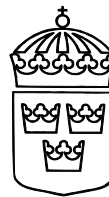


Regeringens skrivelse

2012/13:137



Riksrevisionens rapport om regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013

Skr.
2012/13:137

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2013

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i rapporten Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent? (RiR 2012:24).

Regeringen instämmer i stora delar i det som Riksrevisionen framhållit avseende behovet av transparens och tydlighet i budgetpropositionen. Regeringen har redan genomfört vissa åtgärder och arbetar kontinuerligt med att öka transparensen och tydligheten i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar.

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Makroekonomiska obalanser som uppmärksammats av EU	3
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser..	4
3	Redovisningen av finanspolitikens effekter på konjunkturen	5
3.1	Riksrevisionens iakttagelser	5
3.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser..	6
4	Redovisningen av budgeteffekter	8
4.1	Riksrevisionens iakttagelser	8
4.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser..	8
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga	Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent?	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2013.....	77

Riksrevisionen granskar regelbundet de ekonomiska propositionerna med utgångspunkt i hur regeringen redovisar finanspolitiken och tillämpar det finanspolitiska ramverket. Den granskning som ligger till grund för rapporten som behandlas i denna skrivelse har syftat till att bedöma transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013. Granskningen har resulterat i rapporten Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent? (RiR 2012:24), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 19 december 2012.

2 Makroekonomiska obalanser som uppmärksammats av EU

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Inom ramen för den s.k. europeiska terminen fick Sverige fyra landspecifika rekommendationer 2012. I en av rekommendationerna kopplade Europeiska kommissionen stabiliteten på bostads- och bolåne marknaden till det nya förfarandet för övervakning av makroekonomiska obalanser. Kommissionen genomförde en fördjupad granskning av de svenska förhållandena, där privat skuldsättning och höga fastighetspriser pekades ut som potentiella risker. Sverige rekommenderades att vidta ytterligare förebyggande åtgärder för att öka stabiliteten på bostads- och bolåne marknaderna på medellång sikt, genom att främja försiktig utlåning, minska systemskevheter som gynnar skuldfinansiering vid bostadsinvesteringar och genom att ta itu med de problem som följer av förekommande begränsningar i fråga om bostadsutbud och hyresreglering.

Riksrevisionen anser att regeringen i budgetpropositionen för 2013 inte har gett något tydligt besked om hur den ser på den makroekonomiska risk som kommissionen uppmärksammat i sin fördjupade granskning och som avspeglas i den ovan nämnda rekommendationen. Myndigheten menar att någon analys av vilka konsekvenser som en förändring av hushållens skuldsättning skulle få på ekonomin inte görs i detta sammanhang. Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen regeringen att närmare analysera och tydligare redovisa de svenska makroekonomiska obalanser och sammankopplade risker som kommissionen identifierat.

2.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser vill regeringen anföra följande.

De rekommendationer som medlemsstaterna får inom ramen för den europeiska terminen är inte bindande. Det är de nationella parlamenten som beslutar om utformningen av den ekonomiska politiken.

Enligt den fastlagda ordningen redovisar regeringen sin syn på rekommendationerna och vidtagna åtgärder som berör dessa i det nationella reformprogrammet och i konvergensprogrammet. Det senare programmet behandlar framför allt finanspolitiken. Dessa program överlämnas till kommissionen och Europeiska rådet året efter det att rekommendationerna har fastställts på EU-nivå. Redan i budgetpropositionen samma år som Sverige får rekommendationerna kommenteras dock dessa i ett särskilt avsnitt (se t.ex. prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.1). Detta avsnitt innehåller en kortfattad beskrivning av regeringens syn på rekommendationerna och de åtgärder som regeringen vidtagit som berör dessa.

Rekommendationerna som getts till Sverige inom ramen för den europeiska terminen 2012 är breda till sin karaktär och omfattar flera sakområden. Av denna anledning beskrivs riskanalyser och åtgärder i flera olika sammanhang i budgetpropositionen för 2013 och inte endast i det ovan nämnda avsnittet. I ett av propositionens inledande avsnitt beskrivs regeringens åtgärder för ett stabilt finansiellt system (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.6). Här redovisas vidare regeringens syn på de risker som behandlas i EU-rekommendationerna. Bland annat framhåller regeringen att det i ljuset av Sveriges stora och koncentrerade banksektor är nödvändigt att bankerna finansieras av en tillräckligt hög andel eget kapital.

Vad gäller bostadsmarknaden beskriver regeringen i ett annat avsnitt planerade åtgärder som syftar till att förbättra bostadsmarknadens och arbetsmarknadens funktion samt minska de obalanser som uppkommit i vissa regioner (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.4.5).

I fördjupningsrutan Det finansiella systemets påverkan på den reala ekonomin beskriver regeringen bl.a. olika transmissionskanaler: ränte-, bankkapital-, balansräknings- och osäkerhetskanalen (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.1.4). Regeringen redogör även för olika indikatorer som används för att kvantifiera det finansiella systemets effekter på tillväxten. Regeringen redovisar också vilken effekt ett scenario med turbulens på de finansiella marknaderna väntas få på BNP-tillväxten och arbetslösheten.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att regeringen i ett flertal avsnitt i budgetpropositionen för 2013 redogör för sin syn på de risker för makroekonomiska obalanser som berörs i EU:s rekommendationer,

3 Redovisningen av finanspolitikens effekter på konjunkturen

3.1 Riksrevisionens iakttagelser

Inledningsvis konstaterar Riksrevisionen att prognoser över finanspolitikens effekter på konjunkturen generellt sett är behäftade med stor osäkerhet. Det är enligt myndigheten svårt att korrekt bedöma konjunkturläget, dess effekt på de offentliga finanserna och vilken effekt olika finanspolitiska beslut har på efterfrågan. Bland annat på grund av denna osäkerhet menar Riksrevisionen att det är av särskild vikt att regeringens rapportering kring finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturen är förståelig, transparent och rättvisande.

Riksrevisionen konstaterar även att förändringen av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är ett grovt mått på finanspolitikens sammantagna konjunkturstabiliserande effekt. En försämring av detta sparande bidrar till att begränsa nedgången i den privata sektorns efterfrågan, medan en förstärkning av sparandet kan minska risken för en överhettning av ekonomin.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringens bedömning att finanspolitiken bidrar till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin under en period av försvagad ekonomisk utveckling stämmer väl överens med regeringens redovisning av finanspolitikens effekter på efterfrågan. Myndigheten anser dock att redovisningen av vad som ligger bakom denna slutsats kan göras mer tydlig. Riksrevisionen konstaterar att det strukturella sparandet 2013 bedöms förstärkas med 0,1 procent av BNP, trots att förslagen i budgetpropositionen (den diskretionära finanspolitiken) leder till att det strukturella sparandet försvagas med 0,5 procent av BNP. Försvagningen till följd av de nya förslagen motverkas dock av posten ”övrigt”, som förstärker det strukturella sparandet med 0,6 procent. Vad denna post innehåller är enligt Riksrevisionen endast summariskt beskrivet. Myndigheten noterar att postens bidrag till förändringen av det strukturella sparandet skiljer sig med mer än en procentenhet mellan 2012 och 2013. Denna skillnad kommenteras dock inte i propositionen.

Riksrevisionen anser att bilden av finanspolitikens inriktning i budgetpropositionen för 2013 kompliceras om man jämför denna med regeringens bedömning i 2012 års ekonomiska vårproposition. I vårpropositionen beskrevs finanspolitiken som åtstramande 2012. Trots att inga nya större finanspolitiska initiativ för 2012 har genomförts sedan vårpropositionen beslutades har beskrivningen av finanspolitikens inriktning i budgetpropositionen för 2013 förändrats från åtstramande till expansiv. Samtidigt har även bilden av konjunkturförsvagningen förändrats. I budgetpropositionen ökar det negativa BNP-gapet med 0,5

procentenheter 2012, medan ökningen bedömdes vara 1,7 procentenheter i vårpropositionen. Finanspolitiken 2012 beskrivs således som expansiv i budgetpropositionen, samtidigt som bilden av konjunkturen förbättrats. Denna omsvängning lämnas oförklarad. Det är i första hand en justering av posten ”övrigt” som förklarar förändringen av det strukturella sparandet mellan bedömningen i vårpropositionen och budgetpropositionen.

Riksrevisionen hänvisar vidare till att Ekonomistyrningsverket (ESV) i promemorian Dekomponering av prognosen för det finansiella sparandet gjort bedömningen att statsbudgeten förbättras med ca 0,4 procent av BNP per år vid en oförändrad finanspolitik. Det innebär enligt ESV att det krävs expansiva reformer i budgetpropositionen om ca 15 miljarder kronor för att uppväga denna automatiskt åstramande effekt. I budgetpropositionen lämnas denna information enligt Riksrevisionen endast i förbigående genom att posten ”övrigt” förklaras med att ”den delvis beror på att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna”. Riksrevisionen gör ingen bedömning av huruvida ESV:s uppskattning av storleken på den automatiska budgetförstärkningen är korrekt eller inte, men menar att en liknande kvantitativ bedömning i regeringens beskrivning av den finanspolitiska inriktningen skulle bidra till en ökad transparens.

Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen regeringen att förklara stora skillnader i bedömningen av finanspolitikens inriktning mellan de ekonomiska propositionerna. Regeringen bör enligt Riksrevisionen även presentera en kvantitativ bedömning av effekterna av att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna, i likhet med det ESV kallar automatisk diskretionär finanspolitik. Vidare anser Riksrevisionen att regeringen bör utveckla och förtydliga innebörden av posten ”övrigt”.

3.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser vill regeringen anföra följande.

Regeringen anser, i likhet med Riksrevisionen, att en transparent och tydlig redovisning av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna är viktig för förtroendet för finanspolitiken.

Regeringen anser däremot inte att det med säkerhet kan fastställas att de av Riksrevisionen föreslagna förändringarna i redovisningen skulle förbättra denna. Myndigheten refererar till avsnitt i de ekonomiska propositionerna som analyserar det finansiella och strukturella sparandets förändring. Redovisningen i dessa avsnitt har införts för att ge en tydligare redogörelse för finanspolitikens effekter på efterfrågan. Det bör dock framhållas att förändringen av det strukturella sparandet är ett grovt och osäkert mått på finanspolitikens effekt på konjunkturen. Analysmetoden bygger på att den sammanlagda förändringen av det finansiella sparandet mellan två år delas upp i olika förklaringsfaktorer på ett relativt schablonmässigt sätt. En sådan uppdelning kan aldrig bli exakt eller helt

uttömmande. Några förklaringsfaktorer är enkla att bedöma, medan andra är mer svårbedömda. När olika bidrag till förändringen beräknats och redovisats återstår alltid en restpost som utgör en oförklarad förändring, den s.k. övrigt-posten. Denna post innehåller den sammanlagda effekten av alla de förklaringsfaktorer som inte har kunnat särredovisas. I praktiken är det omöjligt att fullt ut förklara denna post. I redovisningen framhålls också att uppdelningen i olika förklaringsfaktorer är osäker och endast en grov indikator på hur finanspolitiken påverkar den ekonomiska aktiviteten. Osäkerheten i bedömningen gör att det ofta är svårt och mindre meningsfullt att ingående analysera förändringar mellan olika ekonomiska propositioner.

I verkligheten kan lika stora budgetförsvagningar påverka ekonomin på helt olika sätt. En budgetförsvagning i form av ett ökat bistånd eller en högre EU-avgift påverkar exempelvis svensk ekonomi på ett helt annat sätt än en lika stor budgetförsvagning till följd av höjda barnbidrag eller pensioner. I den redogörelse som Riksrevisionen kommenterar görs ingen analys av hur olika budgetförändringar påverkar efterfrågan, utan alla budgetförändringar antas påverka ekonomin på samma sätt (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4.3). En mer utförlig analys av effekterna av enskilda reformförslag görs i stället i andra delar av propositionen (se exempelvis prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.10). Den av Riksrevisionen uppmärksamade analysen är således endast en mindre del av ett mer utförligt underlag för regeringens förslag, som innehåller flera variabler och effektberäkningar.

Regeringen är medveten om att den oförklarade delen av det strukturella sparandets förändring som redovisas under posten ”övrigt” inte är försumbar. Som anförs i budgetpropositionen beror en del av den oförklarade förändringen med stor sannolikhet på att de offentliga intäkterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna. Storleken på denna budgetförstärkande effekt varierar dock från år till år med den makroekonomiska utvecklingen av framför allt löner och priser. Eftersom posten ”övrigt” beräknas som skillnaden mellan den totala förändringen av det strukturella sparandet och de delar av denna förändring som förklaras av tre beräknade faktorer, påverkar även andra variabler än skillnader i indexering övrigt-postens storlek. Exempel på sådana variabler är BNP:s tillväxttakt och dess sammansättning samt bedömningen av BNP-gapens storlek. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att en ytterligare uppdelning av posten ”övrigt” är relativt komplicerad och att det inte finns några garantier för att en sådan uppdelning leder till en ökad tydlighet. Regeringen avser dock fortsätta utveckla redovisningen av finanspolitikens effekter och har som målsättning att förbättra det av Riksrevisionen kommenterade avsnittet i budgetpropositionen.

4.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen anser att redovisningen av budgeteffekter av förslag till reformer och besparingar är av central betydelse i det underlag som regeringen lämnar till riksdagen. Det är därför enligt myndigheten av stor vikt att redovisningen är tydlig och ger en fullständig bild av budgetförslagets effekter på de offentliga finanserna. Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att förekomsten av olika metoder för redovisning ställer höga krav på tydlighet och struktur samt bedömt att brister i redovisningen medför svårigheter för läsaren att se sammanhangen i de ekonomiska propositionerna.

Riksrevisionens granskning fokuserar på två frågor – dels i vilken utsträckning det finns relevanta och klagörande hänvisningar som underlättar spårbarheten av redovisade uppgifter, dels om terminologin och angivna enheter i tabellernas rubriksättning är enhetlig. Riksrevisionen anser att relevanta hänvisningar saknas i vissa fall och påpekar att då hänvisningar görs förekommer det fall då dessa inte följs upp i det avsnitt till vilket de görs eller där ingen utförlig förklaring ges. Vidare konstaterar Riksrevisionen att rubriksättning och redovisade enheter varierar i tabellerna, vilket försvårar spårbarheten mellan olika tabeller.

Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen att regeringen bör använda hänvisningar mellan avsnitten för att tydliggöra sambanden mellan budgetens olika delar och i de fall hänvisningar görs till ett avsnitt bör dessa följas upp. Regeringen bör enligt Riksrevisionen även öka spårbarheten mellan tabellerna genom att tillämpa en enhetlig rubriksättning och använda samma enhet vid redovisning av samma slags uppgifter i olika tabeller.

4.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen eftersträvar att kontinuerligt förbättra tydligheten och transparensen i sin redovisning i de ekonomiska propositionerna. Tydlighet och transparens är bärande delar i det finanspolitiska ramverket som bidrar till att finanspolitiken blir mer förutsägbar.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser om redovisningen av budgeteffekter i allmänhet och strävar efter att öka tydligheten på detta område. Regeringen vill emellertid i detta sammanhang framhålla att redovisningen i de olika avsnitten i budgetpropositionen delvis har olika syften, vilket påverkar hur tabeller och belopp i respektive avsnitt utformas och används. När avsikten är att på ett övergripande sätt redovisa den samlade effekten av regeringens politik både på utgifts- och inkomstsidan är det exempelvis naturligt att redovisa beloppen i miljarder kronor. Om syftet i stället är att ge en mer utförlig bild av utgiftssidans beståndsdelar och av de förslag regeringen lägger fram till riksdagen kan det framstå som naturligt att redovisa beloppen i miljoner kronor.

5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

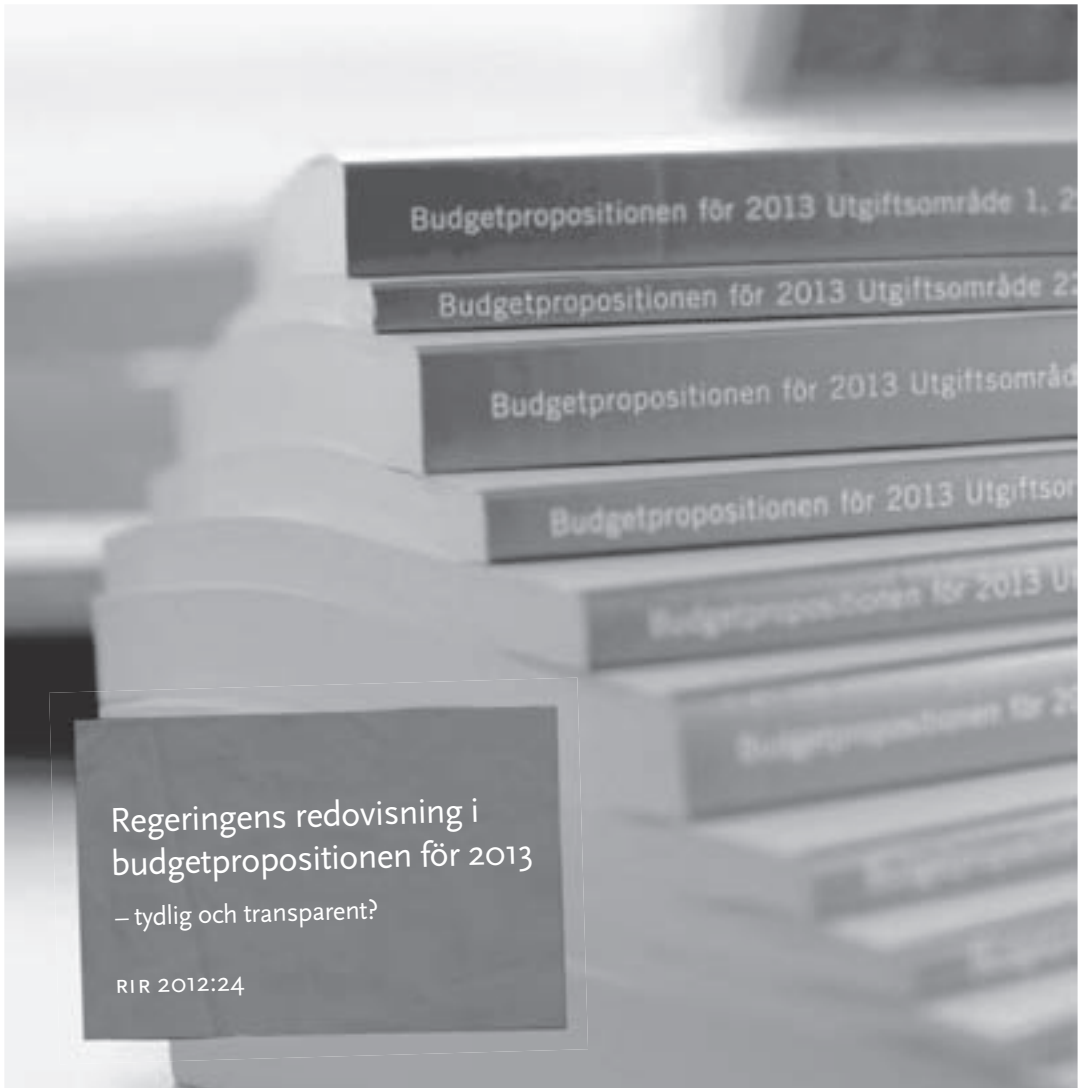
Skr. 2012/13:137

Regeringen strävar ständigt efter att öka tydligheten i sin bedömning av finanspolitikens inriktning och effekter. Regeringen har genomfört flera förbättringar i detta avseende och arbetar kontinuerligt med att öka transparensen i de ekonomiska propositionerna, vilket även uppmärksammats av finansutskottet (bet. 2011/12:FiU1 s. 163). Bland annat har redovisningen av de beräkningar som görs av regeringens politiks effekter på BNP och sysselsättning samt bedömningen av budgetutrymmets storlek, finanspolitikens inriktning samt nivån på utgiftstaket för det tillkommande året förbättrats och förtydligats. I internationella sammanhang framhålls ofta Sveriges tydliga och effektiva finanspolitiska ramverk som ett föredöme. Exempelvis har Sverige högst indextal samtliga år 2000–2011 i kommissionens bedömning av styrkan i ländernas finanspolitiska regler (se European Commission fiscal rule index: http://ec.europa.eu/economy_finance).

Regeringen har för avsikt att i framtiden ytterligare fördjupa redovisningen av det finansiella sparandets och det strukturella sparandets förändring. Regeringen bedömer emellertid att en uppdelning av restposten ”övrigt” som Riksrevisionen rekommenderar inte med säkerhet leder till ökad tydlighet.

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att förtydliga redovisningen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen föreslår när det gäller hänvisningar mellan avsnitt och tabeller samt utformningen av tabeller.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.



Regeringens redovisning i
budgetpropositionen för 2013

– tydlig och transparent?

RIR 2012:24



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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-302-8

RIR 2012:24

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2012



RiR 2012:24

Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013

– tydlig och transparent?



REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-12-05

DNR: 31-2012-1132

RIR 2012:24

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

Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent?

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013. Granskningen fokuserar på tre frågor: regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser – höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn – som EU uppmärksammat, hur regeringen redovisar de konjunkturella effekterna av finanspolitiken samt redovisningen av budgeteffekter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Miki Tomita Larsson* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Jörgen Appelgren*, *Thomas Hagberg* och *Lena Unemo* samt revisionsledare *Peter JO Johansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Miki Tomita Larsson

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv till granskningen	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder	14
1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar	19
1.5 Rapportens disposition	19
2 Utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2012	21
3 Regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat	23
3.1 Europeiska terminen	24
3.2 EU:s övervakning av makroekonomiska obalanser och rekommendationen till Sverige	25
3.3 Makroekonomiska risker med höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn	27
3.4 Regeringens redovisning i budgetpropositionen 2013 av de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat	29
3.5 Sammanfattande iakttagelser	31
4 Regeringens redovisning av finanspolitikens effekter på konjunkturen	33
4.1 Det strukturella sparandet som mått på finanspolitikens konjunkturstabiliserande effekt	34
4.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen	35
4.3 Jämförelse med vårpropositionen 2012	37
4.4 Jämförelse med ESV:s redovisning av finanspolitikens inriktning	38
4.5 Sammanfattande iakttagelser	39
5 Regeringens redovisning av budgeteffekter	41
5.1 Budgeteffekter kan redovisas på olika sätt	42
5.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen	43
5.3 Sammanfattande iakttagelser	46
6 Slutsatser och rekommendationer	47
6.1 Regeringen redovisar inte hur den ser på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat	47
6.2 Regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken kan fördjupas	48
6.3 Redovisningen av budgeteffekter kan förbättras	48
Referenser	50
Bilagor	
Bilaga 1 Tabellrubriker för de tabeller som avser budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013	53
Bilaga 2 Tabell 10.2 i budgetpropositionen	55
Bilaga 3 Använda termer och begrepp	57

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013. Granskningen fokuserar på tre frågor: regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser – höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn – som EU uppmärksammat, hur regeringen redovisar de konjunkturella effekterna av finanspolitiken samt redovisningen av budgeteffekter.

Granskningens bakgrund

Motiv: Den ekonomiska krisen i Europa är allvarlig och förväntas dominera den internationella utvecklingen under många år framöver. Sverige har hittills klarat sig väl under den europeiska ekonomiska krisen vilket bland annat anses bero på att Sverige sedan mitten av 1990-talet haft ett finanspolitiskt ramverk. Ramverket infördes som ett resultat av den statsfinansiella kris Sverige drabbades av i början av 1990-talet och syftade till att säkerställa en stabil och långsiktigt hållbar finanspolitik. Dessa mål förutsätter en transparent, tydlig, heltäckande och konsekvent redovisning av grunderna för finanspolitiken.

Riksrevisionen har återkommande granskat de ekonomiska propositionerna, framför allt med avseende på hur de svenska regeringarna tillämpat det finanspolitiska ramverket samt transparensen i regeringens redovisning av finanspolitiken. Den nu genomförda granskningen utgör en del av detta arbete.

Syfte: Granskningens övergripande syfte har varit att granska transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013. Granskningen ställer följande revisionsfrågor:

- Är regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat, det vill säga höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn, tydlig och transparent?
- Är regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken tydlig och transparent?
- Är regeringens redovisning av budgeteffekter i budgetpropositionens olika delar tydlig och konsekvent?

Genomförande: Granskningen baseras huvudsakligen på dokumentstudier och tar sin utgångspunkt i såväl svenska som internationella redovisningsprinciper kring transparens i finanspolitiken och budgetdokumenten. Viktiga utgångspunkter är regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken och EU-lagstiftning kring förstärkt finanspolitiskt ramverk och förfarandet vid makroekonomiska obalanser.

Granskningens resultat

Regeringen redovisar inte tydligt hur den ser på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat

Sverige har inom ramen för övervakningen av makroekonomiska obalanser och den europeiska planeringsterminen i EU fått rekommendationen att vidta ytterligare förebyggande åtgärder för att öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaderna på medellång sikt. Det är ett område som även uppmärksammats i form av en rekommendation föregående år då Sverige uppmanades "att vidta förebyggande åtgärder för att hantera de makroekonomiska riskerna med stigande huspriser och hushållens ökande skuldsättning". EU:s rekommendationer är inte bindande men uppmanar till lämplig handling och ska beaktas i utformningen av budgeten för nästkommande år. Rekommendationerna anses utgöra en viktig del för att uppnå ett effektivt genomförande av Europa 2020-strategin.

Regeringen redovisar sin syn på EU:s rekommendationer i budgetpropositionen där även de åtgärder som vidtagits eller planeras med relevans för rekommendationerna sammanfattas. Genom regeringens redovisning i budgetpropositionen kan riksdagen ta del av hur regeringen ser på de frågeställningar som EU rest och eventuella åtgärder regeringen avser genomföra med anledning av rekommendationen. Regeringens officiella svar till EU på rekommendationerna ges däremot i Sveriges konvergensprogram påföljande år.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen i sin redovisning av sin syn på EU:s rekommendationer huvudsakligen argumenterar utifrån finansiell stabilitet. I budgetpropositionen för 2013 framhåller regeringen ett antal åtgärder den genomfört eller föreslår för att stärka den finansiella stabiliteten. Regeringen ger inte något tydligt besked om hur den ser på den makroekonomiska risk som EU-kommissionen uppmärksammat i sin fördjupade granskning av Sverige. Regeringen noterar att de svenska hushållens förhållandevis höga skuldsättning utgör en viss risk. Någon utvärdering av allvaret i denna risk och vilka konsekvenser en minskning av hushållens skuldsättning, frivillig eller påtvingad, skulle få på ekonomin görs inte i detta sammanhang.

Regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken kan fördjupas

Ett av målen med finanspolitiken är att bidra till en stabil makroekonomisk utveckling, det vill säga stabiliseringspolitik. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken vilar emellertid på penningpolitiken och Riksbanken. Regeringen har dock vid ett flertal tillfällen poängterat att finanspolitiken ska bidra till att stabilisera konjunkturen genom att låta de automatiska stabilisatorerna verka fritt och utforma finanspolitiken så att den inte spär på konjunktursvängningar.

I budgetpropositionen redovisas prognoser över finanspolitikens effekt på konjunkturen och finanspolitikens inriktning. Ett grovt mått på finanspolitikens effekt på konjunkturen på aggregerad nivå är förändringen av det finansiella sparandet. Sparandet kan delas upp i förändringar som beror på konjunkturs effekter på de offentliga finanserna och förändringar som beror på politiska beslut, så kallad diskretionär finanspolitik. Den del av det finansiella sparandet som inte beror på konjunkturen kallas det strukturella sparandet och är ett grovt mått på finanspolitikens inriktning. En försvagning av sparandet indikerar att finanspolitiken har en expansiv effekt på ekonomin och vice versa. Eftersom prognoserna naturligen är behäftade med osäkerhet samt att finanspolitikens effekter inträffar med en viss eftersläpning är det av stor vikt att redovisningen är förstälig, transparent och rättvisande.

I budgetpropositionen anger regeringen att finanspolitikens inriktning 2013 i stort sett är neutral men att den sammanlagda försvagningen i det offentliga sparandet 2012 och 2013 bidrar till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. I budgetpropositionen redovisas en tabell med information om förändring i finansiellt och strukturellt sparande. Av denna tabell framgår att den diskretionära finanspolitiken bidrar till att det strukturella sparandet minskar med 0,5 procentenheter år 2013 vilket dock motverkas av en "övrigt"-post som ökar med 0,6. Vad som ingår i "övrigt"-posten beskrivs endast summariskt. En jämförelse med regeringens prognos i vårpropositionen 2012 visar att regeringen från att ha beskrivit finanspolitiken som åtstramande under innevarande år, i budgetpropositionen i stället beskriver den som expansiv. Denna omsvängning lämnas oförklarad i budgetpropositionen. Riksrevisionen menar därför att regeringens redovisning kan förbättras och fördjupas.

