

RiR 2009:14

# Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

*Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska  
vårproposition*

ISBN 978 91 7086 187 1

RiR 2009:14

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Regeringen  
Finansdepartementet

Datum 2009-08-20  
Dnr 31-2009-0253

## Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2009 års ekonomiska vårproposition. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

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

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *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 Uppföljningen av överskottsmålet	15
2.1 Överskottsmålet – en kort historik	15
2.2 Indikatorer för måluppfyllelse	16
2.3 Slutsatser	22
2.4 Rekommendationer	23
3 Uppföljningen av utgiftstaket	25
3.1 Utgiftstakets funktion	25
3.2 Tidigareläggning av utgifter	26
3.3 Utgifter som redovisas utanför utgiftstaket	29
3.4 Slutsatser	30
3.5 Rekommendationer	30
4 Uppföljningen av balanskravet	31
4.1 Balanskravet och god ekonomisk hushållning	31
4.2 Splittrad redovisning av kommunsektorn	32
4.3 Oklar syn på balanskravet	33
4.4 Slutsatser	36
4.5 Rekommendationer	36
Källförteckning	37
Bilaga 1 Stödåtgärder efter budgetpropositionen för 2009	39
Bilaga 2 Pensionssystemets utgifter	45
Bilaga 3 Begreppsförklaringar	47
Bilaga 4 Granskningsrapporter inom strategin Offentliga finanser	53



# Sammanfattning

Sedan budgetpropositionen för 2009 presenterades har såväl den internationella som den svenska ekonomin försvagats kraftigt till följd av krisen på de finansiella marknaderna. Regeringen har vidtagit en mängd åtgärder för att stabilisera ekonomin. Åtgärderna har redovisats för riksdagen i ett antal propositioner sedan budgetpropositionen lades fram i september 2008. I vårpropositionen 2009 redovisar regeringen i sammanfattande texter och tabeller de tidigare beslutade åtgärderna liksom effekterna av ytterligare åtgärder som föreslås eller aviseras i vårpropositionen. Tillsammans med försämringen av den reala ekonomin innebär åtgärderna att de offentliga finanserna försvagats kraftigt jämfört med budgetpropositionen för 2009. För att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken är det i ett sådant läge av särskild vikt att uppföljningen av de budgetpolitiska målen presenteras på ett utförligt och tydligt sätt. Det är i kristider som regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket sätts på prov.

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.

Finanspolitiken styrs av tre övergripande kvantitativa 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.

De tre målen hänger nära samman och kompletterar varandra. Om utgiftstaket sätts på en alltför hög nivå ökar risken att överskottsmålet inte uppnås såvida inte skatteuttaget höjs. Om kommunsektorn inte klarar balanskravet måste statens finanser stärkas, antingen genom högre skatteuttag eller genom nedskärningar av de statliga utgifterna, för att överskottsmålet ska klaras. Det är därför viktigt att samtliga mål beaktas när finanspolitiken utformas.

## Iakttagelser och slutsatser

Den ekonomiska vårpropositionen ska ”ge ett relevant och allsidigt underlag för riktlinjerna om den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt”.<sup>1</sup> Det förutsätter bland annat att inriktningen av finanspolitiken tydligt relateras till de budgetpolitiska målen. Riksrevisionen konstaterar i denna granskning att regeringens redovisning av målavvikelserna är fortsatt bristfällig. Det är oklart i vilken utsträckning och på vilket sätt målen är styrande för inriktningen av finanspolitiken. En tydlig redovisning av målavvikelser och hur regeringen avser att reducera dessa är särskilt viktigt i ett läge där de offentliga finanserna är svaga. Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser kan sammanfattas i följande punkter:

- De indikatorer som regeringen använder för uppföljningen av *överskotts-målet* pekar samtidigt mot att målet underskrids och överskrids och ger därför en mycket begränsad vägledning för inriktningen av finanspolitiken. Regeringen anger inte vilken vikt respektive indikator har för utformandet av den övergripande inriktningen av ekonomiska politiken.
- Under de senaste åren har utgifter för Vägverkets och Banverkets amorteringar av lån i Riksgälden tidigarelagts. I vårpropositionen föreslår regeringen dessutom att ett extra statsbidrag till kommunerna avseende 2010 ska utbetalas 2009. Dessa tidigareläggningar ökar marginalen till *utgiftstaket* 2010 med 10 miljarder kronor och försvagar takets stramhet i förhållande till överskottsmålet. Konsekvenserna av dessa förslag är bristfälligt redovisade i vårpropositionen. Detsamma gäller motiven till att regeringen väljer att lägga vissa utgifter utanför utgiftstaket, exempelvis överföringen till stabilitetsfonden.
- Uppföljningen av *balanskravet* för kommuner och landsting är splittrad mellan flera olika avsnitt i vårpropositionen. Innebörden av den redovisade framskrivningen med stora underskott i kommunsektorn är svårtolkad. Sambandet med övriga budgetpolitiska mål är oklart.

## Riksrevisionens rekommendationer

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

- För att förtydliga uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserad bedömning av målavvikelsernas storlek uttryckt i miljarder kronor och klargöra de olika indikatorernas konsekvenser för statsskuldens utveckling på längre sikt.

---

<sup>1</sup> Prop. 2007/08:1 s 46.



- Eftersom målindikatorerna kan peka mot vitt skilda avvikelser från överskottsmålet bör regeringen förtydliga vilken vikt man fäster vid de olika indikatorerna i utformningen av finans- och budgetpolitiken.
- För att upprätthålla utgiftstakets disciplinerande funktion bör regeringen tydligt motivera varför en utgift redovisas utanför taket och avstå från redovisningstekniska förskjutningar av budgeteringsmarginalen mellan åren.
- Regeringen bör utveckla redovisningen av den kommunala ekonomin och ge en samlad bild av balanskravet i förhållande till utgiftstaket och överskottsmålet.
- Regeringen bör klargöra innebörden av prognoser där kommunsektorn förutses bryta mot balanskravet

Riksrevisionen vill också betona vikten av att regeringen presenterar en samlad bild av finanspolitiken med utgångspunkt från alla tre budgetpolitiska mål, där sambandet mellan de olika målen beaktas.



# 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 mål<sup>2</sup>:

- *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 Statskuldsräntor 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, medan lagens krav på ”god ekonomisk hushållning” förutsätter permanenta överskott.

Tillsammans med ett finansiellt stabilt pensionssystem bildar de tre målen en effektiv ram för utformningen av en förtroendeskapande och uthållig finanspolitik. Det finns emellertid oklarheter kring målen, vilket begränsar transparensen i regeringens redovisning av finanspolitiken:

- Målen definitioner bygger på olika redovisningsprinciper.
- Sambandet mellan målen är oklart.<sup>3</sup>
- Överskottsmålet är svårt att följa upp.
- Målen följs inte upp i en gemensam ram där sambanden mellan målavvikelsena framgår och konsekvenserna för inriktningen av finanspolitiken beskrivs på ett tydligt sätt.

---

<sup>2</sup> Termerna ”budgetpolitiska mål” och ”finanspolitiska mål” används omväxlande med samma innebörd.

<sup>3</sup> Se till exempel RiR 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning.

Sedan budgetpropositionen för 2009 presenterades har såväl den internationella som den svenska ekonomin försvagats kraftigt till följd av krisen på de finansiella marknaderna. Regeringen har vidtagit en mängd åtgärder för att stabilisera ekonomin. Åtgärderna har redovisats för riksdagen i ett antal propositioner sedan budgetpropositionen lades fram i september 2008. I vårpropositionen 2009 redovisar regeringen i sammanfattande texter och tabeller de tidigare beslutade åtgärderna liksom effekterna av ytterligare åtgärder som föreslås eller aviseras i vårpropositionen. Tillsammans med försämringen av den reala ekonomin innebär åtgärderna att de offentliga finanserna försvagats kraftigt jämfört med budgetpropositionen för 2009. För att upprätthålla förtroendet för ramverket och finanspolitiken är det i ett sådant läge av särskild vikt att uppföljningen av de budgetpolitiska målen presenteras på ett utförligt och tydligt sätt. Det är i kristider som regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket sätts på prov.

Syftet med denna granskningsrapport är att bedöma hur det finanspolitiska ramverket tillämpas och hur de finanspolitiska målen följs upp och redovisas i vårpropositionen 2009. Den övergripande frågeställningen är om regeringen följt upp de budgetpolitiska målen och redovisat målavvikelsena på ett tydligt sätt så att motiven för inriktningen av finanspolitiken framgår klart. En utgångspunkt för granskningen är de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till regeringen i tidigare rapporter.<sup>4</sup> En annan utgångspunkt är regeringens egna utfästelser om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringen har uttryckt en ambition att förtydliga uppföljningen av de finanspolitiska målen och redovisningen till riksdagen och allmänheten i syfte att stärka ramverket och förtroendet för finanspolitiken. Nyligen presenterades en promemoria från Finansdepartementet med förslag att göra utgiftstaket obligatoriskt enligt budgetlagen.<sup>5</sup> Därtill har direktiv till en bredare översyn av lagen beslutats. Det pågår också en översyn av det finanspolitiska ramverket inom Finansdepartementet.

Regeringens hantering av de budgetpolitiska målen behandlas i tur och ordning i kapitel 2–4. I kapitel 2 beskrivs uppföljningen av överskottsmålet med de olika indikatorer som regeringen använder. Uppföljningen av utgiftstaket, som behandlas i kapitel 3, är värd särskild uppmärksamhet eftersom regeringen har en viss frihet att välja hur en åtgärd ska redovisas i förhållande till taket. Sådana möjligheter finns i betydligt mindre utsträckning vad gäller överskottsmålet och balanskravet (som behandlas i kapitel 4), eftersom båda dessa mål styrs av externa redovisningsprinciper. Bilaga 1 ger en översikt av regeringens åtgärder med anledning av krisen och en sammanställning av åtgärdernas effekter på finansiellt sparande och budgeteringsmarginal. I

---

<sup>4</sup> Se bilaga 4 för en förteckning av de rapporter som publicerats inom granskningsstrategin "Offentliga finanser".

