning eller ersättning vid arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadsåtgärder.

⁵⁴ Riksrevisionen har i en granskning påtalat att användningen av helårsekvivalenter riskerar att inkludera dem som är korttidsarbetslösa och korttidssjukskrivna samtidigt som arbetslösa som inte har rätt till arbetslöshetsersättning inte inkluderas (se RiR 2008:26).

⁵⁵ Denna statistik baseras på den transfereringsstatistik som SCB tagit fram på uppdrag av regeringen.

Budgetpropositionen för 2010 och vårpropositionen 2010 innehåller, utöver det indirekta måttet, även en fördjupad uppföljning av sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen genom indirekta mått och så kallade kedjor av indikatorer.⁵⁶ Dessutom redovisas i vårpropositionen 2010 även antalet personer i tusental som får ersättning från vissa ersättningssystem. Regeringens effektbedömningar kan därmed sägas vara som mest ambitiösa i vårpropositionen 2010.

Knapphändiga effektbedömningar i budgetpropositionen för 2011

I budgetpropositionen för 2011 redovisas, utöver förändringen i den varaktiga sysselsättningen, en bedömning av den varaktiga förändringen av det totala antalet arbetade timmar. En bedömning ges också av den långsiktiga effekten av regeringens strukturreformer⁵⁷ på antalet årsarbetskrafter⁵⁸ och sysselsatta. I budgetpropositionerna för 2009 och 2010 finns liknande bedömningar där det också anges att jobbskatteavdraget är en central del i regeringens politik för att höja den varaktiga sysselsättningen.

I budgetpropositionen för 2011 bedöms jobbskatteavdraget bidra med drygt hälften av sysselsättningseffekten. En redovisning av beräknade effekter av jobbskatteavdraget⁵⁹ ges i kapitel 6 om skattefrågor.⁶⁰ Redovisning anges utgöra en del av det utvecklingsarbete som Finansdepartementet bedriver om de ekonomiska effekterna av ytterligare förändringar i jobbskatteavdraget och den statliga inkomstskatten där en fördjupad redovisning uppges utkomma i en rapport som publiceras under hösten 2010.⁶¹ Någon närmare redovisning av hur effekterna beräknats för övriga reformer ges inte i propositionen.

⁵⁶ I uppföljningen av sjukförsäkringen redovisas liksom i 2009 års vårproposition antalet personer som får ersättning från vissa ersättningssystem och antalet sjukfall fördelat efter sjukskrivningens längd därutöver redovisas även in- och utflöde ur ersättningssystemen. I uppföljningen av arbetsmarknadspolitiken redovisas genomsnittlig sökaktivitet, kvarstående personer i nystartsjobb och arbetskraftsdeltagande.

⁵⁷ Reformerna utgörs av jobbskatteavdrag och höjd nedre gräns för statlig inkomstskatt, förändrad arbetslöshets- och sjukförsäkring samt arbetsmarknadspolitik, ROT- och RUT-tjänster samt övriga reformer.

⁵⁸ Antalet årsarbetskrafter är mätt i antalet helårsekvivalenter och visar det antal heltidsanställda som en förändring i antalet arbetade timmar motsvarar (se prop. 2010/11:1 s. 63).

⁵⁹ Riksrevisionen (RiR 2009:20) har i en tidigare granskning av jobbskatteavdraget gjort bedömningen att transparensen och kvaliteten i regeringens redovisning förbättrats men att det fortfarande kvarstår brister exempelvis vad gäller jämförelser med tidigare bedömningar. I granskningen bedömde vidare Riksrevisionen att regeringens redovisning av reformeffekter i den särskilda rapport från Finansdepartementet som redovisar jobbskatteavdragets förväntade effekter lever upp till de krav på tydlig och transparent redovisning som OECD (2001) och IMF (2001) ställt.

⁶⁰ Se prop. 2010/11:1 s. 130.

⁶¹ *Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt* (Ds 2010:37) utkom 23 november 2010.

Därutöver saknas en redovisning av hur antalet sysselsatta och arbetade timmar konjunkturrensats trots att det i budgetpropositionen för 2010 anges att metoderna för konjunkturrensning ska vara transparenta och replikerbara.⁶²

Sammantaget kan det konstateras att avsaknaden av en redovisning för hur övriga reformers effekter beräknats samt vilka metoder för konjunkturrensning som använts inte motsvarar rimliga krav som kan ställas på redovisningen i enlighet med de principer som refereras i avsnitt 1.2. Därmed är det svårt att bedöma om regeringens politik bidragit till att målet för sysselsättningspolitiken uppnåtts, det vill säga att öka den varaktiga sysselsättningen.

