



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:17

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010

ISBN 978 91 7086 190 1

RiR 2009:17

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum: 2009-11-16
Dnr: 31-2009-1197

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

– regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2010. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

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

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

Eva Lindström

Thomas Hagberg

För kännedom:
Finanspolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
2 Finanspolitikens hållbarhet	13
2.1 Bakgrund	13
2.2 Vad är S2-indikatorn?	16
2.3 Komponenter i S2	19
2.4 Alternativa kalkyler	21
2.5 Nettoskulden	23
2.6 Slutsatser	24
2.7 Rekommendationer	25
3 Uppföljning av överskotts målet	27
3.1 Bakgrund	27
3.2 Regeringens redovisning	28
3.3 Krav på måluppföljning	30
3.4 Indikatorerna spretar	31
3.5 Målavvikelse rna är inte små	31
3.6 Oklar användning av konjunkturjusterade indikatorer	33
3.7 Slutsatser	35
3.8 Rekommendationer	35
4 Uppföljning av utgiftstaket	37
4.1 Bakgrund	37
4.2 Jämförelse med vårpropositionen	38
4.3 Utgiftstak och utgiftsredovisning	41
4.4 Utgiftstaket 2012	43
4.5 Slutsatser	46
4.6 Rekommendationer	46
5 Uppföljning av balanskravet	47
5.1 Bakgrund	47
5.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen	48
5.3 Kommunal konsumtion och sysselsättning	50
5.4 Slutsatser	53
5.5 Rekommendationer	53
Källförteckning	55
Bilaga 1 Härledning av S2-indikatorn	57
Bilaga 2 Begreppsförklaringar	59
Bilaga 3 Rapporter inom granskningsstrategin Offentliga finanser	65

Sammanfattning

Finanspolitiken styrs av tre övergripande mål:

- Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Utgiftstaket för staten innebär att statens utgifter begränsas av ett belopp i miljarder kronor som beslutas tre år i förväg.
- Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna.

Riksrevisionen granskar regelbundet regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Syftet är att bidra till att finans- och budgetpolitiken redovisas på ett utförligt och tydligt sätt för riksdagen och allmänheten. En transparent redovisning av politikens inriktning i förhållande till de budgetpolitiska målen stärker förtroendet för finanspolitiken och bidrar till en stabil ekonomisk utveckling. Redovisningen av finanspolitiken har förbättrats i flera avseenden under de senaste åren. Tillkomsten av Finanspolitiska rådet 2007 har också medfört en ökad extern bevakning.

Till följd av krisen på de finansiella marknaderna har såväl den internationella som den svenska ekonomin försvagats kraftigt. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att stabilisera den ekonomiska utvecklingen. Åtgärderna har redovisats för riksdagen i ett antal propositioner sedan budgetpropositionen för 2009. I budgetpropositionen för 2010 föreslår och aviserar regeringen ytterligare reformer och åtgärder för att stabilisera ekonomin. Sammantaget försvagar dessa de offentliga finanserna 2010–2012 med 32, 24 respektive 22 miljarder kronor.¹ Den expansiva finanspolitiken och den svaga reala ekonomin innebär att de offentliga finanserna försämrats kraftigt jämfört med budgetpropositionen för ett år sedan. För att upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna är det i ett sådant läge av särskild vikt att uppföljningen av de budgetpolitiska målen och regeringens strategi för att uppfylla överskottsmålet presenteras utförligt och tydligt. Det är i kristider som regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket sätts på prov.

¹ Åren 2011 och 2012 tillkommer en reformeffekt på 6,5 miljarder kronor på pensionsområdet. Den betecknas i budgetpropositionen som ett "beräkningstekniskt antagande" och redovisas inte bland övriga föreslagna eller aviserade reformer, se avsnitt 4.2.

Det grundläggande motivet för det finanspolitiska ramverket är att säkerställa de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. De budgetpolitiska målen syftar till att minska risken för att tillfälliga underskott permanentas och utvecklas till en skuldkris. Utöver en granskning av regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen tar vi därför i denna rapport även upp regeringens analys av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Iakttagelser och slutsatser

En förutsättning för en hållbar utveckling av de offentliga finanserna är en tydlig redovisning av vilka krav som ställs på finanspolitikens inriktning. Riksrevisionen konstaterar att regeringens hållbarhetsanalys, trots många förtjänster, leder till den paradoxala slutsatsen att den offentliga sektorns finanser inte är långsiktigt hållbara trots växande överskott fram till slutet av detta århundrade.

Den långsiktiga bilden av de offentliga finansernas utveckling som regeringen presenterar i budgetpropositionen innebär att det finansiella sparandet successivt måste höjas utöver det av riksdagen beslutade överskottsmålet. Överskotten överstiger 1 procent av BNP hela perioden fram till 2099. Regeringen kommenterar inte hållbarhetsberäkningens innebörd för överskottsmålets nivå och lämplighet.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringens redovisning av avvikelserna från överskottsmålet är fortsatt bristfällig. De indikatorer som regeringen använder för uppföljningen av målet pekar mot vitt skilda, och i några fall mycket stora, avvikelser från målet. Det är oklart vilken roll indikatorerna spelar för regeringens inriktning av finanspolitiken framöver. En tydlig redovisning av målavvikelser och hur regeringen avser att reducera dessa är särskilt viktigt i ett läge där de offentliga finanserna är svaga och politikens långsiktiga hållbarhet riskerar att ifrågasättas.

Utgiftstaket är det centrala verktyget för att säkerställa överskottsmålet och den långsiktiga hållbarheten i finanspolitiken. Regeringens förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året bör därför vara tydligt och konkret motiverat i förhållande till såväl överskottsmålet som det önskade skatteuttaget. Regeringen presenterar emellertid inte någon sådan redovisning av förslaget till utgiftstak för 2012.

Förslaget till utgiftstak 2012 är 10 miljarder kronor lägre än den bedömning som lämnades i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringens motivering är att en stramare utgiftspolitik kan bli nödvändig för att uppnå överskottsmålet. Samtidigt har emellertid prognosen för pensionsutgifterna sänkts med mer än 10 miljarder kronor till följd av en felaktig beräkning i vårpropositionen. Enligt Riksrevisionen bör sänkningen av utgiftstaket snarast

ses som en konsekvens av att den felaktiga beräkningen av pensionsutgifterna nu rättats till.

Ett tidigare beslutat utgiftstak är av central betydelse för budgetprocessen. Taket framtvångar prioriteringar mellan olika utgifter i beredningen och genomförandet av statsbudgeten. Förtroendet för utgiftstaket kan emellertid skadas genom att olika typer av redovisningstekniska åtgärder används för att kringgå taket. Utbetalningen av det tillfälliga kommunstödet för 2010 redan i slutet av 2009 utgör ett sådant exempel.

Kommunsektorn omfattar 20 procent av samhällsekonomin och svarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. För att säkerställa en ansvarsfull finansiering ställer kommunallagen krav på en "god ekonomisk hushållning" i enskilda kommuner och landsting. Enligt lagen är det vidare inte tillåtet att besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna (det så kallade balanskravet). Riksrevisionen påtalade i granskningen av 2009 års ekonomiska vårproposition att redovisningen av kommunsektorns finanser var alltför splittrad mellan olika avsnitt i propositionen och att innebörden av en prognos där kommunsektorn förutsätts bryta mot balanskravet var oklar. Redovisningen har förbättrats i budgetpropositionen. Den presenterade prognosen innebär att balanskravet klaras. Detta förutsätter emellertid en kraftig ökning av produktiviteten i de kommunala verksamheterna 2011. Regeringen varken kommenterar eller motiverar detta antagande, trots att produktivitetsökningen är en förutsättning för att kommunerna ska klara lagens krav om balans.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats ovan vill Riksrevisionen lämna följande rekommendationer:

- Regeringen bör se över analysen av finanspolitikens hållbarhet och tillämpningen av den så kallade S2-indikatorn. Hållbarhetsanalysen bör relateras till en bedömning av den önskvärda nivån på överskottsmålet.
- Regeringen bör klargöra vilken roll de olika målindikatorerna spelar för bedömningen av avvikelserna från överskottsmålet och för inriktningen av finanspolitiken de närmaste åren.
- I samband med den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket bör regeringen överväga alternativa formuleringar av överskottsmålet som tillåter en mer precis redovisning av målavvikelseerna.
- Motiveringarna till utgiftstakets nivå och den väl tilltagna budgeteringsmarginalen 2012 är otillräckliga mot bakgrund av de stora avvikelserna från överskottsmålet. Regeringen bör precisera hur förslaget till utgiftstak för det tredje tillkommande året bidrar till att säkerställa överskottsmålet.

- Regeringen bör avstå från att skapa ökat utgiftsutrymme under kommande budgetår genom redovisningstekniska tidigareläggningar av utgifter på tilläggsbudgetar. Principerna för budgetredovisningen bör tas upp inom ramen för den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket.
- Regeringen bör fortsätta att utveckla redovisningen av kommunsektorns finanser i de ekonomiska propositionerna, bland annat genom att relatera prognoserna till såväl balanskravet som kravet på god ekonomisk hushållning. Eventuella gap mellan prognosen och kommunallagens krav bör kommenteras. Jämförelser med prognosen i föregående proposition är ett bra sätt att tydliggöra den aktuella bedömningen. Större skillnader bör förklaras.

1 Inledning

Riksrevisionen granskar regelbundet regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Syftet är att bidra till att finans- och budgetpolitiken redovisas på ett utförligt och tydligt sätt för riksdagen och allmänheten. En transparent redovisning av politikens inriktning i förhållande till de budgetpolitiska målen stärker förtroendet för finanspolitiken och bidrar till en stabil ekonomisk utveckling.

Det finanspolitiska ramverk som sedan 2000 styr finanspolitiken innehåller tre centrala budgetpolitiska mål²:

- Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Utgiftstaket för staten innebär att utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden, exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och inklusive ålderspensionssystemets utgifter, begränsas av ett nominellt belopp i miljarder kronor som beslutas tre år i förväg.
- 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. Lagens krav på "god ekonomisk hushållning" förutsätter permanenta överskott.

Under det senaste året har såväl den internationella som den svenska ekonomin försvagats kraftigt till följd av krisen på de finansiella marknaderna. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att stabilisera ekonomin. Åtgärderna har redovisats för riksdagen i ett antal propositioner sedan budgetpropositionen för 2009. Vid behandlingen av vårpropositionen 2009 beslutades av riksdagen om ytterligare åtgärder för att stabilisera den ekonomiska utvecklingen. I budgetpropositionen för 2010 föreslår och aviserar regeringen ytterligare reformer samt åtgärder för att stabilisera ekonomin. Sammantaget försvagar dessa de offentliga finanserna 2010–2012 med 32, 24 respektive 22 miljarder kronor.³

² Termerna "budgetpolitiska mål" och "finanspolitiska mål" används omväxlande med samma innebörd.

³ Åren 2011 och 2012 tillkommer en reformeffekt på 6,5 miljarder kronor på pensionsområdet. Den betecknas i budgetpropositionen som ett "beräkningstekniskt antagande" och redovisas inte bland övriga föreslagna eller aviserade reformer, se avsnitt 4.2.

Även om regeringen nu bedömer att utvecklingen har stabiliserats i viktiga avseenden, innebär den expansiva finanspolitiken och den svaga reala ekonomin att de offentliga finanserna försvagats kraftigt jämfört med budgetpropositionen för ett år sedan. För att upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna är det i ett sådant läge av särskild vikt att uppföljningen av de budgetpolitiska målen och regeringens strategi för att säkerställa överskottsmålet presenteras utförligt och tydligt. Det är i kristider som regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket sätts på prov.

Syftet med granskningen av budgetpropositionen är att bedöma hur det finanspolitiska ramverket tillämpas och hur de finanspolitiska målen följs upp och redovisas. En utgångspunkt för granskningen är de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till regeringen i tidigare rapporter.⁴ En annan utgångspunkt är regeringens egna utfästelser om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.

Kapitel 2 behandlar regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Därefter granskas uppföljningen av de tre budgetpolitiska målen i kapitel 3-5. I kapitel 3 beskrivs uppföljningen av överskottsmålet med de olika indikatorer som regeringen använder. Uppföljningen av utgiftstaket behandlas i kapitel 4. Bland annat granskas hur utgifterna redovisas i förhållande till taket. Dessutom diskuteras regeringens motiveringar av förslaget till utgiftstak för 2012. Uppföljningen av kommunernas ekonomi granskas mot bakgrund av kommunallagens krav på budgetbalans och god ekonomisk hushållning. Vissa termer och begrepp som används i rapporten förklaras i bilaga 2.

⁴ Se bilaga 3 för en förteckning av de rapporter som publicerats inom granskningsstrategin "Offentliga finanser".

2 Finanspolitikens hållbarhet

Slutsatser och rekommendationer:

Regeringens bedömning av finanspolitikens hållbarhet baseras bland annat på en indikator som fäster stor vikt vid underskott som ligger mycket långt fram i tiden.

Regeringen bör se över hållbarhetsanalysen och knyta den till en bedömning av den önskvärda nivån på överskotts målet.

2.1 Bakgrund

Det grundläggande motivet för det finanspolitiska regelverk som varit vägledande för budget- och finanspolitiken sedan 1997 är att säkerställa de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Erfarenheten från krisen i början av 1990-talet var att ett bristande förtroende för finanspolitiken är förknippat med stora kostnader för såväl den offentliga som den privata sektorn. De budgetpolitiska målen syftar till att minska risken för att tillfälliga underskott i de offentliga finanserna permanentas och utvecklas till en skuldcrisis.

Regeringens bedömning av finanspolitikens hållbarhet tar sin utgångspunkt i långsiktiga scenarier för ekonomins och de offentliga finansernas utveckling. Scenarierna belyser bland annat de utmaningar som finanspolitiken ställs inför de närmaste decennierna med en kraftigt ändrad ålderssammansättning i befolkningen. Motsvarande scenarier redovisas i konvergensprogrammen och utgör underlag för EU:s utvärdering av de offentliga finanserna i medlemsstaterna inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.⁵

Inom EU har ett mångårigt arbete bedrivits för att utveckla gemensamma principer för beräkningar av den offentliga sektorns utgifter på lång sikt. De senaste gemensamma utgiftsberäkningarna sträcker sig fram till 2060.⁶ Redovisningen såväl i regeringens ekonomiska propositioner som i konvergensprogrammen följer en ”mall” som i hög grad bygger på dessa beräkningsprinciper.

⁵ Konvergensprogram är en redogörelse till EU för inriktningen på den ekonomiska politiken de kommande åren i ett EU-land som står utanför valutaunionen. Medlemsländer inom valutaunionen redovisar stabilitetsprogram.