<sup>5</sup> Ds 2009:10. Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak.

bilaga 2 beskrivs effekterna på de budgetpolitiska målen av skillnaden mellan regeringens och Ekonomistyrningsverkets beräkning av pensionsutgifterna. Vissa termer och begrepp som används i rapporten förklaras i bilaga 3.



## 2 Uppföljningen av överskottsmålet

---

### Slutsatser och rekommendationer:

De indikatorer som regeringen använder för uppföljningen av överskottsmålet pekar mot vitt skilda målavvikelser. Indikatorerna ger därför mycket begränsad vägledning för inriktningen av finanspolitiken. Regeringen bör förtydliga hur indikatorerna ska tolkas och hur de används för inriktningen av finans- och budgetpolitiken.

---

### 2.1 Överskottsmålet – en kort historik

Målet om ett överskott i de offentliga finanserna formulerades första gången i budgetpropositionen för 1997.<sup>6</sup> Prognoserna i propositionen pekade mot en fortsatt snabb förbättring av det finansiella sparandet under perioden 1997–2000 från bottennivån 1993 med ett underskott på drygt 12 procent av BNP. De uppsatta målen att underskottet inte skulle överstiga 3 procent av BNP 1997 och att de offentliga finanserna skulle vara i balans 1998 föreföll kunna nås. För 1999 och 2000 prognostiserades överskott motsvarande cirka 1 respektive 2 procent av BNP.

I propositionen redovisade regeringen en rad motiv för att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna på längre sikt. Man framhöll att Sverige under efterkrigstiden förenade full sysselsättning och stigande reallöner med låg inflation och starka offentliga finanser. Offentligfinansiella överskott är viktiga för att kunna finansiera framtida investeringar utan omfattande underskott i bytesbalansen. Regeringen pekade också på framtida utgifter i pensionsystemet. Slutligen betonades vikten av att undvika alltför stora underskott i lågkonjunktur, särskilt mot bakgrund av de svenska statsfinansernas starka konjunkturkänslighet. Regeringen preciserade emellertid inte vilken nivå på överskottet som borde eftersträvas.

I vårpropositionen 1997 återkom regeringen med ett konkret förslag till överskottsmål.<sup>7</sup> Efter en gradvis anpassning 1999 och 2000 skulle målet för överskottet från och med 2001 vara 2 procent av BNP. Målet skulle gälla i genomsnitt över en konjunkturcykel. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.<sup>8</sup>

Prognoserna i budgetpropositionen för 1999 visade att de fastställda målen för de offentliga finanserna sannolikt skulle komma att överskridas

---

<sup>6</sup> Prop. 1996/97:1 s. 41.

<sup>7</sup> Prop. 1996/97:150 s. 82.

<sup>8</sup> Bet. 1996/97 FiU20.

med råge. Regeringen föreslog därför att målet skulle sättas till 2 procent av BNP redan från 2000.<sup>9</sup>

År 2004 beslutade EU:s statistikorgan Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet ska redovisas i hushållssektorn. Dessförinnan hänfördes premiepensionen till den offentliga sektorn. Den ändrade redovisningstekniken skulle gälla från och med april 2007. Förändringen minskade det redovisade offentliga sparandet med cirka en procent av BNP. I vårpropositionen 2007 föreslog därför regeringen att målet för det finansiella sparandet skulle justeras från 2 till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, vilket riksdagen beslutade. Denna målnivå gäller tills vidare.<sup>10</sup>

## 2.2 Indikatorer för måluppfyllelse

Skälet till att överskottsålet är angivet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är att de offentliga finanserna påverkas av konjunkturläget. Ett relativt högt skatteuttag och höga offentliga utgifter medför att det finansiella sparandet i offentlig sektor stärks i en högkonjunktur när skatteinkomsterna är höga och utgifterna för till exempel arbetslöshet är låga. I en lågkonjunktur försvagas i stället de offentliga finanserna. Variationerna i den offentliga sektorns sparande bidrar till att dämpa konjunktrens effekter på hushållens disponibla inkomster och konsumtionsutgifter. Starka så kallade automatiska stabilisatorer är en önskvärd egenskap i de offentliga finanserna, men innebär samtidigt stora variationer i den offentliga sektorns sparande. Om överskottsålet vore utformat som ett bestämt sparande varje enskilt år, skulle måluppfyllelse bara kunna åstadkommas genom en expansiv finanspolitik under högkonjunktur, när sparandet överstiger målet, och åtstramning under lågkonjunktur för att öka sparandet. En sådan politik skulle förstärka konjunktursvängningarna. Formuleringen av målet som ett genomsnitt minskar risken för en "procyklisk" finanspolitik.

Målformuleringen förutsätter i princip att längden på en konjunkturcykel preciseras för att avvikelserna från målet ska kunna beräknas. Regeringen har emellertid valt att inte göra detta eftersom längden på en konjunkturcykel inte går att fastställa med säkerhet. I stället bedöms målavvikelsena med hjälp av ett antal indikatorer.<sup>11</sup> De tre indikatorer som används beskrivs i följande avsnitt.

---

<sup>9</sup> Prop. 1998/99:1 s. 51.

<sup>10</sup> Prop. 2006/07:100 s. 86. I de långsiktiga kalkyler som presenteras i de ekonomiska propositionerna antas överskottsålet (vanligtvis) gälla till och med 2015. Detta har dock karaktären av ett beräkningstekniskt antagande snarare än ett politiskt beslut.

<sup>11</sup> Se till exempel 2009 års ekonomisk vårproposition, prop. 2008/09:100, s. 157.



### 2.2.1 2000-indikatorn

2000-indikatorns värde ett visst år visar det genomsnittliga finansiella sparandet i offentlig sektor i procent av BNP från 2000. Exempelvis anger indikatorn 2012 det genomsnittliga sparandet för perioden 2000–2012. Indikatorn har karaktären av ett mål för förändringen av den offentliga sektorns (finansiella) nettoförmögenhet från 2000, eftersom den mäter det ackumulerade sparandet.<sup>12</sup> Med de prognoser som redovisas i vårpropositionen 2009 klaras överskotts målet på 1 procent av BNP fram till och med 2009 enligt denna indikator. Däremot klaras inte målet i det medelfristiga budgetperspektivet till och med 2012 då indikatorns värde endast uppgår till 0,2.

Tabell 2.1. 2000-indikatorn. Procent av BNP.

	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	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
<b>Genomsnitt från 2000</b>	<b>3,7</b>	<b>2,7</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>

Källa: Prop. 2008/09:100.

### 2.2.2 7-årsindikatorn

7-årsindikatorns värde ett visst år visar det genomsnittliga finansiella sparandet i offentlig sektor i procent av BNP för en period som omfattar 7 år. Det aktuella året är mittpunkt i genomsnittsberäkningen. Indikatorns värde 2008 beräknas således som det genomsnittliga sparandet för perioden 2005–2011. Till skillnad från 2000-indikatorn bygger genomsnittsberäkningen i 7-årsindikatorn inte på det faktiska sparandet, utan på ett justerat sparande där ”större engångseffekter” rensats bort. Engångseffekterna kan uppgå till betydande belopp, vilket framgår av tabell 2.2. Eftersom det 7-åriga medelvärdet anges för mittpunkten i tidsintervallet kommer finanspolitikens inriktning i det medelfristiga perspektivet att utvärderas med indikatorns värde 2009 som omfattar perioden 2006–2012.<sup>13</sup>

Av tabell 2.2 framgår att 7-årsindikatorn visar att överskotts målet uppfylls fram till 2009 (indikatorvärden för åren 2003–2006 i tabellen). Utvecklingen framöver pekar mot en mer problematisk situation med betydande målavvikelse i det medelfristiga perspektivet. Indikatorns värde för 2009 visar att

<sup>12</sup> Den finansiella nettoförmögenheten värderas i SCB:s finansräkenskaper till marknadspris, vilket innebär att den även påverkas av värdförändringar på till exempel statens innehav av aktier eller den del av statsskulden som är denominerad i utländsk valuta.

<sup>13</sup> År 2008 är det senaste utfallsåret från nationalräkenskaperna (NR). Det senaste utfallet för 7-årsindikatorn avspeglas därför i värdet för 2005, som baseras på det finansiella sparandet under perioden 2002-2008.

7-årsperioden 2006–2012 präglas av ett genomsnittligt *underskott* motsvarande 0,5 procent av BNP.

**Tabell 2.2.** 7-årsindikatorn. Procent av BNP.

	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	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
Engångseffekter	-0,5	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,5	0,0	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Justerat sparande	3,2	1,7	-1,4	-1,2	0,2	1,6	2,4	3,8	2,3	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
<b>Centrerat 7-årigt medelvärde</b>				<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,5</b>			

Källa: Prop. 2008/09:100 samt egna beräkningar.

### 2.2.3 Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet utgör en uppskattning av den offentliga sektorns underliggande finansiella sparande i ett "normalt" konjunkturläge. Konjunkturläget mäts med det så kallade BNP-gapet, som visar skillnaden mellan faktisk och normal ("potentiell") BNP, det vill säga BNP rensad från konjunkturvariationer. Regeringens beräkning av strukturellt sparande bygger på att en förändring av BNP med 1 procent påverkar de offentliga finanserna med ett belopp motsvarande 0,55 procent av BNP.