3.3 Sammanfattande iakttagelser och rekommendationer

Regeringen har sedan budgetpropositionen för 2008 redovisat arbetet med att ta fram ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Redovisningen har varit relativt omfattande, i synnerhet i budgetpropositionen för 2010 och vårpropositionen 2010, där särskilda kapitel avsatts till redovisningen av ramverket och uppföljningen av sysselsättningspolitiken. I budgetpropositionen för 2011 återfinns emellertid inte någon redovisning av regeringens arbete med ramverket eller någon uppföljning av sysselsättningspolitiken utifrån ramverkets indikatorer. Enligt Regeringskansliet ska denna redovisning ske i de ekonomiska vårpropositionerna framöver. För att få denna information krävs dock att man går tillbaka till vårpropositionen 2008.

Redovisningen av effekterna av regeringens reformer inom sysselsättningspolitiken har varierat i omfång och innehåll. Regeringen har genomgående hänvisat till att bedömningarna baseras på forskning, dock ofta utan att ange referenser eller redovisa faktiska beräkningar och antaganden som bedömningarna baseras på. En tydlig redovisning av de antaganden och beräkningsunderlag som ligger till grund för regeringens bedömningar är dock viktigt för transparensen i bedömningarna och för att ge en rättvisande bild av den förda politiken. I detta avseende är redovisningen i budgetpropositionen för 2011 särskilt knapphändig.

Rekommendationer

För att öka transparensen i regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens effekter bör de antaganden och beräkningsunderlag som ligger till grund för regeringens bedömningar tydligt redovisas exempelvis i separata beräkningskonventioner.

⁶² Se prop. 2009/10:1 s.121 st. 3–4.

Källförteckning

Riksdagstryck

Betänkande 2009/10:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken.*

Betänkande 2009/10:KU9 *Obligatoriskt utgiftstak.*

Ds 2010:4 *Utvärdering av överskottsmålet.*

Ds 2009:10 *Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn om budgetlagens bestämmelser om utgiftstak.*

Ds 2010:37 *Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt.*

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

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

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

Proposition 2008/09:100 *2009 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:100 *2010 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2010/11:40 *En reformerad budgetlag.*

Övriga källor

Finansdepartementet, rapport från den ekonomiska avdelningen 2009:1.
Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009.

Finansdepartementet. *Beräkningskonventioner 2011.*

Finanspolitiska rådets rapport 2009. *Svensk finanspolitik.*

Finanspolitiska rådets rapport 2010. *Svensk finanspolitik.*

- Hauptmeier S. m.fl. (2010). *Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area*, Working Paper 1266, European Central Bank.
- Holm-Hadulla, F. m.fl. (2010). *The impact of numerical expenditure rules on budgetary discipline over the cycle*, Working Paper 1169, European Central Bank.
- IMF Country Report No. 10/220. *Sweden: 2010 Article IV Consultation -Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Sweden*.
- IPSASB (2010). *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, Exposure Draft 1.
- OECD (2011). *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*.
- RiR 2007:16. *Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi*.
- RiR 2007:22. *Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning*.
- RiR 2008:26. *Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning*.
- RiR 2009:17. *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition*.
- RiR 2009:20. *Jobbskatteavdraget*.
- RiR 2010:14. *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition*.
- Statistiska centralbyrån (2008). *Volymberäkningar av offentlig individuell produktion – projektrapport*, Ekonomisk statistik 2008:3.
- Statistiska centralbyrån (2010). *Välfärd 2010:4*.

Bilaga 1 Indikatorer för uppföljning av arbetsmarknadsutvecklingen och effektbedömningar

Tabellen nedan visar en sammanställning av de indikatorer som regeringen redovisat i de ekonomiska propositionerna 2009–2011 i uppföljningen av sysselsättningspolitiken, det vill säga indikatorer för uppföljning av arbetsmarknadsutvecklingen och effektbedömningar. Arbetsmarknadsstatistik som redovisas i andra delar av de ekonomiska propositionerna och som regeringen uttryckligen inte har använt sig av i uppföljningen av sysselsättningspolitiken ingår inte. Förklaringar till noterna a–q finns sist i bilagan.