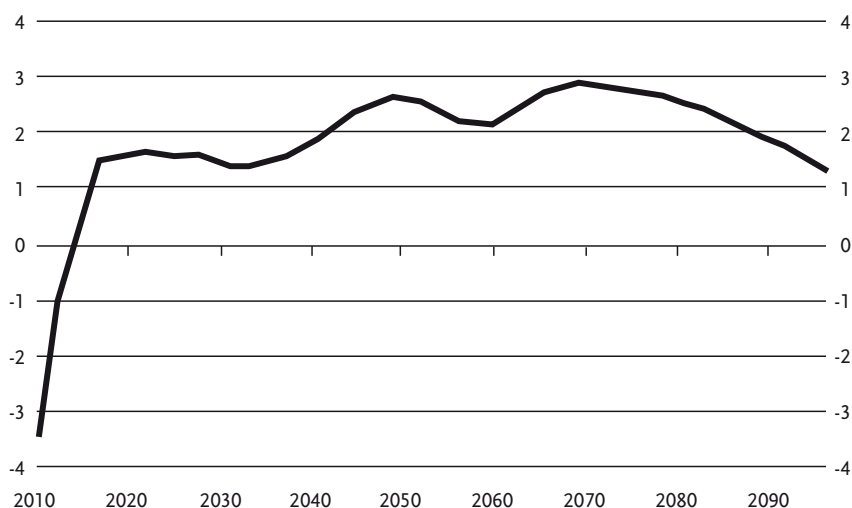
⁶ Se Ageing report (2009) och Sustainability Report (2009).

I budgetpropositionen för 2010 utformas scenarier för de offentliga finanserna fram till 2099. Utöver ett basscenario presenteras ett antal känslighetskalkyler. Beräkningsmetoder och -modeller framgår av en särskild bilaga.⁷ Presentationen har utvecklats betydligt de senaste åren och är informativ och utförlig.

I ett viktigt avseende är emellertid redovisningen bristfällig. Den övergripande slutsatsen av hållbarhetsanalysen är att inriktningen av finanspolitiken enligt basscenarioet inte är fullt ut hållbar på längre sikt. En permanent budgetförstärkning motsvarande 0,6 procent av BNP krävs. Mot bakgrund av utvecklingen av de offentliga finanserna och den offentliga sektorns skulder i det långsiktiga scenariot är en sådan slutsats svår att förstå. Förklaringar och resonemang är alltför knapphändiga.

Basscenarioet innebär att de offentliga finanserna uppvisar ett stort överskott under hela den långsiktiga scenarioperioden (se figur 2.1). Överskottet växer successivt till nära 3 procent av BNP kring 2070 för att därefter minska något.⁸

Figur 2.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor. Procent av BNP.

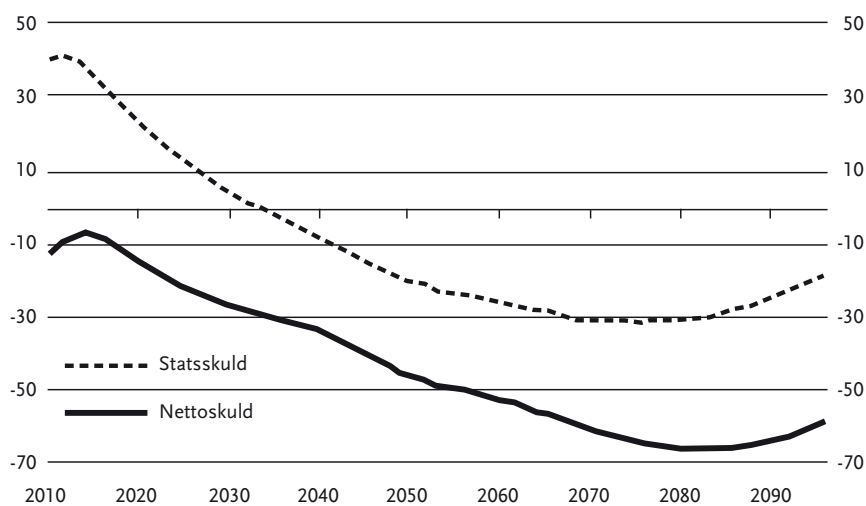


I början av scenarioperioden är den offentliga sektorns nettoskuld negativ, vilket innebär att de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Eftersom det finansiella sparandet är positivt kommer nettoställningen successivt att förstärkas ytterligare. I slutet av perioden uppgår den finansiella nettoförmögenheten till 60 procent av BNP (se figur 2.2). Merparten av det finansiella överskottet ligger i den statliga sektorn, vilket innebär att statskulden kommer att amorteras av fram till cirka 2035 i basscenarioet.

⁷ Prop. 2009/10:1 bilaga 3.

⁸ Prop. 2009/10:1 diagram 10.9 s. 296.

Figur 2.2 Offentliga sektorns skuldsättning. Procent av BNP.



Regeringens sammantagna bedömning är att finanspolitikens hållbarhet är relativt god. I basscenariot krävs emellertid en permanent budgetförstärkning med 0,6 procent av BNP för att hållbarheten mätt med den så kallade S2-indikatorn ska vara säkerställd. Att en sådan budgetförstärkning krävs, trots den mycket starka utvecklingen av de offentliga finanserna, är paradoxalt. Den förklaring som ges i propositionen är att utvecklingen efter 2075 pekar mot minskande offentligfinansiella överskott. Någon rimlighetsbedömning av resultaten redovisas inte. Inte heller redovisas några slutsatser när det gäller inriktningen av finanspolitiken de närmaste åren mot bakgrund av den kraftiga höjning av överskottsmålet som förefaller vara nödvändig på lite längre sikt.

I följande avsnitt beskrivs inledningsvis i avsnitt 2.2 den indikator som regeringen använder i hållbarhetsbedömningen, den så kallade S2-indikatorn. I avsnitt 2.3 redovisas en uppdelning av indikatorn i olika komponenter som belyser vilka faktorer som ligger bakom regeringens hållbarhetsbedömning. För att exemplifiera hur hållbarhetsbedömningen skulle kunna modifieras presenteras ett par alternativa beräkningar i avsnitt 2.4. I avsnitt 2.5 beskrivs nettoskuldens utveckling med alternativa antaganden. Slutsatser och rekommendationer redovisas i avsnitt 2.6.

2.2 Vad är S2-indikatorn?

2.2.1 Definition

Den så kallade S2-indikatorn används såväl av regeringen som av EG-kommissionen för att bedöma finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Indikatorn tillämpas på de långsiktiga scenarier som presenteras i budget- och vårpropositionerna. Vanligtvis bygger ett sådant scenario på att finanspolitiken har en oförändrad inriktning från och med ett visst år. En oförändrad finanspolitik definieras oftast så att gällande regler för skatter och transfereringar ligger fast under hela scenarioperioden. Offentliga verksamheter som sjukvård, skola, barnomsorg, äldreomsorg etc. skrivs fram med den demografiska utvecklingen. Resursinsatsen per brukare, till exempel skolbarn i olika åldrar, antas oförändrad, vilket innebär att de offentliga konsumtionsutgifterna enbart påverkas av demografiska förändringar.

Beräkningen av S2-indikatorn bygger på förutsättningen att den offentliga sektorns skuldsättning inte kan växa oavbrutet. Förr eller senare måste den begränsas. Ur denna förutsättning kan en så kallad intertemporal budgetrestriktion härledas:⁹

$$\sum_{t=t_0+1}^{\infty} (pb_t + S2)/(1+r)^t = d_{t_0} \quad (1)$$

där

pb = primärt sparande, d.v.s. skillnaden mellan inkomster och utgifter exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter.

$S2$ = den permanenta förstärkning av det primära sparandet som krävs för att den intertemporal budgetrestriktionen ska vara uppfylld.

r = diskonteringsränta¹⁰.

d = nettoskuld.

t_0 = startåret för hållbarhetsberäkningen.

Sambandet (1) innebär att nuvärdet av alla framtida primära överskott ska vara lika stort som nettoskulden i utgångsläget. Ett positivt värde för hållbarhetsindikatorn S2 signalerar ett behov av budgetförstärkningar i förhållande till den finanspolitik som förutsätts i det långsiktiga scenariot. Denna politik är således inte hållbar. Ett negativt värde på S2 signalerar i stället att den finanspolitiska inriktningen tillåter ett visst mått av

⁹ Se bilaga till kapitel 1 för en härledning.

¹⁰ Se avsnitt 2.2.2 nedan.

ofinansierade (permanent) reformer utan att hållbarheten äventyras. Tillämpningen av den intertemporal budgetrestriktionen är problematisk i flera avseenden:

- Ett scenario kan (självfallet) inte omfatta en oändligt lång tidsperiod. I regeringens beräkning av hållbarhetsindikatorn S_2 utsträcks scenariot till 2099. Åren därefter antas schablonmässigt det primära sparandet ligga kvar på slutårets nivå för all framtid. Eftersom sparandet varierar över tiden får valet av slutår för scenariot stor betydelse för värdet på S_2 .
- En låg diskonteringsränta innebär att över- och underskott mycket långt fram i tiden väger tungt i bedömningen av hållbarheten. Valet av diskonteringsränta spelar därför stor roll för resultaten. Det gäller särskilt om det primära sparandet i slutet av scenarioperioden avviker från noll och om sparandet antas ligga kvar på den nivån för all framtid.

Beroende på hur dessa båda frågor hanteras i beräkningen av S_2 kan värderingen av hållbarheten ge mycket olika resultat. Därtill kommer att indikatorn endast begränsar förändringen av den offentliga sektorns nettoskuld. Indikatorn diskriminerar inte mellan olika nivåer på skuldsättningen. Det innebär att en nettoskuld på 200 procent av BNP kan beskrivas som lika hållbar som en nettoförmögenhet på 200 procent av BNP. S_2 -indikatorn kan därför sägas utgöra ett relativt svagt kriterium på offentligfinansiell hållbarhet ur ett ekonomiskt-politiskt perspektiv.

2.2.2 Diskonteringsräntan

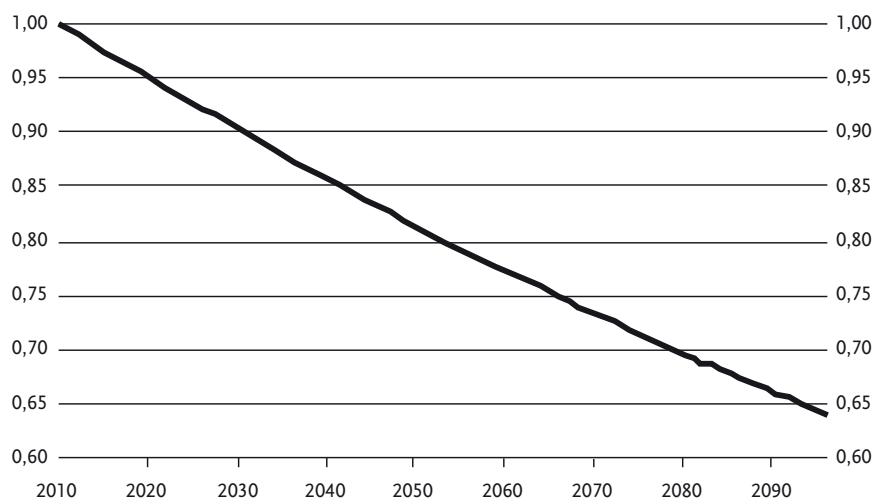
Eftersom variablerna i sambandet (1) anges som BNP-andelar utgörs diskonteringsräntan, r , av skillnaden mellan den nominella räntan och BNP-tillväxten i löpande priser.¹¹ I regeringens kalkyler används en konstant diskonteringsränta som baseras på den genomsnittliga nominella räntan (4,9 procent) och den genomsnittliga tillväxten av nominell BNP (4,4 procent) i det långsiktiga scenariot, det vill säga fram till 2099. Diskonteringsräntan i den intertemporal budgetrestriktionen uppgår således till 0,5, vilket innebär att över- och underskott långt fram i tiden får en relativt stor betydelse för hållbarhetsbedömningen.

Nuvärdesfaktorn $1/(1+r)^t$ anger den "nedjustering" (diskontering) till startåret av framtida (primära) över- eller underskott som gör dessa jämförbara med varandra. Med en diskonteringsränta på 0,5 blir nuvärdesfaktorn,

¹¹ I strikt mening är diskonteringsräntan $r = ((1+R/100)/(1+G/100)-1)*100$ där R är nominell ränta och G är tillväxten för (nominella) BNP. För "normala" värden på R och G är detta ungefär lika med $R-G$. Se bilaga 1.

det vill säga $1/(1+r)^t = 1/1,005^t \approx 0,995^t$, relativt stor även långt fram i tiden. Av figur 2.3 framgår att de offentliga finanserna i slutet av seklet vägs in med cirka två tredjedelar i dagens bedömning av finanspolitikens hållbarhet. Ett underskott på 1 procent av BNP 2090 kräver ett överskott i dag på 0,65 procent BNP för att neutraliseras.

Figur 2.3 Nuvärdesfaktor med regeringens diskonteringsränta.



2.2.3 Dekomponering av S_2

Om det primära sparandet efter 2099 antas konstant = pb kan sambandet (1) skrivas som:

$$\sum_{t=t_0+1}^{2099} \frac{pb_t}{(1+r)^t} + \overline{pb} \sum_{t=2100}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} + S_2 * \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} = d_{t_0} \quad (2)$$

Genom att utnyttja summor av så kallade geometriska serier kan uttrycket omformas till:¹²

$$\sum_{t=t_0+1}^{2099} \frac{pb_t}{(1+r)^t} + \overline{pb} * \frac{1}{(1+r)^{2100-t_0}} * \frac{1}{r} + S_2 * \frac{1}{r} = d_{t_0}$$

¹² Se bilaga till kapitel 2.

Hållbarhetsindikatorn S_2 kan därför beräknas som:

$$S_2 = r * d_{t_0} - r * \sum_{t=t_0+1}^{2099} \frac{pb_t}{(1+r)^t} - \overline{pb} * \frac{1}{(1+r)^{2100-t_0}} = A + B + C$$

Ekvationen består av tre delar¹³:

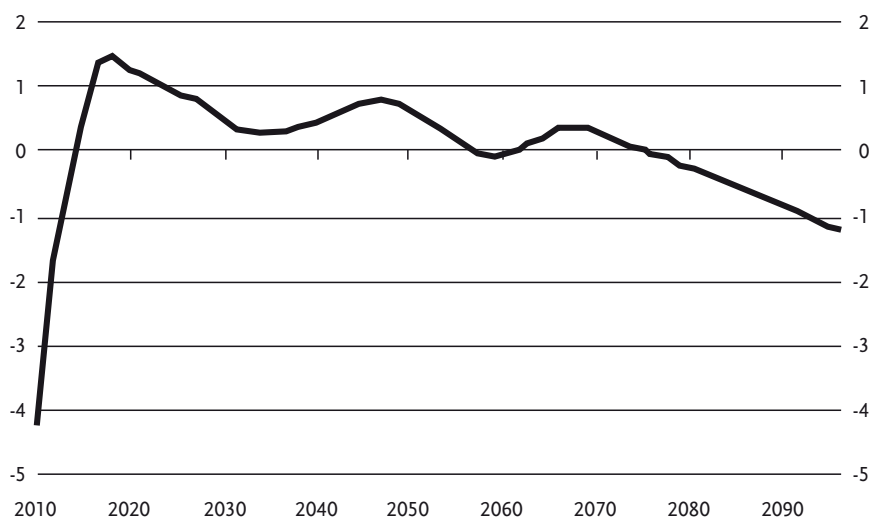
- "A" anger det framtida (primära) sparande som krävs för att balansera den ingående nettoskulden från basåret, det vill säga arvet från tidigare under- eller överskott. Ju större ingående nettoskuld, desto större ökning av det primära överskottet krävs.
- "B" anger bidraget till S_2 från det primära sparatet under scenario-perioden, det vill säga den period för vilken de offentliga inkomsterna och utgifterna beräknats. I regeringens beräkning omfattar scenario-perioden 2008-2099. Ju större primära överskott, desto mindre ytterligare budgetförstärkningar krävs.
- "C" visar bidraget till S_2 från perioden efter det sista scenarioåret. Av uttrycket framgår att primärsaldots värde slutåret spelar stor roll för värderingen av hållbarheten. Detta gäller särskilt om diskonteringsfaktorn är liten. Ett primärt underskott mot slutet av scenarioperioden får därför stor betydelse för hållbarhetsbedömningen.

