FÖRMÅNER OCH SANKTIONER

en samlad redovisning

Betänkande av
Utredningen om statliga subventioner

SOU 1995:36

FÖRMÅNER OCH SANKTIONER

en samlad redovisning

Betänkande av
Utredningen om statliga subventioner

SOU 1995:36

Statens offentliga utredningar
1995:36
Finansdepartementet

Förmåner och sanktioner

en samlad redovisning

Betänkande av
Utredningen om statliga subventioner
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten boschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-763 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-13919-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 17 mars 1994 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att definiera och kartlägga de statliga subventionerna. Samtliga inkomster och utgifter som redovisas såväl inom som utanför statsbudgeten skulle därvid beaktas. I uppdraget ingick även att lämna förslag på hur de statliga subventionerna kan redovisas för riksdagen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 24 mars 1994 som särskild utredare generaldirektör Bo Jonsson.

Sakkunniga i utredningen är departementsrådet Lena Abjörner (fr o m den 9 januari 1995) och föredragande Per Mårtensson samt t o m den 8 januari 1995 f d departementsrådet Yvonne Gustafsson.

Experter i utredningen är byrådirektör Gerd Grip, byrådirektör Peter Håkansson, departementssekreterare Matts Karlson, departementssekreterare Elin Landell, chefekonom Richard Murray och kanslichef Göran Schubert.

Sekreterare i utredningen är departementssekreterare Maria Kain.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om statliga subventioner.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning (SOU 1995:36)

Utredningen fortsätter nu sitt arbete för att i enlighet med direktiven i ett andra steg klarlägga de statliga subventionernas och statsbidragens administrativa kostnader.

Stockholm i mars 1995

Bo Jonsson

/Maria Kain

Innehåll

Några begrepp

bruttoredovisning
i redovisningen av förmåner och sanktioner; före skatt

konsolidering
interna betalningsströmmar räknas bort

nettoredovisning
i redovisningen av förmåner och sanktioner; efter skatt

offentlig sektor
staten (inkl socialförsäkringssektorn) och kommunerna

politikområde
gruppering av utgifterna som t ex använts i den långsiktiga konsekvenskalkylen

realekonomisk fördelning
indelning av utgifterna i konsumtion, investeringar, transfereringar och finansiella transaktioner utifrån System of National Accounts (SNA)

skatteavvikelse
undantag i det befintliga skattesystemet

staten
i redovisningen av förmåner och sanktioner; inkl socialförsäkringsektorn

utgiftsekvivalent
skatteavvikelse uttryckt till den storlek ett motsvarande bidrag skulle ha

utgiftsområde
föreslagen gruppering av utgifterna i riksdagens budgetberedning

ändamål
gruppering av utgifterna enligt den av FN rekommenderade Classification Of the Functions Of Government (COFOG)

Sammanfattning

Vilket uppdrag har utredningen?

Utredningens uppdrag kan sammanfattas i tre punkter.

- utredningen ska definiera vad en subvention är
- utredningen ska föreslå hur en löpande redovisning av subventioner bör se ut
- utredningen ska utifrån befintlig statistik göra en kartläggning av subventionerna

I direktiven framhålls att de offentliga ingreppen inom olika sektorer med hjälp av en redovisning av de statliga subventionerna, bidragen och skatterna lättare kan överblickas, följas upp och utvärderas. Resulatet bör medföra att demokratisk kontroll, rationellt beslutsfattande och administrativ effektivitet främjas.

Utredningen har haft detta som en grundläggande utgångspunkt liksom att den offentliga sektorns begränsade resurser måste användas så effektivt som möjligt. I dagsläget och många år framöver kommer av allt att döma den statsfinansiella situationen vara sådan att en stram finanspolitik erfordras med kraftfulla åtgärder för att förstärka statsbudgeten. Även i en situation längre fram med bättre balans i statsfinanserna och då EUs konvergenskrav är uppfyllda finns starka motiv för en förbättring av beslutsunderlaget så att effektiva och rationella förmånssystem kan utformas. Utredningen har sett det som sin huvuduppgift att medverka till att förbättra beslutsunderlaget för regering och riksdag i detta arbete.

Det är utredningens mening att en förutsättning för att utforma en rationell politik är att det finns en ändamålsenlig redovisning som ger överblick över vilka åtgärder som används för att nå politiska mål.

Utredningen framhåller särskilt vikten av att en redovisning innefattar alla typer av åtgärder som används för ett visst ändamål. En begränsning av redovisningen till utgiftssidan utelämnar viktiga andra styrmedel och ger därmed en felaktig bild av vilka resurser m m som genom politiska beslut har fördelats till olika ändamål. Detta ger inte de rätta incitamenten utan kan t ex medföra att skatteavvikelser eller regleringar används även i fall då ekonomins funktionssätt påverkas mer negativt.

Utgångspunkten för utredningens överväganden och förslag är att redovisningen ska komma till operativ användning i regeringens och riksdagens budgetberedning. För att detta ska bli möjligt måste den utgöra en del i beslutsunderlaget och årligen uppdateras och publiceras vid lämpliga tidpunkter.

Utredningen föreslår att en bred redovisning av de åtgärder som används för att uppnå politiska mål tas fram som underlag för budgetberedningen och att den används i första hand i samband med den samlade prövning som sker i budgetarbetet. Den kommer därvid också att utgöra en allmän utgångspunkt för regeringens fördjupade verksamhetsprövning inom ramen för statsmakternas mål- och resultatstyrning.

När riksdagen på förslag av finansutskottet lägger fast ramar för utgiftsområdena ska fackutskotten först ges tillfälle att yttra sig över den samlade utgiftsnivån för respektive utgiftsområde. I detta sammanhang har fackutskotten också möjlighet att lägga fram förslag om ändrade skatter eller avgifter. En kompletterande redovisning av skatteavvikelserna ger ett bättre underlag för fackutskottens prövning i detta avseende.

Utredningen vill slutligen understryka vikten av att redovisningen så långt möjligt utformas så att internationella jämförelser underlättas.

Vad bör ingå i en redovisning?

Utredningen föreslår

- en bred redovisning av alla de åtaganden som innebär förmåner eller sanktioner för olika målgrupper och att begreppet subvention inte används för att täcka in de förmåner som tas med i en så generell redovisning.
- en begränsning av redovisningens första steg till statliga förmåner och skattesanktioner.
- en senare komplettering av redovisningen med övriga statliga sanktioner som används för olika ändamål.
- en redovisning som fullt utbyggd omfattar hela den offentliga sektorn, dvs staten inkl socialförsäkringssektorn och kommunerna.
- beräkning av förmånerna ur ett avsändarperspektiv, dvs utgifter eller motsvarande för offentlig sektor.
- redovisning av förmånerna såväl brutto före skatt som netto efter avdrag av de inkomstskatter som flyter tillbaka till stat och kommun.

I direktiven ges utredningen i uppdrag att för sammanhanget definiera ett entydigt begrepp för subventioner och statsbidrag. Utredningen vill ha ett generellt angreppssätt och gör den allmänna bedömningen att en användning av begreppet subvention för alla typer av åtaganden/förmåner snarare orsakar blockeringar än för diskussion eller analys framåt.

Vad som i grunden ligger bakom att olika åtgärder genomförs påverkar i vilken utsträckning de i allmänhet ses som givande av förmåner. Åtgärder för att upprätthålla *nattväktarstaten* är de åtgärder som minst har karaktären av förmåner. Bland åtgärderna för dessa ändamål finns även en del, om än liten, som utgörs av direkt stöd för vissa grupper. Med den breda ansats utredningen förordar bör samtliga åtgärder tas med i redovisningen. Samhällets insatser för att *korrigera marknadsmisslyckanden* leder till förmåner för vissa grupper även om det inte är det primära syftet. Huruvida dessa åtgärder är att räkna som förmåner eller om de ska ses som en självklar del av samhällets uppgifter beror på vilka utgångspunkter och sammanhang som gäller. *Fördelningspolitik* handlar om omfördelning såväl mellan individer och mellan företag som mellan dessa och över livscykeln.

Utredningens slutsats är att syftet och sammanhanget för vilket informationen tas fram är avgörande för vad som ska finnas i en

redovisning. Eftersom ordet subvention uppfattas så olika av olika användare och att det ofta används för ett begränsat antal företeelser föreslår utredningen som tidigare framgått att just detta begrepp undviks i ett så generellt sammanhang som utredningens förslag till ansats innebär. Utredningen förespråkar och väljer för sin del istället att använda begreppet *förmån*. Detta är ett ofta använt ord som kan definieras som ett åtagande från stat eller kommun som gynnar någon.

Med den generella ansats utredningen föreslår bör förutom förmåner även sanktioner finnas med eftersom de kan vara alternativ för nå politiska mål.

Utredningen ser det som angeläget att få till stånd en redovisning som omfattar såväl staten som hela den offentliga sektorn. Inför ett politiskt beslut är den intressanta informationen de samlade offentliga åtgärderna för det aktuella ändamålet. Dessutom skiftar det över tiden vad som anses vara en statlig respektive en kommunal angelägenhet.

I en totalsammanställning av resursfördelningen bör även samtliga EU-stöd ingå. Större delen (ca 95%) av de stöd som går från EU till olika ändamål i Sverige redovisas över statsbudgeten. Därutöver bör således EU-stöd vid sidan av statsbudgeten inkluderas i den heltäckande redovisning utredningen föreslår. Sveriges avgifter till EU redovisas i sin helhet över statsbudgeten. Utredningen anser dock att avgifterna i redovisningen av förmåner och sanktioner bör beräknas netto i förhållande till vad som kommer tillbaka till landet för att undvika dubbelräkning.

Förmåner kan komma mottagaren till del på olika sätt. Förmånsformerna är i många fall direkt utbytbara. Förmåner kan ha formen av *transfereringar, skatteavvikelser, förmånliga lån, garantier, regleringar eller tillhandahållande av varor eller tjänster*. Alla dessa bör framgå av redovisningen.

Hur förmåner ska beräknas hänger samman med i vilket sammanhang informationen är tänkt att användas. Behoven skiljer sig mellan de fall informationen ska användas för att ur ett statsbudgetperspektiv t ex väga kostnader för olika ändamål mot varandra och de fall situationen för en viss grupp i samhället ska belysas. I internationella sammanhang är utgångspunkten ofta handelspolitisk och syftet är att kunna jämföra subventionernas effekter på konkurrensförmågan för att möjliggöra konkurrens på lika villkor mellan företag i olika länder.

Utredningen anser att det i första hand är angeläget att få till stånd en redovisning av förmånerna sedda från statens och den offentliga sektorns sida. Denna bör dock om möjligt kompletteras med uppgifter om värdet för mottagarna eller med hänvisningar till var sådana sammanställningar finns.

Avsikten är att den redovisning som utredningen nu lägger förslag till ska ge överblick och jämförbarhet mellan olika åtgärder. Dessutom

är tanken att den ska visa hur mycket olika åtgärder egentligen kostar offentlig sektor. För att åstadkomma detta bör redovisningen bestå av dels en bruttoredovisning med transfereringarnas storlek före skatt, dels en nettoredovisning i bemärkelsen netto efter skatt.

Förmåner kan erhållas genom att regleringar medför inkomst- eller prisstöd. Regleringar kan ha avgörande betydelse för mottagaren men staten eller kommunerna har oftast inga direkta kostnader för dessa. Eftersom regleringar i många fall är utbytbara mot andra former av förmåner som t ex bidrag, bör det i en redovisning av offentliga förmåner anges inom vilka områden regleringar finns som är av betydelse i sammanhanget.

En redovisning av skatteavvikelser utgör en viktig del av den förbättring av beslutsunderlaget som utredningens förslag till redovisning innebär. Ambitionen i redovisningen är att göra alla olika åtgärder synliga - att få jämförbarhet. Det innebär att alla skatteavvikelser som i princip kan ersättas med annan åtgärd för samma ändamål ska tas med.

Enligt utredningens mening bör regeringen i budgetförslaget redovisa skatteavvikelserna i direkt anslutning till de utgiftsområden som riksdagen kommer att använda sig av sin budgetberedning.

Skatteavvikelser handlar som framgår av benämningen om avvikelser från något - en norm. Valet av norm är beroende av vilket syftet är med en redovisning av skatteavvikelser. En norm för att analysera skatterna ur ett budgetperspektivet avviker från den norm som används om intresset är fokuserat på fördelnings- eller effektivitetsperspektivet. För att en redovisning av skatteavvikelser ska vara av intresse för beslutsfattare måste även normen vara allmänt accepterad, vilket innebär att normen bör vara förhållandevis pragmatisk. För att kunna anlysera avvikelser över tiden bör normen även vara stabil över tiden.

I utredningens direktiv hänvisas till det arbete som bedrivs i Finansdepartementet med att beräkna skatteavvikelser. Utredningen har funnit den där använda metoden vara ändamålsenlig för sitt syfte och har dessutom genom en konsultinsats kompletterat med ett arbete för att kunna ta fram en jämförelsenorm för ett antal punktskatter.

När, var och hur bör en redovisning ske?

Utredningen föreslår

- att den av utredningen föreslagna redovisningen lagregleras genom den budgetlag som nu ska utredas i särskild ordning.
- årlig publicering av redovisningen som bilaga till regeringens vårproposition och budgetproposition.
- en databas som grund för den publicerade redovisningen och för detaljerad informationssökning.
- Finansdepartementet som huvudansvarig för att ta fram redovisningen.

Utredningen föreslår att den föreslagna redovisningen av förmåner och sanktioner *lagregleras* genom den budgetlag som nu ska utredas i särskild ordning. Den bör innefatta krav på en årlig redovisning av de offentliga förmånerna inkl skatteförmåner samt av skattesanktioner och övriga sanktioner och att redovisningen bör lämnas i form av en bilaga till finansplanen i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Hur redovisningen ska se ut i detalj bör löpande anpassas till behoven.

För att redovisningen ska finnas tillgänglig när regeringen börjar sina diskussioner om det ekonomiska utrymmet för offentlig sektor och om prioriteringar mellan olika politikområden, bör en preliminär uppdatering göras för internt bruk i regeringskansliet redan under årets första månader.

Publicering av redovisningen sker lämpligen som *bilaga till finansplanen* i vårpropositionen senast den 15 april. Samtidigt bör detaljerade uppgifter finnas tillgängliga och uppdaterade med utfall, prognos för innevarande år inklusive förändringar i tilläggsbudget och fem år framåt enligt den långsiktiga budgetberäkningen. Redovisningen uppdateras sedan i och med att regeringen presenterar sitt budgetförslag i september. I en bilaga till finansplanen redovisas då vilka effekter förslaget har på fördelningen av förmåner och sanktioner mellan relevanta politikområden respektive utgiftsområden.

Utredningen föreslår att en regelbundet uppdaterad redovisning görs tillgänglig på två sätt. Det ena utgörs av en *databas* där såväl detaljerad som aggregerad information ska finnas. Det andra är i form av en tryckt publikation.

Databasen föreslås innehålla detaljerad information om enskilda förmåner och sanktioner men även vissa färdiga aggregerade samman-

ställningar. Databasen ska dessutom ge användaren möjligheter att göra egna grupperingar. Förutom uppgifter om hur stora förmånerna och sanktionerna varit eller beräknas bli ett visst år, är det viktigt att snabbt kunna hitta beskrivningar av deras syfte och hur de fungerar.

I databasen ges användaren först en *överblick* över hur de offentliga respektive statliga förmånerna fördelar sig mellan olika ändamål och vilka former förmånerna har.

Användaren av databasen kan sedan öka detaljeringsgraden och studera ett visst *ändamål*. Av redovisningen framgår då vilka de enskilda förmånerna är för just det ändamålet. Förmånerna redovisas även här i huvudgrupper efter vilken form de har.

För varje *enskild statlig förmån eller sanktion* finns slutligen ett informationsblad med detaljerade uppgifter om belopp, mål, konstruktion, karaktär m m. Här finns också en tidsserie som visar hur storleken förändrats under gångna år och hur den kan beräknas utvecklas de kommande fem åren.

Den redovisning av förmåner och sanktioner som utredningen föreslår bör publiceras som bilaga till vårpropositionen respektive budgetpropositionen bygger på informationen i databasen. För att säkerställa god tillgänglighet bör åtminstone inledningsvis all information i databasen finnas i tryckt form. När elektroniska media kommer till mer allmän användning bör dock den tryckta delen begränsas till mer aggregerade sammanställningar. Publikationen bör dessutom innnehålla en verbal beskrivning. I ett senare skede bör bilagan kunna begränsas till att innehålla den verbala beskrivningen och de mer aggregerade sammanställningarna.

Ambitionen är att utredningens förslag inte ska komma att innebära någon ny omfattande informationsinsamling. Avsikten är att i största möjliga utsträckning använda befintlig information som sedan bearbetas för att komma till användning i redovisningen av förmåner och sanktioner.

Utredningen föreslår att *Finansdepartementet* ges *huvudansvaret* för att en regelbunden redovisning av förmåner och sanktioner tas fram. Skälen till detta är att största delen av den information som redovisningen bygger på tas fram inom departementet även om vissa delar hämtas från annat håll. Huvuddelen av informationen för beräkningarna hämtas från det statsbudgetsystem som används inom budgetavdelningen. Inom Finansdepartementet finns dessutom den enhet som beräknar skatteavvikelser och den enhet som ansvarar för beräkningarna vad gäller den kommunal ekonomin. För detta talar även det faktum att ansvaret för anknytande dokument - som t ex den långsiktiga budgetberäkningen - också tas fram inom departementet talar för detta. Information kan då hämtas från olika enheter inom Finansdepartementet och från övriga departement på samma sätt som

vanligen sker i t ex budgetberedningen och framtagandet av den långsiktiga budgetberäkningen.

En aktuell redovisning är också beroende av att nära följa vad som händer i budgetberedningen vilket endast kan ske i Finansdepartementet. Framför allt i budgetberedningens slutskede kan det vara svårt att få med informationen om inte den centrala instansen har det avgörande ansvaret. Ytterligare ett annat och avgörande skäl för att huvudansvaret bör ligga hos Finansdepartementet är vikten av att redovisningen av förmåner och sanktioner kommer in på ett operativt sätt i budgetberedningen i regeringskansliet.

Utredningens bedömning är att det för att upprätthålla en användbar och kvalitetesmässigt godtagbar redovisning av statliga förmåner och skattesanktioner krävs *åtminstone 3-4 sammanhållande årsarbetskrafter*. Under vissa perioder krävs att flera personer arbetar med redovisningen medan det under andra kanske inte behövs någon som på heltid ägnar sig åt just detta. Vid den löpande utvärderingen bör det även göras bedömningar om de resurser som avsatts för ta fram redovisningen av förmåner och sanktioner är av rätt storlek för att den ska bli tillförlitlig och användbar.

Inledningsvis kommer det att behövas *ytterligare resurser* för utvecklingsarbetet. Rutiner måste utvecklas för hur informationsinsamlingen ska ske och för hur sortering och beräkningar på bästa sätt kan ske automatiskt. Här krävs initialt dataprogrammering liksom för att ta fram en användarvänlig databas.

Det åligger varje utredning att föreslå hur dess förslag lämpligast bör *finansieras*. Användningen av det förbättrade beslutsunderlag som redovisningen av förmåner och subventioner utgör bör ge möjlighet till bättre utnyttjande av de offentliga resurserna. Utredningen har allmänt uppfattat en höjd ambitionsnivå för framtagande av den typ av finansiell information som redovisningen utgör. Av den anledningen är det inte relevant att peka ut någon annan produkt av samma karaktär som bör tas bort för att finansiera den löpande produktionen av denna redovisning. En annan anledning är att att stora delar inom området för närvarande är under omprövning för vidareutveckling och att det därför idag inte med säkerhet går att säga vilken övrig finansiell information som kommer att tas fram. De resurser som står till regeringskansliets förfogande anvisas över ett särskilt ramanslag under första huvudtiteln. Utredningen anser inte att det ankommer på den att ange hur regeringen bör disponera detta anslag. En utgångspunkt bör ändå vara att produktionen av den föreslagna redovisningen finansieras genom att regeringen gör omprioriteringar inom verksamheten i regeringskansliet och stabsmyndigheterna.

Utvecklingsarbetet för att möjliggöra produktionen av redovisningen av förmåner och sanktioner bör kunna finansieras inom ramen för de medel som avsatts för utvecklingsarbete inom Finansdepartementet.

Vilka och hur stora är de statliga förmånerna och sanktionerna?

I betänkandet presenteras den del av redovisningen som redan nu kunnat tas fram i utredningens arbete. Utredningen har valt att koncentrera den faktiska redovisningen på statliga förmåner samt på de mer aggregerade sammanställningarna. Så långt möjligt har kartläggningen utgått från befintligt material. Vissa kompletteringar har dock gjorts, förutom i själva utredningsarbetet, genom konsultuppdrag och expertbilagor.

Kartläggningen visar att nattväktarstaten tar mindre än en tiondel av de statliga resurserna i anspråk. Ungefär två tiondelar används för att korrigera marknadsmisslyckanden medan huvuddelen av resurserna går till områden med stora inslag av omfördelning.

Det politikområde som tar ojämförligt störst andel av de statliga resurserna i anspråk är ålderspensionerna med folkpensioner och ATP-pensioner som de tunga posterna. Arbetsmarknadspolitik och statsskuldräntorna har vuxit kraftigt de senaste åren och är idag några av de mest resurskrävande områdena. Vidare är socialförsäkringssystemen, barnfamiljerna och bostadsförsörjning jämte utbildning och forskning politikområden till vilka stora delar av statens resurser går.

Om de statliga förmånerna beräknas netto visar det sig att utgifterna motsvarar ett cirka 100 miljarder kronor lägre belopp. Då har den statliga inkomstskatten räknats bort från hushållstransfereringarna och skatteförmånerna räknats om till den storlek likvärdiga icke skattepliktiga bidrag skulle ha. Det framgår av nettoredovisningen att endast en liten del av hushållstransfereringarna går tillbaka till staten i form av skatt. De grupper som får förmåner tillhör i allmänhet inte de som betalar statlig skatt. Vad som inte framgår av en nettoredovisning av statliga förmåner sett ur statens perspektiv är däremot hur mycket kommunalskatt mottagarna betalar. Det rör sig om cirka 90 miljarder kronor som via hushållen indirekt går från staten till kommunerna. Detta framgår däremot om redovisningen tas fram för hela den offentliga sektorn.

Till absolut övervägande del har de staliga förmånerna formen av transfereringar. Dessa motsvarar två tredjedelar av de sammanlagda förmånerna. Resterande tredjedel fördelar sig huvudsakligen mellan

skatteförmåner och statlig konsumtion. Vid en redovisning av hela den offentliga sektorn skulle konsumtionen ha en betydligt större andel.

Det kan utifrån tabellerna i föregående avsnitt konstateras att de statliga åtgärderna för att upprätthålla nattväktarstaten huvudsakligen har formen av statlig konsumtion. Inslag av transfereringar finns dock även här men däremot inga större skatteförmåner.

För att korrigera marknadsmisslyckanden används alla former av förmåner. Den statliga konsumtionen utgör en stor del men p g a dagens höga arbetslöshet är transfereringarna inom denna grupp ännu större.

Inom fördelningspolitiken har inte oväntat de statliga förmånerna till största delen formen av transfereringar och skatteförmåner.

Om fördelningen mellan kvinnor och män som mottagare av statliga förmåner ska redovisas regelmässigt och på ett relevant sätt så måste ny statistik om detta samlas in. Till stor del kommer detta förhoppningsvis att ske vid genomförandet av det beslut som nyligen fattats om att all individbaserad statistik ska inkludera information om fördelningen mellan kvinnor och män. Den informationen bör sedan kunna användas i samband med redovisningen av förmåner och sanktioner.

Hur den geografiska fördelningen ser ut bland mottagarna är inte något som utredningen sett som möjligt att försöka ta fram under den tid som den haft till sitt förfogande. Att få fram sådan information vore intressant och detta bör övervägas vid vidareutvecklingen av redovisningen av förmåner och sanktioner.

1 Vilket uppdrag har utredningen?

1.1 Direktiven

Direktiven till utredningen om statliga subventioner finns i sin helhet bilagda betänkandet (bilaga 1). Utredningens uppdrag kan sammanfattas i tre punkter.

- utredningen ska definiera vad en subvention är
- utredningen ska föreslå hur en löpande redovisning av subventioner bör se ut
- utredningen ska utifrån befintlig statistik göra en kartläggning av subventionerna

För att läsaren enkelt ska finna svaren på just dessa frågor följer dispositionen av betänkandet de tre punkterna.

Utredningen har senare fått tre generella tilläggsdirektiv.

Det första tilläggsdirektivet (1994:23) avser prövning av offentliga åtaganden. I direktiven ställs också krav på att varje utredning anger hur dess förslag ska finansieras. Detta behandlas i föreliggande utredning i avsnitt 3.7.

Det andra tilläggsdirektivet (1994:73) rör uppgiftslämnande från små och medelstora företag. Direktiven syftar till att begränsa statistikinsamlingen från dessa företag. Föreliggande utredningsförslag utgår från befintlig statistik och medför därmed inte några krav på ytterligare uppgiftslämnande från företagen. Dessa tilläggsdirektiv blir dessutom i första hand aktuella i de fall då enskilda subventionssystem utvärderas och berör således inte denna utrednings arbete.

Det tredje tilläggsdirektivet (1994:124) gäller redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser av utredningens förslag. Detta tas upp i avsnitt 4.5.2.

1.2 Utredningens utgångspunkter

I direktiven framhålls att de offentliga ingreppen inom olika sektorer med hjälp av en redovisning av de statliga subventionerna, bidragen

och skatterna lättare kan överblickas, följas upp och utvärderas. Resulatet bör medföra att demokratisk kontroll, rationellt beslutsfattande och administrativ effektivitet främjas.

Utredningen har haft detta som en grundläggande utgångspunkt liksom att den offentliga sektorns begränsade resurser måste användas så effektivt som möjligt. I dagsläget och många år framöver kommer av allt att döma den statsfinansiella situationen vara sådan att en stram finanspolitik erfordras med kraftfulla åtgärder för att förstärka statsbudgeten. Även i en situation längre fram med bättre balans i statsfinanserna och då EUs konvergenskrav är uppfyllda finns starka motiv för en förbättring av beslutsunderlaget så att effektiva och rationella förmånssystem kan utformas. Utredningen har sett det som sin huvuduppgift att medverka till att förbättra beslutsunderlaget för regering och riksdag i detta arbete.

Det är utredningens mening att en förutsättning för att utforma en rationell politik är att det finns en ändamålsenlig redovisning som ger överblick över vilka åtgärder som används för att nå olika politiska mål. Utredningens slutsats är att beslutsunderlaget för regering och riksdag bäst kan förbättras genom att en bred redovisning tas fram. Med bättre beslutsunderlag skapas förutsättningar för att fatta bättre beslut. Det är därför värdefullt om regering och riksdag i budgetberedningen, som ett komplement till redovisningen i statsbudgeten, samlat och överskådligt kan se vilka och hur stora förmåner av skilda slag som finns och hur de fördelas mellan olika ändamål.

Regering och riksdag har att ta ställning till fördelningen av de begränsade resurserna mellan olika ändamål, med andra ord hur de ska prioriteras och var resursneddragningar kan göras. Samtidigt måste regering och riksdag kunna göra bedömningar av vilka förmånsformer som är effektivast, dvs vilka som bäst gör att de politiska målen uppfylls. Det är då viktigt att samlat kunna se vilka åtgärder som avser ett visst ändamål.

Utredningen framhåller särskilt vikten av att en redovisning innefattar alla typer av åtgärder som används för ett visst ändamål. En begränsning av redovisningen till utgiftssidan utelämnar viktiga andra styrmedel och ger därmed en felaktig bild av vilka resurser m m som genom politiska beslut har fördelats till olika ändamål. Detta ger inte de rätta incitamenten utan kan t ex medföra att skatteavvikelser eller regleringar används även i fall då ekonomins funktionssätt påverkas mer negativt. I ett annat fall skulle bristande överskådlighet i beslutsunderlaget kunna göra att en åtgärd inte ges formen av skatteavvikelse trots att detta vore bäst ur samhällsekonomiskt perspektiv. Som exempel på oönskade effekter anges i bilaga 2 en situation där företag för att öka sysselsättningen inte ges kontant stöd utan istället ges lättnader i utsläppsregler. Skälen till att välja samhällsekonomiskt mer

kostsamma förmånsformer skulle kunna vara en önskan att inte tydligt lyfta fram förmånen eller att inte utsätta den för samma årliga prövning som ett anslag på statsbudgeten. En heltäckande redovisning bör dessutom omfatta både förmåner och sanktioner, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 2.

1.3 Utredningsarbetet bedrivande

I utredningens direktiv anges att ett entydigt begrepp för subventioner och statsbidrag ska definieras. Ingående diskussioner har förts i utredningen om vilka åtgärder som kan kallas subventioner och samma frågeställningar har också tagits upp med bl a företrädare för finansutskottet och departementen.

När det konstaterats att det är önskvärt med en bred redovisning har utredningen arbetat fram förslag till vad den ska innehålla, hur den ska vara utformad, när och hur informationen ska göras tillgänglig, när och var den bör publiceras och vem som bäst löpande producerar den.

När väl utformningen av redovisningen tagits fram har uppgiften varit att kartlägga subventioner och stöd för att så långt möjligt fylla redovisningen med information. Det har i enlighet med direktiven främst gjorts utifrån befintlig statistik och med de bearbetningar som kunnat göras inom den begränsade tid utredningen haft till sitt förfogande.

I sitt arbete har utredningen haft kontakter med olika enheter inom regeringskansliet och med andra utredningar inom området. Följande kontakter kan särskilt nämnas.

- Finansdepartementets budgetavdelning om utvecklingsprojekt rörande t ex statsbudgeten och mål- och resultatstyrning
- Marknad- och konkurrensenheten på Näringsdepartementet om informationsinsamling vad gäller regleringar och rapportering av företagsstöd; särskilt angående den interdepartementala arbetsgruppen för rapportering av statsstöd m m inom ramen för EES-avtalet
- Budgetprognosutredningen (Fi 1994:06) som bl a utreder hur statsbudgetens inkomster bäst beräknas
- Underprissättningsutredningen (N 1994:05) som ska visa hur konkurrensen kan snedvridas genom att offentlig sektor sätter för lågt pris på sina varor eller tjänster

Utredningen har dessutom haft ett flertal myndighetskontakter med främst Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Kommerskollegiet och Riksgäldskontoret.

Utredningens tankegångar har vid ett par tillfällen presenterats och diskuterats med företrädare för finansutskottet och olika departement.

Ett seminarium har anordnats för att diskutera val av norm för beräkning av skatteavvikelser. I seminariet var deltagarna förutom från utredningen från Finansdepartementet, universitet och Industriförbundet.

Utredningen har fram till betänkandets publicering haft 11 sammanträden varav ett under två dagar.

För att utröna vad som görs i andra länder har förfrågningar gjorts i OECD, via ambassaderna i ett flertal länder och direkt i Finland och Norge. Någon lika bred redovisning som den utredningen föreslår görs såvitt utredningen funnit inte någon annanstans. Förebilder finns dock och vid studiebesök i Tyskland (Finansdepartement, forskningsinstitut och statistiska centralbyrån) och USA (Office of Management and Budget, Department of the Tresury, Congressional Budget Office, IMF, Brookings Institute, Department of Commerce) har utredningen studerat vilken redovisning som görs där och de erfarenheter som där gjorts har diskuterats. Dessutom har utredningen fått information om vad som görs i Holland bl a genom en besökande tjänsteman från Finansdepartementet där.

Experten Göran Schubert har i en promemoria behandlat utformningen av en framtida redovisning och klassificeringen av de begrepp utredningen utgår från (bilaga 2).

I enlighet med direktiven har utredningen utgått från det arbete som bedrivits i Finansdepartementet när det gäller redovisning av skatteavvikelser inom inkomstskatten, mervärdesskatten, socialavgifterna och den särskilda löneskatten. I syfte att göra redovisningen mer komplett har utredningen uppdragit åt professor Nils Mattsson, Uppsala universitet, att även göra en genomgång av skattelagstiftningen för punktskatter. Detta arbete har därefter arbetats in i bilaga 4 som tagits fram av experten Matts Karlson.

1.4 Användning av utredningens förslag

Den redovisning utredningen föreslår ska tas fram är i första hand tänkt att kontinuerligt användas i budgetberedningen inför avgöranden om fördelningen av de offentliga resurserna mellan olika ändamål men kan även utgöra startpunkt för bedömningar av olika åtgärders effektivitet.

Utifrån en bred redovisning av resursfördelningen i offentlig sektor kan beslutsfattare för det första se fördelningen av förmåner och sanktioner mellan olika sektorer. För det andra kan regering och riksdag få samlad information om vilka åtgärder samhället vidtagit för att uppnå ett visst mål. Olika åtgärder som används för ett ändamål ställs i redovisningen bredvid varandra. Även om de inte är exakt summerbara ges ändå en bild av vilken roll olika åtgärder spelar och hur stora de sammanlagt är för respektive ändamål. Denna överblick ger också en bra utgångspunkt för att analysera hur olika åtgärder samverkar eller eventuellt motverkar varandra.

Utgångspunkten för utredningens överväganden och förslag är att redovisningen ska komma till operativ användning i regeringens och riksdagens budgetberedning. För att detta ska bli möjligt måste den utgöra en del i beslutsunderlaget och årligen uppdateras och publiceras vid lämplig tidpunkt.

Utredningen föreslår en bred redovisning av olika åtgärder för att uppnå politiska mål som underlag för budgetberedningen och att den i första hand används i samband med den samlade prövning som sker i budgetarbetet. Den kommer därvid också att utgöra en allmän utgångspunkt för regeringens fördjupade verksamhetsprövning inom ramen för statsmakternas mål- och resultatstyrning.

När riksdagen på förslag av finansutskottet lägger fast ramar för utgiftsområdena ska fackutskotten först ges tillfälle att yttra sig över den samlade utgiftsnivån för respektive utgiftsområde. I detta sammanhang har fackutskotten också möjlighet att lägga fram förslag om ändrade skatter eller avgifter. En kompletterande redovisning av skatteavvikelserna ger ett bättre underlag för fackutskottens prövning i detta avseende.

Utredningen vill slutligen understryka vikten av att redovisningen så långt möjligt utformas så att internationella jämförelser underlättas.

2 Vad bör ingå i en redovisning?

Utredningens uppdrag är att ge statsmakterna ett mer komplett och kvalificerat underlag för ställningstaganden inför politiska beslut. För att uppnå detta anger utredningen i följande avsnitt vad en redovisning bör omfatta, hur begreppet subvention bör användas och på vilket sätt beräkningarna bör göras för att ge relevant information.

2.1 Utredningens förslag

Ett bra beslutsunderlag för budgetpolitiska ställningstaganden bör samlat visa alla de åtgärder som används för att nå politiska mål. Utredningen föreslår därför

- en bred redovisning av alla de åtaganden som innebär förmåner eller sanktioner för olika målgrupper och att begreppet subvention inte används för att täcka in de förmåner som tas med i en så generell redovisning.
- en begränsning av redovisningens första steg till statliga förmåner och skattesanktioner
- en senare komplettering av redovisningen med övriga statliga sanktioner som används för olika ändamål.
- en redovisning som fullt utbyggd omfattar hela den offentliga sektorn, dvs staten inkl socialförsäkringssektorn och kommunerna.
- beräkning av förmånerna ur ett avsändarperspektiv, dvs utgifter eller motsvarande för offentlig sektor.
- redovisning av förmånerna såväl brutto före skatt som netto efter avdrag av de inkomstskatter som flyter tillbaka till stat och kommun.

2.2 Definition

I direktiven ges utredningen i uppdrag att för sammanhanget definiera ett entydigt begrepp för subventioner och statsbidrag. Utredningen vill ha ett generellt angreppssätt och gör den allmänna bedömningen att en användning av begreppet subvention för alla typer av åtaganden/förmåner snarare orsakar blockeringar än för diskussion eller analys

framåt. Detta har även bekräftats vid diskussioner med företrädare för finansutskottet och departementen.

För ett resonemang kring vad som skulle kunna kallas subvention hänvisas till bilaga 2 om hur offentliga verksamheter bör redovisas. Där utvecklas mer i detalj vilka tankegångar som ligger bakom utredningens förslag. I bilagan diskuteras olika definitioner av subventioner och olika sätt att redovisa den offentliga sektorns utgifter och andra förmåner.

Utredningen motiverar i det följande sitt ställningstagande i definitionsfrågan.

2.2.1 Begreppet subvention

Ordet subvention kommer av latinets *subvenire* som betyder bistå, komma till undsättning. I svenska språket förklaras subvention som ekonomiskt understöd, bistånd (i form av pengar eller på annat sätt) och ges synonymer som bidrag, stöd, hjälp, stödåtgärd, prisstöd, minimiprislagstiftning och stipendium. I engelska ordböcker anges *subsidy* som *money granted, aid, allowance, assistance, contribution, help, stipend, support* och *appropriation*. Motsvarande innebörd ges begreppet i franska och tyska ordböcker.

Vad som läggs i begreppet subvention skiftar i praktiken beroende på i vilket sammanhang det används.

I dagligt tal talas det om bostadssubventioner (räntebidrag, bostadsbidrag), subventioner till företag (livsmedel, glesbygdstrafik) eller subventionerad verksamhet (idrott, daghem, opera). Däremot används ordet i allmänhet inte när det gäller generella förmåner till enskilda (pensioner, barnbidrag). Med subvention menas ofta allt från ett direkt bidrag till t ex tillhandahållande av lokal.

I lag- och förordningstexter förekommer begreppet subvention i endast i några få sammmanhang. Begreppet finns i de författningar som rör bostadsstöd och studiestöd samt i instruktionen för Kommerskollegiet och ytterligare några få förordningar på det handelspolitiska området. I propositions- och motionstexter används inte heller ordet subvention särskilt ofta med undantag för dessa få områden.

I handelspolitiska sammanhang har subventioner definierats mycket noggrant. De har där en bred betydelse som innefattar förmåner såväl i form av bidrag eller skatteförmåner som av t ex tullar eller tillhandahållande av tjänster. Mottagargruppen är däremot begränsad till företag eftersom det är de internationella konkurrensvillkoren som står i fokus. Den av GATT nyligen fastlagda definitionen av subvention kan sammanfattas enligt följande.

Varje överföring från offentliga sektorn som för mottagaren har karaktär av förmån.

Med överföring avses direkt eller indirekt ekonomiskt stöd. Överföringen kan ha formen av bidrag, skatteförmån, kapitaltillskott, lån, räntebidrag, garanti, inkomst- eller prisstöd eller att staten tillhandahåller varor och tjänster andra än allmän infrastruktur.

Ytterligare en internationellt fastlagd definition av begreppet subvention finns i System of National Accounts (SNA) som ligger till grund för nationalräkenskaperna (NR). Där görs en indelning av utgifterna i konsumtion, investeringar, transfereringar och finansiella transaktioner. I SNA är det klart definierat vad som ska räknas som subvention. Definitionen är snäv både vad gäller typer av förmåner och mottagare. Subvention kallas endast bidrag, dvs överföringar av pengar, till företag som gör att marknadspriset avviker från faktorpriset (kostnaden för arbetskraft, insatsvaror, kapital m m).

När det gäller enskilda länder visar de uppgifter utredningen fått att innebörden av begreppet subvention varierar men att det ingenstans används för att täcka alla de förmåner utredningen anser bör tas med i en redovisning. Se vidare avsnitt 2.4 om internationella jämförelser.

Utredningen har mot denna bakgrund funnit det angeläget att en grundläggande struktur tas fram som utgångspunkt för en redovisning. En sådan finns i bilaga 2. Där framgår att samhället griper in med åtgärder av olika skäl; åtgärderna har skilda syften. Med en grov indelning brukar det anges tre anledningar till att samhället agerar på olika områden. Det första skälet är grunden för en statsbildning. Detta kan sägas vara *nattväktarstaten* och omfattar t ex försvar, polis och rättsväsende. Det andra skälet för samhälleliga åtgärder är att öka den samhällsekonomiska nyttan genom att *korrigera för marknadsmisslyckanden*. Det kan gälla att ta tillvara positiva eller motverka negativa externa effekter genom t ex miljövård, infrastruktur och utbildning. Det tredje skälet är att omfördela välfärden, dvs att bedriva *fördelningspolitik*.

Denna indelning av åtgärderna efter vilket syfte de har kan jämföras med den som görs i utredningen om Motiv för offentliga åtaganden (Ds 1994:53). Där görs åtskillnad mellan åtta olika skäl för offentliga ingripanden. De tre ovan redovisade huvudgrupperna kan sägas vara en grövre indelning utifrån samma grundtankar. Utredningen anser emellertid att den grövre indelningen är mer användbar i det övergripande perspektiv som är aktuellt i detta sammanhang.

Vad som i grunden ligger bakom att olika åtgärder genomförs påverkar i vilken utsträckning de i allmänhet ses som givande av förmåner. Åtgärder för att upprätthålla nattväktarstaten är de åtgärder som minst har karaktären av förmåner. Bland åtgärderna för dessa

ändamål finns även en del, om än liten, som utgörs av direkt stöd för vissa grupper. Med den breda ansats utredningen föreordar bör dock samtliga åtgärder tas med i redovisningen. Samhällets insatser för att korrigera marknadsmisslyckanden leder till förmåner för vissa grupper även om det inte är det primära syftet. Huruvida dessa åtgärder är att räkna som förmåner eller om de ska ses som en självklar del av samhällets uppgifter beror på vilka utgångspunkter och sammanhang som gäller. Fördelningspolitik handlar om omfördelning såväl mellan individer och mellan företag som mellan dessa och över livscykeln.

Utifrån utredningens kontakter kan det konstateras att innebörden i ordet subvention varierar och att det i vissa fall har en klang av något negativt, något som ska bort. Inte minst gäller det subventioner till företag som gör att andra företag inte kan konkurrera eller subventioner som medför att resurser inte används på bästa sätt och som därmed försämrar ekonomins funktionssätt.

Utredningens slutsats är att syftet och sammanhanget för vilket informationen tas fram är avgörande för vad som ska finnas i en redovisning. Det understryks också av de internationella jämförelser utredningen gjort och som redovisas i avsnitt 2.4 och i bilaga 3. Eftersom ordet subvention uppfattas så olika av olika användare och att det ofta används för ett begränsat antal företeelser föreslår utredningen som tidigare framgått att just detta begrepp undviks i ett så generellt sammanhang som utredningens förslag till ansats innebär. Utredningen förespråkar och väljer för sin del istället att använda begreppet *förmån*. Detta är ett ofta använt ord som kan definieras som ett åtagande från stat eller kommun som gynnar någon.

Med den generella ansats utredningen föreslår bör förutom förmåner även sanktioner finnas med eftersom de kan vara alternativ för att nå politiska mål.

I det följande visar utredningen genom sina ställningstaganden i frågor kring bl a avgränsning och mätmetod vad som bör finnas i en användbar redovisning.

2.2.2 Avgränsning

De åtgärder som används för att nå politiska mål kan sammanfattas i två grupper, vilket visas i nedanstående uppställning. Den första gruppen innebär åtaganden som leder till *förmåner* för mottagarna medan den andra gruppen utgörs av krav som medför en belastning för dem åtgärderna riktar sig mot, dvs utgör *sanktioner*.

Förmåner

direkta överföringar, transfereringar; bidrag, räntestöd, kapitaltillskott

gynnsamma villkor; garantier, mjuka lån

skatteavvikelser; skatteförmåner

regleringar som gynnar någon; tillstånd, tullar, kvoter

varor och tjänster som tillhandahålls på förmånliga villkor

Sanktioner

skatteavvikelser; skattesanktioner

regleringar som medför ekonomisk belastning för någon

En redovisning av helheten är enligt utredningen att föredra. Om vissa åtgärder utelämnas från en redovisning, kan det som tidigare nämnts få oönskade effekter på såväl målgrupp som beslutsfattare. En icke heltäckande redovisning skulle inte skapa samma möjligheter för att fatta de bästa besluten, vilket skulle medföra negativa samhällsekonomiska effekter.

Utredningen tolkar sina direktiv så att de i första hand avser förmåner. I direktiven nämns även sanktioner men endast i form av skatteavvikelser. För att bilden ska bli heltäckande bör emellertid alla sanktioner som utgör ekonomisk belastning för någon tas med i en redovisning av detta slag. Vid utarbetandet av nya system är det dock ofta bra att gå stegvis fram för att kunna finjustera modellen innan den appliceras i större skala. Utredningen har därför valt att koncentrera sig på förmånerna och stannar i sitt förslag vid en bred redovisning av dessa samt skattesanktionerna som ett första steg. När den föreslagna redovisningen funnit sina former och produceras löpande anser utredningen att den bör kompletteras med övriga sanktioner för att verkligen ge en helhetsbild för att därmed i möjligaste mån undvika att besluten påverkas negativt av hur redovisningen avgränsats.

Såväl skatter och skatteavvikelser som förmåner i form av offentliga utgifter påverkar i allmänhet ekonomins funktionssätt.

Samma sak gäller för regleringar. Eftersom huvudsyftet med den föreslagna redovisningen är att den ska utgöra en generell bas för budgetberedningen bör den avgränsas så att den inte inkluderar några beräkningar av förmånernas direkta eller indirekta effekter i ekonomin på t ex BNP- eller prisutveckling. Hänvisningar bör dock ges till andra källor i de fall sådana beräkningar har gjorts.

Sammantaget innebär de föreslagna avgränsningarna att följande information tillförs beslutsunderlaget i förhållande till vad som framkommer på statsbudgetens utgiftsida.

- övriga statliga utgifter
- skatteförmåner redovisas uttryckta som utgiftsekvivalenter, dvs som storleken på motsvarande bidrag
- skattesanktioner redovisas tillsammans med övriga åtgärder för olika ändamål
- förmåner i form av regleringar redovisas tillsammans med övriga åtgärder som används för olika ändamål

2.2.3 Beslutsnivåer

Utredningens uppdrag gäller statliga åtgärder. Uppgiften är samtidigt att komma med förslag som utredningen själv finner lämpliga för att förbättra beslutsunderlaget för regering och riksdag.

För att få till stånd ett bra beslutsunderlag ser utredningen det som angeläget att en redovisning tas fram som omfattar såväl *staten* som *hela den offentliga sektorn*. Inför ett politiskt beslut är den intressanta informationen de samlade offentliga åtgärderna för det aktuella ändamålet. Dessutom skiftar det över tiden vad som anses vara en statlig respektive en kommunal angelägenhet.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att redovsningen omfattar hela den offentliga sektorn. Den bör kunna göras utan större problem vad gäller de mer aggregerade sammanställningarna. Om det blir alltför svårt att ta fram detaljerade uppgifter beträffande de kommunala åtgärderna får redovisningen i den delen begränsas till staten. Vad gäller aktualiteten i de belopp som anges tar det längre tid att få fram t ex utfall för den kommunala verksamheten än för den statliga. Redovisningen får då för de senaste åren begränsas till staten.

För närvarande görs inte heller några samlade långsiktiga prognoser för den kommunala sektorns verksamhet fördelad på ändamål. Detta har dock diskuterats och det vore naturligtvis en tillgång för redovisningen av förmåner och sanktioner om sådana kom till stånd.

Redovisningen avseende hela den offentliga sektorn ska vara konsoliderad, dvs strömmarna mellan staten och kommunerna ska

räknas bort. För tydlighetens skull vill utredningen klargöra att begreppet staten här inkluderar hela socialförsäkringsektorn, vilket skiljer sig från nationalräkenskaperna (NR). I NR åtskiljs socialförsäkringssektorn från staten och innefattar delar som redovisas såväl över statsbudgeten som utanför. Anledningen är att det i NR, till skillnad från i budgetberedningen, inte finns något intresse att särredovisa statsbudgeten.

I en totalsammanställning av resursfördelningen bör även *samtliga EU-stöd* ingå. Större delen (ca 95%) av de stöd som går från EU till olika ändamål i Sverige redovisas över statsbudgeten. Därutöver bör således EU-stöd vid sidan av statsbudgeten inkluderas i den heltäckande redovisning utredningen föreslår. Sveriges avgifter till EU redovisas i sin helhet över statsbudgeten. Utredningen anser dock att avgifterna i redovisningen av förmåner och sanktioner bör beräknas netto i förhållande till vad som kommer tillbaka till landet för att undvika dubbelräkning.

Vad gäller *staten* bör ambitionen vara att utöver vad som redovisas över statsbudgeten eller över Riksgäldskontorets konton även få med andra utgifter som regering eller riksdag beslutar om. Som exempel på en sådan förmån kan bidrag från den Allmänna arvsfonden nämnas. Däremot bör en avgränsning göras gentemot t ex forskningsstiftelserna och Riksbankens jubileumsfond eftersom det inte är regering eller riksdag som beslutar hur dessa ska fördela sina medel. När forskningsstiftelser anvisas medel över statsbudgeten kommer det med i redovisningen men således inte hur dessa sedan används. Det innebär inte att det saknar intresse hur medel därifrån används.

Avgiftsfinansierad statlig verksamhet är inte att betraka som förmåner. Den bör därför inte redovisas tillsammans med förmånerna men däremot vid sidan av så att det framgår för vilka ändamål avgiftsfinansierad verksamhet förekommer.