INDIKATORER VID UPPFÖLJNING AV ARBETSMARKNADSUTVECKLINGEN	BP09	VP09	BP10	VP10	BP11
Sysselsättning					
- Förändring av antal personer (tusental)	X ^a	X ^b	X ^a	X ^{a, c}	X ^b
- Förändring i sysselsättningsgrad totalt	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^{a, b}
- Förändring i sysselsättningsgrad för vissa grupper	X ^d	X ^e	X ^e	X ^e	
Arbetslöshet (som andel av arbetskraften)					
- Förändring totalt	X ^{a, b}	X ^b	X ^b	X ^b	X ^b
- Förändring för vissa grupper	X ^d	X ^e	X ^e	X ^e	
Arbetade timmar (procentuell förändring)		X	X	X	X
Genomsnittligt antal arbetade timmar per vecka för personer i befolkningena samt för personer i arbete	X				

Forts.

Forts.

INDIKATORER VID UPPFÖLJNING AV ARBETSMARKNADSUTVECKLINGEN	BP09	VP09	BP10	VP10	BP11
Arbetskraftsdeltagande					
- Förändring av antal personer (tusental)					X ^b
- Förändring totalt	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^b
- Förändring för vissa grupper	X ^d	X ^e	X ^e	X ^e	
Andel personer ej i arbetskraften					
- Förändring totalt	X ^b	X ^b	X ^b	X ^b	
- Förändring för vissa grupper	X ^d	X ^e	X ^e	X ^e	
Andel i arbete					
- Förändring totalt	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^{a, b}	X ^{a, b}	
- Förändring för vissa grupper	X ^d	X ^e	X ^e	X ^e	
Andel frånvarande av antalet sysselsatta					
- Förändring totalt	X ^b	X ^b	X ^b	X ^b	
- Förändring för vissa grupper	X ^d	X ^e	X ^e	X ^e	
Huvudsaklig verksamhet ^f bland personer som inte deltar i arbetskraften (andel av befolkningen)	X ^a			X ^a	
Antal lediga jobb (tusental) fördelat på privat och offentlig sektor samt totalt		X	X	X	X
Anställningsplaner (procentuell förändring)					X
Andelen undersysselsatta i förhållande till arbetskraften ^{a, c}	X				
Antal personer som blivit sysselsatta samt jobbchanser (fördelning utifrån tidigare arbetsmarknadstillstånd ^e)			X	X	
Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med inskrivningstid på mer än två år fördelat på olika grupper ^h				X	X
Kvarstående arbetslösa och deltagare i program (tusental) med aktivitetsstöd fördelat på inskrivningstid				X	

Forts.

Forts.

INDIKATORER VID UPPFÖLJNING AV ARBETSMARKNADSUTVECKLINGEN	BP09	VP09	BP10	VP10	BP11
Genomsnittlig inskrivningstid (varaktighet i dagar) som arbetslös eller i program		X			
Antal personer med en sammanhängande tid (i veckor) i arbetslöshet och program		X			
Antalet arbetslösa personer som är kvarstående sökande vid månadens slut med nystartsjobb	X				
Genomsnittligt antal timmar som lagts på att söka arbete	X ⁱ				
Antal personer som blir arbetslösa (från olika arbetsmarknadstillstånd) samt arbetslöshetsrisker		X			
Antal varsel (tusental) i relation till arbetslöshet (andel av arbetskraften)		X ^a	X ^a	X ^b	
Nyinskrivna arbetslösa (tusental) vid Arbetsförmedlingen per månad totalt och fördelat på olika grupper (andel av befolkningen)			X ^k	X ^{h, c}	
Procentuell förändring av nyinskrivna arbetslösa per 1 000 invånare (16–64 år) och län			X		
Utflyde till osubventionerat arbete per månad bland personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd (procent av inskrivna) fördelat på inskrivningstid (i dagar) och för vissa grupper			X ^k	X ^h	
Procentuell förändring i antalet långtidsinskrivna arbetslösa per 1 000 invånare och län				X	
Förändring i antal sjukfrånvarande (tusental)	X ^a				
Antal sjukfrånvarande (tusental) uppdelat efter frånvarotidens längd	X ^b				
Antalet personer som fick sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning fördelat efter tid med ersättning	X				
Andel sjukfrånvarande av sysselsatta ^a			X	X	
Långtidsinskrivna ungdomar (15–24 år) vid Arbetsförmedlingen				X	

Forts.

