



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:26

Regeringens redovisning av budgeteffekter

ISBN 978 91 7086 125 3

RiR 2007:26

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum: 2007-11-22
Dnr: 31-2007-0158

Regeringens redovisning av budgeteffekter

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av budgeteffekter i de ekonomiska propositionerna under perioden 2000–2007. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

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

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Katarina Stenmark* har varit föredragande. Revisionsråd *Tomas Nordström*, revisionsdirektör *Anneli Josefsson* och revisionsdirektör *Maria Söderberg* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Katarina Stenmark

För kännedom:
Finanspolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier	15
1.3 Granskningsmetoder och avgränsningar	16
1.4 Rapportens disposition	16
2 Redovisningen av budgeteffekter	17
2.1 Regeringens ekonomiska propositioner	17
2.2 Terminologin används inte enhetligt	18
2.3 Sambanden mellan olika delar i redovisningen är oklara	20
2.4 Sammanfattande iakttagelser	21
3 Redovisningsprinciper för regelstyrda anslag	23
3.1 De granskade anslagen	23
3.2 Härledningen av anslagsnivån	24
3.3 Sätten att härleda anslagsnivåerna varierar	26
3.4 Förklaringsfaktorerna bakom anslagsberäkningarna används inte enhetligt	28
3.5 Sammanfattande iakttagelser	30
4 Redovisningsprinciper på statsbudgetens inkomstsida	31
4.1 Rapporten Beräkningskonventioner	31
4.2 Otillräckliga motiveringar och förklaringar till antaganden	33
4.3 Avvikelser från beräkningsprinciperna görs utan att det kommenteras	35
4.4 Avsikten med skatteförslag är ofta att påverka beteenden	36
4.5 Sammanfattande iakttagelser	37
5 Riksrevisionens slutsatser	39
5.1 Regeringens redovisning av budgeteffekter är otydlig	39
5.2 Regeringens redovisning av budgeteffekter är ofullständig	42
6 Riksrevisionens rekommendationer	43
6.1 Regeringen bör redovisa budgeteffekterna i en fast uppsättning tabeller	43
6.2 Regeringen bör utforma och publicera en sammanhållen redovisning av beräkningsmetoder	44
6.3 Regeringen bör ge mer fullständiga beskrivningar av förslagets dynamiska budgeteffekter	44
Referenser	45
Bilaga Termer och begrepp	47

Sammanfattning

Redovisningen av budgeteffekter av förslag till reformer och besparingar är av central betydelse i det underlag som regeringen lämnar till riksdagen. Redovisningens betydelse ska bland annat ses mot bakgrund av att budgetpolitiken styrs av preciserade mål för de statliga utgifterna (utgiftstaket för staten) och den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet). Regeringens redovisning av budgeteffekter ska ge en tydlig och fullständig bild av budgetförslagets effekter på de budgetpolitiska målen. Redovisningen i de ekonomiska propositionerna anger inriktningen på regeringens ekonomiska politik. En bristfällig redovisning av budgeteffekter innebär ett sämre beslutsunderlag. Dessutom försvåras möjligheten att i efterhand bedöma om politiken uppnådde de mål som åsøftades.

Regeringen redovisar budgeteffekterna av aviserade och föreslagna reformer och besparingar i flera olika avsnitt i de ekonomiska propositionerna. Redovisningen är omfattande och domineras av de tabeller som beskriver budgeteffekterna. Sedan 1997 publicerar Finansdepartementet rapporten Beräkningskonventioner som innehåller beskrivningar av hur budgeteffekterna av olika skatter bör beräknas och redovisas. Rapporten behandlar så gott som uteslutande principer för beräkning av statiska effekter. Reformerna och besparingarna i statsbudgeten ger emellertid vanligtvis även upphov till dynamiska budgeteffekter till följd av anpassningar och ändrade beteenden hos individer och företag. Ofta är också själva syftet med åtgärden att påverka beteendet. Effekterna av dessa förändringar kan vara betydande.

Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga:

Ger regeringen en tydlig och fullständig bild av budgetförslagets effekter på de budgetpolitiska målen?

För att redovisningen av budgeteffekter ska vara tydlig och fullständig krävs att det framgår i vilket sammanhang och i vilket syfte redovisningen presenteras. Den terminologi som används ska vara enhetlig och definierad. Samband mellan olika delar i redovisningen ska klargöras så att uppgifter är möjliga att spåra mellan olika delar. Det ska också vara möjligt att jämföra redovisningen mellan olika propositioner. För att redovisningen ska vara fullständig ska den dessutom ge läsaren en uppfattning om både de statiska och dynamiska effekterna på de budgetpolitiska målen.

Riksrevisionens slutsatser

Regeringens redovisning av budgeteffekter är otydlig

Regeringen har förändrat redovisningen av budgeteffekterna över åren. Riksrevisionen konstaterar att de förändringar som gjorts ofta har inneburit förbättringar.

Trots detta anser Riksrevisionen att det fortfarande finns brister i redovisningen som innebär svårigheter för läsaren att bedöma politikens effekter på de budgetpolitiska målen.

Granskningen visar att den terminologi som används skiljer sig mellan olika propositioner och olika delar av en och samma proposition. I de tabeller som beskriver budgeteffekterna varierar terminologin både i rubriker, underrubriker och poster som redovisas, utan att det framgår om detta avspeglar skillnader i redovisningens innehåll. Olika termer används i likartade tabeller med samma typ av uppgifter. Förståelsen försvåras också av att det förekommer termer som inte närmare förklaras i anslutning till tabellerna.

Regeringens redovisning av budgeteffekter av reformer och besparingar i de ekonomiska propositionerna är omfattande och domineras av de tabeller som beskriver budgeteffekterna. Budgeteffekterna redovisas i flera olika dimensioner med olika ändamål. Riksrevisionens bedömning är att det är svårt för läsaren att få en överblick över och ett sammanhang i regeringens redovisning.

Spårbarheten för uppgifter i olika delar av redovisningen är svag, då det inte alltid framgår på vilket sätt uppgifter i en tabell hänger samman med uppgifter i en annan tabell. Det förekommer att reformer och besparingar redovisas med olika belopp i olika avsnitt av budgetpropositionen. Skillnaderna innebär inte att redovisningen är felaktig, utan att redovisningen i de olika tabellerna fyller olika funktioner. För att förstå skillnaderna mellan de olika belopp som redovisas krävs dock att läsaren har en ingående kunskap om både budgetredovisning, budgeteringsteknik och budgetpropositionens struktur.

Sedan BP2002 redovisar regeringen för vart och ett av anslagen hur anslagsnivån är härledd utifrån ett antal förklaringsfaktorer. Syftet med redovisningen är att på ett tydligare sätt visa för riksdagen vad som ligger bakom den anslagsnivå som föreslås.

Riksrevisionens bedömning är dock att redovisningen av anslagsberäkningarna är otydlig. Detta beror dels på att sättet att redovisa beräkningarna varierar mellan anslagen, dels på att de faktorer som används för att förklara anslaget förändring inte används enhetligt. En förklaring till otydligheten kan vara den tvetydighet som finns i anvisningarna om hur anslagsberäkningarna ska redovisas.

Att skapa en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekterna är av central betydelse för förtroendet för den ekonomiska politiken. Utarbetandet och publiceringen av beräknings- och redovisningsprinciper för ändrade skatteregler representerar enligt Riksrevisionen ett mycket viktigt inslag i en sådan process.

Riksrevisionens bedömning är emellertid att rapporten Beräkningskonventioner för närvarande inte ger en heltäckande bild av hur beräkningarna av olika regelförändringar på statsbudgetens inkomstsida faktiskt går till. Granskningen visar att de antaganden som görs inte alltid motiveras och förklaras på ett sådant sätt att någon som inte är mycket väl förtrogen med både skattesystemet och rapporten Beräkningskonventioner kan bilda sig en uppfattning om rimligheten i de antaganden som görs.

I de fall regeringen använt andra beräkningsprinciper än de som beskrivs i rapporten Beräkningskonventioner anges inte detta explicit. För att avgöra om beräkningsprinciperna följs eller om andra principer har använts måste läsaren vara väl förtrogen med Beräkningskonventionerna och deras innehåll.

Regeringens redovisning av budgeteffekter är ofullständig

Riksrevisionens granskning visar att dynamiska effekter av förslag på inkomst- och utgiftssidan i allt väsentligt beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen. Det går dock inte att urskilja hur stor del av utvecklingen som kan hänföras till budgetförslaget respektive till den underliggande ekonomiska bedömningen.

Riksrevisionen konstaterar också att det inte tycks finnas någon systematik för hur regeringen redovisar effekter av beteendeanpassningar till följd av enskilda förslag. På statsbudgetens utgiftssida varierar redovisningen av beteendeeffekter så att effekten i vissa fall redovisas som en del av den makroekonomiska utvecklingen och i andra fall som ett direkt resultat av det faktiska förslaget. I de interna anvisningarna för budgetberedningen i Regeringskansliet saknas en tydlig vägledning för hur beteendeeffekter av enskilda förslag ska redovisas i anslagsberäkningarna.

Enligt rapporten Beräkningskonventioner ska regeringen i beräkningarna av enskilda förslag på statsbudgetens inkomstsida generellt sett bortse ifrån eventuella beteendeeffekter av förslaget. Som enda undantag anges att beteendeeffekter ska beaktas vid förändringar av alkoholskatten. Riksrevisionens granskning visar att regeringen därutöver i några fall (skattereduktion för hushållstjänster och trängselskatten) explicit har inkluderat beteendeeffekter i redovisningen av förslagen.

Som skäl att generellt bortse ifrån beteendeanpassningar i redovisningen av skatteförslagets budgeteffekter anføres den osäkerhet som råder om effekternas storlek. Av försiktighetsskäl bör därför sådana effekter inte beaktas i beräkningarna. Denna så kallade försiktighetsprincip innebär emellertid samtidigt en risk att de budgetförstärkande effekterna av skattehöjningar överskattas. Enligt Riksrevisionen kan därför statistiska beräkningar i vissa sammanhang snarast leda till oförsiktiga uppskattningar av budgeteffekterna. Dessutom beaktas beteendeeffekter, trots försiktighetsprincipen, i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av att regeringens redovisning av budgeteffekter av aviserade och föreslagna reformer och besparingar är av central betydelse i det underlag som regeringen redovisar för riksdagen och allmänheten i de ekonomiska propositionerna anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

Regeringen bör redovisa budgeteffekterna i en fast uppsättning tabeller

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

Regeringen bör utforma och publicera en sammanhållen redovisning av beräkningsmetoder

Rapporten Beräkningskonventioner syftar till att åstadkomma en öppen och konsekvent redovisning av budgeteffekterna av regeringens förslag på statsbudgetens inkomstsida. För att rapporten ska fylla detta syfte måste regeringen förklara och motivera de grundläggande antagandena på ett tydligare sätt. Regeringen måste också tydligt ange vilka beräkningsmetoder som legat till grund för beräkningen i de fall andra metoder används.

Publiceringen av beräkningsprinciper för ändrade skatteregler är ett viktigt inslag för att skapa en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekter. Mot denna bakgrund bör regeringen utforma och publicera en sammanhållen redovisning av beräkningsmetoderna för budgeteffekter på såväl inkomst- som utgiftssidan.