2.2.4 Förmånernas form

Förmåner kan komma mottagaren till del på olika sätt. Förmånsformerna är i många fall direkt utbytbara. I det följande görs en genomgång av vilka former förmåner kan ha.

Transfereringar

Bland transfereringarna till hushåll är ålderspensioner, barnbidrag, socialbidrag och sjukförsäkring välkända exempel på förmåner.

En annan förmån är de räntebidrag staten ger vid bostadsbyggande. Staten betalar då genom en transferering till hushållen/bostadsföretagen belopp som ska motsvara skillnaden mellan en angiven förhållandevis låg ränta och marknadsräntan. Om byggnadsföretagen och försäljarna av byggmaterial som en följd av detta kan ta ut högre priser får även dessa del av förmånen.

Förmåner som direkt går till företag är t ex lokaliseringsbidrag, bidrag för forskning och till Samhall.

Kapitaltillskott ger staten ibland till företag i krissituationer för att t ex upprätthålla sysselsättningen. Utgifter för statligt köp av aktier kommer med i en heltäckande redovisning även om värdet på aktierna motsvarar priset och det därmed egentligen inte är fråga om någon förmån.

Skatteförmåner

En redovisning av skatteförmåner innebär ett synliggörande av den förmån som i vissa fall lämnas via undantag eller avvikelser inom skattelagstiftningen. Dessa avvikelser fyller i många fall samma funktion som ett direkt stöd från budgetens utgiftssida. Ett exempel på en sådan avvikelse är undantaget från mervärdesskatteplikt för dagstidningar. Det skattebortfall avvikelsen medför är direkt jämförligt med en ökning av det allmänna presstödet. Eftersom det finns en utbytbarhet mellan de båda stödformerna är det viktigt att skatteförmåner redovisas tillsammans med andra förmånsformer.

Förmånliga lån

Staten erbjuder förmånliga lån för vissa ändamål. Ett förmånligt lån kan vara att låntagarna betalar en lägre ränta än marknadsräntan. Skillnaden mellan den ränta staten får in för lånet och statens upplåningskostnad motsvarar kostnaden för denna form av förmån. Studielån är här ett exempel, lån till företagare är ett annat.

En annan typ av förmån kan vara förmånliga återbetalningsvillkor på lån. Det gäller exempelvis sådana villkor som att låntagare inte behöver betala tillbaka om inkomsten blir för låg.

Eftersom statsbudgeten är utgångspunkten för den av utredningen föreslagna redovisningen av förmåner och sanktioner får denna anpassas till hur redovisningen sker där. Tillsvidare visar statbudgeten till största delen utgifter vilket därmed även gäller huvuddelen av förmånsredovisningen. Det gör att hela lånebeloppen tas med i sammanställningen. Det bör dock poängteras att detta är utgifter och

inte kostnaderna för lånegivningen. Ett arbete pågår för närvarande inom Finansdepartementet kring i vilka termer statsbudgeten ska uttryckas och vad den ska innehålla. Vid utformningen av redovisningen av förmåner och sanktioner bör resultatet av detta arbete naturligtvis beaktas.

Garantier

Av redovisningen av förmåner och sanktioner bör det framgå vilka garantier staten lämnat.

I den utsträckning garantiavgifter inte ens på längre sikt täcker vad som måste betalas ut ur ett garantisystem uppkommer en förmån för garantitagarna och en kostnad för staten.

En garanti som finns men som i sin helhet inte går att värdera är exempelvis att staten uppträder som garant för t ex bankväsendet. Först när pengar betalas ut för åtgärder för sådana ändamål framgår förmånens omfattning.

Regleringar

Förmåner kan erhållas genom att regleringar medför inkomst- eller prisstöd. Regleringar kan ha avgörande betydelse för mottagaren men staten eller kommunerna har oftast inga direkta kostnader för dessa. I redovisningen av förmåner och sanktioner bör inte ambitionen vara att få med kommunala regleringar framför allt eftersom det skulle innebära en alltför omfattande informationsinsamling.

Regleringar ger ofta en viss målgrupp en förmån i form av att priserna blir högre än vid fri konkurrens. Staten kan på detta sätt medverka till att producenter erhåller förmåner även om detta inte finansieras via statskassan. Konsumenterna betalar istället direkt till producenterna genom det högre priset. Exempel på regleringar som innebär förmåner för inhemska producenter är tullar och kvoter. Andra regleringar som medför förmåner är tillstånd att bedriva viss verksamhet. Det kan gälla lotteri eller auktorisering i viss yrkeskår.

Eftersom regleringar i många fall är utbytbara mot andra former av förmåner som t ex bidrag, bör det i en redovisning av offentliga förmåner anges inom vilka områden regleringar finns som är av betydelse i sammanhanget. Detta trots att regleringar i allmänhet inte har några direkt avläsbara budgeteffekter. Motivet är dels att få en samlad bild av vilka åtgärderna är för olika ändamål, dels att motverka att regleringar används när andra förmånsformer är bättre.

Även om regleringar inte föranleder några direkta kostnader för staten eller kommunerna kan de dock indirekt medföra att ekonomins funktionssätt försämras och därmed att större eller mindre samhällsekonomiska kostnader uppstår i form av högre priser och lägre ekonomisk tillväxt. Ofta innebär regleringar istället vissa direkta inkomster för staten exempelvis i form av att förmånstagarna betalar skatt på den ökade vinsten. Även regleringar i form av tullar innebär inkomster men dessa går numera till EU.

Tillhandahållande av varor och tjänster – konsumtion

Stora delar av den offentliga konsumtionen har karaktären av förmån för användaren. Varor och tjänster tillhandahålls då gratis eller till ett pris som är lägre än vad de kostar att producera, dvs lägre än vad stat eller kommun betalar för löner, hyror osv. Som exempel kan nämnas utbildning, sjukvård, barnomsorg, rådgivning och teater.

2.3 Mätmetod

Hur förmånernas storlek mäts avgör vad och vilka belopp som redovisas i tabellerna och hur informationen kan användas. Inför upprättandet av en ny redovisning måste därför ställningstaganden göras till vilken typ av information som är önskvärd och hur den bör tas fram.

På statsbudgeten redovisas idag utgifter tillsammans med kostnader vilket i vissa sammanhang medför problem. Utgångspunkten för den föreslagna redovisningen är hur statsbudgeten ser ut och problemen kan därmed bli aktuella även där. Ett utvecklingsarbete kring detta pågår inom Finansdepartementet och där bör även konsekvenserna för en redovisning av förmåner och sanktioner beaktas.

Avsikten med den redovisning utredningen föreslår är att den ska ge en *statisk bild* av förmånernas omfattning och fördelning mellan olika ändamål. Syftet är inte att ett underlag ska tas fram som kan användas för att se effekter av förändring i politiken. Varje förändring kan få ett antal följdeffekter vilka inte direkt framkommer i den av utredningen föreslagna redovisningen utan får analyseras i annan ordning. Inom Finansdepartementet utarbetas för närvarande beräkningskonventioner för hur effekter av förändringar ska redovisas på ett rättvisande och enhetligt sätt. Eventuella samordningsmöjligheter i utformningen av konventionerna och den av utredningen föreslagna redovisningen bör naturligtvis tas tillvara.

Utredningen anser att den föreslagna redovisningen utgör ett värdefullt komplement i beslutsunderlaget även om den inte i alla delar, utan ny statistikinsamling och bearbetning, kan bli helt konsekvent i metodiken. Det viktiga är att regering och riksdag samlat ska kunna se storleksordningen på samhällets åtgärder för olika ändamål och den föreslagna redovisningen medför ett inte oväsentligt steg mot bättre överskådlighet och jämförbarhet sett utifrån nuvarande redovisning i statsbudgeten.

För en mer ingående diskussion kring olika sätt att mäta de offentliga åtgärderna hänvisas till bilaga 2 om hur dessa kan redovisas.

2.3.1 Avsändar- eller mottagarperspektiv

Hur förmåner ska beräknas hänger samman med i vilket sammanhang informationen är tänkt att användas. Behoven skiljer sig mellan de fall informationen ska användas för att ur ett statsbudgetperspektiv t ex väga kostnader för olika ändamål mot varandra och de fall situationen för en viss grupp i samhället ska belysas. I internationella sammanhang är utgångspunkten ofta handelspolitisk och syftet är att kunna jämföra subventionernas effekter på konkurrensförmågan för att möjliggöra konkurrens på lika villkor mellan företag i olika länder.

Förmånerna kan således analyseras antingen utifrån avsändarens perspektiv eller utifrån mottagarens. Bland de länder som tar fram subventionsredovisningar varierar det vilket persperpektiv som valts. Att utgå från vad utgifterna är i statsbudgeten är i många fall det enklaste. Den metoden används av vissa även när syftet är att peka på t ex konkurrenssnedvridningar.

Utredningen anser med utgångspunkt i direktiven att det i Sverige i första hand är angeläget att få till stånd en redovisning av förmånerna sedda från statens och den offentliga sektorns sida. Denna bör dock om möjligt kompletteras med uppgifter om värdet för mottagarna eller med hänvisningar till var sådana sammanställningar finns.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att kort beröra ett helt annat sätt att göra beräkningar av utgifter och skatter än de utredningen föreslår. Ett sådant är att mäta hur stora förmåner olika grupper i samhället netto får i förhållande till hur mycket de betalar i skatt. I utredningens förslag tas skatter istället upp på så sätt att avvikelser från en vald norm antingen som förmån eller sanktion beräknas. Angreppsättet att beräkna nettoeffekten för en viss grupp används inte sällan av skilda sektorsintressen när det gäller att argumentera för att de mer än väl betalar för sina förmåner. Den

generella principen i regeringens och riksdagens budgetarbete är emellertid att skatter inte är specialdestinerade. En studie gjord på det viset av några förhållandevis stora grupper såsom olika typer av hushåll eller företag kan dock vara intressant. Fördelningspolitiska studier med denna utgångspunkt görs i Finansdepartementet och presenterades senast i 1995 års budgetproposition. Utredningen som har valt ett avsändarperspektiv ser det dock inte som sin uppgift att arbeta med att ta fram en sådan redovisning.

Liknande frågeställningar gäller hur mycket av omfördelningen som sker mellan individer och hur mycket som sker över livscykeln. Denna utredning tar inte upp den frågan men hänvisar till ESO-rapporten Skatter och transfereringar över livscykeln (Ds 1994:135) i vilken den behandlas.

2.3.2 Brutto- och nettoredovisning

Termerna brutto- och nettoredovisning används på skilda sätt i olika sammanhang.

I budgetsammanhang används för det första begreppen för skattepliktiga förmåner. Då avser bruttoutgiften den på statsbudgeten uppförda utgiften för en förmån. Nettoutgiften avser samma utgift reducerad med den inkomstskatt som dras från förmånen redan innan den når mottagaren. Det bör uppmärksammas att det på statsbudgeten förekommer såväl transfereringar som är inkomstskattepliktiga som sådana som inte är det.

För det andra används begreppen brutto- och nettoredovisning i budgetsammanhang när det gäller vissa utgifter som fortfarande nettoredovisas på budgetens inkomstsida. De utgifterna redovisas som negativa poster bland statsbudgetens inkomster. Det gäller för innevarande budgetår 1994/95 bl a sjuk- och föräldraförsäkringarna. Av budgetpropositionen 1995 framgår att arbete pågår med att öka bruttoredovisningen i denna bemärkelse. Detta ligger i linje med vad som krävs när riksdagen hösten 1996 kommer att börja tillämpa nya former för budgetberedning. I budgeten för 1995/96 redovisas utgifterna inom sjuk- och föräldraförsäkringarna i sin helhet på statsbudgetens utgiftsida medan t ex arbetsskadeförsäkringen fortfarande nettoredovisas på inkomstsidan.

Avsikten är att den redovisning som utredningen nu lägger förslag till ska ge överblick och jämförbarhet mellan olika åtgärder. Dessutom är tanken att den ska visa hur mycket olika åtgärder egentligen kostar offentlig sektor. För att åstadkomma detta bör redovisningen bestå av dels en bruttoredovisning med transfereringarnas storlek före skatt, dels en nettoredovisning i bemärkelsen netto efter skatt. Redovis-

ningen bör dock i båda fallen vara brutto i den andra bemärkelsen, dvs att de utgifter som ännu nettoredovisas på inkomstsidan förs över på utgiftsidan och därmed ökar omslutningen något. Ett undantag vill dock utredningen göra från detta och det gäller kommunalskatten som inte finansieras över statsbudgeten utan bara redovisas över den som in- och utbetalningar.

Det kan här uppmärksammas att det finns ytterligare ett sammanhang där brutto- och nettoterminologin används med återigen en annan innebörd. Det är i Riksrevisionsverkets redovisning av statens totala verksamhet i vilken termen brutto avser en konsoliderad redovisning av statens samtliga inkomster och utgifter inkl de avgiftsfinansierade utgifterna som inte särredovisas över statsbudgeten. I utredningens förslag till förmånsrdovisning anges de avgiftsfinansierade verksamheterna vid sidan av de skattefinansierade.

I den av utredningen föreslagna *bruttoredovisningen* känns större delen av posterna igen från t ex statsbudgeten. Skatteförmånerna redovisas här till den storlek skattepliktiga bidrag skulle ha för att ersätta de förmånliga avvikelserna. Ett exempel är hur stort bidrag dagspressen skulle behöva för att kompensera för ett borttagande av den lägre mervärdesskatten. Även barnbidragen känns dock igen från statsbudgeten trots att de inte är skattepliktiga. Som skatteförmån anges hur mycket större barnbidragen skulle behöva vara om de vore skattepliktiga men ändå skulle ge lika mycket till mottagarna. På så vis görs barnbidragen som inte är skattepliktiga jämförbara med ålderspensionerna som är skattepliktiga. Hur skatteförmåner beräknas beskrivs närmare i avsnitt 2.3.3.

Den föreslagna *nettoredovisningen* visar nettoutgifterna för staten och kommunerna. Den kan göras på kortare eller längre sikt beroende på hur lång kedja av indirekta effekter som ska beaktas. En regelbunden basredovisning, som det här är fråga om, bör så lite som möjligt bygga på antaganden om vilka effekter olika faktorer har på varandra. Av denna anledning bör nettoredovisningen här begränsas till att det omedelbara återförandet till offentlig sektor räknas bort. Det betyder att skattepliktiga tranfereringar anges till beloppen efter det att inkomstskatten dragits bort. Exempelvis redovisas ålderspensionerna här till det belopp som återstår när inkomstskatten dragits av. Skatteförmånerna motsvarar i nettoredovisningen storleken på likvärdiga icke skattepliktiga bidrag. Ett exempel på detta vore ett icke skattepliktigt bidrag för resor till och från arbetet istället för avdraget. Enligt vad utredningen klargjorde inledningsvis i detta avsnitt bör dock nettoredovisningen vara brutto i den bemärkelsen att alla utgifter på statsbudgetens inkomstsida lyfts fram bland övriga utgifter.

När beräkningen görs av hur mycket av hushållstransfereringarna som i form av skatt går tillbaka till den offentliga sektorn, framkommer det också hur stor del av skatten som går till staten respektive till kommunerna. Ungefär 30% av de skattepliktiga transfereringarna går från staten via hushållen till kommunerna som skatt medan endast några få procent går tillbaka till staten. Att ha den informationen i beslutsunderlaget är värdefullt inför avgöranden om vilken form olika förmåner bör ha.

2.3.3 Särskilt om skatteavvikelser

En redovisning av skatteavvikelser utgör en viktig del av den förbättring av beslutsunderlaget som utredningens förslag till redovisning innebär. Ambitionen i redovisningen är att göra alla olika åtgärder synliga - att få jämförbarhet.

Enligt utredningens mening bör regeringen i budgetförslaget redovisa skatteavvikelserna i direkt anslutning till de utgiftsområden som riksdagen kommer att använda sig av sin budgetberedning. När riksdagen på förslag av finansutskottet lägger fast ramar för utgiftsområdena ska fackutskotten först ges tillfälle att yttra sig över den samlade utgiftsnivån för respektive utgiftsområde. I detta sammanhang har fackutskotten också möjlighet att lägga fram förslag om ändrade skatter eller avgifter. En kompletterande redovisning av skatteavvikelserna ger ett bättre underlag för fackutskottens prövning i detta avseende.

Eftersom redovisningen av skatteavvikelser för Sveriges del är ny och metoden för att kvantifiera skatteavvikelser inte är given, redogör utredningen kortfattad i detta avsnitt särskilt för hur dessa beräkningar bör göras.

En skatteavvikelse mäter i princip skillnaden mellan två olika skatteregler. För detta krävs att en jämförelsenorm fastställs, från vilken avvikelsen ska mätas. I varje nytt skatteförslag som regeringen lägger fram redovisas även förslagets budgeteffekter. Denna effekt är beräknad som skillnaden i skatt mellan det gällande regelsystemet och det föreslagna. Jämförelsenormen utgörs i detta fall av det gällande regelsystemet. Om däremot en jämförelse av förändringen av skatterna under en längre period ska göras, är avvikelsen skillnaden i skatt mellan det gällande regelsystemet och det regelsystem som gällde för jämförelseåret. Jämförelsenormen i detta fall är därför det då gällande regelsystemet.

Valet av jämförelsenorm styrs alltså av syftet med redovisningen av skatteavvikelser. Det är framför allt tre syften som intresserar

beslutsfattare; skatternas snedvridningseffekter, skatternas omfördelningseffekter och skatternas budgeteffekter.

I ekonomisk teori beskrivs ofta *skatternas snedvridningseffekter*. Exempel på sådana effekter är de beteendeförändringar som skatterna orsakar. En inkomstskatt förändrar relativpriset mellan arbete och fritid. Ju mer inkomstskatten höjs, desto lägre blir priset på fritiden, vilket innebär att de ekonomiska incitamenten till arbete minskar. Teoretiskt är en klumpsummeskatt den mest effektiva skatten för att finansiera samhälleliga åtaganden. Emellertid är en klumpsummeskatt inte praktiskt tillämpbar och dessutom uppfyller den inte de fördelningspolitiska mål som samhället har. Den empiriska forskningen inom optimal beskattning inriktas oftast på partiella analyser, exempelvis skatternas inverkan på arbetskraftsutbudet. Att så är fallet beror inte enbart på svårigheten att genomföra en totalanalys, utan även på att verkligheten bygger på successiva förändringar av skattesystemet.

En redovisning av *skatternas omfördelningseffekter* avser oftast en jämförelse av olika regelsystem eller mellan olika inkomstår. En annan ansats kan utgöras av en redovisning som visar progressivitetens omfördelande effekter. En sådan jämförelsenorm kan exempelvis utgå ifrån en proportionell inkomstskatt.

För närvarande är dock det primära intresset fokuserat på *skatternas budgeteffekter*. Emellertid begränsas analysen till att enbart omfatta föreslagna förändringar i regelsystemen, dvs när väl en skatteregel är beslutad lämnas analysen därhän. En kontinuerlig uppföljning däremot kan innebära att de ekonomiska bedömningar, som en gång låg till grund för beslutet, med tiden har förändrats i sådan grad att det tidigare beslutet bör omprövas. En sådan uppföljning kräver en alternativ norm, antingen i form av att jämförelsen görs utifrån ett specifikt år eller att en alternativ jämförelsenorm väljs. Det är också ur detta perspektiv som den internationella redovisningen av skatteavvikelser vuxit fram.

En sådan norm bygger ofta på ett *enhetligt skattesystem*. Inom inkomstbeskattningen är en av huvudprinciperna att alla inkomster ska beskattas, vilket innebär att även icke skattepliktiga transfereringar är skatteavvikelser. Exempel på sådana avvikelser är barnbidrag och bostadstillägg. En annan princip är att enbart kostnader för intäkternas förvärvande bör vara avdragsgilla. Kostnader för resor till och från arbetet är avdragsgilla vid inkomstbesakttningen till den del de överstiger 6 000 kronor. Eftersom denna typ av kostnader egentligen är privata levnadskostnader utgör avdragsrätten en skatteavvikelse.

Inom mervärdesskatteområdet gäller som princip att all yrkesmässig omsättning ska vara skattepliktig. I den valda normen ska även en enhetlig skattesats tillämpas. Detta innebär att de undantag för

skatteplikt som gäller för dagstidningar m m är skatteavvikelser. Beroende på normnivån på skattesatsen kan avvikelsen vara en förmån eller en sanktion. Om normen sätts till 25 % kommer samtliga avvikelser nedåt enligt gällande regler utgöra förmåner medan många av avvikelserna kommer att vara sanktioner om normen istället sätts till en lägre skattesats, exempelvis den genomsnittliga skattesatsen inom EU.

Normen för socialavgifter innebär att all ersättning som grundas på arbete ska utgöra underlag för uttag av socialavgifter alternativt särskild löneskatt. Särskild löneskatt ska utgå om ersättningen ej ligger till grund för förmåner enligt lagen om allmän försäkring.

För att en redovisning av skatteavvikelser ska vara ändamålsenlig bör skatten vara bredbasig och allmängiltig. Inom punktskatteområdet har därför jämförelsenormer enbart tagits fram för de större skatterna, dvs allmän energiskatt, koldioxidskatt, fastighetsskatt, vägtrafikskatt samt särskild skatt vid produktion av elektrisk kraft. Skatter och avgifter med smala skattebaser bör därför inte redovisas som skatteavvikelser utan bör istället redovisas som *regleringar*. I redovisningen av skatteavvikelser har därför uteslutits svavelskatten, avgift på gödselmedel och bekämpningsmedel samt avgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

Redovisningen av avvikelsen kan göras utifrån olika metoder. Den vanligaste metoden internationellt är *skattebortfallsmetoden (eng. revenue foregone)*, enligt vilken avvikelsen beräknas som det skattebortfall som avvikelsen orsakar. Om intresset däremot är de budgetförstärkningar som uppstår vid ett slopande av avvikelsen används *intäktsmetoden (eng. revenue gain)*. I denna metod tas även hänsyn till indirekta skatteeffekter och beteendeförändringar hos de skattskyldiga. Eftersom det huvudsakliga syftet med en redovisning av skatteavvikelser inte är att redovisa de budgetförstärkningar som kan uppkomma vid ett slopande av avvikelser utan snarare att förbättra beslutsunderlaget i budgetprocessen, används i rapporten i bilaga 4 istället *utgiftsekvivalentmetoden (eng. outlay equivalent)*. Denna metod, som för övrigt internationellt enbart används i USA, innebär att det skattepliktiga bidrag beräknas som krävs för att den skattskyldiges inkomst efter skatt ska vara oförändrad vid ett slopande av skatteavvikelsen. Effekten av undantaget blir på detta sätt jämförbart med andra skattepliktiga transfereringar på statsbudgetens utgiftssida.

I de fall avvikelsen kan likställas med ett bidrag till den skattskyldige utgör avvikelsen en *skatteförmån*. Emellertid finns även avvikelser som kan likställas med ett extra skatteuttag eller negativt bidrag. I detta fall utgör skatteavvikelsen en *skattesanktion*. Den genomgång av skatteavvikelser som gjorts omfattar i princip enbart

avvikelser som medför förmåner. Enbart de mest uppenbara skattesanktionerna har redovisats. Inför en eventuell regelbunden publicering av skatteavvikelser planeras en genomgång av gällande skattelagstiftning att göras så att även en fullständig redovisning av skattesanktioner kan göras.

De redovisade avvikelserna är olika till sin konstruktion. Vissa avvikelser medför *definitiva skattelättnader*, exempelvis lägre skattesatser, undantag från skatteplikt m fl, medan andra enbart innebär ett uppskjutande av beskattningen. Exempel på de senare är företagens avsättningar till periodiseringsfonder. Denna reserveringsmöjlighet kan förmånsmässigt likställas med en *räntefri skattekredit*.

Valet mellan en transferering via budgetens utgiftssida och en skatteförmån är bland annat beroende av de *administrativa kostnaderna* för stödet. I vissa fall kan det för samhället vara mindre kostsamt med en skatteavvikelse jämfört med ett transfereringssystem. Jämför diskussionen om generella kontra behovsrelaterade bidrag.

Avvikelserna redovisas både som brutto- och nettobelopp. I bruttoredovisningen finns det anledning att skilja på *saldopåverkande* respektive *icke saldopåverkande* avvikelser. Barnbidraget är enligt normen en avvikelse, men syftet med bidraget torde vara att det i sin helhet ska vara ett stöd. Ett införande av skatteplikt, vid oförändrat nettobidrag, kräver därför en ökning av bidraget, vilken finansieras med den ökning av skatten som en skatteplikt medför. En slopad avvikelse medför under sådana förutsättningar därför ingen budgetförstärkning.

Avvikelserna kan beräknas antingen *kassamässigt* eller *periodiserat*. Eftersom regelsystemen och de bakomliggande ekonomiska faktorerna är knutna till kalenderår har beräkningarna gjorts periodiserade per *kalenderår*. Periodiserade beräkningar utgör även ett bättre underlag för långsiktiga beslut, eftersom de kassamässiga beräkningarna även inkluderar effekter som enbart beror på förskjutningar i tiden. För att kunna komplettera redovisningen av statsbudgetens utgiftssida med redovisningen av skatteavvikelser, har en budgetårsredovisning av skatteavvikelser gjorts genom att ta medelvärdet av avvikelserna avseende kalenderåren 1994 och 1995.

För ytterligare information om metod och beräkningar hänvisas till bilaga 4 om skatteavvikelser.

2.4 Internationella jämförelser

Redovisningar av förmåner till en viss bransch eller för ett visst ändamål görs såväl inom som utom Sverige. För utredningen är det dock främst rapportering med större spännvidd som är av intresse för

jämförelser. Någon totalsammanställning som den som utredningen föreslår görs såvitt utredningen funnit inte i något annat land.

För att ta del av erfarenheter som finns i andra länder och i internationella organisationer har utredningen förutom kontakter med Kommerskollegiet och NUTEK gjort förfrågningar via ambassader och haft kontakter med tjänstemän i Tyskland, USA, Holland, Finland, Norge och OECD.

I detta avsnitt följer en kortfattad redogörelse för hur subventioner eller förmåner redovisas i några andra länder och internationella organisationer. En uppdelning görs efter om redovisningarna avser ett avsändar- eller mottagarperspektiv. Uppdelningen är inte alltid entydig eftersom redovisningarna i flera fall används för bedömningar utifrån båda perspektiven. Det visar också att ansatsen är pragmatisk, dvs att tillgänglig och förståelig information används på flera sätt även om det vid varje tillfälle inte är teoretisk helt korrekt.

I flera länder och organisationer görs sammanställningar av t ex transfereringar i socialförsäkringssektorn. De görs dock i särskild ordning och redovisas inte tillsammans med t ex subventioner. I detta avsnitt anges inte vilka redovisningar som görs inom socialförsäkringsområdet.

Ytterligare information om vad som görs utomlands finns i bilaga 3 och särskilt om i vilka länder skatteavvikelser beräknas i bilaga 4.

2.4.1 Avsändarperspektivet

OECD

OECDs industrikommitté ställer samman medlemsländernas nettokostnader för stöd till industrin. Syftet är i första hand att studera stödens effekter på industristrukturen. För att ta fram nettokostnaderna för industristöd vägs de olika stödformerna samman och beräknas netto. Industristödets nettokostnader tas således fram i varje medlemsland och för svensk del är det NUTEK som tar fram uppgifterna. I bilaga 3 finns exempel på ett detaljerat informationsblad ur industrikommitténs databas.

Tyskland

I Tyskland är det främst snedvridningar i konkurrens och prisbildning som intresset riktar sig mot. Där redovisas i en s k *Subventionsbericht* de subventioner på federal nivå som anses särskilt påverka ekonomins funktionssätt. Det innebär att förutom subventioner till företag

inkluderas t ex skatteförmåner och vissa transfereringar till hushåll. I varje gränsfall görs där en bedömning av vad som ska räknas med. Subventionsrapporten används också som underlag för budgetarbetet och som bas för besparingsbeting. Beloppen tas direkt från statsbudgeten, dvs redovisas brutto och skatteförmåner jämställs här med subventioner på utgiftsidan. Eftersom redovisningen används i budgetberedningen och uppgifterna visar budgeteffekter tas det tyska exemplet här med i avsändarperspektivet även om det främsta syftet är ett annat.

USA

I USA har sedan länge skatteförmåner beräknats som ett underlag för budgetberedningen. Skatteförmånerna redovisas i ett särskilt avsnitt i presidentens budgetförslag till kongressen. Även Congress Budget Office (CBO) gör en beräkning av skatteavvikelser. Någon subventionsrapport tas inte fram i USA utan samtliga budgetutgifter redovisas bl a på ändamål för att tydliggöra vad utgifterna går till. En fördelning på ändamål görs även av skatteförmånerna men de ställs inte direkt bredvid utgifterna i någon samlad redovisning. Bureau of Census (Department of Commerce) har en databas i vilken information finns om federalt stöd och om hur detta fördelar sig geografiskt.

Finland

I Finland publiceras skatteavvikelserna i en bilaga till budgetpropositionen. De fördelas på ändamål och ställs bredvid motsvarande fördelning av utgifterna på budgeten. Ett exempel ur sammanställnigen finns i bilaga 3.

Holland

I Holland finns en mycket detaljerad beskrivning av vad som är subventioner. Som subvention räknas där förmåner för hushåll eller företag som stödjer särskilda syften - exempelvis en viss sorts konsumtion - men inte t ex generell inkomstförstärkning. Anledningen till att en subventionsredovisning görs är här återigen åtminstone delvis en annan. För det första har en genomgång av alla subventioner gjorts för att utröna och åtgärda eventuella missförhållanden eller fusk. För det andra har redovisningen använts som grund för besparingsarbetet. För det senare syftet anses det dock inom det

holländska finansdepartementet att en bredare redovisning av utgifter vore en bättre grund. En illustration till vilka uppgifter som finns i den holländska subventionsredovisningen finns i bilaga 3.

2.4.2 Mottagarperspektivet

OECDs jordbrukskommitté

OECDs jordbrukskommitté har en av de mest ambitiösa beräkningsmetoderna för att mäta förmånernas effekter för mottagarna. Det är också denna kommitté som hållit på längst med att göra subventionssammanställningar. Genom att beräkna *Producers Subsidy Equivalent (PSE)* beaktas effekterna på vinsterna av de flesta förmånsformer.

OECDs ekonomiskpolitiska kommitté

I OECDs ekonomiskpolitiska kommitté bedrivs ett arbete för att kunna mäta och jämföra värdet för företag av olika förmåner de erhåller. Syftet är att jämföra dels värdet av olika stöd, dels omfattningen av stöd mellan olika branscher. Ambitionen var att *Effective Rate of Assistance (ERA)* skulle beräknas, vilket skulle innebära att olika åtgärders sammanlagda effekt på producenternas vinster togs fram. Åtminstone i ett första steg har dock bedömningen gjorts att uppgifter framtagna enligt den metoden inte kan beräknas i alla medlemsländer och därför har ambitionerna fått stanna vid att indikatorer på detta mått s k *Indicators of Government Assistance (IGA)* tas fram.

Utredningen har föreslagit att en redovisning av förmåner regelbundet ska göras utifrån avsändarperspektivet. Det vore naturligtvis bra om denna skulle kunna kompletteras med beräkningar av effekterna för mottagarna. Att kunna ställa beräkningarna av kostnaderna för staten bredvid värdet för mottagaren vore värdefullt i arbetet med att effektivisera användningen av de offentliga resurserna. När det gäller sådana beräkningar för näringslivet understryker utredningen därför vikten av att Sverige aktivt arbetar för att OECDs projekt för Indicators of Government Assistance (IGA) går vidare och om möjligt utökas till att omfatta beräkningar av Effective Rates of Assistance (ERA). Att få till stånd ERA-beräkningar i Sverige vore värdefullt. Dessa kan troligtvis göras utifrån befintlig statistik; i första hand nationalräkenskaperna. Modellutveckling och bearbetning av statistiken kräver dock vissa resurser.

GATT

Som framgår av avsnitt 2.2.1 har subventioner noggrant definierats inom GATT numera WTO. Enligt definitionen är en subvention varje offentlig överföring inkl inkomst- eller prisstöd som för mottagaren har karaktären av förmån. Överföringen kan ha formen av direkt transferering (bidrag, lån, kapitaltillskott) eller potentiella transfereringar (garantier). Som subventioner definieras även skatteavvikelser och tillhandahållande av varor och tjänster förutom allmän infrastruktur.

Sammanställningar görs av subventionerna i alla länder för att ge förutsättningar för så lika konkurrensvillkor som möjligt för företag i skilda länder. Egentligen är det värdet för mottagarna som är av intresse för detta syfte men de uppgifter som redovisas är beräknade på olika sätt eftersom förutsättningarna varierar för vad som kan tas fram. Exempelvis lämnar Sverige värden enligt *Producers Subsidy Equivalent (PSE)* för jordbruket medan belopp för övriga företag är beräknade enligt *nettokostnadsmetoden.*

EU

Inom den Europeiska Unionen samlas uppgifter in om värdet för företagen av de förmåner som erhålls. Syftet är att företag i de olika medlemsländerna ska kunna konkurrera på lika villkor och nya förmåner måste anmälas och godkännas av unionen. Förmånerna mäts här som *Gross Grant Equivalent.*

Norge

I Norge beräknas sedan ett par år värdet av stöd till företag med *ERA.* Rapporten har hittills publicerats separat av statiska centralbyrån men det diskuteras om den istället ska presenteras tillsammans med statsbudgeten.

Finland

Förutom skatteavvikelser tas det även i Finland fram en rapport om vilka effekter näringslivsstödet har mätt som *ERA.* Inte heller i Finland har ERA-beräkningarna ännu publicerats som bilaga till budgetpropositionen men även där finns sådana planer.

3 När, var och hur bör en redovisning ske?

Som framgått av avsnitt 2 föreslår utredningen en bred redovisning av de förmåner som utgår från offentlig sektor för olika ändamål. I följande avsnitt anger utredningen mer preciserat vad en sådan redovisning bör innehålla och hur den bör tas frm.

Resonemang och förslag utgår från de förhållanden som förmodas gälla när budgetåret reformerats till att sammanfalla med kalenderåret vilket sker 1997.

3.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår

- årlig publicering av redovisningen som bilaga till regeringens vårproposition och budgetproposition.
- en databas som grund för den publicerade redovisningen och för detaljerad informationssökning.
- att den av utredningen föreslagna redovisningen lagregleras genom den budgetlag som nu ska utredas i särskild ordning.
- Finansdepartementet som huvudansvarig för att ta fram redovisningen.

3.2 Användning av informationen

Samtidigt som ett nytt budgetår inleds påbörjas budgetberedningen för nästa. Regeringen behöver då underlag för att i ett första steg arbeta fram riktlinjerna för det kommande året. Utredningen bedömer att den förslagna redovisningen av förmåner och sanktioner kan utgöra en viktig del av beslutsunderlaget eftersom redovisningen ger såväl överblick över vilka ändamål som resurserna inom offentlig sektor används till som detaljerad information om enskilda förmåner. Redovisningen kan sedan också användas för den fortsatta budgetprocessen inom regeringskansliet.

Redovisningen av förmåner och sanktioner i vårpropositionen kan även för riksdagen utgöra ett underlag för de prioriteringar som måste göras. Dessa preciseras efter hand tills dess att beslut fattas i december om nästa års budget.

Den breda redovisningen där alla förmånsformer redovisas samlat bör således användas som utgångspunkt för såväl regeringens och regeringskansliets arbete med budgeten som för riksdagens och utskottens behandling av den. Även partikanslier och enskilda ledamöter bör kunna ha användning av den föreslagna redovisningen.

I och med att uppgifterna finns tillgängliga för riksdagen är de också att betrakta som offentliga. Alla som så önskar kan då, eventuellt mot avgift, använda informationen. Som jämförelse kan riksdagens databas RIXLEX nämnas i vilken text kan sökas från betänkanden, propositioner m m.

3.3 Tidpunkt, sammanhang och form för redovisning

Det är viktigt att redovisningen av förmåner och sanktioner färdigställs och publiceras vid tidpunkter som gör att den kommer till största möjliga nytta i budgetberedningen.

Regeringens budgetförslag kommer fr o m 1997 att samlas i budgetpropositionen som läggs senast 20 september. På våren, senast den 15 april, lägger regeringen en ekonomisk-politisk proposition som huvudsakligen innehåller bedömningar och riktlinjer för arbetet på längre sikt.

Enligt riksdagsutredningen bör vårpropositionen utöver förslag till ändringar av det löpande budgetårets utgifter och inkomster i korthet ha följande innehåll.

- förnyad bedömning av det ekonomiska läget med utblickar mot efterföljande år, allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken
- inriktning på budgetpolitiken i ett längre perspektiv utifrån en analys av budgetutvecklingen närmast följande femårsperiod
- riktlinjer för budgetpolitiken närmast följande budgetår
- riktlinjer för vissa verksamhetsområden (kommunerna)

Föreliggande utredning föreslår att den föreslagna redovisningen av förmåner och sanktioner *lagregleras* genom den budgetlag som nu ska utredas i särskild ordning. Den bör innefatta krav på en årlig redovisning av de offentliga förmånerna och sanktionerna samt att redovisningen bör lämnas i form av en bilaga till finansplanen i den

ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Hur redovisningen ska se ut i detalj bör löpande anpassas till behoven.

Före den 15 april arbetar regeringen således fram förslag till riktlinjer för budgetpolitiken under det närmast följande budgetåret, dvs det budgetår för vilket den till hösten lägger sitt budgetförslag. Riktlinjerna inför det kommande budgetåret anger troligen det totala utgiftsutrymmet för offentlig sektor och mer eller mindre detaljerat hur olika ändamål i den offentliga sektorn ska prioriteras. Under ett flertal år kommer prioriteringarna att få göras utifrån besparingskrav för att få statsfinanserna i balans.

För att redovisningen ska finnas tillgänglig när regeringen börjar sina diskussioner om det ekonomiska utrymmet för offentlig sektor och om prioriteringar mellan olika politikområden, bör en preliminär uppdatering göras för internt bruk i regeringskansliet redan under årets första månader. Den kan bygga på följande delar.

- den statsbudget riksdagen just fastställt för det påbörjade året
- prognos på utfall för det just avslutade året
- utfall för tidigare år
- en preliminär långsiktig budgetberäkning vilken bör finnas tillgänglig när regeringen börjar arbetet med att ta fram riktlinjer för det kommande budgetåret

Den preliminära redovisningen bör ingå som en del av det beslutsunderlag som regeringen har redan i budgetberedningens början. Innehållet justeras sedan med

- definitivt (ev preliminärt) utfall för föregående år
- tilläggsbudget och prognos för innevarande år
- den färdiga långsiktiga budgetberäkningen.

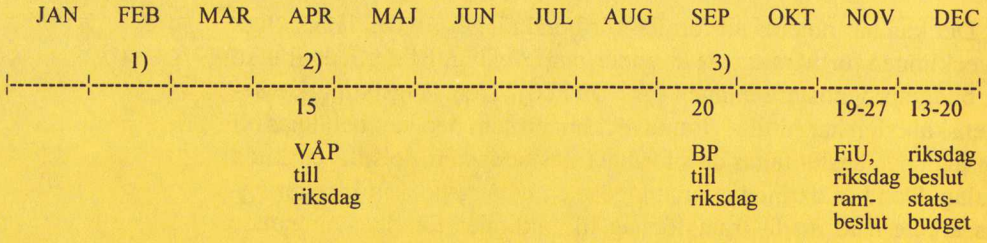
Det kan här noteras att formen för beräkningen av den långsiktiga utvecklingen för närvarande är under omprövning. Bl a utreds frågan av budgetprognosutredningen (Fi 1994:06). Den långsiktiga konsekvenskalkylen har hittills visat utvecklingen som den kan beräknas bli om inga nya beslut fattas dels för hela statsbudgeten, dels för enskilda anslag. Den har därmed kunnat utgöra en utgångspunkt för regeringens arbete med att ta fram förslag till riktlinjer för det kommande året. Om den långsiktiga konsekvenskalkylen skulle komma att ersättas med en beräkning i vilken utvecklingen för enskilda anslag inte framgår, innebär det att någon beräkning av utvecklingen de framförliggande åren inte kan göras på ett enkelt sätt i den av utredningen föreslagna redovisningen.

Publicering av redovisningen sker som tidigare framgått lämpligen som bilaga till finansplanen i vårpropositionen senast den 15 april. Samtidigt bör detaljerade uppgifter finnas tillgängliga och uppdaterade med utfall, prognos för innevarande år inklusive förändringar i tilläggsbudget och fem år framåt enligt den långsiktiga budgetberäkningen. Riksdagen kommer i och med att det nya budgetåret sammanfaller med kalenderåret att behandla regeringens förslag till riktlinjer för budgetpolitiken under det kommande budgetåret under april-juni. Redovisningen uppdateras sedan i och med att regeringen presenterar sitt budgetförslag i september. I en bilaga till finansplanen redovisas då vilka effekter förslaget har på fördelningen av förmåner och sanktioner mellan relevanta politikområden respektive utgiftsområden. Huruvida redovisningen av förmåner och sanktioner ska uppdateras för eventuella tilläggsbudgetar perioderna mellan vårpropositionen och budgetpropositionen är i första hand en resursfråga. Av redovisningen bör det i vilket fall klart framgå när den senast uppdaterades och hur aktuell information den baserar sig på.

För att det ska vara möjligt att i bilagan ta fram en redovisning som överenstämmer med vad som i övrigt framkommer i vårpropositionen respektive budgetpropositionen krävs det tid och personal för beräkning, analys, textändringar och tryckning efter det att regeringen lagt fast sin ekonomiska bedömning. Erfarenhetsmässigt sker detta mycket nära tidpunkten för trycklov. Utredningen anser dock att det trots svårigheterna vore värdefullt med en aktuell redovisning i samband med dessa propositioner och förhoppningen är att arbetet kan planeras så att det låter sig göras.

Figur 3.1 illustrerar tidpunkter för redovisning mm.

Figur 3.1 Budgetberedning i regering och riksdag samt tidpunkter för redovisning av förmåner och sanktioner



1) Redovisningen av förmåner och sanktioner klar för användningen i regeringens arbete med budgeten
2) Redovisningen av förmåner och sanktioner publiceras uppdaterad enligt beräkningar och förslag i VÅP
3) Publicering av budgetförslagets effekter.

VÅP vårproposition
BP budgetproposition

3.4 Innehåll

Vad gäller innehållet i redovisningen av förmåner och sanktioner behöver det avgöras dels vilken information som ska finnas, dels vilken aktualitet och kvalitet redovisningen ska ha.

Utredningen föreslår att en regelbundet uppdaterad redovisning görs tillgänglig på två sätt. Det ena utgörs av en databas där såväl detaljerad som aggregerad information ska finnas. Det andra är i form av en tryckt publikation.

3.4.1 Innehåll i databasen

Databasen föreslås innehålla detaljerad information om enskilda förmåner och sanktioner men även vissa färdiga aggregerade sammanställningar. Databasen måste dessutom för att bli användbar ge användaren möjligheter att göra egna grupperingar. Förutom uppgifter om hur stora förmånerna och sanktionerna varit eller beräknas bli ett visst år, är det viktigt att snabbt kunna hitta beskrivningar av deras syfte och hur de fungerar.

I detta avsnitt ges ett förslag till vilken information databasen bör innehålla och hur uppgifterna bör ställas upp för att vara lättillgängliga för de behov som beslutsfattarna i regering och riksdag kan antas ha.

Förslaget är utformat efter vad som är en tänkbar utveckling av det statsbudgetsystem som för närvarande används av Finansdepartementets budgetavdelning. Det är mycket möjligt att det vid det faktiska upprättandet av databasen framkommer ytterligare möjligheter. Då ska naturligtvis dessa övervägas. Det förslag som presenteras här begränsas dock till vad utredningen sett som rimligt utifrån vad som idag finns.

Förslaget illustreras i figur 3.2 och förklaras i den efterföljande texten.

Figur 3.2 Ett exempel på sökväg i databasen

Brutto eller netto?

Vilket år?

* FÖRMÅNER OCH SANKTIONER I OFFENTLIG SEKTOR *

* STATLIGA FÖRMÅNER OCH SANKTIONER *

Vilket ändamål?

Vilka år?

* FÖRMÅNER OCH SANKTIONER FÖR VISST ÄNDAMÅL *

Vilken förmån/sanktion?

* INFORMATIONSBLAD OM VISS FÖRMÅN ELLER SANKTION *

I exemplet väljer användaren först om det är brutto- eller nettobelopp, dvs före eller efter inkomstskatt (se avsnitt 2.3.2), som är av intresse. Väl inne i databasen kan brutto växlas mot netto och vice versa. Dessutom måste användaren i början ange vilket budgetår som ska studeras. Den aggregerade tabellen kan tas fram endast för ett år i taget eftersom den annars skulle bli tredimensionell och därmed svårläst. Däremot kan utvecklingen av enskilda ändamål eller förmåner studeras för flera år. När det gäller skatteavvikelser kan dock inte jämförelser göras mellan olika år på samma sätt som för utgifter eftersom varje år har det då aktuella skattesystemet som norm.

I databasen ges användaren först en överblick över hur de offentliga respektive statliga förmånerna och sanktionerna fördelar sig mellan olika ändamål och vilka former de har.

Indelningen i *ändamål* baseras på en internationellt använd indelning enligt den av FN rekommenderade *Classification Of the Functions Of Government, COFOG* som Riksrevisionsverket löpande anpassar till svenska förhållanden. Med en gruppering av förmånerna och sanktionerna i dessa ändamål kan således internationella jämförelser göras vilket utredningen bedömer kommer att bli av allt större intresse. För att bli användbar i budgetberedningen i regeringen kan ändamålen grupperas i lämpliga politikområden.

Riksdagsledamöterna kan för sitt arbete istället välja en indelning av ändamålen i de utgiftsområden som aviserats ska gälla för riksdagens arbete. Så länge regering och riksdag arbetar med olika indelningar av ändamålen måste också informationen i databasen kunna sorteras på olika sätt. Utredningen utgår dock från att en enhetlighet kommmer att eftersträvas när systemet med utgiftsområden tagits i bruk.

I den aggregerade redovisningen finns ändamålen grupperade efter vilket huvudsakligt syfte de har. Som framkom i avsnitt 2.2.1 är de tre huvudsyftena nattväktarstaten, korrigering av marknadsmisslyckanden och fördelningpolitik. Denna gruppering görs eftersom det är en bra utgångpunkt för vidare analys att se varför åtgärderna för ett visst ändamål i grunden beslutats.

På den andra ledden i de aggregerade tabellerna delas åtgärderna upp i huvudgrupper efter vilken form de har. Det anges då om åtgärden har formen av *offentlig konsumtion, investering, transfereering, skatteförmån, övrigt, reglering eller skattesanktion.* Indelningen utgår delvis från *System of National Account (SNA)* där offentlig konsumtion är de tjänster och varor som produceras inom offentlig sektor och transfereringar är de överföringar av pengar som görs till andra sektorer. Skatteförmånerna redovisas i en egen kolumn eftersom de inte finns på utgiftsidan och beräknas på ett annat sätt än utgifterna. Även regleringarna redovisas i en egen kolumn. För de sistnämnda anges inga belopp utan endast inom vilka ändamål förekomsten av regleringar är betydelsefull. Vid sidan av förmånerna redovisas slutligen skattesanktionerna i en kolumn.

Användaren av databasen kan sedan öka detaljeringsgraden och studera ett visst ändamål. Av redovisningen framgår då vilka de enskilda förmånerna och sanktionerna är för just det ändamålet. De redovisas även här i huvudgrupper efter vilken form de har. Det framgår således t ex hur stora transfereringarna är jämförda med skatteförmånerna för varje ändamål. Av redovisningen på denna nivå framgår också för varje ändamål inom vilka områden regleringar har

betydelse som förmånsform. När ett enskilt ändamål studeras kan som nämnts dessutom tidserier med uppgifter för flera år tas fram med de reservationer som gjorts kring detta vad gäller skatteavvikelser.

För varje enskild förmån och skattesanktion finns slutligen ett informationsblad med detaljerade uppgifter om belopp, mål, konstruktion, karaktär m m. Här finns också en tidsserie som visar hur storleken förändrats under gångna år och hur den kan beräknas utvecklas de kommande fem åren.

Om det så småningom visar sig vara av intresse, kan en mer detaljerad redovisning tas fram i vilken utvecklingen även för vissa delar av förmåner och sanktioner framgår. Då skulle delar av dessa kunna studeras dels under ett ändamål i sin helhet, dels under en enskild förmån. Ett tänkbart exempel vore barnbidragen specificerade för första barnet, andra barnet osv. En bedömning får då göras av inom vilka områden behovet av mer detaljerad statistik finns och om denna finns tillgänglig.

På följande sidor visas i figurerna 3.3 - 3.6 hur tabeller och informationsblad i den föreslagna redovisningen av förmåner och sanktioner kan se ut.