#### Exempel:

Om skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP uppgår till -2 procent ett visst år befinner sig ekonomin i en (mild) lågkonjunktur. Om det finansiella sparandet samtidigt uppgår till 0 procent av BNP beräknas det strukturella sparandet till ca 1 procent<sup>14</sup>. Det innebär att målet klaras mätt med denna indikator trots att det faktiska sparandet understiger 1 procent av BNP.

Det strukturella sparandet är starkare än det faktiska sparandet när ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur. När konjunkturen normaliseras kommer den offentliga sektorns finanser att stärkas automatiskt. Det omvända gäller efter en högkonjunktur, där stora överskott snabbt smälter samman när konjunkturen mattas av. I regeringens beräkning av det strukturella sparandet görs, utöver justeringen för konjunkturläget, också att justeringar för dels "större engångseffekter", dels "extraordinära kapitalskatter".

Tabell 2.3 visar att det strukturella sparandet inte understiger 1 procent av BNP något år under prognosperioden 2009–2012. Kalkylerna i vårproposi-

<sup>14</sup> Faktiskt sparande - 0,55 x BNP-gap = 0 - 0,55 x (-2) = 1,1.

tionen pekar således på att den redovisade finanspolitiken, mätt med denna indikator, snarast medför starkare offentliga finanser än vad som är nödvändigt för att nå överskottsmålet.

**Tabell 2.3.** Strukturellt sparande. Procent av BNP.

	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	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
Konjunkteffekter	-0,4	0,7	0,5	0,6	0,1	-0,4	-1,2	-1,0	1,0	3,9	4,8	4,3	3,4
Engångseffekter	-0,5	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,5	0,0	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Kapitalskatter	-0,9	-0,1	0,2	0,2	0,1	-0,2	-0,5	-0,8	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Strukturellt sparande</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>2,0</b>	<b>3,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>

Källa: Prop. 2008/09:100 samt egna beräkningar

#### 2.2.4 Målavvikelser

Tabell 2.4 visar avvikelserna från överskottsmålet baserat på de olika indikatorerna. Tolkningen av målavvikelserna kompliceras av att 7-årsindikatorn beräknas som ett centrerat medelvärde, medan 2000-indikatorn för ett visst år avser genomsnittet räknat från 2000. 7-årsindikatorns värde måste därför avläsas med tre års tidsförskjutning.<sup>15</sup>

**Tabell 2.4.** Målavvikelser i procent av BNP.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2000-indikatorn	+2,7	+1,7	+0,3	-0,3	-0,3	-0,1	+0,1	+0,5	+0,6	+0,1	-0,3	-0,6	-0,8
7-årsindikatorn				-0,1	+0,0	+0,1	-0,1	-0,5	-0,9	-1,5			
Strukturellt sparande	+1,0	+1,3	-1,6	-1,4	-0,6	0,0	-0,3	+1,0	+2,3	+0,2	0,0	+0,2	+0,4

Källa: Egna beräkningar.

Av tabellen framgår att samtliga indikatorer visar att överskottsmålet klaras precis eller överskrids 2008, som är det senaste året med utfall från national

<sup>15</sup> I Årsredovisning för staten 2008 jämförs värdena 2008 för 2000-indikatorn och det strukturella sparandet med 7-årsindikatorns värde för 2008 vid avstämningen av överskottsmålet till och med 2008. Det innebär att prognoser för åren 2009–2012 tas med i bedömningen av målavvikelsen för åren 2006, 2007 och 2008. I texten anges att det är prognosen i vårpropositionen som används i beräkningen av 7-årsindikatorn, men prognosvärdena framgår inte av årsredovisningen. Detta förfarande, som även användes i Årsredovisning för staten 2007, har kritiserats av såväl riksdagen (Bet. 2008/09:FiU26 Årsredovisning för staten 2008) som Riksrevisionen (RiR 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007).

räkenskaperna (värdet 2005 för 7-årsindikatorn).<sup>16</sup> Överskridandet är särskilt stort om avvikelsen mäts med det strukturella sparandet.

För prognosåren är skillnaden mellan målavvikelseerna mätt med det strukturella sparandet och genomsnittsindikatorerna mycket stor. Medan det strukturella sparandet visar på ett överskridande av målet pekar genomsnittsindikatorerna mot ett underskridande, som är särskilt markant för 7-årsindikatorn (värdet 2009 omfattar perioden 2006–2012).

Syftet med indikatorerna är ytterst att utvärdera om finanspolitiken behöver korrigeras för att nå överskotts målet. Positiva avvikelser visar att det finns ett utrymme för ofinansierade reformer utan att målet åsidosätts, medan negativa avvikelser visar att det föreligger ett behov att stärka de offentliga finanserna genom skattehöjningar och/eller utgiftsminskningar. I vilken takt ett beräknat reformutrymme bör utnyttjas, eller budgetförstärkningar genomföras, beror på konjunkturläget, vilket understryks i regeringens analyser. Det kan vara olämpligt att alltför snabbt utnyttja ett reformutrymme under en högkonjunktur, liksom det kan vara olämpligt att genomföra kraftfulla åtstramningar under en lågkonjunktur även om målet underskrids. En förutsättning för dessa bedömningar är emellertid att storleken på målavvikelsen kan fastställas.

Ett problem med att redovisa målavvikelseerna i procent av BNP är att beräkningen av indikatorernas värden omfattar olika långa tidsperioder. Det försvårar jämförelsen mellan indikatorerna och gör att tolkningen av avvikelserna blir oklar. En målavvikelse 2008 på 0,5 procentenheter är väsentligt större om den avser 2000-indikatorn än om den avser det strukturella sparandet. I själva verket är avvikelsen uttryckt i miljarder kronor nio gånger större eftersom 2000-indikatorns värde 2008 avser ett genomsnitt som beräknas över nio år!

Ett sätt att tydligare koppla målavvikelseerna till reformutrymme och besparingsbehov är att räkna om avvikelserna till miljarder kronor. En sådan omräkning redovisas i tabell 2.5. Beräkningen har gjorts så att målavvikelsen uttryckt i procentenheter, det vill säga de värden som redovisas i tabell 2.4, multipliceras med det aktuella årets BNP och dessutom med det antal år som genomsnittsberäkningen omfattar.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Det bör betonas att även ett flerårigt överskridande av överskotts målet kan vara problematiskt, eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt – inte som en nedre gräns. Ett överskridande av målet innebär att skatteuttaget är högre eller utgifterna är lägre än vad som är nödvändigt för att klara målet. Se RiR 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition.

<sup>17</sup> Omräkningen kan göras på olika sätt, men slutsatserna påverkas inte på något avgörande sätt av metodvalet.

### Exempel:

Målavvikelsen 2010 för 2000-indikatorn uppgår till -0,3 procent av BNP. 0,3 procent av BNP 2010 motsvarar 9,2 miljarder kronor. Eftersom indikatorn omfattar ett genomsnitt från 2000, det vill säga 11 år, blir den totala avvikelsen  $11 \times 9,2 \approx 101$  miljarder kronor. Den tekniska tolkningen är att de offentliga finanserna skulle behöva förstärkas med motsvarande belopp 2010 för att uppnå ett genomsnittligt överskott på 1 procent av BNP för perioden 2000–2010. Om anpassningen till målet genomförs under åren 2010–2012 behöver överskottet i de offentliga finanserna överskrida 1 procent av BNP med 34 miljarder kronor ( $101/3$ ) varje år. Ju längre tidsperiod för anpassningen, desto lägre överskjutande överskott krävs varje år.

Tabell 2.5. Målavvikelser. Miljarder kronor.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Genomsnitt från 2000	+62	+80	+24	-29	-41	-15	+25	+112	+164	+45	-101	-235	-346
7-årsindikatorn				-13	+1	+18	-20	-102	-209	-308			
Strukturellt sparande	+23	+31	-39	-35	-17	-1	-8	+29	+73	+8	0	+8	+13

Källa: Egna beräkningar.

En utvärdering av måluppfyllelsen 2008, som är det sista året med utfall från NR, visar att målet överskreds mätt med samtliga indikatorer (7-årsindikatorn ska läsas av 2005) men att graden av överskridande varierar kraftigt beroende på vilken indikator som används. 2000-indikatorn visar det största överskridandet (164 miljarder kronor) och 7-årsindikatorn det minsta (18 miljarder kronor). Däremellan ligger det strukturella sparandet med ett överskridande på 73 miljarder kronor.

Vad gäller den redovisade inriktningen av finanspolitiken fram till 2012 visar 2000-indikatorn en negativ avvikelse från överskottsmålet motsvarande 346 miljarder kronor. Det innebär inte att de offentliga finanserna nödvändigtvis bör stramas åt med motsvarande belopp under prognosperioden. Avvikelsen är så pass stor att en sådan inriktning av finanspolitiken knappast är möjligt utan att allvarligt skada den ekonomiska återhämtningen. Men det innebär att överskotten förr eller senare måste överstiga 1 procent av BNP med motsvarande belopp för att överskottsmålet ska vara uppfyllt mätt med 2000-indikatorn. Bilden av målavvikelsen ändras givetvis om prognoserna ändras eller om regeringen vidtar ytterligare åtgärder under perioden 2010–2012.

Motsvarande beräkning av målavvikelsen för 7-årsindikatorn fram till 2012 ger ett underskott i förhållande till målet med 308 miljarder kronor. De slutsats-

er om finanspolitikens inriktning som baseras på denna indikator blir något annorlunda. Till skillnad från 2000-indikatorn kommer 7-årsindikatorn att "glömma" negativa målavvikelser efterhand. Det är fullt möjligt att undvika kompenserande överskott utöver målet genom att avvakta med budgetförstärkningen tillräckligt många år. Med överskott motsvarande 1 procent av BNP åren efter 2012 skulle 7-årsindikatorn 2016 (genomsnittet för perioden 2013–2019) indikera att målet uppfylls, medan 2000-indikatorn fortfarande skulle visa på ett underskridande av målet med närmare 350 miljarder kronor.<sup>18</sup> Skillnaden är att statskulden vore 350 miljarder kronor högre om finanspolitiken styrdes på detta sätt av 7-årsindikatorn.