Regeringens redovisning av budgeteffekter kan förbättras

Regeringens redovisning av budgeteffekter av förslag till reformer och besparingar som sker i budgetpropositionen är ett viktigt underlag som regeringen lämnar till riksdagen. I budgetpropositionen redovisas budgeteffekterna i flera avsnitt i vilka olika redovisningsmetoder används. Detta ställer höga krav på att redovisningen är tydlig och konsekvent för att det ska vara möjligt att förstå sambanden och budgeten i dess delar.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning av regeringens redovisning av budgeteffekter funnit att det fanns brister i redovisningens tydlighet och struktur som gjorde det svårt för läsaren att se sammanhangen. Regeringen har sedan dess utvecklat redovisningen av budgeteffekter och i budgetproposition för 2013 presenteras en övergripande beskrivning av effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik i en bilaga. Bilagan beskriver redovisningen av budgeteffekter och sammanhangen mellan budgetpropositionens olika avsnitt.

Riksrevisionen har i denna granskning undersökt om regeringens redovisning utvecklats på ett sådant sätt att det enkelt går att förstå sambanden mellan budgetpropositionens olika delar och därmed utläsa budgeteffekter. Granskningen visar att det fortfarande finns brister i regeringens redovisning av budgeteffekter. Exempelvis saknas det i regeringens redovisning i vissa fall relevanta hänvisningar mellan avsnitten. Det förekommer också att hänvisningar görs utan att de följs upp i motsvarande avsnitt eller att de förklaras mer utförligt. Det finns även brister i spårbarheten mellan olika tabeller.

Rekommendationer

Regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat

Regeringen bör närmare analysera och tydligare redovisa de svenska makroekonomiska obalanserna och sammankopplade risker som EU-kommissionen identifierat.

Regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken

Regeringen bör förklara stora skillnader i bedömningen av finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturen mellan de ekonomiska propositionerna. Regeringen bör även presentera en kvantitativ bedömning av effekterna av att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna, i likhet med det ESV kallar automatisk diskretionär finanspolitik. Dessutom bör regeringen utveckla och förtydliga innebörden av posten "övrigt" i tabellen rörande indikatorer för impuls på efterfrågan.

Regeringens redovisning av budgeteffekter

Regeringen bör använda hänvisningar mellan avsnitten för att tydliggöra sambanden mellan budgetens olika delar och i de fall hänvisningar görs till ett avsnitt bör dessa följas upp. Regeringen bör även öka spårbarheten mellan tabellerna genom att använda enhetlig rubriksättning och genom att använda samma enhet vid redovisning av samma uppgifter i olika tabeller.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Den ekonomiska krisen i Europa är allvarlig och förväntas dominera den internationella utvecklingen under många år framöver. I flera länder i Europa har konsolideringsprogram införts och på EU-nivå har åtgärder vidtagits för att stärka den ekonomiska styrningen och samordningen inom EU och euroområdet. Detta för att förhindra framtida ekonomiska och finansiella kriser. Till åtgärderna hör införandet av den europeiska planeringsterminen 2011. Detta är en årligen återkommande sex månaders samordningsprocess mellan Europeiska unionens medlemsstater kring budgetpolitik och ekonomisk politik. Den europeiska planeringsterminen kodifierades i unionsrätten¹ i och med att den så kallade sexpacken, det vill säga ett paket av lagstiftningsakter bestående av fem förordningar och ett direktiv, trädde i kraft den 13 december 2011. Lagstiftningsakterna ska förstärka det finanspolitiska ramverket i EU samt förhindra makroekonomiska obalanser.

Sverige har hittills klarat sig väl under den europeiska ekonomiska krisen vilket bland annat anses bero på att Sverige sedan mitten av 1990-talet haft ett finanspolitiskt ramverk. Ramverket infördes som ett resultat av den statsfinansiella kris Sverige drabbades av i början av 1990-talet och syftade till att säkerställa en stabil och långsiktigt hållbar finanspolitik. Av avgörande betydelse för stabiliteten i ekonomin är att medborgarna och finansmarknaderna har förtroende för den statsfinansiella situationen. Detta förutsätter en transparent, tydlig, heltäckande och konsekvent redovisning av grunderna för finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna. Riksrevisionen har återkommande granskat de ekonomiska propositionerna, framför allt med avseende på hur de svenska regeringarna tillämpat det finanspolitiska ramverket samt transparensen i regeringens redovisning av finanspolitiken. Även andra frågor har uppmärksamrats, exempelvis regeringens ramverk för sysselsättningspolitiken. Den nu genomförda granskningen utgör en del av detta arbete.

¹ Unionsrätten har enligt rättspraxis direkt effekt och företräde framför medlemsstaternas nationella rätt.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet har varit att granska transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013. Granskningen har inriktats på tre områden och har följande tre revisionsfrågor:

- Är regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat, det vill säga höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn, tydlig och transparent?
- Är regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken tydlig och transparent?
- Är regeringens redovisning av budgeteffekter i budgetpropositionens olika delar tydlig och konsekvent?

1.3 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder

En transparent, tydlig, heltäckande och konsekvent redovisning av finanspolitiken är centralt för medborgarnas och finansmarknadernas förtroende för finanspolitiken men även nödvändigt för oberoende utvärdering. Granskningen av budgetpropositionen för 2013 tar sin utgångspunkt i såväl svenska som internationella redovisningsprinciper kring transparens i finanspolitiken och budgetdokumenten. Viktiga utgångspunkter är regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken och EU-lagstiftning kring förstärkt finanspolitiskt ramverk och förfarandet vid makroekonomiska obalanser. Kompletterande utgångspunkter är internationellt vedertagna redovisningsprinciper för offentliga finanser från IMF och OECD. Dokumenten som innehåller redovisningsprinciperna som är giltiga för denna granskning beskrivs i det följande.

1.3.1 *Skrivelsen Ramverk för finanspolitiken*

Våren 2011 utkom regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken, i vilken regeringen redogör för det finanspolitiska ramverket. Skrivelsen syftade till att stärka förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och transparent. Därutöver avsåg skrivelsen precisera vissa delar av ramverket samt regeringens tillämpning av detta. Riksdagen har ställt sig bakom innehållet i skrivelsen.²

² Bet. 2010/11:FiU42.

I skrivelsen anger regeringen att en bred politisk förankring av det finanspolitiska ramverket kan minska osäkerheten om den framtida utformningen av de delar av finanspolitiken som ramverket omfattar. På så vis kan den skapa en stabilare makroekonomisk utveckling. Enligt skrivelsen syftar även det finanspolitiska ramverket "till att öka trovärdigheten av Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt i det kommande EU-direktivet om nationella budgetpolitiska ramverk".

I skrivelsen framhåller regeringen att finanspolitiken omfattar flera olika mål och medel och att finanspolitikens utformning även är beroende av politiska överväganden. Det finns dock enligt regeringen ett antal grundläggande principer som finanspolitiken bör följa för att vara långsiktigt hållbar och transparent. Dessa principer utgör det finanspolitiska ramverket och består enligt skrivelsen av följande delar:

- ett budgetpolitiskt ramverk bestående av ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav kombinerat med en stram statlig budgetprocess
- principer för hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv
- principer för hur statliga ingripanden på finansmarknaderna bör ske för att värna de offentliga finanserna
- principer för en tydlig och transparent redovisning av finanspolitiken.

I skrivelsen slår regeringen fast att det är viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande. Detta för att det ska vara möjligt att följa upp finanspolitiken och för att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken. Vidare ska medborgarna ha möjlighet att ha insyn i finanspolitikens alla aspekter. I skrivelsen anges även att regeringen har ett ansvar att se till att relevanta data finns tillgå om samhällsekonomin och att detta är en förutsättning för kvaliteten på prognoser, effektberäkningar och andra typer av beslutsunderlag.

1.3.2 Rättsakter inom ramen för det ekonomiska samarbetet i EU

På EU-nivå antogs 2011 ett lagstiftningspaket bestående av fem förordningar och ett direktiv, den så kallade sexpacken. Sexpacken utgör en integrerad del av unionsrätten.³ Sexpacken syftar till att förstärka det finanspolitiska ramverket i EU samt tidigt upptäcka förekomsten av makroekonomiska obalanser. Genom Sexpacken förstärks den förebyggande och korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Dessutom införs minimikrav på nationella finanspolitiska

³ Unionsrätten har enligt rättspraxis direkt effekt och företräde framför medlemsstaternas nationella rätt.

ramverk och en process för övervakning av makroekonomiska obalanser. Två av förordningarna berör sanktioner i stabilitets- och tillväxtpakten samt obalansförfarandet och omfattar endast euroländerna. De två förordningar som berör denna granskning beskrivs i korthet nedan.

Rådsdirektivet med krav på medlemsstaternas budgetramverk innehåller minimikrav på statistik- och prognoskvalitet, finanspolitiska regler och en medelfristig budgethorisont. Samtliga medlemsstater ska ha genomfört direktivet senast den 31 december 2013.⁴ I direktivet framhålls vikten av öppenhet och insyn för att kunna kvalitetssäkra uppgifter om de offentliga finanserna. Som ett av skälen för att anta direktivet anges bland annat att "öppenhet och insyn är avgörande för att säkerställa att de prognoser som används för budgetpolitiken är realistiska, vilket bör innebära allmän tillgång inte endast till de officiella makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna som utarbetas för den finanspolitiska planeringen, utan även till de metoder, antaganden och relevanta parametrar som dessa prognoser bygger på".

Rådsförordningen om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser⁵ innehåller detaljerade regler för tidig upptäckt av makroekonomiska obalanser samt förebyggande och korrigerande av alltför stora makroekonomiska obalanser. Enligt förordningen ska kommissionen årligen utarbeta en rapport med en kvalitativ ekonomisk och finansiell bedömning. Denna ska bygga på en resultattavla med en uppsättning indikatorer vars värde jämförs med ett indikativt tröskelvärde. Resultattavlan omfattar indikatorer som är värdefulla för tidig identifiering av såväl interna⁶ som externa obalanser⁷.

Genom kommissionens årliga rapport ska medlemsstater som bedöms löpa risk för att drabbas av obalanser identifieras. Kommissionen kan, efter diskussion och bedömning i Ekofinrådet⁸, fatta beslut om att genomföra en fördjupad granskning. Denna ska ta hänsyn till de ekonomiska

⁴ Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser.

⁶ Inklusive obalanser som kan växa fram till följd av offentlig och privat skuldsättning, utvecklingen på finansmarknaderna och tillgångsmarknaderna, inbegripet fastighetsmarknaden, utvecklingen av kreditflödet inom den privata sektorn och utvecklingen av arbetslösheten (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011, artikel 7, pkt. 3a).

⁷ Inklusive obalanser som kan växa fram till följd av utvecklingen av bytesbalansen och medlemsstaternas nettoinvesteringspositioner, reala effektiva växelkurser, exportmarknadsandelar, förändringar av priser och kostnader samt konkurrenskraft i andra avseenden än priskonkurrens, med beaktande av produktivitetsens olika beståndsdelar (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011, artikel 7, pkt. 3a).

⁸ Ekofinrådet är en av konstellationerna i Europeiska unionens råd och består av Europeiska unionens finans- och ekonomiministrar.

förhållandena som råder i medlemsstaten och analysera relevant utveckling med anknytning till Europa 2020. Genom den fördjupade granskningen bedömer kommissionen om det finns en obalans eller en alltför stor obalans. Vid obalanser får rådet efter rekommendation från kommissionen lämna rekommendationer om förebyggande åtgärder. Rådet ska därefter inom ramen för den årliga europeiska planeringsterminen se över rekommendationen och vid behov anpassa den. Vid alltför stora obalanser får rådet, på rekommendation från kommissionen, rekommendera korrigerande åtgärder. Medlemsstaten ska därefter lämna in en plan för korrigeringar som anger de specifika politiska åtgärder som har genomförts eller avses genomföras samt en tidplan för dessa till rådet och kommissionen. Rådet ska upphäva rekommendationen när rådet anser att medlemsstaten inte längre är drabbad av en alltför stor obalans.

1.3.3 Internationella redovisningsprinciper

Internationella valutafondens (IMF) "Fiscal Transparency Code"⁹ och OECD:s "Best Practices for Budget Transparency"¹⁰ är exempel på internationella vedertagna redovisningsprinciper för transparens på det finanspolitiska området. IMF:s "Fiscal Transparency Code" är uppdelad på fyra områden, tydliga roller och ansvar, öppen budgetprocess, offentligt tillgänglig information samt försäkran om integritet. Inom dessa fyra områden anges kriterier som ska vara uppfyllda för att motsvara kravet på transparens. En öppen budgetprocess innebär bland annat enligt IMF:s principer att finanspolitiska mål och regler ska vara klart uttalade, enkla och väldefinierade. IMF:s principer anger också att offentlig tillgång till information är nödvändig för finanspolitisk transparens. Medborgarna ska enligt IMF ha tillgång till fullständig information om regeringens mål och finansiella aktiviteter och detta ska redovisas på ett sätt som underlättar utvärdering och ansvarsutkrävande. Vidare ska finansiella data uppfylla kravet på kvalitet och vara konsistenta.

OECD:s "Best Practices for Budget Transparency" innehåller liknande principer som IMF:s "Fiscal Transparency Code". OECD:s principer bygger på medlemsländernas erfarenheter och omfattar principer för vilka budgetrapporter som bör framställas och innehållet i dessa, information som bör presenteras i budgeten samt praxis för att tillförsäkra kvalitet och integritet. Enligt OECD definieras budgettransparens som "fullständig redovisning av all relevant finanspolitisk information i tid och på ett systematiskt sätt" (OECD 2002, egen översättning). Budgeten ska enligt OECD:s principer bland

⁹ IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency*.

¹⁰ OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002.

annat innehålla fullständig information om utgifter och intäkter och explicit redovisning av de huvudsakliga ekonomiska antagandena som budgeten baseras på.