Figur 3.3 Förmåner och sanktioner från offentlig sektor

Politikområde	**Form**							
	Konsumtion	Investeringar	Transferering ar	Övrigt	Skatteförmåner	Regleringar	**Summa förmåner**	Skattesanktioner
Nattväktarstaten								
Försvar								
Rättsväsende								
Tull och skatt								
Utrikesförvaltning och internationell samverkan								
Central förvaltning								
Korrigering av marknadsmisslyckanden								
Miljöskydd, naturvård och energi								
Utbildning och forskning								
Kommunikationer								
Arbetsmarknadspolitik								
Fördelningspolitik								
Hushåll:								
Ålderspensioner								
Vård och omsorg, handikappfrågor								
Barnfamiljer								
Sjuk- o arbetsskadeförsäkring o förtidspensioner								
Invandring								
Företag, organisationer:								
Bostadsförsörjning								
Näringsliv och jordbruk								
Samhällsplanering och regional utveckling								
Fritidsverksamhet och kultur								
Internationellt:								
Internationellt bistånd								
Övrigt								
Statsskuldräntor								
Övriga utgifter								
SUMMA								

Figur 3.4 Statliga förmåner och sanktioner

Politikområde	Form									
	Konsumtion	Investeringar	Transferering ingar	Övrigt	Skatteförmåner	Regleringar	**Summa förmåner**	Skattesanktioner	Avgiftsfinansierad verksamhet	Statsbudgetens utgiftssida
Nattväktarstaten										
Försvar										
Rättsväsende										
Tull och skatt										
Utrikesförvaltning och internationell samverkan										
Central förvaltning										
Korrigering av marknadsmisslyckanden										
Miljöskydd, naturvård och energi										
Utbildning och forskning										
Kommunikationer										
Arbetsmarknadspolitik										
Fördelningspolitik										
Hushåll:										
Ålderspensioner										
Vård och omsorg, handikappfrågor										
Barnfamiljer										
Sjuk- o arbetsskadeförsäkring o förtidspensioner										
Invandring										
Kommuner:										
Bidrag från staten till kommunsektorn										
Företag, organisationer:										
Bostadsförsörjning										
Näringsliv och jordbruk										
Samhällsplanering och regional utveckling										
Fritidsverksamhet och kultur										
Internationellt:										
Internationellt bistånd										
Övrigt										
Statsskuldräntor										
Övriga utgifter										
SUMMA										

Figur 3.5 Förmåner och sanktioner för ett visst ändamål

Ändamål

	1992/93	1993/94	1994/95
Konsumtion			
belopp			
anslag 1			
anslag 2			
Investeringar			
anslag 1			
Transfereringar			
transfereringar till hushåll			
anslag 1			
anslag 2			
transfereringar till företag			
anslag 1			
.			
.			
.			
.			
.			
.			
Övrigt			
Skatteförmåner			
Regleringar			
uppräkning av inom vilka områden regleringar är betydelsefulla			
Summa			
Skattesanktioner			

Figur 3.6 Informationsblad

Statlig förmån/sanktion

	Utfall										Prognos	Budget	Långsiktig budgetberäkning			
	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	1997	1998	1999	2000
Anslag																
del 1																
del 2																

Utgiftsområde RD:

Politikerområde RK:

Ändamålsområde:

Hela förmånen/ sanktionen	varav						
	konsumtion	investeringar	transferering ar	övrigt	skatteförmån	reglering ar	skattesanktioner

Åtgärdens mål / syfte:

Målgrupp:

varav andel kvinnor ____ %

Mottagare: Enligt realekonomiska kategori

Enligt Regleringsbrev

varav andel kvinnor ____ %

Åtgärdens form:

Konsumtion: tillhandahållande av vara/tjänst

Investering

Transferering: bidrag
kapitaltillskott
räntestöd

Skatteavvikelse: skatteförmån
skattesanktion

Övrigt: mjuka lån
garantier

Reglering: inkomst / prisstöd (tullskydd mm)

koncession, tillstånd

Åtgärdens karaktär:

målgruppen får del av åtgärden	direkt	
	indirekt	
	generellt (ej krav på viss motprestation eller kvalitet)	
	selektivt	viss motprestation
		viss kvalitet
mottagaren är	konsument	
	producent	
åtgärden sker	propotionellt (kopplat till aktivitet som pågår över tiden)	
	marginellt (avser att förändra omfattningen av en aktivitet)	
administrationen innefattar	utbetalning	
	individuell behovsprövning	
	annat, nämligen	

Typ av automatik:
Styrande faktor:

Anslag:
Littra:
Huvudtitel:

Utskott:

För ytterligare information:

Nyckeltal

Offentliga sektorn
Andel av offentliga utgifter: %
Andel av offentliga åtgärder (utgifter och skatteavvikelser): %

Andel av offentliga sektorns åtgärder (utgifter och skatteavvikelser) inom
utgiftsområdet: %
politikområdet: %
ändamålsområdet: %

Staten
Andel av statens utgifter: %
Andel av statens åtgärder (utgifter och skatteavvikelser): %

Andel av statens åtgärder (utgifter och skatteavvikelser) inom
utgiftsområdet: %
politikområdet: %
ändamålsområdet: %

Mottagaren
Andel av hushållens disponibla inkomst: %
Andel i förhållande till branschens förädlingsvärde: %
Utgift/skatteavvikelse per mottagare: kronor
Utgift/skatteavvikelse per sysselsatt i branschen: kronor

3.4.2 Innehåll i publikationen

Den redovisning av de offentliga förmånerna som utredningen föreslår bör publiceras som bilaga till vårpropositionen respektive budgetpropositionen bygger på informationen i databasen. För att säkerställa god tillgänglighet bör åtminstone inledningsvis all information i databasen finnas i tryckt form. När elektroniska media kommer till mer allmän användning bör dock den tryckta delen begränsas till mer aggregerade sammanställningar. Publikationen bör dessutom innnehålla en verbal beskrivning.

3.5 Källor och bearbetning av statistik

Ambitionen är att utredningens förslag inte ska komma att innebära någon ny omfattande informationsinsamling. Avsikten är att i största möjliga utsträckning använda befintlig information som sedan bearbetas för att komma till användning i redovisningen av förmåner och sanktioner.

I de resterande delarna av avsnitt 3.5 anges var och hur olika uppgifter idag beräknas som kan vara basen från vilken en redovisning av förmåner och sanktioner tas fram. Hur förmånerna beräknas i dessa källor är utgångspunkten för vilken information redovisningen förmedlar.

3.5.1 Bruttoredovisning

Uppgifter till redovisningens bruttodel finns att hämta på följande sätt.

Statliga utgifter

Till stor del kan uppgifter för bruttoredovisningen för staten tas från statsbudgetens utgiftsida. Riksrevisionsverket redovisar statsbudgetens utfall och gör prognoser för innevarande år. Inom Finansdepartementet tas långsiktiga budgetberäkningar fram förutom att budgetförslag för statsbudgeten för efterföljande år arbetas fram. Informationen från båda dessa källor finns samlad i Finansdepartementets statsbudgetsystem. För redovisningen av förmåner och sanktioner fördelas statsbudgetens anslag dels realekonomiskt i konsumtion, investeringar, transfereringar eller övrigt, dels efter vilket ändamål de har. För att kunna ta fram en bra förmånsredovisning är det naturligtvis väsentligt att den realekonomiska fördelning RRV ansvarar för vad gäller

statsbudgeten håller hög kvalitet. Icke skattepliktiga transfereringar som t ex barnbidrag redovisas i bruttoredovisningen med samma belopp som i statsbudgeten. Skillnaden mot om det vore skattepliktigt redovisas istället som skatteförmån. Vissa utgifter får hämtas från statsbudgetens inkomstsida. Uppgifter om statens utgifter vid sidan av statsbudgeten erhålls från Riksgäldskontoret eller de olika fonderna.

Kommunala utgifter

Kommunernas utgifter tas till redovisningen från Statistiska centralbyrån (SCB). Uppgifterna i redovisningen av förmåner och sanktioner om den kommunala sektorn kommmer åtminstone på två sätt att skilja sig från dem om den statliga sektorn.

För det första bör redovisningen begränsas till att inte innehålla mer detaljerad information än samlat per ändamål vad gäller kommunerna. Det är tveksamt om resursinsatsen för att få fram en i detta sammanhang relevant redovisning av de enskilda förmånerna i alla kommuner står i propotion till värdet av detta som beslutsunderlag för regering och riksdag.

För det andra blir uppgifterna för kommunerna färdiga senare än för staten. Det innebär att om hela den offentliga sektorn ska studeras får användaren ta fram ett tidigare år.

Till den del uppgifterna avser den konsoliderade offentliga sektorn måste strömmarna mellan de olika delarna elimineras så att omslutningen inte blåses upp.

EU-stöd

Ungefär 95% av EU-stöden redovisas över statsbudgeten och kommer därmed automatiskt även med i redovisningen av förmåner och sanktioner. Resterande 5% registreras enligt vad utredningen inhämtat även de inom Finansdepartementet och uppgifter om dessa förmåner finns således att hämta där.

Skatteavvikelser

En redovisning av skatteavvikelser bör göras brutto till en storlek som motsvarar det skattepliktiga bidrag som skulle kunna ersätta avvikelsen. En sådan redovisning kan tas fram av Finansdepartementets skatteekonomiska enhet.

Övrigt

På statsbudgeten finns vissa finansiella transaktioner som i redovisningen av förmåner och sanktioner förs upp under övrigt. Exempel på dessa är lån som ju så småningom betalas tillbaka till staten. Som tidigare påpekats är förmånen egentligen inte utlåningen utan skillnaden mellan den ränta staten får in och dess upplåningsränta. Den föreslagna redovisningen kan tills vidare följa hur redovisningen sker över statsbudgeten men alternativen vad gäller kostnader för denna typ av förmån bör övervägas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Bland övriga förmåner bör även värdet av garantier framgå. Förutom utgifter vid infriandet av garantier för det av den föreslagna redovisningen även framgå hur stora de utestående garantierna är för olika ändamål.

Regleringar

Avsikten är att det i redovisningen av förmåner och sanktioner ska anges på vilka områden det finns regleringar vilka kan sägas för mottagaren ha samma verkan som bidrag skulle ha. Här finns idag dock ingen färdig samlad information att hämta.

Det finns en sådan mängd regleringar att redovisningen åtminstone i ett första steg främst får begränsas till sådana som skulle kunna ersättas med bidrag till företag. Exempel på andra regleringar som således tills vidare får utelämnas är tillstånd såsom för bankverksamhet, sändningsrättigheter för TV, importlicenser eller undantag från t ex konkurrenslagen. När även dessa förmånsregleringar tagits med i redovisningen bör det övervägas om regleringar som innebär ekonomisk belastning kan tas med.

En genomgång av vilka regleringar som gäller företag har initierats i regeringskansliet. Om den fortlöpande ska hållas àjour kan den förhoppningsvis anpassas så att det till redovisningen av förmånerna kan anges vilka regleringar som gäller för ett visst ändamål. Ett alternativ är att hämta informationen från Kommerskollegiet och Jordbruksverket som täcker in vilka koncessioner och gränsskydd i olika former som finns.

Transfereringar vid särredovisning av staten

Vid särredovisning av staten måste statens transfereringar till den kommunala verksamheten tas med. De ges till största delen som ett generellt bidrag; den s k påsen. Den uppdelning som kan göras av den

för att se vart pengarna går är mellan kommuner och landsting. De specialdestinerade transfereringarna som går till kommunerna redovisas under respektive ändamål. Uppgifter om storlek på transfereringarna till kommunerna finns i statsbudgeten.

Informationsblad

Förutom förmånernas storlek finns i informationsbladen kvalitativ information som kan vara värdefull vid överväganden kring enskilda förmåner. Initialt krävs ett ganska omfattande arbete för att fylla bladen med information. Till vissa delar kan uppgifter hämtas från Finansdepartementets statsbudgetsystem men i övrigt finns sakkunskapen lättast tillgänglig via fackdepartementen. När grunden väl är lagd för informationsbladen bör de, på samma sätt som i budgetberedningen i övrigt, löpande kunna justeras av fackdepartementen med de förändringar som sker.

3.5.2 Nettoredovisning

Sammanfattningsvis skiljer sig nettoredovisningen från bruttoredovisningen vad gäller hushållstransfereringar, förmåner för företag och skatteavvikelser. I övriga delar sammanfaller uppgifterna i brutto- och nettoredovisningarna och tas följaktligen fram på samma sätt som beskrivits i avsnitt 3.5.1. För nettoredovisningen hämtas angivna uppgifter från följande källor.

Transfereringar till hushåll

Med hjälp av mikrodata, dvs uppgifter om enskilda personer i ett urval av befolkningen, kan Finansdepartementets fördelningspolitiska grupp räkna fram statens och den övriga offentliga sektorns inkomstbeskattning av samtliga transfereringar till hushåll. Den inkomstskatt som därigenom kan beräknas dras sedan bort från bruttobeloppen för att få fram nettoutgiften för hushållstransfereringarna. Transfereringarna uttrycks på så sätt till den storlek de skulle haft om de inte varit skattepliktiga men ändå skulle ge lika mycket till mottagarna.

Transfereringar till företag

Den nettokostnadsmetod som NUTEK använder för att regelbundet beräkna förmånerna till industriföretag tar hänsyn till avgifter och återbetalningar. Metoden ger således en bild av den egentliga kostnaden för staten för förmåner av detta slag. Dessa uppgifter från NUTEK bör därför användas i nettoredovisningen vad gäller förmåner för företag. Liksom för de kommunala utgifterna finns uppgifter om nettokostnader endast tillgängliga i efterhand, dvs inga prognoser görs. För att se hur stor skillnaden är mellan brutto- och nettobeloppen för dessa förmåner får således användaren av den löpande redovisningen studera ett avslutat år.

Skatteavvikelser

En redovisning av skatteavvikelser bör göras netto till en storlek som motsvarar det icke skattepliktiga bidrag som skulle kunna ersätta avvikelsen. En sådan redovisning kan tas fram av Finansdepartementets skatteekonomiska enhet.

3.6 Produktionsansvar

Utredningen föreslår att *Finansdepartementet* ges *huvudansvaret* för att en regelbunden redovisning av förmåner och sanktioner tas fram. Skälen till detta är att största delen av den information som redovisningen bygger på tas fram inom departementet även om vissa delar hämtas från annat håll. Huvuddelen av informationen för beräkningarna hämtas från det statsbudgetsystem som används inom budgetavdelningen. Inom Finansdepartementet finns dessutom den enhet som beräknar skatteavvikelser och den enhet som ansvarar för beräkningarna vad gäller den kommunal ekonomin. För detta talar även det faktum att anknytande dokument - som t ex den långsiktiga budgetberäkningen - också tas fram inom departementet talar för detta. Information kan då hämtas från olika enheter inom Finansdepartementet och från övriga departement på samma sätt som vanligen sker i t ex budgetberedningen och framtagandet av den långsiktiga budgetberäkningen. En aktuell redovisning är också beroende av att nära följa vad som händer i budgetberedningen vilket endast kan ske i Finansdepartementet. Framför allt i budgetberedningens slutskede kan det vara svårt att få med informationen om inte den centrala instansen har det avgörande ansvaret. Ytterligare ett annat och avgörande skäl för att huvudansvaret bör ligga hos

Finansdepartementet är vikten av att redovisningen av förmåner och sanktioner kommer in på ett operativt sätt i budgetberedningen i regeringskansliet.

Riksrevisionsverket skulle kunna utgöra ett alternativ vad gäller produktionsansvaret. Verket arbetar redan idag med stora delar av den information som redovisningen av förmåner och sanktioner är tänkt att innehålla. Svårigheterna att där följa budgetberedningen och därifrån samla in delar av övrig information gör dock att utredningen föreslår Finansdepartementet som huvudansvarigt för produktionen. Där bör sedan bedömningen göras om det finns delar eller moment som kan produceras på annat håll inom eller utanför regeringskansliet. Det viktiga är att alla möjligheter till synergieffekter tas tillvara både när det gäller arbetet inom regeringskansliet och i kontakterna med RRV och andra myndigheter. En referensgrupp med experter från Finansutskottet, Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret m fl bör av bl a detta skäl knytas till arbetet inom regeringskansliet med redovisningen.

När det sedan gäller frågan om det utifrån politiska utgångspunkter kan antas att det material som tas fram är objektivt och inte ett uttryck för en politisk viljeinriktning, utgår utredningen från att det inte ska finnas anledning för riksdagen att hysa betänkligheter i denna del för den typ av redovsning det här är fråga om. Redan nu görs ett antal redovisningar inom Finansdepartementet som avrapporteras till riksdagen. Utredningen vill framhålla vikten av att antaganden m m som används även i redovisningen av förmåner och sanktioner redovisas öppet. Likaså bör viktigare förändringar i beräkningsmetoden anges.

När redovisningen väl produceras löpande är det viktigt att även utvärdering sker löpande och bedömningar görs av var den faktiska produktionens olika delar bör ske.

3.7 Produktionskostnader

Kostnaderna för att *löpande* hålla den föreslagna redovisningen av förmåner och sanktioner uppdaterad beror naturligtvis på vilken ambitionsnivå som väljs. Det gäller både bredden och detaljeringsgraden. Betydelsefullt är också hur mycket informationsbladet ska omfatta. Avgörande för resursåtgången är sist men inte minst hur ofta redovisningen av förmåner och sanktioner ska uppdateras och utvecklingen beskrivas och analyseras.

Utredningens bedömning är att det för att upprätthålla en användbar och kvalitetesmässigt godtagbar redovisning av statliga förmåner och skattesanktioner krävs *åtminstone 3-4 sammanhållande*

årsarbetskrafter. Under vissa perioder krävs att flera personer arbetar med redovisningen medan det under andra kanske inte behövs någon som på heltid ägnar sig åt just detta. Vid den löpande utvärderingen bör det även göras bedömningar om de resurser som avsatts för ta fram redovisningen av förmåner och sanktioner är av rätt storlek för att den ska bli tillförlitlig och användbar. Allt eftersom redovisningen sedan stegvis byggs ut till att omfatta kommunerna m m får bedömningar göras av var ambitionsnivån ska sättas och vilka resurser detta kräver.

Som tidigare framkommit kommer utöver de sammanhållande krafterna många andra inom bl a regeringskansliet att bli involverade som uppgiftslämnare till redovisningen av förmåner och sanktioner. Utredningen vill därför återigen understryka vikten av att samordningsmöjligheterna utnyttjas med vad som i övrigt görs i budgetberedningen.

Inledningsvis kommer det att behövas *ytterligare resurser* för utvecklingsarbetet. Rutiner måste utvecklas för hur informationsinsamlingen ska ske och för hur sortering och beräkningar på bästa sätt kan ske automatiskt. Här krävs initialt resurser för dataprogrammering liksom för att ta fram en användarvänlig databas.

En hel del grundläggande information måste läggas in i databasen för att t ex informationsbladen ska bli fullständiga. Detta görs troligen, som tidigare nämnts, bäst genom att fackdepartementen får ett ansvar för att lägga in information om anslagen m m på sina respektive områden.

Utredningen gör bedömningen att det för att utveckla redovisningen av förmåner och sanktioner utöver de 3-4 sammanhållande årsarbetskrafterna under ca ett år dessutom behövs konsultinsatser för datasystemering och programmering.

Det åligger varje utredning att föreslå hur dess förslag lämpligast bör *finansieras*. Användningen av det förbättrade beslutsunderlag som redovisningen av förmåner och subventioner utgör bör ge möjlighet till bättre utnyttjande av de offentliga resurserna. Utredningen har allmänt uppfattat en höjd ambitionsnivå för framtagande av den typ av finansiell information som redovisningen utgör. Av den anledningen är det inte relevant att peka ut någon annan produkt av samma karaktär som bör tas bort för att finansiera den löpande produktionen av denna redovisning. En annan anledning är att att stora delar inom området för närvarande är under omprövning för vidareutveckling och att det därför idag inte med säkerhet går att säga vilken övrig finansiell information som kommer att tas fram. De resurser som står till regeringskansliets förfogande anvisas över ett särskilt ramanslag under första huvudtiteln. Utredningen anser inte att det ankommer på den att ange hur regeringen bör disponera detta

anslag. En utgångspunkt bör ändå vara att produktionen av den föreslagna redovisningen finansieras genom att regeringen gör omprioriteringar inom verksamheten i regeringskansliet och stabsmyndigheterna.

Utvecklingsarbetet för att möjliggöra produktionen av redovisningen av förmåner och sanktioner bör kunna finansieras inom ramen för de medel som avsatts för utvecklingsarbete inom Finansdepartementet.

4 Vilka och hur stora är de statliga förmånerna och sanktionerna?

I föregående avsnitt har utredningen redogjort för sitt förslag till hur de statliga resp offentliga förmånerna bör redovisas. Till vissa delar kan detta göras direkt med bearbetning av befintlig statistik. Andra delar kräver mer omfattande modellutveckling än vad som kan göras under den tid utredningen har haft till sitt förfogande.

I detta avsnitt presenteras den del av redovisningen som redan nu kunnat tas fram i utredningens arbete. Utredningen har valt att koncentrera den faktiska redovisningen på statliga förmåner samt på de mer aggregerade sammanställningarna. Förmånerna redovisas här fördelade på de politikområden som bl a användes för redovisningen i den långsiktiga konsekvenskalkylen i kompletteringspropositionen 1994. När riksdagen börjar arbeta med utgiftsområden, vilka det nu finns förslag till, bör även redovisningen finnas tillgänglig med denna indelning. Någon beräkning med den indelning i de föreslagna utgiftsområdena har inte gjorts i förliggande utredning eftersom Finansdepartementets statsbudgetsystem ännu inte färdigställts för detta. En samordning av utgiftsgrupperingarna mellan regering och riksdag skulle naturligtvis underlätta arbetet även med att ta fram redovisningen av förmåner och sanktioner. Löpande ska redovisningen sedan dessutom finnas grupperad efter ändamål enligt COFOG dels för att det är en internationellt överenskommen standard vilket ger förutsättningar för internationella jämförelser, dels för att den indelningen i princip inte ändras över tiden.

4.1 Kompletteringar av befintlig statistik

Så långt möjligt har kartläggningen utgått från befintligt material. Vissa kompletteringar har dock gjorts, förutom i själva utredningsarbetet, genom konsultuppdrag och expertbilagor.

4.1.1 Konsultrapport och expertbilagor

Utredningens expert Göran Schubert har i bilaga 2 beskrivit det bakomliggande resonemanget till utredningens ställningstaganden angående hur den statliga/offentliga verksamheten bör redovisas. I bilagan presenteras en klassificering och indelning av verksamheterna som utredningen anser vara ett bra underlag för budgetberedningen och en bra utgångspunkt för vidare anlays av resursfördelningen inom offentliga sektorn. I bilagan diskuteras även begreppet subvention och vad som skulle kunna inkluderas i ett sådant.

Professor Nils Mattsson har på uppdrag av utredningen även gjort en genomgång av skattelagstiftningen för ett antal punktskatter. Utifrån detta arbete har avvikelser kunna redovisas för energiskatt, koldioxidskatt, vägtrafikskatt, fastighetsskatt och de särskilda skatter som utgår på produktion av elektrisk kraft. Emellertid är framtagandet av en norm för dessa skatter betydligt svårare jämfört med övriga skatter. I bilaga 4 om skatteavvikelser finns därför två alternativa normer redovisade för energiskatten och koldioxidskatten. Den valda normen har större likhet med det befintliga regelsystemet genom att en högre normskattesats tillämpas för energi för transporter och uppvärmning medan den alternativa normskattesatsen är lika oberoende av för vilket ändamål energin förbrukas. Den valda normen redovisar femton avvikelser, varav tolv som grundar förmåner och tre som grundar sanktioner. Den alternativa normen redovisar tjugoåtta avvikelser, varav tjugoen förmåner och sju sanktioner. Valet av norm accentuerar återigen kopplingen mellan syftet med redovisningen och den valda normen.

I bilagan om skatteavvikelser finns ett förslag hur en redovisning av skatteavvikelser skulle kunna göras. Redovisningen omfattar avvikelser inom inkomstskatten, socialavgifter och särskild löneskatt, mervärdesskatten, energiskatten, koldioxidskatten, vägtrafikskatten, fastighetsskatten samt de särskilda skatterna på produktion av elektrisk kraft.

En hel del av avvikelserna har inte kunnat kvantifierats beroende på att underlag för beräkningar saknas. Avvikelserna är redovisade efter skatteslag, ändamål och utgiftsområden. Dessutom redovisas exempel på olika typer av stöd brutto och netto inklusive respektive exklusive skatteavvikelser.

Beräkningarna av skatteavvikelserna är marginalberäkningar, vilket innebär att varje delberäkning har gjorts på marginalen. Detta innebär att de enskilda skatteavvikelserna egentligen inte bör summeras, eftersom en korrekt beräknad skatteavvikelse för samtliga avvikelser kommer att avvika från summeringen av de enskilda avvikelserna.

4.1.2 Utredningsarbetet

Utredningens eget arbete har vad gäller kartläggningen av tidsmässiga skäl och eftersom utredningen enligt direktiven haft att utgå ifrån befintligt material begränsats till staten. Arbetet har huvudsakligen inriktats på följande fyra områden.

1) En modell för att föra samman information från olika källor.
2) Bearbetning av den information som tas fram på olika håll så att den i möjligaste mån motsvarar de uppgifter utredningen anser bör finnas i en redovisning.
3) En modell för att kunna gruppera och redovisa informationen på önskvärt sätt.
4) Kommentarer till vad kartläggningen visar.

4.2 Kartläggning av statliga förmåner och vissa skattesanktioner

Med utgångspunkt i de resonemang som förts i avsnitt 2 och 3 om hur en redovisning bör se ut har en kartläggning gjorts av de statliga förmånerna. Den information som finns idag har bearbetats för att kunna ställas samman på önskvärt sätt.

Utredningen vill återigen understryka att det är en statisk redovisning som görs. Det innebär att beloppen är beräknade var för sig och med de förutsättningar som då gällde. Detta gör att om exempelvis en förmån tas bort så motsvarar besparingen oftast inte det belopp som förmånen uppgår till enligt redovisningen av förmåner och sanktioner. En förändring kan i vissa fall ha stora effekter utöver det belopp som anges i redovisningen för en viss förmån. Besparingarna får därför beräknas i annan ordning för att fånga upp olika följdeffekter på inkomster eller andra utgifter. Samma sak gäller i andra sammanhang som t ex i statsbudgeten.

Kartläggningen ger trots reservationerna intressant information om förmånerna. Den visar storleksordningen av olika åtgärder och hur förmånerna fördelar sig mellan olika ändamål.

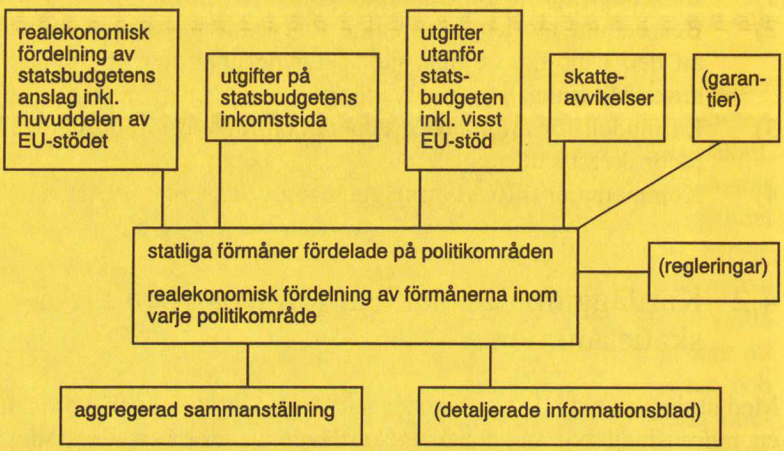
4.2.1 Kartläggning brutto

I bruttoredovisningen av de statliga förmånerna ställs utgifter bredvid skatteavvikelser uttryckta som utgiftsekvivalenter. I den löpande redovisningen bör dessutom antalet regleringar som innebär förmåner

anges. I och med detta ges en samlad bild av de statliga åtgärderna för skilda ändamål.

Figur 4.1 visar hur information förts samman och bearbetats för att sedan presenteras.

Figur 4.1 Informationsflöden för redovisning av statliga förmåner brutto



Huvuddelen av uppgifterna kommer från en realekonomisk fördelning av statsbudgetens anslag av vilken det framgår om förmånerna har formen av statlig konsumtion, investering eller transferering. Utifrån denna sorteras anslagen för det första på politikområden, för det andra realekonomiskt inom varje politikområde och för det tredje så att anslagen kommer i ordning efter huvudtitel och littra.

De utgifter som nettoredovisas på statsbudgetens inkomstsida lyfts fram och fördelas på politikområde och realekonomiskt.

Förmåner utanför statsbudgeten fördelas även de på politikområden och klassificeras realekonomiskt.

De bruttoberäknade skatteavvikelserna samt regleringarna fördelas på politikområden.

All information samlas sedan så att varje politikområde kan studeras vad gäller vilka enskilda förmåner som finns inom detta och hur de fördelar sig mellan olika förmånsformer.

Utifrån redovisningen per politikområde görs sedan en aggregerad sammanställning där de sammanlagda förmånerna samt skattesanktionerna inom varje politikområde framgår. Det framgår också hur mycket av förmånerna som har formen av konsumtion, investering, transferering, skatteförmån, reglering eller något annat.

4.2.2 Kartläggning av förmånerna netto

För att få fram nettoredovisningen ersätts uppgifterna vad gäller hushållstransfereringar, industristöd och skatteavvikelser med nettoberäkningar. Dessa har hämtats från särskilda källor.

Vad gäller hushållstransfereringarna har den fördelningspolitiska gruppen inom Finansdepartementet tagit fram hur mycket statlig respektive kommunal inkomstskatt som går tillbaka till offentliga sektorn.

Eftersom NUTEKs nettoberäkningar görs i efterhand finns det ännu inga uppgifter om 1994/95 utan endast beräkningar för 1993/94 vilka färdigställs under våren.

Finansdepartementets skatteekonomiska enhet har beräknat skatteavvikelsernas utgiftsekvivalenter netto.

4.3 Fördelning av förmånerna och vissa skattesanktioner på politikområden

I tabell 4.1 visas hur stora förmånerna och vissa skattesanktioner är brutto och hur de fördelar sig på skilda politikområden. I den löpande produktionen av redovisningen av förmåner och sanktioner är tanken att motsvarande redovisning ska finnas med informationen fördelad på de utgiftsområden som riksdagen arbetar med och på ändamål enligt COFOG.

Tabell 4.1 Statliga förmåner och vissa skattesanktioner 1994/95, milj kr
Baserad på prognosen för 1994/95 i budgetpropositionen 1995

Politikområde	Form								
	Konsumtion	Investeringar	Transfereringar	Övrigt	Skatteförmåner	Regleringar	**Summa förmåner**	Skattesanktioner	Statsbudgetens utgiftssida
Nattväktarstaten									
Försvar	38724	871	761	558	0	..	**40913**	..	40913
Rättsväsende	18525	231	2288	66	0	..	**21109**	..	21109
Tull och skatt	7421	0	0	109	0	..	**7530**	..	7530
Utrikesförvaltning och internationell samverkan	2744	3	1681	0	0	..	**4427**	..	4427
Central förvaltning	5371	70	178	2180	0	..	**7799**	..	5619
Korrigering av marknadsmisslyckanden									
Miljöskydd, naturvård och energi	998	140	1053	8	6870	..	**9070**	-490	2200
Utbildning och forskning	22853	382	18694	9394	6219	..	**57542**	..	43022
Kommunikationer	12912	14661	3681	124	8735	..	**40114**	..	31379
Arbetsmarknadspolitik	4587	163	90876	0	13126	..	**108753**	..	42629
Fördelningspolitik									
Hushåll:									
Ålderspensioner	1026	0	180241	0	28651	..	**209918**	..	66417
Vård och omsorg, handikappfrågor	1267	3	9219	7	1888	..	**12385**	..	10497
Barnfamiljer	10	0	51214	0	20131	..	**71356**	..	35330
Sjuk- o arbetsskadeförsäkringar o förtidspensioner	4806	0	59336	184	3451	..	**67778**	..	26013
Invandring	1539	9	9783	12	0	..	**11343**	..	11343
Kommuner:									
Bidrag från staten till kommunsektorn	10	0	46366	0	0	..	**46375**	..	46375
Företag, organisationer:									
Bostadsförsörjning	175	0	32068	52	32208	..	**64503**	-8167	32295
Näringsliv och jordbruk	1781	58	4295	65	15686	..	**21884**	-1640	6198
Samhällsplanering och regional utveckling	789	7	2527	62	1093	..	**4478**	..	3384
Fritidsverksamhet och kultur	935	0	3843	109	9055	..	**13941**	..	4886
Internationellt:									
Internationellt bistånd	766	5	14236	0	0	..	**15009**	..	15009
Övrigt									
Statsskuldräntor	1086	0	117000	0	0	..	**118086**	..	118086
Övriga utgifter	112	0	9773	2000	22385	..	**34270**	-215	11685
SUMMA	**128437**	**16603**	**659113**	**14932**	**169498**	..	**988582**	**-10512**	**586347**

Tabell 4.1 bygger på den information som redovisas i bilaga 5. Av bilagan framgår hur stora de enskilda förmånerna är och de redovisas där grupperade efter vilken form de har. Vad gäller de förmåner som har formen av statlig konsumtion är redovisningen i bilaga 5 enligt utredningens mening alltför detaljerad. Det bör räcka och ger bättre överblick om de olika konsumtionsutgifterna redovisas tillsammans. Detta bör kunna göras till datarutin vid utvecklandet av den föreslagna redovisningen.

Tabell 4.1 visar att nattväktarstaten tar mindre än en tiondel av de statliga resurserna i anspråk. Ungefär två tiondelar används för att korrigera marknadsmisslyckanden medan huvuddelen av resurserna går till områden med stora inslag av omfördelning.

Det politikområde som tar ojämförligt störst andel av de statliga resurserna i anspråk är ålderspensionerna med folkpensioner och ATP-pensioner som de tunga posterna. Arbetsmarknadspolitik och statskuldräntorna har vuxit kraftigt de senaste åren och är idag några av de mest resurskrävande områdena. Vidare är socialförsäkringssystemen, barnfamiljerna och bostadsförsörjning jämte utbildning och forskning politikområden till vilka stora delar av statens resurser går.

Av tabell 4.1 framgår tydligare än i statsbudgeten hur stora utgifterna innevarande år är inom pensionssystemen, arbetsmarknadspolitiken, sjuk-, arbetsskade- och föräldraförsäkringarna. Redovisningen av skatteförmånerna visar att dessa till största används när det gäller bostadsförsörjning, pensionärer och barnfamiljer. Åtgärder på skattesidan används inom bostadsförsörjningen i förhållandevis betydande omfattning även i form av skattesanktioner.

Tabell 4.2 är uppställd på samma sätt som tabell 1 men visar istället förmånsbeloppen netto efter statlig inkomstskatt.

Tabell 4.2 Statliga förmåner och vissa skattesanktioner 1994/95, milj kr, netto
Baserad på prognosen för 1994/95 i budgetpropositionen 1995

Politikområde	Form								
	Konsumtion	Investeringar	Transferer-ingar	Övrigt	Skatteförmåner	Regleringar	**Summa förmåner**	Skattesanktioner	Statsbudgetens utgiftssida
Nattväktarstaten									
Försvar	38724	871	761	558	0	..	**40913**	..	40913
Rättsväsende	18525	231	2288	66	0	..	**21109**	..	21109
Tull och skatt	7421	0	0	109	0	..	**7530**	..	7530
Utrikesförvaltning och internationell samverkan	2744	3	1681	0	0	..	**4427**	..	4427
Central förvaltning	5371	70	178	2180	0	..	**7799**	..	5619
Korrigering av marknadsmisslyckanden									
Miljöskydd, naturvård och energi	998	140	1053	8	4440	..	**6640**	-330	2200
Utbildning och forskning	22853	382	18666	9394	1	..	**51295**	..	43022
Kommunikationer	12912	14661	3681	124	6390	..	**37769**	..	31379
Arbetsmarknadspolitik	4587	163	89423	0	5985	..	**100159**	..	42629
Fördelningspolitik									
Hushåll:									
Ålderspensioner	1026	0	178001	0	5943	..	**184970**	..	66417
Vård och omsorg, handikappfrågor	1267	3	9219	7	894	..	**11391**	..	10497
Barnfamiljer	10	0	50448	0	0	..	**50459**	..	35330
Sjuk- o arbetsskadeförsäkringar o förtidspensioner	4806	0	58049	184	0	..	**63040**	..	26013
Invandring	1539	9	9783	12	0	..	**11343**	..	11343
Kommuner:									
Bidrag från staten till kommunsektorn	10	0	46366	0	0	..	**46375**	..	46375
Företag, organisationer:									
Bostadsförsörjning	175	0	32068	52	22868	..	**55163**	-5914	32295
Näringsliv och jordbruk	1781	58	4295	65	9535	..	**15733**	-1230	6198
Samhällsplanering och regional utveckling	789	7	2527	62	760	..	**4144**	..	3384
Fritidsverksamhet och kultur	935	0	3843	109	6790	..	**11676**	..	4886
Internationellt:									
Internationellt bistånd	766	5	14236	0	0	..	**15009**	..	15009
Övrigt									
Statsskuldräntor	1086	0	117000	0	0	..	**118086**	..	118086
Övriga utgifter	112	0	9773	2000	14786	..	**26671**	-150	11685
SUMMA	**128437**	**16603**	**653338**	**14932**	**78392**	..	**891501**	**-7624**	**586347**

Om de statliga förmånerna beräknas netto visar det sig att utgifterna motsvarar ett cirka 100 miljarder kronor lägre belopp. Då har den statliga inkomstskatten räknats bort från hushållstransfereringarna och skatteförmånerna räknats om till den storlek likvärdiga icke skattepliktiga bidrag skulle ha. Vid redovisning av statliga förmåner och sanktioner är skillnaden mellan brutto och netto för hushållstransfereringarna den skatt som går tillbaka till staten av existerande transfereringar. Skillnaden för skatteförmånerna utgörs däremot av även den kommunala inkomstskatten eftersom det är vad statens utgift skulle bli vid inrättandet av bidrag - med respektive utan skatteplikt - istället för skatteavvikelsen.

Som framgår av tabell 4.2 går endast en liten del av hushållstransfereringarna tillbaka till staten i form av skatt. De grupper som får förmåner tillhör i allmänhet inte de som betalar statlig skatt. Vad som inte framgår av en nettoredovisning av statliga förmåner sett ur statens perspektiv är däremot hur mycket kommunalskatt mottagarna betalar. Det rör sig om cirka 90 miljarder kronor som via hushållen indirekt går från staten till kommunerna. Detta framgår däremot om redovisningen tas fram för hela den offentliga sektorn.

4.4 Omfattning av olika förmånsformer

Till absolut övervägande del har de statliga förmånerna formen av transfereringar. Dessa motsvarar två tredjedelar av de sammanlagda förmånerna. Resterande tredjedel fördelar sig huvudsakligen mellan skatteförmåner och statlig konsumtion. Vid en redovisning av hela den offentliga sektorn skulle konsumtionen ha en betydligt större andel.

Det kan utifrån tabellerna i föregående avsnitt konstateras att de statliga åtgärderna för att upprätthålla nattväktarstaten huvudsakligen har formen av statlig konsumtion. Inslag av transfereringar finns dock även här men däremot inga större skatteförmåner.

För att korrigera marknadsmisslyckanden används alla former av förmåner. Den statliga konsumtionen utgör en stor del men p g a dagens höga arbetslöshet är transfereringarna inom denna grupp ännu större.

Inom fördelningspolitiken har inte oväntat de statliga förmånerna till största delen formen av transfereringar och skatteförmåner. Skatteförmånerna är huvudsakligen koncentrerade till politikområdena bostadsförsörjning, ålderspensioner, barnfamiljer samt näringsliv och jordbruk. Inom politikområdena bostadsförsörjning samt näringsliv och jordbruk finns även den största delen av de skattesanktioner som här har beräknats.

4.5 Förmånernas fördelning på mottagare

4.5.1 Mottagare av transfereringar

Den gruppering som idag går att göra utifrån Finansdepartementets statsbudgetsystem för att se hur de statliga förmånerna för delat sig mellan olika mottagare är en gruppering av transfereringarna.

Av den mer detaljerade redovisningen av förmånerna för varje politikområde som finns i bilaga 5 framgår hur transfereringarna fördelar sig på olika mottagare såsom hushåll, företag osv. En sammanställning av detta visas i tabell 4.3. Där framgår det att över hälften av transfereringarna går till hushållen och det helt dominerande politikområdet är ålderspensionerna.

Varje anslag klassificeras som tillhörande endast *ett* politikområde oavsett om mindre delar av det hör till ett annat. Utredningen grupperar sedan politikområdena efter vilken sektor de huvudsakligen riktar sig mot. Av tabell 4.3 framgår att det inom polikområden som t ex huvudsakligen avser hushåll då även finns mindre delar transfereringar till t ex företag.

Tabell 4.3 Statliga förmåner i form av transfereringar 1994/95, milj kr
Baserad på prognosen för 1994/95 i budgetpropositionen 1995

Politikområde	Transfereringar till						
	Hushåll	Företag	Organisationer	Utlandet	Kommuner	Räntor	**Summa**
Nattväktarstaten							
Försvar	106	339	48	0	268	0	**761**
Rättsväsende	49	801	0	0	1438	0	**2288**
Tull och skatt	0	0	0	0	0	0	**0**
Utrikesförvaltning och internationell samverkan	12	106	208	1355	0	0	**1681**
Central förvaltning	174	3	1	1	0	0	**178**
Korrigering av marknadsmisslyckanden							
Miljöskydd, naturvård och energi	220	498	38	189	108	0	**1053**
Utbildning och forskning	10591	965	5569	121	1051	398	**18694**
Kommunikationer	0	1446	836	33	1366	0	**3681**
Arbetsmarknadspolitik	62129	19967	4274	0	4507	0	**90876**
Fördelningspolitik							
Hushåll:							
Ålderspensioner	180241	0	0	0	0	0	**180241**
Vård och omsorg, handikappfrågor	5203	3	767	0	3246	0	**9219**
Barnfamiljer	45812	0	3	0	5399	0	**51214**
Sjuk- o arbetsskadeförsäkring och förtidspension	57541	152	0	0	1551	92	**59336**
Invandring	351	15	50	3	9365	0	**9783**
Kommuner:							
Bidrag från staten till kommunsektorn	0	0	5	0	46361	0	**46366**
Företag, organisationer:							
Bostadsförsörjning	4778	26330	329	0	631	0	**32068**
Näringsliv och jordbruk	4	4052	195	10	13	20	**4295**
Samhällsplanering och regional utveckling	0	2096	274	0	157	0	**2527**
Fritidsverksamhet och kultur	239	1169	2121	8	305	0	**3843**
Internationellt:							
Internationellt bistånd	882	0	126	13229	0	0	**14236**
Övrigt							
Statsskuldräntor	0	0	0	0	0	117000	**117000**
Övriga utgifter	0	6	208	9008	551	0	**9773**
SUMMA	**368332**	**57949**	**15050**	**23956**	**76316**	**117510**	**659113**

4.5.2 Fördelning av förmånerna mellan kvinnor och män

I utredningens direktiv anges att skillnader mellan kvinnor och män ska redovisas där så är relevant. Tanken är att det av informationsbladen ska framgå hur stora andelar av mottagarna respektive målgrupperna som är kvinnor respektive män. Intressant statistik om hur de statliga förmånerna fördelar sig mellan kvinnor och män finns färdig endast inom vissa områden för redovisning i utredningens kartläggning. På vissa områden skulle sådan statistik kunna tas fram medan det på andra inte finns sådan information.

Följande exempel ger en bild av vad utredningen avser med intressant information i detta sammanhang.

I statsbudgeten finns vissa anslag som är specialdestinerade till kvinnor. Som exempel kan stöd till kvinnoorganisationer och det nyinrättade stödet till kvinnligt företagande nämnas. Skulle omfattningen av förmåner direkt riktade till enbart män eller kvinnor jämföras skulle resultatet bli att kvinnor får mer eftersom inga förmåner - åtminstone inte på anslagsnivå- uttryckligen endast är till för män. Det är dock knappast denna typ av information som är intressant.

Inte heller säger det faktum att t ex kvinnorna står som mottagare av vårdnadsbidrag eller barnbidrag något om hur vårdansvaret skiljer sig mellan kvinnor och män. Vad gäller föräldraförsäkringen kan sådan statistik däremot tas fram.

Ytterligare ett exempel på vad som i detta sammanhang inte är relevant information är att andelen kvinnor som uppbär ålderspensioner är större eftersom kvinnor i allmänhet lever längre. Information om pensionernas storlek för kvinnor respektive män är däremot intressant.

Vad som skulle vara av värde vore att veta fördelningen mellan kvinnor och män som mottagare av andra typer av förmåner. Hur stor del av exempelvis regionalstödet mottages av kvinnor respektive män? Hur stor andel av de arbetmarknadspolitiska åtgärderna kommer kvinnor respektive män till del?

Vissa förmåner som t ex stöd till idrott kan fördelas på idrottsgrenar och om dessa klassas som kvinnliga eller manliga kan fördelningen på kön uppskattas. Problemet är det finns flickor som spelar ishockey och pojkar som rider.

Slutsatsen är att om fördelningen mellan kvinnor och män som mottagare av statliga förmåner ska redovisas regelmässigt och på ett relevant sätt så måste ny statistik om detta samlas in. Till stor del kommer detta förhoppningsvis att ske vid genomförandet av det beslut som nyligen fattats om att all individbaserad statistik ska inkludera information om fördelningen mellan kvinnor och män. Den in-

formationen bör sedan kunna användas i samband med redovisningen av förmåner och sanktioner.

4.5.3 Geografisk fördelning

Hur den geografiska fördelningen ser ut bland mottagarna är inte något som utredningen sett som möjligt att försöka ta fram under den tid som den haft till sitt förfogande. Att få fram sådan information vore intressant och detta bör övervägas vid vidareutvecklingen av redovisningen av förmåner och sanktioner. Eventuellt kan NUTEKs arbete kring detta då komma till användning. Som jämförelse kan den databas nämnas som finns i USA och ur vilken detaljerad information om federala program nedbruten på olika distrikt kan tas fram.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv

Kartläggning och redovisning av statliga subventioner

Dir. 1994:13

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 1994

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall definiera och kartlägga de statliga subventionerna. Utredaren skall härvid beakta samtliga inkomster och utgifter som redovisas såväl inom som utanför statsbudgeten.

Utredaren skall även lämna förslag på hur de statliga subventionerna kan redovisas för riksdagen.

Bakgrund

Samspelet mellan den offentliga sektorn och den övriga samhällsekonomin har över tiden vuxit i betydelse, bl.a. i takt med att de offentliga utgifterna och inkomsterna ökat. Därmed har också statsbudgetens och finanspolitikens betydelse i samhällsekonomin ökat. Merparten av statsbudgetens utgiftssida utgörs av transfereringar till hushåll, företag, kommuner, organisationer m.fl. Även statsbudgetens inkomstsida innefattar subventioner genom skatteavvikelser i form av s.k. skatteutgifter, där subventionen mäts i relation till ett på visst sätt fastställt normativt skattesystem. Samtidigt finns på inkomstsidan omvända avvikelser i form av s.k. skattesanktioner, som innebär ett högre skatteutag i relation till det normativa systemet. Avvägningen mellan vad som uppfattas som subventioner och sanktioner blir beroende av en mer eller mindre subjektiv bedömning av vad som skall anses vara det normativa systemet.

I Sverige finns en rad studier som analyserar enskilda statliga subventioners omfattning och effektivitet för att uppfylla mer eller mindre välpreciserade mål. Däremot saknas idag en sammanställning av, och redovisning över, inriktningen av alla statliga subventioner. Det finns i detta sammanhang heller inte någon entydig avgränsning av subventions- begreppet.

I flera andra länder görs regelbundet en översikt av samtliga statliga subventioner på statsbudgetens utgiftssida, men också

inkomstsida - s.k. skatteutgiftsbudget. I t.ex. Tyskland publiceras återkommande en "Subventionsbericht" över bidrag och skattelättnader. Antalet länder som regelbundet publicerar fullständiga skatteutgiftsbudgetar har ökat betydligt under 1970- och 80-talet. Bland de nordiska länderna publicerar Finland en skatteutgiftsbudget, i form av en bilaga till regeringens proposition till riksdagen med förslag till statsbudget. Även OECD och EFTA har under 1980-talet studerat subventioner till bl.a. näringslivet i växande utsträckning.

Under andra hälften av 1980-talet har Riksrevisionsverket (RRV) utarbetat sammanlagt 18 rapporter som belyser effekterna av statsbidrag till olika ändamål. En sammanfattning av dessa rapporter redovisas i rapporten Att ge statsbidrag (dnr 1989:1666), som presenterades i slutet av år 1990. Rapporten riktar sig i första hand till personer som har till uppgift att värdera, konstruera och fatta beslut om utformning av statsbidragssystem.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) redovisade 1992, i rapporten "Skatteförmåner och andra särregler i inkomst- och mervärdesskatten" (Ds 1992:6), en modell för hur olika typer av skatteförmåner löpande kan redovisas. Rapporten är ett första försök i Sverige till skatteutgiftsredovisning. Med denna rapport som utgångspunkt bedrivs ett utvecklingsprojekt inom Finansdepartementet där även avvikelser inom socialförsäkringsområdet kartläggs. Arbetet beräknas vara klart under våren 1994. I en annan rapport från ESO "Statliga bidrag - motiv, kostnader, effekter?" (Ds 1992:46) ges en översikt över samtliga statliga bidrag. I rapporten diskuteras också vilka motiv som finns för statliga bidrag och vad effekterna blir av olika bidragskonstruktioner.