Forts.

INDIKATORER VID EFFEKTBEDÖMNING	BP09	VP09	BP10	VP10	BP11
Förändring i varaktig sysselsättning ^a med och utan regeringens politik					
- Sysselsättningsgrad				X	X
- tusental	X				
Långsiktiga effekter (årsarbetskrafter och sysselsatta) av regeringens politik fördelat på olika reformer ^l (förändring i procent)	X			X	X
Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem	X ^m	X ⁿ	X ⁿ	X ⁿ	
Konjunktrensats mått på antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem		X ⁿ	X ⁿ	X ⁿ	
Antal personer som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem ^o		X	X	X ^p	
Öppen arbetslöshet i förhållande till arbetskraftens storlek i grupperna unga (16–24 år) samt personer födda utanför Europa 16–64 år	X				
Sysselsättningsgrad bland äldre (55–64 år) samt för åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år.	X				
Antal personer som är deltidsarbetslösa och timanställda som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och kvarstående sökande vid månads slut	X				
Antal personer (tusental) med sjukpenning fördelat på sjukdomslängd (i veckor)		X	X	X	
Utveckling av andel sjuk- och aktivitetsersatta i olika åldersgrupper		X			

Forts.

Forts.

INDIKATORER VID EFFEKTBEDÖMNING	BP09	VP09	BP10	VP10	BP11
Flöden mellan olika ersättningssystem					
- Inflöde, utflöde och nettoförändring av antalet personer (tusental) med sjuk- och aktivitetsersättning				X	
- Inflöde till sjukpenning (andel av totala antalet personer med arbetslöshetsersättning) samt utflöde från sjukpenning (andel av totala antalet personer med sjukpenning)				X	
- Andelen nybeviljade sjukfall (av totala inflödet till sjukpenning) som kommer från arbetslöshetsersättning samt andelen avslutade sjukfall (av det totala utflödet från sjukpenning) som går till arbetslöshetsersättning respektive sjuk- och aktivitetsersättning			X		
Antal personer som lämnar sjukfrånvaro (till olika arbetsmarknadstillståndq) mellan två tidpunkter				X	
Genomsnittligt antal timmar som lagts på att söka arbete bland arbetslösa och programdeltagare			X	X	
Antalet arbetslösa personer (tusental) som är kvarstående sökande med nystartsjobb			X	X	
Arbetskraft under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen			X ^a	X ^b	
Arbetslöshet under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen			X ^a	X ^b	
Sysselsättning under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen				X ^b	

Noter:

- a Andel av befolkningen i åldern 16–64 år.
- b Andel av befolkningen i åldern 15–74 år.
- c Fördelat på män och kvinnor.
- d Bland unga (15–24 år), äldre (55–74 år), utrikesfödda (15–74) och för befolkningen (15–74 år).
- e Bland unga (15–24 år), äldre (55–74 år), utrikesfödda, förgymnasial utbildning och för befolkningen (15–74 år).
- f Heltidsstudier, pension, sjuk och övrigt.
- g Förändring från arbetslös och ej i arbetskraften till sysselsatt (därav förändring från arbetslös till fast anställd eller tidsbegränsad anställning samt förändring från ej i arbetskraften till fast anställd och tidsbegränsat anställd) samt förändring från tidsbegränsat anställd till fast anställd.
- h Bland grupperna i åldern 15–24 år, 55–64 år, personer med förgymnasial utbildning, personer födda utanför Europa och samtliga.
- i Fördelat på förbrukade ersättningsdagar och utan ersättning.
- j Förändring från sysselsatt till arbetslös (därav förändring från fast anställd till arbetslös, tidsbegränsat anställd till arbetslös och ej i arbetskraften till arbetslös).
- k Bland grupperna i åldern 16–64 år, 55–64 år, personer med förgymnasial utbildning, personer födda utanför Europa och samtliga.
- l Jobbskatteavdrag och höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt, förändrad arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring samt arbetsmarknadspolitik, övrigt.
- m De ersättningssystem som ingår i måttet utgörs av arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsåtgärder, försörjningsstöd, sjukpenning- och sjuklön samt aktivitets- och sjukersättning.
- n De ersättningssystem som ingår i måttet utgörs av sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program samt ekonomiskt bistånd.
- o De ersättningssystem som ingår i måttet i VP09 och BP10 är sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd samt övriga. I VP10 ingår inte övriga.
- p Fördelat på ersättningens längd.
- q Förändring från sjukfrånvaro till arbetslöshet, i arbete, frånvarande eller ej i arbetskraften (sjuk, pensionär, studerande och övriga).