Regeringen bör ge mer fullständiga beskrivningar av förslagets dynamiska budgeteffekter

Om regeringen bedömer att förslag till åtgärder får dynamiska effekter bör dessa redovisas tydligt i budgetförslaget. Beräkningsmetoder och osäkerheter bör beskrivas. Detta skulle underlätta förståelsen för regeringens förslag och stimulera den offentliga diskussionen om budgetförslaget och dess förväntade effekter. De samlade budgeteffekterna kan med fördel belysas genom ett alternativt scenario utan de föreslagna eller aviserade åtgärderna.

Dynamiska effekter av förslag som regeringen hänfört till enskilda anslag bör redovisas på ett enhetligt sätt i de så kallade härledningstabeller som för vart och ett av anslagen belyser de faktorer som ligger till grund för förslaget till anslagsnivå.

Regeringen bör utöka rapporten Beräkningskonventioner med en vägledning för hur beteendeeffekter kan och bör beaktas i budgetberäkningen i de fall förslagen bedöms få sådana effekter.

1 Inledning

Regeringen redovisar i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen ett beslutsunderlag för riksdagen om inriktningen på politiken och de förväntade effekterna av förslagen. Budgetpolitiken styrs av preciserade mål för de statliga utgifterna (utgiftstaket) och den offentliga sektorns finansiella sparande (överskotts målet). Mot bakgrund av detta är en redovisning av förslagens effekter på de budgetpolitiska målen ett centralt inslag i de ekonomiska propositionerna. Regeringen redovisar även summan av de beräknade budgeteffekterna av förslagen som den så kallade diskretionära komponenten i finanspolitiken, det vill säga den del av finanspolitikens inriktning som beror på politiska beslut till följd av förslagen i statsbudgeten.

1.1 Motiv för granskning

1.1.1 *Omfattande redovisning av budgeteffekter*

Regeringen redovisar budgeteffekter av aviserade och föreslagna reformer och besparingar i flera olika avsnitt i de ekonomiska propositionerna. Redovisningen är omfattande och domineras av de tabeller som beskriver budgeteffekterna.

Budgeteffekterna redovisas i flera olika dimensioner med olika ändamål. För det första redovisas budgeteffekterna av nya eller aviserade förslag i propositionen i förhållande till den föregående propositionen. För det andra redovisas budgeteffekterna i förhållande till föregående år. Detta innebär att alla de åtgärder som påverkar de offentliga finanserna det kommande budgetåret redovisas, oavsett när de är beslutade, föreslagna eller aviserade. Slutligen redovisas effekterna på statsbudgetens utgiftssida i detalj för varje anslag. Redovisningen av budgeteffekter på anslagsnivå görs i relation till anslagsnivåerna i föregående års statsbudget.

En så omfattande och flerdimensionell redovisning av budgeteffekterna som regeringen gör i de ekonomiska propositionerna ställer höga krav på tydlighet och struktur vad gäller redovisningens utformning. Brister i dessa avseenden kan innebära att riksdagen får ett sämre beslutsunderlag och begränsa den offentliga diskussionen om regeringens budgetförslag. En otydlig redovisning gör det svårare att följa upp regeringens politik och bedöma om budgetförslaget är förenligt med de budgetpolitiska målen.

1.1.2 Budgeteffekter kan beräknas på olika sätt

Med budgeteffekter avses effekterna av regeringens förslag till reformer och besparingar på de budgetpolitiska målen. Budgeteffekterna kan beräknas på olika sätt. Beräkningsmetoderna kan förenklat karaktäriseras som statiska respektive dynamiska. I en statisk kalkyl bortser man från effekter som uppkommer av att individer och företag anpassar sitt beteende till förändrade skatte- och bidragsregler. I en dynamisk beräkning däremot beaktas sådana beteendeanpassningar. Den dynamiska effekten kan således skilja sig från den statiska.

I de allra flesta fall kommer förändringar i de regelverk som styr statens inkomster och utgifter att ge upphov till anpassningar och ändrade beteenden hos individer och företag. I många fall är syftet med en åtgärd i själva verket att åstadkomma sådana förändringar. Det kan till exempel gälla att stimulera arbetsutbudet genom lägre skatt på arbete eller minska sjukfrånvaron genom förändrade ersättningsregler.

Även om beteendeförändringens riktning är väl belagd är storleken ofta osäker, liksom med vilken tidsfördröjning effekten uppkommer. I vissa fall kan individer och företag anpassa sitt beteende till nya förutsättningar mycket snabbt och till och med så snart en förändring blir känd även om den ännu inte trätt i kraft. Det kan till exempel gälla ändringar av skatteregler som påverkar lönsamheten av finansiella placeringar. I andra fall kan en beteendeanpassning ske långt efter det att en förändring genomförts.

Det är inte självklart hur reform- och besparingseffekter bör beräknas och redovisas i de ekonomiska propositionerna. Det är uppenbart att de statiska budgeteffekterna ska redovisas. Dessa effekter är i de flesta fall relativt enkla att beräkna och är dessutom ofta rättvisande på kort sikt. När det gäller de dynamiska effekterna är det inte lika uppenbart hur de ska beaktas.

Utöver statiska och dynamiska effekter av reformförslag kan förslag även få stora effekter på de offentliga finanserna i framtiden. De långsiktiga effekterna av reformer som riktar sig mot den äldre delen av befolkningen kan, på grund av den demografiska utvecklingen, skilja sig avsevärt från de kort- och medelfristiga effekterna.

Finansdepartementet har utformat principer för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. I samband med varje budgetproposition publiceras sedan 1997 rapporten Beräkningskonventioner med uppdaterade beräkningsprinciper.¹ Syftet med rapporten är "att uppnå en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler".²

¹ Se till exempel Beräkningskonventioner 2007 – Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler, som publicerades i samband med BP2007.

² Baksidestexten på rapporten Beräkningskonventioner 2007.

1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier

Mot bakgrund av att regeringens redovisning av budgeteffekter av aviserade och föreslagna reformer och besparingar är av central betydelse i det underlag som regeringen redovisar för riksdagen och allmänheten i de ekonomiska propositionerna har Riksrevisionen ställt följande revisionsfråga:

Ger regeringen en tydlig och fullständig bild av budgetförslagets effekter på de budgetpolitiska målen?

Regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område tydliggörs i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (BL). Regeringen är enligt 44 § BL redovisningsskyldig inför riksdagen. Enligt 45 § BL ska redovisningen ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.

Av budgetlagens förarbeten framgår också att "rättvisande blir bilden först om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten". Enligt förarbetena innebär detta att "det ... inte [är] tillräckligt att informationen är korrekt, utan den ska också förmedlas på ett sådant sätt att mottagaren ska förstå den. Urval, presentation och förklarande kommentarer utgör viktiga inslag för att uppnå detta".³

De krav Riksrevisionen ställer på redovisningen av budgeteffekter är att den ska vara tydlig och fullständig. För detta krävs att det framgår i vilket sammanhang och i vilket syfte redovisningen presenteras. Den terminologi som används ska vara enhetlig och definierad. Samband mellan olika delar i redovisningen ska klargöras så att uppgifter är möjliga att spåra mellan olika delar. Det ska också vara möjligt att jämföra redovisningen mellan propositioner. För att redovisningen ska vara fullständig ska den ge läsaren en uppfattning om såväl de statiska som de dynamiska effekterna på de budgetpolitiska målen.

³ Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten s. 115.

1.3 Granskningsmetoder och avgränsningar

Granskningen bygger i huvudsak på dokumentstudier av offentligt material, men även på intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet.

Utgångspunkten för granskningen är regeringens redovisning av budgeteffekter i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen under perioden 2000–2007. Vi granskar även regeringens detaljerade redovisning av budgeteffekter vid anslagsberäkningen av ett antal så kallade regelstyrda anslag under perioden 2005–2007.

För att undersöka tillämpningen av de beräknings- och redovisningsprinciper som finns i rapporten Beräkningskonventioner, granskar vi även aviserade och föreslagna skatteåtgärder i budgetpropositionerna under perioden 2005–2007. Slutligen undersöker vi om de beräknings- och redovisningsprinciper som publiceras i rapporten Beräkningskonventioner bidrar till att ge en tydlig och fullständig bild av budgeteffekterna av förslag på statsbudgetens inkomstsida.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 behandlar vi redovisningen av budgeteffekter i de ekonomiska propositionerna och redogör för våra iakttagelser. I kapitel 3 återfinns våra iakttagelser från granskningen av ett antal regelstyrda anslag. Kapitel 4 ägnar vi åt tillämpningen av de beräknings- och redovisningsprinciper som finns i rapporten Beräkningskonventioner. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer, slutligen, redovisas i kapitel 5 respektive kapitel 6.

Termer och begrepp som används i denna rapport förklaras i bilaga.

Vid hänvisning till både budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen används termen ”ekonomiska propositioner”. För att förenkla framställningen används följande förkortningar i rapporten:

BP2007 = budgetpropositionen för 2007 etc.

VP2007 = 2007 års ekonomiska vårproposition

2 Redovisningen av budgeteffekter

I budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen budgeteffekterna av reformer och besparingar. Redovisningen är av central betydelse för att kunna bedöma förslagets effekter på de budgetpolitiska målen. I detta kapitel granskar vi därför regeringens redovisning av budgeteffekterna utifrån de krav vi ställer på tydlighet i redovisningen i avsnitt 1.2. Granskningen omfattar de ekonomiska propositionerna under perioden 2000–2007. Efter en beskrivning av redovisningen i de ekonomiska propositionerna i avsnitt 2.1 följer våra iakttagelser i avsnitten 2.2 och 2.3. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av iakttagelserna.

2.1 Regeringens ekonomiska propositioner

I budgetpropositionen redovisas budgeteffekter dels i volym 1 *Förslag till statsbudget, finansplan m.m.*, dels i övriga volymer där respektive utgiftsområde behandlas. I volym 1 redogör regeringen för de sammantagna effekterna av sin politik, medan förslagen på statsbudgetens utgiftssida redovisas anslag för anslag i övriga volymer.

Redovisningen i volym 1 är uppbyggd så att åtgärder på utgifts- respektive inkomstsida redovisas i olika kapitel som behandlar utgifter och inkomster, medan effekterna redovisas på en aggregerad nivå i ett särskilt kapitel och i finansplanen.

I BP2007 redovisas till exempel budgeteffekter i kapitel 5 *Skattefrågor* (tabell 5.3), kapitel 6 *Inkomster* (tabell 6.6) samt kapitel 7 *Utgifter, lån och be-myndiganden* (tabellerna 7.9 och 7.10). De aggregerade budgeteffekterna av föreslagna inkomst- och utgiftsreformer redovisas i kapitel 4 *Budgetpolitiska mål samt statens och den offentliga sektorns finanser* (tabellerna 4.9 och 4.10) och i kapitel 1 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*.

De ekonomiska vårpropositionerna följer samma struktur som budgetpropositionerna, med undantag för att budgeteffekter på statsbudgetens inkomstsida endast redovisas i ett kapitel (motsvarande kapitel 6 i budgetpropositionen) eftersom skatteförslag normalt sett inte tas upp i den ekonomiska vårpropositionen.

I de ekonomiska propositionerna redovisas budgeteffekterna i flera olika dimensioner med olika ändamål:

För det första redovisas de i förhållande till föregående proposition. Det innebär att jämförelsen i budgetpropositionen görs mot föregående ekonomiska vårproposition och att jämförelsen i vårpropositionen görs mot föregående budgetproposition.