Frågan om kartläggning av subventioner har även behandlats i riksdagen. Finansutskottet har med anledning av en motion (bet. 1990/91:FiU30, rskr. 1990/91:386) uttalat följande:

"Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är av värde för bl.a. riksdagen om en kartläggning görs av de statliga subventionerna. Regeringen bör därför med utgångspunkt i första hand från befintligt material lämna en redovisning över vad som är möjligt att redovisa och eventuellt också lämna ett förslag till hur en sådan subventionsrapport skulle kunna utformas."

Utredningsuppdraget

Statens bidrag och skatteutgifter uppgår till betydande belopp. En regelbundet publicerad subventionsrapport torde i flera avseenden underlätta bl.a. statsmakternas budgetarbete, eftersom sambandet mellan olika budgetutgifter och olika särregler i skattesystemet blir

tydligare. De offentliga ingreppen inom olika sektorer kan med hjälp av en redovisning av de statliga subventionerna, bidragen och skatterna lättare överblickas, följas upp och utvärderas. Resultatet bör medföra att demokratisk kontroll, rationellt beslutsfattande och administrativ effektivitet främjas.

Utredarens uppgift är att genomföra och redovisa en kartläggning av de statliga subventionerna på såväl statsbudgetens utgifts- som inkomstsida och i förekommande fall även för de inkomster och utgifter som redovisas utanför statsbudgeten. Utredaren bör i sin redovisning av subventioner på inkomstsidan utgå från det arbete om skatteavvikelser som görs inom Finansdepartementet. För att möjliggöra en kartläggningen bör ett för detta sammanhang entydigt begrepp för subventioner och statsbidrag definieras. Kartläggningen bör också inbegripa en redovisning av subventionernas inriktning samt en fördelning på för demokratisk kontroll och rationellt beslutsfattande relevanta områden, som t.ex. efter mottagare och målgrupper, samhällsekonomiska ändamål, politikområden, bidragens konstruktion och grad av automatik samt realekonomisk fördelning. Skillnader mellan kvinnor och män skall redovisas där så är relevant. I ett andra steg bör utredaren klarlägga de statliga subventionernas och statsbidragens administrativa kostnader.

Utredarens uppgift är också att pröva av vem, i vilken form, med vilket innehåll, i vilket sammanhang, vid vilken tidpunkt och hur ofta en redovisning till riksdagen av statens subventioner och statsbidrag bör ske.

Produktions- och redovisningsansvaret för en rapport om subventioner och statsbidrag kan åvila regeringen och dess kansli, myndighet underställd regeringen, annan statlig eller annan utanför staten adekvat huvudman. Produktions- och redovisningsansvaret kan eventuellt också delas mellan flera huvudmän. Varje val av ansvarig huvudman är förenad med för- och nackdelar i olika avseenden. Utredaren bör klarlägga olika huvudmäns för- och nackdelar samt lämna förslag på lämplig huvudman.

En utgångspunkt i utredarens arbete är att kartläggningen, och förslag till redovisning av de statliga subventionerna och statsbidragen, bedrivs och utformas på ett sådant sätt att en utveckling över tiden av metoderna för redovisning av subventionernas och statsbidragens måluppfyllelse och samhällsekonomiska effektivitet underlättas och kan inrymmas i en rapport till riksdagen. Utredaren bör pröva huruvida utvecklandet av en sådan redovisning bör samordnas med den fördjupade verksamhetsprövningen inom ramen för statsmakternas mål- och resultatstyrning.

Det är av vikt att utredaren tar del av och redovisar de erfarenheter som finns från andra relevanta länders i förekommande fall bruk

av rapporter om subventioner och statsbidrag. Särskilt EG, EFTA och dess medlemsstaters engagemang, men också OECD:s arbete i dessa frågor bör beaktas.

Utredaren bör bedriva sitt arbete och lägga fram förslag till en första rapport att delge riksdagen och tjäna som underlag för dess arbete under hösten 1995. Eventuella etappvisa genomföranden bör inbegripas i utredarens prövning.

Utredaren bör i första hand, av främst tidsmässiga skäl, utgå från befintligt material, bl.a. RRV:s, ESO:s och riksdagsrevisorernas redovisade arbeten, Finansdepartementets pågående arbete om skatteavvikelser men också andra för Sverige relevanta länders erfarenheter på detta område.

Sammantaget innebär ovan redovisade riktlinjer en kartläggning av de statliga subventionerna och statsbidragen samt en prövning av form och innehåll för deras redovisning. Där det är möjligt bör kartläggningen utformas så att den bidrar till att synliggöra skillnader mellan könen och därmed underlätta analyser av jämställdhetspolitiska konsekvenser. Syftet med uppdraget är i första hand att ge statsmakterna ett mer kvalificerat underlag för ställningstaganden i frågor rörande fördelnings-, finans- och budgetpolitiken samt frågor rörande de olika subventionernas och statsbidragens måluppfyllelse och kostnadseffektivitet m.m.

Utredningsarbetet

Utredaren skall presentera förslag som utgår från de riktlinjer som ovan angetts. Om utredaren, mot bakgrund av den analys som görs, anser det lämpligt kan också förslag med annan inriktning lämnas. Utredaren bör bedriva sitt arbete i kontakt med företrädare för riksdagen.

Utredaren skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare om utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:05), om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Budgetpropositionsutredningens betänkande Ny Budgetproposition (SOU 1990:83) och Riksdagsutredningens betänkande Reformera riksdagsarbetet! (juni 1993) bereds för närvarande av regeringskansliet. Inom Finansdepartementet pågår ett utvecklingsarbete som bl.a. inbegriper budgetdokumentens form och innehåll samt budget- och redovisningsprinciper. Utredaren bör fortlöpande hålla sig informerad om arbetet i de delar som har beröring med föreliggande uppdrag.

Inom Näringsdepartementet har det inrättats en interdepartemental arbetsgrupp för rapportering av statsstöd m.m. inom ramen för EES-avtalet. Utredaren bör ta del av detta arbete.

Det bör stå utredaren fritt att också överväga andra frågor som har nära samband med utredningsuppdraget.

Uppdraget bör redovisas etappvis. Den del som avser en kartläggning av de statliga subventionerna bör redovisas senast den 31 mars 1995.

Utredarens uppdrag bör i sin helhet vara slutfört senast den 31 maj 1995.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

En samlad redovisning av offentliga utgifter, subventioner och andra offentliga verksamheter

av

Göran Schubert

Innehållsförteckning

1 Inledning

Utredningen om statliga subventioner (USS) har fått till uppgift att kartlägga "statliga subventioner". Begreppet subvention skall enligt vad som framgår av direktiven ges en vid tolkning. Exempelvis skall bidrag, skatteförmåner (Tax Expenditures) m.m. räknas som subventioner. Det finns dock inte någon definition och därmed inte heller någon klar avgränsning av utredningsområdet i direktiven.

I utredningsuppdraget ingår vidare att utarbeta en redovisning av subventionernas inriktning med fördelning "på för demokratisk kontroll och rationellt beslutsfattande relevanta områden".

Syftet med denna bilaga var ursprungligen att redovisa förslag till en definition av begreppet subventioner. Rätt snart stod det klart att utredningens arbete skulle inriktas på att utforma en sammanhållen redovisning av alla statliga eller offentliga utgifter och skatteavvikelser samt även vissa regleringar som innebär förmåner för olika målgrupper. En del av det underlag som låg till grund för detta ställningstagande återfinns i avsnitt 5 i denna bilaga.

Diskussioner i utredningen och kontakter med bl.a. Riksdagens finansutskott visade därefter att ordet subventioner i de flesta sammanhang ansågs ha en relativt begränsad betydelse. Utredningen beslutade då att inte använda begreppet subventioner för att beteckna de förmåner som den föreslagna redovisningen omfattar. Arbetet med denna bilaga kom därmed främst att inriktas på att beskriva hur en samlad redovisning av utgifter, skatteavvikelser och vissa regleringar – som i betänkandet givits den gemensamma benämningen förmåner – skulle kunna utformas.

Som en bakgrund till utredningens ställningstaganden och en rest från det ursprungliga syftet återges i avsnitt 5 diskussionen om möjliga avgränsningar av subventionsbegreppet. I avsnitt 6 lämnas ett förslag till subventionsdefinition som skulle vara förenligt med en sammanhållen redovisning av stora delar av offentliga sektorns utgifter, skatteavvikelser m.m, men som efter närmare överväganden som nämnts förkastats av utredningen.

2 Motiv för en samlad redovisning av offentliga utgifter och offentliga verksamheter[1]

Ett uppenbart motiv för att utarbeta en samlad redovisning är att ge en överskådlig information om statens eller den offentliga sektorns utgifter och inkomstbortfall eller annan inkomstomfördelning till följd av statliga eller offentliga åtgärder inom olika områden. För närvarande finns flera sammanställningar som fyller liknande syften eller som avser delar av den offentliga sektorn, t.ex inom ramen för nationalräkenskaperna, det statliga budgetarbetet, RRV:s rapporteringar, sammanställningar av finansstatistik från kommuner och landsting m.m. Den nu aktuella redovisningen skiljer sig dock från de nyss nämnda sammanställningarna på åtminstone två sätt. För det första skall den inkorporera flera aspekter av de offentliga verksamheterna, exempelvis skatteavvikelser samt eventuellt även regleringar. För det andra skall redovisningen vara uppdelad på områden som är relevanta för den svenska politiska beslutsprocessen – s.k. ändamåls- eller utgiftsområden.

Ett andra tänkbart motiv för redovisningen kan vara att visa samhällsekonomiska kostnader – s.k. snedvridningskostnader eller excess burden – och samhällsekonomiska intäkter av den offentliga verksamheten. En sådan redovisning är emellertid dels komplicerad att utarbeta, dels mycket beroende av vilken kunskap som finns och vilka olika antaganden som görs om ekonomins funktionssätt, hushållens och företagens beteenden etc. En sådan redovisning måste därför grundas på ett omfattande forskningsarbete och någon form av modell över den svenska ekonomin, se även avsnitt 4. Det är mot den bakgrunden inte möjligt att nu utarbeta en samlad redovisning av statens/offentliga sektorns samhällsekonomiska kostnader. Sådan information utgör dock i många fall värdefullt beslutsunderlag och kan – för vissa områden – lämnas som komplement till den ordinarie sammanhållna redovisningen.

Ett tredje motiv skulle kunna vara att ge en samlad information om den offentliga verksamhetens fördelningseffekter. Mycket talar för att en sådan redovisning bör visa värdet eller nyttan för mottagaren av de offentliga aktiviteterna. När det gäller exempelvis offentlig konsumtion kan detta värde avvika från den offentliga sektorns utgifter. Genomarbetade beräkningar av mottagarens nytta ställer i princip

[1] En bakgrund till ställningstagandet för en samlad redovisning återfinns i kapitel 5

samma krav på kunskaper och bedömningar som de ovan nämnda samhällsekonomiska kalkylerna. De kan därför inte ingå i en löpande heltäckande rapportering. Fördelningseffekter av enbart skatter och transfereringar kan däremot i princip mätas på samma sätt som statens/offentliga sektorns inkomster och utgifter. Inte heller en sådan rapportering av fördelningseffekter bör dock utgöra huvudsyftet med den tänkta redovisningen.

Slutsatsen är att syftet med den i direktiven nämnda redovisningen bör vara att ge en överblick av *statens eller hela den offentliga sektorns utgifter*[2] *uppdelade på för politiken relevanta områden.* För verksamheter som inte medför några direkta utgifter, exempelvis skatteavvikelser eller regleringar, bör redovisningen avse *utgiftsekvivalenter*. Utgiftsekvivalenterna klassificeras ofta med utgångspunkt från mottagarens situation, men de mäts/kvantifieras med ett avsändarperspektiv. Med utgiftsekvivalenter för skatteavvikelser avses de transfereringsutgifter som skulle uppkomma om skatteinkomsterna ökades genom eliminering av skatteavvikelserna och samtidigt transfereringarna ökades lika mycket. Vad som mäts är således statens/den offentliga sektorns förlorade inkomst vilken likställs med en utgift. För regleringar är beräkningen av utgiftsekvivalenter däremot mer komplicerad. Utgiftsekvivalenten är i detta fall den utgift i form av transfereringar eller offentlig konsumtion som skulle uppkomma om något av dessa medel användes för att uppnå samma effekt som regleringen. Sannolikt kan därför regleringarna bara förtecknas och de gynnade respektive missgynnade grupperna eller områdena anges.

I direktiven anges att redovisningen skall visa utgifterna fördelade på för politiska beslut relevanta områden. Den kommer därmed även att ge viktig information om vissa av de offentliga verksamheternas fördelningseffekter, exempelvis fördelningen på livscykelkategorier som ungdomar, barnfamiljer och pensionärer. Uppdelningen på utgifts- eller ändamålsområden får i själva verket till stor del antas vara utformad för att spegla fördelningen av olika åtgärder på befolkningsgrupper, näringar eller motsvarande. Exempel på detta är utgiftsområden som ekonomisk trygghet vid ålderdom, ekonomisk trygghet för familj och barn samt samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande. Redovisningen skall emellertid visa fördelningen av statens/den offentliga sektorns *utgifter* och inte fördelningen av den nytta mottagarna får av verksamheterna. Bedöm-

---

[2] I denna promemoria används termen utgifter för att beteckna statens/den offentliga sektorns resursanvändning. I ett annat sammanhang bör ställning tas till om redovisningen skall vara utgiftsmässig (kontantmässig) eller kostnadsmässig så att exempelvis investeringsutgifter periodiseras som avskrivningar över investeringens livslängd (accrual basis).

ningar av mottagarnas nytta i förhållande till utgifterna bör självfallet göras, men det får ske i särskild ordning eller som kompletterande information.

Sammanfattningsvis skall redovisningen således ge en helhetsbild av samtliga offentliga utgifter, skatteavvikelser och vissa regleringar fördelade på utgifts- eller ändamålsområden med syfte att utgöra underlag för politiska beslut om medelstilldelning, beskattning, regleringar etc. Ett centralt syfte är därvid att minska risken att intressegrupper med hjälp av påtryckningar i olika instanser kan erhålla totalt sett större förmåner än statsmakterna och kommunerna önskar till följd av dålig samordning mellan olika delar av regeringskansliet, Riksdagen eller den övriga offentliga sektorn. Med detta politiska resursfördelningsperspektiv är det också naturligt att redovisningen skall avse utgifter, eller utgiftsekvivalenter, och inte samhällsekonomiska kostnader eller mottagarens nytta.

3 En sammanhållen redovisning av offentliga utgifter m.m.

Den offentliga verksamheten kan klassificeras efter olika grunder – i olika "dimensioner". Några sådana dimensioner presenteras i avsnitt 3.1. Därefter visas i avsnitt 3.2 en modell för sammanhållen redovisning av de offentliga utgifterna.

3.1 Olika klassificeringsgrunder

Politikens styrmedel

Utgångspunkten för avsnittet är en uppdelning av den statliga/offentliga verksamheten i transfereringar, överföringar in natura (i huvudsak offentlig konsumtion och offentliga investeringar), beskattning – där skatteavvikelserna är det som kan klassificeras som förmåner – samt regleringar inklusive tullar. Dessa fyra områden benämns i bilagan, i brist på bättre, statliga/offentliga *styrmedel*.

Den offentliga verksamhetens syften

Inom ekonomin brukar offentlig verksamhet delas upp efter ett antal syften, men uppdelningarna är inte alltid entydiga eller oomtvistade. En första nivå av offentlig verksamhet brukar kallas för "nattväktarstaten" eller "minimal role of government" (Se t.ex. Robert Inman: Markets, Governments and the "New" Political Economy. I Handbook of Public Economics II). Denna verksamhet omfattar i sin mest extrema form bara rättsväsen, försvar, polis etc. som är till för att skapa säkerhet och garantera invånarnas rätt till sin egendom (property rights).

Nästa ambitonsnivå för offentliga ingrepp är att korrigera s.k. marknadsmisslyckanden. Grundtanken är här att staten kan öka effektiviteten i ekonomin genom att tillhandahålla kollektiva varor (t.ex infrastruktur) eller subventionera verksamheter med positiva externa effekter (utbildning) eller begränsa verksamheter med negativa externa effekter (föroreningar). Några av dessa ingrepp, t.ex. tillhandahållade av grundläggande infrastruktur, är så vanliga att de av många räknas som en del av nattväktarstaten. Bland marknads-

misslyckandena kan också nämnas arbetslöshet och konjunktursvängningar som staten försöker motverka med stabiliseringspolitik. Ibland hänförs stabiliseringspolitiken till en egen kategori effektivitetsmotiverade ingrepp.

Den tredje nivån innebär att den offentliga sektorn också sätter upp fördelningspolitiska mål som uppfylls genom beskattning och inkomstöverföringar (i pengar eller in natura).

Det är ofta oklart om en verksamhet motiveras av effektivitets- eller inkomstomfördelningsskäl. Subventionerad sjukvård kan exempelvis både ses som en korrigering av en informationsbrist som leder till underskattning av sjukvårdens värde och som en inkomstutjämning. Motsvarande resonemang kan föras om idrottsstöd, barnomsorg m.m.

I SNS:s konjunkturrådsrapport för 1994 redovisas (s. 66) en indelning av de offentliga utgifterna som i stor utsträckning följer de ovan nämnda syftena.

En mer detaljerad indelning görs av Per Molander i Ds 1994:53 "Motiv för offentliga åtaganden". Där anges 8 motiv som bygger på samma välfärdsteoretiska grund och som – delvis med viss möda – kan fördelas på de ovan angivna tre syftena med offentlig verksamhet. Ibland anges "paternalism" , dvs. att politikerna vill påverka medborgarnas beteende för de sistnämndas "eget bästa", som ett eget syfte. Det hänförs dock här till fördelningspolitik.

Ändamål, utgiftsområden eller motsvarande

Det finns flera olika uppdelningar av statens eller den offentliga sektorns verksamheter. En grundläggande uppdelning speglas av Riksdagens uppdelning på utskott och regeringskansliets departementsindelning. Olika indelningar på "politikområden" används också.

För statistiska ändamål har SCB tillsammans med Riksrevisionsverket utarbetat "Svensk ändamålsindelning av den offentliga sektorns utgifter" (SCB: Meddelanden i samordningsfrågor 1987:3). Den grundas på den av FN fastställda indelningen av den offentliga sektorn, COFOG (Classification of the Functions of Government).

Riksdagsutredningen har presenterat ett förslag till ny ändamålsindelning av statsutgifterna. Den omfattar 26 stycken "utgiftsområden"

En grundtanke med den modell för rapportering som diskuteras nedan är att indelningen på ändamål eller motsvarande skall göras så att det blir möjligt att gruppera verksamheterna efter de ovan nämnda "syftena", från nattväktarstat till fördelningspolitik.

Staten eller offentlig sektor

Ett särskilt avgränsningsproblem skapas av att utredningen enligt direktiven skall behandla *statliga* subventioner. Skiljelinjen mellan statlig och annan offentlig verksamhet är ofta godtycklig och kan förskjutas genom riksdagsbeslut. Rätten att välja att tillhandahålla barnomsorg kan exempelvis tas ifrån kommunerna genom beslut av Riksdagen.

Mycket talar för att det är den konsoliderade offentliga sektorn som är den mest meningsfulla redovisningsnivån. Inom en sådan totalredovisning kan sedan beslutsansvarig nivå anges särskilt. För exempelvis barnomsorgen anges då att kommunerna har ansvaret för produktion och detaljutformning medan staten reglerar övergripande skyldigheter. Skulle en sådan helhetssyn på offentlig verksamhet inte vara möjlig eller önskvärd får vissa statliga verksamheter klassificeras som transfereringar till/reglering av övriga delar av offentlig sektor.

3.2 Modell för en sammanhållen redovisning

De fyra klassificeringsgrunder som presenterades i föregående avsnitt kan användas i en sammanhållen "förrmånsredovisning". Tanken är att bygga upp rapporteringen med en stomme i två dimensioner – som sedan kan brytas ned ytterligare. De båda grunddimensionerna är "styrmedel" och "ändamål/utgiftsområde". Den faktiska indelningen – dvs. klassificeringen av anslag och verksamheter – måste utarbetas efter en genomgång av hela statens/den offentliga sektorns anslag, verksamheter, skattesystem m.m. vilket ligger utanför ramen för denna bilaga. Sannolikt kan och måste dock uppdelningen samordnas med Riksdagens och regeringskansliets nomenklatur.

I tabellen bör vidare klassificieringen i syften göras genom att tabellen över ändamåls-/utgiftsområdena delas upp i tre delar; överst ändamål som ingår i nattväktarstaten, i mitten ändamål som innebär korrigering av marknadsmisslyckanden och nederst fördelningspolitiken.

Den fjärde klassificeringsgrunden kan tas om hand genom att redovisningen består av en tabell för staten och en tabell för den konsoliderade offentliga sektorn.

För att illustrera tekniken visas nedan en tabellmall som grundas på den av SCB och RRV utarbetade ändamålsindelningen, men som omgrupperats något. Tabellutkastet syftar bara till att illustrera tekniken. För att få fram en fungerande rapportering krävs ett omfattande arbete för att klassificera och sortera de offentliga verksamheterna.

Tabell 3.1 Samlad redovisning av statens/offentliga sektorns utgifter, skatteavvikelser och regleringar som innebär förmåner.

Ändamål	Styrmedel				
	Transferering	Skatteavvikelse	Offentlig kons./ Offentliga inv.	Summa	Reglering
I Nattväktarstaten					
Försvar					
Militärt försvar					
Civilt försvar					
Ekonomiskt försvar					
Adm. och forskning					
Samhällsskydd, rättsskipning					
Polisväsendet					
Brandväsen (ev. ej här)					
Rättsskipning					
Kriminalvård					
Adm. och forskning					
..					
..					
II Korrigering av marknadsmisslyckanden					
Utbildning, universitetsforskning					
Grundskola					
Gymnasium					
Eftergymnasial utbildning					
Kommunikationer					
Vägtransporter					
Spårbundna transporter					
..					
..					
III Fördelningspolitik m.m.					
Social trygghet					
Ekonomisk trygghet					
Inkomsttrygghet vid sjukdom					
Pensioner					
Arbetslöshetsunderstöd					
Barnfamiljsstöd					
Social omsorg					
Barnomsorg					
Åldringsomsorg					
..					
..					

4 Olika mått på offentliga utgifter och utgiftsekvivalenter

4.1 Inledning

Det finns åtminstone två ambitionsnivåer för rapporteringen av offentliga utgifter eller förmåner. Den första är att i princip bara förteckna att en åtgärd, t.ex. en reglering, gynnar en viss grupp. Den andra är att försöka mäta och kvantifiera i termer av utgifter eller utgiftsekvivalenter.

För regleringar och vissa slag av överföringar "in natura" – exempelvis statliga garantier – är det sannolikt nödvändigt att inskränka rapporteringen till en förteckning av åtgärderna. I vissa fall kan en sådan förteckning kompletteras med nyckeltal, beträffande exempelvis garantisystem influtna premier, utbetalade skadeersättningar och garanterade belopp. För transfereringar, skatteavvikelser och offentlig konsumtion[3] är däremot utgångspunkten att utgifterna-/utgiftsekvivalenterna skall kvantifieras.

Det finns många olika sätt att mäta omfattningen av transfereringar, skatteavvikelser och offentlig konsumtion. Vissa skillnader beror på var subventionen mäts (hos avsändaren eller mottagaren). Andra beror på vilken hänsyn som tas till följdeffekter av subventionerna – exempelvis ökade skatteintäkter eller snedvridningar av ekonomin. Mot den bakgrunden kan åtminstone följande möjliga mått identifieras:

Tabell 4.1 Olika mått på den offentliga verksamhetens utgifter, kostnader respektive nytta

Statens/offentliga sektorns bruttoutgift
Statens/offentliga sektorns statiska nettoutgift
Statens/offentliga sektorns dynamiska, kort- eller långsiktiga, nettoutgift
Mottagarens mottagna bruttobelopp
Mottagarens mottagna nettobelopp
Mottagarens betalningsvilja/nytta
Politikernas betalningsvilja/nytta
Samhällsekonomisk kostnad (kort- och långsiktig)

[3] I offentlig konsumtion inkluderas i det följande även offentliga investeringar.

Vilket mått som är lämpligast beror på vad det skall användas till. Det har redan fastslagits att en återkommande redovisning i första hand har syftet att ge en heltäckande bild av hur den statliga/offentliga verksamhetens utgifter fördelas på olika områden. En sådan redovisning bör vara utformad så att:

— redovisade belopp så nära som möjligt anknyter till den officiella redovisning som ligger till grund för anslagsbeslut, verksamhetsstyrning och kontroll
— beloppen så långt möjligt går att addera på ett meningsfullt sätt – uppgifterna så lite som möjligt påverkas av mer eller mindre godtyckliga bedömningar eller av tillfälliga faktorer

En sådan återkommande "basredovisning" ger dock i många fall alltför lite information om de i ekonomisk mening egentliga kostnaderna för den offentliga verksamheten eller om nyttan för mottagarna. Den behöver därför kompletteras med bl.a:

— nettokostnadsberäkningar som underlag för att bedöma effekterna av besparingsåtgärder
— fördelningsberäkningar för att klarlägga vilka som drar nytta av verksamheten – samhällsekonomiska beräkningar som underlag för avvägningar mellan exempelvis fördelningspolitik och tillväxt

Sådana mer detaljerade beräkningar kan dock sannolikt inte genomföras löpande utan får utarbetas vid behov.

I avsnitt 4.2 och 4.3 presenteras olika sätt att mäta utgifterna för transfereringar och offentlig konsumtion. I avsnitt 4.4 diskuteras hur redovisningen av skatteavvikelser och utgifter kan slås samman till en heltäckande rapportering.

4.2 Att mäta utgifter för transfereringar och offentlig konsumtion

Det finns i olika sammanhang behov av att få fram mått på omfattningen eller betydelsen av statens/den offentliga sektorns verksamheter. För det första måste det finnas uppgifter som uppfyller bokföringsmässiga och administrativa krav. Det krävs uppgifter om bruttoutgifter inom varje område för att det skall vara möjligt att upprätta budget och styra verksamheten. Nettobelopp är inte till-

räckliga för detta[4]. Det kan illustreras med Riksförsäkringsverket som inte kan påverka hur stor del av utbetalda pensioner som kommer tillbaka till statskassan ellr till kommunerna i form av skatt och som därför inte kan styras med hjälp av uppgifter om nettoutbetalningar. Genom att pensionsutbetalningar och skatteuppbörd separerats administrativt måste det också finnas en uppdelning av redovisningen på utbetalningar och skatteinbetalningar.

I officiella redovisningar, oavsett om de avser offentliga verksamheter eller företag, skall vanligtvis alla inkomster och utgifter, tillgångar och skulder redovisas brutto. Av bl.a. kontrollskäl är nettoredovisning inte tillåten. I Nederländerna är det exempelvis enligt uppgift i lag förbjudet för departementen att nettoredovisa inkomster eller utgifter.

Det andra behovet är att få underlag för att bedöma hur olika förändringar i de statliga verksamheterna påverkar budgetunderskottet och statens upplåningsbehov. I detta fall betraktas inte varje myndighet eller område för sig utan det intressanta är nettoeffekten på alla statliga/offentliga verksamheter sammantagna. Beräkningar av sådana nettobelopp innebär att det inte längre är fråga om ren bokföring utan i stor utsträckning om ekonomisk analys. Hur stora nettoutgifterna är beror nämligen i hög grad på individers och organisationers beteenden. Det innebär också att redovisningen blir osäkrare och beroende av de antaganden som görs om dessa beteenden. Ofta delas nettoberäkningar av detta slag upp på statiska, kortsiktiga och långsiktiga, beroende på i vilken utsträckning som det ingår antaganden om beteenden och beteendeförändringar (Se exempelvis Bensinskatteförändringars effekter, Rapport till ESO, Ds 1994:55)

Ett tredje syfte med beräkningarna är att bedöma statens/den offentliga sektorns anspråk på reala resurser i ekonomin. Det är då fråga om att vid given produktion i samhället beräkna hur stor del som konsumeras eller omfördelas av den offentliga sektorn.

Ett fjärde syfte med sådana mätningar är att försöka få fram ett mått på hur mycket de statliga åtagandena kostar i samhällsekonomiska termer. Här är produktionen inte längre given, utan jämförelsenormen är den potentiella produktionen, dvs. även produktion som uteblir på grund av de snedvridningar som den offentliga verksamheten leder till måste räknas som kostnad.

---

[4] Med bruttoutgift menas här den totala utgiften utan avdrag för ev. skatt som kan komma att betalas av den som får förmånen. Med nettoutgift menas bruttoutgiften minus vad som kommer tillbaka till staten/offentliga sektorn i form av skatt på förmånen. I andra sammanhang kan nettoredovisning innebära andra former av kvittning mellan utgifter och intäkter, t.ex. genom att vissa utgifter dras av från inkomsterna.

De samhällsekonomiska kostnaderna är ofta svåra att beräkna men är det mest (enda) relevanta måttet på den reala kostnad som den offentliga verksamheterna lägger på ekonomin. Medan nettoutgiften för en verksamhet visar hur mycket lägre den offentliga sektorns upplåningsbehov skulle bli om verksamheten upphörde så visar den samhällsekonomiska kostnaden hur mycket mer resurser som skulle finnas tillgängliga för andra ändamål. Den långsiktiga nettoutgiftskalkylen och en samhällsekonomisk beräkning grundas på likartade underlag. De måste båda beakta de offentliga systemens påverkan på de ekonomiska aktörernas beteenden.

4.3 Olika utgiftsmått

Det är i många fall relativt komplicerat att klarlägga hur olika utgifts- och kostnadsmått skall beräknas och vad de betyder. För att underlätta analys och förståelse konkretiseras framställningen på vissa punkter med exempel från en modellekonomi.

I princip alla mätningar av den offentliga sektorns ekonomi grundas på data som används i, kommer från, eller på något sätt är gemensamma med nationalräkenskapssystemet. Det kan exempelvis gälla uppgifter från den statliga eller kommunala redovisningen. En naturlig utgångspunkt är därför att ställa upp en enkel ekonomi utan utrikeshandel i nationalräkenskapstermer:

Tabell 4.2 En enkel tresektors ekonomi utan utrikeshandel

Näringsliv		Staten		Hushåll	
Produktion marknadspris	150	Indir skatter		Löner	40
- varuankn indir skatter	30	Varuankn	30	- inkomstkatt	16
Produktion producentpris	120	ej varuankn	1	Skattepliktiga transf.	30
- Förbrukning mottagarp.	70			-inkomstskatt transf.	12
Förädlingsv producentp.	50	Inkomstskatt	28	Skattefria transf	25
- Icke varuankn indir sk.	1	Sociala avgifter	13	S:a disponibel inkomst	67
Förädlingsv faktorpris	49	Företagsskatt	1		
Löner	25	S:a skatteink.	73	Privat konsumtion	55
Sociala avgifter	8				
Driftsöverskott brutto	16	Statlig konsumtion		Saldo=finansiellt spar.	12
Kapitalförslitning	12	Löner	15		
Företagsskatt	1				
Driftsöv. netto e skatt	3	Sociala avg.	5		
		Förbrukn varor	5		
S:a bruttospar (=3+12)	15				
		Transfereringar			
Investeringar	20	Skattepliktiga	30		
		Skattefria	25		
Saldo=finansiellt spar	-5	S:a utgifter	80		
		Budgetsaldo= finansiellt sp.	-7		

Minnesposter

Tillgång och användning av varor:		Slutlig användning:	
Tillgång:			
Bruttoproduktion till marknadspris	150		
Användning:			
Förbrukning	70		
Investeringar	20	Investeringar minus kapitalförslitning	8
Offentlig förbrukning	5	Offentlig förbrukning	5
Privat konsumtion	55	Privat konsumtion	55
Summa användning	150	Summa slutlig användning	68

Som referenspunkter kan det vidare vara lämpligt att klarlägga hur BNP beräknas i denna förenklade ekonomi:

BNP från produktionssidan:

	Förädlingsvärde faktorpris i näringsliv (Inkl hushåll, dvs ideella org+"övriga hushåll")	49
+	Off löner o soc avgifter (o kapitalförslitning)	20
=	BNP faktorpris	69
+	Ickevaruankn. indirekta skatter	1
=	BNP producentpris	70
+	Varuanknutna indirekta skatter	30
=	BNP marknadspris	100

BNP från användningssidan:

	Investeringar	20
+	Offentlig konsumtion	25
+	Privat konsumtion	55
=	BNP marknadspris	100

BNP från inkomstsidan:

	Löner	40
+	Sociala avgifter	13
+	Driftsöverskott minus kapitalförslitning	4
=	Nationalinkomst till faktorpris	57
+	kapitalförslitning	12
=	BNP till faktorpris	69

De olika måtten på statens utgifter kan illustreras med hjälp av modellen. Nedan ges exempel på hur bruttoutgifter och nettoutgifter kan beräknas. Det förs också en diskussion om andra mått, exempelvis samhällsekonomiska kostnader.

4.3.1 Bruttoutgifter

Bruttoutgifterna för statlig konsumtion och transfereringar är lätta att få fram i modellen. De beräknas som summan av statens utgifter i modellen på följande sätt:

Statlig konsumtion	25
Skattepliktiga transfereringar	30
Skattefria transfereringar	25
Summa bruttoutgifter	80

4.3.2 Omedelbara nettoutgifter

Statens nettoutgifter kan beräknas på flera olika sätt. De olika sätten kan klassificeras efter *hur lång tid* som beaktas efter den inititala offentliga utgiften. Här används en uppdelning på omedelbara, kortsiktiga och långsiktiga nettoutgifter. Det är i och för sig möjligt med ett oändligt antal sådana indelningar, men det kan vara lämpligt att inskränka framställningen till dessa tre klasser.

Med den omedelbara nettoutgiften menas bruttoutgiften med avdrag för vad som omedelbart flödar tillbaka i form av skatt. Det finns argument för att i denna nettoutgiftsberäkning även beakta eventuella utgiftsreduktioner i andra system. Av skäl som framgår

nedan är det dock lämpligt att i den ordinarie basredovisningen endast ta hänsyn till skatteåterflöden. Beräkningar av den omedelbara nettoutgiften skall endast inkludera sådana poster för vilka övergången från brutto- till nettoredovisning inte behöver bygga på osäkra antaganden om individernas beteende. Det innebär att den omedelbara nettoutgiften bara beräknas för de skattepliktiga transfereringarna. Den köpkraft som genom transfereringar tillförs individen uppgår till bruttobeloppet minus skatt. I princip bör denne därför inte bry sig om huruvida det på bidragsbeskedet anges ett högt bruttobelopp, avdrag för skatt och "att utbetala" eller bara ett skattefritt nettobelopp att utbetala. Som framgår bygger resonemanget på att skatten redan vid utbetalningen hålls inne i form av preliminärskatt. Skulle hela bruttobeloppet betalas ut och skatten betalas senare – kanske upp till något år senare – skulle det vara av betydelse om transfereringen beskattades eller inte, även om nettobeloppet efter skatt vore detsamma.

Motivet för att beräkna den omedelbara nettoutgiften är att göra det möjligt att jämföra statens utgifter mellan skattepliktiga och skattefria transfereringar. För att det skall vara fullständigt likgiltigt om transfereringarna är skattepliktiga eller ej krävs dock att individernas beteenden inte alls påverkas av vilken utformning som väljs. Detta villkor är sannolikt ofta inte helt uppfyllt. Motivet för att beskatta transfereringar är i själva verket att minimera oönskade beteendeeffekter. Om beskattade transfereringar – exempelvis sjukpenning – ersätts med skattefria kommer kompensationsgraden och därmed i detta fall individens benägenhet att sjukskriva sig att på ett svårförutsebart sätt variera beroende på marginalskatt. Det innebär att sjukpenningen kan medföra högre statsfinansiella och samhällsekonomiska utgifter om den är obeskattad än om den är beskattad.

I beräkningarna av de omedelbara nettoutgifterna bortses från den nyss nämnda potentiella skillnaden i beteendepåverkan mellan beskattade och skattefria transfereringar. Motivet är att de flesta transfereringar som ersätter inkomstbortfall i praktiken är skattepliktiga och att de flesta övriga transfereringar är skattefria. Incitamentseffekterna av om transfereringarna är skattepliktiga eller inte bör därför vara försumbara. De omedelbara nettoutgifterna för statens transfereringar kan då i modellekonomin beräknas som:

Skattepliktiga transfereringar brutto	30
- Skatt på transfereringarna	-12
Skattepliktiga transfereringar netto	18
Skattefria transfereringar (netto=brutto)	25
Summa nettoutgifter för transfereringar	43

4.3.3 Nettoutgifter inklusive påverkan på andra transfereringssystem

En näraliggande fråga som uppkommer i samband med förändringar i transfereringssystemen är hur dessa interagerar med varandra. Antag att de skattefria transfereringarna i modellekonomin är inkomstprövade. Det innebär att en nedskärning av de skattepliktiga transfereringarna orsakar både skattebortfall och höjda skattefria transfereringar. Den sistnämnda höjningen antas inträffa automatiskt och på en gång så att den kan klassificeras som en omedelbar effekt.

För att illustrera denna mekanism antas de skattefria transfereringarna öka med 25 procent av det bruttobelopp med vilket de skattepliktiga transfereringarna minskas. Nettobesparingen av att ta bort de skattepliktiga transfereringarna blir då:

Minskade skattepliktiga transfereringar brutto	30
Bortfall av skatt	-12
Ökade skattefria transfereringar	- 7,5
Nettobesparing	10,5

Exemplet visar att en besparingskalkyl måste ta hänsyn till påverkan på andra utgiftssystem än det som är aktuellt att skära ned. Beräkningar av hur mycket statens nettoutgifter skulle sjunka vid en minskning av olika transfereringar bör dock inte vara grunden för en heltäckande och kontinuerlig redovisning av de offentliga utgifterna. Orsakerna är flera. För det första blir varje sådan beräkning i hög grad beroende av de antaganden som den baseras på. Beräkningen är därför inte lämplig som "officiell redovisning" av nettoutgifterna, utan har mer karaktären av kompletterande – relevant men något osäkert – beslutsunderlag. För det andra är det inte möjligt att addera denna typ av nettoutgifter för olika transfereringar. Minskning av flera transfereringsslag samtidigt kan exempelvis ge lägre nettobesparingar än summan av nettotalen. Det beror på att utgifterna för de olika transfereringarna påverkar varandra på olika sätt. Det innebär att "grunduppgifterna" över detta slag av nettoutgifter inför varje beslut måste kompletteras med beräkningar över en sådan "interaktionskomponent".

4.3.4 Nettoutgifter för offentlig konsumtion

Mer komplicerat är det att beräkna omedelbara nettoutgifter för offentlig konsumtion. En sådan kalkyl kan ha ett renodlat stats-/offentlig-finansiellt perspektiv – och ge en bild av vilka besparingar

som olika nedskärningar ger – eller kan ta hänsyn till realekonomiska frågeställningar. Nettoutgiftsberäkningar över besparingsmöjligheter bör dock av skäl som redan framhållits inte ligga till grund för en reguljär "basredovisning" av den offentliga verksamheten och behandlas därför inte vidare i detta avsnitt.

Nettoutgiftsberäkningar med realekonomisk inriktning har som utgångspunkt de resurser som den offentliga sektorn tar i anspråk eller omfördelar. Transfereringarna netto visar hur mycket resurser – mätta som köpkraft i konsumentledet – som den offentliga sektorn i en statisk kalkyl omfördelar från skattebetalare till transfereringsmottagare. Dessa resurser mäts till marknadspris. Den offentliga konsumtionen kan i princip mätas på samma sätt. De offentliganställdas löner efter skatt visar hur mycket köpkraft som omfördelas från skattebetalare till offentliganställda. Det finns dock en stor skillnad mellan att erhålla köpkraften genom transfereringar och genom offentlig anställning. För att få lön från den offentliga sektorn måste individen som motprestation utföra ett arbete, vilket medför att han eller hon inte står till förfogande för arbete i den privata sektorn. I stället för att se på den köpkraft som omfördelas mellan individer kan man därför se på de produktionsfaktorer – dvs. den arbetskraft samt de varor och tjänster – som omfördelas mellan privat och offentlig sektor. Den offentliga sektorns inköpskostnad för produktionsfaktorerna blir då[5] ett mått på omfördelningen av reala resurser. En sådan beräkning bygger bl.a. på antagandet att arbetskraften skulle haft anställning i den privata sektorn om den inte varit anställd i den offentliga.

Ett problem med de ovan diskuterade beräkningarna av statens nettoutgifter för transfereringar och konsumtion är att de mäts i olika "prisnivåer", dvs. de belastas med olika många skattepåslag. Ett synsätt är då att den privata konsumtionen genom att den är momsbelagd belastas med ett skattepåslag mer än den offentliga. En möjlighet att få jämförbarhet blir då att räkna bort momsen från transfereringarnas nettoutgift för att denna skall bli uttryck i "faktorprisnivå". En kalkyl över statens omfördelning av reala resurser i vår modellekonomi skulle då få följande utseende:

[5] Under förutsättning att arbetskraften och de övriga resurserna har samma värde i privat och offentlig sektor.

Summa nettoutgift för transfereringar (se ovan)	43
- Moms därpå	- 8,8
Transfereringar "mätta till faktorpris"	34,2
Offentliga löner + sociala avgifter	20
Offentlig förbr. av varor och tjänster	5
– Moms därpå	-1
Summa statliga resursanspråk till faktorpris	58,2
BNP till faktorpris	69
Statens resursanspråk i relation till BNP	84,3%

Detta tal kan jämföras med det oftast använda, nämligen statliga bruttoutgifter i procent av BNP till marknadspris:

Offentliga utgifter (brutto)	80
BNP till marknadspris	100
Statens resursanspråk i relation till BNP	80%

Ett problem med ovanstående mått är att de statliga resursanspråken hänför sig till olika led i produktionsprocessen. Det innebär att om dessa resursanspråk adderas så blir resultatet svårtolkat. En konsekvens är att statens totala resursanspråk mätt på detta sätt teoretiskt kan överstiga 100 procent av BNP. Om som ett extremfall inkomstskatten sätts till 100 procent – i stället för 40 procent som i modellekonomin ovan – och hela köpkraften som en konsekvens tilldelas hushållen i form av transfereringar så uppgår statens resursanspråk mätt till faktorpris till 117 procent av BNP. Mätt till marknadspris uppgår statens resursanspråk till 126 procent av BNP.

Allvarligare för tolkningen än dessa extremresultat är dock att den offentliga sektorns omfattning i procent av BNP står i ett svårförutsebart förhållande till skattesatser, offentlig konsumtion och andra faktorer som är av stor betydelse för samhällsekonomins funktionssätt. Detta kan illustreras med två tabeller. Tabellerna bygger på den ovan redovisade modellekonomin där inkomstskattesatsen och andelen statligt sysselsatta varierats.

De indirekta skatterna och de sociala avgifterna antas utgå med fasta procentsatser, 25 resp. 32 procent beräknade som påslag. Vidare antas fasta inputkoefficienter i näringslivet, fast företagsskattesats på 25 procent, ett konstant statligt underskott i procent av statsinkomsterna och att de skattepliktiga transfereringarna hela tiden uppgår till 30 i absoluta tal. Streck i tabellerna innebär att statens inkomster under ovan nämnda restriktioner inte räcker till att täcka utgifterna.

Tabell 4.3 Offentlig sektor till faktorpris i procent av BNP vid olika skattesatser och storlekar på den offentliga sektorn

	Andel sysselsatta = Andel av lönesumman i offentlig sektor i procent										
	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Inkomstskattesats i procent											
0	72	70	67	65	-	-	-	-	-	-	-
20	81	79	77	75	73	-	-	-	-	-	-
40	91	89	88	86	84	82	-	-	-	-	-
60	100	99	98	96	95	94	92	90	-	-	-
80	110	109	108	107	106	105	104	103	101	-	-
100	119	119	118	117	116	116	115	114	113	-	-

Tabell 4.4 Offentliga utgifter brutto i procent av BNP till marknadspris vid olika skattesatser och storlekar på den offentliga sektorn

	Andel sysselsatta = Andel av lönesumman i offentlig sektor i procent										
	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Inkomstskattesats i procent											
0	55	54	52	51	-	-	-	-	-	-	-
20	67	66	66	65	64	-	-	-	-	-	-
40	79	79	79	80	80	81	-	-	-	-	-
60	91	92	93	94	96	98	100	102	-	-	-
80	103	105	107	109	111	115	118	122	128	-	-
100	115	117	120	123	127	131	137	143	150	-	-

Tabellerna visar tydligt hur svårtolkade procenttalen är. Antag att utgångspunkten är en ekonomi med en inkomstskattesats på 40 procent och där 10 procent av arbetskraften arbetar åt staten. Statens andel blir då 89 procent av BNP till faktorpris och 79 procent av BNP till marknadspris, när mätningen görs på de sätt som presenterats ovan. Antag att inkomstskatten höjs till 60 procent och statens andel av sysselsättningen till 50 procent. Statens andel av BNP till faktorpris ökar då, trots de drastiska ingreppen i ekonomin, med endast fem procentenheter till 94 procent. I procent av BNP till marknadspris ökar statens andel med 19 procentenheter till 98 procent.

Dessa enkla kalkyler visar hur svårtolkade aggregerade mått på den offentliga sektorns storlek är. Det finns därför anledning att rekommendera stor försiktighet vid användningen av dem. Därtill visar genomgången att det behöver utarbetas en uppsättning relevanta och tillförlitliga *nyckeltal för offentlig sektor*. Sådana nyckeltal bör omfatta skattekvoter, utgiftskvoter, skuldberäkningar m.m. som görs mer jämförbara såväl över tiden som mellan länder genom att skillnader

i bl.a. skatte- och transferingssystem beaktas[6]. Därigenom skulle bättre jämförbarhet kunna erhållas mellan länder som har skattefria respektive skattepliktiga transfereringar eller transfereringar resp. skattelättnader. I ett sådant nyckeltalsprojekt skulle kunna delta nationalekonomer, redovisningsexperter och finansmarknadsrepresentanter. Bland annat eftersom stater är minst lika viktiga låntagare som företag bör det finnas lika stora behov av nyckeltal grundade på nationalräkenskaper som av nyckeltal för företag.

Självfallet är de resultat av räkneövningarna som visas i tabellerna beroende av vilka antaganden som görs om ekonomins reaktioner på de statliga ingreppen. Detta ökar dock snarare än minskar behovet av försiktighet vid tolkningen av procenttalen.

Slutsatsen är att stommen i en löpande basredovisning av statliga/offentliga utgifter eller subventioner måste utgöras av bruttobelopp. I en sådan basredovisning kan ingå uppgifter om omedelbara nettoutgifter för skattepliktiga transfereringar. Accepterandet av en sådan nettoredovisning skulle då grundas på en konvention, snarare än en från samhällsekonomiska grunder härledd redovisningsprincip. En sådan konvention motiveras av att beskattningen är en del av transfereringssystemet och att utgifterna därför bör redovisas såväl brutto som netto.

Andra uppgifter om nettoutgifterna för den offentliga sektorn, t.ex. i form av olika nyckeltal, bör utarbetas som komplement till den löpande redovisningen. Det är särskilt angeläget då en bruttoredovisning i hög grad påverkas av exempelvis hur stor rundgången i de offentliga systemen är. Det innebär också att även om en statlig/offentlig förmånsredovisning är heltäckande så är totalsiffrorna svåra att tolka. Redovisningens främsta uppgift blir därför att tillåta jämförelser mellan ändamål/politikområden som omfattar alla statliga/offentliga verksamheter.

4.3.5 Kortsiktig och långsiktig nettoutgift, samhällsekonomisk kostnad m.m.

Det har redan konstaterats att de mått som bör användas i redovisningen är bruttoutgifter samt för skattepliktiga transfereringar omedelbara nettoutgifter. Övriga utgiftsmått är därför av begränsat intresse för "basrapporteringen" och behandlas således kortfattat.

En möjlig gränsdragning mellan kortsiktig och långsiktig nettoutgift kan baseras på om hänsyn tas endast till följdeffekter på ekono-

[6] Vissa sådana beräkningar finns redovisade i ESO-rapporten "Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder" Ds 1994:133

mins efterfrågesida eller om även effekter på utbudssidan beaktas. Med denna uppdelning kan den *kortsiktiga nettoutgiften* exempelvis beräknas med hjälp av en traditionell keynesiansk multiplikatorkalkyl, grundad på någon variant av IS-LM-modellen. Med hänsyn till bilagans inriktning redovisas emellertid inte någon sådan här.

Beräkningar av statens/den offentliga sektorns *långsiktiga nettoutgifter* måste i princip bygga på simuleringar av en modell över den svenska ekonomin. För närvarande torde det bara vara Konjunkturinstitutet som har någon sådan modell. En nackdel med institutets modeller är dock att de beskriver ekonomin på en i förhållande till budgetarbetet starkt aggregerad nivå. Skillnader mellan olika slag av offentliga utgifter fångas därför inte upp av modellen. Modellresultaten bör därför i många fall kompletteras med mer detaljerade beräkningar. Som ett alternativ till den ovan nämnda multiplikatorkalkylen kan även den kortsiktiga nettoutgiften beräknas med hjälp av modellsimuleringar.