Bilaga 2 Termer och begrepp

Arbetade timmar

Det totala antalet arbetade timmar i ekonomin.

Arbetskraften

Summan av antalet sysselsatta och arbetslösa.

Arbetskraftsundersökningen (AKU)

Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar. AKU ingår i Sveriges officiella statistik och utgör en viktig del av den offentliga arbetsmarknadsstatistiken.

Arbetslöshet

Personer utan arbete uttryckt i absoluta tal eller i procent av arbetskraften. Som arbetslösa räknas enligt AKU personer som var utan arbete under en viss vecka (referensveckan) men som sökt arbete under de senaste fyra veckorna och kunde arbeta referensveckan eller börja inom 14 dagar från referensveckans slut.

Automatiska stabilisatorer

Statsbudgetens automatiska reaktioner på konjunktorens växlingar utan att några aktiva åtgärder behöver vidtas. I en lågkonjunktur försvagas de offentliga finanserna automatiskt genom att inkomsterna från skatter och avgifter minskar och utgifterna för de sociala trygghetssystemen ökar. Detta leder till att hushållens konsumtionsutgifter kan hållas uppe, vilket dämpar konjunkturedgången. Det omvända gäller i en högkonjunktur. De offentliga finanserna stärks och begränsar uppgången i hushållens inkomster, vilket dämpar konjunkturuppgången.

Balanskrav

Balanskravet innebär enligt kommunallagen (1991:900) att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om verksamheten ändå ger ett negativt ekonomiskt resultat måste detta kompenseras med motsvarande överskott inom tre år. Balanskravet ska ses som ett minimikrav.

BNP-gap

Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP (BNP-trenden). BNP-gapet är ett mått på det totala resursutnyttjandet i ekonomin och uttrycks vanligen i procent av potentiell BNP. När BNP-gapet är positivt överstiger efterfrågan den nivå som är långsiktigt hållbar i förhållande till tillgängliga resurser, vilket skapar inflationstryck i ekonomin. När gapet är negativt är efterfrågan låg och det finns lediga resurser i ekonomin.

Budgeteringsmarginal

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Diskretionär finanspolitik

Diskretionär finanspolitik innebär att riksdag och regering aktivt ändrar skattesatser och offentliga utgifter för att påverka efterfrågan i ekonomin.

Finansiellt sparande

Skillnaden mellan inkomster och utgifter enligt SCB:s sektorräkenskaper, som är en del av nationalräkenskaperna.

Finanspolitiska ramverket

Omfattar överskottsmålet för offentlig sektor, utgiftstaket för staten samt kravet på att enskilda kommuner och landsting ska ha god ekonomisk hushållning och en budget i balans. Till ramverket hör även regler för hur finanspolitiken bereds och beslutas av regering och riksdag.

Finanspolitisk transparens (definition som används av IMF)

Öppenhet gentemot allmänheten om finansmaktens struktur och funktioner, skattepolitikens intentioner, samt beräkningar och prognoser för den offentliga sektorns ställning. Detta innebär god tillgång till tillförlitlig, heltäckande, aktuell, begriplig och internationellt jämförbar information om offentlig

verksamhet, så att väljarna och de finansiella marknaderna korrekt kan bedöma statens finansiella ställning och de verkliga kostnaderna och fördelarna med statlig verksamhet, inklusive dess nuvarande och framtida ekonomiska och sociala konsekvenser.

Generella statsbidrag

Allmänna bidrag från staten till kommunerna inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det generella statsbidraget hade tidigare ett eget anslag på statsbudgeten, men nettoredovisas sedan 2005 på anslaget Kommunalekonomisk utjämning. Förutom att bidragen är en inkomstkälla för kommunerna används de också för ekonomiska regleringar mellan stat och kommunsektor, till exempel när staten fattar beslut som påverkar den kommunala ekonomin.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagen kräver att kommuner och landsting ska ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär att det ekonomiska resultatet ska vara positivt och att kommuner och landsting ska bestämma de finansiella mål som krävs för att uppnå god ekonomisk hushållning. Någon exakt definition av detta begrepp anger inte lagen, men en tumregel är att överskottet i en kommun eller ett landsting bör uppgå till 2 procent av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Helårsekvivalenter

Mått på det antal individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning i ett givet ersättningsystem. Exempelvis kan 100 helårsekvivalenter med arbetslöshetsersättning motsvara 100 heltidsarbetslösa personer under ett år men lika gärna bestå av 1 200 personer som var och en är heltidsarbetslös under en månad.