För det andra redovisas budgeteffekterna i förhållande till föregående år. Detta innebär att effekten av alla reformer och besparingar som påverkar de offentliga finanserna ett visst år redovisas, oavsett när de beslutades, föreslogs eller aviserades. Båda sätten att redovisa budgeteffekterna används såväl i kapitlet som redovisar de sammantagna effekterna som i kapitlen som redovisar budgeteffekterna av förslagen på utgifts- respektive inkomstsidan var för sig.

Slutligen redovisas effekterna på statsbudgetens utgiftssida för varje anslag i de detaljerade anslagsberäkningarna i redovisningen av respektive utgiftsområde. Denna redovisning görs i relation till anslagsnivån i föregående års statsbudget. Denna redovisning granskas i kapitel 3.

2.2 Terminologin används inte enhetligt

Redovisningen av budgeteffekter i volym 1 varierar vad gäller den terminologi som används. Terminologin varierar såväl mellan propositioner som mellan olika avsnitt i enskilda propositioner. I de tabeller som beskriver budgeteffekterna varierar terminologin såväl i rubriker som i underrubriker och enskilda poster, utan att det framgår om innebörden av de redovisade beloppen skiljer sig åt. Olika termer används i likartade tabeller med samma typ av uppgifter. Granskningen visar också att antalet år som redovisas i en och samma proposition varierar.⁴

I redovisningen används till exempel omväxlande ”reform”, ”förändring” och ”minskning” i beskrivningen av budgeteffekterna. Utan en tydlig förklaring kan det vara svårt att förstå innebörden av en ”minskning av inkomster” som redovisas med ett negativt belopp.

Dessutom har regeringen använt såväl ”försvagning”, ”nettoförsvagning” som ”förändring” för att beskriva de sammantagna budgeteffekterna av inkomst- och utgiftsförändringar. Ett exempel på att detta blir svårt att tolka är regeringens redovisning i tabell 7.9 i BP2007.⁵ Där anges en ”nettoförsvagning av den offentliga sektorns finanser” till ”–25 miljarder kronor. Eftersom nettoförsvagningen är angiven med ett negativt belopp innebär detta i själva verket en förstärkning med närmare 25 miljarder kronor.

⁴ VP2003, BP2004, BP2007 och VP2007.

⁵ Prop. 2006/07:1, volym 1 s. 221.

Vidare har regeringen under perioden redovisat både "varaktiga" och "permanenta" effekter utan att förklara om innebörden skiljer sig åt. Termen "permanenta" effekter har då genomgående använts i redovisningen av budgeteffekter på utgiftssidan, medan "varaktiga" effekter genomgående använts i redovisningen på inkomstsidan. I redovisningen som regeringen gjort av de sammantagna effekterna av inkomst- och utgiftsförslagen har dock "permanenta" effekter använts.

Ytterligare exempel på att redovisningen skiljer sig åt mellan inkomst- och utgiftssidan är att budgeteffekterna på inkomstsidan anges i miljarder kronor (med omväxlande en eller två decimaler), medan de anges i miljoner kronor på utgiftssidan. I redovisningen av de sammantagna effekterna av inkomst- och utgiftsförslagen används dock miljoner kronor i en av tabellerna (4.9 i BP2007) och miljarder kronor i den andra tabellen (4.10 i BP2007).

Ett annat exempel på oklar terminologi är termen "indirekta effekter" som redovisas på inkomstsidan. Beskrivningen av dessa effekter har förtydligats något i BP2008, men är fortfarande ytterst kortfattad. I BP2008 har också en allmän hänvisning till rapporten Beräkningskonventioner tillkommit.⁶

Dessutom använder regeringen i BP2007 och VP2007 termen "netto" i olika betydelser på inkomst- respektive utgiftssidan. På inkomstsidan innebär "nettoeffekt" att indirekta effekter av ändrade skatteregler beaktas. På utgiftssidan använder regeringen i stället begreppet "netto" för att beskriva skillnaden mellan anslagsökningar och anslagsminskningar.

I BP2008 redovisas för första gången indirekta effekter av åtgärder på utgiftssidan. Det innebär att regeringen gör en distinktion mellan effekter på takbegränsade utgifter och effekter på offentliga finanser, vilket inte förekommit i tidigare propositioner. Regeringen kommenterar inte att redovisningen av budgeteffekterna ändrats. Det finns heller ingen närmare beskrivning av hur de indirekta effekterna av åtgärderna på utgiftssidan beräknats, trots att de sammanlagt uppgår till drygt hälften av den beräknade bruttoeffekten 2009 och 2010.⁷

Granskningen visar också att redovisningen av budgeteffekter på statsbudgetens inkomstsida inte är tydlig som en följd av att terminologin skiljer sig åt mellan de olika avsnitt som behandlar inkomsterna. Till exempel används olika benämningar på de skatter som redovisas, trots att det ibland är fråga om samma skatt. I redovisningen förekommer både "Skatt på arbete" och "Förvärsinkomstskatt".

⁶ Prop. 2007/08:1 volym 1 s. 134.

⁷ Av uppgifter från tjänstemän på Finansdepartementet (2007-10-23) framgår att den indirekta effekten beräknats på skattepliktiga transfereringar. En minskning av dessa antas påverka de offentliga finanserna med ett mindre belopp än själva utgiften eftersom transfereringen är skattepliktig. Till skillnad från tidigare propositioner antas nu att kommuner och landsting inte ökar sina utgifter i motsvarande grad i bedömningen av åtgärdens budgeteffekter.

2.3 Sambanden mellan olika delar i redovisningen är oklara

Granskningen visar att det är svårt att få en överblick över redovisningen bland annat därför att det inte tydligt framgår om och på vilket sätt olika delar av redovisningen hänger samman. Vi finner att det i många fall är svårt att förstå vilka siffror i en tabell som är länkade till andra tabeller.

I BP2007 redovisas till exempel i tabell 4.9 "Nettoförändring av den offentliga sektorns finanser" utan någon förklaring om hur effekten är härledd från den mer detaljerade redovisningen i inkomst- och utgiftskapitlen. Det är inte heller möjligt att återskapa de belopp som redovisas i den aggregerade tabellen utifrån den mer detaljerade redovisningen av budgeteffekter på statsbudgetens inkomstsida.

Vidare skiljer sig strukturen i redovisningen inom utgifts- respektive inkomstsidan, vilket innebär att sambanden i redovisningen inte framgår.

Till exempel koncentreras redovisningen av budgeteffekter på utgiftssidan i BP2007 till två tabeller. Den ena redovisar budgeteffekter i förhållande till 2006 års ekonomiska vårproposition och den andra budgeteffekter i förhållande till föregående år. I den ena summeras budgeteffekterna per utgiftsområde, medan detta inte görs i den andra. I den ena redovisas "Summa ökning av takbegränsade utgifter" och "Nettoförsvagning av den offentliga sektorns finanser", medan "Summa anslagsförändringar" redovisas i den andra. I BP2008 har motsvarande tabell 7.10 utgått, vilket gör att länken till den aggregerade tabellen i kapitel 4 (motsvarande tabell 4.10 i BP2007) saknas.

På inkomstsidan framgår inte sambanden mellan olika avsnitt i redovisningen. Detta är en följd av att terminologin skiljer sig åt, att strukturen skiljer sig åt och att de reformer som särredovisas under respektive skatteslag i viss utsträckning skiljer sig åt.

Slutligen redovisas budgeteffekterna av förslag inom ett och samma utgiftsområde med olika belopp i olika delar av de ekonomiska propositionerna. Ett exempel från BP2007 kan belysa detta:

Tabell 2.1 Utgiftsområde 9, sammanställning av budgeteffekter 2007

	Miljarder kronor
Tabell 4.10	2,62
Utgiftsområdets härledningstabell	3,50
Summering av anslagets härledningstabeller	3,70

Källa: BP2007

För utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* redovisas utgiftsreformer på sammanlagt 2,62 miljarder kronor för 2007 i jämförelse med föregående år i tabell 4.10 i BP2007. Jämförelsen med föregående år innebär att förändringen är beräknad utifrån föregående års statsbudget *inklusive* för-

slag på tilläggsbudget för innevarande år. I den tabell som redovisar anslagsförändringarna till följd av förslag för hela utgiftsområdet anges reformer på sammanlagt 3,5 miljarder kronor 2007. Beloppet är beräknat med utgångspunkt från föregående års statsbudget *exklusive* förslag på tilläggsbudget för 2006. Skillnaden beror således på att anslagen inom utgiftsområde 9 ökat till följd av tilläggsbudget för 2006. Slutligen summerar anslagsförändringarna till följd av förslag för vart och ett av anslagen på utgiftsområde 9 till 3,7 miljarder kronor för 2007. Detta skiljer sig från det belopp som redovisas för utgiftsområdet som helhet, eftersom ett av anslagen inom utgiftsområdet upphörde 2007.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

- Terminologi varierar i rubriker, underrubriker och poster som redovisas och olika terminologi används i likartad redovisning med samma typ av uppgifter.
- Termer används utan att närmare definieras.
- Antalet år som redovisas varierar i en och samma proposition.
- Beloppen redovisas omväxlande i miljoner kronor och miljarder kronor i en och samma proposition.
- Samband mellan olika delar i redovisningen framgår inte och spårbarheten är svag.
- Budgeteffekterna av en och samma åtgärd kan redovisas med olika belopp eftersom utgångspunkterna för redovisningen i de olika delarna skiljer sig åt.

3 Redovisningsprinciper för regelstyrda anslag

Statsbudgetens utgiftssida består i BP2008 av drygt 480 anslag för olika ändamål. Budgeteffekterna på utgiftssidan redovisas för varje anslag i de detaljerade anslagsberäkningarna i redovisningen för respektive utgiftsområde.

I detta kapitel granskar vi hur regeringen redovisar anslagsberäkningarna. Efter en kort beskrivning av de anslag vi granskar samt den redovisning som görs följer våra iakttagelser i avsnitt 3.3–3.4. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av iakttagelserna.

3.1 De granskade anslagen

Av de 480 anslagen är 39 stycken (8 procent) så kallade pris- och lönekänsliga anslag, där villkoren för utbetalningen är reglerade i lag.⁸ I denna grupp av regelstyrda anslag ingår till exempel sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Trots att de regelstyrda anslagen utgör en liten andel av det totala antalet anslag i statsbudgeten, utgör de mer än hälften (56 procent) av statsbudgetens utgifter. För regelstyrda anslag innebär reformer och besparingar i allmänhet förändringar av det regelverk som styr anslaget.

Vi har valt att granska de regelstyrda anslagen eftersom de utgör en stor andel av statsbudgetens utgifter. De anslag som valts ut är beloppsmässigt stora, har varit föremål för större reformer och har förväntats ge upphov till beteendeförändringar. Denna del av granskningen är avgränsad till budgetpropositionerna för 2005–2007. De anslag som granskats är:

- UO 9, Anslag 13:1 Tandvårdsförmåner m.m.
- UO 10, Anslag 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m.
- UO 10, Anslag 19:2 Aktivitets- och sjukersättningar m.m.
- UO 12, Anslag 21:2 Föräldraförsäkring
- UO 13, Anslag 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd
- UO 15, Anslag 25:2 Studiemedel m.m.

De sex granskade anslagen utgör cirka en fjärdedel av statsbudgetens utgifter. I statsbudgeten för 2007 uppgick anslaget för aktivitets- och sjukersättningar m.m. till 72 miljarder kronor, anslaget för bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd till 38 miljarder kronor och anslaget för sjukpenning och rehabilitering m.m. till 34 miljarder kronor.