De *samhällsekonomiska kostnaderna* kan också beräknas genom modellsimuleringar. I princip kan samma simuleringar användas som ligger till grund för att beräkna statens/ den offentliga sektorns långsiktiga nettoutgifter. Det finns dock avgörande skillnader när det gäller sammanställningen och tolkningen av simuleringsresultaten. Vid beräkning av de långsiktiga nettoutgifterna så jämförs statens nettoutgifter mellan två alternativ – exempelvis med och utan räntebidrag till bostadsbyggande. Vid beräkning av de samhällsekonomiska kostnaderna jämförs i stället skillnaden i total välfärd mellan olika alternativ – den kan teoretiskt och under vissa förutsättningar mätas som skillnader i summan av producent- och konsumentöverskott. Under vissa ytterligare villkor kan välfärdseffekten vidare approximeras med påverkan på produktionen, exempelvis mätt som BNP.

Vid beräkningar av de samhällsekonomiska kostnaderna behövs mått på betalningsvilja i en eller annan form. För marknadsprodukter kan betalningsviljan härledas från ekonometriskt skattade efterfrågefunktioner medan andra metoder måste användas för kollektiva varor och andra delar av den offentliga sektorns produktion som inte säljs på en marknad. En möjlighet är att genom olika enkätmetoder eller experiment försöka kartlägga betalningsviljan. En intressant användning av sådana uppgifter skulle kunna vara att beräkna kvoten mellan den offentliga sektorns nettoutgift och mottagarens betalningsvilja. Varje sådan kvot som överstiger ett borde då kräva en särskild motivering.

En partiell beräkning som ganska ofta brukar göras är att ange de samhällsekonomiska kostnaderna för de skattemedel som finansierar de offentliga verksamheterna. Kalkyler tyder på att varje indragen skattekrona i genomsnitt orsakar en extra samhällsekonomisk kostnad

– s.k. excess burden – på 0,3 kr, dvs. en sammanlagd samhällsekonomisk kostnad på 1,3 kr per krona. Med utgångspunkt från beskattningens samhällsekonomiska kostnader bör den i föregående stycke nämnda kvoten mellan nettoutgift och betalningsvilja inte överstiga 0,77 (=1/1,3).

Beräkningar över långsiktiga nettoutgifter eller samhällsekonomiska kostnader måste alltid utformas med hänsyn till vad de skall användas till. Valet av jämförelsenorm är helt avgörande för resultaten. Det innebär bl. a. att sådana beräkningar inte är meningsfulla om de skall omfatta hela eller väsentliga delar av den offentliga sektorn. Hur stor är exempelvis den samhällsekonomiska kostnaden för rättsväsen och polis? Om jämförelsenormen är att det inte skulle finnas några sådana funktioner medför de helt säkert inte en netto*kostnad*, utan en netto*intäkt*. Andra jämförelsenormer – exempelvis privat polis etc. – skulle kunna ge andra resultat, men valet av jämförelsenorm är då å andra sidan mycket godtyckligt.

4.4 Sammanslagning av utgifter och skatteavvikelser

Hur och varför skatteavvikelser (tax expenditures) beräknas inom ramen för den tänkta rapporteringen behandlas i andra delar av utredningen. Här skall endast diskuteras om skatteavvikelser kan adderas med statliga/offentliga bruttoutgifter eller omedelbara nettoutgifter och hur den resulterande summan i så fall skall tolkas.

Skatteavvikelser defineras som skillnaden mellan faktiskt skatteuttag och ett normskatteuttag. För att konkretisera resonemangen kan som en utgångspunkt antas att en femtedel av hushållen i den modellekonomi som visades i tabell 4.2 till följd av en skatteavvikelse – således inte p.g.a. exempelvis ett grundavdrag då detta räknas som en del av normen – betalar 20 procent inkomstskatt och att de övriga fyra femtedelarna betalar 45 procent. Den genomsnittliga skattesatsen är således 40 procent medan normskattesatsen, från vilken skatteavvikelsen beräknas, här antas vara 45 procent. Vidare antas att "låg-" respektive "högskattehushållen" alla har samma lön och bidragsinkomster.

Om den offentliga konsumtionen lämnas utanför kan subventionsredovisningen utformas på följande sätt:

Skattepliktiga transfereringar brutto	30
Skattefria transfereringar (netto=brutto)	25
Summa bruttoutgift för transfereringar	55
Skatteavvikelse avseende lön ((1/5*(0,45-0,20))*40)	2
Skatteavvikelse avs. transfereringar ((1/5*(0,45-0,20))*30)	1,5
S:a bruttoutgift för transfereringar och skatteavvikelser	58,5
– Skatt på transfereringar (0,45*30)	13,5
S:a nettoutgift för transfereringar och skattavvikelser	45

Observera att någon skatteavvikelse inte beräknats för de skattefria transfereringarna i detta exempel, i motsats till vad som gäller i betänkandets huvudtext och i bilagan om skatteavvikelser.

Nettoutgiften uppgår således till nettoutgiften för transfereringar plus skatteavvikelsen för lön. Nettningsförfarandet innebär att skatteavvikelserna för transfereringar på 1,5 exakt balanseras av att posten skatt på transfereringar blir 13,5 vid 45 procent skatt mot 12 vid 40 procent skatt, dvs. 1,5 högre.

Frågan är nu hur dessa tal skall tolkas. En näraliggande tolkning är att nettoutgiften visar hur mycket extra köpkraft som i ett helt statiskt perspektiv tillförs hushållen i form av transfereringar och skattelättnader vid jämförelse med – det egentligen irrelevanta – alternativet att skattesatsen skulle vara 45 procent för alla och att transfereringarna drogs in. Bruttoutgiften visar på motsvarande sätt den statiska bruttoutgiften för transfereringar och skatteavvikelser.

Båda måtten kan underförstått sägas bygga på antagandet att skatteavvikelserna är substitut för transfereringar. Det som komplicerar bilden är att om detta synsätt accepteras så kommer totalsumman av de statliga förmånerna att inkludera transfereringar som faktiskt inte finns, men som skulle finnas i ett system där alla "hushållens förmåner" redovisades på utgiftssidan. Det kan också hävdas att synsättet bygger på att staten har "rätt" att beskatta hushållen med en viss skattesats – i detta fall 45 procent – men av fördelningspolitiska eller andra orsaker avstår från delar av denna rätt. Detta mer värdeladdade synsätt kommer dock inte att utvecklas i denna bilaga.

En slutsats av genomgången i detta avsnitt är att totalsumman av skatteavvikelser och offentliga utgifter är svår att tolka och svår att ge ett teoretiskt meningsfullt innehåll. Problemet kan illustreras med ett exempel. Jämför två ekonomier. Den ena har ett skattesystem som har hög normalskattesats och många undantag och den andra en lägre men

enhetlig normalskattesats. Ekonomierna har samma skatteintäkter och lika stora transfereringar och samma inkomstfördelning. Trots att de ekonomiskt sett är identiska så blir summan av offentliga utgifter och skatteavvikelser större i den första ekonomin. Det innebär dock inte att summan behöver vara betydelselös inför politiska beslut om att exempelvis förstärka statsbudgeten. Såväl skatteavvikelser som statliga utgifter kan ju elimineras för att förbättra statsfinanserna. En annan viktig roll för sammanslagna uppgifter om transfereringar, offentlig konsumtion och skatteavvikelser är, som nämndes redan inledningsvis, att utgöra underlag vid jämförelser mellan olika utgifts- eller ändamålsområden. Med hjälp av sådana uppgifter blir det lättare att göra avvägningar mellan det offentligas insatser på olika sådana områden eller delar därav.

4.5 Avslutande kommentar

De mått som diskuterats i kapitlet har främst syftat till att mäta statens/den offentliga sektorns utgifter på olika sätt. Det finns givetvis även andra utgångspunkter. En sådan är i vilken utsträckning individer, företag eller grupper gynnas eller missgynnas av den offentliga verksamheten. Detta kan vid behov illustreras med hjälp av fördelningsstudier. En form av fördelningsstudier är sådana som beräknar nettoresultatet av all beskattning och transfereringar. De är dock förknippade med det grundläggande problemet att det inte är möjligt att bestämma vilka skatter som finansierar transfereringar och vilka som finansierar övriga ändamål, främst offentlig konsumtion. Om transfereringarna exempelvis anses vara finansierade med mervärdesskatt eller med inkomstskatt har stor betydelse för utfallet av sådana fördelningsstudier. Vore det möjligt att fördela både transfereringar och offentlig konsumtion på mottagare skulle denna typ av "nettofördelningskalkyl" bli mera meningsfull. Vissa delar av den offentliga konsumtionen är dock omöjliga att fördela på annat än schablonmässigt sätt – det gäller främst kollektiva varor som exempelvis försvar – medan det för andra delar som i och för sig konsumeras individuellt saknas uppgifter om vilka som utnyttjar dem – det gäller exempelvis sjukvård, omsorg m.m. Ett försök att fördela den offentliga konsumtiomen på mottagargrupper redovisas i ESO-rapporten "Fördelningseffekter av offentlig konsumtion" Ds 1994:86.

5 Möjliga avgränsningar av subventionsbegreppet

5.1 Inledning

Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet subvention. Enligt allmänt språkbruk betyder subvention *understöd* eller *bistånd*. En subvention skulle med den utgångspunkten vara varje överföring av kontanter eller naturaförmåner, exempelvis offentliga tjänster, som sker utan vederlag eller mot en betalning eller annan motprestation som understiger de överförda kontanternas eller naturaförmånernas värde. En redovisning av subventionerna skulle då motiveras av dels behovet att få ett samlat grepp om de offentliga utgifterna för understöd i vid mening, dels behovet av att kartlägga de resulterande fördelningseffekterna. Med det politiska beslutsperspektiv som anlagts bör en sådan redovisning återge fördelningen av statens/-den offentliga sektorns utgifter (utgiftsekvivalenter) och inte fördelningen av mottagarnas nytta. Den sistnämnda är dessutom under alla omständigheter mycket svår att mäta. Med det nu anlagda synsättet blir alla transfereringar till hushåll och företag, alla skatteavvikelser samt en stor del av de offentliga tjänsterna och regleringarna att betrakta som subventioner. De skulle således omfatta hela den offentliga sektorn utom nattväktarstaten, infrastruktur, skatteförvaltning, statsskuldräntor m.m.

Ett något annat synsätt är att subventioner är alla överföringar som *påverkar mottagarens beteende* i någon riktning. Med en vid tolkning kommer även med detta synsätt i stort sett alla överföringar att klassificeras som subventioner. Som exempel kan nämnas att bostadsbidrag påverkar bostadskonsumtionen, i princip alla socialförsäkringsersättningar påverkar arbetsutbudet, tillhandahållandet av offentliga tjänster till priser under marknadspriserna påverkar både konsumtion och möjligheterna till privat produktion etc. Även med detta synsätt skall subventionerna utifrån det angivna policyperspektivet mätas som statens/den offentliga sektorns utgifter, och inte som samhällsekonomiska snedvridningskostnader eller liknande.

Snävare tolkningar än de ovan föreslagna är möjliga – t.ex. att subventioner bara skall utgöras av transfereringar eller bara av åtgärder som *syftar* till att påverka mottagarens beteende. Sådana preciseringar innebär dock delvis gotyckliga avgränsningar som kan

ge utrymme för politiska påtryckningar att förändra subventionsdefinitionen.

Huvudproblemet med att definiera vissa utgifter eller aktiviteter som subventioner är att de ofta kan ersättas av andra utgifter eller åtgärder som ligger utanför subventionsbegreppet. En sådan ordning innebär uppenbara risker. Om statsmakterna exempelvis generellt har en mer restriktiv inställning till subventioner än till andra åtgärder kan valet av subventionsbegrepp medföra olika former av snedvridningar av de politiska besluten och av samhällsekonomin. Värdet som ny beslutsdimension och pedagogiskt begrepp urholkas naturligtvis också. Det är således viktigt att subventionerna kan avgränsas så att det åtminstone inte finns *nära* substitut som inte klassificeras som subventioner.

Internationellt finns det några exempel på olika definitioner av subventioner. I Nederländerna definieras subventioner som *bundna transfereringar* (som avser att stödja *särskilda syften)*, t.ex. bostadssubventioner eller FoU-bidrag, medan allmän inkomstförstärkning som socialbidrag inte ingår. (A bound income – or capital transfer – payment (without something done in return) of central government to persons, organisations etc. in the Netherlands). Motiven för att det i Nederländerna skapades en sådan definition var dels ett uppdrag från parlamentet att undersöka missbruk av subventioner, dels en strävan att skapa verktyg för rationella nedskärningar av den offentliga budgeten. Enligt uppgift från en tjänsteman vid det Nederländska finansdepartementethar subventionsrapporteringen dock numera spelat ut den sistnämnda rollen, delvis p.g.a. att den smala definitionen av subventioner gör att det rör sig om förhållandevis begränsade belopp. Departementet anser sig numera ha andra och bättre metoder för prioritering vid en stram budgetpolitik.

Subventioner som kartläggs i handelspolitiska sammanhang är vad gäller mottagare begränsade till sådana subventioner som går till företag. Däremot används vida defintioner när det gäller vilka transfereringar eller överföringar in natura som skall ingå. En sådan vid definition av begreppet statlig/offentlig subvention som grundas på GATT:s subventionsdefinition är:

"— varje överföring från staten/den offentliga sektorn i form av bidrag, lån, riskkapital,
— varje potentiell överföring av nyss nämnda resurser till följd av garantier eller liknande,
— ej inkasserade offentliga inkomster, t.ex. i form av räntefria skattekrediter,
— tillhandahållande av offentliga tjänster eller varor, utom infrastruktur, och köp av varor eller tjänster eller

— inkomst- eller prisstödssystem som medför att det uppkommer en förmån."

Det är värt att notera att denna defintion inte skiljer mellan överföringar som syftar till att påverka individers eller företags beteenden och överföringar som bara syftar till att påverka inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Enligt vissa definitioner är en transferering, reglering eller motsvarande en subvention till företag om företagets priser eller vinster påverkas. I huvudsak överensstämmer denna definition med GATT:s. Transfereringar eller andra förmåner som bara leder till ökad resursanvändning i företaget skulle dock klassificeras som stöd enligt GATT:s definition men inte enligt definitionen som bygger på att priser eller vinster påverkas.

I den subventionsrapportering som upprättas i Tyskland förefaller främst ingå subventioner som mer direkt kan snedvrida konkurrensen mellan företag. En illustration av detta är att i den tyska Subventionsbericht summan av transfereringar och skatteutgifter vilka klassificeras som subventioner beräknas uppgå till mellan en och två procent av BNP. Den sammanställning som görs i Finland omfattar däremot betydligt större områden och belopp – exempelvis transfereringar till hushåll. Transfereringarna motsvarar här ca 20 procent av BNP och skatteavvikelserna ca 10 procent av BNP.

I avsnitten 5.2 – 5.5 diskuteras med utgångspunkt från en bred definition av subventionsbegreppet den offentliga sektorns fyra "styrmedel", dvs. transfereringar, skatteavvikelser offentlig konsumtion och regleringar. I det avslutande avsnitt 6 presenteras slutligen ett förslag till subventionsdefinition.

5.2 Transfereringar

Med en transferering menas en utbetalning utan krav på motprestation som går från offentliga sektorn till hushåll, företag, kommuner, utlandet eller motsvarande. I de fall utbetalningen kräver vissa motprestationer utgör transfereringen skillnaden mellan utbetalningen och motprestationens värde.

Som redan nämnts behöver en transferering inte alltid automatiskt anses som en subvention. Enligt vissa definitioner betecknas exempelvis en transferering som en subvention bara om den syftar till att *styra någons beteende*. Enligt andra definitioner skall transfereringen påverka priser eller vinster för att klassificeras som subvention till företag. Det kan med den sistnämnda definitionen finnas fall då en transferering till ett företag inte anses vara en subvention till detta företag men däremot utgör en subvention till

någon annan mottagare. Ett exempel kan vara transfereringar till ett företag för att de skall nyanställa eller behålla arbetskraft. Om dessa transfereringar i sin helhet används av företaget till att täcka ökade kostnader så utgör de inte subventioner till detta företag. De innebär däremot förmåner för de personer som utan transfereringarna skulle varit arbetslösa och bör därför klassificeras som subventioner till dem.

Ett särskilt metodproblem – oavsett hur stor del av transfereringarna som definieras som subventioner – är vilken nivå på transfereringarna som skall anses innebära att det inte förekommer några subventioner. En enkel utgångspunkt är att hela beloppet utgör subventioner. Särskilt vid breda definitioner av subventionsbegreppet är detta synsätt principiellt problematiskt. Skulle alla transfereringar tas bort så skulle också finansieringsbehoven – dvs. beskattningen – minska. Antag att barnbidragen ökar med en miljard och att det samtidigt är nödvändigt att öka beskattningen för att finansiera bidragshöjningen – varav en halv miljard bärs av barnhushållen. Är då subventionsökningen en miljard eller en halv miljard? Av bl.a. praktiska skäl kan i en löpande subventionsredovisning dock inte delar av finansieringen dras bort på det sätt som nyss antytts. Sådana kompletterande beräkningar bör däremot göras vid exempelvis fördelningsstudier.

Ett annat viktigt problem är klassificeringen av de offentliga socialförsäkringssystemen – inkl. arbetslöshetsförsäkringen som formellt inte hör till socialförsäkringarna. Här betalar de försäkrade och deras arbetsgivare en avgift som finansierar försäkringsersättningarna. Teoretiskt kan dessa system klyvas i två delar – en försäkringsmässig (aktuarisk) del utan subventioner och en resterande "bidragsdel" som innehåller de egentliga subventionerna. I praktiken finns det dock inte någon given norm för hur ett försäkringsmässigt system skall vara utformat – olika former av korssubventionering förekommer t.ex. även i kommersiella försäkringar. En möjlighet är att socialförsäkringarna inkluderas i subventionsbegreppet men särredovisas. Skulle det statliga engagemanget i de försäkringsmässiga delarna minska kraftigt – t.ex genom en överflyttning till arbetsmarknadens parter – skulle de dock kunna exkluderas. Åtminstone gäller det redovisningen av dem som transfereringssubventioner. Däremot skulle en redovisning som reglering kunna bli aktuell.

En omläggning av finansieringen från arbetsgivaravgifter till egenavgifter behöver inte i sig aktualisera någon ändring av klassificeringen. I båda fallen bärs utgifterna av löntagarna, oavsett vad avgifterna formellt kallas.

En möjlig slutsats är att om transfereringar till hushåll skall ingå i redovisningen av de offentliga subventionerna så bör alla system inkluderas. Rapporteringen bör då också delas upp så att de mest

försäkringsmässiga inslagen – t.ex. sjukpenningen – redovisas för sig och bidragsdelar – t.ex. föräldrapenningen – för sig. I en förfinad analys kan sjukpenningen i sin tur delas upp i en försäkringsmässig del – där utbetalningarna täcks av aktuariskt beräknade sjukförsäkringsavgifter – och en subventionsdel som då utgör resten av utbetalningarna.

Mot bakgrund av att den redovisning som nu är aktuell skall omfatta subventioner till alla mottagare och inte bara företag så bör alla transfereringar här ingå i subventionsredovisningen – med den nyss nämnda uppdelningen på försäkringsmässiga och övriga transfereringar. Mycket talar också för att kollektivt avtalade försäkringsförmåner bör visas i form av minnesposter, som underlag för samlade bedömningar av olika gruppers inkomsttrygghet m.m. Statligt reglerade försäkringar – exempelvis trafikförsäkringen – bör självfallet redovisas under rubriken regleringar.

Om rapporteringen inte avser den konsoliderade offentliga sektorn utan endast staten blir en annan viktig fråga hur transfereringar till andra delar av den offentliga sektorn skall behandlas. En rimlig slutsats är att öronmärkta bidrag bör klassificeras efter vad används till – eventuell skillnad mellan vad de destineras till och vad de faktisk används till bör också noteras – medan generella bidrag redovisas under egen rubrik – eventuellt med fördelningen av (de bidragstagande) kommunernas utgifter som minnespost.

På motsvarande sätt är det svårt att se någon annan möjlighet än att redovisa bistånd till andra länder under en egen rubrik, uppdelat på något för beslutsfattarna relevant sätt.

Ett möjligt synsätt är att transfereringar som hänför sig till nattväktarstaten inte skall betraktas som subventioner. Det kan gälla bidrag till grundläggande infrastruktur – t.ex. till kommunala vägar – eller säkerhetspolitiskt motiverat bistånd till andra länder.

Till transfereringar kan också räknas vissa statliga inköp. I princip utgörs subventionerna i detta fall av ett överpris för de köpta varorna eller tjänsterna. I vissa fall kan dock det överenskomna priset formellt hävdas vara marknadsmässigt, men själva inköpet till stor del motiveras av att man vill stödja säljaren. Exempel på det sistnämnda kan kanske vara beställningar från försvaret till svensk industri. Enligt de numera gällande reglerna för offentlig upphandling, som delvis utgör en anpassning till EU:s krav, skall dock offentliga upphandlingar alltid göras från den som erbjuder det lägsta priset. Undantag får endast göras om leverantörer med högre pris kan visas erbjuda varor eller tjänster som i något avseende är så överlägsna att det motiverar det högre priset.

5.3 Överföringar in natura (offentlig konsumtion)

Offentliga sektorn tillhandahåller en mängd tjänster och vissa varor till priser som ligger under såväl produktionskostnaden som marknadspriset. Sjukvård och omsorg är viktiga exempel, men också rättsväsen, försvar, infrastruktur m.m. Mycket talar för att transfereringar och offentlig produktion i princip bör klassificeras på enhetliga grunder. Ett skäl är att de i många fall är mer eller mindre utbytbara. Höga barn-/vårdnadsbidrag eller låga daghemstaxor, höga pensioner eller billig äldreomsorg, bidrag och skattelättnader till låginkomsttagare eller subventionerad sjukvård, kultur, kollektivtrafik etc. är exempel på betydelsefulla avvägningar mellan transfereringar och offentliga tjänster.

Ett praktiskt problem som uppkommer om offentlig konsumtion räknas som subventioner är att den ofta är svårare att fördela på mottagargrupper än transfereringarna. Vissa slag av offentlig konsumtion kan till och med vara svåra att fördela på ändamål/utgiftsområden – t.ex. fördelningen av sjukvård på omvårdnad av äldre och övrig sjukvård. Det bör dock i de flesta fall vara möjligt att åtminstone översiktligt fördela konsumtionen på ändamål.

En stor del av den offentliga konsumtionen avser nattväktarstatens verksamheter som endast med svårighet kan klassificeras som subventioner. Det finns därför argument för att en subventionsredovisning inte skall innefatta dessa verksamheter.

Ett alternativt sätt att definiera subventionerad verksamhet är att alla tjänster eller varor som staten/den offentliga sektorn tillhandahåller och som – teoretiskt – skulle kunna utbjudas på en marknad innebär en subvention. Bortsett från att det finns stort utrymme för olika tolkningar av vilka uppgifter som en marknad skulle kunna sköta så innebär ett sådant synsätt att en stor del av den offentliga verksamheten skulle anses utgöra subventioner. Det gäller vård, omsorg, delar av skolan m.m.

Utöver offentlig konsumtion finns stöd in natura som mer uppenbart utgör subventioner, exempelvis tillhandahållande av mark till underpris.

Till stöd in natura kan vidare räknas icke marknadsmässiga lån, koncessioner som ges på icke marknadsmässiga villkor, kapitaltillskott och garantier. Särskilt problematiska är därvid de icke-formella men implicita garantier som finns för exempelvis betalningssystemet. Antagligen kan subventionsutgifterna för sådana system, och för garantier över huvud taget, bara mätas när det sker utbetalningar. Subventionerna utgör i dessa fall skillnaden mellan utbetalda grantiersättningar och inbetalda garantiavgifter.

5.4 Skatteavvikelser

En skatteavvikelse definieras som en avvikelse från ett "normskatteuttag". Normen är vanligen det huvudsakliga skatteuttaget inom området. Inom mervärdesskatten är exempelvis normen 25% moms (mätt som påslagsprocent). Även här uppkommer en rad konceptuella och praktiska problem.

För det första är frågan om normen skall utgöras av en enhetlig skatt eller en optimal skatt. Lägre skatt på varor eller tjänster med hög priselasticitet kan exempelvis vara förenligt med optimal beskattning (s.k. Ramsey-skatter) men innebär avvikelser från ett enhetligt skattesystem. Det kan nämnas att ett resultat från forskningen om optimal beskattning är att om det inte finns några skattefria områden – inte heller sådant som fritid eller hemarbete – så är under vissa förutsättningar det optimala skattesystemet en enhetlig skatt.

För det andra är det svårt att fastställa om beskattningen inom ett helt skatteslag – exempelvis kapitalinkomstskatt eller energiskatt – utgör en (positiv eller negativ) subvention. Med en helhetssyn på skattesystemet borde hänsyn även tas till om den generella kapitalskattesatsen avviker från vad som skulle krävas för att beskattningen skall vara enhetlig mellan kapital och exempelvis arbete. I praktiken torde dock beräkningarna av avvikelser utgå från den huvudsakliga skattesatsen inom skatteslaget, t.ex. kapitalskattesatsen 30%. Slutsatsen är att skatteavvikelser i praktiken bara beräknas för relativt "smala" områden medan bristande enhetlighet mellan skatteslag inte beaktas.

För det tredje måste man ta ställning till hur man skall bedöma vissa inkomstpolitiska inslag i beskattningen. Är exempelvis grundavdraget en subvention, eller kanske hela undantaget från statlig beskattning för inkomster upp till brytpunkten? Praxis är att bestående skatteskalor som tillämpas lika för alla skattskyldiga är en del av normen. Grundavdraget blir då inte en subvention till låginkomsttagare.

För det fjärde är jämförelsenormerna olika mellan beskattning och transferering. För transfereringarna är normen att inga utbetalningar utgår, dvs. hela transfereringen definieras som subvention. För beskattningen är någon form av enhetligt system normen. Det innebär bl.a. att de totala subventionerna åtminstone teoretiskt kan uppgå till mer än statens eller den offentliga sektorns totala utgifter. Detta fall uppkommer om skatteavvikelserna är större än de utgifter som inte räknas som subventioner. Denna effekt gör att – som nämnts i avsnitt 4.4 – summan av skatteundantag och offentliga ugifter skall användas med försiktighet – bl.a. därför att olika nyckeltal m.m. annars blir svåra att tolka.

5.5 Regleringar

Regleringar kan i många fall ge betydande ekonomiska vinster till enskilda eller företag. De inkomstöverföringar som regleringarna innebär går dock ofta inte via staten eller den offentliga sektorn utan direkt mellan hushåll och företag. Tydliga exempel på sådana regleringar är prisregleringar inom jordbruks- och hyresområdena.

Ett område som ligger nära prisregleringar är tullar och importkvoter. Genom tullar gynnas ofta inhemska producenter av de tullbelagda varorna. Andra regleringar är lagreglerade krav eller auktorisationer som innebär etableringshinder och därmed monopolvinster för dem som skyddas. Exempel är revisorer, advokater m fl. Särskilt stora vinster kan uppkomma för grupper som enligt lag måste anlitas för vissa ändamål (auktoriserade revisorer).

Lagregleringar av vissa områden som spel och lotterier utnyttjas ibland i stället för direkta utbetalningar för att subventionera vissa verksamheter. Exempel är folkrörelselotterier, idrottsbingo, ATG, och eventuellt den tidigare planerade försäljningen av Tipstjänst.

Även när det gäller regleringar är det svårt att fastställa en norm från vilken subventionerna skall räknas. Är undantag från generella miljökrav en subvention? Är ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen subventioner – eller extra pålagor?

Sammanfattningsvis bör sannolikt klassificeringen av regleringarna som subventioner respektive pålagor utgå från deras syften. En reglering som syftar till att gynna idrottsrörelsens lotterier skall redovisas som en subvention till idrotten och inte som en pålaga för dem som hindras att konkurrera med idrottslotterierna. Möjligen bör regleringar som utgör pålagor inte tas med över huvud taget i en subventionsredovisning. Ett motiv kan vara att skatte- eller avgiftsuttag för att finansiera den offentliga sektorn inte heller ingår. I vissa fall kan emellertid subventioner och pålagor vara utformade för att balansera varandra och då kan en redovisning av enbart subventionerna bli missvisande.

Det kan tyckas som att dessa frågor ligger alltför långt ifrån utredningens område, men en redovisning som bara täcker vissa typer av stöd till näringsliv och hushåll riskerar att få oönskade styreffekter. Ett avskräckande exempel skulle kunna vara att stöd av sysselsättningsskäl till ett företag inte utgår kontant därför att det räknas som subvention utan företaget i stället får lättnader i exempelvis utsläppsregler.

6 Förslag till subventionsdefintion

6.1 Inledning

Vad som menas med en subvention kan preciseras på åtminstone två sätt. Det första är att *räkna upp* alla företeelser som utgör subventioner. Det andra är att *beskriva* vilka egenskaper som en subvention skall ha. Det sistnämnda är vad man vanligtvis brukar mena med en definition. Här utnyttjas båda dessa metoder. Först presenteras en preliminär definition, därefter diskuteras i avsnitt 6.2 och 6.3 vilka av de offentliga verksamheterna som kan klassificeras som subventioner. Slutligen presenteras ett nytt förslag till definition.

Mycket talar för att de subventioner till företag som ingår i internationella organisationers – exempelvis OECD:s, EFTA:s och EU:s – rapportering skall definieras som subventioner också i den svenska redovisningen. Som framgår av den definition från GATT som presenterades i avsnitt 5.1 räknas här stora delar av de offentliga verksamheterna – i princip allt utom nattväktarstat och infratruktur – som subventioner. En väsentlig begränsning i tillämpningen av denna definition är dock att den endast avser subventioner till företag.

I avsnitt 5.1 visades också den nederländska subventionsdefinitionen som bara innefattar bundna transfereringar (dvs. transfereringar kopplade till viss typ av konsumtion eller produktion) men som omfattar alla kategorier av (inhemska) mottagare.

Genomgången i avsnitt 6.2 och 6.3 grundas dels på en "bred" defintion av subventioner som innebär att GATT-definitionen används även för subventioner till hushåll, dels på en "smal" definiton som innebär att Gatt-defintionen används för företag, men endast transfereringar och skatteavvikelser kan utgöra subventioner till hushåll. Inte någon av dessa defintioner är således så begränsande som exempelvis den nederländska.

6.2 Uppdelning efter den offentliga verksamhetens "syften"

En utgångspunkt för att precisera subventionsbegreppet kan vara det som i avsnitt 3.1 kallades den offentliga verksamhetens olika "syften", dvs. uppdelningen på nattväktarstat, marknadsmisslyckanden och fördelningspolitik. Det mest grundläggande syftet med offentlig

verksamhet är att upprätta den s.k. nattväktarstaten. Tillhandahållande av personligt skydd, rättssystem och egendomsrättigheter innebär visserligen stora fördelar för medborgarna men dessa förmåner kan knappast karaktäriseras som subventioner. Nattväktarstatens tjänster bör därför inte inkluderas bland subventionerna.

Nästa nivå – de s.k. marknadsmisslyckandena – är mer komplicerad. Infrastrukturen, som ingår här, har redan uteslutits i den preliminära definitionen men den skall ändå diskuteras något här. Det finns skäl som talar såväl emot som för att infrastrukturen, i vid bemärkelse, skall inkluderas bland subventionerna.

Ett skäl emot att inkludera infrastrukturen bland subventionerna är att det ofta, men inte alltid, är omöjligt att fastställa hur nyttan av kommunikationer som vägar, järnvägar, flygplatser, telenät m.m. fördelar sig på olika mottagare. Det är därför svårt att beräkna i vilken grad sådana s.k. kollektiva varor medför ekonomiska fördelar för vissa grupper, branscher eller företag.

Ett annat skäl är att gränsen mellan nattväktarstaten och "infrastrukturstaten" rent konceptuellt är oklar. Varför skall försvarsmakten stå utanför subventionsberäkningen men inte riksvägarna när båda utgör – låt vara i något olika grad – kollektiva varor? Ett tredje skäl för att utesluta infrastrukturen är att den inte ingår i de internationella beräkningarna av subventioner till näringslivet.

Det finns emellertid också argument för att inkludera utgifter för infrastruktur bland subventionerna. Det främsta är att infrastrukturinvesteringar i vissa fall kan ersätta annat stöd och därmed i praktiken utgöra subventioner. Ett exempel är väginvesteringar som främst motiveras av regionalpolitiska hänsyn. Ett annat är byggande av hamnar, järnvägsspår m.m. för att gynna vissa industrier.

Slutsatsen i denna bilaga är att övervägande skäl talar mot att inkludera utgifter för infrastruktur bland subventionerna. Med infrastruktur avses då teknisk infrastruktur som vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, telenät, posten m.m. Teoretiskt bör dock samhällsekonomiskt olönsamma infrastrukturinvesteringar i t.ex. glesbyggdsvägar klassificeras som subventioner. Det är främst en praktisk fråga om en sådan klyvning är möjlig att göra.

Ett område som inte självklart kan klassificeras som varken en del av nattväktarstaten eller som infrastruktur är skatteförvaltning och uppbörd. Dessa verksamheter har normalt inte några inslag av subventioner – utom möjligtvis administrationen av skatteavvikelser - och bör därför inte ingå i subventionsbegreppet.

Övriga delar av den offentliga sektorn – i huvudsak de som motiveras av fördelningssyften – kan i princip ingå i subventionsbegreppet, när detta ges en vid definition. För en närmare precisering av vad som kan räknas som subventioner, med en vid resp. snäv

definition, förs i nästa avsnitt en diskussion om vilka slag av utgifter, skatteavvikelser, offentlig konsumtion/produktion och regleringar som skall anses vara subventioner.

6.3 Uppdelning på styrmedel

Staten/den offentliga sektorn delas i detta avsnitt in efter vad som i kapitel 3 kallas styrmedel, nämligen transfereringar, skatteavvikelser, offentlig konsumtion/offentliga investeringar och regleringar.

6.3.1 Transfereringar

Mycket talar för att samtliga transfereringar till företag och hushåll i enlighet med den vida definitionen ovan skall klassificeras som subventioner. Huvudargumentet för att inkludera alla och inte bara vissa transfereringar är att de i många fall utgör nära substitut till varandra och att varje gränsdragning därför blir relativt godtycklig. Ett annat argument är att rapporteringen av transfereringar och skatteavvikelser så långt möjligt bör vara konsistent. Om de sistnämnda anses utgöra subventioner så bör även de förstnämnda göra det. För att försöka klargöra konsekvenserna av ett sådant synsätt diskuteras hur subventionsbegreppet kan appliceras på de offentliga transfereringarna när dessa delats in i sex olika kategorier.

a) Bidrag till hushåll

Hit räknas i detta sammanhang i princip alla transfereringar till hushåll utom sjuk- arbetslöshets- och pensionsförsäkringarna. Som bidrag till hushåll räknas därmed barnbidrag, socialbidrag, föräldrapenning, handikappersättning m.m. Samtliga bidrag i denna grupp bör klassificeras som subventioner med såväl den vida som den smala defintionen av subventioner.

b) Socialförsäkringsersättningar till hushåll

Den här använda definitionen av socialförsäkringsersättningar är något vidare än den formella definitionen genom att förutom sjukpenning och ålderspension inkludera även dagpenning från arbetslöshetskassa. Den är i andra avseenden smalare än den formella definitionen genom att föräldrapenning m.m. inte anses vara försäkringar utan bidrag.

Socialförsäkringsersättningarna – enligt den här använda definitionen – grundas delvis på individens inbetalade avgifter och utgör till den delen åtminstone teoretiskt sett inte några subventioner. Delvis har dock även dessa ersättningar karaktären av bidrag – dvs. subventioner – genom att vissa individer erhåller betydligt högre ersättningar från exempelvis sjukförsäkringen än de skulle fått i ett försäkringsmässigt system.

I praktiken är det inte möjligt att klyva sjuk-, pensions- och arbetslöshetsförsäkringarna i en försäkringsdel och en bidragsdel. Det innebär att åtminstone med en vid definition av subventioner alla dessa ersättningar bör klassificeras som subventioner, men särredovisas. Med en smal definition av subventioner bör socialförsäkringsersättningarna inte ingå.

Om det i framtiden blir möjligt att göra en klyvning på ovannämnda sätt så bör även de aktuella ersättningarna bruttoredovisas bland subventionerna – i princip analogt med redovisningen av de skattepliktiga transfereringarna. Med utgångspunkt från modellekonomin i kapitel 4 kan en sådan redovisning se ut på följande sätt:

Totala skattepliktiga transfereringar brutto	30
Försäkringsmässiga avgifter brutto	-12
Uttag fondmedel brutto	- 3
Skattepliktiga subventioner brutto	15
- Skatt på subventionerna	- 6
Skattepliktiga subventioner netto	9
Minnesposter	
Försäkringsmässiga transfereringar brutto	15
Skatt på försäkringsmässiga transfereringar	-6
Försäkringsmässiga transfereringar netto	9

Redovisningen är upplagd så att från de totala transfereringarna dras inkomsterna från försäkringssystemet. I exemplet består dessa inkomster dels av försäkringsavgifter, dels av uttag från sparade fondmedel. Observera att dessa försäkringsinkomster också skall täcka skatt på de utbetalade transfereringarna.

c) Transfereringar till företag

I analysunderlaget till Konjunkturinstitutets Höstrapport 1994 finns en sammanställning av statens transfereringar till företag exkl. affärsverk. Den ger följande bild för år 1994, i miljarder kronor:

Livsmedelssubventioner	0,8
Räntebidrag	31,6
Samhall	5,3
Sysselsättn. och regionalpolitiskt stöd	4,5
Övriga subventioner	11,2
Investeringsbidrag	6,6
Summa transfereringar till företag	61,0

Det förefaller inte vara motiverat att undanta några av dessa transfereringar från att klassificeras som subventioner enligt någon av definitionerna.

Vissa av transfereringarna till företag är skattepliktiga. Det skulle därför i princip kunna hävdas att de skall redovisas såväl brutto som efter avdrag för beräknad skatt. En sådan skatteberäkning kan dock vara svår att genomföra till följd av att vissa företag går med förlust, har skattemässiga reserveringsmöjligheter eller har tidigare skattemässiga förlustavdrag att tillgodogöra sig. Mot den bakgrunden bör dessa transfereringar endast redovisas brutto.

d) Bistånd till utlandet

De delar av detta bistånd som inte är hänförligt till säkerhetspolitiken och därmed till nattväktarstaten bör redovisas som subventioner med båda definitionerna. Det torde innebära att i stort sett hela biståndet inkluderas bland subventionerna.

e) Statsbidrag till kommunerna

Om subventionsredovisningen omfattar hela den offentliga sektorn kommer interna överföringar av detta slag inte att framgå. Om redovisningen däremot endast omfattar staten bör specialdestinerade bidrag till kommunerna klassificeras efter sina ändamål. Generella bidrag till kommunerna kan inte klassificeras efter hur de slutligen används utan måste särredovisas under egen rubrik. Med den breda, men inte den smala, definitionen bör generella bidrag räknas som subventioner. Enligt Konjunkturinstitutets Höstrapport 1994 beräknas utjämningsbidragen till kommunerna år 1994 uppgå till 46,3 miljarder kr och de speciella statsbidragen till 28 miljarder kr.

f) Räntor på statsskulden m.m.

Räntorna på statsskulden är en utgift för att finansiera den statliga verksamheten på samma sätt som räntor är en finansierinsutgift för exempelvis företag. Det finns dock åtminstone en skillnad mellan många företags ränteutgifter och en stor del av statens räntor. Skillnaden är att företagens ränteutgifter normalt orsakas av lånefinansierade investeringar som förväntas ge en avkastning som räcker till att betala ränteutgifterna medan statens upplåning till stor del avser löpande konsumtion som inte på samma sätt kan antas ge en avkastning i framtiden.

Företagens ränteutgifter orsakas således av att man måste investera innan man kan få några intäkter medan den offentliga sektorns ränteutgifter beror på att man av olika skäl konsumerat innan man fått skatteintäkterna för finansieringen. Den offentliga sektorns ränteutgifter kan då betraktas antingen som en kostnad för tidigarelagd konsumtion eller för uppskjuten beskattning. I vissa fall kan en sådan bristande matchning mellan inkomster och utgifter vara befogad. Om utgifterna och inkomsterna svänger med konjunkturen är det i teorin och under vissa förutsättningar bättre med ett stabilt skatteuttag som leder till överskott ibland och underskott ibland än med en årsvis anpassning av skatteuttaget för att balansera budgeten. I Sverige har dock inte underskottsperioderna balanserats av motsvarande överskottsperioder.

Slutsatsen är att räntorna på statsskulden inte kan anses utgöra subventioner – även om de klassificeras som transfereringar i nationalräkenskaperna. De bör därför redovisas som en separat post. I en redovisning som innefattar hela den offentliga sektorn bör dessutom ränteintäkterna från AP-fonden ingå som en finansieringskälla. Det väcker i sin tur frågan om hur hela det offentliga pensionssystemet skall redovisas – mycket talar för att gjorda pensionsutfälstelser bör redovisas på samma sätt som i företag – vilken dock inte kan behandlas här.

Statens ränteutgifter ger på liknande sätt som transfereringarna upphov till skattebetalningar. Storleken på dessa skattebetalningar är dock svår att uppskatta då skattesituationen för dem som erhåller statsskuldräntorna är okänd och dessutom skiftar över tiden. Många innehavare av statspapper är befriade från svensk skatt, exempelvis utländska placerare. Mot bakgrund av dessa svårigheter är det inte möjligt att beräkna en omedelbar nettoutgift för statsskuldräntorna och dessa bör därför enbart redovisas brutto.

6.3.2 Skatteavvikelser

En skatteavvikelse utgör enligt den definition som utredningen använder – se bilagan om skatteavvikelser – ett undantag i skattelagstiftningen i förhållande till ett "allmänt accepterat" eller "normalt" skattesystem. Skatteavvikelsen innebär ofta en förmånligare skattebehandling av vissa ekonomiska aktiviteter eller av vissa grupper av skattskyldiga.

Det är inte säkert att skatteavvikelser alltid kan klassificeras som subventioner. Det kan exempelvis finnas skatteavvikelser som kan hänföras till nattväktarstaten. Utgångspunkten i denna bilaga är därför att skatteavvikelser skall klassificeras som subventioner på samma sätt och enligt samma grunder som transfereringarna.

6.3.3 Offentlig konsumtion

Ett rimligt krav på subventionsredovisningen är, som redan framhållits, att den skall utformas så att det inte har någon betydelse vilket styrmedel som den offentliga sektorn använder för att uppnå ett visst mål, dvs. om den använder transfereringar, skatteavvikelser, offentlig konsumtion eller regleringar. I konsekvens härmed bör också enligt den breda definitionen offentlig konsumtion klassificeras som subvention på samma grunder som transfereringarna. Det innebär att i princip all offentlig konsumtion som inte hör till nattväktarstaten, infrastrukturen eller beskattningen bör kunna klassificeras som subventioner. Fördelen är att det då blir möjligt att ha en enhetlig definition av subventioner för alla styrmedel. Enligt den smala definitionen klassificeras endast offentlig konsumtion som utnyttjas av företag som subventioner.

Ett väsentligt argument mot att behandla offentlig konsumtion på samma sätt som transfereringar är att det i den politiska debatten och hos allmänheten kan framstå som felaktigt att beteckna sjukvård, äldreomsorg m.m. som subventioner. Ett sätt att hantera detta problem skulle kunna vara att dela upp den offentliga konsumtionen på samma sätt som transfereringarna men inte benämna den subventioner utan "offentlig konsumtion vid sidan av nattväktarstat, infrastruktur och skatteuppbörd" eller något liknande.

Det finns i och för sig således goda skäl för att hålla den offentliga konsumtionen utanför subventionsbegreppet. Ett sådant synsätt risker dock att leda till inkonsistenser och gränsdragningsproblem. De kan illustreras på följande sätt. Försäljning till underpris till företag och hushåll skall anses som subventioner. Billig mark, utförsäljning av kommunala fastigheter till underpris eller av staten betalade studeran-

derabatter är exempel på detta. Frågan uppkommer då varför tillhandahållande av barnomsorg, teater eller sjukvård till underpris inte skall anses utgöra subventioner. Sammantaget talar därför övervägande skäl för att inkludera den offentliga konsumtionen i subventionsbegreppet på samma sätt som transfereringarna. Detta bör därför vara fallet vid tillämpning av det vida subventionsbegreppet. Det snäva subventionsbegreppet bör däremot bara innefatta offentliga tjänster som riktar sig till företagen.

6.3.4 Regleringar

Regleringar som ger mottagaren en direkt ekonomisk förmån på andra gruppers bekostnad bör betraktas som subventioner enligt den vida definitionen. Uppenbara fall är prisregleringar och olika former av monopol. Enligt den snäva definitionen bör regleringar inte utgöra subventioner.

6.4 Förslag till definition[7]

Mot bakgrund av genomgången ovan föreslås en definition som nära ansluter till den preliminära som visades i början av kapitlet. *Som subvention räknas med en vid definition:*

- *varje överföring av medel från staten/den offentliga sektorn i form av bidrag, lån eller riskkapital,*
- *varje potentiell överföring av nyss nämnda resurser till följd av garantier eller liknande,*
- *skatteavvikelser och ej inkasserade offentliga inkomster, t.ex. i form av räntefria skattekrediter,*
- *tillhandahållande av offentliga tjänster eller varor,*
- *köp av varor eller tjänster eller*
- *inkomst- eller prisstödssystem*

för andra syften än nattväktarstaten, infrastruktur, skatteuppbörd eller betalning av statsskuldräntor och som medför att det uppkommer en förmån.

[7] Förslaget till definition är inte slutbearbetat mot bakgrund av att utredningen beslutat att inte använda begreppet subvention för att beteckna de förmåner som ingår i den föreslagna redovisningen.

En smal definition av subventionsbegreppet skulle kunna ha följande utseende: *Som subvention räknas med en smal definition:*

— *varje överföring av medel från staten/den offentliga sektorn i form av bidrag, lån eller riskkapital,*
— *varje potentiell överföring av nyss nämnda resurser till följd av garantier eller liknande,*
— *skatteavvikelser och ej inkasserade offentliga inkomster, t.ex. i form av räntefria skattekrediter,*
— *tillhandahållande av offentliga tjänster eller varor till företag*
— *köp av varor eller tjänster från företag eller*
— *inkomst- eller prisstödssystem som gynnar företag*

för andra syften än nattväktarstaten, infrastruktur, skatteuppbörd, betalning av statsskuldräntor eller som utgör försäkringsmässiga ersättningar och som medför att det uppkommer en förmån.

Sammanfattningsvis har utredningen enligt min uppfattning tre möjligheter vad avser frågan om en subventionsdefinition. Den första är att helt avstå från att använda subventionsbegreppet. Huvudmålet blir då att utarbeta en redovisning i linje med den som beskrivs i tabell 3.1. Den andra möjligheten är att använda en smal definition och den tredje möjligheten är självfallet att använda en bred definition.

- – - -

Bilaga 3

Sammanställning av internationellt material

Sammanställning av internationellt material

I denna bilaga presenteras material som utredningen tagit del av vad gäller redovisningar av förmåner i andra länder och internationella organisationer.

Det är i första hand breda redovisningar som varit av intresse för utredningen att göra jämförelser med. Eftersom utredningen inte funnit någon komplett förebild, som omfattar så mycket som den föreslagna redovisningen, får jämförelser göras med mer eller mindre omfattande subventionsredovisningar. Med subventioner avses i andra länder i de flesta fall förmåner med företag som mottagare. Syftet varierar för de redovisningar som görs utomlands. Hos vissa är syftet att utgöra en del i budgetberedningen, hos andra är det handelspolitiskt eller ett led i analysen av strukturutvecklingen i ekonomin. På flera håll används en redovisning för flera syften.

Inom de internationella organisationerna och i några länder görs internationella jämförelser av subventioner. Detta trots att sådana är vanskliga att göra. Anledningarna till att det är svårt är framför allt två. För det första har inte alla länder någon subventionsredovisning och om de har det den skiljer sig ofta i avgränsningen av vad som räknas med. När en redovisning inte omfattar allt uppstår alltid gränsdragningsproblem. Bedömningar görs då av vad som ska inkluderas och dessa blir inte lika i olika länder. För det andra beräknas skatteavvikelser utifrån varje lands norm och i många fall inte tillsammans med utgiftssubventioner. Även beräkningarna av skatteavvikelserna bygger på bedömningar vid valet av norm vilket också gör att det skiljer sig mellan länder.

Inför upprättandet av en redovisning görs ett val mellan om utgångspunkten ska vara avsändarens eller mottagarens. I praktiken används dock en redovisning i flera fall för bedömningar utifrån båda perspektiven. Även om utredningen i föreliggande betänkande föreslår en redovisning ur ett avsändarperspektiv, anges här vilket arbete som pågår i andra länder eller i de internationella organisationerna oavsett om synvinkeln är avsändarens eller mottagarens.