Det strukturella sparandet har över huvud taget inget "minne". En målavvikelse ett visst år är "förlåten" om det strukturella sparandet året därpå uppgår till 1 procent av BNP. Ett sådant mått ger ingen bra indikation på ett mål som avser ett genomsnitt över flera år (en konjunkturcykel). Även om längden på en konjunkturcykel kan variera och är svår att bestämma entydigt, så är den under alla omständigheter längre än ett år. Ett strukturellt sparande på 1 procent ett visst enskilt år är således inte detsamma som att överskotts-målet är uppfyllt.

## 2.3 Slutsatser

De indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet kan visa olika värden för målavvikelserna, vilket tidigare har påpekats av Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet.<sup>19</sup> Målavvikelserna omräknade till miljarder kronor varierar kraftigt såväl vid en historisk utvärdering av finanspolitiken fram till 2008 som vid den redovisade finanspolitiken fram till 2012. De båda genomsnittsindikatorerna visar på stora underskridanden för samtliga prognosår, medan det strukturella sparandet visar på ett överskridande.

Det förefaller svårt att få någon egentlig vägledning för inriktningen av finanspolitiken av indikatorer som visar så pass olika värden på måluppfyllelsen. Även de båda genomsnittsindikatorerna kan ge vitt skilda budskap om kraven på finanspolitiken på längre sikt. Med 7-årsindikatorn är det möjligt att "vänta ut" underskottsåren 2009–2012, eftersom dessa så småningom faller ut ur indikatorberäkningen. 2000-indikatorn har å andra sidan ett "oändligt" minne, vilket förutsätter att alla tidigare målavvikelser måste kompenseras för att målet ska nås. Beroende på vilken indikator som tillmäts störst vikt kan skillnaden i statskuld mot slutet av innevarande decennium uppgå till 350 miljarder kronor.

<sup>18</sup> Tankeexperimentet förutsätter att målet upprätthålls på 1 procent av BNP efter 2012.

<sup>19</sup> Se till exempel RiR 2008:30 och "Svensk Finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009".

## 2.4 Rekommendationer

- För att förtydliga uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserad bedömning av målavvikelsestörrelser uttryckt i miljarder kronor.
- Eftersom målindikatorerna kan peka mot vitt skilda avvikelser från överskottsmålet bör regeringen förtydliga vilken vikt man fäster vid de olika indikatorerna i utformningen av finans- och budgetpolitiken.
- Regeringen bör klargöra de olika indikatorernas konsekvenser för statsskuldens utveckling på längre sikt.





## 3 Uppföljningen av utgiftstaket

---

### Slutsatser och rekommendationer:

Skälen till att nya utgifter läggs utanför utgiftstaket är bristfälligt redovisade. Detsamma gäller konsekvenserna av förtida amorteringar av infrastrukturlån och redovisningen av det tillfälliga konjunkturstödet till kommunsektorn. För att upprätthålla utgiftstakets disciplinerande funktion bör regeringen tydligt motivera varför en utgift redovisas utanför utgiftstaket och avstå från redovisningstekniska förskjutningar av budgeteringsmarginalen mellan budgetåren.

---

### 3.1 Utgiftstakets funktion

Utgiftstaket för staten är en central komponent i det finanspolitiska ramverket. Det omfattar statsbudgetens samtliga utgiftsområden förutom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. Dessutom ingår ålderspensions-systemets utgifter under utgiftstaket.<sup>20</sup>

Taket fyller två funktioner i den finanspolitiska styrningen. För det första utgör taket en tydlig och skarp restriktion för statens utgifter och framtvingar prioriteringar mellan olika utgiftsändamål i beredningen och genomförandet av statsbudgeten. Utgiftstaket förhindrar bland annat att tillfälligt höga inkomster i en högkonjunktur utnyttjas till permanent högre utgifter.<sup>21</sup> För att ett beslutat utgiftstak ska fylla en disciplinerande funktion krävs fasta principer för budgetredovisningen. En sådan är principen om bruttoredovisning, som bland annat förhindrar att utgifter omvandlas till skattekontokrediteringar i syfte att vidga utrymmet under ett beslutat utgiftstak. En annan möjlighet att undvika ett överskridande av utgiftstaket utan att behöva vidta besparingsåtgärder är att förskjuta utbetalningar av bidrag över ett årsskifte.

För det andra är, enligt regeringen<sup>22</sup>, 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 på medellång sikt om överskottsmålet ska klaras och skatteuttaget ges en önskvärd inriktning. De takbegränsade utgifterna och de offentliga utgifterna såsom de redovisas i finansiellt sparande enligt nationalräkenskaperna (NR) skiljer sig emellertid

---

<sup>20</sup> Förutom utbetalningarna av premiepensionen som numera räknas som uttag av privat sparande.

<sup>21</sup> De senaste åren har användningen av skattekontokrediteringar minskat kraftigt.

<sup>22</sup> Se till exempel prop. 2008/09:100, s. 64.

innehållsmässigt i väsentliga avseenden, vilket försvagar utgiftstakets betydelse för överskotts målet. En sådan skillnad är att de kommunala utgifterna, som är en del av de totala offentliga utgifterna, inte ingår i de takbegränsade utgifterna.<sup>23</sup> Men skillnader finns även vad gäller de statliga utgifterna. Till exempel ingår utgifter för statsskuldräntor i beräkningen av finansiellt sparande, medan de ligger utanför taket. Det innebär att en ökning av räntekostnaderna inte begränsar utrymmet för andra utgifter trots att det finansiella sparandet försämras. Även vissa utgifter inom ramen för Riksgäldskontorets nettoutlåning, som ligger utanför utgiftstaket, påverkar det finansiella sparandet. Det gäller i första hand investeringar i infrastruktur. Samtidigt finns exempel på utgifter som begränsas av utgiftstaket utan att de påverkar finansiellt sparande. Kapitaltillskott till statliga bolag redovisas normalt under utgiftsområde 24 Näringsliv, som ligger under utgiftstaket. Kapitaltillskott påverkar emellertid inte det finansiella sparandet eftersom en ökad statsskuld balanseras av ökade finansiella tillgångar i form av aktier.

Som framgått finns väsentliga skillnader mellan de takbegränsade utgifterna och de utgifter som påverkar finansiellt sparande. Om utgiftstaket ska vara ett verktygsfullt medel för att nå överskotts målet ställs därför mycket stora krav på en tydlig redovisning av hur olika åtgärder påverkar de takbegränsade utgifterna och utgiftstakets stramhet i förhållande till överskotts målet. I avsnitt 3.2 och 3.3 redovisas några exempel där regeringens motiveringar varit oklara eller alltför knapphändiga enligt Riksrevisionens bedömning.

## 3.2 Tidigareläggning av utgifter

### 3.2.1 *Förtida amorteringar*

Amorteringar av myndigheters lån i Riksgäldskontoret har ingen effekt på budgetsaldo eller finansiellt sparande. Amorteringen är en inomstatlig transaktion där Riksgäldskontorets nettoutlåning minskar med samma belopp som belastar de anslag varifrån amorteringen sker. En tidigareläggning av amorteringar skapar emellertid ett utrymme under utgiftstaken under kommande år om inte taken justeras ned i motsvarande grad. Förtida amorteringar innebär att utgiftstakens relation till överskotts målet förändras.

I tilläggsbudget 2 för 2007 och i tilläggsbudget 2 för 2008 tillfördes Vägverket och Banverket 10 respektive 25 miljarder kronor för att i förtid

---

<sup>23</sup> De allmänna statsbidragen till kommuner och landsting motsvarar 2009 till 13 procent av skatteintäkterna.

amortera lån i Riksgäldskontoret för infrastrukturinvesteringar.<sup>24</sup> Enligt regeringens beräkningar "frigjorde" amorteringen 2007 1,2 miljarder kronor per år under de kommande åren för Vägverkets och Banverkets investeringar och konsumtion.<sup>25</sup> Den förtida amorteringen på 25 miljarder 2008 föranledde däremot en minskning av Vägverkets och Banverkets anslag med cirka 2 miljarder kronor per år under de kommande åren. I detta fall ökade således inte den förtida amorteringen utrymmet för nya utgifter på Vägverkets och Banverkets anslag. Men eftersom utgiftstaken inte justerades ned frigjordes ett generellt utgiftsutrymme under taken de kommande åren. Riksrevisionen har tidigare påpekat att om utgiftstakens relation till överskottsmålet ska vara oförändrad borde dessa amorteringar ha följts av en nedjustering av utgiftstaken åren därefter.<sup>26</sup> Det framgår inte av vårpropositionen eller av tidigare propositioner om lättningen i utgiftsrestriktionen bedöms vara förenlig med överskottsmålet.

### 3.2.2 Statsbidrag till kommunsektorn

I vårpropositionen 2009 föreslog regeringen en engångshöjning av statsbidragen till kommunsektorn med 7 miljarder kronor, det så kallade tillfälliga konjunkturstödet till kommuner och landsting. Bidraget ska användas under 2010, men betalas ut från statsbudgeten redan i december 2009. Regeringens motivering är att marginalen till utgiftstaket är större 2009 än 2010. Marginalen till taket blir således 7 miljarder kronor lägre 2009 och 7 miljarder kronor högre nästa år, än om statsbidraget hade redovisats på det år som det avser.<sup>27</sup> I vårpropositionen 2007 framhöll regeringen bland annat att "[ö]ppenheten och jämförbarheten kan vidare försvagas om redovisningsregler ändras för att kringgå det beslutade utgiftstaket, exempelvis genom att utbetalningar av bidrag m.m. tidigareläggs eller senareläggs vid årets slut."<sup>28</sup> Enligt Riksrevisionen ligger regeringens hantering av det extra statsbidraget

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Prop. 2007/08:01 s. 35.