⁸ Förutom pris- och lönekänsliga anslag (PLK-anslag), klassificeras statsbudgetens anslag som pris- och löneomräknade anslag (PLO-anslag) och anslag med bestämt nominellt belopp (BNB-anslag). PLO-anslagen avser oftast myndigheternas förvaltningsanslag. I BP2008 har 288 anslag klassificerats som PLO-anslag och 156 anslag som BNB-anslag.

3.2 Härledningen av anslagsnivån

Sedan BP2002 redovisar regeringen för vart och ett av anslagen hur anslagsnivån är härledd utifrån ett antal förklaringsfaktorer. Redovisningen görs i en så kallad härledningstabell. Syftet med redovisningen är, enligt de interna anvisningarna för beredningen av budgetpropositionen i Regeringskansliet, "att på ett tydligare sätt visa för riksdagen vad som ligger bakom den anslagsnivå som föreslås".⁹ I de interna anvisningarna beskrivs hur anslagen ska delas upp (dekomponeras) i olika förklaringsfaktorer. Härledningen av anslagsnivån redovisas som en förändring i relation till den anslagsnivå som riksdagen beslutade om i den senaste statsbudgeten.

Det finns också anvisningar om vad som ska redovisas under respektive förklaringsfaktor. I tabell 3.1 redovisas de förklaringsfaktorer som enligt anvisningarna ska anges för regelstyrda anslag och vad som ska ingå under respektive förklaringsfaktor.

Tabell 3.1 Precisering av förklaringsfaktorer

Beslut	Ska återspegla s.k. diskretionära beslut, dvs. förändringar till följd av nya reformer och nedprioriteringar.
Övriga makroekonomiska förutsättningar	Ska ange hur mycket av utgiftsförändringen som beror på de makroekonomiska förutsättningarna enligt den antagandebild som Fi/Ba tillhandahåller.
Volym	Ska ange hur mycket av utgiftsförändringen som beror på volymantaganden. Radens volym ska innehålla effekten av volymförändringar som inte direkt har koppling till den makroekonomiska bilden, t.ex. till följd av beteendeförändringar som påverkar antalet bidragstagare.
Överföring till/från andra anslag	Ska ange hur mycket av anslagsförändringen som beror på överföringar till/från andra anslag.
Övrigt	Ska ange hur mycket av anslagsförändringen som beror på andra faktorer som inte fångas av de övriga variablerna.

Källa: Cirkulär nr Fi 2003:9, Finansdepartementet samt Användaranvisning Hermes, Förändringsdokument (dekomponeringar), ESV, juni 2007.

Härledningstabellens struktur framgår av tabell 3.2. För att belysa tabellens uppbyggnad redovisas ett sifferexempel med en anslagsberäkning för 2008. Utgångspunkten är statsbudgeten 2007, där 100 miljoner kronor anvisades på anslaget. Detta är basen för anslagsberäkningen och redovisas på den första raden. I BP2008 antas regeringen lämna förslag som innebär att anslaget minskar med 5 miljoner kronor 2008. Regeringen aviserar också förslag som innebär att anslaget minskar med ytterligare 5 miljoner kronor 2009. Eftersom basen för redovisningen är statsbudgeten för 2007, betyder

⁹ Cirkulär nr Fi 2001:6, Finansdepartementet.

det att anslaget 2009 minskas med sammanlagt 10 miljoner kronor jämfört med nivån 2007. Samma belopp, -10 miljoner kronor, redovisas för 2010. Detta innebär inte att regeringen aviserar några ytterligare förändringar för 2010, utan är en konsekvens av att basen för redovisningen är statsbudgeten 2007. Jämfört med statsbudgeten för 2007 minskas därför anslaget även 2010 med 10 miljoner kronor.

Tabell 3.2 Exempel på härledningstabell för regelstyrda anslag

Miljoner kronor	2008	2009	2010
Anvisat 2007¹	100	100	100
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	-5	-10	-10
Övriga makroekonomiska förutsättningar	+4	+8	+12
Volymer	-5	-5	0
Överföring till/från andra anslag	0	0	0
Övrigt	0	0	0
Förslag/beräknat anslag	94	93	102

¹ Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2006 (bet. 2006/07:FiU10).

De belopp som anges på de övriga raderna ska tolkas på samma sätt. Förändringar av de makroekonomiska förutsättningarna 2008 innebär en ökning av utgifterna på anslaget med 4 miljoner kronor. För 2009 och 2010 ökar utgifterna på anslaget med ytterligare 4 miljoner kronor vardera året till följd av den makroekonomiska utvecklingen.¹⁰ Eftersom basen för redovisningen är statsbudgeten 2007 noteras i kolumnerna för 2009 och 2010 en nivåökning med 8 respektive 12 miljoner kronor.

Utgifterna på anslaget förväntas minska med 5 miljoner kronor 2008 till följd av volymförändringar.¹¹ För 2009 förväntas ingen förändring alls. 2010 förväntas utgifterna på anslaget öka med 5 miljoner kronor. Detta noteras i kolumnen med "0", eftersom det i jämförelse med statsbudgeten 2007 inte innebär någon volymmässig förändring.

Jämfört med anslaget 2007 summerar de olika faktorerna till att anslaget minskar med 6 procent mellan 2007 och 2008 för att minska ytterligare något till 2009. Mellan 2009 och 2010 ökar emellertid anslaget med 10 procent och överstiger 2010 nivån 2007.

¹⁰ Ökningen kan till exempel bero på att anslaget förändras till följd av löneutvecklingen.

¹¹ Det kan till exempel gälla demografiska förändringar som med automatik påverkar ett bidragssystem.

3.3 Sätten att härleda anslagsnivåerna varierar

Trots att redovisningen av anslagsberäkningen har en standardiserad utformning genom den så kallade härledningstabellen, skiljer sig redovisningen mellan de granskade anslagen.

För anslag 25:2 *Studiemedel m.m.* kommenterar regeringen respektive förklaringsfaktor i texten (beslut, övriga makroekonomiska förutsättningar, volymer etcetera) så att det blir möjligt för läsaren att återskapa det belopp som redovisas för respektive förklaringsfaktor. För övriga granskade anslag är detta inte möjligt.

I stället finner vi exempel på att regeringen valt att endast kommentera någon av förklaringsfaktorerna. I BP2007 kommenteras exempelvis endast förklaringsfaktorn *Beslut* för anslaget 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* Utgifterna förväntas minska med 1,7 miljarder kronor 2007 till följd av beslut i budgetpropositionen. Regeringen kommenterar dock inte den minskning av anslaget som väntas till följd av volymförändringar på 2,3 miljarder kronor samma år och som beloppsmässigt utgör en större förklaring till anslagsminskningen.

Iakttagelsen är densamma för anslaget i BP2005 och BP2006. Utgifterna beräknas minska med 11 miljarder kronor 2005 och 6 miljarder kronor 2006 till följd av minskade volymer, det vill säga i huvudsak som en följd av minskat antal sjukpenningdagar. Regeringen kommenterar inte detta, trots att minskningen av volymerna är den beloppsmässigt största förklaringen till förändringen av utgifterna på anslaget. För övrigt går det inte i någon av budgetpropositionerna för 2005–2007 att återskapa det belopp som redovisas som *Beslut* i härledningstabellerna utifrån kommentarerna till tabellen. I BP2008 beräknas utgifterna minska med 1,8 miljarder kronor till följd av *Beslut*. Av redovisningen framgår att 585 miljoner kronor av detta är effekten av den ändrade beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten. Resten utgörs, enligt tjänstemän på Finansdepartementet, av det regeringen uppskattar blir effekten av åtgärdspaketet för att motverka fusk, missbruk och överutnyttjande inom sjukförsäkringen.¹² Detta framgår dock inte uttryckligen i redovisningen.

I redovisningen av anslagsberäkningen av anslag 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* i BP2007 hänvisar regeringen till ett helt annat avsnitt i budgetpropositionen.¹³ Även om det där framgår till vilket belopp utgifterna kommer att förändras till följd av de förslag som redovisas i det avsnittet, är det inte möjligt för läsaren att återskapa det belopp som redovisas som *Beslut* i härledningstabellen. I redovisningen kommenteras vilka övriga förklaringsfaktorer som påverkar anslagsberäkningen även om det inte heller här är möjligt att återskapa beloppet utifrån texten.¹⁴

¹² E-post från Finansdepartementet, 2007-10-31.

¹³ Prop. 2006/07:1 volym 7 utgiftsområde 13 avsnitt 5,8 s. 73ff.

¹⁴ Dessutom stämmer inte texten i BP2007 om att förändringar i form av dagpenningnivåer och ersättningsdagar m.m. ingår i förklaringsfaktorn *Volym*. Enligt uppgifter från tjänstemännen på Arbetsmarknadsdepartementet (2007-09-11) ingår dessa komponenter i *Övriga makroekonomiska förutsättningar*.

Dessutom finns exempel där redovisningen är av sådant slag att den beskriver anslagsutvecklingen utan någon hänvisning till respektive förklaringsfaktor. Detta är fallet för anslag 13:1 *Tandvårdsförmåner m.m.* i budgetpropositionerna för 2005–2007.

För det största regelstyrda anslaget på statsbudgeten, anslag 19:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.*, som i statsbudgeten för 2007 var drygt 72 miljarder kronor, lämnas inga andra upplysningar till härledningen av anslagsnivån än av typen:

Fr.o.m. 2007 bedöms beståndet börja minska främst på grund av de tidigare nämnda orsakerna. Denna utveckling har beaktats vid anslagsberäkningarna. Vid beräkningen av anslaget har beaktats effekter av åtgärder som regeringen avser att vidta för att motverka fusk, missbruk och överutnyttjande i försäkringen.

Det framgår däremot inte med vilka belopp detta har beaktats.

I härledningstabellen redovisas anslagsnivån för tre år, det vill säga det kommande budgetåret och ytterligare två år. Härledningen anslagsnivån för de två sista åren kommenteras sällan. Detta belyses med följande exempel hämtat från BP2007 där regeringen inte kommenterar antagandet om ökad volym 2009 jämfört med 2007 för anslaget 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.*:

Tabell 3.3 Härledning av anslagsnivån 2007–2009, för 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m (tusental kronor).

	2007	2008	2009
Anvisat 2006¹	38 286 056	38 286 056	38 286 056
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	-1 720 000	-1 870 000	-1 870 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	544 250	1 683 621	2 914 760
Volym	-2 373 808	-2 490 280	-872 191
Överföring till/från andra anslag	0	0	0
Övrigt	-392 079	-30 184	50 367
Förslag/beräknat anslag	34 344 419	35 579 213	38 508 992

1. Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2005 (bet. 2005/06:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på tilläggsbudget under innevarande år.

I jämförelse med statsbudgeten för 2006 antas utgifterna för anslaget 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* minska med 2,3 miljarder kronor 2007 till följd av i huvudsak minskat antal sjukpenningdagar och med ytterligare något till 2008 (se raden *Volym*). Minskningen 2009 anges till cirka 0,9 miljarder kronor. Eftersom basen för redovisningen är den senast beslutade

statsbudgeten, betyder detta att regeringen antagit att volymerna, i huvudsak antalet sjukpenningdagar, ökar relativt kraftigt mellan 2007 och 2009. Detta omnämns inte i texten.