IMF:s definition på finanspolitisk transparens

Öppenhet gentemot allmänheten om finansmaktens struktur och funktioner, skattepolitikens intentioner, samt beräkningar och prognoser för den offentliga sektorns ställning. Detta förutsätter god tillgång till tillförlitlig, heltäckande, aktuell, begriplig och internationellt jämförbar information om offentlig verksamhet, så att väljarna och de finansiella marknaderna korrekt kan bedöma statens finansiella ställning och de verkliga kostnaderna och fördelarna med statlig verksamhet, inklusive dess nuvarande och framtida ekonomiska och sociala konsekvenser (Kopits 1998, egen översättning).¹¹

OECD:s definition på budgettransparens

Fullständig redovisning av all relevant finanspolitisk information i tid och på ett systematiskt sätt (OECD 2002, egen översättning).¹²

1.3.4 Vilka krav kan ställas på regeringens redovisning i budgetpropositionen?

För att en oberoende utvärdering av regeringens finanspolitik ska vara möjlig anser Riksrevisionen med utgångspunkt i ovan redovisade dokument att regeringens redovisning i budgetpropositionen bör vara transparent, tydlig, heltäckande och rättvisande. Av stor vikt är det även att budgetpropositionens olika delar är konsekventa. Detta är av särskild betydelse vid regeringens redovisning av effekter av olika reformförslag på statsbudgeten, eftersom detta sker i olika delar av budgetpropositionen.

Regeringens redovisning av finanspolitikens effekter på konjunkturen är av naturliga skäl behäftad med stor osäkerhet då det är svårt att bedöma konjunkturläget. Finanspolitikens effekter sker också med en viss eftersläpning. För att det ska vara möjligt att göra en oberoende utvärdering av regeringens bedömning av effekterna av finanspolitiken, är det därför angeläget att regeringens redovisning sker på ett öppet och förståeligt sätt där all relevant information återges.

Ett rimligt krav när det gäller regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat är att denna bör bemöta den problematik som EU-kommissionen lyft fram.

¹¹ Kopits, George, och Jon Craig, 1998, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158, s. 1.

¹² OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002, s. 7.

1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar

Granskningen av budgetpropositionen för 2013 baseras i huvudsak på dokumentstudier och inriktas på att granska transparensen och tydligheten på följande områden:

- regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat, det vill säga höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn
- regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken
- regeringens redovisning av budgeteffekter.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 redogör i korthet för utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2012. Kapitel 3 behandlar regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat. Kapitel 4 berör regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken och kapitel 5 regeringens redovisning av budgeteffekter. Slutsatser och rekommendationer presenteras slutligen i kapitel 6.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

2 Utvecklingen sedan budgetpropositionen för 2012

Riksrevisionen har sedan 2008 återkommande granskat de ekonomiska propositionerna med avseende på regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionens senaste rapport, granskningen av budgetpropositionen för 2012 (RiR 2011:30), fokuserade på regeringens bedömning av reformutrymmet. I granskningen konstaterade Riksrevisionen att även om regeringens bedömning av reformutrymmet i budgetpropositionen 2012 var mer strukturerad och utförligt beskriven än tidigare kunde transparensen förbättras ytterligare när det gällde regeringens redovisning av:

- antaganden om BNP-gapets asymmetri vid avstämning av det finansiella sparandet mot överskottsmålet
- utvecklingen av potentiell BNP och dess nivå samt motiveringen till potentiell BNP
- den extra säkerhetsmarginal som använts på grund av osäkerheten kring den framtida ekonomiska utvecklingen.

Dessutom ansåg Riksrevisionen att regeringens samlade bedömning av reformutrymmet riskerade att leda till sämre transparens och att regeringen vid bedömning av reformutrymmet borde skilja på beräknat potentiellt reformutrymme i enlighet med ramverket och regeringens övriga avvägningar.

I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport (skr. 2011/12:148) instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning om potentiell BNP men däremot inte i övrig kritik. I skrivelsen informerade regeringen också om att de ekonomiska propositionerna från och med 2012 års ekonomiska vårproposition skulle innehålla en tabell med potentiell BNP i löpande och fasta priser samt, från och med budgetpropositionen för 2013, mer utförligt beskriva bedömningen av potentiell BNP och dess bestämningsfaktorer.

I fråga om bedömningen av reformutrymmet anförde regeringen i skrivelsen att "det är många faktorer som ställs mot varandra i bedömningen av reformutrymmets storlek ... Att kvantifiera effekten av alla dessa faktorer skulle ge uttryck för en exakthet i bedömningen som inte finns i verkligheten". Vidare framhöll regeringen att det inte går att med exakthet tillmäta varje enskild faktor som påverkar bedömningen av reformutrymmets storlek ett exakt kvantitativt värde. Enligt regeringen innebär det att det inte är möjligt

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

att redovisa skillnaden mellan ett reformutrymme bestämt enbart med utgångspunkt i överskotts målet och utgiftstaket och ett annat reformutrymme som även tar hänsyn till övriga faktorer. Regeringen anförde vidare att "reformutrymmets storlek måste bedömas vid varje enskilt tillfälle genom att ett antal komplexa faktorer ställs mot varandra, och att denna bedömning inte kan förenklas till en enkel mekanisk formel". I skrivelsen angav regeringen att asymmetriska konjunkturcykler samt asymmetrin i konsekvensen av en annan utveckling än den prognostiserade gör det nödvändigt med extra säkerhetsmarginaler.

Regeringens skrivelse riksdagsbehandlades i bet. 2011/12:FiU20. I skrivelsen framhåller finansutskottet liksom tidigare att de inte ser någon anledning att rikta kritik mot regeringens redovisning av bedömningen av reformutrymmet. Vidare påpekar utskottet att genomsynligheten i redovisningen också handlar om att regeringen bedömer reformutrymmet enligt en i förväg bestämd struktur. När det gäller redovisningen av potentiell BNP välkomnar utskottet att regeringen avser att göra en mer omfattande redovisning från och med budgetpropositionen för 2013.

I vårpropositionen 2012 kommenterar regeringen den kritik om otydlighet i uppföljningen av överskotts målet och bedömningen av reformutrymmet som Riksdagsrevisionen framförde i granskningen av budgetpropositionen för 2012.¹³ Regeringen vidhåller att det inte finns någon enskild indikator som på ett perfekt sätt mäter måluppfyllelsen och att det är viktigt att väga in flera olika faktorer vid uppföljningen samt göra en samlad bedömning. Enligt regeringen riskerar en mer mekanisk uppföljning att leda politiken fel.

Såväl vårpropositionen 2012 som budgetpropositionen 2013 innehåller den tabell med potentiell BNP i löpande och fasta priser som utlovats. Därutöver innehåller budgetpropositionen för 2013 även en mer utförlig beskrivning av Finansdepartementets beräkningar av potentiella variabler som ligger till grund för bedömningen av potentiell BNP. Denna information ges dels i en fördjupningsruta i budgetpropositionen, dels i en promemoria som publiceras i anslutning till budgetpropositionen. Promemorian¹⁴, som är mer omfattande, innehåller bland annat information om revideringar i de potentiella variablerna som regeringen gjort sedan vårpropositionen 2012.

¹³ Se prop. 2011/12:100, s. 231, fotnot. 120.

¹⁴ Finansdepartementet (2012)^b, Promemoria från Finansdepartementet, *Metod för beräkning av potentiella variabler*.

3 Regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat

Regeringen ska inom ramen för europeiska planeringsterminen beakta och besvara de landsspecifika rekommendationer som ges av EU. Rekommendationerna baseras bland annat på ländernas nationella reformprogram och stabilitets- och konvergensprogram samt, i förekommande fall, kommissionens fördjupade granskningar. Medlemsländer som fått rekommendationer ska i utformningen av sina budgetar för nästkommande år beakta dessa rekommendationer.

Sverige fick i år fyra rekommendationer: att bibehålla sunda offentliga finanser, öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaden, förbättra deltagandet på arbetsmarknaden för vissa grupper samt förbättra spetsforskning och kommersialisering av innovativa produkter och utveckling av ny teknik. Redovisningen av regeringens hantering av dessa rekommendationer återfinns i avsnitt 12 i budgetpropositionen. Där sammanfattas åtgärder som vidtagits eller planeras med relevans för rekommendationerna. Åtgärderna beskrivs närmare i andra delar av samma budgetproposition eller i andra propositioner. Riksrevisionens granskning fokuserar på rekommendationen att öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaden. Det är ett område som även uppmärksammats i form av en rekommendation föregående år då Sverige uppmanades "att vidta förebyggande åtgärder för att hantera de makroekonomiska riskerna med stigande huspriser och hushållens ökande skuldsättning".

Hur frågan om makroekonomiska obalanser hanteras av regeringen och redovisas för riksdagen får anses vara av stor betydelse. En korrigerig av de makroekonomiska obalanser som kommissionen pekat på kan nämligen komma att kraftigt inverka på svensk ekonomi. Om hushållen ökar sina amorteringar kraftigt skulle det ge betydande negativa effekter på tillväxt och sysselsättning. Dessutom har dessa problem varit aktuella under en längre tid; Riksbanken nämnde problemställningen redan 2004.¹⁵ Riksrevisionen granskar därför huruvida regeringens redovisning av hur denna rekommendation hanterats är transparent. Granskningen omfattar emellertid inte någon bedömning av vidtagna åtgärder.

¹⁵ Riksbanken, *Finansiell stabilitet 2004:2*.

3.1 Europeiska terminen

Den europeiska terminen, formellt europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken, introducerades i september 2010 efter beslut av Europeiska rådet. Syftet var att öka den ekonomiska samordningen inom EU samt få till stånd ett effektivt genomförande av Europa 2020-strategin. Den europeiska terminen ska säkerställa att de gemensamma prioriteringarna på EU-nivå får genomslag i de nationella beslutsprocesserna. Medlemsländerna får genom den europeiska terminen politisk vägledning från EU innan de slutför sina budgetförslag för påföljande år.

Innan den europeiska terminen infördes granskade EU-institutionerna den ekonomiska politiken under våren och budgeten under hösten. Detta innebär att man först i efterhand granskade i vad mån medlemsstaterna levde upp till de åtaganden de gjort på EU-nivå. Den europeiska terminen innebär att medlemsstaterna och kommissionen mer integrerat diskuterar strukturreformerna, stimulansåtgärder och övervakning av finanspolitiken.¹⁶ Samordningsprocessen på EU-nivå äger rum varje år från januari till juni.¹⁷ Syftet är att på EU-nivå anpassa de ekonomiska besluten och budgetramarna till varandra, så att effektiviteten stärks och genomförandet på nationell nivå förbättras.

Planeringscykeln inleds med EU-kommissionens tillväxtrapport som redogör för det ekonomiska läget i EU samt ger vägledning för ytterligare prioriteringsåtgärder på EU-nivå och i medlemsländerna. I mars diskuterar Europeiska rådet tillväxtrapporten och antar slutsatser som vägledning för utformningen av medlemsländernas ekonomiska politik. Under våren lägger medlemsländerna fram de nationella reformprogrammen, stabilitetsprogrammen eller konvergensprogrammen för kommissionen och övriga medlemsländer. I de nationella reformprogrammen redovisas medlemsländernas åtgärder för att uppnå målen för Europa 2020, inklusive de rekommendationer som utfärdats året innan. I stabilitets- och konvergensprogrammen redovisas de nationella planerna för sunda och hållbara offentliga finanser. I juni lägger kommissionen fram förslag till landsspecifika rekommendationer som belyser vilka framsteg medlemsländerna har gjort samt ytterligare behov av åtgärder. Under junimötet diskuterar och fastställer Europeiska rådet rekommendationer för respektive land. Rekommendationerna baseras bland annat på ländernas nationella reformprogram och stabilitets- och konvergensprogram och tar hänsyn till nationella förutsättningar. Rekommendationerna antas formellt av Ekofinrådet

¹⁶ För länderna inom valutaunionen inkluderar detta även europluspakten utöver sexpacken. Andra EU-länder kan välja att gå in i europluspakten. Sverige har dock valt att stå utanför.

¹⁷ Den andra planeringsterminen inleddes dock den 23 november 2011.

i juli. Medlemsländerna ska när de utarbetar sina budgetar för nästkommande år beakta rådets påpekanden. Rekommendationerna är emellertid inte bindande för medlemsländerna men uppmanar till lämplig handling.

3.2 EU:s övervakning av makroekonomiska obalanser och rekommendationen till Sverige

Hittills har två planeringsterminer genomförts, 2011 och 2012. I den senaste terminen ingick även kommissionens genomgång av medlemsländernas makroekonomiska obalanser.¹⁸ Bakgrunden till att det sker en särskild övervakning av makroekonomiska obalanser är att den finansiella krisen kommit att bli extra djup och långdragen på grund av att flera länder byggde upp makroekonomiska obalanser under den så kallade "superkonjunkturen". När sedan den globala riskacceptansen drastiskt minskade och tillväxtutsikterna förmärkades började många av obalanserna korrigeras. Dessa processer pågår fortfarande och har visat sig vara synnerligen kostsamma för stater och plågsamma för många medborgare.

Syftet med det nya elementet i EU-arbetet är att förebygga att nya makroekonomiska obalanser byggs upp eller när obalanser existerar att länderna genomför åtgärder för att reducera dem. EU-kommissionens första rapport om makroekonomiska obalanser publicerades den 14 februari i år. Rapporten innehöll 10 huvudsakliga¹⁹ och 18 komplementära indikatorer på ekonomiska obalanser. Sverige överskred gränsvärdet för fyra av de huvudsakliga indikatorerna. Detta gällde högt bytesbalansöverskott, sjunkande exportmarknadsandelar, stigande bostadspriser samt hög privat skuldsättning. Efter en fördjupad granskning²⁰ av dessa fyra områden kom kommissionen i juli fram till att endast de stigande bostadspriserna och den höga privata skuldsättningen var relevanta för Sverige. Granskningen utmynnade i att Sverige fick rekommendationen från rådet att "vidta ytterligare förebyggande åtgärder för att öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaderna på medellång sikt, inbegripet genom att främja försiktig utlåning, minska systemskevheter som gynnar skuldfinansiering vid bostadsinvesteringar,

¹⁸ En makroekonomisk obalans beskrivs i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1176/2011 som en trend som ger upphov till en makroekonomisk utveckling som leder till, eller potentiellt kan leda till, en försämring av ekonomins funktionssätt (egen översättning). I praktiken innebär det att någon del av ekonomin avviker markant från förhållandena i jämförbara länder, från historiska mönster eller från vad som kan betraktas som långsiktig jämvikt.