2.3 Komponenter i S_2

I budgetpropositionen beräknas hållbarhetsindikatorn S_2 till 0,6. Det innebär att det krävs en varaktig budgetförstärkning med 0,6 procent av BNP i förhållande till basscenariot för att uppnå hållbarhet, det vill säga så att den intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld. Beräkningen bygger på ett scenario där det primära överskottet utvecklas enligt figur 2.4. Scenariot innebär att det primära sparatet successivt försvagas - särskilt under periodens sista två decennier. År 2099, som är slutåret i beräkningen, har det primära underskottet vuxit till 1,3 procent av BNP. Med regeringens beräkningsmetod antas detta underskott ligga kvar för all framtid.

¹³ Denna uppdelning skiljer sig från den som regeringen tillämpar, se prop. 2009/10:1 bilaga 23 s. 9. Regeringens redovisar samma uppdelning i förklaringsfaktorer som EU-kommissionen.

Figur 2.4 Primärt sparande i regeringens basscenario. Procent av BNP.



En beräkning av de olika bidragen (A-C) till S₂ ger följande resultat.

Tabell 2.1 Hållbarhetsindikatorns komponenter. Procent av BNP.

S ₂	+0,6
därav A	-0,1
B	-0,1
C	+0,8

Källa: Egna beräkningar.

Tabellen visar att det krav på budgetförstärkning, som redovisas i propositionen, uteslutande uppkommer till följd av det primära underskottet 2099. Faktor A, som visar konsekvensen av den initiala nettoskulden, indikerar snarast ett visst reformutrymme. Det beror på att den offentliga sektorn uppvisar en finansiell nettoförmögenhet i utgångsläget.

Även utvecklingen av inkomster och utgifter fram till 2099, faktor B, pekar på ett visst reformutrymme. När lågkonjunkturen ebbat ut förutses de offentliga finanserna uppvisa primära överskott under åtskilliga decennier. Först mot slutet av perioden uppkommer åter primära underskott.

Den del av hållbarhetsindikatorn som avspeglar perioden efter 2099, det vill säga faktor C, visar däremot på ett relativt stort behov av permanenta budgetförstärkningar. Primärsaldot försämras påtagligt mot slutet av scenarioperioden och underskottet slutåret antas ligga kvar för all framtid. Tillsammans med en relativt låg diskonteringsränta förklarar detta helt och hållet S₂-indikatorns positiva värde, det vill säga den indikation på bristande hållbarhet som regeringens beräkning landar i.

Det framgår inte av budgetpropositionen varför just 2099 valts som slutår för den långsiktiga kalkylen. Av figur 2.4 framgår att om slutåret för scenariot i stället satts till 2070, så hade faktor C varit negativ (det vill säga indikerat ett reformutrymme), eftersom det primära sparandet var positivt det året. Hållbarhetsindikatorns värde kan således variera starkt beroende på vilket slutår som väljs för hållbarhetskalkylen.

2.4 Alternativa kalkyler

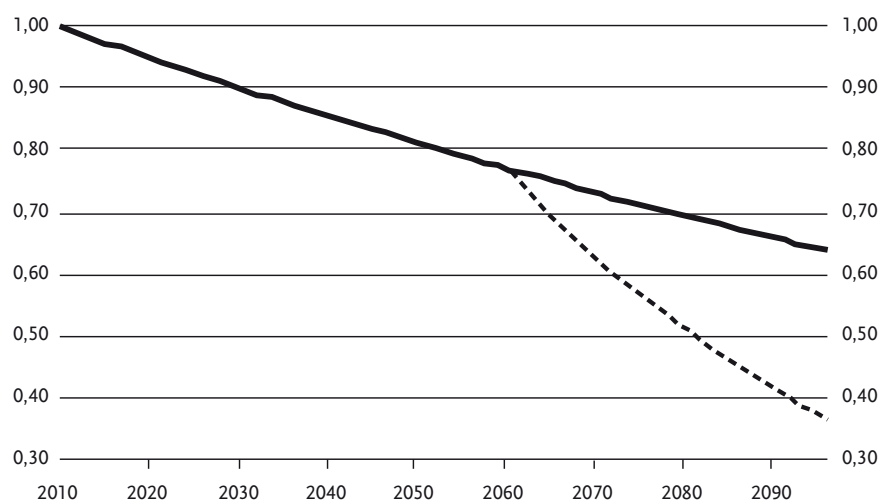
För att illustrera diskonteringsfaktorns betydelse redovisas i detta avsnitt ett par alternativa beräkningar av hållbarhetsindikatorn. I båda fallen bygger beräkningarna på de offentliga finansernas utveckling enligt basscenariot i budgetpropositionen.

2.4.1 Alternativkalkyl 1

I det första alternativet höjs diskonteringsräntan för den senare delen av scenarioperioden. En högre diskonteringsränta kan motiveras av osäkerheten på längre sikt och möjligheten att möta en oförutsedd utveckling med åtgärder senare under perioden.

Figur 2.5 visar diskonteringsfaktorn om diskonteringsräntan höjs från 0,5 procent till 2,0 procent från och med 2061. Valet av diskonteringsränta är helt schablonmässigt och syftar enbart till att belysa S₂-indikatorns känslighet för ett alternativt antagande. En högre diskonteringsfaktor innebär att inkomster och utgifter efter 2060 ges en minskande vikt för dagens beslutsfattande. Vikten för primärsaldot 2099 minskar till nära hälften jämfört med huvudkalkylen.

Figur 2.5 Nuvärdesfaktor med alternativ diskonteringsränta



Konsekvenserna för hållbarhetsindikatorns olika komponenter framgår av tabell 2.2. Hållbarhetsbedömningen förbättras genom att den modifierade S2-indikatorn minskar från 0,6 till 0,1 procent av BNP. Komponent A avspeglar det reformutrymme som finns genom att nettoskulden i utgångsläget är negativ. Genom att diskonteringsräntan efter 2060 är högre än i huvudalternativet kommer de mer avlägsna effekterna av en permanent budgetförsvagning inte att väga lika tungt, vilket vidgar reformutrymmet något.¹⁴ Samma effekt uppkommer för komponent B, där budgetförsvagningen mot slutet av seklet nu inte väger lika tungt. Den mest påtagliga förändringen är emellertid att utvecklingen efter 2099 får en minskad betydelse för indikatorns värde, så att behovet av budgetförstärkning minskar från 0,8 till 0,4 procent av BNP.

Tabell 2.2 Hållbarhetsindikatorn med högre diskonteringsränta efter 2060. Procent av BNP.

S2	+0,1
därav A	-0,1
B	-0,2
C	+0,4

Källa: Egna beräkningar.

2.4.2 Alternativkalkyl 2

I alternativ 2 antas att dagens finanspolitiska styrning helt bortser från den offentligfinansiella utvecklingen efter 2099. Man kan uttrycka det så att diskonteringsräntan är "oändligt" hög från och med 2100. Detta förändrar hållbarhetsbedömningen ytterligare i positiv riktning (S2-indikatorn minskar i värde). I första hand beror det på att hållbarhetsindikatorn per definition inte belastas av negativa primärsaldon efter 2099.¹⁵ Bidraget från denna komponent är per definition lika med noll. Därtill kommer att effekterna av en försvagning av primärsaldot bara behöver beaktas fram till 2099. Detta medför att även komponenterna A och B bidrar med ett något större reformutrymme. Sammantaget beräknas basscenariot med dessa förutsättningar leda till ett negativt värde på S2, vilket indikerar att scenariot rymmer ett visst reformutrymme.

¹⁴ Med två decimaler är A = -0,08 i huvudalternativet och =-0,14 i alternativet med högre diskonteringsränta efter 2060.

¹⁵ Om primärsaldot varit positivt slutåret skulle hållbarheten mätt med S2-indikatorn ha försämrats.

Tabell 2.3 Hållbarhetsindikatorn med "oändlig" diskonteringsränta efter 2099.
Procent av BNP.

S2	-0,4
därav A	-0,2
B	-0,2
C	0,0

Källa: Egna beräkningar.

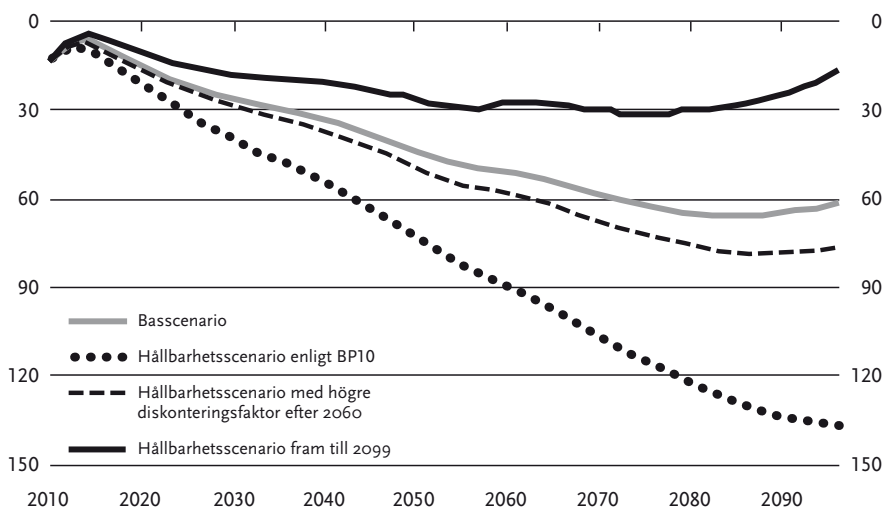
2.5 Nettoskulden

Som framgår av figur 2.2 växer den offentliga sektorns finansiella tillgångar i basscenario från drygt 10 procent av BNP 2010 till 60 procent 2099. Baserat på S2-indikatorn gör regeringen bedömningen att en sådan utveckling inte är fullt ut hållbar. En permanent förstärkning av primärsaldot med 0,6 procent av BNP bedöms vara nödvändig. I figur 2.6 visas såväl nettoskulden i basscenarioet som den skuldutveckling som följer av de olika värden på S2 som redovisats ovan.¹⁶

Med en permanent förstärkning av primärsaldot med 0,6 procent av BNP ökar den finansiella nettoförmögenheten ytterligare till cirka 140 procent av BNP i slutet av perioden. I propositionen saknas motiveringar till varför en sådan drastisk förmögenhetsuppbyggnad bedöms vara nödvändig. Det saknas också en diskussion om vilka konsekvenser det skulle få för den privata sektorn. Såvida inte finansiella tillgångar fortlöpande ackumuleras utomlands genom bytesbalansöverskott måste den offentliga förmögenhetsuppbyggnaden motsvaras av en växande skuldsättning i hushåll och företag.

¹⁶ Finanspolitiska rådet har påpekat att den totala nettoförmögenheten, det vill säga inklusive reala tillgångar i form av fastigheter, vägar med mera, är ett mer relevant mått på den offentliga sektorns ställning än enbart den finansiella förmögenheten. Eftersom regeringens redovisning av hållbarheten bygger på det finansiella sparandet saknas uppgifter om den reala förmögenheten i regeringens hållbarhetsberäkningar. Ett alternativ vore att basera kalkylerna på nettosparandet, som omfattar såväl det finansiella som det reala sparandet.

Figur 2.6 Offentliga sektorns nettoskuld. Procent av BNP.



I figur 2.6 finns ytterligare två beräkningar av förmögenhetsutvecklingen. Det ena fallet, "högre diskonteringsfaktor efter 2060", motsvarar alternativ 1 ovan. S₂-indikatorn pekar även i detta fall mot ett visst behov av budgetförstärkning, men i mindre grad än i regeringens beräkning. Den resulterande nettoförmögenheten stiger under så gott som hela perioden, men är 2099 väsentligt lägre än med regeringens S₂-indikator. Vid nästa sekelskifte antas den uppgå till cirka 80 procent av BNP.

Slutligen visar figuren även konsekvenserna av den beräkning där perioden efter 2099 lämnas helt utan avseende i hållbarhetsbedömningen (alternativ 2). Med detta antagande blir S₂ negativ, vilket innebär att det finns ett visst reformutrymme i förhållande till basscenarioet. Om detta reformutrymme utnyttjas erhålls en svagt stigande finansiell förmögenhet under periodens första decennier och mot slutet en svagt fallande. Nivån 2099 är ungefär densamma som i början av scenarioperioden, det vill säga cirka 10 procent av BNP.

2.6 Slutsatser

Regeringens redovisning av de offentliga finansernas långsiktiga utveckling har förbättrats under de senaste åren och är i många avseenden tydlig och klagörande. Osäkerheten belyses med alternativa scenarier. Metoder och modeller redovisas i en särskild bilaga. I ett avseende är emellertid redovisningen bristfällig och slutsatsen paradoxal. Basscenarioet pekar mot en långsiktig utveckling av de offentliga finanserna med växande överskott långt utöver dagens överskottsmål om 1 procent, och med en kraftig uppbyggnad

av den offentliga sektorns finansiella förmögenhetsställning. Trots detta bedöms inte finanspolitiken i basscenariot vara fullt ut hållbar mätt med den så kallade S2-indikatorn. Den bristande hållbarheten förklaras med utvecklingen efter 2075. Vidare bortses helt från vilken effekt en stor förmögenhetsuppbyggnad i offentlig sektor kan få på ekonomins övriga sektorer.

2.7 Rekommendationer

Regeringen bör se över analysen och presentationen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och tolkningen av den så kallade S2-indikatorn. Ett alternativ kan vara att bortse från den offentligfinansiella utvecklingen mycket långt fram i tiden eller att ge den en mindre vikt i den sammanvägda bedömningen. Hållbarhetsanalysen bör också relateras till en bedömning av den önskvärda nivån på överskottsmålet.