Av de interna anvisningar för budgetberedningen i Regeringskansliet som utfärdas av Finansdepartementet framgår att "redovisningen på anslagsnivån ofta kan vara mycket kortfattad, därför att budgetpropositionens struktur är sådan att regeringen redan tidigare i propositionen gjort de viktiga bedömningarna av resultat och politikens framtida inriktning". Samtidigt anges det i anvisningarna att "mer omfattande avsnitt kan motiveras om förslaget innebär en betydande ökning/minskning av anslaget". Dessutom anges det att "härledningstabellen vid behov ska kommenteras".¹⁵

Ett skäl till att förklaringarna till beräkningen av anslagsnivån skiljer sig åt mellan anslagen kan vara den tvetydighet som finns i anvisningarna.

3.4 Förklaringsfaktorerna bakom anslagsberäkningarna används inte enhetligt

Trots att det finns anvisningar om hur förändringen av anslagen jämfört med senast beslutade statsbudget ska delas upp (dekomponeras) i olika förklaringsfaktorer och vad som ska redovisas på respektive rad i härledningstabellen, finner vi i granskningen att uppdelningen inte görs på ett enhetligt sätt. Budgeteffekter av aktiva politiska beslut redovisas såväl på raden *Beslut*, på raden *Volym* som på raden *Övriga makroekonomiska förutsättningar*.

Exempel på detta finner vi bland annat på anslag 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd*. Enligt tjänstemännen på Arbetsmarknadsdepartementet redovisas förändringar av anslaget till följd av beteendeeffekter av regeringens politik via de makroekonomiska antaganden som levereras till Arbetsmarknadsdepartementet från Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Även om huvudprincipen för detta anslag är att beteendeeffekter beaktas genom den makroekonomiska prognosen och redovisas under förklaringsfaktorn *Övriga makroekonomiska förutsättningar*, så finns det exempel på det motsatta.

Regeringen gjorde i BP2007 bedömningen att förslaget om ökad kontroll av ersättningar och bidrag skulle minska utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen med 1 miljard kronor.¹⁶ Enligt tjänstemännen på Arbetsmarknadsdepartementet innehåller utgiftsminskningen en bedömning om förändrat beteende till följd av förslaget. Hela denna utgiftsminskning redovisades som en effekt av förklaringsfaktorn *Beslut*.

¹⁵ Cirkulär nr Fi 2006:3, Finansdepartementet.

¹⁶ Prop. 2006/07:1 volym 1 avsnitt 1.7.1 s. 45.

En motsvarande redovisning gjordes i härledningen av anslagen 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* och 21:2 *Föräldraförsäkring* till följd av förslaget i BP2007 om ökad kontroll av ersättningar och bidrag.¹⁷ Regeringen bedömde att utgifterna för sjukförsäkringen skulle minska med 1 miljard kronor.¹⁸ Även i BP2008 redovisar regeringen effekten av åtgärds paketet för att motverka fusk, missbruk och överutnyttjande inom sjukförsäkringen som en effekt av *Beslut*.

I BP2007 redovisade regeringen effekterna av de omfattande regelförändringarna i arbetslöshetsförsäkringen som en effekt av förklaringsfaktorn *Beslut* i beräkningen av anslag 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd*. Detta innebär att även de effekter som förändringen bedömdes få på antalet ersättningstagare redovisades under *Beslut*. I BP2008 redovisas reformer av samma karaktär också som en effekt av aktiva politiska beslut. I förklaringsfaktorn *Övriga makroekonomiska förutsättningar* redovisas effekterna av exogena makroförändringar som inte är kopplade till de omfattande regelförändringarna. Enligt anvisningarna ska raden *Beslut* i tabellen åter spegla förändringar till följd av nya reformer och nedprioriteringar. Det framgår emellertid inte av anvisningarna hur makro- och volymeffekter till följd av beslut ska redovisas. Med denna otydlighet kommer det i redovisningen av anslagsberäkningarna inte gå att urskilja hur stor del av förändringen som kan hänföras till budgetförslaget respektive till den underliggande ekonomiska bedömningen. Inte heller kommer de eventuella beteendeeffekter som regeringen bedömer att förslagen får att kunna urskiljas, trots att de i allt väsentligt beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen.¹⁹

Vidare finns det exempel på när reformer och besparingar av samma karaktär redovisas som effekter av olika förklaringsfaktorer. I BP2005 föreslog regeringen en utvidgning av verksamheten med friår till hela landet.²⁰ Reformen innebar en ökad volym i de arbetsmarknadspolitiska programmen med 10 000 platser. Volymförändringar i de arbetsmarknadspolitiska programmen skulle enligt den dåvarande regeringen redovisas som en effekt av *Övriga makroekonomiska förutsättningar* i härledningstabellen för anslaget och inte som effekt av *Beslut*.²¹ I samma proposition redovisades emellertid budgeteffekten av förslaget om att *försöksverksamheten* med friår skulle upphöra som en effekt av *Beslut* utan någon närmare förklaring.

¹⁷ Prop. 2006/07:1 volym 1 avsnitt 7.4.3 s. 228.

¹⁸ Prop. 2006/07:1 volym 1 avsnitt 1.7.1 s. 45.

¹⁹ Diskussionen om hur statiska och dynamiska återverkningar av politiska förslag ska beaktas vid beräkningen och redovisningen av budgeteffekter förs bland annat av Orszag (2002) och Auerbach (2005).

²⁰ Prop. 2004/05:1 volym 7 avsnitt 4.10 s. 56.

²¹ Från och med BP2007 ingår förslag om förändrade programvolym i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program i beslut och inte i härledningstabellens rad för *Övriga makroekonomiska förutsättningar* (Prop. 2006/07:1 volym 1 avsnitt 7.4.2 s. 205).

Som ytterligare ett exempel på oklar redovisning kan nämnas anslag 25:2 *Studiemedel m.m.*. I BP2007 minskades av anslaget med 240 miljoner kronor till följd av förslaget att minska bidraget till kommunal vuxenutbildning. Anslagsminskningen redovisades under förklaringsfaktorn *Beslut*. Redovisningen skiljer sig från den praxis som enligt tjänstemännen på Utbildningsdepartementet finns om att förändringar av anslaget till följd av kommunala beslut eller beslut inom folkbildningen ska redovisas under förklaringsfaktorn *Volym*. Förklaringen till detta är att minskningen av antalet studerande i kommunal vuxenutbildning bedömdes vara direkt att hänföra till beslut på den statliga nivån.²²

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Redovisningen av anslagsberäkningarna varierar mellan anslagen. Möjligheten att återskapa härledningstabellernas förklaringsfaktorer med hjälp av den omgivande texten varierar starkt.
- Anslagen dekomponeras på olika sätt, och förklaringsfaktorerna används inte enhetligt. Huvudprinciperna för fördelningen av effekterna av regeringens förslag på olika förklaringsfaktorer varierar mellan olika departement. Undantag från huvudprinciperna redovisas mycket knapphändigt.
- Anvisningarna om hur anslagsberäkningen ska redovisas är tvetydiga.

²² Intervju, Utbildningsdepartementets enhet för studiefinansiering och vuxenutbildning, 2007-09-17.

4 Redovisningsprinciper på statsbudgetens inkomstsida

Statsbudgetens inkomstsida består av alla skatter och avgifter och övriga inkomster som staten tar in för att finansiera de statliga utgifterna.

Finansdepartementet har utformat beräkningsprinciper för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. Dessa har sin bakgrund i arbetet med skattereformen 1990–1991. Sedan 1997 publicerar Finansdepartementet i samband med budgetpropositionen rapporten Beräkningskonventioner med aktuella beräkningsprinciper. Syftet med rapporten är att uppnå en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekterna, vilket är av stort värde för att kunna göra en bedömning av de redovisade beräkningarna.

Kapitlet inleds med en beskrivning av rapporten Beräkningskonventioner och dess utgångspunkter. Våra iakttagelser redovisas i avsnitten 4.2–4.4. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av iakttagelserna.

4.1 Rapporten Beräkningskonventioner

Rapporten Beräkningskonventioner beskriver hur budgeteffekterna av olika skatter bör beräknas och redovisas. I rapporten redogörs inledningsvis för centrala begrepp, antaganden och beräkningsmetoder. Därefter redovisas beräkningsprinciper för vart och ett av skattelagen direkt skatt på arbete, skatt på kapital, företagsbeskattning, socialavgifter och löneskatt, mervärdeskatt och punktskatter.

Utgångspunkten i rapporten är att budgeteffekterna av förändrade skatteregler ska redovisas som regeländringarnas *direkta effekt* på skatteintäkterna. De direkta effekterna (bruttoeffekterna) beräknas genom att de ändrade reglerna tillämpas på skattebasen före regeländringen, det vill säga man bortser från så kallade övervältringseffekter. Utöver denna direkta effekt kan regelförändringen ge upphov till olika *indirekta effekter* på de offentliga finanserna. Även dessa ska beräknas och redovisas. Regeländringens nettoeffekt erhålls genom att de indirekta effekterna beaktas.

Indirekta effekter uppkommer som en följd av olika typer av följd effekter av den ursprungliga skatteförändringen. De indirekta effekter som beskrivs i beräkningskonventionerna följer i allt väsentligt av de antaganden om övervältring som görs. I rapporten Beräkningskonventioner finns två

övervältringsantaganden beskrivna. Den första är övervältringen av arbetsgivaravgifter på vinster och lönekostnad. Detta innebär att 50 procent av en förändring av arbetsgivaravgifterna antas övervältras på lönekostnaderna det år avgiftsförändringen träder i kraft. Resterande 50 procent antas övervältras på priser och vinster. På sikt när förändringen slagit igenom fullt ut antas att hela avgiftsförändringen kommer att ha övervältrats på lönekostnaderna.

I rapporten Beräkningskonventioner antas att arbetsutbudet inte påverkas av förändringar i lönerna (fullständigt oelastiskt arbetsutbud). Sysselsättningsnivån förändras därmed inte av en ökning eller sänkning av arbetskraftskostnaden. En ökning av arbetsgivaravgifterna leder till en ökad arbetskraftskostnad för företagen. Enligt rapporten kompenserar sig företagen för detta genom att sänka efterfrågan på arbetskraft. Eftersom arbetsutbudet är fullständigt oelastiskt leder detta till en sänkning av lönenivån.

Övervältringen på lönerna påverkar alla inkomster och utgifter som är knutna till lönerna, vilket i sin tur ger upphov till indirekta effekter av förändrade arbetsgivaravgifter. Bland annat påverkas underlagen för arbetsgivaravgifter etcetera. Ändrade löner påverkar dessutom utgifterna för flertalet socialförsäkringar.

Det andra antagandet är övervältring av momsförändringar på priser eller hyror. Denna övervältring innebär bland annat att utbetalningarna av transfereringar knutna till prisbasbeloppet ändras när prisnivån ändras (KPI-effekt). Övervältringen kan enligt antagandena vara direkt och fullständig eller ske med viss fördröjning.²³

En viktig utgångspunkt för de principer som beskrivs i rapporten är budgetpropositionens ettåriga perspektiv. Enligt tjänstemännen på Finansdepartementet är principerna utformade så att regeringen ska kunna redovisa förstaårseffekten av förslagen så korrekt som möjligt.²⁴

Principerna som redovisas i rapporten Beräkningskonventioner syftar inte till en generell konsekvensanalys med beaktande av sysselsättnings effekter, påverkan på skatteklar, förändring i konsumtionsmönster och resursfördelning etcetera. Rapporten fokuserar därför på de statiska effekterna på de offentliga finanserna.