En redovisning utifrån *avsändarperspektivet* visar hur stora utgifter eller motsvarande som staten eller offentlig sektor har för att tillhandahålla olika förmåner. Detta perspektiv är relevant om redovisningen ska fungera som ett beslutsunderlag i budgetberedningen i allmänhet och i besparingsarbetet i synnerhet.

Generellt kan sägas att beräkningar av *skatteavvikelser* i de flesta fall görs utifrån ett avsändarperspektiv. Antingen ses avvikelserna som utgiftsekvivalenter, dvs vilken utgift förmånen skulle motsvara om

den istället hade formen av ett bidrag, eller som storleken på den inkomst som går förlorad för staten eller offentlig sektor i och med att någon grupp betalar lägre skatt än vad normen anger. Slutsatsen av de internationella jämförelserna är att skatteavvikelser bör betraktas som subsitut till utgifter och behandlas samlat med dessa i budgetberedningen. En särskild sammanställning av vilka länder som gör beräkningar av skatteavvikelser finns i bilaga 4.

Beräkningar av *värdet av förmåner för mottagaren* görs dels i handelspolitiska sammanhang för att ge förutsättningar för lika konkurrensrensvillkor, dels för att se hur förmånerna påverkar resursallokeringen i ekonomin.

Det vore mycket intressant att kunna jämföra statens kostnad för olika åtgärder med värdet av dessa för mottagaren. Även om båda typerna av beräkningar görs i vissa länder har utredningen inte uppfattat det som att några systematiska genomgångar av det slaget görs.

OECDs industrikommitté

OECDs industrikommitté ställer samman medlemsländernas nettokostnader för stöd till industrin. Syftet är i första hand att studera stödens effekter på industristrukturen. Industristödets nettokostnader tas således fram i varje medlemsland och för svensk del är det NUTEK som tar fram uppgifterna. Samma metod har även använts i det nordiska samarbetet inom vilket rapporter om industristödets nettokostnader har utarbetats.

De stödformer som beaktas i nettokostnadsberäkningarna är bidrag, garantier, skatteavvikelser, lån och ägarkapital.

Med nettokostnadsmetoden beräknas statens kostnader för olika stöd med avdrag för eventuella intäkter. Den skatt som företagen så småningom betalar på stöden beaktas dock inte. Beräkningarna visar således inte statens utgifter och inte heller värdet för företagen. Den information som kommer fram anses istället användbar för att studera stödutvecklingen över tiden och hur stöden fördelar sig mellan olika ändamål.

Följande bild visar ett informationsblad i den databas industrikommittén upprättat med fakta om de olika stödprogram som finns i medlemsländerna.

Table 1. Example: Programme 0206009 from the United States

Self-explanatory short title of the Programme

Ministry/Agency in charge

Status of managing authority
(4 options)

-- Central government
-- Local government
-- Public intermediary institution
-- Public/Private jointly founded institution

Short explanation of company activities being supported

Short explanation of benefits offered

Additional explanatory notes

Gross government budgetary expenditure for the Programme

Financing instrument of the Programme
(6 options)

-- Grants (includes isolate subsidies)
-- Low-cost loans
-- Loan guarantees
-- Equity capital infusions
-- Tax concessions
-- Mixed (simultaneous use of various instruments)

Policy objective of the Programme
(8 options)

-- Sectoral measures
-- Aid to enterprises in difficulty
-- Aid to R&D
-- Aid to regional development
-- Aid to investment
-- Aid to SMEs
-- Aid to employment and training
-- Export and Trade related measures

Economic costs subsidised under the Programme
(6 options)

-- Production costs
-- Investment costs
-- R&D investment costs
-- Specialised investment costs
-- Export-related costs
-- Costs of non-profit industry organisations

Country: UNITED STATES — Code of prg: 0206009

Name of Programme: Business Disaster Loan Fund
Ministry/agency: Small Business Administration
Managing structure: Central

Costs covered: Short and long-term capital needs: $750 000 per loan
Nature of advantage: Low interest rate (maximum +2.75% over New York prime rate)

Instrument: Loan — Cost subsidised: Production
Policy objective: SMEs — Concentration effect: Horizontal

Millions of $US	1986	1987	1988	1989
-- Gross value				
-- Net value				

Notes: Available to areas declared by the President or the Administrators of the SBA to be a disaster area.

Net cost to government of the Programme
(For Programmes managed by intermediary institutions, flows from government budgets to intermediary institutions, and flows from intermediary institutions to beneficiary enterprises are distinguished)

Population of beneficiary enterprises
(4 options)

-- Horizontal (all economy)
-- Sectoral
-- Regional
-- Enterprise-specific (individual enterprises)

Source: DSTI.

OECDs jordbrukskommitté

OECDs jordbrukskommitté har sedan förhållandevis många år ställt samman en redovisning av förmåners effekt för mottagarna. Det är också en av de mest ambitiösa beräkningsmetoderna för att mäta detta. Metoden är framtagen för att göra jämförelser mellan jordbruksstöd i olika länder.

Genom att beräkna *Producers Subsidy Equivilent (PSE)* tas det behov av ersättning fram som skulle uppstå för att kompensera jordbrukarnas inkomstförlust om en given förmån togs bort. Omfattningen av stödet uttrycks i kronor och i procent av produktionsvärdet. Motsvarande beräkning görs även av *Consumers Subsidy Equivilent (CSE)*.

I beräkningarna av PSE beaktas effekter av nästan alla förmånsformer. Förmåner i följande fyra kategorier inkluderas. Den första är prisstöd som jordbrukarna erhåller via marknaden genom att konsumenterna betalar högre pris. Detta är ett exempel då förmåner i form av regleringar som kan ha stor betydelse för mottagarna, i detta fall jordbrukarna. Den andra kategorin omfattar direkta bidrag som ökar jordbrukarnas inkomster men inte betalas av konsumenterna via marknaden utan via budgeten. Den tredje förmånsgruppen gäller åtgärder via budgeten som sänker priserna på insatsvaror i jordbruket och påverkar inte direkt varken jordbrukarens inkomster eller vad konsumenterna betalar. Till sist beräknas värdet av vad som kallas allmän service med vilket avses åtgärder finansierade över budgeten som på sikt ger lägre kostnader för jordbrukssektorn i sin helhet. Hit räknas t ex forskning vid lantbruksuniversit.

OECDs ekonomiskpolitiska kommitté

I OECDs ekonomiskpolitiska kommitté bedrivs ett arbete för att ta fram en enhetlig metod att mäta värdet av förmåner för företag i samtliga branscher. Syftet är att kunna jämföra värdet av olika stöd och att kunna jämföra omfattning av stöd mellan olika branscher. Ambitionen var att *Effective Rate of Assistance (ERA)* skulle beräknas för detta. ERA liknar till stora delar PSE-måttet men inkluderar ytterligare några förmånsformer. Dessutom uttrycks stödens omfattning i förhållande till förädlingsvärdet för att underlätta jämförelser mellan olika branscher och över tiden.

Åtminstone i ett första steg har dock bedömningen gjorts inom den ekonomiskpolitiska kommittén att uppgifter framtagna enligt ERA inte kan beräknas i alla medlemsländer och därför har ambitionerna fått

stanna vid att indikatorer på detta mått s k *Indicators of Government Assistance (IGA)* tas fram.

GATT

Subventioner har noggrant definerats inom GATT. Enligt definitionen är en subvention varje offentlig överföring inkl inkomst- eller prisstöd som för mottagaren har karaktären av förmån. Överföringen kan ha formen av direkt transferering (bidrag, lån, kapitaltillskott) eller potentiella transfereringar (garantier). Som subventioner definieras även skatteavvikelser och tillhandahållande av varor och tjänster förutom allmän infrastruktur.

Sammanställningar görs av subventionerna i alla länder för att ge förutsättningar för så lika konkurrensvillkor som möjligt för företag i skilda länder. Egentligen är det värdet för mottagarna som är av intresse för detta syfte men de uppgifter som redovisas är beräknade på olika sätt eftersom förutsättningarna varierar för vad som kan tas fram. Exempelvis lämnar Sverige värden enligt *Producers Subsidy Equivalent (PSE)* för jordbruket medan belopp för övriga företag är beräknade enligt *nettokostnadsmetoden*.

EU

Medlemsländerna i EU rapporterar omfattningen av olika stöd till näringslivet. Syftet är att stöd i olika länder och till olika branscher ska kunna jämföras och att snedvridningar av konkurrensförhållanden ska kunna pekas ut. I detta sammanhang är det värdet för mottagarna som är av intresse. Detta mäts av EU i termer av Gross Grant Equivalent (GGE) som bl a innebär nuvärdesberäkningar av olika förmåner. Beräkningarna omfattar utöver statliga utgifter även värdet av skatteavvikelser, kapitaltillskott, fömånliga lån, garantier och exportkrediter. Redovisningen täcker tillverkningsindustrin, delar av tjänstesektorn, fiske- och jordbrukssektorn. Inom gruvindustrin ingår endast kolgruvorna.

Finland

I Finland publiceras skatteavvikelser sedan slutet av 80-talet i en bilaga till budgetpropositionen. De fördelas på ändamål och ställs bredvid motsvarande fördelning av utgifterna på budgeten. Redovisningen av skatteavvikelser och statliga utgifter motsvarade 1991 drygt

en fjärdedel av Finlands BNP. Någon summering görs emellertid inte varken av skatteavvikelserna eller av dem tillsammans med utgifterna.

Vid beräkningarna av skatteavvikelserna tas även skattesanktioner fram men de nettoredovisas sedan mot skatteförmånerna i redovisningen per ändamål.

I bilagan finns slutligen en detaljerad redovisning av vilka och hur stora de enskilda större skatteavvikelserna är.

Följande bild visar exempel på en tabell i bilagan till den finska budgetpropositionen.

Ekonomisk betydande skatteutgifter i statsbeskattningen och statens överföringsutgifter enligt bokslutet inom de olika uppgiftsområdena 1990-1991, milj, mk[1]

	Skatteutgifter		Överföringsutgifter		Muutos 91/92%	
	1990	1991	1990	1991	Skatte-utgifter	Över-förings-utgifter
Allmän förvaltning Allmän ordning och säkerhet Försvar	300	300	4300	4200	0	-2
Undervisning, vetenskap och kultur	600	600	17000	19300	0	14
Socialskydd	2600	2700	25500	50900	4	33
Hälsovård	1200	1400	12800		17	
Boende och miljö	12800	11200	3100	5100	-12	65
Arbetskraft	—	—	2300	3900	—	70
Jord- och skogsbruk	5200	5000	10800	12200	-4	13
Trafik	3900	4000	2800	2900	3	4
Industri och näringar	5000	2800	2200	2100	-44	-5
Övriga utgifter	5200	1100	6000	2400	-79	-60
Icke specificerbara enligt uppgiftsområde	500	0	—	—	-100	—

[1] I tabellen har siffrorna i regel avrundats till hela hundra miljoner. Skattesanktionerna har dragits av från skatteutgifterna

Som redan framgått beräknas industristödets nettokostnader i våra nordiska grannländer. På detta område har arbete pågått länge i Finland och det finns mycket material att tillgå. Att mäta effekten för mottagarna av stöd är däremot ett nyare projekt. Sedan några år tillbaka tas det dock i Finland även fram en rapport om vilka effekter näringslivsstödet har mätt som *ERA*. Redovisningen visar utvecklingen fyra år bakåt i tiden och omfattar alla företag med undantag av banker för vilka särkilda studier görs. Det är inom Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) som dessa beräkningar görs och den har också hittills stått för publiceringen. Det är dock troligt att rapporteringen så småningom kommer att ske i form av en bilaga till budgetpropositionen.

Utöver detta pågår projekt inom budgetavdelningen i Finland dels för nuvärdesberäkning av företagsstöd, dels för att knyta samman

sektorsinformationen med makroekonomin för att klargöra sambanden mellan subventionerna, statsbudgeten och statsskulden.

Holland

I Holland sker en återkommande men ej årlig rapportering av subventioner. Den har två syften; upptäcka fusk och underlätta besparingsarbetet. Som utgångspunkt för redovisningen har regeringen fattat beslut om vilka förmåner som ska inkluderas i redovisningen och även om diskussioner förekommer om var gränsdragningen bör ske ändras inte den en gång fastslagna definitionen. Denna är mycket detaljerad och specificerar på ca 10 sidor vad som ska tas med. Som subvention räknas förmåner för hushåll eller företag som stödjer särskilda syften - exempelvis en viss sorts konsumtion - men inte t ex generell inkomstförstärkning.

I redovisningen adderas subventionerna oavsett om de sedan ska beskattas eller inte. Subventionsrapporten omfattar liksom budgeten utvecklingen under fem år.

Två personer har arbetat med att löpande ta fram subventionsredovisningen. När modellen för redovisningen arbetades fram var fler engagerade i projektet.

För sitt syfte att utgöra en grund för att upptäcka fusk i användningen av subventionerna har redovisningen i det närmaste fullgjort sitt uppdrag. De flesta subventionerna har nu studerats utifrån denna synvinkel.

Det andra syftet med subventionsredovisningen är att utgöra en bas för arbetet att skära ner utgifterna. Här finns dock två stora brister med den redovisning som görs. Den ena är att grunden för besparingsarbetet istället bör utgöras av hela budgeten. Har någon utgift "klarat sig" från att definieras som subvention i den nuvarande redovisningen ses den också som "räddad" från besparingsåtgärder. Den andra bristen är att redovisningen inte omfattar skatteavvikelser. I takt med att subventionerna skärs ner ökar benägenheten att införa skatteavvikelser istället. I Holland har en beräkning av skatteavvikelserna presenterats en gång men då ej samordnat med subventionsrapporten. Hur detta ska samordnas och hur redovisningen ska se ut i framtiden finns ännu ingen utarbetad strategi för.

Följande bild visar ett informationsblad ur den holländska subventionsrapporteringen.

chapter .. of the budget (Housing)

Supplement

Pag. 266

Begrotingshoofdstuk
11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

number — 1. Nummer : 11.010

name — 2. Naam : individuele huursubsidie

judicial status — Juridische status: Wet: Naam: Vindplaats: → where is the law publiste

Based on a law? — ja — wet ihs mg circ — stbl 92 316 strc 92 93

name of the law? — 92-12

(multi-year) expenditures — 3. Kasuitgaven x fl. 1 miljoen:

Art.nr.	1992	1993	1994	1995	1996	1997
03.16.01	1994.000	2155.000	2312.000	2572.000	2781.000	3074.000

goals — 4. Doelstelling : het garanderen van de betaalbaarheid van wonen voor de lagere inkomensgroepen

intended recipients — 5. Doelgroep : huurders

6. Financiele stimulans : k ← the kind of financial-incentive

susceptibility to abuse/misabuse — 7. M&O-gevoelig : ja; i, g, w, o, d (w: d.i. hoogte huurprijs sociale huurwoning)

8. Inkomensafhankelijk : bi, g ← Is the subsidy income-related?

9. Anti-cumulatiebeding : neen ← Is the recipient permitted to receive subsidies for the same activity from other authorities?

audit-protocol. — 10. Controleprotocol : neen

11. Maatregelen geeffect : ja zie nota controlebeleid geaccoordeerd in tk dec '92 — Are the measures within the scope of the integrated subsidy policy implemented?

valuation — 12. Evaluatie : ja meerdere evaluaties/deelanalyses

When ← Datum Publikatie — Opdracht — Extern

Is it published? — Who commissioned? — Who carried out

1991 ja december 1991 — d — ja

Conclusie : 1. Een deel van de dure scheefheid is moeilijk te vermijden. Dure scheefheid bestrijden heeft echter slechts een beperkt effect op IHS. 2. Onderzoek ter ondersteuning van de ontwikkeling van een toekomst visie op het instrument (IHS in perspectief)

The conclusion of the evaluation ←

"structure" — 13. Horizonbepaling : neen

14. Laatste wijziging : 24 juni 1992; stbl. 1992, 316 — Most recently altering

15. Omb. tussenbalans : ja, 1993. — Cut-backs on the subsidie

Norge

Förutom nettokostnaderna för industristödet beräknas i Norge sedan ett par år tillbaka värdet av stöd till företag genom att ta fram *ERA*. Beräkningarna omfattar nästan hela näringslivet. Rapporten har hittills publicerats av statiska centralbyrån men det diskuteras om den istället ska presenteras tillsammans med statsbudgeten.

Tyskland

I Tyskland har sedan slutet på 60-talet en subventionsrapport tagits fram och förelagts förbundsdagen. Då kom stabilitets- och tillväxtlagen som föreskriver att subventioner till företag regelbundet ska redovisas. Så vitt utredningen känner till är Tyskland det enda land som så länge och regelbundet tagit fram en subventionsredovisning som dessutom omfattar även skatteavvikelser.

Utöver Fiansdepartementet finns det i Tyskland att antal fristående forskningsinstitut som var sitt år tar fram en subventionsrapport. Denna utgör en del av analysen av utvecklingen i ekonomin. Redovisningen och analysen av subventioner görs i det sammanhanget för att peka på eventuella snedvridningar de medför. Instituten hade tidigare olika definitioner av subventioner men enades 1988 om en gemensam sådan.

Regeringen lämnar, tillsammans med budgetpropositionen, vartannat år en subventionsrapport till förbundsdagen. Rapporten behandlas dock senare än budgeten i parlamentet. Den är alltid föremål för en särskild behandling i berört utskott. Vissa år diskuteras den mer ingående i plenum medan den andra år läggs till handlingarna.

Syftet med rapporten är att redovisa de inslag i den federala budgeten som kan snedvrida konkurrensen mellan företag. Utgångspunkten är att sådana subventioner bör begränsas.

Finansdepartementet samlar in uppgifter från andra departement och tar sedan fram subventionsrapporten. I rapporten ges en övergripande inledande text där redovisningen sätts i ett större sammanhang och utvecklingen i enskilda sektorer analyseras. Texten anpassas till vilka frågor som är aktuella och därför intressanta att kommentera närmare. Subventionerna redovisas sammanställda i översiktstabeller och dessutom görs vissa internationella jämförelser. För varje subvention anges sedan i detalj dess målsättning, juridiska bas och belopp.

Rapporten är baserad på den federala budgeten och det är dessa subventioner som tas upp. Översiktligt anges emellertid även storleken på såväl subventioner från EU som de på delstatlig och lokal nivå.

Avgränsningen av vad som bör räknas som subvention avgörs av syftet med redovisningen. På finansdepartementet ses problemen kring avgränsningen snarare som större vid en snäv definition av subventioner än vid en bred. Ett annat problem vid en snäv redovisning är de fall nedskärningar görs men inte kommer till uttryck i redovisningen. Stor volym är önskvärd för att nedskärningarna ska synas. Sådant som inte anses vara aktuellt för nedskärningar ska däremot helst inte finnas med i subventionsredovisningen eftersom ordet subvention har en negativ klang. Detta gör att politikers användning av begreppet subvention inte alltid stämmer med den definition av subventioner som används i rapporten, vilket i sin tur påverkar användbarheten.

Vid förändringar av vad som tas med i subventionsrapporten har detta föregåtts av beslut i parlamentet. Tidsserierna har sedan korrigerats i enlighet med den nya definitionen.

Redovisningen omfattar samtliga subventioner till företag, subventioner till hushåll som påverkar förutsättningarna för företagen, skatteavvikelser och lån. Vad gäller de sistnämnda tas inte bara ränteeffekten med utan hela lånesumman redovisas som subvention utan att återbetalningar sedan kommer med. Statlig konsumtion räknas bara med då den direkt kommer företag till del. Administrationskostnader ingår inte i rapporten. I andra rapporter görs sammanställningar av t ex alla stöd till hushåll.

I subventionsrapporten anges kassamässiga effekter på budgeten. Subventionsutgifter och skatteavvikelser redovisas tillsammmans och adderas. Inga indirekta effekter tas med utan särskilda beräkningar görs som beslutsunderlag inför förändringar.

Redovisningen omfattar fyra år; två gångna år, innevarande år och det budgeterade kommande året.

Utgiftsubventionerna följs löpande inom Finansdepartementet. Skatteavvikelserna beräknas särskilt för rapporten och däremellan regelbundet inom departmentet.

Någon subventionsredovisning tas inte fram för att ingå i beslutsunderlaget för regeringens budgetarbete. Regeringen har dock naturligtvis tillgång till dessa uppgifter vid förfrågan. På departementet ses subventionsrapporten snarare som som en slutprodukt – en redovisning av resultatet av förhandlingarna och ett underlag för uppföljning än ett underlag inför regeringens prioriteringar.

Vid varje propositionsförslag anger regeringen förutom mål osv de finansiella effekterna i form av utgiftsökning eller skatteavvikelse.

Skatteavvikelserna räknas gentemot normalreglerna, dvs de som gäller för alla. Exempel med momssatser visar dock på att bedömningen skiljer sig från fall till fall. Halv moms på livsmedel räknas inte som subvention medan halv moms på läkemedel och böcker ses som subvention. Alla nya undantag från skattereglerna är tidsbegränsade och omprövas därmed efter den angivna tiden. Även för skatteavvikelser anges den kassamässiga effekten och inte bara eventuell ränteeffekt.

USA

I USA görs inga särskilda redovisningar av subventioner. Som anledning till detta anges svårigheterna att dra gränsen mellan subventioner och "nomalt utgiftsåtagande" eller offentliga verksamheter som skattefinansieras. Budgetutgifterna fördelas på ändamål för att underlätta budgetberedningen. Motsvarande fördelning görs även av skatteavvikelserna men de ställs inte direkt bredvid utgifterna.

USA kan ses som föregångare framför allt när det gäller beräkningar av skatteavvikelser. Metoder för detta togs här fram av Stanley Surrey vid Brookings Institute och skatteavvikelser har beräknats sedan slutet av 60-talet av såväl Congressional Budget Office (CBO) som av Treasury. Inom Treasury arbetar tiotalet personer med att beräkna skatteavvikelserna.

År 1974 lagstadgades det att en redovisning skulle göras årligen. Redovisningarna omfattar skatteförmåner på federal nivå men inte skattesanktioner. De omfattar ett antal år framåt resp bakåt i tiden. Några längre tidsserier presenteras inte. Jämförelser mellan beräkningar gjorda olika år går inte att göra eftersom förändringar i skattesystemet mellan åren gör att även avvikelsernas storlek ändras utan att den enskilda undantagsregeln har ändrats. Olika skatteavvikelser ses inte heller som summerbara för ett enskilt år.

Redovisningen av skatteavvikelser har inte kommit att bli en del i budgetberedningen trots att detta var den ursprungliga tanken. Orsakerna sägs vara tre. För det första är det endast två utskott som kan ge förslag till beslut om ändrade skatteregler. Det innebär att utskott som handhar vissa utgiftsområden inte kan lägga förslag om t ex förändringar i skatteavvikelserna som rör samma område. För det andra beräknas skatteavvikelser på ett annat och inte helt jämförbart sätt jämfört med vanliga budgetutgifter. Sist men inte minst är skatteavvikelserna politiskt kontroversiella och ses av vissa som möjligheter att höja skatter vilket de inte vill underlätta. Att redovisningen av skatteavvikelserna är lagstadgad ses mot denna bakgrund som positivt av dem som tycker att den fyller en funktion och vill ha

den kvar. För att motverka synen på skatteavvikelserna som en förteckning över skattehöjningsmöjligheter sker redovisningen numera även i termer av utgiftsekvivalenter och inte bara som förlorade inkomster.

Även om redovisningen inte direkt kommer till användning i budgetprocessen uppfattas den ändå som ett värdefullt informationstillskott och finns tillgänglig under budgetarbetet. Beräkningarna av skatteavvikelserna publiceras som bilaga till presidentens budgetförslag respektive som särskild rapport i anslutning till kongressens budgetbehandling.

En för utredningen intressant annan redovisning är den som görs av Bureau of Census på Department of Commerce. Framför allt är det presentationsformen som kan jämföras med den som föreliggande utredning föreslår. Den redovisning det här gäller visar federala stöd i olika former och hur dessa fördelas geografiskt. Informationen finns tillgänglig i en stor databas i vilken användaren kan välja omfattning och grupperingar av informationen. Databasen kommer framöver att göras tillgänglig över Internet och därmed för ett stort antal användare.

Bilaga 4

Skatteavvikelser

inom

inkomstskatten
socialavgifterna och den särskilda löneskatten
mervärdesskatten
samt punktskatter

av

Matts Karlson

Förord

Samhällets stöd till olika grupper redovisas huvudsakligen på statsbudgetens utgiftssida. Kostnaderna för dessa stöd är inte direkt jämförbara eftersom vissa stöd är skattepliktiga medan andra är undantagna från skatteplikt. Visst stöd utgår även från statsbudgetens inkomstsida genom särregler inom olika skatteområden. Ett exempel på sådana regler, varav många är tillkomna på grund av administrativa skäl, är undantaget från mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar.

Föreliggande rapport innehåller en genomgång av de särregler som finns inom inkomstskatten, mervärdesskatten, socialavgifterna och de särskilda löneskatterna samt vissa punktskatter. I rapporten redovisas brutto- och nettokostnader för respektive skatteavvikelse medan de beräknade budgeteffekterna vid ett slopande av avvikelserna inte ingår i redovisningen.

Identifierade särregler och beräknade effekter är inte någon absolut sanning utan är beroende av det normativa skattesystem man jämför med. En annan norm ger andra särregler och andra effekter. Vissa riktlinjer är självklara medan andra utgör ett val mellan olika alternativ.

Trots beroendet av den valda normen bidrar rapporten till ökad kunskap om de olika slagen av stöd på budgetens inkomst- och utgiftssida och kan därigenom utgöra ett underlag för regeringens och riksdagens budgetarbete.

Rapporten har utarbetats tillsammans med medarbetare på skatteekonomiska och fördelningspolitiska enheterna inom finansdepartementet och ger inte uttryck för några ställningstaganden från regeringen eller finansdepartementets politiska ledning i de aktuella frågorna.

Innehållsförteckning

1. Inledning

1.1 Skatternas användningsområden

Det huvudsakliga syftet med de flesta skatter är fiskalt, dvs skatterna används som ett medel för att kunna finansiera offentliga utgifter (åtaganden såsom försvar, rättsväsende, äldrevård, utbildning mm). Skatterna kan även användas som ett medel inom andra politikområden, som konjunktur-, bostads-, social-, familje-, miljöpolitik m.fl. Som exempel på konjunkturpolitik kan nämnas olika typer av tidsbegränsade skatteavdrag som använts för att stimulera viss verksamhet. Våren 1993 fattade riksdagen beslut om en skattereduktion om 30 % på löneandelen av de kostnader som lagts ner på reparationer och underhåll av fastigheter under perioden 1993-1994. Syftet med reduktionen var att minska arbetslösheten inom byggnadssektorn. Fastighetsskatten är exempel på en skatt som delvis används som ett bostadspolitiskt medel. För att finansiera ett uppskjutande av räntebidragens nedtrappning beslöt riksdagen hösten 1994 att höja fastighetsskatten från 1,5 till 1,7 %. Det numera slopade förvärvsavdraget är exempel på hur skattelagstiftningen används som familjepolitiskt medel (avdraget medgavs personer med förvärvsarbete och hemmavarande barn under 18 år). Under senare år har antalet skatter med påverkan inom miljöpolitiken ökat. Exempel på sådana är koldioxidskatten, miljöklassningen av bensin och bilar, skatt på utsläpp av kväveoxid mm. Syftet med dessa skatter är bland annat att påverka konsumtionen och produktionen i sådan riktning att de negativa effekterna på miljön minskar eller försvinner.

1.2 Skatternas effekter inom olika områden

För att kunna mäta ekonomiska effekter av skatter måste skatten ställas i relation till något alternativ, en jämförelsenorm. Vad gäller ändringar i befintliga skatter och införandet av nya skatter mäts de ekonomiska effekterna i förhållande till gällande regelsystem. De vanligast redovisade effekterna avser budget- och fördelningseffekter. Valet av gällande regelsystem som jämförelsenorm innebär att normen förändras kontinuerligt. Om man istället är intresserad av att jämföra skatternas utveckling under en längre tidsperiod, exempelvis från ett specifikt år, kommer jämförelsenormen att utgöras av det årets regelsystem.

Effekterna eller avvikelsernas storlek är även beroende av den ekonomiska utvecklingen. De regler för statlig inkomstskatt som infördes i samband med 1990 års skattereform innehöll bland annat en uppräkning med inflationen plus två procentenheter av den inkomstgräns vid vilken statlig inkomstskatt börjar utgå. En sådan regel baseras naturligtvis på en antagen löneutveckling framåt i tiden. Om nu löneutvecklingen avviker uppåt eller nedåt så uppkommer med tiden andra effekter än vad som avsågs vid beslutet. Om den verkliga löneutvecklingen hade varit känd vid beslutstillfället – hade då konstruktionen av regelsystemet blivit annorlunda?

Även om en del effekter av ändrade skatteregler redovisas kontinuerligt finns ingen regelbunden samlad uppföljning som beskriver effekterna av gällande regler efter det att dessa införts. Vid beskattningen av fysiska personers inkomster är vissa kostnader avdragsgilla medan andra inte är avdragsgilla. Samma förhållande gäller vid beskattningen av juridiska personers inkomster. Inom konsumtionsbeskattningen tillämpas olika skattesatser vad gäller mervärdesskatten. Effekterna av dessa regler beräknas enbart vid införandetidpunkten. Andra skatteändringar liksom volymförändringar kan senare drastiskt förändra dessa effekter med avseende på konkurrensneutralitet, ekonomisk effektivitet, fördelningspolitik m.m. För att erhålla en korrekt redovisning måste hela det gällande regelsystemet ställas i relation till något alternativt regelsystem, jämförelsenormen. När sådana jämförelser görs uppkommer ett antal avvikelser från normen. Varje sådan skatteavvikelse får därefter analyseras utifrån det syfte man har med redovisningen.

En jämförelsenorm kan utgöras av enhetlig konsumtionsbeskattning medan en annan jämförelsenorm kan utgöras av ett skattesystem som orsakar så låga skattekilar som möjligt. Någon objektiv eller vetenskaplig fastställd norm existerar inte utan varje vald norm blir alltid ett subjektivt val. Det viktiga med den valda normen blir då att den är allmänt *accepterad bland beslutsfattare* och användare samt att den är *stabil över tiden*. Valet av norm är dock beroende av syftet med redovisningen av skatteavvikelser. Intresset kan i vissa fall vara fokuserat på skatternas inverkan på ekonomins funktionssätt medan det i andra fall är fokuserat på att redovisa de dolda subventioner eller sanktioner som vissa skatteregler innebär. Ett annat intresse kan vara att undersöka i vad mån skattereglerna tar hänsyn till producenternas påverkan på miljön osv. *Valet av jämförelsenorm styrs alltså av det syfte man har med en redovisning av skatteavvikelser.*

Försäljning av dagstidningar är enligt nuvarande regelsystem undantaget från mervärdesskatt. Om jämförelsenormen utgörs av enhetlig mervärdessbeskattning för tidningar, alternativt kulturområdet, alternativt all privat konsumtion utgör detta undantag en

skatteavvikelse. En sådan avvikelse har en konkurrenssnedvridande effekt dels mellan dagstidningar och övriga tidningar, dels mellan press och övriga sektorer. I detta fall fyller avvikelsen en liknande funktion som det presstöd som belastar budgetens utgiftssida.

Om jämförelsenormen istället baseras på teorin om s.k. optimal beskattning kan man hävda att undantaget från mervärdesskatt utgör en del av normen. Jämförelsenorm är då ett regelsystem som är konstruerat för att begränsa de effektivitetsförluster som olika skatter skapar. Om man tror sig veta att priselasticiteten för tidningar är hög kan ett undantag från mervärdesskatt, enligt teorin om optimal beskattning, snarare vara en del av normen, varför ingen avvikelse kommer att redovisas. Denna jämförelsenorm utgår då från ett perspektiv, där skatternas snedvridningseffekter är den centrala frågan.

1.3 Skatteavvikelser – effektivitetsperspektivet

Förutom den direkta effekten, som en ändrad eller införd skatt medför, uppkommer även beteendeeffekter som i vissa fall uppväger den direkta effekten. I ekonomisk teori talas det ofta om att skatter medför snedvridningseffekter. Kostnaderna för dessa snedvridningseffekter kan mätas som den välfärdsförlust som införandet av dessa skatter orsakar samhället. Denna välfärdsförlust uttrycks ofta som skattens överskottsbörda, (eng.excess burden). En skatts överskottsbörda kan illustreras med följande exempel.

Antag att en person arbetar 6 timmar om dagen med en lön på 50 kr/tim. Detta innebär även att kostnaden för att vara ledig ytterligare en timme uppgår till 50 kr/tim. Om man nu inför en inkomstskatt om 20%, medför skatten att den disponibla inkomsten sjunker från 300 till 240 kronor. För att personen fortfarande skall ha 300 kr i disponibel inkomst måste arbetstiden utökas till 7,5 timmar. Eftersom lönen efter skatt per timme har sjunkit från 50 kr till 40 kr medför detta att även kostnaden för fritiden har sjunkit. Om nu personen, på grund av den relativa prisförändringen mellan arbete och fritid, väljer att öka sin arbetstid med enbart 0,5 timmar innebär detta att inkomsten före skatt uppgår till 325 kr medan inkomsten efter skatt uppgår till 260 kr. Införandet av skatten medför två effekter. Den direkta effekten, inkomsteffekten, antas öka arbetstiden till 7,5 timmar för att inkomsten efter skatt skall vara densamma. Den relativa prisförändringen medför dock att valet mellan arbete och fritid omvärderas, varför arbetstiden antas sjunka med 1 timme. Denna senare effekt kallas substitutionseffekten. Nettoeffekten av skatteändringen innebär således att arbetstiden ökar med 0,5 timmar, den disponibla inkomsten sjunker med 40 kr och skatten ökar med 65 kronor. Längre fram i

bilagan redovisas "uttag av bränsle från egen skog" som en skatteavvikelse. Ett införande av skatteplikt på detta uttag skulle emellertid erodera basen för skatten. Detta är ett exempel på de substitutionseffekter som olika skatter kan medföra.

Om man istället valt att införa en klumpsummeskatt[1] på 100 kr måste personen arbeta minst 2 timmar för att kunna betala skatten. Eftersom skatten inte ändrar relativpriserna mellan arbete och fritid uppkommer ingen substitutionseffekt. Antag nu att personen väljer att arbeta 8 timmar, vilket innebär att inkomsten före skatt uppgår till 400 kr och till 300 kr efter skatt. Denna situation anser personen är likvärdig med 6,5 timmars arbete vid en proportionell inkomstskatt om 20%. Överskottsbördan som utgörs av skillnaden i skatt, 35 kr (100-65) är det belopp personen är villig att avstå ifrån om den proportionella skatten ersätts med en klumpsummeskatt.

En del av de välfärdsförluster som uppstår för samhället består av det produktionsbortfall som orsakas av att arbetstiden enbart ökar med 0,5 timmar istället för med 1,3 timmar.

Eftersom samhället inte enbart har ekonomisk tillväxt som politiskt mål utan även fördelningspolitiska mål m.m är en klumpsummeskatt inte praktisk tillämpbar. En klumpsummeskatt som kunde ta till vara de fördelningspolitiska målen skulle behöva konstrueras på så sätt att den även tog hänsyn till individens intjäningsförmåga istället för den faktiska inkomsten.

Givet att en klumpsummeskatt inte går att införa försökte ekonomen Ramsey hitta alternativa skatter som minimerar effektivitetsförlusterna i ekonomin. Ramseyskatter, som är varuskatter, är utformade på så sätt att en vara med låg priselasticitet bör ha en högre skatt än en vara med hög priselasticitet. Detta innebär att skatten på nödvändighetsartiklar, exempelvis mat, bör vara hög medan skatten på en lyxvara, exempelvis parfym bör vara låg. En sådan skattepolitik minskar de substitutionseffekter som uppkommer via beskattningen. Ramseyskatter kräver således information om de olika varornas priselasticiteter. Ramseyskatter går ofta stick i stäv med den fördelningspolitik som många regeringar har valt att föra, nämligen att nödvändighetsartiklar beskattas lågt medan lyxartiklar beskattas högt. Exempelvis hade Sverige tidigare en särskild punktskatt på parfym och andra lyxbetonade varor.

I Sverige har under senare år diskuterats hur man skall kunna stimulera tjänstesektorn och då i synnerhet de tjänster som riktar sig

[1] En klumpsummeskatt är en skatt som inte påverkar varors relativpriser, alltifrån valet mellan arbete och fritid till valet mellan kaffe och öl. Ett exempel på en klumpsummeskatt är den "poll tax" ("skatt per huvud") som fanns i England under 80-talet. I Sverige är grundbeloppet på 100 kronor i statlig inkomstskatt ett exempel på en klumpsummeskatt.

till hushållen. I en offentlig utredning "Uppskattad sysselsättning" (SOU 1994:43) föreslår utredaren bland annat sänkt skatt på ett antal tjänster som efterfrågas av hushållen. Dessa varor har ofta en hög priselasticitet, varför en skattesänkning skulle öka efterfrågan. Remissvaren på utredningen var skiftande, arbetsgivarintressenterna var positiva medan de fackliga organisationerna överlag var negativa. Detta speglar bland annat konflikten mellan effektivitet och fördelning.

Både de praktiska och politiska problemen med klumpsummeskatter och Ramseyskatter har medfört att den ekonomiska forskningen under de senaste decennierna istället försökt hitta skattestrukturer som tar in de medel som den offentliga sektorn behöver till minsta möjliga kostnad i form av effektivitetsförluster i ekonomin, *givet* vissa fördelningspolitiska mål. En i denna mening optimal skattestruktur är således inte stabil över tiden eftersom den hela tiden har att ta hänsyn till de fördelningspolitiska mål som samhället ställer upp.

Den optimala skattestrukturen kommer alltså att vara beroende av de restriktioner som ställs upp. Dessa restriktioner kan då även innefatta att skatterna skall tas ut både som inkomstskatter och varuskatter. Inkomstskatterna har fördelen att de kan varieras både mellan individer och mellan inkomster. Varuskatterna å andra sidan har fördelen att man kan variera skatten mellan olika produkter. Exempelvis kan man välja att beskatta alkohol högre än livsmedel.

Den optimala lösningen kräver dock kännedom bland annat om individernas lönenivåer och preferenser. I vissa fall kan enhetliga varuskatter vara att föredra framför differentierade varuskatter medan proportionella inkomstskatter oftast är att föredra framför progressiva inkomstskatter. Vissa studier indikerar att under vissa premisser en progressiv inkomstskatt är att föredra framför differentierade varuskatter.

Den empiriska forskningen har oftast utgjorts av partiella analyser, exempelvis skatternas inverkan på arbetskraftsutbudet. Att så är fallet beror inte bara på svårigheten att genomföra en totalanalys, utan även på att verkligheten bygger på successiva förändringar av skattesystemet.

1.4 Skatteavvikelser – budgetperspektivet

Medan redovisningen av skatteavvikelser ur ett effektivitetsperspektiv kan utgöra underlag för en diskussion av hur olika skatters snedvridande inverkan kan begränsas utgör redovisningen av skatteavvikelser ur ett budgetperspektiv en möjlighet till bättre prioriteringar

på budgetens utgiftssida. Det tidigare nämnda exemplet med undantag från mervärdesskatteplikt för dagstidningar har i praktiken samma funktion som det allmänna presstödet. En skatteavvikelserapportering ger då svar på frågan hur mycket bidrag en sådan avvikelse/undantag motsvarar.

Även vid denna typ av redovisning måste en jänförelsenorm fastställas. Vilka inkomster skall beskattas respektive vika kostnader skall vara avdragsgilla? Skall jämförelsenormen vara ett realt eller nominellt skattesystem? Kan skattesatserna variera? Den norm som internationellt används för redovisning av skatteavvikelser ur ett budgetperspektiv utgår från Schanz-Haig-Simons definition av inkomst:

Inkomsten är lika med ökningen eller minskningen av nettoförmögenheten under en given tidsperiod plus konsumtionsutgifterna under samma period. Till konsumtion räknas inte den del av utgifterna som utgör kostnader för intäkternas förvärvande.

Huvudsyftet med dessa redovisningar är att särskilja de undantag i skattelagstiftningen, som är likvärdiga med offentliga utgiftsprogram. Syftet med avvikelserapporteringen är således att förbätta underlaget för budgetarbetet. Eftersom normen i denna redovisning utgår från en enhetlig beskattning kommer även andra effekter ut av redovisningen, såsom konkurrenssnedvridningar inom och mellan olika sektorer. En del länder, exempelvis Tyskland, har begränsat sin avvikelserapportering till att gälla enbart sådana avvikelser som innebär en konkurrenssnedvridning.

I föreliggande redovisning av skatteavvikelser är syftet dels att redovisa de avvikelser som är direkt jämförbara med et bidrag från budgetens utgiftssida, dels att indikera de konkurrenssnedvridningar som de olika avvikelserna medför. Normen utgår från en likformig beskattning, vilket också var en av grundpelarna i 1990 års skattereform. Denna princip om likformighet gällde framför allt mervärdesskatten, men tillämpades även inom inkomstbeskattningen.

Inkomstskattesänkningarna i 1990 års skattereform finansierades till största delen genom olika slag av basbreddningar, dvs. baserna för skatteuttag gjordes större. Många av de inkomster som idag ingår i inkomstskattebasen var tidigare icke skattepliktiga. Exempel på sådana är måltidssubventioner, ränteinkomster mindre än 1 600 kr, inkomsträntor för barn upp till ett grundavdrag, avkastning på pensionskapital. De tidigare regelsystemen bidrog till en omfattande skatteanpassning så att lägsta möjliga skattebelastning kunde uppnås. Även efter reformen kvarstår emellertid ett betydande antal undantag.

I inkomstbeskattningen gäller som huvudregel att den skattskyldiges samtliga intäkter skall ingå i skatteunderlaget samt att avdrag endast medges för de kostnader som krävs för intäkternas förvärvande.

Skattelagstiftningen medger dock skattebefrielse för vissa typer av intäkter och avdragsrätt för en del kostnader som inte är kopplade till intäkternas förvärvande. Sådana avvikelser från huvudregeln medför skattebortfall och fyller samma funktion som en offentlig transferering till hushåll eller företag. Exempel på en sådan avvikelse är den beräknade avkastningen på nyttjande av eget hem. Fastighetsskatten på 1,5 % för småhus kan vid den idag gällande kapitalinkomstskattesatsen översättas till en avkastning på 5 % före skatt (1,5% / 0,3). Skillnaden mellan denna avkastning och den marknadsmässiga utgör den intäkt som är skattebefriad. Det skattebortfall som skattebefrielsen orsakar kan direkt jämföras med det offentligas övriga stöd till boende, såsom bostadsbidrag, kommunala bostadstillägg och räntebidrag. Ett stöd som ges i så många olika former medför att beslutsfattaren har svårt att få överblick över stödets totala omfattning, vilket försvårar budgetarbetet, exempelvis när det gäller prioriteringar mellan olika mottagare.

Ett stöd via skattesystemet har också den nackdelen att det inte omprövas av riksdagen på samma sätt som transfereringarna på budgetens utgiftssida. Förekomsten av skattestöd som ej redovisas innebär risk för felaktiga beslut i budgetarbetet.

Vissa beräkningar av skatteavvikelser inom bostadsområdet har tidigare redovisats i bostadsdepartementets bilaga till budgetpropositionen. Stödet till boende har där redovisats som summan av räntebidrag, bostadsbidrag och skattelättnader genom ränteavdrag.[2]

En avvikelse i skattesystemet som medför ett stöd eller förmån benämns skatteförmån (eng. tax expenditure) medan en avvikelse i skattesystemet som medför ett "överuttag" av skatt benämns skattesanktion (eng. tax penalty). Syftet med att redovisa skatteavvikelser är dels att förbättra beslutsunderlaget för budgetberedningen, dels att identifiera de möjliga konkurrenssnedvridningar som orsakas av skattelagstiftningen. Förbättringen av beslutsunderlaget består för det första i att lyfta fram skatteförmåner och för det andra i att göra skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar jämförbara.

Det är viktigt att i dessa sammanhang komma ihåg att en redovisning av skatteavvikelser inte syftar till att eliminera dessa, eftersom ett bibehållande av en avvikelse kan vara mer samhällsekonomiskt

[2] Boende är enligt den norm som ligger implicit i redovisningen inte skattpliktigt. Detta innebär att intäkter inte skall beskattas samt att kostnader inte skall vara avdragsgilla. Beskattning av boende beskrivs mer ingående i avsnitt 4.

lönsamt jämfört med ett slopande. Redovisningen av skatteavvikelser syftar framförallt till att synliggöra det indirekta stöd som många av avvikelserna medför för att på så sätt erhålla ett bättre underlag för budgetarbetet.

Kartläggningen bygger på genomgångar som på uppdrag av finansdepartementet gjorts av professor Nils Mattsson[3], Uppsala universitet. Redovisningen av skatteavvikelser och gjorda kvantifieringar ger en grov indikation på dels omfattningen av konkurrenssnedvridande inslag i skattesystemet, dels det stöd som avvikelsen innebär men som inte redovisas på budgetens utgiftssida.

Avvikelserna är beroende av den skattenorm som jämförelsen görs mot. Exempelvis varierar avvikelserna beroende på om enkel- eller dubbelbeskattning av aktiebolagsvinster tillämpas. Om dubbelbeskattning är en del av normen innebär detta att exempelvis det fram till 1994 gällande Annellavdraget[4] utgör en skatteförmån. Om enkelbeskattning i stället antas utgöra en del av normen innebär dubbelbeskattningen istället en *skattesanktion*, som till viss del neutraliseras av Annellavdraget. För närvarande gäller dubbelbeskattning medan enkelbeskattning gällde för inkomståret 1994. Vi har i denna rapport valt att låta den klassiska dubbelbeskattningen[5], som är en del av gällande lagstiftning, vara en del av normen. Detta synsätt överensstämmer även ganska väl med hur denna fråga hanteras internationellt, där det rådande systemet får ingå i normen.

Det bör således påpekas att resultatet av analysen i mycket beror på den valda normen. Vad gäller mervärdesskatten har normen satts till 25 % (=den högsta skattesatsen), vilket innebär en skatteförmån i de fall en lägre skattesats tillämpas. Den totala skatteförmånen inom mervärdesskatten beräknas till 21 mdkr. avseende 1995. Om skattesatsen för livsmedel, d.v.s 21 %, skulle utgöra normen erhålls istället en total skattesanktion om 3 mdkr.

Redovisningen av skattestöd i denna bilaga avser i princip förhållandena för inkomståret 1995, medan sammanställningen i tabell 1 redovisar skatteavvikelser för åren 1993-95.

[3] Ds FI 1992:6 Skatteförmåner och andra särregler i inkomst- och mervärdesskatten. Rapport till Finansdepartementet: Skatteförmåner och andra särregler avseende socialavgifter och särskild löneskatt. Rapport till Utredningen om Statliga subventioner: Miljö- och energiskatter samt Fastighetsskatt.

[4] Annellavdraget, som upphörde i och med 1994 års taxering, var ett sätt att lindra effekterna av dubbelbeskattningen av utdelningar.

[5] Avkastning på arbetande kapital beskattas i två led. dock med undantag för avkastning på inlånat kapital.

Kapitel 2 innehåller en kort beskrivning av skatteavvikelser i andra länder. I kapitel 3 redovisas ett antal olika exempel på skatteavvikelser. Behovet av en redovisning av skatteavvikelser diskuteras i kapitel 4. Svårigheten att välja norm diskuteras med exempel från boendet i kapitel 5. Kapitel 6 redovisar de valda normerna inom inkomstbeskattningen, socialavgifter och särskild löneskatt samt mervärdesskatten. I kapitlet redovisas även de största skatteavvikelserna inom respektive område. I kapitel 7 redovisas beräkningar av avvikelsernas storlek. Kapitel 8 beskriver i korthet de olika avvikelserna, medan samtliga riktlinjer finns redovisade i kapitel 9.

2. Internationell redovisning av skatteavvikelser

År 1980 påbörjade ett antal jurister från olika länder ett internationellt arbete med att ta fram riktlinjer som kunde ligga till grund för en redovisning av skatteavvikelser, både i form av förmåner och sanktioner. Arbetet omfattade både inkomst- och konsumtionsskatter samt arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatter. I arbetet deltog representanter från Canada, Frankrike, Holland, Sverige, England och USA. Utöver riktlinjerna redovisades även befintliga avvikelser med kvantifieringar[6].

1985 påbörjade en arbetsgrupp inom Nordiska Ministerrådet ett arbete med att ta fram riktlinjer för en nordisk redovisning av skatteavvikelser. De redovisade riktlinjerna överensstämde väl med de som publicerats i den internationella studien, men hade anpassats till nordiska förhållanden. Rapporten publicerades 1987.[7]

1984 publicerade OECD en rapport om skatteförmåner (Tax Expenditures. A Review of the Issue and Country Practise. Report by the Committee of Fiscal Affairs, Paris 1984). Av rapporten framgår att tio medlemsländer regelbundet publicerar officiell statistik om skatteförmåner (tax expenditures). För närvarande gör OECD en uppdatering av 1984 års rapport. Rapporten beräknas vara klar under våren 1995. Utöver de olika ländernas redovisningar redovisas även vissa skillnader i ländernas jämförelsenormer samt vilka beräkningsmetoder som används. Redovisningarna är ej jämförbara eftersom länderna har olika jämförelsenormer.