¹⁹ Bytesbalans, exportmarknadsandel, enhetsarbetskostnad, effektiv växelkurs, netto extern skuld, bostadspriser, kredittillväxt, privat skuldsättning, offentlig skuld och arbetslöshet.

²⁰ European Commission (2012), *European Economy, Occasional Papers 108, Macroeconomic Imbalances – Sweden*.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

och genom att ta itu med de problem som följer av begränsningar i fråga om bostadsutbud och hyresreglering”.²¹

I skälen till rådets rekommendation att öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaden anges följande:

Kommissionens fördjupade granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 bekräftade att de svenska hushållen har en relativt hög skuldsättningsnivå. Situationen på bostads- och bolånemarknaderna stabiliserades 2011, men flera strukturella snedvridningar kvarstår som hotar stabiliteten på dessa marknader på lång sikt. Relevanta åtgärder har vidtagits för att stärka den finansiella sektorns motståndskraft. Det finns dock för närvarande en rad politikområden som kan bidra till volatiliteten på den svenska bostadsmarknaden och till ackumulerade bolåneskulder, och som har fått mindre uppmärksamhet: generösa möjligheter till skatteavdrag för räntebetalningar och låg fastighetskatt, låga amorteringar och strikt hyresreglering. På utbudssidan hindras ett flexibelt bostadsutbud av lokala planeringsmonopol, långdragna förfaranden för områdesplanering och bristande konkurrens.²²

Rekommendationerna är som nämnts inte bindande för medlemsländerna, men anses utgöra en viktig del i genomförandet av Europa 2020-strategin.

I kommissionens fördjupade granskning, som låg till grund för rådets rekommendationer, angavs att den höga skuldnivån bland svenska hushåll medför en ökad risk för den makroekonomiska stabiliteten genom att göra hushållens balansräkningar mer känsliga för negativa störningar.²³ Därutöver ansåg kommissionen att utbudsflaskhalsar, hyresreglering och förändringar i skattesystemet kan ha skapat ett inbyggt tryck på bostadspriserna. Detta kan enligt kommissionen ha destabiliserande effekt. Enligt kommissionen bör dessa makroekonomiska obalanser åtgärdas.

²¹ Rådets rekommendation av den 10 juli 2012 om Sveriges nationella reformprogram 2012, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2015 (2012/C 219/25).

²² Punkt 10 i rådets rekommendation av den 10 juli 2012 om Sveriges nationella reformprogram 2012.

²³ European Commission (2012), *European Economy, Occasional Papers 108, Macroeconomic Imbalances – Sweden*.

3.3 Makroekonomiska risker med höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn

Det finns olika bedömningar av huruvida höga fastighetspriser och hushållens skuldsättning utgör ett reellt problem eller inte. I Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden tonades problemet med fastighetspriserna ned. Det hindrade dock inte Riksbankschefen Stefan Ingves att nyligen påpeka riskerna med hushållens höga skuldsättning.²⁴

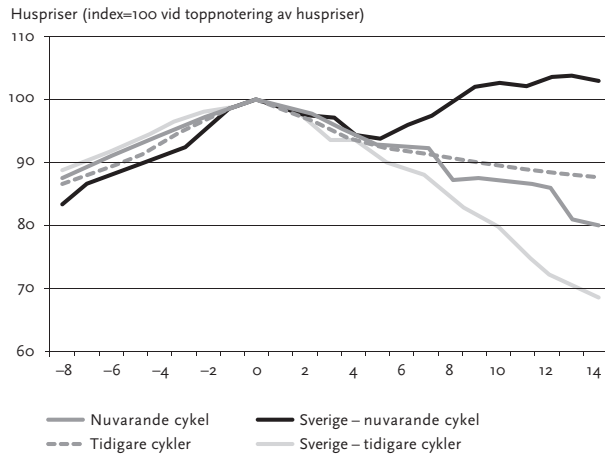
I detta avsnitt beskrivs några av de makroekonomiska risker som är förknippade med de obalanser som EU-kommissionen identifierat, det vill säga den höga skuldnivån bland svenska hushåll och ett inbyggt tryck på bostadspriserna.

Bostadspriserna har stigit kraftigt i många länder under den senaste femtonårsperioden. I flera länder, undantaget bland annat Sverige och Norge, har priserna dock sjunkit i spåren av den finansiella krisen. I några fall är nedgången betydande, i exempelvis Irland har priserna halverats. IMF har jämfört utvecklingen i Sverige med den i andra utvecklade länder och Sverige avviker ganska markant från det gängse mönstret. Det kan därmed finnas en risk för att fastighetspriserna kan komma att justeras nedåt även i Sverige. I ett tal pekade Riksbankschefen Ingves på det starka sambandet i ett antal länder mellan utvecklingen av arbetslösheten och korrigeringar på fastighetsmarknaden.²⁵

²⁴ Svenska Dagbladet 18 oktober 2012, debattartikel av Stefan Ingves.

²⁵ *Svåra avvägningar i penningpolitiken*, tal av Stefan Ingves 4 december 2012 på Länsstyrelsen i Luleå.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Diagram 3.1 Husprisutvecklingen i Sverige avviker från andra utvecklade länder.

Källa: IMF Country Report No. 12/154.

Den makroekonomiska risken med en nedgång i bostadspriserna består främst i att hushållen försöker förbättra sin finansiella ställning genom att minska sin skuldsättningsgrad, det vill säga amortera på de bolån de har. Hårdare krav på amorteringar från långivarna kan också tvinga hushållen till större amorteringar. Detta skulle innebära att medel undandras från privat konsumtion vilket sänker aktiviteten i ekonomin med lägre tillväxt och sysselsättning som följd. Av de 2,9 miljoner personer som har bolån idag amorterar inte 65 procent alls på sina lån. En beteendeförändring mot att amortera mer på bolån kan därför få avsevärda effekter. Ett räkneexempel visar att om hälften av dem som inte amorterar idag börjar amortera 2 000 kronor i månaden och de som amorterar idag ökar sina amorteringar med 1 000 kronor i månaden så motsvarar detta cirka 2 procent av den privata konsumtionen. Ett sådant bortfall skulle ge betydande effekter på tillväxten och sysselsättningen.

Ytterligare en risk med en hög skuldsättning är att hushållen blir mer känsliga för ränteuppgångar. I kombination med att andelen rörliga lån ökat markant innebär det att en ränteuppgång slår snabbare och kraftigare på hushållens ränteutgifter (och ränteintäkter) och därmed på den privata konsumtionen. Penningpolitiken blir därmed mer verkningsfull.²⁶ Detta faktum tar emellertid Riksbanken sannolikt hänsyn till när de sätter räntan vilket medför att räntan blir lägre vid hög skuldsättning, allt annat lika. Skuldsättningens effekter på tillväxt och sysselsättning blir på sikt därför mindre än vad en första ansats ger vid handen. Den höga skuldsättningen får emellertid, genom att den gör penningpolitiken mer expansiv, indirekta effekter på ekonomin och tillgångs priser.

3.4 Regeringens redovisning i budgetpropositionen 2013 av de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat

Budgetpropositionen är det mest sammanhållande dokumentet där riksdagen kan få ta del av hur regeringen ser på de frågeställningar som EU rest och eventuella åtgärder regeringen föreslår med anledning därav. Regeringens officiella svar till EU på rekommendationerna ges däremot i Sveriges konvergensprogram påföljande år.

En granskning av budgetpropositionen för 2013 avseende EU:s rekommendation om att öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaderna visar att regeringen huvudsakligen argumenterar utifrån finansiell stabilitet. Enligt regeringen kan allvarliga problem i det finansiella systemet försämrade villkoren för tillväxt, jobb och välfärd. Regeringen ger dock inte något tydligt besked om hur man ser på den makroekonomiska risk som EU-kommissionen uppmärksammat i sin fördjupade granskning av Sverige.²⁷ Regeringen noterar att de svenska hushållens förhållandevis höga skuldsättning utgör en viss risk. Någon utvärdering av allvaret i denna risk och vilka konsekvenser en minskning av hushållens skuldsättning, frivillig eller påtvingad, skulle få på ekonomin görs inte i detta sammanhang. Regeringen redovisar inte hur den ser på risken att tillväxt och sysselsättning påverkas negativt av en korrigering

²⁶ Det faktum att bankerna numera i högre grad beaktar likviditetsrisken och lånar längre ut på avkastningskurvan medför att sambandet mellan reporäntan och den rörliga boräntan, där en majoritet av bolånen återfinns, inte är lika starkt som tidigare. På detta område har penningpolitikens genomslagskraft avtagit.

²⁷ I andra sammanhang har dock finansminister Anders Borg gett tydligare besked. I en intervju i Svenska Dagbladet den 17 augusti 2012 säger Anders Borg han är bekymrad över hushållens höga skuldsättning och att regeringen därför vill höja bankernas kapitaltäckning. Beträffande risken för en bolånebubbla hänvisade Borg till att Finansinspektionen och Riksbanken har prövat frågan och kommit fram till att Sverige inte har det.

av de obalanser som kommissionen nämner även ifall den finansiella stabiliteten inte är hotad.

Regeringen konstaterar att ett väl fungerande finansiellt system är centralt för ekonomin och redovisar vilka åtgärder som genomförts eller föreslås för att säkra finansiell stabilitet. Finansiell instabilitet och makroekonomiska obalanser kan vara tätt sammankopplade, men som Riksbanken noterade redan 2005 behöver de inte vara det.²⁸ Genom att sätta likhetstecken mellan finansiell stabilitet och makroekonomisk stabilitet täcker regeringen inte in alla risker som kan förknippas med en korrigerig av makroekonomiska obalanser.

I kommissionens fördjupade granskning noteras att regeringen år 2011 rekommenderades att genomföra förebyggande åtgärder för att hantera de makroekonomiska riskerna med stigande huspriser och hushållens ökade skuldsättning. Trots att några åtgärder genomförts, främst införandet av ett bolånetak, behövs det enligt kommissionen en mer ambitiös och beslutsam politik för att motverka riskerna. I Sveriges konvergensprogram 2012 gav regeringen sitt officiella svar på 2011 års rekommendationer. Här indikerade regeringen att hushållens skuldsättning inte utgör ett allvarligt problem då hushållen sägs ha goda möjligheter att klara av sina ränteutgifter även vid ett normalt ränteläge. I övrigt beskrivs företrädesvis åtgärder relaterade till den finansiella stabiliteten.

Även i budgetpropositionen för 2013 framhåller regeringen ett antal åtgärder den genomfört eller föreslår för att stärka den finansiella stabiliteten. Bland annat redovisas regeringens ambition att storbankerna ska ha högre kärnprimärkapital, på minst 10 procent 2013, än vad som krävs av det internationella regelverket där kärnprimärkapitalet ska vara minst 7 procent. Vidare nämns att Finansinspektionen infört ett bolånetak på 85 procent av marknadsvärdet och genomfört stresstester av hur väl hushållen kan hantera ränteuppgångar, inkomstbortfall och prisfall på bostäder. Inspektionens samlade bedömning är att bolånen idag inte hotar den finansiella stabiliteten. Regeringen nämner vidare att Finansinspektionen har fått utökade resurser.

Därtill konstaterar regeringen att ett flertal åtgärder planeras eller har genomförts som underlättar bostadsbyggandet och främjar konkurrensen på bostadsmarknaden. Bland annat nämns lättnader i hyresregleringen, sänkning av den kommunala fastighetsavgiften för hyreshusenheter och en utökning

²⁸ Detta konstaterade Riksbanken i sin rapport *Finansiell stabilitet 2005:1*. Där skrev banken "Den sammantagna bedömningen är att hushållens skuldsättning inte utgör något hot mot den finansiella stabiliteten. Det är inte troligt att de kostnadsökningar som exempelvis stigande räntor medför kommer att leda till betalningssvårigheter för hushållen över lag och därmed till ökade kreditförluster för bankerna. Däremot förefaller det finnas viss risk för att konsumtionen – och därmed den ekonomiska utvecklingen i stort – kan komma att påverkas när räntorna stiger. Hushållens skuldsättning är därför snarast en fråga kopplad till framtida effekter på privat konsumtion, mer än en omedelbar riskfaktor beträffande finansiell stabilitet".

av den tioåriga nedsättningen av fastighetsavgiften för nybyggda bostäder. Regeringen anger också att ett arbete pågår med att förenkla byggreglerna och byggprocesserna kring byggnadstillstånd m.m.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen ska inom ramen för planeringsterminen beakta och besvara de landsspecifika rekommendationerna som ges av EU, även om dessa inte är bindande. Regeringen redovisar i budgetpropositionen sin syn på EU:s rekommendationer. I redovisningen framgår dock inte tydligt hur regeringen ser på de makroekonomiska obalanser som kommissionen påtalat. Regeringen argumenterar istället huvudsakligen utifrån finansiell stabilitet när den redovisar sin syn på EU:s rekommendation om att öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaden.
- Regeringen har genomfört ett antal åtgärder för att stärka den finansiella stabiliteten, till exempel genom höjda kapitaltäckningskrav.
- En korrigerande av makroekonomiska obalanser kan leda till betydande effekter på tillväxt och sysselsättning utan att den finansiella stabiliteten hotas.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

4 Regeringens redovisning av finanspolitikens effekter på konjunkturen

Ett av målen med finanspolitiken är att bidra till en stabil makroekonomisk utveckling (stabiliseringspolitik). Huvudansvaret för att stabilisera konjunkturen vilar visserligen på penningpolitiken och Riksbanken. Regeringen har dock vid ett flertal tillfällen poängterat att finanspolitiken ska bidra till stabiliseringen genom att låta de automatiska stabilisatorerna verka fritt och genom att utforma den övriga finanspolitiken på ett sätt så att den inte spår på konjunktursvängningarna.²⁹

Prognoser över finanspolitikens effekter på konjunkturen är naturligen behäftade med stor osäkerhet. Det är till exempel alltid svårt att bedöma konjunkturläget och hur det kommer att utvecklas. Det är även komplicerat att bedöma konjunktorens effekt på de offentliga finanserna och vilken effekt på efterfrågan olika finanspolitiska beslut kan få. Beslutet om finanspolitikens inriktning sker dessutom oftast, och till största del, endast en gång per år. Denna eftersläpning i besluts- och implementeringsprocessen av finanspolitiken är en av de bakomliggande förklaringarna till att stabiliseringspolitiken i huvudsak vilar på penningpolitiken. På grund av osäkerheten i bedömningarna och eftersläpningsproblematiken är det av särskild vikt att regeringens rapportering kring finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturen är förstälig, transparent och rättvisande. En tydlig och fullständig beskrivning av finanspolitikens inriktning är också viktigt ur demokratisk synvinkel och anknyter till de krav som regeringen själv ställt upp i skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken. Där anges det att "medborgarna ska ha möjlighet att ha insyn i finanspolitikens alla aspekter".