3 Uppföljning av överskotts målet

Slutsatser och rekommendationer:

De indikatorer regeringen använder för att följa upp överskotts målet pekar mot vitt skilda, och i några fall mycket stora, avvikelser från målet. Det är oklart vilken roll indikatorerna spelar för regeringens inriktning av finanspolitiken framöver.

Oklarheten om regeringens syn på avvikelser från överskotts målet är problematisk i ett läge där det finns risk att målet underskrids och där en tydlig strategi bör utformas för att säkerställa att målet uppnås. Regeringen bör klargöra vilken roll de olika indikatorerna spelar för bedömningen av målavvikelse och för inriktningen av finanspolitiken de närmaste åren.

I samband med den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket bör regeringen överväga alternativa formuleringar av överskotts målet som tillåter en mer precis redovisning av målavvikelse.

3.1 Bakgrund

Överskotts målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det utgör det centrala målet för finans- och budgetpolitiken och har tillämpats sedan 2000. Målet omfattar hela den offentliga sektorn, det vill säga staten, kommunsektorn och pensionsystemet.

Att målet formuleras som ett genomsnitt över en konjunkturcykel beror på att de offentliga finanserna påverkas av konjunkturläget. I en högkonjunktur ökar skatteintäkterna samtidigt som utgifterna för arbetslöshetsersättning minskar. De överskott som uppkommer är emellertid tillfälliga och kan inte användas för permanenta reformer utan att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet äventyras. Dessutom riskerar finanspolitiska stimulanser i form av ofinansierade reformer i en högkonjunktur att leda till överhettning och inflation. På motsvarande sätt försvagas de offentliga finanserna i en lågkonjunktur. Åtstramningar i syfte att förstärka det finansiella sparandet bör dock

undvikas eftersom det skulle fördjupa konjunkturedgången. Formuleringen av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel minskar riskerna för en finanspolitik som förstärker konjunktursvängningarna och försvagar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Det ska framhållas att överskottsmålet är formulerat som ett bestämt värde, 1 procent av BNP, och inte som en nedre gräns för överskottet. Det innebär att finanspolitiken normalt bör eftersträva att reducera såväl positiva som negativa målavvikelser.¹⁷

3.2 Regeringens redovisning

Formuleringen av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel medför att uppföljningen av målet kompliceras. Skälet är att det är svårt att fastställa såväl längden på en konjunkturcykel som var i konjunkturcykeln ekonomin befinner sig. Sedan vårpropositionen 2008 använder regeringen därför tre indikatorer för att följa upp målet. Samtliga uttrycks i procent av BNP.

2000-indikatorn

Det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000.

7-årsindikatorn

Det genomsnittliga finansiella sparandet för en period som omfattar sju år. Det aktuella året är mittpunkt i genomsnittsberäkningen.¹⁸

Strukturellt sparande

Det finansiella sparandet justerat för effekterna av konjunkturläget mätt med det så kallade BNP-gapet.¹⁹

I de senaste propositionerna redovisas även konjunkturjusterade genomsnitt्सindikatorer. Motiveringen är att BNP-gapen även sett över längre

¹⁷ EU:s stabilitets- och tillväxtpakt innehåller ett gränsvärde för de offentliga finanserna i medlemsstaterna. Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande får inte överskrida 3 procent av BNP. Detta är en absolut gräns som avser enskilda år. Därutöver åtar sig varje medlemsland att på medellång sikt eftersträva ett sparande som ligger över underskottsgränsen. För svensk del ligger detta åtagande (så kallad Medium Term Objective, MTO) på -0,5 procent av BNP. Det svenska nationella åtagandet om ett överskott på 1 procent är således väsentligt mer ambitiöst än vad som krävs genom EU-medlemskapet.

¹⁸ Beräkningen bygger på ett justerat sparande där "större engångseffekter" rensats bort. Att indikatorn beräknas som ett centrerat genomsnitt innebär till exempel att värdet 2009 beräknas som det genomsnittliga sparandet under perioden 2006–2012.

¹⁹ Sparandet justeras, liksom i 7-årsindikatorn, för "större engångseffekter" och dessutom för "extraordinära skatteintäkter från kapitalvinster".

perioder kan avvika från noll i genomsnitt. Ett genomsnitt av det finansiella sparandet över en sjuårsperiod som präglas av onormalt lågt kapacitetsutnyttjande i ekonomin, kan ge en missvisande bild av måluppfyllelsen. Därmed finns 5 olika sätt att beräkna avvikelserna från överskottsmålet, se tabell 3.1.

Tabell 3.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet. Procent av BNP.²⁰

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	3,7	1,7	-1,4	-1,2	0,6	2,0	2,4	3,8	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1
Genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,5	1,6	1,2	0,8	0,5	0,4
Konjunkturjusterat	3,6	2,9	1,5	0,9	0,8	0,8	0,9	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0
7-årsindikatorn				0,9	1,0	1,1	1,0	0,6	0,3	-0,1			
Konjunkturjusterat				0,7	0,6	0,6	0,9	1	1,2	1,2			
Struktrelt sparande	2,1	2,1		-0,5	-0,3	0,6	0,5	1,6	2,3	1,4	0,2	0,7	0,6
BNP-gap	0,4	-0,9	-0,4	-0,7	1,0	1,3	2,5	2,6	0,0	-6,4	-6,5	-5,0	-3,0
Genomsnitt från 2000	0,4	-0,3	-0,3	-0,4	-0,1	0,1	0,5	0,7	0,6	-0,1	-0,6	-1,0	-1,2
7-årssnitt				0,5	0,8	0,9	0,1	-0,8	-1,6	-2,2			

¹ Konjunktursjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticitetaen - 0,55. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Källa: Prop. 2009/10:1.

Av tabellen framgår att målindikatorerna uppvisar en splittrad bild av måluppfyllelsen. Genomsnittsindikatorerna pekar mot att 1-procentsmålet inte är uppfyllt i det medelfristiga perspektivet fram till 2012. Det gäller särskilt 7-årsindikatorn som snarast visar på ett smärre underskott.²¹

Om genomsnittsindikatorerna justeras för konjunkturläget (BNP-gapet) förbättras måluppfyllelsen avsevärt.²² Mellan 2000 och 2012 är BNP-gapet i genomsnitt -1,2 procent. Det innebär att den konjunkturjusterade genomsnittindikatorn förstärks med $1,2 * 0,55 \approx 0,6$ procent av BNP. Det genomsnittliga BNP-gapet för perioden 2006-2012, det vill säga den period som omfattas av 7-årsindikatorns värde 2009, är än mer negativt och uppgår till hela -2,3 procent. Konjunkturjusteringen höjer indikatorns värde med 1,3 procentenheter från -0,1 till +1,2 procent av BNP. Enligt den konjunkturjusterade 7-årsindikator överskrids därför överskottsmålet med den inriktning av finanspolitiken som regeringen redovisar i budgetpropositionen.

²⁰ BNP-gapet anges i procent av potentiell BNP.

²¹ Observera att med den redovisningsteknik som tillämpas avser 7-årsindikatorns värde för 2009 det genomsnittliga sparandet (justerat för större engångseffekter) för perioden 2006-2012.

²² Justeringen görs med en faktor 0,55. Om BNP-gapet är -2 procent (lågkonjunktur) bedöms det konjunkturjusterade sparandet, det vill säga sparandet i ett normalt konjunkturläge, vara $0,55 * 2 = 1,1$ procent högre än det faktiska sparandet.

Regeringens sammanfattande slutsats är att det finansiella sparandet kommer att ligga något under målet de närmaste åren, men med brasklappen ”...om inte det återigen visar sig att det offentliga sparandet underskattas när konjunkturläget förbättras.”²³ Samtidigt framhålls att det kan vara ”..befogat att temporärt tillåta mindre och begränsade underskridanden av överskottsmålet.” för att ge utrymme för åtgärder mot krisen.²⁴

3.3 Krav på måluppföljning

Riksrevisionen har i flera granskningsrapporter kritiserat regeringens redovisning av överskottsmålet för att vara otydlig. Det handlar bland annat om att de olika indikatorer som används i uppföljningen av målet visar på vitt skilda uppskattningar av målavvikelserna. I granskningsrapporten ”Regeringens uppföljning av överskottsmålet” formulerade Riksrevisionen följande kriterier för måluppföljningen:²⁵

- Principer och metoder för måluppföljningen ska vara relevanta och tydligt specificerade.
- Målavvikelser ska redovisas tydligt och på ett enhetligt sätt vid olika uppföljningstillfällen.
- Planerade målavvikelser ska motiveras och konsekvenserna beskrivas utförligt.
- En tidplan ska anges för återtagande av målavvikelser.
- Ett tillräckligt underlag ska redovisas för att en oberoende bedömning av måluppfyllelsen ska vara möjlig.

Regeringens redovisning har successivt förbättrats i väsentliga avseenden, delvis i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Fortfarande är det emellertid oklart hur de olika målindikatorerna ska tolkas och sammanvägas. Även Finanspolitiska rådet har kritiserat regeringens uppföljning av överskottsmålet för otydlighet och menar att de tre indikatorerna avspeglar olika mål snarare än olika aspekter av målet.²⁶

²³ Prop. 2009/10:1 s. 61.

²⁴ Prop. 2009/10:1 s. 62.

²⁵ RiR 2006:27.

²⁶ Finanspolitiska rådet(2009a s. 90 ff).

3.4 Indikatorerna spretar

Syftet med att mäta avvikelserna från överskotts målet är dels att följa upp och utvärdera finanspolitiken i efterhand, dels att få en uppfattning om hur stora korrigeringar av finanspolitiken framöver som krävs för att uppfylla målet. Det gäller såväl bedömningen av utrymmet för ofinansierade reformer som behovet av åtstramningar.

De målindikatorer som används av regeringen är emellertid inte väl lämpade för detta ändamål, bland annat eftersom de bygger på genomsnittsberäkningar över olika långa perioder. Beroende på vilken indikator som används, har de redovisade målavvikelserna olika innebörd för omfattningen av de åtgärder som krävs för att anpassa finanspolitiken till målet.

En viss målavvikelse, uttryckt i procent av BNP enligt tabell 3.1, kräver en större anpassning av politiken om avvikelsen mäts med 2000-indikatorn än om den mäts med 7-årsindikatorn. Skälet är att 2000-indikatorn (från och med 2007) omfattar fler år än 7-årsindikatorn. Ju längre fram i tiden målavvikelsen anges, desto större blir skillnaden i antal år som omfattas av genomsnittsberäkningen. Om 2000-indikatorn visar ett underskridande av målet 2012 med 0,5 procent av BNP måste det finansiella sparandet överstiga målet med sammanlagt 6,5 procent av BNP åren framöver för att målet åter ska vara uppfyllt.²⁷

Eftersom perioden för genomsnittsberäkningen är kortare för 7-årsindikatorn kräver en motsvarande avvikelse enligt denna indikator en mindre omfattande korrigering.²⁸

Allra enklast är det givetvis att korrigera en målavvikelse mätt med det strukturella sparandet. En avvikelse från målet med 0,5 procent av BNP ett visst år kräver en lika stor korrigering av finanspolitiken.

3.5 Målavvikelserna är inte små

För att tydliggöra indikatorernas olika innebörd för utvärderingen av finanspolitiken beräknade Riksrevisionen i granskningen av vårpropositionen 2009 ackumulerade målavvikelser uttryckt i miljarder kronor.²⁹ Beräkningen visade att de olika indikatorerna gav vitt skilda uppskattningar av målavvikelserna. Riksrevisionens slutsats var att indikatorerna ger en mycket begränsad vägledning för inriktningen av finans- och budgetpolitiken.

²⁷ En genomsnittlig avvikelse på 0,5 procent under 13 år motsvarar $13 * 0,5 = 6,5$ procent.

²⁸ Korrigeringsbehovet kan variera eftersom såväl "goda" som "dåliga" år successivt kan försvinna ur genomsnittsberäkningen. Schablonmässigt kan avvikelsen beräknas till $7 * 0,5 = 3,5$ procent.

²⁹ RiR 2009:14.

Figur 3.1 visar de ackumulerade målavvikelserna för genomsnittsindikatorerna omräknat till miljarder kronor. Dessutom har redovisningen av 7-årsindikatorn för tydlighetens skull förskjutits så att värdet redovisas på 7-årsperiodens sista år i stället för mittåret. Värdet 2012 avser perioden 2006-2012, medan regeringen redovisar motsvarande värde 2009.

Beloppen i figur 3.1 visar storleken på den sammanlagda korrigeringen av det finansiella sparandet som förr eller senare krävs för att målet ska uppnås enligt respektive indikator.³⁰ Av figuren framgår att det strukturella sparandet ligger nära målet under prognosperioden, medan genomsnittsindikatorerna visar stora avvikelser från målet. År 2012 uppgår den ackumulerade målavvikelsen till minus 220-250 miljarder kronor. Av formuleringarna i budgetpropositionen kan man snarare få intrycket att målavvikelserna under perioden fram till 2012 är relativt begränsade.

Negativa avvikelser från målet måste förr eller senare kompenseras med motsvarande överskott utöver 1 procent av BNP om målet ska uppnås. Det kan ske både genom direkta besparingsåtgärder/skattehöjningar och automatiskt genom en återgång till ett normalt konjunkturläge. Det saknas i budgetpropositionen en tydlig redovisning av regeringens syn på i vilken utsträckning aktiva åtgärder krävs och i vilket tidsperspektiv åtgärder kan vidtas utan att den ekonomiska återhämtningen äventyras. En sådan redovisning är viktig för överskottsmålets trovärdighet även om den fortlöpande behöver revideras när prognoserna ändras.

Figur 3.1 Avvikelser från överskottsmålet. Miljarder kronor.



³⁰ Eftersom 7-årsindikatorns "minne" bara sträcker sig 7 år bakåt i tiden kan finanspolitiken "vänta ut" de svaga åren utan att de behöver kompenseras.

Jämfört med vårpropositionen bedöms underskotten i de offentliga finanserna nu bli väsentligt lägre 2011 och 2012. Det innebär också att avvikelserna från överskotts målet har minskat, även om de fortfarande är stora mätt med genomsnitt्सindikatorerna. Av tabell 3.2 framgår att underskridandet av målet 2012 mätt med 2000-indikatorn minskat med 90 miljarder kronor trots de föreslagna reformerna. Mätt med 7-års indikatorn är förbättringen nästan lika stor. Det strukturella sparandet 2012 har däremot försämrats med cirka 30 miljarder kronor, men ligger fortfarande nära målet. Från en positiv målavvikelse på 13 miljarder kronor 2012 i vårpropositionen har det strukturella sparandet försvagats till en negativ målavvikelse på 15 miljarder kronor. Målavvikelsen har således ökat, men bara med 2 miljarder kronor.

Tabell 3.2 Förändring av finansiellt sparande och målavvikelser jämfört med vårpropositionen 2009. Miljarder kronor.