I rapporten nämns dock att det kan behövas andra redovisnings- och beräkningstekniker än de som redogörs för i rapporten. Det gäller till exempel kompletterande redovisning av skatteklar. Enligt tjänstemän på Finansdepartementet handlar det inte om att kompletteringarna behövs för att bedöma budgeteffekten av förslag, utan att det finns andra ekonomiska frågor än de offentligfinansiella som bör finnas med i beslutsunderlaget.

²³ Av denna anledning skiljer man i rapporten Beräkningskonventioner på tillfällig nettoeffekt och en varaktig eller bestående nettoeffekt.

²⁴ Uppgift från tjänstemän på Finansdepartementet, 2007-10-23.

Av rapporten framgår vidare att regeringen generellt i beräkningarna av en åtgärds budgeteffekter bortser från eventuella beteendeeffekter av åtgärden i fråga.²⁵ Ett undantag från denna princip har dock gjorts för förändringar i alkoholskatten, där en höjd skatt antas medföra ökad införsel från utlandet.

Även om beteendeeffekter av enskilda åtgärder inte beaktas i budgetberäkningarna, så ska de enligt beräkningskonventionerna uppmärksammas i den allmänna ekonomiska konsekvensanalys som genomförs som en del av beredningen av olika skatteförslag. Sådana effekter beaktas också i prognoserna för de totala skatteintäkterna, men effekterna särredovisas inte.

Slutligen är det värt att notera att enligt tjänstemän på Finansdepartementet är i förhand preciserade beräkningsprinciper, som de som redovisas i rapporten Beräkningskonventioner, endast nödvändiga i de fall då man inte kan luta sig mot mikromaterial.²⁶ Möjligheten att utifrån mikromaterial simulera olika skatters inverkan på de offentliga finanserna med en relativt hög grad av precision används i stället för i förhand preciserade beräkningsprinciper när så är möjligt. Ett exempel på detta är att det i rapporten endast förekommer ett fåtal beräkningsprinciper inom området för företagsbeskattning. I stället används nästan uteslutande mikrobaserade beräkningar för varje enskilt förslag inom detta område.²⁷

4.2 Otillräckliga motiveringar och förklaringar till antaganden

Publiceringen av beräkningsprinciper för ändrade skatteregler i rapporten Beräkningskonventioner är ett viktigt inslag för att skapa en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekter. Detta förutsätter emellertid att antaganden förklaras och motiveras. Vår granskning visar att de antaganden som görs inte alltid motiveras och förklaras på ett sådant sätt att någon som inte är mycket väl förtrogen med både skattesystemet och rapporten Beräkningskonventioner kan bilda sig en uppfattning om rimligheten i de antaganden som görs. Till exempel ges följande beskrivning av beräkningsprinciperna som gäller för beskattningen av enskild näringsverksamhet:²⁸

Vid beskattningen av enskild näringsverksamhet förekommer olika skatte- och avgiftsparametrar. Dessa utgör integrerade delar vilket innebär att ändringar i en skattesats eller i en av baserna kan påverka andra baser. Hur detta samspel ser ut beror på hur företagaren prioriterar med hänsyn till önskemål om disponibel inkomst för privat bruk, ersättningsnivån från socialförsäkringsystemet, verksamhetens soliditet och framtida investeringar.

²⁵ Beräkningskonventioner 2007, s. 16.

²⁶ Uppgift från tjänstemän på Finansdepartementet, 2007-10-23.

²⁷ Beräkningskonventioner 2007, s. 75.

²⁸ Beräkningskonventioner 2007, s. 87.

I beräkningskonventionerna förutsätts att näringsidkarna önskar upprätthålla en given nivå på sin inkomst från näringsverksamheten och att de genomgående prioriterar att få ut fullbeskattade intäkter ur verksamheten framför delbeskattade intäkter.

Vid förändringar i reglerna som medför förändringar i inkomst av näringsverksamhet antas mot denna bakgrund att näringsidkaren söker hålla sin inkomst av näringsverksamhet konstant, och att de resultatreglerande åtgärderna räntefördelning och expansionsfond används som ventiler vid regeländringar. Vidare antas att det i första hand är räntefördelningen som ändras. Denna konvention måste självfallet modifieras när föreslagna ändringar är så omfattande att underlaget för räntefördelning och det sparade fördelningsutrymmet inte räcker till. Övervältring på inkomst av kapital antas ske utan fördröjning.

Den förklarande texten handlar om de civilrättsliga och skatterättsliga reglerna kring enskild näringsverksamhet. Däremot finns ingen närmare förklaring till de antaganden som görs.

Ett annat exempel är att det i beskrivningen av beräkningsprinciperna för arbetsgivaravgifter framhålls att ”i vissa fall antas ingen övervältring på löner eller priser, utan hela avgiftsförändringen leder till att vinsterna i företagen (och överskotten i offentlig verksamhet) ökar eller minskar”.²⁹ Det framgår inte vilka fall det handlar om. Av texten kan läsaren dock sluta sig till att antagandet inte gäller för generella förändringar av arbetsgivaravgiften.

Vid den genomgång vi gjort av aviserade och föreslagna skatteåtgärder har vi inte hittat något förslag till förändring av arbetsgivaravgiften under perioden 2005–2007 där regeringen uttryckligen räknat med att det sker en övervältring av avgiften på priser eller löner. Förklaringen till detta är, enligt tjänstemän på Finansdepartementet, att förändringarna har varit selektiva och inte generella.³⁰ Eftersom rapporten Beräkningskonventioner endast avser beräkningsprinciper för budgeteffekter av generella regelförändringar kan det, enligt rapporten, vara motiverat att utgå ifrån andra antaganden. Någon förklaring till varför just de analyserade åtgärderna är att betrakta som selektiva finns inte i regeringens motiveringar till förslagen.

Källhänvisningar saknas dessutom för flera av de antaganden som görs. Till exempel saknas sådana hänvisningar för antaganden om övervältringsprofil för mervärdesskatt och punktskatt samt för egenavgifter och särskild löneskatt som betalas av fysiska personer.

Inte heller finns några källhänvisningar vad gäller de antaganden om övervältring på priser och vinster som görs vid förslag om sänkning av arbetsgivaravgifter. Där anges endast att ”gällande övervältringen på priser

²⁹ Beräkningskonventioner 2007, s. 99.

³⁰ Uppgift från tjänstemän på Finansdepartementet, 2007-10-23.

och vinster antas, i brist på relevanta empiriska studier, denna fördelas lika av resterande övervältring som inte går på löneandelen”.³¹

Antagandet om att 50 procent av en förändring av arbetsgivaravgifterna övervältras på arbetskraftskostnaderna grundar sig dock i empiriska studier. Det centrala antagande som görs i rapporten om ett fullständigt oelastiskt arbetsutbud även på kort sikt innebär emellertid att en förändring i arbetsgivaravgifterna alltid i sin helhet övervältras på arbetstagarna i form av förändrade löner. Antagandet om 50 procents övervältring på arbetskraftskostnaderna är alltså inte helt tydligt för läsaren.

När det gäller övervältring av mervärdesskatten är det enligt ekonomisk teori rimligt att anta en fullständig övervältring på konsumentpriserna under vissa förutsättningar.³² Övervältringsprofilen antas dock vanligtvis vara något mer utdragen än enligt beräkningskonventionerna där hela övervältringen sker med endast ett års fördröjning.

När det gäller övervältringsprofilen för särskild löneskatt som betalas av fysiska personer antar Finansdepartementet på kort sikt att en tredjedel av förändringen övervältras på priserna och att två tredjedelar övervältras på näringsinkomsterna. Någon motivering till detta antagande finns inte i rapporten.

I beräkningskonventionen för tobaksskatten anges att en ändring av tobaksskatten beräknas på liknande sätt som vid en förändring av alkoholskattesatsen.³³ Hänvisningen till alkoholskatten avser endast redovisningen av hur olika delar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkas när skattesatsen förändras. Formuleringen kan dock lätt misstolkas så att läsaren tror att hänsyn tas till beteendeeffekter vid beräkningar av budgeteffekterna även vid förändringar av tobaksskatten. På Finansdepartementet är man medveten om detta och avser att tydliggöra beskrivningen av beräkningsprincipen för tobaksskatten i kommande års rapporter.

4.3 Avvikelser från beräkningsprinciperna görs utan att det kommenteras

Enligt rapporten Beräkningskonventioner är det särskilt viktigt att kompletterande antaganden i beräkningarna av budgeteffekterna redovisas tydligt.³⁴ För att undersöka hur väl rapporten beskriver de beräkningar som faktiskt görs har vi granskat aviserade och föreslagna skatteåtgärder i budgetpropositionerna för 2005–2007.

³¹ Beräkningskonventioner 2007, s. 25.

³² Se SOU 2005:57, bilaga 5 för en diskussion om detta. Hur en förändring av mervärdesskatten de facto kommer att påverka konsumentpriset är en empirisk fråga. Resultat från studier på området visar att mervärdesskattesförändringar förr eller senare avspeglas i konsumentpriset. I många fall förändras priserna dessutom med mer än mervärdesskattesatsförändringen. Se till exempel Besley & Rosen (1998) och Metcalf & Fullerton (2002). Lipsey och Swedenborg (1996) finner i en undersökning av konsumentpriser att matmomsen har ett mycket stort genomslag på matpriserna.

³³ Beräkningskonventioner 2007, s. 129 samt Beräkningskonventioner 2008, s. 122.

³⁴ Beräkningskonventioner 2007, s. 13.

Granskningen visar att det i flertalet fall inte framgår om regeringen använt andra metoder än de som redovisas i rapporten Beräkningskonventioner när regeländringarnas budgeteffekter beräknats. För att avgöra detta eller om andra metoder har använts måste man vara väl förtrogen med rapportens innehåll.

En grundläggande princip i rapporten Beräkningskonventioner är att bortse från beteendeeffekter i beräkningen av de offentligfinansiella effekterna. I några fall (skattereduktion för hushållstjänster och trängselskatten) omfattar dock den redovisade budgeteffekten även beteendeeffekter. Denna avvikelse från huvudprincipen kommenteras inte närmare i motiveringen till förslagen.

4.4 Avsikten med skatteförslag är ofta att påverka beteenden

Vi kan konstatera att de beräknings- och redovisningsprinciper som regeringen redovisar i rapporten Beräkningskonventioner generellt sett bortser från beteendeeffekter (dynamiska effekter). Ett skäl till detta, vilket framhålls i rapporten, är den osäkerhet som råder om storleken på dessa effekter.³⁵ Enligt tjänstemännen vid Finansdepartementets skatte- och tullavdelning bör en strikt försiktighetsprincip tillämpas i budgetberäkningarna.³⁶ Trots försiktighetsprincipen beaktas beteendeeffekterna i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen. Effekterna på de budgetpolitiska målen särredovisas emellertid inte.

Många skatteförslag syftar till att uppnå åtminstone vissa beteendeeffekter. Regeringen väljer också att i vissa fall inkludera beteendeeffekter i beräkningen av enskilda förslags effekter på de offentliga finanserna (alkoholskatten, skattereduktionen för hushållsnära tjänster och trängselskatten). Det är emellertid svårt att hitta någon motivering till varför regeringen inkluderar dynamiska effekter i vissa fall medan man i andra fall väljer att inte göra det.