²⁹ Se till exempel Ds 2010:4, *Översyn av överskottsålet*, s. 52–54.

4.1 Det strukturella sparandet som mått på finanspolitikens konjunkturstabiliserande effekt

På aggregerad nivå kan finanspolitikens konjunkturstabiliserande effekt grovt mätas med förändringen av det "faktiska finansiella sparandet" i offentlig sektor. En försämring av det finansiella sparandet bidrar till att begränsa nedgången i den (inhemska) privata sektorns efterfrågan medan en förstärkning av sparandet kan bidra till att minska risken för en överhettning av ekonomin. Förändringen av det finansiella sparandet kan delas upp i förändringar som beror på konjunkturs effekter på de offentliga finanserna och på förändringar som beror på politiska beslut som ökar eller minskar utgifter och inkomster, så kallad diskretionär finanspolitik.³⁰ Det finansiella sparandet korrigerat för konjunkteffekt kallas det "strukturella sparandet".

Förändringen av det strukturella sparandet visar således bidraget till konjunkturstabiliseringen utöver de automatiska stabilisatorerna. Det kan därför ses som ett grovt mått på finanspolitikens inriktning, det vill säga den konjunkturoberoende förändringen av de offentliga finanserna. Om det strukturella sparandet minskar (ökar) mellan två år innebär det att de finanspolitiska besluten har haft en expansiv (åtstramande) effekt på resursutnyttjandet, det vill säga konjunkturen.

Exaktheten i detta sätt att mäta får emellertid inte överdrivas. Finanspolitikens effekt på efterfrågan i ekonomin beror på fler faktorer än enbart förändringen i det finansiella sparandet eller det strukturella sparandet. Om exempelvis en expansiv finanspolitisk åtgärd i huvudsak leder till en ökad importefterfrågan får detta en begränsad effekt på svensk BNP trots att det skulle räknas som en expansiv politik. För att kunna mäta vilken effekt som en given finanspolitik får på resursutnyttjandet måste således politikförändringarna studeras mer i detalj än enbart de aggregerade förändringarna i finansiellt och strukturellt sparande. I det följande granskas emellertid endast den redovisning regeringens presenterar i budgetpropositionen, vilken begränsas till mer övergripande indikatorer på finanspolitikens effekt på efterfrågan.

³⁰ Se bilaga 3 för en utförligare beskrivning av diskretionär finanspolitik.

4.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen

Regeringen beskriver inriktningen på finanspolitiken i förhållande till konjunkturutvecklingen i Finansplanen i budgetpropositionen på följande sätt: "Sammantaget bedöms ett reformutrymme för 2013 på cirka 23 miljarder kronor vara väl avvägt. Ett paket av den storleksordningen och med den ovan nämnda inriktningen bidrar till att stärka svensk ekonomi på lång sikt och till att stödja konjunkturåterhämtningen." I avsnitt 4 i budgetpropositionen beskrivs finanspolitikens effekter på efterfrågan mer utförligt. Regeringen poängterar där att den finanspolitiska inriktningen för 2013 i stort sett är neutral men att "sammantaget bidrar försvagningen av det offentliga finansiella sparandet 2012 och 2013 till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin".

Tabell 4.1 nedan motsvarar tabell 4.2 i budgetpropositionen och beskriver finanspolitikens inverkan på efterfrågan. Tabellen presenterar förändringarna av det finansiella sparandet mellan två år. Dessa förändringar består dels av förändringar som beror på konjunkturen (automatiska stabilisatorer), engångseffekter och extra ordinära kapitalvinster, dels av förändringar i det strukturella sparandet. Förändringarna i det strukturella sparandet delas sedan i sin tur upp på fyra olika poster.

Tabell 4.1 Indikatorer för impuls till efterfrågan i budgetpropositionen för 2013.
Årlig förändring, procent av BNP.

	2012	2013	2014	2015	2016
Förändring finansiellt sparande	-0,5	-0,3	1,0	1,4	0,8
Varav:					
automatiska stabilisatorer	-0,3	-0,1	0,7	0,2	0,1
engångseffekter	0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0
extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring strukturellt sparande	-0,5	0,1	0,3	1,2	0,7
Varav:					
diskretionär finanspolitik	-0,1	-0,5	0,0	0,2	0,0
kapitalkostnader, netto	-0,1	0,1	-0,1	0,2	0,1
kommunsektorns finanser	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
övrigt	-0,5	0,6	0,3	0,8	0,6
BNP-gap, förändring i procentenheter	-0,5	-0,2	1,2	0,3	0,1

Källa: Finansdepartementet.

Som kan utläsas ur tabellen minskar det strukturella sparandet innevarande år men är i stort sett oförändrat 2013. Konjunkturläget, vilket definieras som skillnaden mellan faktisk BNP och den potentiella produktionsförmågan i ekonomin (BNP-gapet), försämrats också något under båda dessa år. Sammantaget stämmer därför denna bild väl överens med regeringens bedömning att den finanspolitiska inriktningen bidrar till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin under en period av försvagad ekonomisk utveckling. Samtidigt är det värt att notera att den finanspolitiska stimulansen påverkar år 2012, medan politiken är svagt åtstramande år 2013.

Ser man emellertid till detaljerna i tabellen ovan, framstår orsakerna till den finanspolitiska stimulansen inte som lika tydliga. Av förstärkningen på 0,1 procent av BNP i det strukturella sparandet för 2013 bidrar förslagen i budgetpropositionen, det vill säga den diskretionära finanspolitiken, till att det strukturella sparandet förändras med -0,5 procent av BNP. Denna försvagning motverkas dock av posten "övrigt" som uppgår till 0,6 procent och därmed är den enskilt största förklaringsposten i tabellen. Vad denna post innehåller är summariskt beskrivet i texten i budgetpropositionen. Regeringen skriver: "Den sistnämnda postens bidrag beror delvis på att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna". Det är emellertid intressant att notera att denna posts bidrag till det strukturella sparandet 2012 är -0,5 procentenheter, det vill säga att det är över en procentenhets skillnad mellan 2012 och 2013. Denna diskrepans lämnas utan kommentar i texten.

4.3 Jämförelse med vårpropositionen 2012

Bilden av finanspolitikens inriktning kompliceras ytterligare om man jämför med regeringens bedömning i vårpropositionen 2012.

Tabell 4.2 jämför den redovisade impulsen till efterfrågan i budgetpropositionen och vårpropositionen.

Tabell 4.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan för 2012 och 2013 i Budgetpropositionen för 2013 och Vårpropositionen 2012.

	Budgetprop. 2013		Vårprop. 2012		Differens	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Förändring finansiellt sparande	-0,5	-0,3	-0,4	0,6	-0,1	-0,9
Varav:						
automatiska stabilisatorer	-0,3	-0,1	-1	0,3	0,7	-0,4
engångseffekter	0,3	-0,3	0	0	0,3	-0,3
extraordinära kapitalvinster	0	0	0	0		
Förändring strukturellt sparande	-0,5	0,1	0,5	0,3	-1	-0,2
Varav:						
diskretionär finanspolitik	-0,1	-0,5	-0,1	0,1	0	-0,6
kapitalkostnader, netto	-0,1	0,1	0	-0,1	-0,1	0,2
kommunsektorrens finanser	0,3	-0,1	0,1	0,1	0,2	-0,2
övrigt	-0,5	0,6	0,6	0,3	-1,1	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	-0,5	-0,2	-1,7	0,5	1,2	-0,7

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Som tabellen visar beskrevs finanspolitiken för 2012 som åtstramande med 0,5 procent av BNP så sent som i våras. Trots att inga nya, större finanspolitiska initiativ avseende år 2012 har genomförts sedan vårpropositionen, har således regeringens beskrivning av finanspolitiken 2012 förändrats från tämligen åtstramande (0,5 procent) till att ha en expansiv effekt (-0,5 procent). Samtidigt har bilden av konjunkturförsvagningen förändrats. Regeringen räknar i budgetpropositionen med att försämringen BNP-gapet uppgår till 0,5 procentenheter i år, medan försämringen var hela 1,7 procentenheter i vårpropositionens bedömning. Finanspolitiken beskrivs således som mer expansiv samtidigt som bilden av konjunkturen under 2012 förbättrats. Denna omsvängning i finanspolitikens inriktning för 2012 är 1 procentenhet men lämnas oförklarad i budgetpropositionen. Ser man till vilka poster i tabellerna ovan som förändrats märker man återigen att det är posten "övrigt" som förklarar förändringen av det strukturella sparandet mellan vårpropositionens bedömning och den bild som publiceras i budgetpropositionen.

4.4 Jämförelse med ESV:s redovisning av finanspolitikens inriktning

Även Ekonomistyrningsverket (ESV) gör bedömningar av finanspolitikens inriktning. ESV använder sig visserligen av ett så kallat konjunkturjusterat sparande, istället för finansdepartementets strukturella sparande. Måtten är konstruerade på olika sätt, men ska ändå mäta samma sak, nämligen det finansiella sparandet justerat för konjunkturella effekter på den offentliga ekonomin. De båda måtten låter sig därför jämföras.

I ESV:s redovisning av inriktningen av finanspolitiken skiljer myndigheten på diskretionär finanspolitik, automatisk diskretionär finanspolitik och "övrigt", se tabell 4.3. Posten "automatisk diskretionär finanspolitik" avser effekten av att vissa statliga utgifter, till exempel barnbidrag, är nominellt oförändrade mellan åren om det inte fattas något annat beslut. Detta regelverk får till följd att, givet en trendmässig BNP-tillväxt, finanspolitiken är automatiskt åtstramande i avsaknad av aktiva beslut eftersom utgifterna sjunker som andel av BNP medan inkomsterna stiger i takt med tillväxten.

Tabell 4.3 Förändring av det finansiella sparandet och finanspolitikens inriktning.

Procent av trend-BNP	2010	2011	2012	2013	2014
Offentligfinansiellt sparande, nivå, procent av BNP	-0,1	0,1	-0,6	-0,3	0,5
Årsvis förändring, offentligfinansiellt sparande	0,9	0,2	-0,7	0,2	0,8
Justering automatiska stabilisatorer, konjunktoreffekter	-1,2	-0,5	0,5	0,1	-0,3
Årsvis förändring av konjunkturjusterat finansiellt sparande	-0,3	-0,3	-0,2	0,3	0,5
Varav:					
diskretionär finanspolitik ¹	-1,1	0,1	-0,1	0,1	0,1
automatisk diskretionär finanspolitik ²	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
övrigt (demografi, tidigare beslut, volymer m.m.)	0,4	-0,8	-0,5	-0,2	0,0

¹ Vårpropositionen 2012.

² Se promemorian *Dekomponering av prognosen för det finansiella sparandet*, www.esv.se.

Källa: ESV.

ESV har beräknat denna effekt till 0,4 procent av BNP per år. Det innebär att det krävs expansiva reformer i budgetpropositionen på närmare 15 miljarder kronor för att uppväga den automatiskt åtstramande effekten i statsbudgeten. I budgetpropositionen lämnas denna information bara i förbigående genom att posten "övrigt" förklaras med att den "beror delvis på att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna".³¹ Riksrevisionen gör ingen bedömning av huruvida ESV:s uppskattning av den automatiska diskretionära finanspolitiken är optimal eller inte, men noterar att en liknande kvantitativ uppdelning i regeringens beskrivning av den finanspolitiska inriktningen skulle bidra till en ökad transparens.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens beskrivning av finanspolitikens effekter på efterfrågan kan förbättras och fördjupas. Regeringen ger ingen beskrivning av hur finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturutvecklingen har förändrats sedan föregående proposition.
- Den stora revideringen av karaktäriseringen av finanspolitiken 2012 mellan vårpropositionen och budgetpropositionen lämnas helt utan förklaring. Detta trots att finanspolitiken för innevarande år i våras beskrevs som åtstramande och i budgetpropositionen som expansiv.
- Den största förklaringen till förändringen i det strukturella sparandet, indikatorn för finanspolitikens inriktning, återfinns i en "övrigt"-post vars innehåll beskrivs endast summariskt.

³¹ Budgetpropositionen för 2013, s. 132.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

5 Regeringens redovisning av budgeteffekter

Regeringens redovisning av budgeteffekter av förslag till reformer och besparingar är av central betydelse i det underlag som regeringen lämnar till riksdagen. Det är därför av stor vikt att redovisningen är tydlig och ger en fullständig bild av budgetförslagets effekter på de offentliga finanserna.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning undersökt regeringens redovisning av budgeteffekter och konstaterat att förekomsten av olika metoder för redovisning ställer höga krav på tydlighet och struktur. I granskningen fann Riksrevisionen brister i redovisningen och bedömde bland annat att det kunde vara svårt för läsaren att se sammanhangen i de ekonomiska propositionerna. Riksrevisionens rekommendationer till regeringen var att dels redovisa budgeteffekter i en fast uppsättning tabeller, dels publicera en sammanhållen redogörelse för hur inkomster, utgifter och dynamiska effekter beräknas.³²

Regeringen har därefter angett att det pågår ett arbete med att utveckla redovisningen av budgeteffekter och att spårbarheten i budgeten har förbättrats, framför allt vad avser inkomstsidan.³³ I årets budgetproposition presenteras i bilaga 2 en övergripande beskrivning av effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik. Bilagan beskriver redovisningen av budgeteffekter och sammanhangen mellan budgetpropositionens olika avsnitt (se faktaruta nedan).

I denna granskning undersöks om regeringens redovisning utvecklats på ett sådant sätt att det enkelt går att förstå sambanden mellan budgetpropositionens olika delar och därmed utläsa budgeteffekter. Granskningen utgår delvis från bilagan i budgetpropositionen och undersöker om de sammanhang som anges där också upprätthålls i propositionens olika avsnitt. Granskningen fokuserar på två frågor. Dels i vilken utsträckning det finns relevanta och klagörande hänvisningar som underlättar spårbarheten av redovisade uppgifter. Dels om terminologi och angivna enheter i tabellernas rubriksättning är enhetlig.

³² Riksrevisionen (2007), *Regeringens redovisning av budgeteffekter*, (RiR 2007:26).