	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	13	9	31	31
Målavvikelser				
2000-indikatorn	14	-23	-56	-90
7-årsindikatorn (förskjuten)	-13	-25	-58	-81
Strukturellt sparande	5	24	2	2

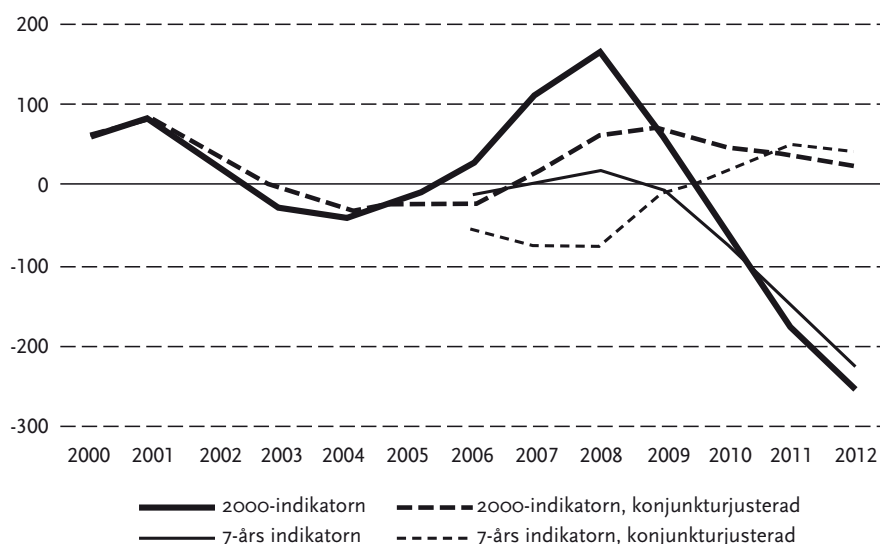
Anm: Negativa värden anger att målavvikelsen minskat sedan vårpropositionen 2009 och vice versa. År 2009 var målavvikelsen i vårpropositionen positiv för 2000-indikatorn. Ett högre överskott 2009 med för att (den positiva) målavvikelsen ökar. För 7-årsindikatorn var målavvikelsen i vårpropositionen negativ. Starkare sparande reducerar därför målavvikelsen.

Källa: Egna beräkningar.

3.6 Oklar användning av konjunkturjusterade indikatorer

För fullständighetens skull redovisas i figur 3.2 ackumulerade målavvikelser även för de konjunkturjusterade genomsnitt्सindikatorerna. De konjunkturjusterade genomsnitten ligger gott och väl över målet och indikerar till och med ett visst reformutrymme. Detta kan tolkas så att en återgång till ett neutralt konjunkturläge innebär att överskotts målet nås. Hela målavvikelsen tillskrivs i så fall konjunkturläget.

Figur 3.2 Avvikelser från överskottsmålet beräknat med genomsnittsindikatorer. Miljarder kronor.



Ett problem med att förlita sig på de konjunkturjusterade genomsnittsindikatorerna är att de stora negativa BNP-gap som förutses i år och de närmaste åren, med all sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva BNP-gap under perioden efter 2012, vilket också betonas i budgetpropositionen. BNP-gapen antas således inte vara symmetriska kring 0. Det bekräftas också av att det genomsnittliga BNP-gapet 2000-2012, som nämndes ovan, uppgår till -1,2 procent. Inte ens under en så lång tidsperiod som drygt 30 år bedömer regeringen att positiva och negativa BNP-gap balanserar. Av det underlag som erhållits från Finansdepartementet framgår att det genomsnittliga BNP-gapet 1980-2012 beräknas till -2,4 procent. Det innebär samtidigt att det kan vara missvisande att använda det publicerade BNP-gapet för att bedöma läget i förhållande till överskottsmålet med utgångspunkt från ett konjunkturjusterat (strukturellt) sparande. En mer rättvisande bild kan ges om BNP-gapet för detta ändamål beräknas som avvikelsen mellan faktisk BNP och ett trendmässigt värde som är beräknat så att den genomsnittliga avvikelsen från trendvärdet är noll sett över en längre tidsperiod. En sådan metod redovisas av Ekonomistyrningsverket i den senaste prognosrapporten.³¹ Överskottsmålet gäller över en konjunkturcykel och det bör i sammanhanget påpekas att en konjunkturcykel inte med nödvändighet har ett genomsnittligt BNP-gap som är 0.

³¹ "Prognos. Statsbudgeten och de offentliga finanserna", ESV 2009:25.

3.7 Slutsatser

Regeringens uppföljning av överskottsmålet är svårtolkad. Ytterst beror detta på att den nuvarande formuleringen av målet som ett genomsnitt "över en konjunkturcykel" är svår att hantera så länge innebörden av begreppet konjunkturcykel inte preciseras. De indikatorer som används för att belysa målavvikelserna pekar åt vitt skilda håll. Några indikatorer visar på mycket stora ackumulerade avvikelser från målet, medan andra endast visar på smärre avvikelser. Det framgår inte vilken roll indikatorerna spelar för regeringens inriktning av finanspolitiken framöver.

Regeringens bedömning av målavvikelsens omfattning är särskilt viktig i ett läge där det finns risk att målet underskrids. En bedömning av hur stor del av målavvikelsen som är konjunkturrellt betingad och hur stor del som har strukturella orsaker är nödvändig för att utforma en finanspolitik för de närmaste åren som leder till att målet säkerställs. Osäkerheten om den framtida utvecklingen innebär att finanspolitiken successivt måste justeras och anpassas till nya förhållanden, men utgör inget skäl att avstå från en tydlig redovisning av politikens inriktning.

3.8 Rekommendationer

Regeringen bör klargöra vilken roll de olika indikatorerna spelar för bedömningen av avvikelserna från överskottsmålet och för inriktningen av finanspolitiken de närmaste åren.

I samband med den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket bör regeringen överväga alternativa formuleringar av överskottsmålet som tillåter en mer precis redovisning av målavvikelserna.

4 Uppföljning av utgiftstaket

Slutsatser och rekommendationer

Genom redovisningstekniska tidigareläggningar av utgifter har ett ökat utrymme skapats under utgiftstaket 2010. Sådana förändringar av utgiftsredovisningen riskerar att minska förtroendet för utgiftstaket och budgetpolitiken. Regeringen bör därför avstå från sådana åtgärder.

Motiveringarna till utgiftstakets nivå och den väl tilltagna budgeteringsmarginalen 2012 är otillräckliga mot bakgrund av de stora avvikelserna från överskottsmålet. Regeringen bör precisera hur förslaget till utgiftstak för det tredje tillkommande året bidrar till att säkerställa överskottsmålet.

Principerna för budgetredovisningen bör tas upp inom ramen för den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket.

4.1 Bakgrund

Utgiftstaket för staten är en central komponent i det finanspolitiska ramverket. Utgiftstaket omfattar statsbudgetens samtliga utgiftsområden förutom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. Dessutom ingår ålderspensionssystemets utgifter.³²

Utgiftstaket fyller två funktioner i den finanspolitiska styrningen:

- För det första utgör ett i förväg beslutat tak en tydlig restriktion för statens utgifter och framtvingar prioriteringar mellan olika utgiftsändamål i beredning, beslut och genomförande av statsbudgeten. För att ett beslutat utgiftstak ska fylla sin funktion krävs fasta principer för redovisningen av utgifterna. Ett sätt att kringgå ett utgiftstak är att omvandla utgifter till skattekontokrediteringar, vilket kan motverkas av en strikt bruttoredovisning.³³ En annan möjlighet att undvika ett över-skridande av taket är att förskjuta utbetalningar av bidrag över ett årsskifte.

³² Utbetalningar av premiepension ingår inte i de takbegränsade utgifterna.

³³ De senaste åren har användningen av skattekontokrediteringar minskat kraftigt.

- För det andra är utgiftstaket ett viktigt instrument för att klara överskottsmålet. Ett beslut om ett nytt utgiftstak för det tredje tillkommande året i det medelfristiga budgetperspektivet innebär ett ställningstagande till den utgiftsnivå som kan tillåtas om överskottsmålet ska klaras och skatteuttaget ges en önskvärd inriktning. Mot bakgrund av försvagningen av de offentliga finanserna i samband den ekonomiska krisen är det särskilt viktigt att utgiftstaket ges en tydlig koppling till överskottsmålet under kommande år.

Båda dessa aspekter är av central betydelse för utgiftstakets effektivitet som styrinstrument för finans- och budgetpolitiken. Riksrevisionen har behandlat dem i tidigare granskningsrapporter³⁴, men det finns anledning att fortlöpande följa upp regeringens hantering av utgiftstaket.

I avsnitt 4.2 jämförs utgiftstak och takbegränsade utgifter i budgetpropositionen och vårpropositionen. Redovisningen av utgifter i förhållande till tidigare beslutade tak granskas i avsnitt 4.3. Regeringens förslag till utgiftstak 2012 behandlas i avsnitt 4.4. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer redovisas i avsnitten 4.5 och 4.6.

4.2 Jämförelse med vårpropositionen

Budgetpropositionen innehåller en mer positiv bild av de offentliga finanserna än vårpropositionen. Trots relativt omfattande reformer förväntas underskotten nu bli mindre. Åren 2011 och 2012 bedöms förstärkningen av de offentliga finanserna uppgå till 30 miljarder kronor trots reformer motsvarande 30 miljarder kronor.³⁵ Fortfarande uppvisar de offentliga finanserna underskott i slutet av perioden, men underskottet bedöms inte bli större än drygt 1 procent av BNP.³⁶

³⁴ "Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken", RiR 2007:22, och "Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket - regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition", RiR 2008:15, avsnitt 3.3.

³⁵ I regeringens bedömning av de offentliga finanserna 2011 och 2012 ingår en ospecificerad förstärkning av pensionerna med 6,5 miljarder kronor vartdera året. Detta belopp redovisas emellertid inte som en reformeffekt i budgetpropositionen utan omnämns endast på två ställen som ett "beräkningstekniskt antagande", se prop. 2009/10:1 s. 222 och 263. Beloppet har lagts in under "föreslagna och aviserade reformer" i tabell 4.1.

³⁶ Den underliggande förstärkningen av de offentliga finanserna kan inte beräknas som summan av den redovisade förbättringen och de föreslagna åtgärderna, eftersom åtgärderna ger upphov till indirekta och "dynamiska" effekter, vars storlek inte framgår av redovisningen. Riksrevisionen har i en tidigare granskning rekommenderat regeringen att även redovisa ett scenario utan tillkommande reformer. På detta sätt skulle nettoeffekten av åtgärderna kunna tydliggöras. Se "Regeringens redovisning av budgeteffekter", RiR 2007:26. Någon sådan sidokalkyl finns inte i budgetpropositionen.

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor. Miljarder kronor.

	2009	2010	2011	2012
Budgetpropositionen för 2010	-68	-107	-67	-36
Vårpropositionen 2009	-81	-116	-98	-67
Differens	13	9	31	31
Föreslagna och aviserade reformer		-32	-30	-29
Redovisning i budgetpropositionen		-32	-24	-22

Källa: Egna beräkningar.

I vårpropositionen drog regeringen slutsatsen att "... det finns en risk att överskottsmålet kommer att underskridas med en mindre marginal under prognosåren." Samtidigt framhölls att ett temporärt underskridande var befogat mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen.³⁷

Trots den kraftiga förbättringen av de offentliga finanserna jämfört med vårpropositionen varnar regeringen även i budgetpropositionen för risken att överskottsmålet inte klaras. Dessutom anger regeringen att ytterligare åtgärder kan behöva vidtas för att dämpa fallet i sysselsättningen förutsatt att åtgärderna endast medför ett begränsat underskridande av överskottsmålet.³⁸ Vikten av att temporära åtgärder inte permanentas understryks. Regeringen betonar också att krisåtgärderna förutsätter en stram utgiftspolitik de närmaste åren, men utesluter inte framtida höjningar av "mindre skadliga skatter".³⁹ För att markera stramheten i utgiftspolitiken föreslår regeringen ett utgiftstak för 2012 som är 10 miljarder kronor lägre än den bedömning av taket som redovisades i vårpropositionen.

Tabell 4.2 visar den reviderade bilden av utgiftstak och takbegränsade utgifter i budgetpropositionen jämfört med vårpropositionen. För att beloppen ska bli jämförbara har såväl utgiftstaket som de takbegränsade utgifterna rensats från de tekniska justeringar som redovisas i budgetpropositionen.

³⁷ Prop. 2008/09:100 s. 50.

³⁸ Prop. 2009/10:1 s. 24.

³⁹ Prop. 2009/10:1 s. 35.

Tabell 4.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginaler. Miljarder kronor.

	2009	2010	2011	2012
Budgetpropositionen för 2010				
Utgiftstak	989	1024	1054	1074
Budgeteringsmarginal	14	17	37	49
Takbegränsade utgifter	975	1007	1017	1025
därav statsbudget	755	783	786	784
pensioner	220	224	231	242
Dito, exklusive tekniska justeringar				
Utgiftstak	991	1020	1050	1070
Budgeteringsmarginal	14	17	37	49
Takbegränsade utgifter	977	1003	1013	1021
därav statsbudget	757	779	782	779
pensioner	220	224	231	242
Vårpropositionen 2009				
Utgiftstak	991	1020	1050	1080
Budgeteringsmarginal	15	15	27	48
Takbegränsade utgifter	976	1005	1023	1032
därav statsbudget	756	775	781	775
pensioner	221	230	242	257
Justerad budgetproposition jämfört med vårpropositionen				
Utgiftstak	0	0	0	-10
Budgeteringsmarginal	-1	2	11	1
Takbegränsade utgifter	1	-2	-11	-11
därav statsbudget	1	4	1	4
pensioner	-1	-6	-11	-15

Av tabellen framgår att de takbegränsade utgifterna 2010 väntas bli något lägre än i vårpropositionen och drygt 10 miljarder kronor lägre 2011 och 2012 trots de föreslagna utgiftsökningarna. Den lägre utgiftsnivån förklaras emellertid uteslutande av lägre pensionsutgifter, vilket i sin tur beror på att regeringen nu gör en korrekt beräkning av balanstalet. Den felaktiga beräkningen av pensionsutgifterna påtalades i Riksrevisionens granskning av vårpropositionen, RiR 2009:14, bilaga 2. En korrekt beräkning minskar pensionsutgifterna med cirka 20 miljarder kronor. Därutöver har regeringen lagt in en höjning av pensionerna med 6,5 miljarder kronor 2011 och 2012. Ökningen av statsbudgetens utgifter 2010 begränsas av att regeringen bokför delar av det utökade stödet till kommunsektorn som utgift 2009 (se avsnitt 4.3). Sammantaget blir utgiftsutrymmet under taket ett par miljarder kronor större än i vårpropositionen. År 2011 vidgas utgiftsutrymmet med

drygt 10 miljarder kronor. För 2012 innebär den föreslagna nedjusteringen av taket med 10 miljarder kronor att budgeteringsmarginalen blir oförändrad jämfört med vårpropositionen. Som andel av de takbegränsade utgifterna uppgår den till 4,6 procent, det vill säga väl över regeringens tumregel om en marginal på minst 3 procent för det tredje tillkommande året (se avsnitt 4.4).