Konsumtionsutgifter, offentliga

Offentliga konsumtionsutgifter är utgifter för verksamheter som den offentliga sektorn ansvarar för och som finansieras med skatter. De offentliga konsumtionsutgifterna består huvudsakligen av löner, materialkostnader och sociala naturaförmåner. Till sociala naturaförmåner räknas kostnader för tjänster som produceras av alternativa utförare, exempelvis kommunernas inköp av privat äldreomsorg.

Nationalräkenskaperna (NR)

Makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etcetera). Sverige följer begrepp, definitioner och klassificeringar enligt det europeiska nationalräkenskapssystem, som används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten.

Offentlig sektor

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

Produktivitet

Den förändring av produktionen (förädlingsvärdet) som inte kan hänföras till en ökning eller minskning av insatta resurser (produktionsfaktorer). Vanligen mätt som produktionsvolym per arbetade timmar, så kallad arbetsproduktivitet. Förenklat har produktiviteten i offentlig sektor traditionellt mätts genom att likställa värdet av producerade tjänster med insatserna i form av arbete och kapital, vilket i stort sett gav en produktivitetsutveckling lika med noll (kostnadsmetoden). Sedan 2007 beräknar SCB i stället delar av produktionen i offentlig sektor (den individuella tjänsteproduktionen) med hjälp av volymindikatorer som exempelvis baseras på antalet elevtimmar eller sjukvårdsbehandlingar.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är för ett givet år (t), medelvärdet av den offentliga sektorns finansiella sparande år t-3 till år t+3 justerat för större engångseffekter. Uttrycks i procent av BNP.

Skuldmål

Mål för den offentliga sektorns skuldsättning. Ett exempel på ett skuldmål är stabilitets- och tillväxtpaktens regler för EU-länderna enligt vilka den offentliga sektorns skuldsättning inte får överstiga 60 procent av BNP.

Strukturellt sparande (strukturellt saldo, konjunkturjusterat sparande)

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

Sysselsatta

Personer som under en viss vecka (referensveckan) utförde något arbete (minst en timme) antingen som avlönade arbetstagare, som egna företagare eller oavlönade medhjälpare i företag tillhörande make/maka eller annan medlem av samma hushåll.

Sysselsättningsgrad

Sysselsättningsgraden är antalet sysselsatta i åldern 15–74 år (tidigare 16–64 år), som andel av den totala befolkningen i samma åldersgrupp.

Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna är de offentliga utgifter som omfattas av utgiftstaket. De utgörs av statsbudgetens utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. samt ålderspensionssystemets utgifter. Kommunsektorns utgifter ingår inte i de takbegränsade utgifterna.

Utgiftstak för staten

En högsta nivå för statsbudgetens utgiftsområden exklusive statsskuldräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. Utgiftstaket beslutas av riksdagen tre år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, det vill säga det justeras inte för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.

Överskottsmål (saldomål)

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

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturuområdet
- 2011 2011:1 Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av de finans- och sysselsättningspolitiska ramverken i budgetpropositionen för 2011. En tydlig, transparent och fullständig redovisning i de ekonomiska propositionerna är viktig för förtroendet för statsfinanserna.

Det finanspolitiska ramverket innehåller ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, utgiftstak för staten och krav på god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

Regeringen har över åren utvecklat redovisningen av hur ramverket tillämpas, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. Även redovisningen av sysselsättningspolitiken och dess effekter kan utvecklas.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen skiljer på uppföljningen av överskottsmålet och planeringen för hur målet ska uppnås i framtiden. Regeringen bör fortsätta att utveckla motiven till föreslagna utgiftstak och överväga en engångsjustering nedåt av redan beslutade utgiftstak. Regeringen bör även beskriva grunderna för prognosen för kommunsektorns finanser mer utförligt samt tydligt redovisa underlaget till bedömningen av sysselsättningspolitikens effekter.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 248 9

Beställning:

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Fax: 08-5171 40 00

publikationsservice@riksrevisionen.se