<sup>26</sup> Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009, RiR 2008:30. Även finansutskottet har påpekat att dessa åtgärder har ökat utrymmet under taken åren därefter och att budgetsaldot och det finansiella sparandet försämras om detta utrymme tas i anspråk (bet. 2008/09:FiU20 s. 84).

<sup>27</sup> Det kan noteras att balanskravet bygger på den kommunala redovisningen, där det extra statsbidraget redovisas på 2010. Regeringen har antagit att nationalräkenskaperna, i likhet med statsbudgeten, kommer att redovisa det extra statsbidraget på 2009, medan Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket i sina prognoser lägger bidraget på 2010. Diskrepansen mellan de olika redovisningssystemen (statsbudget, nationalräkenskaper, kommunalekonomisk) förutsätter att åtgärdernas effekter på de budgetpolitiska målen presenteras utförligt och tydligt. Se avsnitt 4.2.

<sup>28</sup> Prop. 2006/07:100, s. 92.

mycket nära ett sådant förfarande. Finanspolitiska rådet karaktäriserar redovisningen som "missvisande".<sup>29</sup>

### 3.2.3 Sammanfattning

Sammantaget innebär de redovisade åtgärderna att budgeteringsmarginalen förskjuts mellan åren. 2007 och 2008 blev marginalen 10 respektive 24 miljarder kronor lägre till följd av de tidigare lagda amorteringarna av infrastrukturlån i Riksgäldskontoret. Även 2009 kommer budgeteringsmarginalen att påverkas negativt till följd av den tidigare lagda utbetalningen av bidraget till kommunsektorn. Åren därefter har utgiftsutrymmet i stället blivit större. År 2010 ökar budgeteringsmarginalen med drygt 10 miljarder kronor. Utan förutida amorteringar och bidragsutbetalningar skulle marginalen till utgiftstaket ha uppgått till endast 5 miljarder kronor 2010, det vill säga väsentligt lägre än de cirka 15 miljarder kronor som regeringen bedömer vara en nödvändig säkerhetsmarginal på två års sikt.<sup>30</sup> En tillräcklig marginal 2010 har således skapats genom omfördelningar av utgifter mellan åren. Med striktare periodiseringsprinciper i budgetredovisningen, till i exempel i linje med den kommunala redovisningen, vore sådana omfördelningar inte möjliga. För att skapa en tillräcklig budgeteringsmarginal 2010 skulle i så fall en uppjustering av utgiftstaket eller en minskning av utgifterna vara nödvändig.

Tabell 3.1. Förändring av utrymme under utgiftstaket

	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Effekt på budgeteringsmarginalen</i>					
Tidigareläggning av amorteringar	-10,0	1,2	1,2	1,2	1,2
Tidigareläggning av amorteringar	0,0	-25,0	2,2	2,1	1,8
Statsbidrag till kommunsektorn	0,0	0,0	-7,0	7,0	0,0
<b>Summa</b>	<b>-10,0</b>	<b>-23,8</b>	<b>-3,6</b>	<b>10,3</b>	<b>3,0</b>
<b>Budgeteringsmarginal</b>	<b>27,9</b>	<b>13,6</b>	<b>14,6</b>	<b>15,1</b>	<b>26,5</b>
<b>Budgeteringsmarginal exkl tidsförskjutningar</b>	<b>37,9</b>	<b>37,4</b>	<b>18,2</b>	<b>4,8</b>	<b>23,5</b>

Källa: Prop. 2008/09:100 och egna beräkningar.

<sup>29</sup> Svensk Finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009. Sid.77.

<sup>30</sup> Se till exempel prop. 2008/09:100, s. 158.

### 3.3 Utgifter som redovisas utanför utgiftstaket

#### 3.3.1 *Stabilitetsfonden*

I proposition 2008/09:61 om stabilitetsstärkande åtgärder föreslog regeringen att en så kallad stabilitetsfond skulle inrättas. Fonden är i praktiken ett konto hos Riksgäldskontoret, som på sikt ska uppgå till 2,5 procent av BNP. Baserat på BNP 2008 innebär det 80 miljarder kronor. Fonden tillfördes 15 miljarder kronor från ett nytt anslag under utgiftsområde 26 Statskuldräntor m.m. Överföringen om 15 miljarder lades således utanför utgiftstaket eftersom utgiftsområde 26 inte ligger under taket. I propositionen<sup>31</sup> framhöll regeringen att det belopp som överförs till stabilitetsfonden från utgiftsområde 26 utgör en inomstatlig transaktion som varken påverkar budgeteringsmarginalen, statsbudgetens saldo, statens finansiella sparande eller statsskulden.

I propositionen beskrev regeringen hur fondens framtida inkomster och utgifter påverkar budgetsaldo, statsskuld och finansiellt sparande. Någon motivering till den valda utformningen som ett konto i Riksgäldskontoret redovisas emellertid inte. Inte heller kommenteras det faktum att konstruktionen innebär att framtida utgifter kan försvaga statens finansiella sparande utan att de takbegränsade utgifterna påverkas. Därtill kommer att inkomster redovisas netto på statsbudgetens utgiftssida, dock utan att påverka de takbegränsade utgifterna.

#### 3.3.2 *Nyemissionen i Nordea*

I maj 2009 deltog staten med sin andel i Nordeas nyemission motsvarande 5,6 miljarder kronor. Normalt finansierar staten kapitaltillskott genom ett anslag under utgiftsområde 24 Näringsliv. Statens andel av Nordeas nyemission finansierades emellertid genom stabilitetsfonden och ökade Riksgäldskontorets nettoutlåning med motsvarande belopp. Utgifterna för nyemissionen påverkade därför inte marginalen till utgiftstaket.<sup>32</sup> Att nyemissionen i Nordea finansierades ur stabilitetsfonden motiveras i vårpropositionen 2009 med att banken ansökt om medel inom ramen för kapitaltillskottsprogrammet.

---

<sup>31</sup> Prop. 2008/09:61 s. 70.

<sup>32</sup> Nyemissionen i SAS, där staten deltar med 1,3 miljarder kronor, finansieras på sedvanligt sätt genom anslag. De båda transaktionerna är av samma typ men får olika effekter på budgeteringsmarginalen.

### 3.3.3 *Sammanfattning*

Redovisningen utanför utgiftstaket av tillskottet till stabilitetsfonden och av användningen av fonden för finansiering av statens andel av Nordeas nyemission minskar belastningen på budgeteringsmarginalen 2008 och 2009 med 15 respektive 5,6 miljarder kronor.

### 3.4 **Slutsatser**

Regeringen har i de senaste ekonomiska propositionerna föreslagit utgiftsförändringar som endast delvis ligger under utgiftstaket. Skälen till att lägga utgifter utanför taket är i flera fall oklara och konsekvenserna bristfälligt beskrivna. Tidigareläggningar av amorteringar och förtida utbetalning av kommunbidrag innebär en minskad belastning på budgeteringsmarginalen 2010 med 10 miljarder kronor.

### 3.5 **Rekommendationer**

- För att upprätthålla utgiftstakets disciplinerande funktion bör regeringen tydligt motivera varför en utgift redovisas utanför taket.
- Regeringen bör avstå från redovisningstekniska förskjutningar av budgeteringsmarginalen mellan åren.

## 4 Uppföljningen av balanskravet

---

### Slutsatser och rekommendationer:

Uppföljningen av balanskravet för kommuner och landsting är splittrad mellan flera olika avsnitt i vårpropositionen. Sambandet med överskotts-målet och utgiftstaket är oklart, och framskrivningen med stora underskott i kommunsektorn är svårtolkad. Regeringen bör klargöra innebörden av prognoser där kommunsektorn förutses bryta mot balanskravet.

---

### 4.1 Balanskravet och god ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Begreppet god ekonomisk hushållning är inte klart definierat, men i lagens förarbeten betraktas det så kallade balanskravet som en miniminivå för resultatet. Balanskravet innebär att kommuner och landsting är skyldiga att budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna, det vill säga så att det ekonomiska resultatet är positivt. För att kravet på god ekonomisk hushållning ska anses vara uppfyllt bör det ekonomiska resultatet i normalfallet ligga på en nivå som realt sett konsoliderar ekonomin i den enskilda kommunen.

Den kommunala redovisningen bygger på bokföringsmässiga grunder. Det innebär bland annat att upparbetade pensionsförpliktelser redovisas som en kostnadspost och att investeringsutgifter periodiseras över investeringens livslängd. Det ekonomiska resultatet avspeglar den samlade förmögenhetsförändringen i kommunen, det vill säga såväl den reala som den finansiella förmögenheten, och motsvarar närmast begreppet nettosparande i nationalräkenskaperna. Om en kommun i efterhand uppvisar ett underskott är fullmäktige skyldig att anta en åtgärdsplan för att inom tre år återställa det egna kapitalet. Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att en sådan reglering inte ska göras.

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

kommunala balanskravet understöder överskottsmålet för offentlig sektor och är en viktig del av det finanspolitiska ramverket.<sup>33</sup>

## 4.2 Splittrad redovisning av kommunsektorn

Regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen i vårpropositionen redovisas i kapitel 10 "Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak". I avsnitten 10.1 och 10.2 behandlas överskottsmålet och utgiftstaket relativt utförligt mot bakgrund av utvecklingen fram till 2012. Balanskravet på kommuner och landsting kommenteras i avsnitt 10.3. Avsnittet innehåller information om kommunalagens balanskrav och hur det definieras. Presentationen avser emellertid endast perioden 2000–2008. Det saknas således en värdering av den finansiella utvecklingen i kommunsektorn i förhållande till balanskravet. Det finns heller ingen analys av sambandet mellan balanskravet och de båda övriga målen i det medelfristiga prognosperspektivet.