4.3 Utgiftstak och utgiftsredovisning

Regeringens bedömning av utgiftstak för 2010 redovisades första gången i vårpropositionen 2007. En lämplig nivå bedömdes vara 1 033 miljarder kronor.⁴⁰ Budgeteringsmarginalen prognostiserades till 26,5 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2009 föreslog regeringen en lägre taknivå, 1018 miljarder kronor, till följd av ett antal tekniska justeringar av utgiftsredovisningen.⁴¹ Budgeteringsmarginalen beräknades till 33,9 miljarder kronor, motsvarande 3,4 procent av de takbegränsade utgifterna. Sedan 2007 har tre större tidigareläggningar av utgifter avseende 2010 beslutats eller föreslagits, vilket avsevärt ökat utgiftsutrymmet under det fastlagda taket 2010:

- I tilläggsbudget 2 för 2007 tillfördes Vägverket och Banverket 10 miljarder kronor för att i förtid amortera lån i Riksgäldskontoret för infrastrukturinvesteringar.⁴² Amorteringen 2007 frigjorde enligt regeringens beräkningar 1,2 miljarder kronor per år under de kommande åren för Vägverkets och Banverkets investeringar och konsumtion.⁴³
- I tilläggsbudget 2 för 2008 tillfördes Vägverket och Banverket ytterligare 25 miljarder kronor för förtida amortering av lån i Riksgäldskontoret. Vid detta tillfälle minskades Vägverkets och Banverkets anslag med cirka 2 miljarder kronor per år under de kommande åren. Men eftersom de fastställda utgiftstaken inte justerades ned frigjordes ett generellt utgiftsutrymme under taken.
- I vårtilläggsbudgeten och höstilläggsbudgeten 2009 förslog regeringen att 7 respektive 6 miljarder kronor tillförs kommunsektorn för 2010. Medlen utbetalas emellertid redan 2009 och belastar således inte utrymmet under utgiftstaket 2010.

⁴⁰ Prop. 2006/07:100 s. 98.

⁴¹ Bland annat medförde införandet av en kommunal fastighetsavgift att statsbidragen till kommunerna reducerades i motsvarande grad i enlighet med den så kallade finansieringsprincipen.

⁴² I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 s. 49) angav regeringen att de förtida amorteringarna skulle skapa stabilare planeringsförutsättningar och tydliggöra att statliga infrastrukturinvesteringar som huvudregel ska finansieras med anslag och inte lånefinansieras.

⁴³ Prop. 2007/08:01 s. 35.

Riksrevisionen påpekade i granskningen av vårpropositionen 2009⁴⁴ att tidigareläggningar av utgifter skapat en större marginal till utgiftstaket 2010. Summeras tidigareläggningarnas effekter för utgiftsutrymmet under kommande budgetår framgår det att så gott som hela den budgeteringsmarginal som nu redovisas för 2010 har skapats genom redovisningstekniska åtgärder.

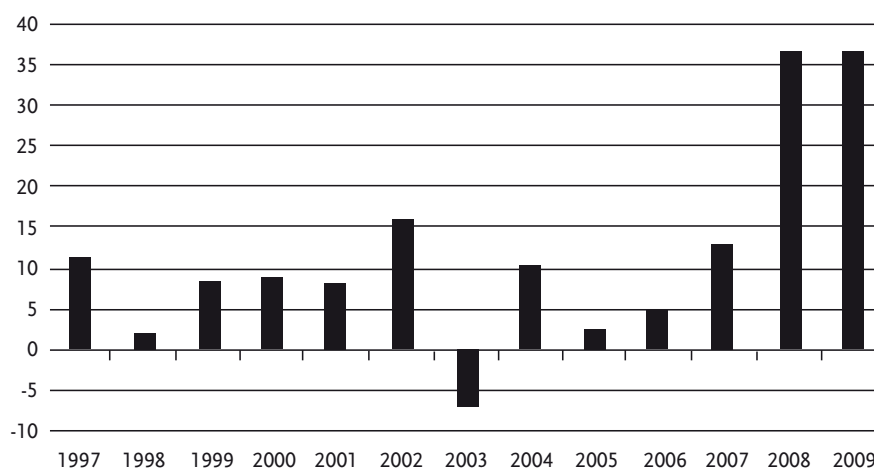
Tabell 4.3 Effekter av tidigarelagda utgifter. Miljarder kronor.

	2007	2008	2009	2010	2011
Tidigareläggning av Banverkets och Vägverkets amorteringar	-10,0	1,2	1,2	1,2	1,2
Tidigareläggning av Banverkets och Vägverkets amorteringar	0,0	-25,0	2,2	2,1	1,8
Statsbidrag till kommunerna avseende 2010	0,0	0,0	-13,0	13,0	0,0
Summa	-10,0	-23,8	-9,6	16,3	3,0
Budgeteringsmarginal	27,9	13,6	13,7	17,3	26,5
Budgeteringsmarginal utan tidigareläggningar	37,9	37,4	23,2	1,0	23,4

Gemensamt för dessa tidigareläggningar är att de har föreslagits på tilläggsbudget. Utgiftsökningarna på tilläggsbudget har därför under de senaste tre åren varit mycket stora, i synnerhet under 2008 och 2009 (se figur 4.1).

Mot bakgrund av den oväntade och kraftiga försvagningen av ekonomin under 2008 är det inte förvånande att tilläggsbudgetarna fått en ökad betydelse. Mer än hälften av dessa utgiftsökningar har dock använts till att redovisningsmässigt flytta takbegränsade utgifter mellan åren utan motsvarande anpassningar av utgiftstaket. Finanspolitiska rådet har tagit upp frågan om redovisningen av utgifterna i förhållande till utgiftstaket i såväl sin rapport våren 2009 som sin kommentar till budgetpropositionen för 2010.⁴⁵

Figur 4.1 Utgiftsförändringar på tilläggsbudget 1997-2009. Miljarder kronor.



⁴⁴ RiR 2009:14.

⁴⁵ Finanspolitiska rådet (2009a) och Finanspolitiska rådet (2009b)

En förutsättning för utgiftstakets trovärdighet som budgetpolitiskt styrinstrument är, enligt Riksrevisionens mening, att principerna för redovisningen av utgifterna är väl utformade och tydliga. Frågan om redovisningsprincipernas betydelse när finanspolitiken styrs med kvantitativa mål har uppmärksamrats i samband med EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.⁴⁶

Riksrevisionen vill framhålla att ett utökat kommunstöd 2010 är fullt förenligt med det finanspolitiska regelverket vid en korrekt periodisering av stödet. Regelverket omöjliggör inte förändringar av utgiftstaket. I själva verket ändras utgiftstaket i så gott som varje budgetproposition av "tekniska" skäl. Vid ett par tillfällen har utgiftstaket också ändrats av andra skäl genom att riksdag och regering funnit att ändrade ekonomiska förhållanden motiverar en ändring av taket. Till skillnad från regeringens hantering av det extra kommunstödet genom redovisningstekniska förflyttningar över årsskiften skulle en höjning av utgiftstaket tydligare markera att utgiftsnivån 2010 de facto har höjts. Det är då inte fråga om att "bryta" taket 2010 utan om att tydliggöra att utgiftsbehovet till följd av den ekonomiska krisen är högre än vad som ansågs nödvändigt när utgiftstaket för 2010 beslutades hösten 2007.

4.4 Utgiftstaket 2012

I budgetpropositionen för 2008 lade regeringen fast ett antal principer för bedömningen av lämplig nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande budgetåret:⁴⁷

- Utgångspunkten bör vara en bedömning av kommunsektorns och det offentliga ålderspensionssystemets finansiella sparande samt den statliga sektorns inkomster som följer av den eftersträlvade skattepolitiken.
- Nivån bör även främja en önskvärd långsiktigt utveckling av de statliga utgifternas omfattning, vilket innebär att de statliga utgifterna bör minska svagt som andel av BNP.
- En bedömning av konjunkturutvecklingen ska beaktas för att undvika ogynnsamma förstärkningar av konjunktursvängningar, det vill säga procyklisk finanspolitik ska undvikas.
- Det ska finnas en budgeteringsmarginal, det vill säga en skillnad mellan det föreslagna utgiftstaket och beräkningen av de så kallade takbegränsade utgifterna, för att man vid givna regler ska kunna hantera olika prognososäkerheter och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen. Regeringen har preciserat behovet av marginaler till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år t+1 (2010), minst 2 procent för år t+2 (2011) och minst 3 procent för år t+3 (2012).

⁴⁶ Se till exempel Koen & van den Noord (2005).

⁴⁷ Prop. 2007/08:1 s 77.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar påtalat bristen på konkretion och precisering i tillämpningen av dessa principer.⁴⁸ I samband med behandlingen av vårpropositionen 2009 framhöll också riksdagen att resonemangen kring bedömningen av utgiftstakets nivå bör utvecklas. Bland annat efterfrågar riksdagen en motivering till varför marginalen till utgiftstaket 2012 väsentligt överstiger den tumregel för marginalens storlek som regeringen formulerat, särskilt i ett läge där möjligheten att uppnå överskottsmålet och säkerställa finanspolitikens långsiktiga hållbarhet riskerar att ifrågasättas. ”Utskottet anser att det är viktigt att regeringen tydligare motiverar den bedömda nivån för utgiftstaket och för ett resonemang kring den trendmässiga minskningen av utgiftstaket. Utskottet förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen med sådan information.”⁴⁹

I budgetpropositionen för 2010 föreslår regeringen ett utgiftstak för 2012 på 1 074 miljarder kronor. Som skäl för förslaget anför regeringen följande:⁵⁰

”Nivån på utgiftstaket för ett nytt år tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna, samt att utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. [...] Under-skotten manar till försiktighet i utgiftsutvecklingen. Ett stramare utgiftstak understödjer en stram finanspolitik, vilket understödjer återgången mot ett överskott i de offentliga finanserna som ligger i linje med överskottsmålet. Regeringen föreslår därför att utgiftstaket fastställs på en nivå som, exklusive tekniska justeringar, ligger 10 miljarder kronor lägre än den bedömda nivån i 2009 års ekonomiska vårproposition.”

Regeringen konstaterar också att det föreslagna utgiftstaket ökar med 20 miljarder kronor mellan 2011 och 2012, vilket är en historiskt sett låg nominell ökning, samt att nivån innebär att utgiftstaket som andel av BNP faller med i genomsnitt 0,5 procentenheter 2011 och 2012.⁵¹

Av tabell 4.2 framgår att regeringens förslag till utgiftstak för 2012 innebär att budgeteringsmarginalen, liksom i vårpropositionen, uppgår till nära 50 miljarder kronor, vilket motsvarar 4,6 procent av de takbegränsade utgifterna. Budgeteringsmarginalen är således även i budgetpropositionen väl tilltagen i förhållande till tumregeln (minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna). Sänkningen av utgiftstaket med 10 miljarder kronor jämfört med bedömningen i vårpropositionen motsvaras mer än väl av nedjusteringen av

⁴⁸ Se till exempel ”Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket - Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition”, RiR 2008:15.

⁴⁹ Bet. 2008/09:FiU20 s. 82-83.

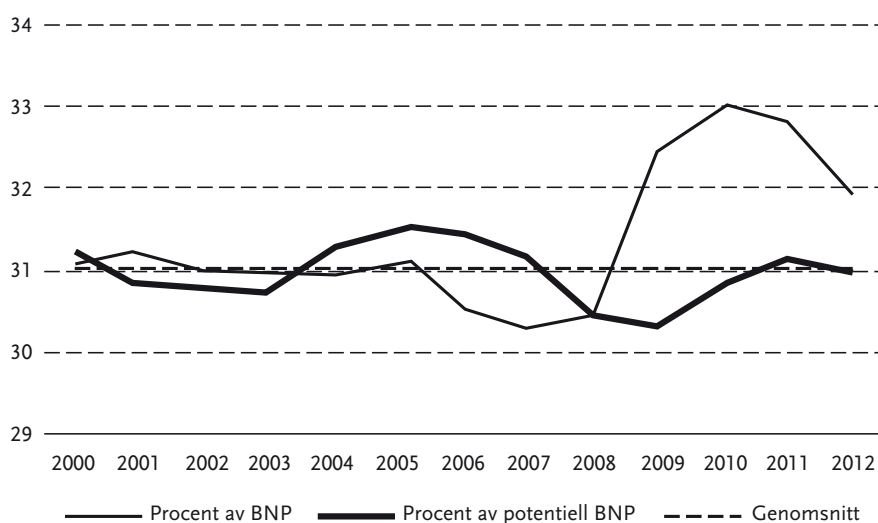
⁵⁰ Prop. 2009/10:1 s. 100.

⁵¹ År 2011 minskar BNP-andelen med 0,2 procentenheter och 2012 med 0,9 procentenheter. Taket utgör 2012 samma andel av BNP som 2005.

pensionsutgifterna och kan snarast ses som en (partiell) korrigering till följd av en felaktig pensionsberäkning i vårpropositionen.

Det saknas en tydlig motivering i propositionen till varför marginalen utökas 2011 och upprätthålls på en hög nivå 2012. En sådan analys hade varit naturlig mot bakgrund av de relativt stora avvikelserna från överskottsmålet (se kapitel 3) och regeringens betoning av vikten av en återhållsam utgiftspolitik för att säkerställa den långsiktiga stabiliteten i de offentliga finanserna.⁵² Figur 4.2 visar utgiftstaket som andel av BNP respektive potentiell BNP 2000-2012.⁵³ Att utgiftstaket som andel av BNP stiger kraftigt under periodens senare del beror på den svaga BNP-utvecklingen. Ett mer stabilt mått på "takkvoten" erhålls om utgiftstaket i stället relateras till potentiell BNP. Figuren visar att 2009-2011 präglas av en växande takkvot, med en svag minskning 2012 som återför kvoten till genomsnittet för perioden 2000-2012. Huruvida denna nivå är förenlig med en tillräckligt stram utgiftspolitik för att nå överskottsmålet och det önskvärda skatteuttaget framgår inte.

Figur 4.2 Utgiftstak korrigerat för tekniska justeringar. Procent av BNP och potentiell BNP.



⁵² För såväl 2011 som 2012 har regeringens bedömningar av en lämplig budgeteringsmarginal för det tredje tillkommande året (t+3) legat väsentligt högre än samtliga år sedan systemet med utgiftstak började tillämpas 1997. Medelvärde för tidigare år är 2,7 procent av de takbegränsade utgifterna, medan budgeteringsmarginalen för t+3 de båda senaste åren satts till 4,9 respektive 4,8 procent av utgifterna.

⁵³ Utgiftstaket har korrigerats för tekniska justeringar så att det är jämförbart över tiden, se prop. 2009/10:1 s. 94.