Inom OECD pågår för närvarande ett arbete med att kartlägga subventioner till industrin[8] i olika länder. I denna subventionsredovisning ingår även redovisning av skatteavvikelser.

USA. I USA publicerades den första rapporten om skatteavvikelser av the Treasury 1968. Enligt "The Congressional Budget Act (1974)" krävs en redovisning av skatteavvikelserna i anslutning till budgeten. Skatteavvikelser beräknas både av The Treasury och av The Joint Committee of Taxation (kongressen).

The Treasury använder sig av "reference tax law baseline" som norm. Normen ligger ganska nära det befintliga regelsystemet och

[6] Paul R McDaniel - Stanley Surrey (eds): International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study.

[7] Skatteutgifter - "Rapport lämnad till Nordiska Ministerrådet (finansministrarna) av den Nordiska Skatteutgiftsgruppen" (NORD 1987:11).

[8] "Subsidies and structural adjustment"

avvikelser är begränsade till specifika undantag i regelsystemet. Skatteförmånerna redovisas både som "outlay equivalents" (dvs. avvikelserna räknas om till utgifter) och som "revenue lost" (dvs skattebortfall). Rapporten publiceras av Office of Management and Budget som en bilaga till budgetförslaget. De redovisade avvikelserna är fördelade på politikområden och uppdelade efter fysiska respektive juridiska personer. Ingen aggregering görs till totalnivå.

The Joint Committee of Taxation använder sig av "normal tax baseline", i vilken inkomst definieras som konsumtion plus förändring av nettoförmögenhet under en bestämd tidsperiod, dvs. en betydligt mer "ideal" norm än Treasurys mer pragmatiska. Differensen mellan "the normal tax baseline" och det gällande regelsystemet utgör skatteavvikelserna. Avvikelserna redovisas som inkomstbortfall för staten. Medan skatteavvikelser gentemot "reference tax law baseline" även är skatteavvikelser gentemot "normal tax baseline" gäller inte det omvända. Avvikelserna är fördelade efter politikområden och uppdelade på fysiska respektive juridiska personer. Vissa av skatteavvikelserna redovisas även fördelade efter inkomstintervall för att visa vilka grupper av inkomsttagare som får del av stödet. Ingen aggregering görs till totalnivå.

Finland. En första utredning om skatteavvikelser gjordes 1988 och därefter redovisas årligen en sammanställning som en bilaga till budgetpropositionen. Redovisningen avser inkomst- och förmögenhetsskatt för fysiska och juridiska personer, mervärdesskatt och punktskatter. Effekterna är beräknade som skattebortfall och redovisas fördelade på statliga utgiftsområden, i relation till transfereringar samt i form av en bruttolista över viktigare (större än 50 milj. FMk) avvikelser. Sammantaget redovisas 241 skatteavvikelser, varav 234 avser skatteförmåner och 7 skattesanktioner.

Spanien. Redovisning av skatteavvikelser har skett sedan 1979. Avvikelserna omfattar enbart statliga skatter och beräknas som skattebortfall. Redovisningen, som är lagreglerad och årlig, fördelas efter skatteslag och ändamål. Summering av avvikelserna sker per skatteslag. Även på regional nivå redovisas vissa skatteavvikelser medan ingen redovisning av avvikelser sker på lokal nivå.

Tyskland. Redovisningen är lagstadgad och gjordes första gången 1967. Avvikelserna avser i stort sett samtliga skatter på federal nivå. Avvikelserna fördelas på olika industrisektorer, och inom sektorerna fördelas avvikelserna på de olika skatteslagen. Avvikelserna är även fördelade efter olika syften (regleringar, tillväxt m.m). Redovisningen som görs vart annat år är begränsad till sådana avvikelser som innebär

någon form av konkurrenssnedvridning. Aggregering till makrotal sker sektorsvis.

Belgien. Redovisningen av skatteavvikelser är lagreglerad och sker årligen sedan 1985. Redovisningen omfattar samtliga federala skatter medan lokala skatter och socialförsäkringen lämnas utanför. Avvikelserna beräknas som skattebortfall och redovisas fördelade på ändamål och skatteslag.

Canada. Skatteavvikelser har publicerats sedan 1979. Efter omfattande skatteomläggningar vad gäller inkomstskatten, både för fysiska och juridiska personer, och varuskatterna är det tänkt att rapporteringen skall vara årlig. Den första redovisningen efter skattereformen skedde 1992. Avvikelserna beräknas som skattebortfall och redovisas efter ändamål. Avvikelserna är uppdelade i "tax expenditures" och "memorandum items", varvid de senare är jämförbara med den typ av avdrag som bl.a. grundavdraget representerar i det svenska skattesystemet.

Frankrike. Redovisningen av skatteavvikelser är lagfäst och har skett sedan 1980. Avvikelserapporteringen omfattar samtliga statliga skatter och beräknas som skattebortfall. Redovisningen, som är årlig, sker dels efter skatteslag, dels efter ändamål och dels efter mottagare.

Irland. Skatteavvikelser redovisades första gången 1981. Redovisningen omfattar inkomstskatten för fysiska personer och sådana undantag som är gemensamma för bolag och fysiska personer. Rapporteringen är årlig och effekterna beräknas i skattebortfallstermer.

Italien. Redovisningen av skatteavvikelser är lagreglerad och sker årligen. Avvikelserna omfattar inkomstskatt för fysiska och juridiska personer, mervärdesskatt, punktskatter och tullar och redovisas fördelade på skatteslag, ändamål, sektorer och mottagare. Effekterna är beräknade som skattebortfall.

Nederländerna. En avvikelserapport avseende fysiska personers inkomstbeskattning publicerades 1987. Effekterna beräknades som skattebortfall. En uppdatering av rapporten gjordes under 1994.

Portugal. Första publicering 1980. Ingen lagstadgad redovisning. Redovisning sker årligen och avser skatteavvikelser inom inkomstbeskattningen. Det görs ingen aggregering till makrotal.

Österrike. Under perioden 1978-1984 redovisades skatteavvikelser som en del av en årlig subventionsrapport. Sedan 1986 är redovisningen av skatteavvikelser lagreglerad. Avvikelserna omfattar bland annat inkomstskatter och indirekta skatter och beräknas som skattebortfall.

Storbritannien. Skatteavvikelser redovisades för första gången 1979. Avvikelserna omfattar inkomstskatter, skatt på realisationsvinster, bensinskatt, arvsskatt och stämpelavgifter och redovisas fördelade på skatteslag. Redovisningen är årlig. Avvikelserna är uppdelade i "tax expenditures", "structural reliefs" och en kombination av båda. Till gruppen "structural reliefs" hänförs den typ av avdrag som bl.a. grundavdraget representerar i det svenska skattesystemet. Det görs ingen aggregering till makrotal.

Australien. En första redovisning av skatteavvikelser gjordes 1980. Skatteavvikelser redovisades årligen sedan 1986 och avser bland annat inkomstskatt, kapitalinkomstskatt och punktskatter. Redovisningen, som täcker innevarande år och sex år bakåt i tiden, omfattar ca 200 avvikelser och är fördelade efter ändamål. Avvikelserna beräknas som skattebortfall och summeras under varje ändamålsgrupp.

I många av de länder som redovisar skatteavvikelser sker en redovisning av samtliga undantag som innebär någon form av skattelättnad. En del av dessa undantag är inte egentliga skatteavvikelser utan anses utgöra en del av normen. Exempel på sådana skattelättnader i Sverige är det allmänna grundavdraget. Motivet för denna fullständigare redovisning är tvåfaldig, dels för att redovisa värdet av avdraget i fråga, dels för att ett undantag både kan vara en del av normen och en skatteavvikelse.

3. Skatteavvikelser – utgångspunkter och några illustrationer

En skatteavvikelse utgör ett undantag eller särregel i skattelagstiftningen i förhållande till ett "allmänt accepterat" eller "normalt" skattesystem. Skatteavvikelsen innebär ofta en förmånligare skattebehandling av vissa ekonomiska aktiviteter eller av vissa grupper av skattskyldiga.

Varje normativt skattesystem med vars hjälp skatteavvikelser kan identifieras måste bygga på en avvägning mellan å ena sidan vissa mer eller mindre teoretiska principer (inkomstskatt eller utgiftsskatt, real eller nominell beskattning) och å andra sidan ett mer pragmatiskt förhållningssätt där allmänt accepterade avvikelser från de "rena" principerna godtas. En redovisning av skatteavvikelser som bygger på ett alltför teoretiskt normsystem blir ointressant som beslutsunderlag. En alltför pragmatisk norm, å andra sidan, kommer inte att ge någon vägledning. Den norm som presenteras och tillämpas i den följande redovisningen är i likhet med de som används i internationella redovisningar förhållandevis pragmatisk.

En skatteavvikelse kan antingen utgöra en *skatteförmån* eller en *skattesanktion*. En skatteförmån kan ta sig olika uttryck varav de vanligaste är:

- undantag från skatteplikt
  (dagstidningar)
- avdrag som minskar skattebasen
  (avdrag för konsumtionsräntor[9], avdrag för resor till och från arbetet)
- skattereduktioner som minskar skatten
  (reduktion för ROT-åtgärder)
- reduktion i skattesatser
  (nedsättning av socialavgifter)
- uppskov med skattebetalningar
  (realisationsvinster, pensionssparande)

Befrielse från mervärdesskatt för dagstidningar är exempel på undantag från skatteplikt. Undantaget innebär förutom ett stöd till dagstidningar att det uppkommer konkurrenssnedvridningar både inom och mellan sektorer, eftersom den lägre beskattningen gynnar produk-

[9] Dock ej räntor för lån till bostäder

tionen av dagstidningar jämfört med annan produktion. Samma typ av snedvridning orsakar även det allmänna presstödet. Stödet till dagstidningar ges således inte endast som presstöd, vilket redovisas på statsbudgetens utgiftssida, utan även genom undantag i skattesystemet. Skatteförmånen beräknas till ca 2,5 mdkr medan det direkta stödet uppgår till ca 400 mkr.

En av de normativa riktlinjerna inom inkomstbeskattningen innebär att enbart kostnader som har ett direkt samband med intäkternas förvärvande skall vara avdragsgilla. Utifrån denna riktlinje är avdrag för pensionssparande en skatteförmån. Sparande får enligt normen endast ske med beskattade medel medan avdragsrätten för pensionssparande innebär att sparande även tillåts med obeskattade medel. Eftersom pensionsutbetalningen är skattepliktig utgörs skatteförmånen i denna del av skillnaden i marginalskatt vid inbetalningstillfället och marginalskatten på utfallande pensioner. Uppskovsmöjligheten för realisationsvinster av fastigheter är exempel på en avvikelse, där förmånen består i uppskjutandet av skattebetalningen. Förmånen motsvaras i detta fall av räntan på det uppskjutna skattebeloppet.

Under våren 1993 beslöt riksdagen att införa en skattereduktion om 30% på löneandelen av de reparationskostnader som t.o.m. 1994 lades ned på småhus och hyreshus (inkl. hus upplåtna med bostadsrätt). Reduktionen var för småhus maximerad till 10 500 kr och kunde avräknas mot den skattskyldiges påförda inkomst- och fastighetsskatt. De kostnader som utgjorde underlag för reduktionen är både enligt nuvarande skatteregeler och den valda normen, vad gäller privatbostäder, att betrakta som privat konsumtion och skall således inte till någon del vara avdragsgill i inkomstbeskattningen[10]. För hyreshus är kostnaderna avdragsgilla både enligt gällande skatteregler och den valda normen, men skattereduktionen innebär att kostnaderna till viss del blir dubbelt avdragsgilla. Den införda skattereduktionen är således i förhållande till normen en skatteavvikelse.

Skatt på avkastningen av pensionssparande utgick till och med taxeringsåret 1995 med en skattesats om 9 % på en schablonberäknad intäkt. Avvikelsen gentemot den generella kapitalskattesatsen om 30 % utgör en avvikelse. Hösten 1994 beslöt riksdagen att höja skattesatsen till 15 %, vilket innebar att avvikelsen beloppsmässigt minskar.

[10] Se vidare om bostadsbeskattning i kapitel 5.

4. Varför redovisning av skatteavvikelser ?

4.1 Saldopåverkande avvikelser

En redovisning av skatteavvikelser har två syften, dels att kartlägga olika slag av icke neutrala inslag i skattesystemet, dels att förbättra underlaget för riksdagens budgetarbete.

Genom att skattelagstiftningen stäms av mot ett normativt skattesystem kan olika kvarvarande snedvridningar identifieras. Även om man i arbetet med 1990 års skattereform inte utgick från något explicit formulerat normativt system av det slag som tillämpas i skatteförmånsstudier gjordes i stort sett en motsvarande genomgång av hela skattelagstiftningen. En stor del av konstaterade avvikelser togs bort genom olika slag av basbreddningar.

Ett illustrativt exempel på en geografisk snedvridande skatteavvikelse är nedsättningen av socialavgifter i vissa norrlandskommuner. Nedsättningen varierar mellan olika stödområden men är som störst för företag i Svappavaara samhälle i Kiruna kommun, där inga socialavgifter erlades till och med år 1993. Nedsättningen av socialavgifter trappas därefter ned för att helt upphöra år 2000.[11] Nedsättningen av socialavgifterna innebär att företagens lönekostnader är lägre i berörda norrlandskommuner jämfört med övriga delar av landet.

Det andra syftet, en förbättring av beslutsunderlaget, uppnås genom en kartläggning av sådana inslag i skattelagstiftningen som har andra än rent fiskala motiv, exempelvis fördelnings-, bostads- eller konjunkturpolitiska. Eftersom skatteavvikelser kan likställas med direkta stöd eller sanktioner till/mot vissa grupper av skattskyldiga är det viktigt att dessa återkommande prövas eller åtminstone redovisas.

Ett direkt stöd, som redovisas på budgetens utgiftssida, är i princip föremål för förnyade beslut varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse ingår däremot inte i den årliga budgetprocessen och riksdagen "godkänner" stödet utan årliga omprövningar efter det att lagförslaget en gång godtagits. Ofta innebär detta en automatisk uppräkning av det stöd som lämnas via skatteavvikelsen med risk för en okontrollerad utveckling.

Ett exempel på ett sådant stöd är beskattningen av eget hem. År 1979 uppgick schablonintäkterna till 5 mdkr och de effektiva

[11] Lag om nedsättning av socialavgifter (1990:912)

garantibeloppen till 2,3 mdkr. En marknadsmässig avkastning på marknadsvärdet torde ha uppgått till ca 20 mdkr, vilket innebar ett nettostöd i storleksordningen 7 miljarder kr. Samma år utbetalades 4 mdkr i räntebidrag, vilket innebar ett nettostöd om 2 mdkr eftersom bidraget var skattepliktigt. Totalt uppgick således stödet till 9 mdkr netto och till 18 mdkr brutto.[12] Det öppet redovisade stödet, räntebidragen, utgjorde 2 % av de totala statsutgifterna (budgetåret 1979/80), medan det indirekta stödet utgjorde 7,3 %. År 1989 uppgick schablonintäkterna till 7,7 mdkr och fastighetsskatten till 1,5 mdkr. En marknadsmässig avkastning kan uppskattas till ca 40 mdkr, vilket innebar ett nettostöd om ca 14 mdkr. Räntebidragen uppgick för samma år till 20,5 mdkr brutto eller 10 mdkr netto. Totalt uppgick således stödet till 24 mdkr netto och till knappt 50 mdkr brutto. Räntebidragens andel av de totala statsutgifterna (budgetåret 1989/90) var 5 % medan det indirekta stödet uppgick till 7,6 %. Nettokostnaden för det totala stödet ökade således med 15 mdkr medan endast 8 mdkr omfattades av direkta beslut

Eftersom skatteförmåner i många fall är ett alternativ till stöd via budgetens utgiftssida är det viktigt att riksdagen behandlar båda dessa stödformer på ett likartat sätt vad gäller utvärdering, kontroll och budgetprövning.

Vid en genomgång av olika politikområden är det viktigt att samtliga offentliga ingrepp ingår – d.v.s. allt ifrån direkta utgifter, skatteavvikelser och regleringar.

För att budgetkontrollen skall bli mer effektiv krävs att hänsyn även tas till skatteavvikelser.

En konsekvent prövning av nya skatteförslag mot en accepterad norm innebär att nya skatteförslag prövas hårdare. Eventuella avvikelser från normen kan i lagförslaget åtföljas av en beräkning av det stöd avvikelsen medför.

4.2 Behandlingen av icke skattepliktiga transfereringar

Exemplet i föregående avsnitt med för lågt fastställd avkastning och räntebidrag visar på obalansen i dagens redovisning av olika stöd mellan budgetens inkomst- och utgiftssida. Denna obalans elimineras vid en öppen redovisning av det indirekta stödet.

Ett annat slag av obalans gäller den samtidiga förekomsten av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar på budgetens utgiftssida. I frånvaro av korrigering för skatteplikt/icke skatteplikt

[12] Stödet är beräknat efter en avkastning om 10 % och en marginalskattesats om 50 %.

försvåras en rättvisande jämförelse av stödet till olika grupper. De totala utgifterna för barnbidrag och bidragsförskott, 1995 beräknas uppgå till knappt 20 mdkr. Enligt riktlinjerna skall samtliga inkomster ingå i skattebasen. Frågan är hur man skall se på denna avvikelse från normen. Två synsätt är möjliga.

Det första synsättet innebär att skattefriheten för dessa transfereringar från den offentliga sektorn ses som en avvikelse av liknande slag som skattefrihet för inkomster från den privata sektorn. Med detta synsätt kan man på marginalen beräkna hur mycket skatt som mottagaren borde betala om bidraget skulle ha varit skattepliktigt. Skatteavvikelsen uppgår då till drygt 8 mdkr.

För barnbidraget, liksom för många andra av de icke skattepliktiga transfereringarna till hushållen, är emellertid detta synsätt tveksamt och ger en missvisande bild. Syftet med dessa transfereringar är att de i sin helhet skall vara ett stöd till en viss grupp. Avvikelsen bör då fastställas genom att beräkningen görs från utgiftssidan. Frågan blir då istället hur stort ett skattepliktigt bidrag bör vara för att bidraget efter skatt skall vara lika stort som ett icke skattepliktigt bidrag. Skatteavvikelsen enligt detta beräkningssätt uppgår till drygt 14 mdkr.

Eftersom de icke skattepliktiga transfereringarna är dimensionerade för att ge en viss förstärkning av den disponibla inkomsten för vissa grupper bör de således inte primärt betraktas som skatteavvikelser. Orsaken till skattefriheten är närmast administrativ. Huvuduppgiften i en sådan här undersökning, vad gäller transfereringar, bör istället vara att uppnå en jämförbarhet i redovisningen av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar. Valet står då mellan en bruttoredovisning av icke skattepliktiga transfereringar enligt det senare synsättet och en konsekvent nettoredovisning.

En bruttoredovisning ger en felaktig information i den meningen att en eventuell förändring av transfereringarna även påverkar budgetens inkomstsida via ändrade skatteintäkter. Denna brist elimineras om transfereringarna redovisas netto. En sådan redovisning medför att samtliga transfereringar blir sinsemellan jämförbara samtidigt som beloppen visar den verkliga budgetbelastningen för det offentliga.

För att belysa skillnaden mellan dagens blandade redovisning och en konsekvent brutto- respektive nettoredovisning redovisas nedan storleken på räntebidrag, barnbidrag och bidragsförskott enligt de olika redovisningsprinciperna. Räntebidraget är en skattepliktig transferering medan barnbidraget och bidragsförskottet är icke skattepliktiga transfereringar.

Nettokostnaden för räntebidragen, som brutto uppgår till 29,7 mdkr, är 21 mdkr[13]. Barnbidragen och bidragsförskotten uppgår till 19,7 mdkr netto och till 33,7 mdkr brutto.

Följande tablå visar dels de olika stödens storlek i mdkr, dels de olika stödens andelar enligt nuvarande redovisningsprinciper samt vid netto- och bruttoredovisning.

	Belopp i mdkr			Andelar i procent		
	Idag	Netto	Brutto	Idag	Netto	Brutto
Räntebidrag	29,7	20,8	29,7	60	51	47
Barnbidrag	19,7	19,7	33,7	40	49	53
Totalt	**49,4**	**40,5**	**63,4**	**100**	**100**	**100**

Av tablån framgår att räntebidraget enligt gällande redovisningsregler utgör 60 % av det totala stödet. Vid en nettoredovisning sjunker räntebidragets andel till 51 % medan en bruttoredovisning ger en andel om 47 %. Detta visar vikten av att det offentliga stödet redovisas på ett enhetligt sätt. Blandningen av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar tillsammans med de stöd som ges via skattesystemet innebär att den fördelning på politikområden som för närvarande redovisas i budgetpropositionen och i andra sammanhang ger en missvisande bild av stödens fördelning på olika sektorer.

För att riksdag och regering lättare ska kunna bedöma och prioritera mellan olika utgiftsområden borde utgifterna redovisas netto. En enhetlig nettoredovisning av hela statsbudgeten kräver dock ett omfattande utredningsarbete.

[13] 30 % kapitalskatt.

5. Samspelet mellan norm och avvikelse

Identifieringen av en avvikelse i skattelagstiftningen bygger på en jämförelse med ett normativt skattesystem. Denna norm brukar fastställas genom ett antal riktlinjer. Normen kan bygga på nominella eller reala principer och utgörs i regel av ett skattesystem som med enhetliga skatteregler genererar de skatteintäkter som krävs för finansieringen av offentliga utgifter. Normen i många av de länder som redovisar skatteavvikelser innebär att alla intäkter skall vara skattepliktiga och att avdrag enbart får göras för intäkternas förvärvande. Överlag är en nominalistisk redovisning gällande.

Normen måste fastställas så att alla skatteregler entydigt går att klassificera antingen som en del av normen eller som en avvikelse. Detta innebär att en redovisning fångar upp såväl avvikelser med ringa betydelse som avvikelser med mycket stor betydelse. En totalredovisning är viktig om intresset primärt är fokuserat på att upptäcka snedvridningar i skattelagstiftningen.

Om redovisningen däremot syftar till att ge riksdagen ett bättre underlag för utgiftsbeslut kan en selektering ske. Exempelvis är "ersättning till neurosedynskadade" icke skattepliktig. Ersättningens storlek är sekretessbelagd men det totala beloppet är av marginell betydelse. Den begränsade skatteplikten för egna hem och avkastningsskatt på pensionsmedel är däremot exempel på avvikelser som har stor betydelse både för statsbudgetens saldo och för fördelningspolitiken och som berör ett stort antal individer.

Storleken på avvikelserna beror som tidigare nämnts på vilken norm som väljs. Avskrivningar i näringsverksamhet behandlas i skattelagstiftningen enligt vissa schablonregler medan de enligt normen bör hanteras efter ekonomisk livslängd. Den ekonomiska livslängden kan fastställas på olika sätt. I Finland har den genomsnittliga livslängden beräknats till 19 år för inventarier och till 40 år för fastigheter. I de beräkningar som redovisas i kapitel 7 har vi använt den ekonomiska livslängd som svarar mot företagens redovisning av planmässig avskrivning. Om strikt ekonomisk livslängd istället hade tillämpats skulle den skattade avvikelsen blivit annorlunda.

Valet av norm för beskattning av boende kan ske på många olika sätt och beroende på vilken norm som väljs kommer skatteavvikelsen att variera. En möjlig riktlinje kan exempelvis vara att eget hem beskattas enligt en konventionell metod, dvs. samtliga kostnader är avdragsgilla och intäkten fastställs som en hyresförmån. Denna beskattningsprincip, som fanns i 1928 års kommunalskattelag, innebär svårigheter att fastställa förmånsvärdet och därmed skatte-

avvikelsens storlek. En alternativ riktlinje är schablonbeskattning, vilket innebär att en schablonintäkt motsvarande förmånsvärdet tas upp till beskattning. Denna princip infördes på femtiotalet och innebar att schablonintäkten skulle motsvara förmånsvärdet minus alla driftkostnader exklusive räntor. De ränteutgifter som belastade fastigheten var dock avdragsgilla. Detta system gäller i princip fortfarande även om schablonintäkten är ersatt av en proportionell fastighetsskatt. En tredje möjlig norm är skattefrihet för privatbostäder, dvs. ingen intäkt tas upp till beskattning och inga kostnader är avdragsgilla[14]. Det senare alternativet innebär dock en snedvridning eftersom avkastningen på det kapital som är nedlagt i en fastighet undgår beskattning medan motsvarande avkastning på bankmedel, värdepapper m.m. beskattas.[15]

Om alternativet med schablonbeskattning av fastigheter utgör normen, dvs. avdrag för ränteutgifter godtas, måste både marknadsvärdet och avkastningen fastställas. Genom att använda köpeskillingskoefficienter kan marknadsvärdet på marginalen fastställas. Alternativt kan ett uppräknat taxeringsvärde användas.[16] Som avkastning kan någon form av alternativavkastning användas, exempelvis bankernas inlåningsränta eller den långsiktiga avkastningen på aktier.[17]

Om avkastningen schablonmässigt sätts till 5,5 %[18] och marknadsvärdet fastställs med köpeskillingskoefficienten[19] uppgår intäkten för småhus till 75 mdkr och skatten till 23 mdkr. Då fastighetsskatten för

[14] En sådan norm tillämpas bland annat i USA

[15] Samma resonemang kan naturligtvis tillämpas på kapital som är nedlagt i bilar, båtar mm, men dessa undantag från beskattning har snarare gjorts av administrativa skäl.

[16] Taxeringsvärdet skall för småhus motsvara 75 % av marknadsvärdet.

[17] Fastighetsbeskattningsutredningen (SOU 1994:57 Beskattning av fastigheter) föreslog i sitt betänkande att fastighetsskatten ersätts med en schablonintäkt om 5 procentenheter av taxeringsvärdet. Nivån på schablonintäkten baserades på de regler om enkelbeskattning som gällde under 1994. Intäkten har i bilagan schablonmässigt korrigerats m.h.t. 1995 års regler (återinförd dubbelbeskattning).

[18] Innebär en intäkt om 7,33 % på taxeringsvärdet och motsvarar en fastighetsskatt om 2,2 % vid en kapitalskatt om 30 %. En första svårighet uppstår när det gäller att fastställa avkastningens nivå - skall in- eller utlåningsräntan användas. Problemet blir större ju större räntegapet är. Egentligen borde två olika avkastningssatser användas, en för eget kapital och en för lånat kapital. Följande exempel med två olika finansierade fastigheter belyser problemet. Den ena fastigheten finansieras med 50 % eget kapital och 50 % lån och den andra finansieras med 90 % lån och 10 % eget kapital. Inlåningsräntan sätts till 7,33 % medan utlåningsräntan sätts till 9 %. Om inlåningsräntan väljs fås följande intäksberäkningar. Fastighet 1: Intäkt 100*0,0733-0,09*50=2,83. Fastighet 2: Intäkt 100*0,0733-0,09*90=-0,77. Om utlåningsräntan väljs fås följande intäktsberäkningar. Fastighet 1: Intäkt 0,09*100-0,09*50=4,5. Fastighet 2: 0,09*100-0,09*90=0,9. Om däremot skilda räntesatser används för eget respektive lånat kapital fås följande resultat. Fastighet 1: Intäkt 0,0733*50+0,09*50-0,09*50=3,665. Fastighet 2: Intäkt 0,09*90+0,0733*10-0,09*90=0,733. Avkastningen på det egna kapitalet är enligt de olika alternativen för fastighet 1: 5,66 %, 9 % och 7,33 %. Fastighet 2: -7,7 %, 9 % och 7,33 %. Eftersom det egna kapitalet bör beskattas lika bör två räntesatser användas.

[19] Köpeskillingskoefficienten utgörs av köpeskillingen dividerat med taxeringsvärdet. I exemplet är denna 1,75.

småhus uppgår till 11 mdkr kan skatteförmånen beräknas till 12 mdkr. Om däremot marknadsvärdet beräknas utifrån taxeringsvärdet uppgår intäkten för småhus till 57 mdkr och skatteförmånen till 6 mdkr.

För det tredje alternativet, normen med skattefrihet för privatbostäder, skall fastighetsskatten jämföras med skattereduktionen på utgiftsräntorna. I de fall skattereduktionen är större än fastighetsskatten föreligger ett stöd och vice versa. Ränteutgifterna för småhus beräknas uppgå till 47 mdkr[20], vilket medför en skattereduktionen om drygt 14 mdkr. Från denna reduktion skall fastighetsskatten, 11 mdkr, avräknas vilket ger en skatteförmån netto på 3 mdkr.

Om alternativet med schablonintäktsberäkning på marknadsvärdet väljs skulle således skatteförmånen uppgå till 12 mdkr, medan alternativet med skattefrihet skulle ge en skatteförmån på 3 mdkr. I promemorian har vi valt att använda schablonintäktsberäkning på marknadsvärdet som norm, dels beroende på svårigheter att uppskatta förmånsvärdet vid en norm med konventionell beskattning, dels beroende på att normen med skattefrihet inte är neutral visavi beskattningen av annat kapital.

Motsvarande beräkningar har även gjorts för bostadsrätter där en schablonintäktsberäkning medför en skatteförmån på 0,5 mdkr, varav schablonintäktsberäkningen medför en skatteförmån på 3,5 mdkr och den begränsade skattereduktionen för ränteutgifter en skattesanktion på 3,0 mdkr. Den senare skattesanktionen uppstår genom att endast en del av föreningens ränteutgifter går att utnyttja vid skatteberäkningen.

Kostnader för resor till och från arbetet är enligt gällande regler avdragsgilla i den mån de överstiger 6 000 kr. Skatterättsligt anses däremot denna typ av kostnader vara privata levnadskostnader och skall således inte berättiga till avdrag. Enligt detta synsätt är avdraget således en skatteavvikelse. Anledningen till att denna typ av kostnader betraktas som privata levnadskostnader har sitt ursprung i att den skattskyldige själv har ansetts kunna välja sin bostadsort. Emellertid är sådana val inte alltid möjliga i praktiken. Om det senare synsättet ligger till grund för normen kan reskostnader upp till en viss nivå betraktas som privata levnadskostnader (närområdet) medan kostnader över denna nivå kan ses som kostnader för intäkternas förvärvande[21]. Nivån kan antingen sättas som en beloppsgräns, som i gällande regelsystem, eller som en avståndsgräns som i det förslag som presenterats av Utredningen om tjänsteinkomstbeskattning. Enligt en

[20] Ränteutgifterna för skattskyldiga med småhus uppgick 1993 till ca 62 mdkr. Efter avdrag för intäktsräntor m.m. kvarstår 52 mdkr. Om man antar att 10 % av avdragsräntorna avser konsumtionslån, vilka enligt den valda normen ej är avdragsgilla och således utgör en skatteförmån, kvarstår 47 mdkr.

[21] Detta synsätt kan appliceras på de förslag till avdrag för resekostnader som togs fram av Utredningen om tjänsteinkomstbeskattning SOU 1993:44.

sådan riktlinje är avdraget för resekostnader till och från arbetet inte någon skatteavvikelse. Enligt de riktlinjer som används i promemorian utgör dock denna typ av avdrag en avvikelse.

6. Redovisning av norm och skatteavvikelser

6.1 Kategorisering av normer

Inom varje skatteområde har ett antal riktlinjer tagits fram, som tillsammans utgör normen. De första riktlinjerna inom varje skatteområde, *systemavgränsningen*, bestämmer de yttre ramarna för skattesystemet. Dessa riktlinjer fastställer skatteperiodens längd, vilken typ av skatteskala som är förenlig med normen, var beskattningen skall ske osv. Därefter följer en *huvudnorm*, som definierar skattebasen, och ett antal *riktlinjer* som preciserar huvudnormen. Slutligen finns ett antal riktlinjer som *begränsar* huvudnormen. Eftersom riktlinjerna inom de tre redovisade skatteområdena är ganska omfattande redovisas dessa i kapitel 9 och nedan redovisas istället de viktigaste riktlinjerna inom varje område.

6.1.1 Norm för inkomstbeskattningen

I systemavgränsningen inom inkomstbeskattningen preciseras att skatteperiodens längd skall vara kalenderår eller räkenskapsår, att skatteskalan kan vara progressiv, proportionell eiler degressiv, att både sam- och särbeskattning är möjlig. Skattereduktioner är förenliga med normen om de inte har som syfte att gynna vissa grupper av skattskyldiga.

Huvudnormen inom inkomstbeskattningen definierar skattebasen som ökningen (eller minskningen) av nettoförmögenheten adderad med alla konsumtionsutgifter under beskattningsperioden. Eftersom skattebasen definierad på ovanstående sätt är omöjlig att fastställa empiriskt krävs ett antal preciseringar av huvudnormen.

Preciseringen av huvudnormen anger bl.a. att inget sparande får ske med obeskattade medel, att priser, premier och stipendier utgör skattepliktig inkomst. Även transfereringar och andra förmåner är skattepliktig inkomst liksom förmånen av att bo i eget hem.

Riktlinjer som begränsar huvudnormen måste finnas, dels för att förhindra vissa typer av dubbelbeskattning, dels av administrativa skäl. Begränsningen innebär bl.a. att inkomster med separat beskattning inte skall ingå i skattebasen, att avdrag får ske för kostnader som krävs för intäkternas förvärvande, att värdet av vissa typer av arbete, exempelvis hushållsarbete och ideellt arbete, inte skall ingå i skattebasen.

6.1.2 Norm för socialavgifter och särskild löneskatt

Systemavgränsningens riktlinjer anger bl.a. att skattedelen i socialförsäkringsavgifterna inte skall beräknas från individens perspektiv utan från ett makroperspektiv. Vidare fastläggs vem som skall erlägga socialavgift eller särskild löneskatt.

Huvudnormen definierar skattebasen. Basen skall för egenavgifter, som betalas av enskilda näringsidkare, i princip vara densamma som för inkomstskatt. För arbetsgivaravgifter skall basen i princip omfatta de ersättningar som hos mottagaren skall beskattas som inkomst av tjänst.

Preciseringen innehåller riktlinjer om att endast ersättningar för utfört arbete skall utgöra underlag för socialavgifter eller särskild löneskatt. Detta innebär att transfereringar som barnbidrag, bostadsbidrag inte skall ingå i underlaget. Ersättningar, som är förmånsgrundande enligt lagen om allmän försäkring (LAF), skall ingå i underlaget för socialavgifter medan ersättningar som inte är förmånsgrundande enligt LAF skall ingå i underlaget för särskild löneskatt.

6.1.3 Norm för mervärdesskatt

Systemavgränsningen för mervärdesskatten innebär bl.a. att yrkesmässig omsättning krävs för skattskyldighet, att skattesatsen skall vara proportionell, att offentlig myndighetsutövning inte skall vara skattepliktig, att destinationsprincipen skall tillämpas i internationella transaktioner.

Enligt huvudnormen skall skattebasen innehålla allt tillhandahållande i form av varor och tjänster.

Preciseringarna innebär bl.a. att uttag ur näringsverksamhet skall vara skattepliktig, att uthyrning av fast egendom och att värdet av bank- och försäkringstjänster skall ingå i skattebasen om tjänsten är avsedd för konsumtion[22].

De begränsande riktlinjerna innebär bl.a. att sparande, exempelvis premier för livförsäkringar och investeringar, inte skall ingå i skattebasen. Varor och tjänster som subventioneras av offentliga medel är inte skattepliktiga när den ingående mervärdesskatten är högre än den utgående mervärdesskatt som skulle utgå på det subventionerade priset.

[22] En skatteplikt av bank- och försäkringstjänster innebär bland annat att bankernas räntemarginal för lån till konsumtion skall beskattas. Enligt KIS (kommittén för indirekta skatter) borde finansiella tjänster inordnas i ett generellt och enhetligt mervärdesskattesystem (prop. 1989/90:111 s104). Kommittén konstaterade dock att de internationella och tekniska komplikationerna var svåröverblickbara.

6.1.4 Norm för punktskatter

Fastställandet av en norm för punktskatter är betydligt svårare än för övriga skatter. Huvudnormen är att skatten skall vara proportionell. Detta är en princip som även används internationellt.

För vissa breda skattebaser, exempelvis energiskatten, innebär preciseringen att skatteuttagen kan variera beroende på ändamål. Detta innebär att skatten på energi för transporter kan vara högre än skatten på energi för uppvärmning respektive skatten på energi som används i produktionen (insatsvara).

Preciseringen tillåter även att vissa skattebaser klassindelas beroende på utsläppsgrad, exempelvis bensin. I appendix finns en alternativ norm för punktskatter redovisad.

6.2 Kategorisering av avvikelser

Det finns anledning att dela in avvikelserna i olika grupper. Som tidigare nämnts finns skillnader mellan icke skattepliktiga offentliga transfereringar som barnbidrag m fl och andra avvikelser. Ett införande av skatteplikt för offentliga transfereringar skulle vid bibehållna politiska mål ge ökade offentliga utgifter, finansierade genom ökade skatter. Sådana *icke saldopåverkande* avvikelser har särredovisats.

Ett införande av skatteplikt för andra inkomster eller minskade avdragsmöjligheter kan antingen resultera i ökade skatteintäkter eller erodera den bas som skatteavvikelsen beräknats på. Exempelvis skulle ett slopat avdrag för resor till och från arbetet ge ökade skatteintäkter medan en skattebeläggning av skogsägares uttag av bränsle förmodligen skulle erodera basen.

Avvikelserna har delats upp i tre huvudgrupper, saldopåverkande respektive icke saldopåverkande skatteförmåner samt saldopåverkande skattesanktioner. De saldopåverkande skatteförmånerna har dessutom delats upp i åtta undergrupper.

6.2.1 Saldopåverkande skatteförmåner

Grupp 1 – Ej skatteplikt. Avvikelser som beror på skattefrihet eller reducerad skatteplikt. Förekommer i inkomstbeskattningen som inkomster som ej är skattepliktiga, exempelvis intäkter för försäljning av vilt växande bär och utlandstillägg. Inom mervärdesskatteområdet är upplåtelser av hyresrätter, försäljning av dagstidningar, m.m. att hänföra till denna grupp.

Grupp 2 – Avdrag för privata levnadskostnader. Exempel på sådana avvikelser är avdrag för konsumtionsräntor (dock ej boenderäntor).

Grupp 3 – Avdrag för icke förvärvskälleanknutna kostnader. Exempel på avdrag i denna grupp är kvittning av underskott av litterär verksamhet mot inkomst av tjänst.

Grupp 4 – Avdrag som innebär räntefri skattekredit via uppskjutande av skatten. Exempelvis pensionsförsäkringar, avsättning till periodiseringsfond och överavskrivning på inventarier.

Grupp 5 – Lägre skattesats. Reducerad moms för livsmedel, m.m., lägre skattesats för avkastning på pensionsförsäkringar.

Grupp 6 – För stort kostnadsavdrag. Till denna grupp hör regler som tillåter för stora avdrag i förhållande till vad som är förtagsekonomiskt motiverat, utlandstraktamenten enligt de regler som gällde t.o.m. 1994 års taxering.

Grupp 7 – Icke skattskyldighet för ideella föreningar m fl.

Grupp 8 – Övriga undantag. Till denna grupp har förts vissa inslag i dubbelbeskattningsavtal, koncernbidragsdispens mm.

6.2.2 Saldopåverkande skattesanktioner

Avvikelser som är skattesanktioner utgörs av vissa inkomster som dubbelbeskattas eller beskattas med en högre skattesats jämfört med andra inkomster. En skattesanktion kan också utgöras av kostnader hos ett företag som inte är avdragsgilla i taxeringen, exempelvis kostnader för representation som överstiger en viss nivå. I föreliggande rapport har ingen genomgång gjorts av skattelagstiftningen med avseende på skattesanktioner utan enbart de mest uppenbara sanktionerna är redovisade.

6.2.3 Ej saldopåverkande skatteförmåner

Ej saldopåverkande skatteförmåner utgörs av avvikelser som beror på icke skatteplikt eller reducerad skatteplikt för offentliga transfereringar till den del de inte utgör ersättning för utfört arbete. Eftersom samtliga inkomster enligt normen är skattepliktiga blir dessa transfereringar automatiskt definierade som skatteförmåner.

Exempel på icke saldopåverkande avvikelser är allmänt barnbidrag, bidragsförskott och bostadstillägg för pensionärer. Även det särskilda grundavdraget för pensionärer hör till denna grupp.

6.3 Beräkning och redovisning av skatteavvikelser

En skatteavvikelse kan antingen vara definitiv, dvs avvikelsen innebär en definitiv skattelättnad, eller innebära ett uppskov med beskattning. En avvikelse som utgörs av ett uppskov är analog med ett räntefritt lån. Effekterna av skatteavvikelser kan antingen beräknas enligt skattebortfallsmetoden, (eng revenue forgone – RF-metoden), skatteökningsmetoden (eng revenue gain – RG-metoden) eller utgiftsekvivalentmetoden (eng outlay equivalents – OE-metoden). Den mest vanliga beräkningsmetoden internationellt är RF-metoden. The Treasury i USA beräknar avvikelserna både enligt RF-metoden och OE-metoden.

RF-metoden beräknar det potentiella skattebortfall som uppstår på grund av undantaget. Beräkningen är en marginalberäkning och visar skillnaden i skatt när beräkningen görs med respektive utan undantag. Metoden är statisk och tar inte hänsyn till beteendeförändringar hos de skattskyldiga. Beteendeförändringar kan medföra att nettoresultatet blir negativt, dvs. ett slopande av skatteavvikelsen medför minskade skatteintäkter.

OE-metoden räknar om skatteavvikelsen till ett skattepliktigt bidrag. Avvikelsen "resor till och från arbetet" räknas om till ett skattepliktigt bidrag genom att dividera det direkta skattebortfallet med (1 – marginalskatten) för den skattskyldige. Beräkningarna för punktskatterna är mer komplexa, eftersom dessa även påverkas av mervärdesskatten. Eftersom nettoutgiftstermer visar den verkliga belastningen på statsbudgeten är en redovisning i nettoutgiftstermer även den lämpligaste redovisningsenheten av skatteavvikelser. I sin nuvarande form utgör statsbudgeten en blandning av netto och brutto. För att snabbt kunna få en överblick av skatteavvikelsernas betydelse är även en redovisning i bruttotermer nödvändig.

RG-metoden används för att beräkna de ekonomiska effekterna av olika skatteförslag. RG-metoden är en nettoberäkningsmetod, som visar nettoeffekten på offentliga sektorns inkomster vid ett slopande eller införande av en skatteavvikelse. RG-metoden tar även hänsyn till beteendeförändringar.

Beräkningarna kan redovisas antingen *kassamässigt* eller *periodiserat*. En periodiserad redovisning visar kostnaden för avvikelsen för ett specifikt år medan en kassamässig redovisning visar betalningsflödena under ett specifikt år. Periodiserade beräkningar utgör ett bättre beslutsunderlag, eftersom de inte påverkas av betalningar som enbart är förskjutningar i tiden. I rapporten är skatteavvikelserna redovisade periodiserat.

Avvikelserna i denna rapport redovisas i termer av utgiftsekvivalenter och redovisas både brutto- och nettoberäknade.

De totala saldopåverkande skatteavvikelserna beräknas brutto till 111 mdkr, varav 57 mdkr. inom inkomstbeskattningen, 12 mdkr. för socialavgifter och särskild löneskatt, 28 mdkr. inom mervärdesskatten och till 14 mdkr. för punktskatterna.

De nettoberäknade avvikelserna uppgår totalt till 77 mdkr., varav 37 mdkr. inom inkomstbeskattningen, 9 mdkr. för socialavgifter och särskild löneskatt, 21 mdkr. inom mervärdesskatten och till 10 mdkr. för punktskatterna.

De icke saldopåverkande avvikelserna beräknas till 62 mdkr, varav 48 mdkr. inom inkomstbeskattningen och 14 mdkr. för socialavgifter och särskild löneskatt.

Samtliga skatteavvikelser är marginalberäknade, vilket innebär att en summering egentligen inte bör göras, eftersom detta medför en överskattning av det totala beloppet avseende skatteavvikelser. Summeringen har gjorts för att få en uppfattning om avvikelsernas betydelse.

Vi har ändå valt att göra en summering eftersom syftet med en summering inte är att uppskatta de totala skatteavvikelserna utan enbart för att få en fördelning av skatteavvikelserna på olika typer, ändamål, m.m. En summering av avvikelserna ger också en grov uppskattning av skatteavvikelsernas betydelse.

6.3.1 Skatteavvikelser inom inkomstbeskattningen

Intäkter av tjänst

Under inkomst av tjänst finns 30 avvikelser som berör inkomstsidan och sex avvikelser som berör avdragssidan. Knappt hälften av dessa avser icke saldopåverkande transfereringar från offentlig sektor. De icke saldopåverkande avvikelserna utgör avvikelser enbart vid bruttoredovisningen. Avvikelsen är beräknad för att icke skattepliktiga transfereringar skall kunna jämföras med andra skattepliktiga transfereringar. En sådan jämförelse görs i tabell 8. Den viktigaste saldopåverkande avvikelsen är "pensionskostnader för arbetstagare", vilken uppgår till 3,1 mdkr brutto och till 1,8 mdkr netto.

De saldopåverkande avvikelserna uppgår till 3,6 mdkr brutto och till 2,1 mdkr netto medan de icke saldopåverkande avvikelserna uppgår till 33 mdkr brutto.

Kostnader i tjänst, allmänna avdrag och särskilt grundavdrag

Den största skatteavvikelsen under denna grupp är det särskilda grundavdraget för pensionärer. Avvikelsen är inte saldopåverkande utan visar endast hur mycket pensionerna borde öka för att pensionärerna skall erhålla samma inkomst efter skatt om pensionen beskattas som löneinkomst.

Avdrag för resor till och från arbetet utgör den största saldopåverkande avvikelsen. Avvikelsen uppgår brutto till 4,8 mdkr och netto till 2,7 mdkr.

Avdrag för pensionspremier uppgår till knappt 13 mdkr och skatteförmånen till 0,7 mdkr brutto och till 0,4 mdkr netto. Skatteförmånen är beräknad som skillnaden i marginalskatt vid avdragstillfället och pensionsutbetalningen.

De saldopåverkande avvikelserna uppgår till 5,9 mdkr brutto respektive 3,4 mdkr netto.

Intäkter av näringsverksamhet

Enligt 22 § KL skall uttag av bränsle från fastighet som är taxerad som lantbruksenhet inte beskattas, om uttaget bränsle skall användas för uppvärmning av den skattskyldiges privatbostad. Skatteavvikelsen har beräknats till 1,5 mdkr brutto och till knappt 0,8 mdkr netto.

Kostnader i näringsverksamhet

De största avvikelserna orsakas av reglerna om återföring av skatteutjämningsreserv (surv) och direktavskrivningar. Avvikelsen består av en räntekredit på reserverade beloppet. För inkomståret 1994 finns ytterligare en avvikelse då man under detta år hade rätt att återföra hälften av det återstående beloppet till eget kapital. Skatteavvikelsen beräknas till 6,1 mdkr brutto och till 4,1 mdkr netto avseende inkomståret 1994. För inkomståret 1995 beräknas avvikelsen till 2,5 mdkr respektive 1,6 mdkr. Avvikelsen för direktavskrivningar beräknas till 3 mdkr brutto respektive 2 mdkr netto.

Värdeminskning av inventarier innebär en avvikelse om skattelagstiftningens avskrivningsregler medför en snabbare avskrivning jämfört med en avskrivning som görs på ekonomisk livslängd. Skatteavvikelsen är en räntefri skattekredit och beräknas till 1 mdkr brutto respektive 0,8 mdkr netto.

Enligt 23 § KL får omedelbart avdrag ske för utgifter, som avser anläggning av ny skog och dikning, som främjar skogsbruk. Lagstift-

ningen gäller även för plantering av träd och buskar för frukt- eller bärodling. Stödet innebär en räntefri skattekredit och beräknas uppgå till 1,1 mdkr brutto och till 0,6 mdkr netto.

Intäkter av kapital

Enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel är skattesasten 15[23] % på en schablonberäknad avkastning. Skatteavvikelsen består av skillnaden mellan skatt på verkliga intäkter plus ränteeffekten på värdestegring minus den inbetalda avkastningsskatten. Avvikelsen beräknas till 5,6 mdkr brutto respektive 3,9 mdkr netto.

För inkomståret 1994 föreligger en skatteavvikelse genom enkelbeskattning av bolagsinkomster. Såvitt gäller realisationsvinst begränsades beskattningen till 50 % av vinsten. Denna skatteförmån upphörde 1995, då dubbelbeskattningen återinfördes. Skatteavvikelsen uppgick för 1994 till 8,8 mdkr brutto och till 6,3 mdkr netto.

De största skatteförmånerna avser avkastningen på eget hem, dvs småhus och bostadsrätter. Skatteförmånen[24] för småhus beräknas till 16,6 mdkr brutto och till 11,6 mdkr netto. För bostadsrätter beräknas förmånerna till 5,0 mdkr brutto respektive 3,5 mdkr netto.

De saldopåverkande skattestöden uppgår till 33,7 mdkr brutto och till 23,6 mdkr netto.