För att belysa att avsikten med skatteförslag ofta är att påverka beteendet hos individer och företag följer nedan exempel på förslag som enligt regeringens motiveringar syftar att påverka beteenden men där regeringen inte redovisat sådana effekter vid beräkning av de enskilda förslagens budgeteffekter:

- Skattereduktion för arbetsinkomster (prop. 2006/07:1):
Syftet med förslaget är att öka arbetsutbudet hos framför allt låg- och medelinkomsttagare.
- Slopad särskild löneskatt för personer 65 år eller äldre (prop. 2006/07:1):
Syftet med förslaget är att göra det mer attraktivt för företagen att behålla och nyanställa äldre medarbetare.

³⁵ Beräkningskonventioner 2007, s. 16.

³⁶ Intervju Finansdepartementets skatte- och tullavdelning, 2007-06-18.

- Nedsättning av socialavgifter för personer 18–25 år (prop. 2006/07:84): Syftet med förslaget är att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden.
- Sänkta socialavgifter för tjänstesektorn (Fi2007/4468): Trots att regeringen i BP2007 resonerar om att förslaget får en sysselsättningseffekt tas ingen hänsyn till detta när förslagets offentliga finansiella effekter beräknas.³⁷
- Höjd tobaksskatt (prop. 2006/07:1): Som motiv för höjningen av tobaksskatten för röktobak, lågpriscigareter och snus anger regeringen folkhälsoskäl. Skattehöjningen verkar därmed syfta till beteendeeffekter.
- Slopade arbetsgivaravgifter för nystartsjobb (prop. 2006/07:7): Syftet med förslaget är att öka möjligheterna för dem som står långt utanför arbetsmarknaden att komma tillbaka till arbete.
- Höjd avfallsskatt (prop. 2005/06:1): Syftet med avfallsskatten är att den ska öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett bättre sätt från miljö- och naturresurssynpunkt. Skatten ska således begränsa mängden avfall som deponeras.
- Skattelättnad för dieselmotorer med låga partikelutsläpp (prop 2005/06:167): Syftet med förslaget är att stimulera introduktionen av lätta dieselfordon med särskilt låga partikelutsläpp.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Rapporten Beräkningskonventioner syftar i första hand till att beräkna förstaårseffekter på budgeten av skatteförslag. För att beräkna andra effekter behövs kompletterande information utöver de beräkningsmetoder som beskrivs i rapporten.
- Utgångspunkten för rapporten är att ange principer för beräkningen av direkta och indirekta effekter av skatteförslag.
- Beräkningarna är statiska, trots att avsikten med skatteförslag ofta är att påverka beteenden.
- Rapporten Beräkningskonventioner är relativt teknisk till sin natur. Det förekommer att vissa antaganden som görs inte motiveras och förklaras.
- Andra beräkningsprinciperna används än de som redovisas i rapporten Beräkningskonventioner. Avvikelse kommenteras dock sällan, och det är svårt för en läsare som inte är väl insatt i rapportens innehåll att avgöra när avvikelser från beräkningsprinciperna gjorts.

³⁷ Se även artikeln "Miljardsatsningen missar sitt mål" i Riksdag & Departement nr 17/07 som belyser hur de antaganden om övervältring som Finansdepartementet gör leder till att förslaget inte ger några sysselsättningseffekter.

5 Riksrevisionens slutsatser

Regeringen redovisar i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen ett beslutsunderlag för riksdagen om inriktningen på politiken och de förväntade effekterna av förslagen. Budgetpolitiken styrs av preciserade mål för de statliga utgifterna (utgiftstaket) och den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet). Mot bakgrund av detta är en redovisning av förslagets effekter på de budgetpolitiska målen ett centralt inslag i de ekonomiska propositionerna. Riksrevisionen har därför granskat om regeringens redovisning av budgeteffekter ger en tydlig och fullständig bild av budgetförslagets effekter på de budgetpolitiska målen. Granskningen omfattar de ekonomiska propositionerna sedan 2000.

5.1 Regeringens redovisning av budgeteffekter är otydlig

Regeringen har förändrat redovisningen av budgeteffekterna över åren. Riksrevisionen konstaterar att de förändringar som gjorts ofta har inneburit förbättringar av redovisningen.

Trots detta anser Riksrevisionen att det fortfarande finns brister i redovisningen som innebär svårigheter för läsaren att bedöma politikens effekter på de budgetpolitiska målen.

5.1.1 Redovisningen saknar en enhetlig terminologi

Granskningen visar att den terminologi som används i regeringens redovisning skiljer sig mellan olika propositioner och olika delar av en och samma proposition. I de tabeller som beskriver budgeteffekterna varierar terminologin både i rubriker, underrubriker och poster som redovisas, utan att det framgår om detta avspeglar skillnader i redovisningens innehåll. Olika termer används i likartade tabeller med samma typ av uppgifter.

En terminologi som skiljer sig åt mellan olika delar av redovisningen och mellan olika propositioner gör det svårare att tolka informationen. Ett exempel på detta är regeringens redovisning i BP2007 när man anger en "nettoförsvagning av den offentliga sektorns finanser" till cirka –25 miljarder kronor. Eftersom nettoförsvagningen är angiven med ett negativt belopp innebär det i själva verket en förstärkning med 25 miljarder kronor. Formellt är redovisningen korrekt, men lätt att missförstå.

Förståelsen försvåras också av att det förekommer termer som inte närmare förklaras i anslutning till tabellerna. Detta gäller till exempel begreppen indirekt effekt, varaktig effekt och permanent effekt.

5.1.2 *Redovisningen är splittrad och sambanden framgår inte*

Regeringens redovisning av budgeteffekter av reformer och besparingar i de ekonomiska propositionerna är omfattande och domineras av de tabeller som beskriver budgeteffekterna. Budgeteffekterna redovisas i flera olika dimensioner med olika ändamål. Riksrevisionen bedömer att det är svårt för läsaren att få en överblick och ett sammanhang i regeringens redovisning av budgeteffekter.

Riksrevisionen konstaterar att det saknas beskrivningar som hjälper läsaren att förstå hur redovisningen i de olika delarna hänger samman. Spårbarheten för uppgifter i olika delar av redovisningen är svag, då det inte alltid framgår på vilket sätt uppgifter i en tabell hänger samman med uppgifter i en annan tabell. Det förekommer att reformer och besparingar redovisas med olika belopp i olika avsnitt av budgetpropositionen. Skillnaderna innebär inte att redovisningen är felaktig utan att redovisningen i de olika tabellerna fyller olika funktioner. För att förstå skillnaderna mellan de olika belopp som redovisas krävs dock att läsaren har en ingående kunskap om både budgetredovisning, budgeteringsteknik och budgetpropositionens struktur.

Riksrevisionen anser att det finns ett värde i en stabil tabellstruktur för att underlätta jämförelser mellan olika propositioner. Granskningen visar emellertid att strukturen i redovisningen ofta ändras mellan propositionerna.

5.1.3 *Redovisningen av anslagsberäkningarna är otydlig*

Sedan BP2002 redovisar regeringen för vart och ett av anslagen hur anslagsnivån är härledd utifrån ett antal förklaringsfaktorer. Syftet med redovisningen är "att på ett tydligare sätt visa för riksdagen vad som ligger bakom den anslagsnivå som föreslås".

Redovisningen fyller enligt Riksrevisionen en mycket viktig funktion eftersom den ger information om i vilken utsträckning anslagsutvecklingen beror på aktiva politiska beslut eller på andra faktorer, såsom den makroekonomiska utvecklingen eller underliggande förändringar av antalet barn, pensionärer etcetera.

Riksrevisionens bedömning är dock att redovisningen av anslagsberäkningarna är otydlig. Detta beror dels på att sättet att redovisa beräkningarna varierar mellan anslagen, dels på att de faktorer som används för att förklara anslaget förändring inte används enhetligt. En förklaring till otydligheten

kan vara den tvetydighet som finns i anvisningarna om hur anslagsberäkningarna ska redovisas. Några formella felaktigheter är det dock inte fråga om, eftersom riksdagen beslutar om anslagsnivåer och inte om anslagsutvecklingen fördelad på de olika förklaringsfaktorerna.

5.1.4 *Rapporten Beräkningskonventioner är otillräcklig för att åstadkomma en tydlig redovisning av budgeteffekter*

Att skapa en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekterna är av central betydelse för förtroendet för den ekonomiska politiken. Utarbetandet och publiceringen av beräknings- och redovisningsprinciper för ändrade skatteregler representerar enligt Riksrevisionen ett mycket viktigt inslag i en sådan process.

Riksrevisionens bedömning är emellertid att rapporten Beräkningskonventioner för närvarande inte ger en heltäckande bild av hur beräkningarna av olika regelförändringar på statsbudgetens inkomstsida faktiskt går till. För vissa skatter saknas beräknings- och redovisningsprinciper i rapporten, eftersom möjligheten i stället finns att utifrån mikromaterial simulera den offentligfinansiella effekten. Dessa kompletterande tekniker redovisas inte tydligt.

En öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekter förutsätter att antaganden förklaras och motiveras. Granskningen visar att de antaganden som görs i många fall inte motiveras och förklaras på ett sådant sätt att någon som inte är mycket väl förtrogen med både skattesystemet och de beräknings- och redovisningsprinciper som publiceras i rapporten Beräkningskonventioner kan bilda sig en uppfattning om rimligheten i de antaganden som görs.

I rapporten Beräkningskonventioner anges att den i första hand avser beräkningar av offentligfinansiella effekter av "generella regelförändringar". Det framgår dock inte vad som krävs för att en åtgärd ska bedömas som generell eller av mer selektivt slag.

5.1.5 *Avvikelser från metoderna i rapporten Beräkningskonventioner kommenteras inte*

Enligt rapporten Beräkningskonventioner är det särskilt viktigt att man i redovisningen av beräkningarna redogör för kompletterande antaganden.

Riksrevisionens granskning visar att i de fall regeringen använt andra beräkningsprinciper än de som beskrivs i rapporten Beräkningskonventioner anges inte detta explicit. För att avgöra om beräkningskonventionerna följs eller om andra beräkningsprinciper har använts måste läsaren vara väl förtrogen med innehållet i rapporten Beräkningskonventioner.

5.2 Regeringens redovisning av budgeteffekter är ofullständig

5.2.1 Budgetförslagets dynamiska effekter framgår inte

Riksrevisionens granskning visar att dynamiska effekter av förslag på inkomst- och utgiftssidan i allt väsentligt beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen. Det går dock inte att urskilja hur stor del av utvecklingen som kan hänföras till budgetförslaget respektive till den underliggande ekonomiska bedömningen.

Riksrevisionen konstaterar också att det inte tycks finnas någon systematik för hur regeringen redovisar effekter av beteendeanpassningar till följd av enskilda förslag.

På statsbudgetens utgiftssida varierar redovisningen av beteendeeffekter så att effekten i vissa fall redovisas som en del av den makroekonomiska utvecklingen och i andra fall som ett direkt resultat av det faktiska förslaget. I de interna anvisningarna för budgetberedningen i Regeringskansliet saknas en tydlig vägledning för hur beteendeeffekter av enskilda förslag ska redovisas i anslagsberäkningarna.

Enligt rapporten Beräkningskonventioner ska regeringen i beräkningarna av enskilda förslag på statsbudgetens inkomstsida generellt sett bortse ifrån eventuella beteendeeffekter av förslaget. Som enda undantag anges att beteendeeffekterna ska beaktas vid förändringar av alkoholskatten. Riksrevisionens granskning visar att regeringen därutöver i några fall (skattereduktionen för hushållstjänster och trängselskatten) explicit har inkluderat beteendeeffekter i redovisningen av förslagen.