4.5 Slutsatser

Utgiftstaket är det centrala verktyget för att säkerställa överskottsmålet och den långsiktiga hållbarheten i finanspolitiken. Regeringens förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året bör därför vara tydligt och konkret motiverat i förhållande till såväl överskottsmålet som det önskade skatteuttaget. Regeringen presenterar emellertid inte någon sådan redovisning av förslaget till utgiftstak för 2012.

Ett beslutat utgiftstak är av central betydelse för budgetprocessen. Taket framtvingar prioriteringar mellan olika utgifter i beredningen och genomförandet av statsbudgeten. Förtroendet för utgiftstaket skadas genom att olika typer av redovisningstekniska åtgärder används för att kringgå taket. Utbetalningen av det tillfälliga kommunstödet för 2010 redan i slutet av 2009 utgör ett sådant exempel.

4.6 Rekommendationer

Regeringen bör avstå från att skapa ett ökat utgiftsutrymme under kommande budgetår genom redovisningstekniska tidigareläggningar av utgifter.

Motiveringarna till utgiftstakets nivå och den väl tilltagna budgeteringsmarginalen 2012 är otillräckliga mot bakgrund av de stora avvikelserna från överskottsmålet. Regeringen bör precisera hur förslaget till utgiftstak för det tredje tillkommande året bidrar till att säkerställa överskottsmålet.

Principerna för budgetredovisningen bör tas upp inom ramen för den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket.

5 Uppföljning av balanskravet

Slutsatser och rekommendationer

Redovisningen av kommunsektorns finanser är oklar. Skillnaderna mot beräkningen i vårpropositionen 2009 är i några fall betydande utan att någon förklaring ges. Bland annat förutsätts en kraftig produktivitetsökning 2011 utan att detta vidare kommenteras.

Kommunsektorn som helhet antas klara balanskravet men inte kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning.

Regeringen bör fortsätta att utveckla redovisningen av kommunsektorns finanser, bland annat genom att relatera bedömningen till såväl balanskravet som kravet på god ekonomisk hushållning. Eventuella gap mellan prognosen och kommunallagens krav bör förklaras. Jämförelser med prognosen i föregående proposition är ett bra sätt att tydliggöra den aktuella bedömningen. Större skillnader bör kommenteras.

5.1 Bakgrund

Kommunallagens krav på det finansiella resultatet i kommuner och landsting är en väsentlig del av det finanspolitiska ramverket. Balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning minskar risken för underskott och bidrar till att överskotts målet för den offentliga sektorn klaras.

I vårpropositionen 2009 redovisade regeringen en framskrivning med relativt stora underskott i kommunsektorn. För såväl 2009 som 2010 förutsågs ett negativt resultat kring 2-3 miljarder kronor. Underskotten beräknades öka till 10 miljarder kronor 2012. Den tumregel som ibland används för kommunallagens föreskrifter om ”god ekonomisk hushållning” innebär att kommunsektorn som helhet bör uppvisa ett överskott på 12-13 miljarder kronor.⁵⁴ Skillnaden mellan framskrivningen i vårpropositionen och lagens krav var således betydande. I Riksrevisionens granskning av vårpropositionen⁵⁵ ställdes därför frågan om innebörden av en framskrivning som strider mot såväl balanskravet som kravet på god ekonomisk hushållning.

⁵⁴ Kravet brukar uppskattas motsvara 2 procent av summan av skatter och generella statsbidrag. Se prop.2009/10:1 s 101.

⁵⁵ RiR2009:14.

5.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen

Presentationen av kommunsektorns finanser har förbättrats i budgetpropositionen. Redovisningen är mindre splittrad än i vårpropositionen, och det är lättare för läsaren att få en helhetsbild av prognosen. Fortfarande är emellertid beskrivningen av kommunsektorns utveckling bristfällig i vissa avseenden.

Tabell 5.1 visar prognosen för kommunsektorns finanser i budgetpropositionen.⁵⁶ Inkomsterna ökar kraftigt mellan 2009 och 2010, framförallt till följd av den kraftiga förstärkningen av statsbidragen. Trots ökningen av utgifterna stärks därför de kommunala finanserna. Såväl det finansiella sparandet som det ekonomiska resultatet förbättras med 10 miljarder kronor. Det ekonomiska resultatet blir åter positivt, men inte tillräckligt starkt för att kravet på god ekonomisk hushållning ska anses uppfyllt, vilket förutsätter ett överskott på 12-13 miljarder kronor.

Även 2011 beräknas kommunsektorn som helhet uppvisa ett överskott trots minskningen av statsbidragen när det tillfälliga stödet bortfaller. Skatteintäkterna växer emellertid i takt med återhämtningen i ekonomin, och dessutom förutsätts de kommunala utgifterna vara oförändrade mellan 2010 och 2011. År 2012 ökar inkomsterna och utgifterna i ungefär samma takt.

Tabell 5.1 Kommunsektorns finanser enligt budgetpropositionen för 2010. Miljarder kronor.

	2008	2009	2010	2011	2012	Förändring från föregående år		
						2010	2011	2012
Inkomster	731	748	773	772	791	25		19
Skatter	500	511	514	525	542	3	11	17
Statsbidrag	112	115	137	124	122	22	-13	-2
Övriga inkomster	119	122	122	123	127	0	1	4
Utgifter	728	758	773	772	793	15		21
Konsumtion	615	635	646	644	660	11	-2	16
Övriga utgifter	113	123	127	128	133	4	1	5
Finansiellt sparande	3	-10	0	0	-2	10	0	-2
Resultat	8	-6	4	6	3	10	2	-3

Källa: Egna beräkningar.

Skillnaden mellan framskrivningarna i budgetpropositionen och vårpropositionen framgår av tabell 5.2. Ett något större underskott förutses nu för 2009. Den reviderade prognosen innebär något högre skatteintäkter, men samtidigt förutses utgifterna bli väsentligt högre. Det finansiella sparandet blir 8 miljarder kronor lägre och det ekonomiska resultatet 3 miljarder kronor lägre än i vårpropositionen.

⁵⁶ I motsvarande tabell i budgetpropositionen, tabell 9.8 s. 276, redovisas den kommunala fastighetsavgiften som en särskild post på inkomstsidan. Fastighetsavgiften är emellertid redan beaktad i posten "Övriga inkomster", varför tabellen i budgetpropositionen inte summerar.

Tabell 5.2. Förändring av kommunsektorns finanser i budgetpropositionen jämfört med vårpropositionen. Miljarder kronor.

	2009	2010	2011	2012
Inkomster	+5	+17	+9	+10
Skatter	+4	+4	+4	+5
Statsbidrag	0	+12	+3	+1
Övriga inkomster	+1	+1	+1	+3
Utgifter	+13	+12	-1	+1
Konsumtion	+7	+8	-4	-3
Övriga utgifter	+6	+4	+4	+4
Finansiellt sparande	-8	+5	+9	+9
Resultat	-4	+7	+13	+13

Anm. I vårpropositionen redovisades den till december 2009 tidigare lagda utbetalningen av extra kommunstöd avseende 2010 på 2009 i beräkningen av finansiellt sparande. SCB har nu bestämt att den tidigare lagda utbetalningen ska redovisas på det år som den avser, det vill säga på 2010, i nationalräkenskaperna. Tabellens värden bygger på denna redovisningsprincip.

Källa: Egna beräkningar.

Perioden 2010-2012 präglas av en väsentlig förstärkning av det ekonomiska resultatet jämfört med bedömningen i vårpropositionen. År 2010 balanseras högre utgifter mer än väl av högre intäkter, framförallt till följd av den ytterligare höjningen av statsbidraget med 10 miljarder kronor.⁵⁷ Åren 2011 och 2012 ligger utgifterna på samma nivå som i vårpropositionen. Det något högre statsbidraget förklaras i huvudsak av kompensationen för minskade skatteintäkter till följd av ökat grundavdrag för pensionsinkomster.⁵⁸ Någon egentlig förstärkning av statsbidragen i förhållande till vårpropositionen ligger inte i kalkylen för 2011 och 2012.

Eftersom kommunsektorns utgifter 2011 och 2012 bedöms bli i stort sett desamma som i vårpropositionen antas hela inkomstökningen användas till en förstärkning av de kommunala finanserna. Skälet till att det ekonomiska resultatet stärks mer än det finansiella sparandet är att investeringsutgifterna i kommuner och landsting antas bli högre. Investeringsutgifter belastar det

⁵⁷ I hösttillsäggsbudgeten för 2009 föreslås 7 miljarder kronor i tillfälligt konjunkturstöd. Därav avser 1 miljard bidrag för att minska belastningen på hälso- och sjukvården till följd av influensapandemin, se Hösttillsäggsbudget för 2009, prop. 2009/10:2. Därutöver tillförs 4 miljarder kronor på anslag 2010.

⁵⁸ Utöver kompensationen för höjda grundavdrag ökar statsbidraget 2011 och 2012 till följd av bland annat högre utjämningsbidrag för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det ökade statsbidraget motsvaras emellertid fullt ut av ökade avgifter från kommuner till staten, varför ingen nettoeffekt uppkommer på det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet för kommunsektorn som helhet.

finansiella sparandet enligt nationalräkenskaperna, men inte det ekonomiska resultatet enligt den kommunala redovisningen.

Av budgetpropositionen framgår att inkomstprognosen reviderats upp i ett sent skede i beräkningsarbetet och inte kunnat beaktas fullt ut i utgiftsprognosen. Det påpekas att konsumtionsvolymen och sysselsättningen därför underskattas för 2011 och 2012.⁵⁹ Av tabell 5.1 framgår emellertid att redan den redovisade prognosen innebär att kommunsektorn som helhet inte uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning vare sig 2011 eller 2012. En ytterligare höjning av utgiftsnivån skulle skapa ett vidgat gap mellan prognosen och kommunallagens krav. Dessutom krävs ett visst överskott för sektorn som helhet för att merparten av de enskilda kommunerna och landstingen ska anses klara balanskravet. Ett nollresultat innebär att ett stort antal kommuner och landsting inte klarar ens balanskravet, mycket mindre kravet på god ekonomisk hushållning. Något ytterligare utrymme för utgiftsökningar kan därför knappast finnas inom ramen för den redovisade inkomstprognosen.

5.3 Kommunal konsumtion och sysselsättning

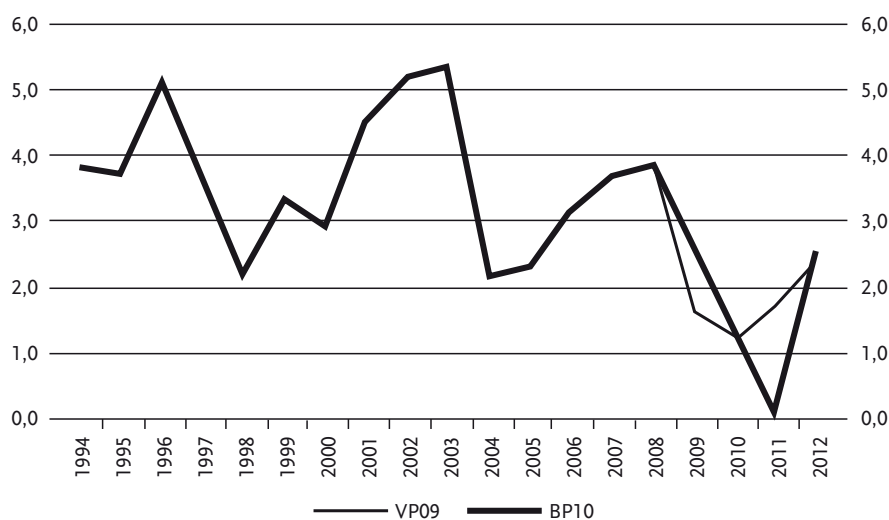
Som framgår av tabell 5.2 bedöms utgifterna för kommunsektorns konsumtion, det vill säga verksamheter i form av skola, vård och omsorg, bli väsentligt högre 2009 och 2010 än i vårpropositionen. Åren 2011 och 2012 bedöms emellertid konsumtionsutgifterna snarast bli lägre. Tabell 5.3 visar konsumtionsutgifternas utveckling uppdelad på volym och pris enligt budgetpropositionen respektive vårpropositionen. Sett över prognosperioden 2009-2012 förutses ökningen av konsumtionsutgifterna bli svagare än i vårpropositionen. Konsumtionsvolymen ökar dock med drygt ½ procent såväl i budgetpropositionens bedömning som i vårpropositionens. Minskningen av konsumtionsutgifterna jämfört med vårpropositionen beror därför helt och hållet på nya antaganden om prisutvecklingen för den kommunala konsumtionen. Särskilt 2011 är prisutvecklingen väsentligt lägre i budgetpropositionen än i vårpropositionen och även väsentligt lägre än den historiska utvecklingen (se figur 5.1). Den svaga kostnadsutvecklingen för den kommunala verksamheten bidrar starkt till den prognostiserade förbättringen av finansiellt sparande och ekonomiskt resultat.

⁵⁹ Prop. 2009/10:1 s 276.

Tabell 5.3 Kommunsektorns konsumtionsutgifter. Procentuell förändring.

	2009	2010	2011	2012
<u>BP10</u>				
Konsumtionsutgifter	3,2	1,8	-0,3	2,4
Konsumtionsvolym	0,5	0,5	-0,3	-0,2
Pris	2,7	1,2	0,0	2,6
Kostnadsvolym	0,3	0,4	-2,1	-0,8
<u>VP09</u>				
Konsumtionsutgifter	2,1	1,6	1,6	2,2
Konsumtionsvolym	0,5	0,3	-0,1	-0,2
Pris	1,6	1,2	1,7	2,4
Kostnadsvolym	-0,7	0,1	-0,4	-0,2

Figur 5.1 Prisindex för kommunal konsumtion. Procentuell förändring.