Bedömningen av kommunsektorns utveckling fram till 2012 behandlas i stället i andra kapitel i propositionen. De kommunala skatteintäkterna redovisas i *kapitel 7*. Fallet i skatteunderlaget jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009 betecknas som dramatiskt.<sup>34</sup> Skillnaden i skatteunderlag 2011 beräknas till cirka 10 procent, vilket motsvarar ett bortfall av skatteintäkter på drygt 50 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen.<sup>35</sup> Kommunsektorns utgifter redovisas i *kapitel 8*. Bland annat redovisas utvecklingen för de kommunala konsumtionsutgifterna i löpande priser. Något mått på volymutvecklingen, som avspeglar kommunsektorns reala resursförbrukning, finns emellertid inte i detta avsnitt. Sådana uppgifter återfinns i stället i *kapitel 6* där den kommunala konsumtionen redovisas som en del av försörjningsbalansen för hela ekonomin. Där framgår att den kommunala konsumtionsvolymen utvecklas mycket svagt under prognosperioden. Den genomsnittliga årliga tillväxten under perioden 2009 till 2012 uppgår till endast 0,1 procent, vilket understiger den volymökning på cirka 0,5 procent per år som kan tillskrivas den demografiska utvecklingen. Prognosen kommenteras inte.

*Kapitel 9* behandlar utvecklingen för de offentliga finanserna fram till 2012. Det framgår att kommunsektorn som helhet uppvisar underskott varje år under perioden 2009–2012 trots de tillskott som regeringen föreslår. Underskotten växer successivt och uppgår 2012 till 10 miljarder kronor. I avsnittet

---

<sup>33</sup> Prop. 2007/08:100 s. 75.

<sup>34</sup> Prop. 2008/09:100, s. 113.

<sup>35</sup> Riksrevisionens uppskattning.



konstateras, utan vidare kommentar, att det ekonomiska resultatet 2012 väntas bli det sämsta på tio år.

Utvecklingen i kommunsektorn kommenteras även i *kapitel 4*. Kapitlet innehåller bland annat ett diagram som visar att den kommunala resursförbrukningen sedan 2000 vuxit betydligt snabbare än de demografiskt betingade "behoven". Redovisningen stannar dock vid 2008 och omfattar således inte prognosåren.

Sammantaget är redovisningen av kommunsektorn splittrad mellan olika kapitel i propositionen. Det gör det svårt för läsaren att få en samlad bild av regeringens bedömning av kommunsektorns utveckling under prognosperioden.

### 4.3 Oklar syn på balanskravet

Tabell 4.1 sammanfattar centrala prognosvariabler för kommunsektorns utveckling. Tabellens värden har sammanställts från olika kapitel i vårpropositionen. Några iakttagelser kan göras med utgångspunkt från tabellen:

1. Kommunsektorn som helhet antas inte uppfylla balanskravet för något år under prognosperioden. Mot bakgrund av att det normalt förekommer en viss spridning mellan enskilda kommuner och landsting krävs ett positivt resultat för sektorn som helhet för att man ska kunna dra slutsatsen att merparten av kommunerna och landstingen klarar balanskravet. Exempelvis redovisade cirka 25 procent av kommunerna och hälften av landstingen negativa resultat 2008 samtidigt som kommunsektorn som helhet visade ett överskott på 8 miljarder kronor.<sup>36</sup>
2. Kommunallagen föreskriver att verksamheten ska bedrivas inom ramen för "god ekonomisk hushållning". Det innebär att kommuner och landsting normalt bör ha ett finansiellt överskott för att konsolidera ekonomin inför framtida påfrestningar. Detta krav har konkretiserats som ett överskott motsvarande 2 procent av skatter och generella statsbidrag.<sup>37</sup> För prognosåren motsvarar det ett överskott för kommunsektorn som helhet på 12–13 miljarder kronor, det vill säga drygt 20 miljarder kronor högre än vad som redovisas i vårpropositionen.
3. Det kommunala skatteuttaget ökar 2009 med 8 öre (0,08 procentenheter), vilket motsvarar cirka 1,3 miljarder kronor. Åren därefter antas skatteuttaget vara oförändrat.

<sup>36</sup> Utvecklingen inom den kommunala sektorn, skr. 2008/09:102 s. 39.

<sup>37</sup> Skr. 2008/09:102 s. 12.

4. Konsumtionsvolymen utvecklas svagt jämfört med tidigare år och även jämfört med den demografiskt betingade konsumtionsvolymen som växer med cirka 0,5 procent per år.
5. I vårpropositionen antogs det extra statsbidraget redovisas på 2009 i nationalräkenskaperna, medan bidraget periodiseras till 2010 i den kommunala redovisningen. Olika periodiseringsprinciper innebär att det uppkommer en särskilt stor diskrepans mellan finansiellt sparande och ekonomiskt resultat åren 2009 och 2010.

**Tabell 4.1.** Kommunsektorns utveckling. Miljarder kronor och procent

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>INKOMSTER</b>	<b>734</b>	<b>750</b>	<b>749</b>	<b>764</b>	<b>781</b>
<i>procent av BNP</i>	23,3	24,8	24,6	24,1	23,5
Skatter	504	507	510	521	537
<i>Utdebitering, procent</i>	31,44	31,52	31,52	31,52	31,52
Statsbidrag	112	122	117	121	121
Övriga inkomster	119	120	121	122	123
<b>UTGIFTER</b>	<b>732</b>	<b>745</b>	<b>761</b>	<b>773</b>	<b>791</b>
Konsumtion	615	628	638	648	663
<i>procentuell förändring i fasta priser</i>	2,0	0,5	0,3	-0,1	-0,2
<i>procent av BNP</i>	19,5	20,8	21,0	20,4	19,9
Övriga utgifter	117	117	123	124	129
<b>FINANSIELLT SPARANDE</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>-12</b>	<b>-9</b>	<b>-10</b>
<i>Procent av BNP</i>	0,1	0,1	-0,4	-0,3	-0,3
<b>RESULTAT</b>	<b>8</b>	<b>-3</b>	<b>-2</b>	<b>-8</b>	<b>-10</b>

Källa: Olika avsnitt i prop. 2008/09:100.

Det är oklart hur den redovisade prognosen ska tolkas, och det saknas kommentarer i vårpropositionen om innebörden av de stora prognostiserade underskotten.<sup>38</sup> Följande tolkningar är tänkbara:

1. Kommuner och landsting får tillfällig dispens från balanskravet till följd av den djupa nedgången i ekonomin. Något sådant förslag redovisas emellertid inte i propositionen.
2. Staten kommer att skjuta till ytterligare bidrag så att balanskravet klaras utan skatthöjningar genom att verksamhetsvolymen hålls på i stort sett oförändrad nivå fram till 2012. Det krävs i så fall att statsbidragen höjs

<sup>38</sup> Som framgår av bilaga 2 skulle en prognos baserad på gällande regler reducera pensionssystemets utgifter med cirka 25 miljarder kronor 2012 jämfört med beräkningen i vårpropositionen. Kommunernas skatteintäkter skulle minska med drygt 30 procent av detta belopp, vilket innebär en ytterligare försvagning av det ekonomiska resultatet med 7–8 miljarder kronor.

med 14 miljarder kronor fram till 2012 jämfört med den redovisade kalkylen.<sup>39</sup>

3. Ytterligare statsbidrag kommer inte att lämnas. Kommuner och landsting måste klara balanskravet genom skattehöjningar eller lägre verksamhetsvolym än i den redovisade framskrivningen. Avvägningen mellan lägre utgifter och högre skatter är en fråga för enskilda kommuner och landsting. Om inte utgifterna minskas krävs skattehöjningar motsvarande cirka 0,8 procentenheter (80 öre) för att merparten av kommunsektorn ska klara balanskravet.<sup>40</sup>
4. För att klara balanskravet enbart genom lägre utgifter skulle konsumtionsvolymen behöva reduceras med drygt 2 procent fram till 2012 jämfört med den redovisade kalkylen.<sup>41</sup> Om utgiftsreduktionen fördelas jämnt mellan åren blir tillväxttalen för perioden 2009–2012 0,0; –0,2; –0,6; –0,8. För att uppnå god ekonomisk hushållning krävs ytterligare en reduktion av tillväxttalen av samma storleksordning.

Olika sätt att klara balanskravet får olika effekter på ekonomin och de båda andra budgetpolitiska målen:<sup>42</sup>

- *Höjd kommunalskatt* reducerar den offentliga sektorns underskott. Budgeteringsmarginalen påverkas inte.
- *Ökade statsbidrag*, som oavkortat används till att förstärka kommunsektorns ekonomi utan att de kommunala utgifterna ökar, påverkar inte det samlade underskottet i offentlig sektor. Statens finanser försvagas och kommunsektorns finanser stärks med samma belopp. Däremot ökar de takbegränsade utgifterna, vilket medför att budgeteringsmarginalen minskar.
- *Lägre kommunala utgifter* reducerar underskottet i de offentliga finanserna, förutsatt att nedgången i den offentligt finansierade verksamheten kompenseras av ökad aktivitet i näringslivet. Om så inte blir fallet kommer sysselsättning och BNP att försvagas vilket sannolikt försämrar statens finanser till följd av ökade utgifter för arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik.

---

<sup>39</sup> Sektorn som helhet skulle uppvisa ett överskott på 4 miljarder kronor. Flertalet kommuner och landsting skulle klara balanskravet. Om även god ekonomisk hushållning ska uppnås krävs ytterligare höjningar av statsbidragen av samma storlek.