³³ Proposition 2009/10:1, s. 332. Riksrevisionen (2010), *Uppföljningsrapport 2010*, s. 94.

5.1 Budgeteffekter kan redovisas på olika sätt

En viktig aspekt av tydlig redovisning är att sammanhangen mellan olika avsnitt i budgetpropositionen klargörs. Uppgifter som redovisas i ett avsnitt kan korrespondera med detaljerade uppgifter i annat avsnitt, eller ligga till grund för övergripande redovisning. Ett klargörande av sambanden ökar möjligheterna att sätta sig in i budgeten liksom att förstå den i dess delar. Sådana klargöranden kan ses som extra värdefulla mot bakgrund av att regeringen i budgetpropositionen använder olika principer och tekniker för redovisning.

I budgetpropositionen används olika redovisningssätt för att redovisa budgeteffekter. Budgeteffekter kan exempelvis redovisas i förhållande till föregående proposition eller i förhållande till föregående år.³⁴ Genom att hänvisa till föregående proposition framhävs effekterna av de åtgärder som föreslås i budgeten. När budgeteffekter redovisas i förhållande till föregående år inkluderas alla beslut som påverkar de offentliga finanserna oavsett när de togs. Budgeteffekter på budgetens inkomstsida kan dessutom anges brutto, netto eller som varaktiga effekter. När de anges netto har man i beräkningen tagit med de indirekta effekter som kan följa av en reform.³⁵ Därtill ska läggas att redovisningen i budgetpropositionen sker dels i budgettermer, dels i enlighet med nationalräkenskaperas (NR) principer.

³⁴ Se t.ex. Riksrevisionen (2007).

³⁵ Se Finansdepartementet (2012)³, *Beräkningskonventioner 2013*, s. 31–35, för en redogörelse av redovisning av budgeteffekter.

Budgeteffekter redovisas i flera avsnitt i budgetpropositionen

Redovisningen av budgeteffekter redovisas i flera delar av budgetpropositionen, där de sammantagna effekterna av regeringens politik redovisas i volym 1 *Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor*, medan övriga volymer redovisar förslagen på statbudgetens utgiftssida fördelat på anslag. I volym 1 redovisas budgeteffekter på aggregerad nivå i avsnitten 1 *Finansplan* (tabell 1.2) och 10 *Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld* (tabell 10.1 och 10.2). På mer detaljerad nivå sker redovisningen i avsnitten 6 *Skattefrågor* (tabell 6.15), 7 *Inkomster* (tabell 7.14), 8 *Utgifter* (tabell 8.5).

I *Bilaga 2 Effekter på de offentliga finanserna av regeringens politik – så redovisas de i budgetpropositionen*, beskrivs sambanden mellan budgetpropositionens olika delar.

Regeringens förslag till ny politik sker i tabellerna 1.2, 10.1, 8.10 och 6.15. I tabell 1.2 redovisas budgeteffekten av föreslagna åtgärder. Dessa effekter förtydligas i tabell 10.1 som övergripande anger inkomst- och utgiftsförändringar i förhållande till prognosen i 2012 års vårproposition. Mer detaljerade uppgifter motsvarande de som ges i tabell 10.1 återfinns i tabell 8.10 som redovisar budgetens utgifter fördelat på utgiftsområden och tabell 6.15 som redovisar regeringens skattepolitiska åtgärder.

Redovisningen av effekterna av regeringens politik från föregående år sker i tabellerna 4.2, 10.2, 8.5 och 7.14. Den övergripande redovisningen av utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till tidigare år ges i tabell 10.2. Underlaget till tabell 10.2 återfinns i tabell 8.5 som redovisar utgiftsförändringar fördelat på utgiftsområden och tabell 7.14 som redovisar förändringen i skatteintäkter. Tabell 10.2 ger i sin tur underlag till uppgiften om diskretionär finanspolitik i tabell 4.2 där regeringens bedömning av finanspolitikens effekter på efterfrågan redovisas.

5.2 Regeringens redovisning i budgetpropositionen

5.2.1 Hänvisningar i budgeten saknas eller är otydliga

En granskning av budgetpropositionen visar att relevanta hänvisningar i vissa fall saknas. Även när hänvisningar görs i ett avsnitt eller i en tabell förklarar inte sambandet utförligt eller så återkopplar man inte i det motsvarande avsnittet eller tabellen. Fler förklarande hänvisningar som knyter samman avsnitten skulle öka spårbarheten och bättre klargöra sambanden mellan de olika avsnitten i budgetpropositionen.

Hur hänvisningar hade kunnat underlätta förståelsen kan illustreras med utgångspunkt från tabell 1.2 (se tabell 5.1 nedan som är ett sammandrag av tabell 1.2 i budgetpropositionen).

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Tabell 5.1 Reformen i budgetpropositionen för 2013, effekt på det finansiella sparandet i offentliga sektorn.¹ *Miljarder kronor.*

	2013	2014	2015	2016
Bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft				
Infrastruktur	1,50	5,17	4,75	6,50
Forskning och innovation	1,74	2,70	3,06	4,00
Företagande och entreprenörskap	8,33	8,05	8,05	8,05
Fler i arbete				
Unga ²	2,20	2,36	2,08	1,46
Integration	0,88	1,28	0,98	0,77
Välfärd för alla och jämnare fördelning				
Sjukvård och omsorg	0,22	0,73	0,56	0,56
Rättsväsende	1,50	1,50	2,00	2,10
Energi, klimat och miljö				
Insatser för klimat och miljö ³	0,56	0,55	0,61	0,83
Förändrade skatter på klimat- och energiområdet	-0,26	-0,35	-0,44	-0,53
Övriga utgiftsreformer	6,31	2,82	2,08	1,95
Övriga inkomstreformer	-0,54	-0,43	-0,46	-0,48
Summa reformer som inte påverkar finansiellt sparande	3,02	0,34	0,34	0,34
Försvagning av finansiellt sparande av förslagen i budgetpropositionen för 2013	22,7	27,2	25,6	27,3

Anm.: Beloppen är avrundade.

¹ En positiv siffra innebär en försvagning av det finansiella sparandet.

² Varav 1,8 miljarder kronor för 2013 avser tillfälliga utbildningsplatser inom komvux, yrkeshögskolan, högskola och universitet/högskola. En väsentlig del av dessa platser kommer att nå ungdomar, men också andra grupper så som utrikes födda och långtidsarbetslösa kan få del av satsningen.

³ I beloppet ingår medel för energiforskning (0,25 miljarder kronor 2013, 0,25 miljarder kronor 2014, 0,27 miljarder kronor 2015 och 0,47 miljarder kronor 2016). Dessa är också inkluderade i beloppet för forskning och innovation ovan, men ingår endast en gång i summeringen.

Källa: Finansdepartementet.

I tabellen redovisas regeringens föreslagna åtgärder under ett antal poster utan att det framgår om de avser budgetens inkomst- eller utgiftssida. I linje med vad som anges i bilaga 2 i budgetpropositionen hade det dock varit relevant att hänvisa till avsnitt 10.1 och tabell 10.1 (motsvarande tabell 5.2 nedan) och redogöra för hur uppdelningen sker där. Det hade dessutom varit relevant att informera om var i budgetpropositionen det går att identifiera budgeteffekterna av de respektive åtgärder som summerats in under de olika posterna i tabell 1.2.³⁶

³⁶ Utöver redovisningen som återges i finansplanen krävs information ur tabell 6.15 för att läsaren exempelvis ska kunna specificera budgeteffekterna för respektive åtgärd som förts in under posten "Företagande och entreprenörskap".

Tabell 5.2 Nu föreslagna reformer och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande.
Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition.

	2012	2013	2014	2015	2016
Utgiftsförändringar					
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,4	16,0	18,1	16,7	18,5
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	-2,7	0,0	0,0	0,0
varav kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken	0,0	-2,5	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	0,4	13,3	18,1	16,6	18,4
Inkomstförändringar					
Skatter, brutto ²	0,0	-9,5	-9,1	-9,0	-8,9
Indirekta effekter av skatter ²⁻³	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1
Övriga inkomstreformer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	-9,4	-9,2	-9,0	-8,9
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,4	-22,7	-27,2	-25,6	-27,3

¹ Nu föreslagna och aviserade anslagsförändringar beskrivs närmare i avsnitt 8.2.1. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Höstständingsbudget för 2012 föreslås tillföras transfereringsanslag. Av de 1,4 miljarder kronor som de takbegränsade utgifterna ökar med 2012 till följd av förslagen i Höstständingsbudget för 2012 består cirka 1,0 miljarder kronor av medel som i föreslås tillföras regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar) utan att någon ny reform föreslås.

² Effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna och aviserade förändringar av skatteregler beskrivs närmare i avsnitt 6.36.

³ Med indirekta effekter avses här budgeteffekter från förändrade priser och löner vid oförändrade volymer.

Källa: Finansdepartementet.

Ytterligare ett exempel där användningen av hänvisningar skulle ha inneburit ett förtydligande är avsnitt 7 om inkomster där man i tabell 7.2 redovisar bruttoeffekter av ändrade skatteregler och avgiftsregler. Sambandet med avsnitt 6 om regeringens föreslagna åtgärder på skatteområdet hade blivit tydligare om en beskrivning av effekterna av de föreslagna skatteåtgärder hade inarbetats i tabell 7.2. En återkoppling och förklaring utöver den som nu finns i texten hade varit relevant eftersom redovisningstekniken i tabell 7.2 är en annan än i föregående avsnitt.

På motsvarande sätt kunde redovisningen i tabell 4.2 (motsvarande tabell 4.1 i avsnitt 4.2 ovan) tydligare återkoppla till tabell 10.2 (se bilaga 2), så att det framgår hur regeringen bedömer att de samlade budgeteffekterna av åtgärder som den föreslår påverkar efterfrågan.

Samtidigt finns det en ambition att genom hänvisningar i redovisningen i budgetpropositionen klargöra sambanden. Ett exempel är avsnitt 10.1 där fotnoterna till tabellerna 10.1 och 10.2 avser förklara sambanden mellan avsnitten.³⁷ Delar av denna information är dock av sådan vikt att den borde återges i den löpande texten. Detta gäller exempelvis fotnot 2 i tabell 10.2 (se bilaga 2).

5.2.2 Rubriksättningarna kan utvecklas för att öka spårbarheten

Vid en jämförelse mellan tabeller i budgetpropositionen framgår att tabellrubrikerna kan utvecklas för att öka spårbarheten (rubrikerna för de aktuella tabellerna återges nedan i bilaga 1).

I budgetpropositionen kan terminologin i rubrikerna skilja sig åt även då tabellerna följer samma redovisningsteknik. Tabellerna 1.2 och 10.1 är ett sådant exempel, där rubriksättningen inte är enhetlig trots att båda redovisar de offentligfinansiella effekterna av regeringens föreslagna åtgärder. Siffran 22,7 miljarder kan spåras mellan tabellerna, men i tabell 10.1 anges att förändringen är i förhållande till 2012 års vårproposition. Därtill är tabellerna uppställda så att en försvagning av det offentliga sparandet anges som positivt tal i tabell 1.2, men som negativt tal i tabell 10.1.

Det finns också exempel på att enheter skiljer sig åt mellan tabeller som korresponderar. I tabell 4.2 är enheten procent av BNP medan uppgifterna i tabell 10.2 anges i miljarder kronor. I tabell 8.10 är enheten miljoner kronor medan korresponderande uppgifter i tabell 10.1 anges i miljarder.

Eftersom regeringens redovisning av budgeteffekter omfattar en fast uppsättning tabeller borde en utveckling mot en mer enhetlig användning av rubriker och redovisade enheter utgöra en relativt begränsad arbetsinsats.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Relevanta hänvisningar saknas i vissa fall. Då hänvisningar görs förekommer det fall då dessa inte följs upp i det avsnitt till vilken de görs eller så ges ingen utförlig förklaring.
- Rubriksättning och redovisade enheter kan variera i tabellerna. Detta försvårar spårbarheten mellan olika tabeller.

³⁷ Sambanden som etableras genom hänvisningar i fotnoterna till tabellerna 10.1 och 10.2 är mellan tabell 8.10, 6.15 och tabell 10.1, mellan tabell 8.5, tabell 7.14 och tabell 10.2.

6 Slutsatser och rekommendationer

Granskningen av budgetpropositionen för 2013 har inriktats på att undersöka transparensen och tydligheten i regeringens redovisning inom följande tre områden:

- regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat, det vill säga höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn
- regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken
- regeringens redovisning av budgeteffekter.

Utgångspunkten för granskningen har varit de svenska och internationella redovisningsprinciper som finns för hur finanspolitiken bör redovisas och för hur budgetdokumenten bör utformas.

6.1 Regeringen redovisar inte hur den ser på de makroekonomiska obalanser som EU uppmärksammat

Regeringen ska inom ramen för planeringsterminen beakta och besvara de landspecifika rekommendationerna som ges av EU, även om dessa inte är bindande. Regeringen redovisar i budgetpropositionen sin syn på EU:s rekommendationer. I redovisningen argumenterar regeringen huvudsakligen utifrån finansiell stabilitet utan att tydligt redovisa hur den ser på de makroekonomiska obalanser som kommissionen påtalat.

I budgetpropositionen redovisar regeringen ett antal åtgärder som har för avsikt att stärka den finansiella stabiliteten, till exempel höjda kapitaltäckningskrav. En korrigerigering av makroekonomiska obalanser kan emellertid leda till betydande effekter på tillväxt och sysselsättning utan att den finansiella stabiliteten hotas.

Rekommendationer

Regeringen bör närmare analysera och tydligare redovisa de svenska makroekonomiska obalanser och sammankopplade risker som EU-kommissionen identifierat.

6.2 Regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken kan fördjupas

Regeringens beskrivning av finanspolitikens effekter på efterfrågan kan förbättras och fördjupas. Regeringen ger ingen beskrivning av hur finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturutvecklingen har förändrats sedan föregående proposition. Den stora revideringen av karaktäriseringen av finanspolitiken 2012 mellan vårpropositionen och budgetpropositionen lämnas helt utan förklaring. Detta trots att finanspolitiken för innevarande år i våras beskrevs som åtstramande och i budgetpropositionen som expansiv. Den största förklaringen till förändringen i det strukturella sparandet, indikatorn för finanspolitikens inriktning, återfinns i en "övrigt"-post vars innehåll beskrivs endast summariskt.