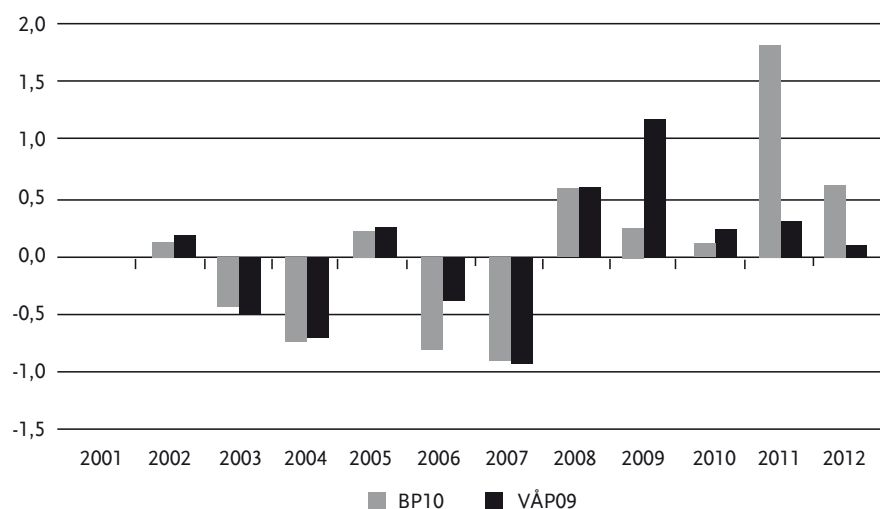


Kostnadsutvecklingen 2011 kommenteras inte i propositionen på annat sätt än att "Prognoserna för 2011 och 2012 baseras på att kommuner och landsting ska klara balanskravet, vilket innebär att kostnaderna anpassas till intäkterna."⁶⁰ Det innebär att "kostnadsvolymer" antas minska kraftigt 2011 utan att detta påverkar verksamhetsvolymen. Kostnadsvolymer avspeglar resursinsatsen i de kommunala verksamheterna - i första hand i form av arbetade timmar. Prognosen innebär att verksamhetsvolymen per arbetad timme förutsätts öka kraftigt 2011 (se figur 5.2). Grunden för den förändrade bedömningen av produktivitetens utvecklingen i kommunala verksamheter redovisas inte. Med samma produktivitetens utveckling 2011 och 2012 som i

⁶⁰ Prop. 2009/10:1 s. 278.

vårpropositionen skulle prognosen för konsumtionsutgifterna i budgetpropositionen vara cirka 13 miljarder kronor högre 2012 än vad som redovisas. Det innebär i sin tur att kommunsektorns samlade underskott skulle uppgå till cirka 10 miljarder kronor, det vill säga samma ekonomiska resultat som redovisades i vårpropositionen.

Figur 5.2 Konsumtionsvolym per resursinsats (produktivitet) i kommunal verksamhet. Procentuell förändring.



Källa: SCB och egna beräkningar

En ökad produktivitet i den offentliga sektorn, såsom den mäts av nationalräkenskaperna, innebär att personaltätheten i verksamheterna minskar.⁶¹ Kalkylen innebär att det krävs färre sysselsatta i kommunsektorn jämfört med bedömningen i vårpropositionen för att uppnå samma verksamhetsvolym. Mellan 2008 och 2012 förutses den kommunala sysselsättningen minska med drygt 50 000 personer. I vårpropositionens bedömning stannade sysselsättningsminskningen vid knappt 30 000 personer.

⁶¹ Konsumtionsvolymen per arbetad timme kan också öka genom att tjänster i växande grad köps från den privata sektorn. Det gäller till exempel friskolor och kooperativa dagis.

Tabell 5.4 Arbetade timmar och sysselsättning i kommunsektorn. Procentuell förändring respektive förändring i antal.

	2009	2010	2011	2012	2008-2012
<u>BP10</u>					
Timmar	-0,9	-0,0	-2,6	-1,0	-4,5
Sysselsatta	-21 000	-7 900	-21 900	-900	-51 700
<u>VP09</u>					
Timmar	-2,1	-0,1	-0,7	-0,2	-3,1
Sysselsatta	-21 600	-7 800	-7 400	9 300	-27 500

5.4 Slutsatser

Redovisningen av kommunsektorns finanser i budgetpropositionen har förbättrats i flera avseenden jämfört med vårpropositionen. Prognosen presenteras samlat i ett avsnitt. Det är angeläget att utvecklingsarbetet fortsätter för att öka tydligheten i presentationen av prognoserna. Exempelvis skiljer sig prognosen i budgetpropositionen i väsentliga avseenden från prognosen i vårpropositionen utan att orsaken till skillnaderna kommenteras eller förklaras. Den nya prognosen innebär att kommunsektorn som helhet antas klara balanskravet men inte kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Detta förutsätter emellertid en kraftig ökning av produktiviteten i de kommunala verksamheterna 2011. Regeringen varken kommenterar eller motiverar detta antagande, trots att produktivitetsökningen är en förutsättning för att kommunerna ska klara lagens krav om balans.

5.5 Rekommendationer

Regeringen bör fortsätta att utveckla redovisningen av kommunsektorns finanser i de ekonomiska propositionerna, bland annat genom att relatera prognoserna till såväl balanskravet som kravet på god ekonomisk hushållning. Eventuella gap mellan prognosen och kommunallagens krav bör lyftas fram och kommenteras.

Jämförelser med prognosen i föregående proposition är ett bra sätt att tydliggöra den aktuella bedömningen. Större skillnader bör förklaras.

Källförteckning

Riksdagstryck

- Proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.
Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.
Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.
Proposition 2009/10:2, *Hösttillsäggsbudget för 2009*.
Proposition 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition*.
Proposition 2008/09:100, *2009 års ekonomiska vårproposition*.
Kommunallagen, *lag (1991:900)*.
Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, *lag (1993:387)*.
Betänkande 2008/09:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*.

Övriga källor

- Ageing Report, (2009), *European Economy 2/2009*.
ESV, (2009), *Prognos – Statsbudgeten och de offentliga finanserna 2009:25*.
Finanspolitiska rådet, (2009a), *Svensk finanspolitik 2009*.
Finanspolitiska rådet, (2009b), *Kommentar till budgetpropositionen*.
Koen, V. och P. van den Noord, (2005), "Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting", No 417, *OECD Economics Department Working Papers*.
Regeringens skrivelse 2008/09:10, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.
RiR 2006:27, *Regeringens uppföljning av överskottsmålet*.
RiR 2007:22, *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – Regeringens redovisning*.
RiR 2007:26, *Regeringens redovisning av budgeteffekter*.
RiR 2008:15, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition*.

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

RiR 2008:30, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009.*

RiR 2009:14, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition.*

Sustainability Report, (2009), *European Economy* 9/2009.

Bilaga 1 Härledning av S2-indikatorn

Härledningen av den intertemporala budgetrestriktionen och S2-indikatorn bygger på en ekvation för nettoskuldens utveckling. I denna bilaga redovisas sambanden mer i detalj.⁶² Följande beteckningar används:

D = nettoskuld

R = nominell ränta

PB = primärt sparande, det vill säga skillnaden mellan inkomster exklusive kapitalinkomster och utgifter exklusive skuldräntor

Skuldekvation

$$D_t = D_{t-1} + R_t * D_{t-1} - PB_t = (1 + R_t) * D_{t-1} - PB_t \quad (1)$$

Vanligtvis sätts skulder och sparande i relation till BNP. Om gemener betecknar BNP-andelar och Y nominell BNP erhålls ur (1):

$$d_t = \frac{D_t}{Y_t} = (1 + R_t) * \frac{Y_{t-1}}{Y_t} * \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{PB_t}{Y_t} = \frac{(1 + R_t)}{(1 + \frac{\Delta Y}{Y_{t-1}})} * \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{PB_t}{Y_t} =$$

$$= (1 + r_t) * d_{t-1} - pb_t$$

där r anger "skillnaden" mellan nominell ränta och tillväxttaken för nominell BNP.

Om den tillväxtjusterade räntan, r , antas konstant erhålls genom upprepade insättningar:

$$d_2 = (1 + r) * d_1 - pb_2 = (1 + r)^2 * d_{t_0} - (1 + r) * pb_1 - pb_2$$

Etc.

$$d_t = (1 + r)^t * d_{t_0} - \sum_{i=t_0+1}^t (1 + r)^{t-i} * pb_i$$

som kan omformas till:

$$\frac{d_t}{(1 + r)^t} = d_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^t (1 + r)^{t-i} * pb_i}{(1 + r)^t} = d_{t_0} - \sum_{i=t_0+1}^t \frac{pb_i}{(1 + r)^i} \quad (2)$$

⁶² För en mer fyllig härledning, se European Economy no 4/2006, Annex II.

Sambandet (2) innebär att nuvärdet av den framtida skulden vid tidpunkten t är lika med skulden i utgångsläget minus nuvärdet av framtida primära överskott.

Den intertemporal budgetrestriktionen

Hållbarhetsvillkoret innebär att den framtida skulden inte tillåts växa obegränsat. Det innebär att:

$$d_{\infty} < m$$

för något bestämt värde på " m ". Eftersom $(1+r) > 0$ erhålls:

$$\frac{m}{(1+r)^t} \rightarrow 0 \quad \text{när} \quad t \rightarrow \infty$$

Om detta villkor sätts in i skuldekvationen (2) erhålls:

$$d_{t_0} - \sum_{i=t_0+1}^t \frac{pb_i}{(1+r)^i} = 0 \quad \text{när} \quad t \rightarrow \infty \quad (3)$$

Detta samband visar den intertemporal budgetrestriktion som måste gälla för att finanspolitiken ska betecknas som långsiktigt hållbar. Sambandet är utgångspunkten för beräkningen av S2-indikatorn. Indikatorn anger den permanenta förändring som krävs i förhållande till ett givet långsiktigt scenario med det primära sparandet pb_i för att skuldutvecklingen ska vara hållbar:

$$d_{t_0} - \sum_{i=t_0+1}^t \frac{(\overline{pb}_i + S2)}{(1+r)^i} = 0 \quad (4)$$

Skuldekvationen (2) ger också ett villkor för att en viss skuldnivå ska uppnås vid ett bestämt år T :

$$d_T = (1+r)^T * \left[d_{t_0} - \sum_{i=t_0+1}^T \frac{pb_i}{(1+r)^i} \right] \quad (5)$$

EG-kommissionen använder detta samband för att beräkna hur stor budgetförstärkning som krävs för att uppnå skuldgränsen på 60 procent av BNP ett specifikt år - vanligtvis 2050. Detta är den så kallade S1-indikatorn som används som ett komplement till S2-indikatorn i bedömningen av hållbarheten i medlemsstaternas finanspolitik. Det bör dock observeras att skuldnivån i detta fall avser den offentliga sektorns bruttoskuld, medan skuldekvationen i princip beskriver nettoskuldens utveckling. Beräkningen av S1 måste därför kompletteras med ett antagande om utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella tillgångar.

Bilaga 2 Begreppsförklaringar

Automatiska stabilisatorer

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

Balanstal

Det så kallade balanstalet i inkomstpensionen beräknas som kvoten mellan de samlade tillgångarna och pensionsskulden.⁶³ Det utgör således ett mått på pensionssystemets "soliditet". Om balanstalet är lägre än 1 ska enligt regelverket uppskrivningen av såväl utbetalda pensioner som intjänade pensionsrätter reduceras. Den begränsade indexeringen tillämpas så länge tillgångarna underskrider skulderna. Balanseringsmekanismen säkerställer pensionssystemets finansiella stabilitet.

Balanstalet fastställs med två års eftersläpning, eftersom det bygger på taxerade inkomster. Den svaga utvecklingen i ekonomin under perioden 2008–2010 innebär att balanseringsmekanismen aktiveras. Det är första gången detta inträffar sedan det reformerade pensionssystemet togs i bruk för tio år sedan. Balanstalet förväntas underskrida 1,0 åren 2010–2012, vilket innebär att utbetalda pensioner kommer att utvecklas svagare än vid en normal indexering under dessa år om inte kompenserande åtgärder vidtas.

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

⁶³ Tillgångarna i form av pensionsavgifter och behållningar i AP-fonderna beräknas 2008 uppgå till drygt 7 000 miljarder kronor. Den samlade pensionsskulden beräknas till ungefär samma belopp.

måste detta kompenseras med motsvarande överskott inom tre år. Balanskravet ska ses som ett minimikrav. Lagens krav på "god ekonomisk hushållning" förutsätter permanenta överskott.

Bruttonationalprodukt (BNP)

Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land.

Bruttoskuld

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) kan beräknas som statskulden + kommunsektorns skulder på kreditmarknaden – AP-fondernas innehav av statspapper.

Att skulden är konsoliderad innebär att inbördes skuldförhållanden mellan de olika delarna i den offentliga sektorn har eliminerats. Skuldmåttet används inom EU som ett mått på om medlemsländerna uppfyller Maastrichtvillkoren (se nedan).

Budgetproposition

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

Diskretionär finanspolitik

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

Ekonomisk vårproposition

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

Finansiell nettoförmögenhet

Finansiell nettoförmögenhet = finansiell nettoställning = finansiella tillgångar – skulder = –nettoskuld.

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

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

Finansiellt sparande

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

God ekonomisk hushållning

Kommunallagen kräver att kommuner och landsting skall ha god ekonomisk hushållning. 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.

Maastrichtvillkoren

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

Medelfristigt perspektiv

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

Nationalräkenskaperna (NR)

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

OECD

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

Offentlig sektor

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

Potentiell BNP

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

Saldomål

Se överskottsmål.

SCB

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

Stabilitets- och tillväxtpakten

Det regelverk som styr övervakningen av medlemsländernas finanspolitik inom ramen för EU-samarbetet. Enligt denna ska EU-länderna eftersträva ett finansiellt sparande i offentlig sektor som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig i intervallet från -1 procent av BNP till balans eller överskott. Det finansiella sparandet får dock normalt inte uppvisa underskott som är större än 3 procent av BNP, och den offentliga sektorns skulder får inte överstiga 60 procent av BNP.

Statsbudgeten

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

Statsbudgetens saldo = statens lånebehov med omvänt tecken

Statsbudgetens saldo utgörs av skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter. Ett positivt budgetsaldo, det vill säga ett budgetöverskott, innebär att statsskulden minskar. Om saldot är negativt föreligger ett budgetunderskott och därmed ett lånebehov, som gör att statsskulden ökar. Skillnaden mellan statens finansiella sparande och budgetsaldot är bland annat att inkomster och utgifter redovisas periodiserat i nationalräkenskaperna medan budgetsaldot redovisas kassamässigt (när pengarna betalas in eller ut). En annan skillnad är att försäljningar av offentligt ägda bolag påverkar budgetsaldot men inte det finansiella sparandet.

Strukturellt sparande (strukturellt saldo, konjunkturjusterat sparande)

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

Takbegränsade utgifter

De takbegränsade utgifterna är de offentliga utgifter som omfattas av utgiftstaket. De utgörs av statsbudgetens samtliga utgifter 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 utgifter exklusive statsskuldräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. Dessa utgifter kallas sammantaget för "takbegränsade utgifter". 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.

Bilaga 3 Rapporter inom granskningsstrategin Offentliga finanser

- RiR 2009:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition (2009-08-20)
- RiR 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag (2009-04-17)
- RiR 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009 (2008-12-12)
- RiR 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007 (2008-10-28)
- RiR 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (2008-09-29)
- RiR 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition (2008-08-14)
- RiR 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter (2007-11-22)
- RiR 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning (2007-11-19)
- RiR 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (2007-10-17)
- RiR 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi (2007-06-25)
- RiR 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006 (2007-06-11)
- RiR 2007:5 Regeringens skatteprognoser (2007-05-11)
- RiR 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter (2007-03-28)
- RiR 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsålet (2006-12-06)
- RiR 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna (2006-11-06)

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

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

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

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskol lärarens bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisionens årliga rapport
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisionens årliga rapport
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se