<sup>40</sup> En ökning av medelskattesatsen från 31,52 till 32,32 innebär att skatteintäkterna blir 14 miljarder kronor högre 2012.

<sup>41</sup> 2,1 procent av konsumtionsutgifterna 2012 = 14 miljarder kronor.

<sup>42</sup> En mer utförlig redovisning ges i kapitel 2 i RiR 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning.

#### **4.4 Slutsatser**

Redovisningen av kommunsektorns ekonomi i vårpropositionen är splittrad mellan olika avsnitt. De tre budgetpolitiska målen hänger nära samman och bildar en ram för finanspolitiken. Det saknas emellertid en sammanhållen analys och uppföljning av balanskravet under prognosperioden på det sätt som redovisas för utgiftstaket och överskottsmålet. Redovisningen av finanspolitikens inriktning i förhållande till samtliga budgetpolitiska mål blir därför otydlig. Innebörden av den presenterade prognosen, med relativt stora underskott i kommunsektorn, är oklar.

#### **4.5 Rekommendationer**

- Regeringen bör utveckla redovisningen av den kommunala ekonomin och ge en samlad bild av balanskravet i förhållande till utgiftstaket och överskottsmålet.
- Regeringen bör klargöra innebörden av prognoser där kommunsektorn förutses bryta mot balanskravet

## Källförteckning

### **Riksdagstryck**

- Proposition 1996/97:1. *Budgetpropositionen för 1997.*
- Proposition 1998/99:1 s. 51. *Budgetpropositionen för 1999.*
- Proposition 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008.*
- Proposition 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009.*
- Proposition 1996/97:150. *1997 års ekonomiska vårproposition.*
- Proposition 2006/07:100. *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Proposition 2008/09:61. *Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet.*
- Proposition 2008/09:97. *Åtgärder för jobb och omställning.*
- Proposition 2008/09:100. *2009 års ekonomiska vårproposition.*
- Proposition 2008/09:106. *Kredit till Island.*
- Proposition 2008/09:219. *Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet.*
- Lag (1991:900). *Kommunallagen.*
- Betänkande 1996/97 FiU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m.*
- Betänkande 2008/09:FiU26. *Årsredovisning för staten 2008.*
- Betänkande 2008/09:FiU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken.*
- Regeringens skrivelse 2007/08:101. *Årsredovisning för staten 2007.*
- Regeringens skrivelse 2008/09:101. *Årsredovisning för staten 2008.*
- Riksdagsskrivelse 2008/09:177.

### **Övriga källor**

- RiR 2007:22. *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – Regeringens redovisning.*
- 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.*
- Departementskrivelse 2009:10. *Stärkt finanspolitiskt ramverk– översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak.*
- Regeringens skrivelse 2008/09:102. *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*
- Finanspolitiska rådets rapport 2009. *Svensk finanspolitik.*



## Bilaga 1 Stödåtgärder efter budgetpropositionen för 2009

I vårpropositionen sammanfattade regeringen de stödåtgärder som vidtagits sedan budgetpropositionen presenterades i höstas. Åtgärderna redovisas under fem rubriker:

- Stabila banker och andra kreditinstitut
- Öka företagens kredittillgång
- Insatser för fordonsindustrin
- Lån till andra länder
- Övriga åtgärder

Tabell B1 återger regeringens redovisning. Tabellen har kompletterats med Nordeas nyemission och de anslagsförändringar som föreslogs i vårpropositionen. I propositionen redovisades endast förslagens effekter på finansiellt sparande och statsbudgetens saldo. I tabell B1 anges även effekterna på budgeteringsmarginalen, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Flertalet av åtgärderna får inte någon omedelbar effekt på statsbudgeten, till exempel ökade kreditgarantier. Endast om garantierna infrias påverkas statskassan. Noterbart är också att få av stödåtgärderna påverkar budgeteringsmarginalen och begränsar därför inte utrymmet för utgiftsökningar åren framöver. Nedan följer en kort beskrivning av åtgärderna.

Tabell B1

Stödåtgärder							Effekter			
	2008	2009	2010	2011	2012	Övrigt	Finansiellt sparande	Budgeteringsmarginal	Statsbudgetens saldo	
<b>Stabila banker och andra kreditinstitut</b>										
Utökad insättningsgaranti						100	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
Garantiprogram						1500	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
– Infriande av garanti						0	Försämras	Ingen effekt	Försämras	
Stabilitetsfond	15						Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
Övertagande av Carnegie	2,4						Ingen effekt	Ingen effekt	Försämras	
Försäljning av Canergie		-2,3					Ingen effekt	Ingen effekt	Förbättras	
Kapitaltillskottsprogrammet		5,6					Ingen effekt	Ingen effekt	Försämras	
<b>Öka företagens kreditillgång</b>										
Svenska Exportkredit (SEK)										
– kapitaltillskott	3						Ingen effekt	Försämras	Försämras	
– låneram						100	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
– kreditgaranti						450	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
– infriande av kreditgaranti						0	Försämras	Ingen effekt	Försämras	
Kapitaltillskott till Almi	2						Ingen effekt	Försämras	Försämras	
Överlåtelse av aktier i Venantius AB till SEK	2,8						Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
Exportkreditnämnden (EKN)						350	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
– infriande av exportkreditgaranti		0,5					Försämras	Ingen effekt	Försämras	
Antånd med skatteinbetalning						0,5	Försämras	Ingen effekt	Försämras	
Utvidgad bolagsordning för SBAB							Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
<b>Insatser för fordonsindustrin</b>										
Fouriertransform AB	3						Ingen effekt	Försämras	Försämras	
Undsättningslån						5	Ingen effekt	Ingen effekt	Försämras	
Kreditgaranti						20	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
– infriande av kreditgaranti						0	Försämras	Ingen effekt	Försämras	
<b>Lån till andra länder</b>										
Lån till Island		5,9					Ingen effekt	Ingen effekt	Försämras	
Lån till Lettland			7,7				Ingen effekt	Ingen effekt	Försämras	
<b>Övriga åtgärder</b>										
Extraemissioner hos Riksgäldskontoret						200	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
Ägartillskott till SAS		1,3					Ingen effekt	Försämras	Försämras	
Utökad garantikapital i Europeiska Investeringsbanken						20,9*	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	
Kapitaltillskott till Swedfund		0,6					Ingen effekt	Ingen effekt	Försämras	
<b>Anslagsförändringar i VÅP</b>		14,2	5,0	7,3	6,4		Försämras	Försämras	Försämras	
<b>Summa</b>	<b>25,8</b>	<b>25,8</b>	<b>12,7</b>	<b>7,3</b>	<b>6,4</b>	<b>2725,5</b>		<b>33,9</b>	<b>42,8</b>	<b>68,1</b>

\*Motsvarande 1,9 miljarder euro



### *Stabila banker*

Ett flertal åtgärder har vidtagits för att säkerställa en fungerande finansmarknad. *Insättningsgarantin* har höjts från 250 000 kronor till 500 000 kr.<sup>43</sup> Höjningen innebär att det garanterade beloppet ökar med cirka 100 miljarder kronor.

Under hösten infördes det så kallade *garantiprogrammet* till vilket banker, bostadsinstitut och vissa kreditmarknadsbolag kan ansluta sig och mot en avgift få statliga garantier för delar av sin upplåning. Garantierna får ej överstiga 1 500 miljarder kronor, och programmet sträcker sig i dagsläget fram till och med den 31 oktober 2009. Per den 2 juli hade garantier för 344 miljarder kronor utfärdats inom ramen för programmet.<sup>44</sup>

I samband med införandet av garantiprogrammet skapades också en *stabilitetsfond*. Fonden tillfördes 15 miljarder kronor och består av ett konto i Riksgäldkontoret. Fonden ska på sikt uppgå till 2,5 procent av BNP genom att banker och andra kreditinstitut som kan dra nytta av fonden har ålagts att betala en särskild stabilitetsavgift.<sup>45</sup>

Under 2009 kompletterades dessa åtgärder med det så kallade *kapitaltillskottsprogrammet*. Programmet ger banker och vissa andra kreditinstitut möjlighet att få kapitaltillskott från staten och är begränsat till 50 miljarder kronor. Det är knutet till stabilitetsfonden, och eventuella kapitaltillskott ska tas från fonden och framtida försäljningsinkomster föras till fonden. Hittills har endast statens andel i Nordeas nyemission finansierats via detta program till ett belopp om cirka 5,6 miljarder kronor.<sup>46</sup>

### *Öka företagens kredittillgång*

*Svensk exportkredit* (SEK) och *Almi* erhöll i december 2008 kapitaltillskott för att kunna öka sin utlåning till svenska företag. SEK erhöll totalt 5,8 miljarder kronor, varav 3 miljarder i direkt kapitaltillskott och 2,8 miljarder i form av att Venatius AB överfördes till SEK. Kapitaltillskottet till Almi uppgick till 2 miljarder kronor. Utöver detta kapitaltillskott har SEK givits möjligheten att utnyttja upp till 450 miljarder i statliga kreditgarantier och fått en låneram i Riksgäldkontoret på 100 miljarder kronor. Även *Exportkreditnämnden* har fått

<sup>43</sup> Senare har insättningsgarantin ändrats så att den motsvarar 50 000 euro ifall motsvarande belopp i svenska kronor överstiger 500 000 kronor.

<sup>44</sup> En ökning från 256 miljarder kronor från tiden för vårpropositionens publicering.

<sup>45</sup> Utformningen av stabilitetsavgiften var inte klar då vårpropositionen publicerades. Regeringen har senare föreslagit (lagrådsremiss – införande av stabilitetsavgift) att avgiften ska vara 0,036 procent av vissa delar av institutets förpliktelser enligt fastställd balansräkning, men att bara halva avgiften ska tas ut under 2009 och 2010.