Rekommendationer

Regeringen bör förklara stora skillnader i bedömningen av finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturen mellan de ekonomiska propositionerna. Regeringen bör även presentera en kvantitativ bedömning av effekterna av att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna, i likhet med det ESV kallar automatisk diskretionär finanspolitik. Dessutom bör regeringen utveckla och förtydliga innebörden av posten "övrigt" i tabellen rörande indikatorer för impuls på efterfrågan.

6.3 Redovisningen av budgeteffekter kan förbättras

Regeringen har utvecklat redovisningen av budgeteffekter i budgetpropositionen. Det finns dock fortfarande utrymme att förbättra redovisningen genom att göra sambanden mellan budgetens olika delar mer tydliga och begripliga. Regeringens redovisning saknar i vissa fall relevanta hänvisningar mellan avsnitten och det förekommer även att hänvisningar görs utan att de följs upp i motsvarande avsnitt eller utan att de förklaras mer utförligt. Spårbarheten mellan olika tabeller visar även brister där rubriksättningen varierar trots att de följer samma redovisningsteknik. Dessutom redovisas uppgifter som avser samma uppgift på olika sätt i olika tabeller.

Rekommendationer

Regeringen bör använda hänvisningar mellan avsnitten för att tydliggöra sambanden mellan budgetens olika delar och i de fall hänvisningar görs till ett avsnitt bör dessa följas upp. Regeringen bör även öka spårbarheten mellan tabellerna genom att använda enhetlig rubriksättning och genom att använda samma enhet vid redovisning av samma uppgifter i olika tabeller.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 2010/11:FiU42 *Ramverk för finanspolitiken.*

Betänkande 2011/12:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken.*

DS 2010:4 Översyn av överskottsmålet.

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

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

Proposition 2011/12:100 *2012 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Regeringens skrivelse 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken.*

Regeringens skrivelse 2011/12:148 *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2012.*

SOU 2010:18 *En reformerad budgetlag.*

Övriga källor

European Commission (2012), *European Economy, Occasional Papers 108, Macroeconomic Imbalances – Sweden.*

Europaparlamentets lagstiftningsresolution (KOM(2010)0523 – C7-0397/2010 – 2010/0277(NLE)) av den 28 september 2011 om förslaget till rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser.

Finansdepartementet (2012)^a, *Beräkningskonventioner 2013.*

Finansdepartementet (2012)^b, Promemoria från Finansdepartementet, *Metod för beräkning av potentiella variabler.*

Finansinspektionen (2012), *Tillsynsrapport maj 2012*.

IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency*.

IMF (2012), *Country report No. 12/154*.

OECD (2002) *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002.

Kopits, George, och Jon Craig, 1998, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158.

Riksbanken, *Finansiell stabilitet 2004:2*.

Riksbanken, *Finansiell stabilitet 2005:1*.

Riksrevisionen (2007), *Regeringens redovisning av budgeteffekter*, RiR 2007:26.

Riksrevisionen (2010), *Uppföljningsrapport 2010*.

Riksrevisionen (2011), *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012*, RiR 2011:30.

Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Rådets rekommendation av den 10 juli 2012 om Sveriges nationella reformprogram 2012, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2015 (2012/C 219/25).

Svenska Dagbladet 17 augusti 2012, intervjuartikel med Anders Borg.

Svenska Dagbladet 18 oktober 2012, debattartikel av Stefan Ingves.

Tal av Stefan Ingves 4 december 2012 vid länsstyrelsen i Luleå, *Svåra avvägningar i penningpolitiken*.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Bilaga 1 Tabellrubriker för de tabeller som avser budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013

Tabellernas underrubriker anges med kursiv stil. Enheten redovisas separat, och med kursiv stil för att visa att de placeras i underrubriken.

Tabell 1.2: Reformen i budgetpropositionen för 2013, effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor. Enhet: *miljarder kronor*.

Tabell 10.1: Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande. *Förändring i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition*. Enhet: *miljarder kronor*.

Tabell 6.15: Offentligfinansiella effekter av ändrade skatteregler. Bruttoeffekt 2013, nettoeffekt år 2013–2016 samt varaktig effekt. Enhet: *miljarder kronor*.

Tabell 8.10: Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar. *Föreslagna och aviserade utgiftsreformer i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2012 i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde*. Enhet: *miljoner kronor*.

Tabell 10.2: Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2016 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade och samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande. *Budgeteffekt i förhållande till föregående år*. Enhet: *miljarder kronor*.

Tabell 8.5: Utgiftsförändringar 2012–2016 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar. *Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning*. Enhet: *miljarder kronor*.

Tabell 7.14: Förändringar av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till tidigare år. Enhet: *miljarder kronor*.

Tabell 4.2: Indikatorer för impuls till efterfrågan. Årlig förändring. Enhet: *procent av BNP*.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Bilaga 2 Tabell 10.2 i budgetpropositionen

Tabell 10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2016 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande. *Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Utgiftsförändringar¹						
Förändring av takbegränsade utgifter ²	-3,1	3,5	11,8	-2,2	-6,3	1,8
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-7,3	-3,3	-4,6	2	0,4	0,2
varav stöd till kommuner och landsting ³	-13	0	0	0	0	0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁴	0,1	-0,9	-2,7	-0,1	-0,2	0,2
varav kapitaltillskott till statliga bolag	3,1	-1	-1,5	2,5	0	0
Summa utgiftsförändringar	-10,4	0,1	7,2	-0,3	-5,9	2
Inkomstförändringar¹						
Skatter, brutto ⁵	-6,8	-3,9	-11,1	1,2	1,5	0
Indirekta effekter av skatter	-1	0,1	1,1	-0,6	-0,4	-0,1
Övriga inkomstreformer	0	0	0	0	0	0
Summa inkomstförändringar, netto	-7,8	-3,8	-10	0,5	1,1	-0,1
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,6}	2,6	-3,9	-17,1	0,8	7	-2,1

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter.

² I tabell 8.5 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar avser förslag i denna proposition och de förslag i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) som inte avser regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar). Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.1.3).

³ Det tillfälliga konjunkturstödet på 13 miljarder kronor utbetalades från statens budget i december 2009 men avsågs att användas under 2010. Nationalräkenskaperna periodiserar därför stödet till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. I redovisningen antas att såväl permanenta som tillfälliga statsbidrag till kommuner och landsting används fullt ut för konsumtion och därmed fullt ut påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande.

⁴ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁵ Se tabell 7.14. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 7.14 men ska inte ingå i tabell 10.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁶ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Finansdepartementet.

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Bilaga 3 Använda termer och begrepp

Automatiska stabilisatorer

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

BNP-gap

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

Budgeteffekt

Budgeteffekt avser de effekter som förslag till reformer och besparingar får på statsbudgeten.

Budgetpolitiska ramverket

Budgetpolitiska ramverket omfattar överskottsmålet för den offentliga sektorns sparande, utgiftstaket för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt ett kommunalt balanskrav.

Budgettransparens (definition som används av OECD)

OECD definierar budgettransparens som "fullständig redovisning av all relevant finanspolitisk information i tid och på ett systematiskt sätt".

Diskretionär finanspolitik

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

Ekofinrådet

Ekofinrådet är en av konstellationerna i Europeiska unionens råd (se nedan) och består av medlemsländernas ministrar med ansvar för ekonomiska och finansiella frågor. Rådet ansvarar för samordningen av den ekonomiska politiken, övervakningen av ekonomin liksom av medlemsstaternas budgetpolitik och offentliga finanser, euron (rättsliga, praktiska och internationella aspekter), finansmarknaderna och kapitalrörelser samt ekonomiska förbindelser med länder utanför EU. Rådet sammanträder en gång i månaden.

Europa 2020

Europa 2020 är EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi och ersätter den tidigare så kallade Lissabonstrategin. Strategin utgör EU:s gemensamma ramverk för att skapa långsiktigt hållbar tillväxt och fler jobb i hela unionen. Strategin har tre övergripande prioriteringar som ska förstärka varandra: smart tillväxt (utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation), hållbar tillväxt (främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi) samt tillväxt för alla (stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning).

Europluspakten

Europluspakten är en påbyggnad av stabilitets- och tillväxtpakten som syftar till att stärka euroområdet ekonomi och konkurrenskraft samt garantera euroområdets stabilitet. Pakten infördes efter beslut av Europeiska rådet 2011. Medlemsländer som ingår i euroområdet är förpliktade att delta. Även andra EU-länder kan gå med i samarbetet; Sverige har dock valt att stå utanför. Europluspakten kommer årligen att utvärderas vid Europeiska rådets vårtoppmöte där även europeiska planeringsterminen behandlas.

Europeiska planeringsterminen

Den europeiska planeringsterminen är en EU-gemensam budgetkalender som infördes 2011 för att stärka EU:s ekonomiska samordning. Den ekonomiska termen sammanför redan existerande samordningsverktyg, till exempel stabilitets- och konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen inom Europa 2020-samarbetet.

Europeiska rådet

Europeiska rådet är en EU-institution bestående av regeringscheferna i EU:s medlemsländer, vissa statschefer och EU-kommissionens ordförande samt en ständig ordförande som leder mötena. EU:s utrikesrepresentant deltar också i mötena. Rådets uppgift är att dra upp allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar för EU och hanterar komplicerade eller känsliga frågor som inte kan lösas på mellanstatlig nivå. Rådet har i regel fyra möten per år.

Europeiska unionens råd

Europeiska unionens råd är den EU-institution där företrädarna för medlemsländernas regeringar möts, det vill säga samtliga medlemsländers ministrar med ansvar för ett visst område. Rådets sammansättning och hur ofta det sammanträder varierar beroende på vilka frågor som behandlas. Exempelvis samlas ekonomi och finansministrarna en gång i månaden till ett rådsmöte som tar upp ekonomiska och finansiella frågor – Ekofinrådet (se ovan). I rådets uppgifter ingår bland annat att anta lagstiftningsakter (förordningar, direktiv etc.), bidra till att samordna medlemsländernas politik, utforma den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken enligt Europeiska rådets strategiska riktlinjer, ingå internationella avtal på unionens vägnar och anta unionens budget tillsammans med Europaparlamentet.

Finansiellt sparande

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

Finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket omfattar utöver det budgetpolitiska ramverket (se ovan) ett antal principer som finanspolitiken utformas efter och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Till dessa hör principer för hur finanspolitiken bör utformas ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, principer för hur statliga ingripanden på finansmarknaderna bör ske för att värna de offentliga finanserna samt principer för en tydlig och transparent redovisning av finanspolitiken.

Finanspolitisk transparens (definition som används av IMF)

IMF:s definition av finanspolitisk transparens är följande: ”öppenhet gentemot allmänheten om finansmaktens struktur och funktioner, skattepolitikens intentioner, samt beräkningar och prognoser för den offentliga sektorns ställning. Detta förutsätter god tillgång till tillförlitlig, heltäckande, aktuell, begriplig och internationellt jämförbar information om offentlig verksamhet, så att väljarna och de finansiella marknaderna korrekt kan bedöma statens finansiella ställning och de verkliga kostnaderna och fördelarna med statlig verksamhet, inklusive dess nuvarande och framtida ekonomiska och sociala konsekvenser.”

Kommunalt balanskrav

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

Nationalräkenskaperna (NR)

NR är ett makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etcetera). Sverige följer begrepp, definitioner och klassificeringar enligt det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 95) som används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i stabilitets- och tillväxtpakten.

Offentlig sektor

Offentliga sektorn definieras i nationalräkenskaperna som summan av staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Potentiell BNP

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

Reformutrymme

Reformutrymme är summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

Sexpacken

Sexpacken, som trädde ikraft den 13 december 2011, är ett lagstiftningspaket inom EU. Sexpacken består av fem förordningar och ett direktiv och utgör en påbyggnad av stabilitets- och tillväxtpakten samt ett upprättande av ett förfarande vid makroekonomiska obalanser. Två av förordningarna berör sanktioner i stabilitets- och tillväxtpakten samt obalansförfarandet och omfattar endast euroländer.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Stabilitets- och tillväxtpakten är en överenskommelse inom EU med syfte att garantera sunda offentliga finanser. Enligt pakten får EU:s medlemsstater inte ha ett budgetunderskott som överstiger 3 procent av BNP och en statsskuld som överstiger 60 procent av BNP. Inom ramen för pakten ska varje medlemsland varje år lägga fram ett stabilitets- eller konvergensprogram. Pakten innehåller även korrigerande åtgärder inom förfarandet vid alltför stora underskott. Europeiska kommissionen undersöker kontinuerligt om medlemsstaterna uppfyller paktens krav.

Strukturellt sparande (strukturellt saldo, konjunkturjusterat sparande)

Strukturellt sparande är det finansiella sparandet vid ett "normalt" konjunkturläge. Det strukturella sparandet justeras även för vissa större engångseffekter och effekten av extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster.

Utgiftstak för staten

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

Överskottsmål (saldomål)

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

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?
	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport

REGERINGENS REDOVISNING I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013 – TYDLIG OCH TRANSPARENT?

- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
- 2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
- 2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
- 2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
- 2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
- 2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
- 2012:10 Statens försäljningar av apotek
- 2012:11 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
- 2012:12 Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
- 2012:13 Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
- 2012:14 Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
- 2012:15 Staten på spelmarknaden – när man målen?
- 2012:16 Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
- 2012:17 Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
- 2012:18 Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
- 2012:19 SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
- 2012:20 Statens insatser inom ambulansverksamheten
- 2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
- 2012:22 Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
- 2012:23 Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

En transparent och tydlig redovisning av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna är ytterst en fråga om förtroendet för statsfinanserna och därmed en viktig grund för långsiktigt hållbara statsfinanser. Riksrevisionen har granskat om regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013 är transparent och tydlig.

Granskningen har fokuserat på tre frågor: regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanserna – höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn – som EU uppmärksammat, hur regeringen redovisar de konjunkturella effekterna av finanspolitiken samt redovisningen av budgeteffekter.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringens redovisning kan utvecklas i flera avseenden för att bli mer tydlig och transparent. Exempelvis är prognoser över finanspolitikens effekt på konjunkturen otydligt redovisade och kraftiga förändringar i prognoserna förklaras inte. Riksrevisionen menar därför att regeringens redovisning kan förbättras och fördjupas.

Regeringen bör fortsätta sitt arbete med att förbättra och utveckla uppföljningen och redovisningen till riksdagen. Det är också viktigt att presentationen i propositionerna görs mer pedagogisk och lättillgänglig.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-302-8

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2013

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar skrivelsen 2012/13:137 Riksrevisionens rapport om regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013.