Som skäl till att bortse ifrån beteendeanpassningar i redovisningen av skatteförslagets budgeteffekter anför den osäkerhet som råder om effekternas storlek. Av försiktighets skull bör därför sådana effekter inte beaktas i beräkningarna. En sådan redovisningsprincip innebär emellertid samtidigt en risk att de budgetförstärkande effekterna av skattehöjningar överskattas. Enligt Riksrevisionen kan därför statiska beräkningar i vissa sammanhang snarast leda till oförsiktiga uppskattningar av budgeteffekterna. Dessutom beaktas beteendeeffekter, trots försiktighetsprincipen, i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen, vilket skapar oklarheter om regeringens redovisningsprinciper.

6 Riksrevisionens rekommendationer

Redovisningen av budgeteffekter av förslag till reformer och besparingar är av central betydelse i det underlag som regeringen lämnar till riksdagen. Redovisningens betydelse ska bland annat ses mot bakgrund av att budgetpolitiken styrs av preciserade mål för de statliga utgifterna och den offentliga sektorns finansiella sparande. Regeringens redovisning av budgeteffekter ska ge en tydlig och fullständig bild av budgetförslagets effekter på de budgetpolitiska målen. Redovisningen i de ekonomiska propositionerna anger inriktningen på regeringens ekonomiska politik. En bristfällig redovisning av budgeteffekter innebär ett sämre beslutsunderlag. Dessutom försvåras möjligheten att i efterhand bedöma om politiken uppnådde de mål som åsyftades.

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisas i denna granskningsrapport anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

6.1 Regeringen bör redovisa budgeteffekterna i en fast uppsättning tabeller

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

6.2 Regeringen bör utforma och publicera en sammanhållen redovisning av beräkningsmetoder

Rapporten Beräkningskonventioner syftar till att åstadkomma en öppen och konsekvent redovisning av budgeteffekterna av regeringens förslag på statsbudgetens inkomstsida. För att rapporten ska fylla detta syfte måste regeringen förklara och motivera de grundläggande antagandena på ett tydligare sätt. Regeringen måste också tydligt ange vilka beräkningsmetoder som legat till grund för beräkningen i de fall andra metoder används.

Publiceringen av beräkningsprinciper för ändrade skatteregler är ett viktigt inlag för att skapa en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekter. Mot denna bakgrund bör regeringen utforma och publicera en sammanhållen redovisning av beräkningsmetoderna för budgeteffekter på såväl inkomst- som utgiftssidan.

6.3 Regeringen bör ge mer fullständiga beskrivningar av förslagets dynamiska budgeteffekter

Om regeringen bedömer att förslag till åtgärder får dynamiska effekter bör dessa redovisas tydligt i budgetförslaget. Beräkningsmetoder och osäkerheter bör beskrivas. Detta skulle underlätta förståelsen för regeringens förslag och stimulera den offentliga diskussionen om budgetförslaget och dess förväntade effekter. De samlade budgeteffekterna kan med fördel belysas genom ett alternativt scenario utan de föreslagna eller aviserade åtgärderna.

Dynamiska effekter av förslag som regeringen hänfört till enskilda anslag bör redovisas på ett enhetligt sätt i de så kallade härledningstabellerna som för vart och ett av anslagen belyser de faktorer som ligger till grund för förslaget till anslagsnivå.

Regeringen bör utöka rapporten Beräkningskonventioner med en vägledning för hur beteendeffekter kan och bör beaktas i budgetberäkningen i de fall förslagen bedöms få sådana konsekvenser.

Referenser

Litteratur

- Auerbach, A.J., (2005). *Dynamic scoring: An introduction to the issues*. American Economic Review, (May).
- Besley, T.J., Rosen, H.S., (1998). *Sales taxes and prices: an empirical analysis*. NBER Working paper no. 6667.
- Lipsey, R.E., Swedenborg, B., (1996). *The High Cost of Eating: Causes of International Differences in Food Prices*. Review of Income and Wealth, vol 42:2, s.181–194.
- Mattson, I., (2000). *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*. SNS Förlag, Stockholm.
- Metcalfe, G.E., Fullerton, D., (2002). *Tax incidence*. NBER Working paper no. 8829.

Riksdagstryck

- Proposition 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*.
- Proposition 1999/2000:1. *Budgetpropositionen för 2000*.
- Proposition 2000/2001:1. *Budgetpropositionen för 2001*.
- Proposition 2001/2002:1. *Budgetpropositionen för 2002*.
- Proposition 2002/2003:1. *Budgetpropositionen för 2003*.
- Proposition 2003/2004:1. *Budgetpropositionen för 2004*.
- Proposition 2004/2005:1. *Budgetpropositionen för 2005*.
- Proposition 2005/2006:1. *Budgetpropositionen för 2006*.
- Proposition 2006/2007:1. *Budgetpropositionen för 2007*.
- Proposition 2007/2008:1. *Budgetpropositionen för 2008*.
- Proposition 1999/2000:100. *2000 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2000/01:100. *2001 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2001/02:100. *2002 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2002/03:100. *2003 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2003/04:100. *2004 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2004/05:100. *2005 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2005/06:100. *2006 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2006/07:100. *2007 års ekonomiska vårproposition*.

Övriga källor

ESV. *Användaranvisning Hermes, Förändringsdokument (dekomponeringar)*. Juni 2007.

Finansdepartementet. *Beräkningskonventioner 2007*.

Finansdepartementet. *Beräkningskonventioner 2008*.

Finansdepartementet. *Utformning av budgetpropositionen för 2002 (BPO2)*. Cirkulär nr Fi2001:6. 2001-05-22.

Finansdepartementet. *Beredning inför 2004 års ekonomiska vårproposition*. Cirkulär nr Fi2003:9. 2003-12-19.

Finansdepartementet. *Utformning av budgetpropositionen för 2007 (BPO7)*. Cirkulär nr Fi2006:3. 2006-05-05.

Orszag, P.R. *Macroeconomic implications of federal budget proposals and the scoring process*. Testimony before the Subcommittee on Legislative and Budget Process House Rules Committee. May 2, 2002

Riksdag & Departement (R&D). Nr 17/07. *Miljardsatsningen missar sitt mål*. SOU 2005:57 *Mervärdesskattesatsutredningen*, bilaga 5 *Samhällsekonomiska effekter vid genomförandet av en budgetneutral förändring av momssatsstrukturen – metoder och utgångspunkter*.

Intervjuförteckning samt uppgifter via e-post

Finansdepartementets budgetavdelning, ekonomiska avdelning samt skatte- och tullavdelning. 2007-05-23 och 2007-10-23

Finansdepartementets budgetavdelning. 2007-06-13 och 2007-09-21

Finansdepartementets skatteavdelning. 2007-06-18

Socialdepartementets socialförsäkringsenhet. 2007-09-03

Arbetsmarknadsdepartementets arbetsmarknadsenhet. 2007-09-11

Socialdepartementets hälso- och sjukvårdsenhet. 2007-09-12

Utbildningsdepartementets enhet för studiefinansiering och vuxnas lärande. 2007-09-17

Finansdepartementets ekonomiska avdelning, 2007-09-19

Finansdepartementets budgetavdelning, e-post, 2007-10-31

Riksrevisionens skriftliga frågor till Finansdepartementets skatte- och tullavdelning 2007-08-16 samt svar via e-post 2007-10-01

Bilaga Termer och begrepp

Anslag

Utgiftsmedel på statsbudgeten som riksdagen fattar beslut om. Riksdagen anvisar anslag till ett visst ändamål.

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.

Budgeteffekt

Med budgeteffekter avses effekterna av regeringens förslag till reformer och besparingar på de budgetpolitiska målen. De budgetpolitiska målen är dels det preciserade målet för de statliga utgifterna (utgiftstaket) och dels det preciserade målet för den offentliga sektorns sparande (överskottsmålet).

Budgetpolitik

Åtgärder i statsbudgeten som påverkar statens budgetsaldo och den offentliga sektorns finanser.

Budgetproposition

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

Diskretionär finanspolitik

En diskretionär finanspolitik innebär att man aktivt ändrar skattesatser och/eller offentliga utgifter för att uppnå en stabiliserande effekt på ekonomin, utöver den som de automatiska stabilisatorerna ger.

Ekonomisk vårproposition

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

Finanspolitik

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

Förvaltningsanslag

Anslag som avser att finansiera driften av en myndighet.

Medelfristigt perspektiv

I de ekonomiska propositionerna publiceras vanligtvis en framskrivning av den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna i ett tre-årigt perspektiv. Framskrivningen omfattar en prognos för innevarande och nästkommande år och en "kalkyl" för de därpå följande två åren.

Offentlig sektor

Staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Offentligfinansiell effekt

Offentligfinansiella effekter av regeringens förslag är effekter på målet för den offentliga sektorns sparande (överskottsmålet).

Punktskatt

Punktskatter är konsumtionsskatter på enskilda varor och tjänster. Exempel på punktskatter är skatten på alkohol, energi och tobak.

Regelstyrda anslag

Regelstyrda anslag är till exempel anslag för transfereringar där villkoren för utbetalningen är reglerad i lag.

Saldomål

Se överskottsmål.

Skattebas

Benämning på det som beskattas. Till exempel har en inkomstskatt en inkomst som skattebas.

Skattekil

En skatt slår in en kil mellan det pris som säljaren får och köparen betalar. Skattekil brukar definieras som skillnaden mellan vad en köpare av en produkt eller tjänst betalar och vad den som säljer produkten eller tjänsten får behålla efter skatt. Begreppet skattekil används för att beskriva marginalskatteeffekten, det vill säga den sammanlagda skatteeffekten från inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, moms och punktskatter.

Skatteslag

Benämning på olika slag av skatter t.ex. mervärdesskatt, inkomstskatt, skatt på kapital m.m.

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

Statsbudgetens saldo är definierat som skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter. Om saldot är negativt föreligger ett budgetunderskott och därmed ett lånebehov. Ett positivt saldo innebär att en amortering av statsskulden sker. Skillnaden mellan finansiellt sparande och budgetsaldo är bland annat att inkomster och utgifter redovisas periodiserat i finansiellt sparande medan budgetsaldot redovisas kassamässigt. En annan skillnad är att försäljningar av offentligt ägda bolag påverkar budgetsaldot men inte det finansiella sparandet.

Takbegränsade utgifter

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

Tilläggsbudget

Ändring av statsbudgeten under löpande budgetår. Under det löpande budgetåret kan oförutsedda behov uppstå i den statliga verksamheten som kräver medel utöver vad som finns anvisat av riksdagen i statsbudgeten.

Utgiftsområde

Utgifterna på statsbudgeten är indelade i 27 utgiftsområden. Varje utgiftsområde motsvarar ett specifikt användningsområde för statens budget. Till exempel redovisas statens utgifter för barnbidrag, flerbarnstillägg och föräldrapenning på utgiftsområde 12 – Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Utgiftstak för staten

En högsta nivå för statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. Dessa utgifter kallas sammantaget för "takbegränsade utgifter". Utgiftstaket beslutas av riksdagen 2–3 år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, vilket innebär att det inte justeras för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.

Överskottsmål (saldomål)

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

Övervältring=Skatteincidens

En skatt kan övervältras så att någon annan än den som är ansvarig för att betala skatten får bära kostnaden av densamma. Hur olika skatter övervältras är en empirisk fråga.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet

- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?

- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador –
Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden.
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar.

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se