<sup>46</sup> Värdet av stabilitetsfondens innehav i Nordea uppgår för närvarande (augusti) till drygt 15 miljarder kronor. Tillsammans med insättningsgarantifondens 20 miljarder, som beräknas tillföras stabilitetsfonden 2011, uppgår således stabilitetsfondens värde till 45 miljarder kronor (15 – 5,6 + Nordeaaktier + insättningsgarantifonden) eller 1,5 procent av BNP redan innan bankerna har börjat betala stabilitetsavgiften.

en utökad garantiram, som numera uppgår till 350 miljarder kronor. Regeringen räknar med att mellan 200 och 330 miljarder kommer att utnyttjas.

### *Insatser för fordonsindustrin*

Under hösten 2008 skapades ett statligt bolag, Fouriertransform AB, för att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet och annan verksamhet inom fordonsindustrin. Bolaget fick ett kapitaltillskott på 3 miljarder kronor. Företag inom fordonsindustrin kan också få statligt stöd i form av ett *undsättningslån*, mot fullgoda säkerheter, på upp till 5 miljarder kronor. Syftet är att möjliggöra tillfällig hjälp till företag i ekonomisk kris för att hinna utarbeta en omstrukturerings- eller likvidationsplan. Den 22 april 2009 hade fem företag sammanlagt ansökt om 719 miljoner kronor i undsättningslån. Ett tredje förslag inom ramen för fordonsindustrin är statliga *kreditgarantier* för lån från europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi. Dessa krediter kan högst uppgå till sammanlagt 20 miljarder kronor.

### *Lån till andra länder*

Riksdagen bemyndigade regeringen i slutet av februari att ge ett *lån till Island* om högst 6,5 miljarder kronor.<sup>47</sup> I propositionen<sup>48</sup> anger regeringen att Sverige även utfäst sig att bistå *Lettland* med lån om högst 0,7 miljarder euro, motsvarande 7,7 miljarder kronor. Detta lån beräknas betalas ut 2010.

### *Övriga åtgärder*

Riksgäldskontoret får, i samråd med Riksbanken, emittera extra statspapper med olika löptider för att tillgodose marknadens behov. Sådana *extra-emissioner* påverkar inte budgetsaldot men ökar statsskulden. Då vårpropositionen publicerades fanns inga sådan "extra" statspapper utestående.

Staten har deltagit i *SAS nyemission* motsvarande sin ägarandel.

*Swedfund* har fått ett kapitaltillskott om 0,6 miljarder kronor. Detta tillskott påverkar emellertid inte budgetsaldot, eftersom det finansieras över biståndsanslaget och övriga utgifter under anslaget minskas i motsvarande grad.

*Europeiska investeringsbanken* har beslutat att öka sitt grundkapital. För Sveriges del innebär det ett ökat garantiåtagande om 1,9 miljarder euro,

---

<sup>47</sup> Rskr. 2008/09:177

<sup>48</sup> Kredit till Island, prop. 2008/09:106

motsvarande cirka 21 miljarder kronor, men ingen utbetalning så länge garantiåtagandet inte måste infrias.

Regeringen redovisar ett stort antal anslagsförändringar i vårpropositionen utöver vad som beskrivits ovan. Flera av förändringarna föreslogs redan i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.<sup>49</sup> Totalt beräknas utgifterna 2009 öka med 14,2 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen som en följd av dessa förändringar. År 2010 förutses utgifterna öka med 5 miljarder kronor och 2011 och 2012 med 7 respektive 6 miljarder. De största förändringarna 2009 utgörs av ett tillfälligt höjt statsbidrag till kommuner och landsting om 7 miljarder kronor samt ökade utgifter under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med nära 3 miljarder kronor.

---

<sup>49</sup> Prop 2008/09:97



## Bilaga 2 Pensionssystemets utgifter

### *Redovisningen i vårpropositionen*

I vårpropositionen redovisar regeringen en beräkning av ålderspensionssystemets utgifter baserad på ett balanstal<sup>50</sup> (se faktaruta) som uppgår till 1,0000 trots att en prognos för balanstalet för de närmaste åren visar på klart lägre värden.<sup>51</sup> Motivet till den valda beräkningsförutsättningen anges vara att regeringen ville avvakta avrapporteringen av uppdraget till Försäkringskassan att se över balanstalets konstruktion. Ett förslag till ny beräkningsmetod redovisades till riksdagen i juni och innebär att balanstalet ska baseras på ett treårigt medelvärde för buffertfondens ställning i stället för värdet enskilda år.<sup>52</sup>

I Ekonomistyrningsverkets (ESV) budgetprognos 2009:2, som publicerades i slutet av maj, redovisas beräkningar av pensionsutgifterna som baseras på prognostiserade balanstal. Prognoserna redovisas såväl med som utan den föreslagna förändringen av beräkningen av balanstalet. Skillnaderna mellan de båda beräkningarna uppges vara relativt begränsad, cirka 3 miljarder kronor för vardera 2010 och 2011, medan utgifterna 2012 inte påverkas av den föreslagna förändringen. Beräkningen av pensionsutgifterna 2012 i vårpropositionen överstiger ESV:s prognos med nära 24 miljarder kronor. Eftersom inkomstindex i ESV:s prognos är något högre än i vårpropositionen, skulle en prognos baserad på ESV:s balanstal och vårpropositionens inkomstindex reducera pensionsutgifterna 2012 med drygt 25 miljarder kronor jämfört med den beräkning som redovisas i vårpropositionen.

### *Konsekvenser för de budgetpolitiska målen*

#### **Överskottsmålet**

Eftersom pensioner är skattepliktiga kan en pensionsprognos baserad på gällande regler, det vill säga 25 miljarder kronor lägre pensionsutgifter, beräknas till en förstärkning av de offentliga finanserna med cirka 17 miljarder kronor eller 0,5 procent av BNP.<sup>53</sup> Det innebär att underskottet i de offentliga finanserna 2012 skulle reduceras från 2 till 1,5 procent av BNP.

---

<sup>50</sup> Se begreppsförklaringar i bilaga 3.

<sup>51</sup> Så länge balanstalet understiger 1,0 sker uppskrivningen av pensionerna inte med inkomstindex utan med ett balansindex. Förändringen av balansindex beräknas som förändringen av inkomstindex multiplicerad med balanstalet.

<sup>52</sup> Prop. 2008/09:219. Den föreslagna förändringen har stöd av den så kallade pensionsarbetsgruppen, som består av representanter för samtliga riksdagspartier utom Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet.

<sup>53</sup> Beräknat med en medelskatt för pensioner på drygt 30 procent.

### **Utgiftstaket**

I vårpropositionen redovisar regeringen en bedömning av en lämplig nivå på utgiftstaket som uppgår till 1 080 miljarder kronor.<sup>54</sup> Marginalen till de prognostiserade takbegränsade utgifterna (budgeteringsmarginalen) är 48 miljarder kronor. Detta motsvarar 4,6 procent av de takbegränsade utgifterna. Redan denna marginal är väsentligt högre än den budgeteringsmarginal på 3 procent som regeringen anger som rimlig för att möta osäkerheten i prognoserna för det tredje tillkommande året i det medelfristiga budgetperspektivet. En prognos för pensionsutgifterna som baseras på gällande regler skulle leda till att de takbegränsade utgifterna blev 25 miljarder kronor lägre 2012 än vad som anges i vårpropositionen. Budgeteringsmarginalen skulle uppgå till drygt 70 miljarder kronor, vilket motsvarar 6,7 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är mer än dubbelt så mycket som regeringen anser nödvändigt för att hantera osäkerheten i de medelfristiga bedömningarna.

### **Balanskravet**

Även kommunerna påverkas av lägre utbetalningar av pensioner, eftersom dessa ingår i den kommunala skattebasen. Skattebortfallet för kommuner och landsting kan beräknas till drygt 8 miljarder kronor och försvagar det ekonomiska resultatet i motsvarande grad. Tillsammans med den prognos som redovisas i vårpropositionen innebär det ett underskott i kommunsektorn med cirka 18 miljarder kronor 2012.

---

<sup>54</sup> Ett skarpt förslag till riksdagen lämnas i budgetpropositionen.

## Bilaga 3 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.<sup>55</sup> 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 kompensande åtgärder vidtas.

### *Bruttonationalprodukt (BNP)*

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

### *Bruttoskuld*

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

---

<sup>55</sup> Tillgångar i form av pensionsavgifter och behållningar i AP-fonderna beräknas 2008 till drygt 7 000 miljarder kronor. Den samlade pensionsskulden beräknas till ungefär samma belopp.

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/eller offentliga utgifter för att påverka efterfrågan i ekonomin.

### *Ekonomisk vårproposition*

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

### *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.



### *IMF*

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

### *Maastrichtvillkoren*

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

### *Medelfristigt perspektiv*

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

### *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 pensionsystemet.

### *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 konjunkturrella effekter.

### *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 4 Granskningsrapporter inom strategin Offentliga finanser

RiR 2009:2 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, överskottsmålet 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 överskottsmålet (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 styrts prioriteringarna?  
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet  
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen  
2004:4 Den statliga garantimodellen  
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter  
2004:6 Materiel för 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 utvecklingsarbetet  
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser  
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner  
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004  
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn  
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen  
2004:16 Premiepensionens första år  
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter  
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning  
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?  
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004  
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering  
2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt  
2004:23 Regelförenklningar för företag  
2004:24 Snabbare asylprövning  
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?  
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet  
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar  
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag  
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna  
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite  
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället  
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet  
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen  
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik  
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?  
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning  
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser  
2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem

- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läke-medelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag



- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

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

- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 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 pensionsavdrag
- 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 Psykiatri 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

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se