Kostnader i kapital

Enligt normen skall inte reduktion medges för ränteutgifter som avser konsumtionskrediter. Denna förmån utgör den största skatteförmånen, men eftersom det ej är möjligt att skilja konsumtionsräntor från andra räntor har ingen beräkning kunnat göras.

Bostadsrättsföreningar vars räntekostnader överstiger de intäkter man har att redovisa har ingen möjlighet att erhålla skattereduktion för detta underskott. Enligt normen utgör detta en skattesanktion som brutto beräknas till 4,2 mdkr och netto till 3,0 mdkr.

[23] Fram t.o.m 1994 var skattesatsen 9 %. Det är viktigt att påpeka effekten av det schablonsystem som tillämpas. Ser man till ett enskilt år kan schablonintäkten avvika från en normalt beräknad intäkt. Det blir då inte riktigt att beräkna avvikelsen som skillnaden mellan den normala skattesatsen (30%) och den som tillämpas för schablonsystemet. De avvikelser som kan uppstå enskilda år kan accepteras eftersom pensionskapitalen är bundna över lång tid. Ett år med för hög beskattning motverkas av ett annat år med för låg beskattning. När det gäller att studera avvikelser avseende enstaka år leder schablonsystem av denna typ således till problem. Trots detta baseras beräkningarna på skillnaderna mellan de olika skattesatserna. De beräknade avvikelserna är därför behäftade med mycket stor osäkerhet.

[24] Hänsyn har tagits till fastighetsskatten.

Skattesanktionen för räntor som enbart berättigar till 21 % reduktion uppgår skattesanktionen till 0,2 mdkr brutto och till 0,15 mdkr netto.

Undantag från skattskyldighet

Undantag från skattskyldighet innebär att den skattskyldige ej är skattepliktig för vissa inkomster de erhåller. I denna grupp uppgår skatteutgiften för Svenska Kyrkan till 0,3 mdkr.

6.3.2 Skatteavvikelser inom socialförsäkringen

Avvikelserna inom socialförsäkringen avser dels undantag från särskild löneskatt och gäller i huvudsak de undantag som finns under inkomstbeskattningen, dels undantag från allmän tilläggspensionsavgift samt undantag från arbetsskadeförsäkringsavgift[25] vad avser statliga löneutbetalningar. Dessutom finns vissa lagreglerade tillfälliga nedsättningar och reduceringar av arbetsgivaravgifter.

Undantag från särskild löneskatt

Under inkomst av tjänst bör i princip särskild löneskatt utgå på bl a flyttningsbidrag, ersättning för blod och värnpliktigas förmåner.

Under näringsverksamhet bör särskild löneskatt utgå på uttag av bränsle, anläggning av ny skog samt för avdrag för resor till och från arbetet. Stödet uppgår till 0,8 mdkr brutto och till 0,4 mdkr netto.

Undantag från tilläggspensionsavgift

Många av de skattepliktiga transfereringarna är pensionsgrundande. De bör därför i princip påföras ATP-avgift. De största avgifterna skulle betalas för sjukpenning, föräldrapenning , arbetsskada och arbetslöshetsersättning. Om avgifterna till AP-fonden skall vara oförändrade är en eliminering av avvikelsen, som innebär ett stöd på 13 mdkr, ej saldopåverkande utan medför endast en bruttoredovisning av statsbudgeten (sänkt avgift till ATP och höjd avgift till sjukförsäkringen). Ett oförändrat avgiftsuttag medför dock på sikt

[25] Utredningen om arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter har till uppgift att se över det statliga lönekostnadspålägget.

finansieringsproblem för AP-fonden, eftersom ackumulerat en växande andel av de totala pensionsgrundande inkomsterna inte bidrar till finansieringen.

Nedsättning av socialavgifter

Stöd genom nedsättning av socialavgifter (SFS 1990:912) ges till näringslivet i vissa branscher framförallt i stödområde 1 samt andra norrlandskommuner. Nedsättningen är 10 procentenheter för företag inom stödområde 1 och 5 procentenheter för övriga företag. Nedsättningen omfattar både arbetsgivare som erlägger arbetsgivaravgifter och egenföretagare. Däremot gäller inte nedsättningen stat och kommun. Stödet beräknas uppgå till 0,6 mdkr brutto och till 0,4 mdkr netto.

Lag om tillfällig avvikelse från lagen om socialavgifter (SFS 1993:237)

För att främja utbildning och kompetens får arbetsgivare som låter en anställd deltaga i utbildning på arbetstid göra avdrag med 475 kr per arbetsdag från det belopp som skall betalas i arbetsgivaravgifter. Förutsättningen är dock att arbetsgivaren anställer en av länsarbetsnämnden anvisad ersättare. Avdrag får även göras med 75 kr/tim för anställda som deltar i fortbildning anordnad eller godkänd av länsarbetsnämnden. I budgetpropositionen föreslår regeringen en höjning av avdragsbeloppet till 500 kr per arbetsdag från och med den 1 juli 1995. Enligt förslaget skall arbetsgivaren även få göra avdrag för utbildningskostnader med högst 40 000 kr per anställd. Avvikelsen beräknas för kalenderåret 1994 till 2,4 mdkr brutto och till 1,8 mdkr netto. För kalenderåret 1995 beräknas avvikelsen till 4,7 mdkr brutto och till 3,5 mdkr netto.

6.3.3 Skatteavvikelser inom mervärdesskatten

Undantag från skatteplikt

Undantag från skatteplikt innebär att mervärdesskatt inte utgår på tjänsten eller varan. Totalt beräknas skatteförmånerna uppgå till knappt 18 mdkr brutto och till drygt 13 mdkr netto.

Upplåtelse av arrende, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt, servitutsrätt eller annan rättighet till fastighet eller del av fastighet är inte

skattepliktigt. Skatteförmånen beräknas till 5,6 mdkr brutto och till 4,2 mdkr netto.

Allmän nyhetstidning är undantagen från skatteplikt, vilket innebär ett stöd på 2,4 mdkr brutto och på 1,8 mdkr netto. Detta stöd kan jämföras med presstödet på 0,4 mdkr.

Mervärdesskatt utgår heller inte på TV-licenser, vilket innebär en skatteförmån på 2 mdkr brutto och 1,5 mdkr netto. Lotterier är också undantagen från mervärdesskatteplikt, vilket innebär en skatteförmån på 3,5 mdkr brutto och 2,6 mdkr netto.

Skattesats

En reducerad mervärdesskatt utgår på livsmedel, rumsuthyrning, personbefordran samt transport i skidliftar. Totalt beräknas stödet brutto uppgå till 8,6 mdkr varav 5,7 mdkr för livsmedel. Nettobeloppen uppgår till 6,4 mdkr respektive 4,3 mdkr.

6.3.4 Skatteavvikelser inom punktskatteområdet

Energiskatt

De största avvikelserna avseende punktskatterna gäller energibeskattningen. Totalt beräknas förmånsdelen i avvikelserna uppgå till 13,6 mdkr brutto och till 9,6 mdkr netto.

Den största enskilda avvikelsen avser skatt på diesel för vilken förmånen uppgår till 4,5 mdkr brutto respektive 3,2 mdkr netto. Skatt på diesel tas för närvarande ut med mellan 15 och 19 öre per kWh men enligt normen borde skattesatsen uppgå till 37 öre per kWh.

Det differentierade skatteuttaget på fossila bränslen medför en skatteförmån på 3,3 mdkr respektive 2,1 mdkr medan skatteförmånen på biobränslen beräknas till 2,7 mdkr brutto respektive 2 mdkr netto. Skattebefrielse för bandrift innebär en skatteförmån på 0,9 mdkr brutto respektive 0,7 mdkr netto.

Sanktionsdelen uppgår inom energiskatteområdet till 0,5 mdkr brutto respektive 0,3 mdkr netto och avser skatteuttag på energi i sektorerna SNI 1-3.

Koldioxidskatt

Den största avvikelsen gäller skattebefrielse för inrikes sjöfart. Skatteförmånen kan uppskattas till 0,4 mdkr brutto respektive 0,3 mdkr netto.

Enligt gällande lagstiftning är bränsle som åtgår för produktion av elkraft undantagen från koldioxidskatt. Undantaget innebär en skatteförmån på 0,2 mdkr brutto och på 0,2 mdkr netto.

Övriga punktskatter

För elkraft som produceras i vattenbaserade kraftverk utgår i vissa fall en särskild skatt per producerad kWh. Skattesatsen varierar mellan 1 och 2 öre/kWh beroende på anläggningens ålder. Skatten är en form av inkomstskatt som enbart lagts på vissa kraftproducerande företag och är därför att betrakta som en skattesanktion. Skatteavvikelsen beräknas till 0,9 mdkr brutto och till 0,7 mdkr netto.

Motsvarande skatt tas även ut för elkraft som produceras i kärnkraftsanläggningar. Skatteuttaget är 0,5 öre/kWh. Skattesanktionen beräknas till 0,13 mdkr brutto respektive 0,1 mdkr netto.

Försäljningsskatt på motorfordon är differentierad beroende på miljöklass. För bilar i miljöklass tre är skatten 2 000 kr högre jämfört med bilar i miljöklass två. Det extra skatteuttaget utgör en sanktion, som uppgår till 0,36 mdkr brutto och till 0,2 mkdr netto.

7. Redovisning av beräkningsresultat

I tabell 1 nedan redovisas brutto- och nettobeloppen för de enskilda avvikelserna. Bruttobeloppet motsvarar den transferering som krävs för att den skattskyldiges nettoinkomst skall vara oförändrad om skatteavvikelsen slopas. Nettobeloppet utgörs av bruttobeloppet efter avdrag för skatt. De första 115 avvikelserna avser saldopåverkande avvikelser som utgör förmåner. Avvikelserna 116 t.o.m. 123 är sanktioner, vilket innebär att beloppet är framräknat som ett negativt skattepliktigt bidrag. Avvikelserna 139-154 är icke saldopåverkande, dvs ett slopande av avvikelsen samtidigt med införande av ett skattepliktigt bidrag påverkar inte statens budget.

Tabell 1 Skatteavvikelser 1993-1995. Belopp i mdkr.

Saldopåverkande avvikelser		Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
		1993	1994	1995	1993	1994	1995
Intäkter av tjänst							
1	Stipendier						
2	Hittelön						
3	Ersättning för blod m.m.	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
4	Intäkter vid försäljning av vilt växande bär						
5	Utlandstillägg						
6	Kostnadsersättning personal SIPRI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Kostnadsersättning till utländska forskare						
8	Utlandstraktamenten	0,00	Upphört		0,00	Upphört	
9	Tjänsteinkomster vistelse utomlands						
10	Tjänsteinkomster utländska fartyg						
11	Pensionskostnader för arbetstagare	2,05	2,49	3,13	1,23	1,48	1,80
12	Ersättning pga politisk förföljelse						
13	Ersättning till neurosedynskadade						
14	Kontantunderstöd av arbetslöshetsnämnd						
15	Arbetsgivares utgifter för personalsjukvård	0,39	0,40	0,42	0,24	0,24	0,24
16	Personalrabatter mm.						

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Kostnader i tjänst, allmänna avdrag						
17 Underskott i litterär m.m. verksamhet						
18 Avdrag för dubbel bosättning	0,46	0,47	0,48	0,28	0,28	0,28
19 Avdrag för resor till och från arbetet	5,81	5,92	4,75	3,50	3,52	2,74
20 Avdrag för hemresor						
21 Avdrag för pensionspremier	0,61	0,63	0,71	0,37	0,37	0,41
22 Kvittning av underskott i aktiv näring	0,06	Upphört		0,03	Upphört	
Intäkter av näringsverksamhet						
23 Uttag av bränsle m.m.	1,41	1,49	1,52	0,74	0,76	0,77
24 Avverkningsrätt till skog						
25 Näringsbidrag						
26 Avgångsvederlag till jordbrukare						
27 Avyttring av näringsfastighet och liknande						
Kostnader i näringsverksamhet						
28 Anläggning av skog m.m.	1,03	1,09	1,12	0,54	0,56	0,57
29 Skogsavdrag						
30 Substansminskning						
31 Avdrag till och från arbetet näringsidkare						
32 Bidrag till regional utvecklinsgfond						
33 Lagernedskrivning	0,16	0,17	0,18	0,05	0,05	0,05
34 Pågående arbeten	0,03	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01
35 Kärnkraftsanläggning	0,03	0,04	0,04	0,01	0,01	0,01
36 Bostadskooperationens garantifond	0,07	Upphört		0,02	Upphört	
37 Avgifter VPC	0,20	0,18	0,18	0,06	0,05	0,05
38 Dubbelbeskattningsavtal, tax sparing						
39 Koncernbidragsdispens						
40 Skadeförsäkringsföretag	1,65	1,65	1,65	0,50	0,46	0,46
41 Rabatt från ekonomiska föreningar m.m..	0,33	0,33	0,33	0,10	0,09	0,09
42 Hypoteksbank, -kassa m m	0,04	0,05	Upphört	0,01	0,01	Upphört
43 Skogskonto	0,26	0,25	0,32	0,14	0,13	0,16
44 Avsättning till pensionsstiftelse						
45 Skatteutjämningsreserv	3,10	Upphört		2,03	Upphört	
46 Återföring skatteutjämningsreserv		6,14	2,48		4,07	1,63
47 Annellavdrag	2,61	Upphört		1,82	Upphört	
48 Överavskrivningar avseende inventarier	1,00	0,99	1,05	0,70	0,71	0,76
49 Periodiseringsfonder		1,35	1,61		0,87	1,01
50 Direktavskrivningar		0,89	3,03		0,64	2,18

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Intäkter och kostnader i kapital samt skattereduktioner						
51 Avkastning småhus	14,35	16,30	16,57	10,04	11,41	11,60
52 Avkastning bostadsrätter	2,01	4,90	4,95	1,41	3,43	3,47
53 Realisationsvinst	4,97	8,84	4,25	3,48	6,28	3,02
54 Utdelning aktier mm		4,53	Upphört		3,20	Upphört
55 Uppskov reavinstbeskattning fastigheter	0,43	1,64	1,64	0,3	1,15	1,15
56 Uttag av aktier		Upphört			Upphört	
57 Allemansfond	0,50	0,64	0,71	0,35	0,45	0,50
58 Avkastningsskatt	7,81	5,59	5,59	5,47	3,91	3,91
Kostnader i kapital						
59 Konsumtionskrediter						
60 Reaförluster, marknadsnoterade aktier						
61 Marknadsnoterade fordringar						
Skattereduktioner mm						
62 ROT-reduktioner	1,74	1,77	Upphört	1,05	1,05	Upphört
Skattskyldighet						
63 Understödsföreningar						
64 Akademier m.m.						
65 Företagareförening m.m.						
66 Erkända arbetslöshetskassor m.m.						
67 Ideella föreningar						
68 Kyrkor	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
69 Ägare av vissa fastigheter						
Arbetsgivaravgifter						
70 Lag om nedsättning av socialavgifter	0,57	0,57	0,57	0,43	0,43	0,43
71 Lag om tillf avvikelse från lagen om soc.avg	1,63	2,37	4,67	1,22	1,78	3,50
72 Anställningsstöd GAS/RAS		2,25	6,67		1,69	5,00
Särskild löneskatt						
73 Utländska artister						
74 Ersättning skiljemannauppdrag						
75 Ersättning till idrottsutövare						
76 Bidrag från Sveriges författarfond						
77 Vinstandelsstiftelser						

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Mervärdesskatt, undantag från skatteplikt						
78 Upplåtelse hyresrätt m.m.	5,21	5,40	5,60	3,91	4,05	4,20
79 TV-licenser m.m.	1,81	1,88	1,95	1,36	1,41	1,46
80 Allmän nyhetstidning	2,22	2,30	2,38	1,66	1,73	1,79
81 Avgiftsfria periodiska medlemsblad m.m. 82 Annan periodisk publikation	0,18	0,18	0,19	0,14	0,14	0,15
83 Internationell personbefordran	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
84 Immateriella rättigheter	0,06	0,06	0,06	0,04	0,04	0,05
85 Framförande av litterärt verk m.m.						
86 Försäljning av bildkonst m.m	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
87 Biografföreställningar	0,18	0,19	0,19	0,14	0,14	0,15
88 Konserter och cirkusföreställningar	0,11	0,12	0,12	0,08	0,08	0,09
89 Läkemedel	0,83	0,86	0,89	0,62	0,64	0,67
90 Frimärken, sedlar, mynt						
91 Lotterier	3,24	3,36	3,48	2,43	2,52	2,61
92 Omsättning av nybyggda bostäder	2,67	2,77	2,87	2	2,08	2,15
93 Postbefordran	0,60	0,10	Upphört	0,45	0,08	Upphört
Skattesats						
94 Livsmedel	5,31	5,51	5,71	3,99	4,13	4,28
95 Serveringstjänster	1,11	1,15	Upphört	0,83	0,86	Upphört
96 Rumsuthyrning m.m.	0,29	0,47	0,48	0,22	0,35	0,36
97 Personbefordran	1,41	2,24	2,32	1,06	1,68	1,74
98 Skidliftar	0,05	0,08	0,09	0,04	0,06	0,06
99 Postbefordran		0,55	Upphört		0,42	Upphört
Undantag för skattskyldighet						
100 Ideella föreningar	0,67	0,7	0,72	0,5	0,52	0,54
Redovisningsperiod						
101 Tidpunkten för redovisningsskyldighet i byggnadsrörelse	0,92	0,92	0,92	0,69	0,69	0,69
Avdrag för ingående skatt						
102 Ingående skatt på jordbruksarrende						

Saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Punktskatter						
Energiskatt						
Inrikes transporter						
103 Skatt på diesel			4,52			3,23
104 Skattebefrielse bandrift			0,89			0,66
105 Skattebefrielse inrikes sjöfart			0,32			0,24
106 Elförbrukning i norrlandskommuner			0,52			0,33
107 Skatt på el för gas- värme- vatten- och elförsörjning			0,24			0,18
108 Differentierat skatteuttag på fossila bränslen			3,27			2,08
109 Skattebefrielse biobränslen			2,67			2,00
110 Bidrag till värmeverk med 9 öre/kWh för levererad värme till industrin			0,32			0,24
111 Halvt avdrag för allmän energiskatt på bränsle som förbrukats för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning			0,10			0,08
Koldioxidskatt						
112 Bränsle som åtgår vid produktion av elkraft			0,23			0,18
113 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som åtgått för metallurgiska processer			0,08			0,06
114 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som förbrukats inom SNI 2-3			0,06			0,05
115 Skattebefrielse för inrikes sjöfart			0,36			0,27

Saldopåverkande avvikelser	Skattesanktioner brutto			Skattesanktioner netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Kapital och punktskatter						
Kapital						
116 Ränteutgifter - 21% reduktion	-0,22	-0,22	-0,22	-0,15	-0,15	-0,15
117 Ränteutgifter bostadsrättsföreningar	-4,24	-4,24	-4,24	-2,97	-2,97	-2,97
Punktskatter						
118 Energiskatt - förbrukning SNI 1-3			-0,45			-0,34
119 Koldioxidskatt - förbrukning jordbruk			-0,26			-0,19
120 Skatt på viss elektrisk kraft			-0,93			-0,70
121 Särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk			-0,13			-0,10
122 Försäljningsskatt på motorfordon			-0,36			-0,23
123 Fastighetsskatt	-3,49	-3,76	-4,10	-2,62	-2,82	-3,07

Ej saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Intäkter av tjänst						
124 Flyttningsbidrag						
125 Värnpliktigas förmåner						
126 Socialbidrag	3,88	5,21	5,19	0,00	0,00	0,00
127 Barnbidrag m.m.	10,28	10,81	12,01	0,00	0,00	0,00
128 Bidragsförskott	1,73	1,86	1,99	0,00	0,00	0,00
129 Särsk. bidrag till arbetslösa						
130 Handikappersättning m.m.	0,56	0,57	0,64	0,00	0,00	0,00
131 Bidrag till adoption						
132 Engångsbidrag vid arbetsplacering av flyktingar						
133 KBT	3,49	4,18	4,45	0,00	0,00	0,00
134 Bostadsbidrag	2,77	4,02	4,39	0,00	0,00	0,00
135 Studiebidrag	3,41	4,47	4,60	0,00	0,00	0,00
136 Ensamståendebidrag	0,76	Upphört		0,00	Upphört	
137 Andra transfereringar enl LAF						

Ej saldopåverkande avvikelser	Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Kostnader i tjänst, allmänna avdrag						
138 Särskilt grundavdrag pensionärer	13,24	14,69	15,13	0,00	0,00	0,00
Tilläggspensionsavgift						
139 Sjukpenning	2,23	2,36	2,70	0,00	0,00	0,00
140 Föräldrapenning	2,48	2,70	2,49	0,00	0,00	0,00
141 Vårdbidrag						
142 Dagpenning	5,24	5,06	4,62	0,00	0,00	0,00
143 Kontant arbetsmarknadsstöd	0,26	0,32	0,28	0,00	0,00	0,00
144 Utbildningsbidrag	1,65	1,76	1,61	0,00	0,00	0,00
145 Vuxenstudiebidrag						
146 Delpension	0,34	0,38	0,36	0,00	0,00	0,00
147 Dagpenning reputbildning						
148 Utbildningsbidrag för doktorander						
149 Timersättning komvux, särvux o sfi						
150 Arbetsskada, livränta	1,41	1,00	0,85	0,00	0,00	0,00
151 Startbidrag egen rörelse						
152 Ersättning för närståendevård						
153 Beskattade förmåner egenföretagare						
Arbetsskadeförsäkring						
154 Statens lönesumma	0,65	0,65	0,65	0,00	0,00	0,00

Tabell 2 redovisar avvikelserna summerade och fördelade på de olika skatteslagen. Totalt uppgår de saldopåverkande bruttoförmånerna till 111 mdkr 1995. De redovisade sanktionerna uppgår till 11 mdkr medan de icke saldopåverkande avvikelserna uppgår till 62 mkdr. Att sanktionerna redovisas till ett relativt litet belopp beror på som tidigare nämnts att någon egentlig genomgång av sanktioner ej gjorts förutom genomgången på punktskatteområdet. Av tabellen framgår att de största avvikelserna finns under inkomstslaget kapital. Detta förklaras av bland annat skatteavvikelsen för småhus och bostadsrätter. Andra stora avvikelser avser avkastningsskatten och skatten på realisationsvinster. Under mervärdesskatten uppgår avvikelserna till 28 mdkr, vilket till största delen förklaras av olika undantag från skatteplikt. De största enskilda avvikelserna under mervärdesskatten är undantaget för upplåtelse av hyresrätt samt den lägre skattesatsen för livsmedel. Båda ligger i storleksordningen 6 mdkr brutto. Avvikelserna under punktskatter uppgår till knappt 14 mdkr brutto. Ingen redovisning sker för inkomståren 1994 och 1995, beroende på

att normen har anpassats till den nya energiskattelagen som trädde i kraft 1995.

Tabell 2. Skatteavvikelserna fördelade efter skatteområden, miljarder kr.

Skatteområde	Bruttoavvikelse			Nettoavvikelse		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Saldopåverkande förmåner	**82,5**	**103,3**	**110,6**	**56,6**	**71,1**	**76,8**
varav inkomstbeskattning	*53,4*	*69,1*	*57,1*	*34,8*	*45,5*	*37,2*
varav inkomst av tjänst	9,3	10,0	9,5	5,6	5,9	5,5
varav inkomst av kapital	30,1	42,4	33,7	21,1	29,8	23,6
varav inkomst av näringsverksamhet	11,9	14,7	13,5	6,7	8,4	7,8
varav skattskyldighet	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
varav reduktioner	1,7	1,8		1,1	1,1	
varav socialavgifter och särskild löneskatt	*2,2*	*5,2*	*11,9*	*1,7*	*3,9*	*8,9*
varav mervärdesskatt	*26,9*	*28,9*	*28,0*	*20,2*	*21,7*	*21,0*
varav undantag	17,2	17,3	17,8	12,9	13,0	13,4
varav skattesats	8,2	10,0	8,6	6,1	7,5	6,4
varav övrigt	1,6	1,6	1,6	1,2	1,2	1,2
varav punktskatter	*0,0*	*0,0*	*13,6*	*0,0*	*0,0*	*9,6*
Saldopåverkande sanktioner	**-7,9**	**-8,2**	**-10,7**	**-5,7**	**-5,9**	**-7,8**
varav inkomst av kapital	*-4,5*	*-4,5*	*-4,5*	*-3,1*	*-3,1*	*-3,1*
varav punktskatter	*-3,5*	*-3,8*	*-6,2*	*-2,6*	*-2,8*	*-4,6*
Totalt saldopåverkande	**74,6**	**95,0**	**99,9**	**50,9**	**65,2**	**69,0**
Ej saldopåverkande	**54,4**	**60,0**	**62,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Summa skatteavvikelser	**129,0**	**155,1**	**161,9**	**50,9**	**65,2**	**69,0**

Det bör än en gång poängteras att samtliga skatteavvikelser är beräknade på marginalen, varför ingen summering till totaler egentligen bör göras. Detta har ändock gjorts för att man skall få en uppfattning om avvikelsernas betydelse.

I tabell 3 redovisas skatteavvikelserna efter den typ av förmån avvikelsen medför. Den största avvikelsen beror på för låg skattesats. Till denna grupp har förts det för låga skatteuttaget för boende och avkastningsskatten. Även skatteförmånen för diesel har förts till denna grupp. Andra stora avvikelser som hör till denna grupp är lägre skatt på livsmedel och personbefordran.

Avdrag för privata levnadskostnader kan till största delen förklaras av avdraget för resor till och från arbetet. Under gruppen "räntefri skattekredit" redovisas avvikelserna till 15 mdkr brutto. De största avvikelserna avser diverse olika uppskov samt de reserveringsmöjligheter som företagen har via periodiseringsfonder m.m.

Tabell 3. Skatteavvikelserna fördelade efter typ av avvikelse, miljarder kr.

Typ av avvikelse	Bruttoavvikelse			Nettoavvikelse		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Saldopåverkande förmåner	**82,5**	**103,3**	**110,6**	**56,6**	**71,1**	**76,8**
Ej skatteplikt	21,1	21,7	22,9	15,1	15,4	16,2
Avdrag för privata levnadsomkostnader	6,3	6,4	5,2	3,8	3,8	3,0
Avdrag för icke förvärvsanknutna kostnader	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Skattefri räntekredit	9,3	15,8	14,8	5,3	9,7	9,1
För låg skattesats	40,0	56,0	66,2	28,5	40,1	47,5
För stort kostnadsavdrag	1,7	1,8	0,0	1,1	1,1	0,0
Icke skattskyldighet för ideella föreningar	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8
Övriga undantag	2,9	0,3	0,3	1,9	0,1	0,1
Saldopåverkande sanktioner	**-7,9**	**-8,2**	**-10,7**	**-5,7**	**-5,9**	**-7,8**
Ej saldopåverkande förmåner	**54,4**	**60,0**	**62,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Summa skatteavvikelser	**129,0**	**155,1**	**161,9**	**50,9**	**65,2**	**69,0**

Tabell 4 redovisar det totala stödet till boende under inkomståret 1995 enligt olika redovisningsprinciper. Enligt statsbudgetens principer redovisas stödet till 50 mdkr. Beloppen är inte jämförbara i storlek eftersom räntebidraget är skattepliktigt medan bostadsbidraget och bostadstillägget för pensionärer (BTP) är icke skattepliktiga transfereringar.

Om hänsyn även tas till skatteavvikelser både saldopåverkande och icke saldopåverkande uppgår istället bruttostödet till 76 mdkr medan det netto uppgår till 53 mdkr. Räntebidraget är ett generellt bidrag kopplat till fastighetens ålder medan BTP och bostadsbidrag är behovsprövade. Den för låga avkastningen på egna hem och bostadsrätter är generell utan koppling till fastighetens ålder. Vid en nettoredovisning av räntebidraget uppgår detta till 39 % av det totala stödet medan det enligt statsbudgetens redovisningsprinciper uppgår till 59 %. Motsvarande siffror för de behovsprövade bidragen är 38 % respektive 40 %.

Tabell 4. Redovisning av stöd till boende enligt statsbudgetens redovisningsprinciper, nettoredovisning och bruttoredovisning, miljarder kr. Kalenderåret 1995.

Typ av stöd	Stöd i mdkr			Andel av totalt stöd		
	Budget	Brutto	Netto	Budget	Brutto	Netto
Räntebidrag	29,7	29,7	20,8	59%	39%	39%
Bostadsbidrag	11,2	15,6	11,2	22%	20%	21%
Bostadstillägg pensionärer	9,1	13,5	9,1	18%	18%	17%
Avkastning egna hem	0,0	16,6	11,6	0%	22%	22%
Avkastning bostadsrätter	0,0	5,0	3,5	0%	7%	7%
Ränteutgifter bostadsrätter	0,0	-4,3	-3,0	0%	-6%	-6%
Summa stöd till boende	**50,0**	**76,1**	**53,2**	**100%**	**100%**	**100%**

BUDGET anger hur bidragen redovisas i budgeten
NETTO anger den nettokostnad som de olika stöden innebär
BRUTTO anger bruttokostnaden för de olika stöden, dvs om skatteplikt införs.

Tabell 5 redovisar stödet till massmedia dels vad som utbetalas i direkta bidrag över statsbudgeten, dels inklusive beräknade skatteavvikelser. Enligt statsbudgeten uppgår stödet till massmedia via det allmänna presstödet, vilket uppgår till drygt 0,4 mdkr. Om hänsyn även tas till de skatteavvikelser som finns ökar bruttostödet till 4,96 mdkr, dvs det stöd som ges via skattesystemet är 12 gånger större än det stöd som anvisas via budgeten. Netto uppgår stödet inklusive det allmänna presstödet, till 3,7 mdkr. Av det totala stödet utgör presstödet ca 10 % medan avvikelserna utgör ca 90 %.

Tabell 5. Redovisning av stöd till massmedia, miljarder kr. Kalenderåret 1995.

Typ av stöd	Stöd i mdkr			Andel av totalt stöd		
	Budget	Brutto	Netto	Budget	Brutto	Netto
Allmänt presstöd	0,42	0,42	0,32	100%	9%	9%
Ej mervärdesskatteplikt dagstidningar	0,00	2,40	1,80	0%	48%	48%
Ej mervärdesskatteplikt TV-licenser	0,00	1,95	1,46	0%	39%	39%
Ej mervärdesskatteplikt periodiska medlemsblad mm	0,00	0,19	0,15	0%	4%	4%
Summa stöd till massmedia	**0,42**	**4,96**	**3,73**	**100%**	**100%**	**100%**

Tabell 6 redovisar de summerade skatteavvikelserna fördelade på politikområden enligt den indelning som används inom finansdepartementet. De största avvikelserna brutto avser ålderspensioner och bostadsförsörjning. Stödet till ålderspensioner avser i huvudsak icke saldopåverkande avvikelser. I nettoredovisningen avser de största stöden bostadsförsörjning. Till gruppen generella förmåner har förts avvikelser som inte avser något specifikt politikområde. Exempel på sådana avvikelser är avdrag för resor till och från arbetet, uppskov med realisationsvinstbeskattning och de flesta av avvikelserna som finns inom juridiska personers inkomstbeskattning. Även den lägre skattesatsen för livsmedel har förts till denna grupp.

Tabell 6. Skatteavvikelserna redovisade på politikområden.
Belopp i mdkr.

Politikområde		Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
		1993	1994	1995	1993	1994	1995
1	Försvar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Rättsväsende						
3	Tull o skatt						
4	Utrikesförvaltning o internationell samverkan						
5	Central förvaltning						
6	Miljöskydd, naturvård och energi	0,03	0,04	6,38	0,01	0,01	4,44
7	Utbildning och forskning	5,06	6,23	6,21	0,00	0,00	0,00
8	Kommunikationer	2,05	2,93	8,45	1,54	2,21	6,17
9	Arbetsmarknadspolitik	7,12	10,02	16,24	1,22	3,47	8,50
10	Ålderspensioner	27,55	27,94	29,36	7,07	5,76	6,12
11	Handikappfrågor	1,78	1,83	1,95	0,86	0,88	0,91
12	Barnfamiljer	18,03	19,38	20,88	0,00	0,00	0,00
13	Sjuk- o arbetsskadeförs o förtidspensioner	3,65	3,36	3,55	0,00	0,00	0,00
14	Invandring	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Kommunbidrag						
16	Bostadsförsörjning	18,74	24,78	23,30	13,14	17,38	16,53
17	Näringsliv o jordbruk	13,61	16,70	12,89	8,28	10,20	7,53
18	Samhällsplanering o regional utveckling	0,57	0,57	1,09	0,43	0,43	0,76
19	Fritidsverksamhet o kultur	8,55	8,90	9,21	6,41	6,66	6,92
20	Internationellt bistånd						
21	Statsskuldräntor						
22	Övriga utgifter	0,95	0,95	0,95	0,30	0,30	0,30
23	Generell skatteförmån	21,27	31,44	21,40	11,62	17,86	10,82
	varav hushåll	10,45	16,58	10,93	3,99	7,31	3,38
Summa skatteavvikelser		**129,0**	**155,1**	**161,9**	**50,9**	**65,2**	**69,0**

Tabell 7. Skatteavvikelserna fördelade på riksdagens förslag till utgiftsområden.

Utgiftsområde	Skatteförmån brutto			Skatteförmån netto		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
1 Rikets styrelse						
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,20	0,18	0,18	0,06	0,05	0,05
3 Skatteförvaltning och uppbörd						
4 Rättsväsen						
5 Utrikesförvaltning o internationell samverkan						
6 Försvar och internationell säkerhet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 Internationellt bistånd						
8 Invandring och flyktingmottagning	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Hälsovård,sjukvård och social omsorg	5,10	6,47	6,50	0,86	0,88	0,91
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom o handikapp	4,20	3,93	4,18			
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	27,55	27,94	29,36	7,07	5,76	6,12
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	18,03	19,38	20,88			
13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	5,50	5,39	4,90			
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1,63	4,63	11,33	1,22	3,47	8,50
15 Ekonomisk trygghet vid studier						
16 Utbildning och universitetsforskning	5,06	6,23	6,21			
17 Kultur, media, trossamfund och fritid	8,85	9,20	9,51	6,71	6,96	7,22
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjn. o byggande	18,74	24,78	23,30	13,14	17,38	16,53
19 Regional utjämning o utveckling	0,57	0,57	1,09	0,43	0,43	0,76
20 Allmän miljö- och naturvård	0,00	0,00	2,41	0,00	0,00	1,85
21 Energi	0,03	0,04	3,97	0,01	0,01	2,59
22 Kommunikationer	2,05	2,93	8,45	1,54	2,21	6,17
23 Jord- o skogsbruk, fiske med anslutande näringar	2,70	2,83	2,70	1,42	1,45	1,31
24 Näringsliv	10,91	13,87	10,19	6,86	8,75	6,22
25 Allmänna bidrag till kommuner						
26 Statsskuldsräntor						
30 Generell skatteförmån	17,84	26,70	16,69	11,56	17,81	10,77
varav till hushåll	6,58	11,37	5,75	3,99	7,31	3,38
Summa skatteavvikelser	**129,0**	**155,1**	**161,9**	**50,9**	**65,2**	**69,0**

Tabell 7 redovisar de summerade skatteavvikelserna fördelade på riksdagens förslag till utgiftsområden. Enligt bruttoredovisningen avser de största stöden ekonomisk trygghet vid ålderdom och samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande. Andra större områden är näringsliv och ekonomisk trygghet för familjer och barn. Även i denna redovisning går det största stödet nettoberäknat till

bostadsförsörjning. Avvikelserna som ej kunnat grupperas enligt de olika utgiftsområdena har förts som generella avvikelser. Exempel på sådana är avdrag för resor till och från arbetet, uppskov med realisationsvinstbeskattning och de flesta av avvikelserna som finns inom juridiska personers inkomstbeskattning. Även den lägre skattesatsen för livsmedel har förts till denna grupp.

Tabell 8a redovisar ett antal olika transfereringar exklusive och inklusive skatteavvikelser. När hänsyn tas till skatteavvikelser ökar transfereringsbeloppen med mellan 50 och 60 mdkr. En redovisning inklusive skatteavvikelser gör samtliga transfereringar jämförbara. Den skillnad som framkommer åskådliggörs i tabell 8b, där de olika transfereringarnas relativa andel framgår. Enligt gängse redovisning uppgår pensionerna till 57 % av de totala transfereringsbeloppen medan de uppgår till 52 % när hänsyn även tas till skatteavvikelser. Barn- och bidragsförskott ökar å andra sidan sin andel från 5 % till 7 % av de totala transfereringarna.

Tabell 8a. Transfereringar exkl. respektive inklusive skatteavvikelser 1993 - 1995. Belopp i mdkr.

Typ av transferering	1993	1994	1995	1993	1994	1995
				inkl. skatteavvikelser		
Pensioner	172,0	180,5	187,5	185,6	195,6	203,0
Bostadstillägg pensionärer	9,9	10,9	11,2	13,3	15,1	15,7
Arbetsskadeförsäkring	10,9	7,7	6,5	12,3	8,7	7,3
KAS	2,0	2,5	2,2	2,2	2,8	2,5
Lönegaranti	3,7	1,5	1,463	3,7	1,5	1,5
Barnbidrag, bidragsförskott	17,0	17,1	16,7	27,3	27,9	28,7
Bostadsbidrag	6,4	8,7	9,1	9,2	12,7	13,5
Sjukförsäkring+ föräldraförsäkring	36,3	38,9	39,9	41,0	44,0	45,1
Arbetslöshetsförsäkring	40,3	39,0	35,5	45,6	44,0	40,1
Socialbidrag	9,8	12,9	12,4	13,7	18,1	17,6
Studiebidrag	7,6	9,6	9,1	11,0	14,1	13,7
Summa transfereringar	**315,7**	**329,3**	**331,7**	**364,7**	**384,5**	**388,8**
varav icke saldopåverkande avvikelser				49,1	55,2	57,1

Tabell 8b redovisar motsvarande transfereringar uttryckta i procentuella andelar av totala trasnfereringarna med respektive utan skatteavvikelser.

Tabell 8b Transfereringar exkl. respektive inklusive skatteavvikelser 1993 - 1995. Procentuell fördelning.

Typ av transferering	1993	1994	1995	1993	1994	1995
				inkl. skatteavvikelser		
Pensioner	54	55	57	51	52	52
Bostadstillägg pensionärer	3	3	3	4	4	4
Arbetsskadeförsäkring	3	2	2	3	2	2
KAS	1	1	1	1	1	1
Lönegaranti	1	0	0	1	0	0
Barnbidrag, bidragsförskott	5	5	5	7	7	7
Bostadsbidrag	2	3	3	3	3	3
Sjukförsäkring+ föräldraförsäkring	11	12	12	11	11	12
Arbetslöshetsförsäkring	13	12	11	12	11	10
Socialbidrag	3	4	4	4	5	5
Studiebidrag	2	3	3	3	4	4
Summa transfereringar	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Tabell 9 redovisar stödet till boende. Detta stöd har tidigare redovisats i tabell 5, men stödet i tabell 9 bruttoredovisar dessutom fastighetsskatten och har fördelats på olika kategorier av boende. Den första indelningen har skett utifrån vilken boendeform man har, d.v.s småhus, bostadsrätt samt hyresrätt. Under respektive fastighetsform har en gruppering skett utifrån om ingen, halv eller hel fastighetsskatt utgår. För småhus gäller att ingen fastighetsskatt tas ut under de första fem åren. För de följande fem åren utgår halv fastighetsskatt medan hel fastighetsskatt tas ut från och med år elva. För flerfamiljsfastigheter gäller att ingen fastighetsskatt utgår för de första tio åren medan halv fastighetsskatt utgår under de tre följande åren, varefter hel fastighetsskatt utgår.

Tabell 9. Nettostöd till boendet fördelat efter fastighetsstyp och fastighetens ålder.
Belopp i mdkr och kronor

Fastighetstyp	Skattesanktioner		Skatte-förmån	Offentliga bidrag		Summa stöd i mdkr	Summa stöd i kr per 100 kr i taxeringsvärde	Summa stöd i kr per hushåll
	Fastig-hetsskatt	Ej ut-nyttjat	Marknads-beräknad avkastning	Ränte-bidrag	Bostads-bidrag			
Småhus								
Ingen skatt			0,30	1,17	0,03	1,50	144	57 100
Halv skatt	-0,01		0,52	0,71	0,04	1,25	70	38 900
Hel skatt	-5,93		11,41	0,11	2,30	7,89	20	6 300
Bostadsrätter								
Ingen skatt		-0,12	1,68	6,74	0,87	9,18	159	46 200
Halv skatt	-0,09	-0,21	0,43	0,00	0,18	0,30	21	10 500
Hel skatt	-1,22	-1,58	2,67	0,00	1,34	1,21	13	2 600
Flerfamiljsfastigheter								
Ingen skatt				12,03	4,86	16,90	149	25 700
Halv skatt	-0,26			0,00	0,99	0,74	26	7 800
Hel skatt	-3,76			0,00	7,48	3,72	21	2 400

I de två första kolumnerna redovisas de skatteavvikelser som är sanktioner. Fastighetsskatten, som redovisas i den första kolumnen, är enligt normen i sin helhet en sanktion. I den andra kolumnen redovisas en sanktion som enbart berör bostadsrätter. Sanktionen består i att ingen restitution eller återbetalning sker för de eventuella underskott som uppkommer i föreningen. Kolumn tre redovisas skatten på den beräknade avkastningen på eget boende. Avkastningen har beräknats som 5,5 % på fastighetens marknadsvärde. Enligt normen är fastighetsskatten en sanktion, medan den skatt som egentligen borde utgå på en beräknad avkastning är en förmån. I fjärde kolumnen redovisas räntebidragen fördelade på de olika grupperna av fastigheter. Beloppen avser bidraget när hänsyn tagits till skatten, dvs det är bidraget efter skatt som redovisas. I kolumn fem redovisas bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. Stöden utgår och är redovisade netto. I kolumn 6 har de totala stöden summerats. Kolumn 7 redovisar stödet i kronor per 1000 kr i taxeringsvärde fördelat på de olika boendetyperna. Av tabellen framgår att stödet redovisat på detta sätt samvarierar mer med fastighetens ålder än med fastighetstyp. I kolumn 8 redovisas stödet istället i kronor per hushåll. Även vid denna redovisning ser man att stödet är störst för nybyggda fastigheter men av redovisningen

framgår även att stödet är störst för småhus och minst för flerfamiljsfastigheter.

Vid bibehållen fastighetsskatt och det antagna avkastningskravet kommer skatteförmånen att upphöra om fastighetsskatten tas ut på 100 % av marknadsvärdet. Enligt gällande definitioner på taxeringsvärden motsvarar detta en fastighetsskatt om 2,2 %.

Även om det redovisade materialet bygger på vissa schabloner och antaganden visar redovisningen att stödet till olika former av boende är en komplex fråga och att det är viktigt att alla typer av stöd beaktas vid ändringar och analyser av boendestödet. Med tanke på storleken av det totala stödet, som kan uppskattas till 50 mdkr, och rådande statsfinansiella situation är en sådan analys ytterst viktigt att genomföra oavsett om ändringar föreslås eller inte.

Tabell 10 redovisar hur de icke skattepliktiga bidragen påverkar inkomstfördelningen. Tabellerna visar hushållens sammanlagda taxerade inkomst enligt gällande skatteregler och efter det att hänsyn tagits till de icke skattepliktiga transfereringarna. Den korrigerade inkomsten har således ökats med dels de icke skattepliktiga bidragen samt de skatteavvikelser som är kopplade till dessa. Detta innebär exempelvis vad gäller barnbidraget att den taxerade inkomsten har ökats med barnbidraget och den skatteavvikelse som avser barnbidraget. På detta sätt redovisas hur de icke skattepliktiga transfereringarna, när dessa räknats om till skattepliktiga sådana, påverkar inkomsten. Tabellerna har delats upp på tre kategorier, barnfamiljer, pensionärer och övriga.

Tabell 10A redovisar barnfamiljer. Av tabellen framgår att det finns 33 000 hushåll med en sammanlagd taxerad inkomst som understiger 40 000 kr. När de icke skattepliktiga bidragen har räknats om till skattepliktiga bidrag kan av tabellen utläsas att endast 1 % av samtliga hushåll ligger kvar med en korrigerad inkomst som understiger 40 000 kronor. För 25 % av hushållen har bidragen så stor betydelse att de motsvarar en taxerad inkomst mellan 180-200 000 kronor. 2 % av hushållen har så stora bidrag att de omräknat till skattepliktiga bidrag motsvarar en taxerad inkomst mellan 360-380 000 kronor. I de lägre inkomstintervallen innebär bidragen att aktuell inkomstklass flyttas tre klasser, vilket innebär mellan 60-80 000 kronor. I mellaninkomstintervallen motsvarar bidragen en uppflyttning med två intervall, vilket motsvarar en inkomstökning med mellan 40-60 000 kronor. För hushåll med höga inkomster motsvarar de icke skattepliktiga bidragen att den totala skattepliktiga inkomsten flyttas upp ett intervall, vilket motsvarar en inkomstökning med mellan 20-40 000 kronor. För hushåll i de övre inkomstintervallen förklaras

ökningen av barnbidraget medan för hushållen med de lägsta inkomsterna ökningen förklaras av barnbidrag, bostadsbidrag, socialbidrag m.m.

Antalet hushåll med en sammanlagd taxerad inkomst som överstiger 400 000 kronor uppgår till 21 % eller drygt 230 000. När hänsyn tas till de icke skattepliktiga bidragen ökar andelen hushåll med inkomster över 400 000 kronor till 32 % eller 350 000 hushåll, dvs med 120 000 hushåll.

Antalet hushåll som via bidragen minst fördubblar sin inkomst uppgår till 72 000 hushåll eller drygt 6 % av samtliga.

Tabell 10B redovisar effekten av bidragen på hushållens sammanlagda taxerade inkomst för de hushåll som är pensionärer. Här är betydelsen av skatteavvikelser inte lika markant, men är ändock ganska betydande för hushåll i de lägre inkomstintervallen. De bidrag som korrigerats för är bostadstillägg för pensionärer, socialbidrag samt den skatteförmån som det särskilda grundavdraget innebär. Den lägre skatt som det särskilda grundavdraget medför jämfört med det vanliga grundavdraget har räknats om till ett skattepliktigt bidrag.

I tabell 10C redovisas slutligen motsvarande effekter för gruppen övriga.

Tabell 10A. Andelen hushåll med barn fördelade efter summan av hushållens taxerade inkomst och motsvarande inkomst när hänsyn tas till effekten av skattefria bidrag. Prognos inkomståret 1995.

Taxerad inkomst tkr	Antal hushåll	Taxerad inkomst korrigerat för skattefriheten för vissa bidrag																				
		40	40-60	60-80	80-100	100-120	120-140	140-160	160-180	180-200	200-220	220-240	240-260	260-280	280-300	300-320	320-340	340-360	360-380	380-400	400-	Andel av total
40	33342	1	6	10	4	8	4	4	4	25	14	5	7	1	5				2			3
40- 60	15084			1	3	3	23	4	12		7	2	11	24		1	9					1
60- 80	16364				3	6	15	21	19	17	6	3	3	6								1
80- 100	20333					6	4	10	38	21	1	8	6		6							2
100-120	29698						1	6	27	28	8	7	16		2	4	2					3
120-140	39959						2	2	5	25	14	12	9	13	3	4	10	1				4
140-160	48045								2	7	25	23	8	10	10	8	5	3				4
160-180	50877								1	6	19	21	14	12	12	8	3	1	2		1	5
180-200	31605									1	15	21	15	10	2	6	16	9		2	3	3
200-220	40128										2	26	20	15	12	6	5	8	3	1	2	4
220-240	39881											4	21	27	21	8	10		3	2	4	4
240-260	46962												9	33	27	10	7	5	4	1	4	4
260-280	56185													8	31	32	12	8	3	2	4	5
280-300	68797														9	37	26	15	6	2	5	6
300-320	77977															9	48	23	10	4	6	7
320-340	74894																7	48	27	10	9	7
340-360	67815																	12	36	32	20	6
360-380	62230																		10	42	48	6
380-400	51318																			7	93	5
400-	236005																				100	21
Andel av totalen	1107499						1	1	2	4	4	5	5	6	6	7	8	8	6	6	32	100

Tabell 10B. Andelen pensionärshushåll fördelade efter summan av hushållens taxerade inkomst och motsvarande inkomst när hänsyn tas till effekten av skattefria bidrag och särskilt grundavdrag. Prognos inkomståret 1995.

Taxerad inkomst tkr	Antal hushåll	Taxerad inkomst korrigerat för skattefriheten för vissa bidrag																				
		40	40-60	60-80	80-100	100-120	120-140	140-160	160-180	180-200	200-220	220-240	240-260	260-280	280-300	300-320	320-340	340-360	360-380	380-400	400-	Andel av total
40	6042	27	8	66																		
40- 60	233078		27	18	39	15	1															15
60- 80	153066			22	23	42	11	2	1													10
80- 100	119441				40	39	18	2	1													8
100-120	109016					63	24	10	1		1											7
120-140	148010						78	15	5	1												10
140-160	98292							87	10	1	1											6
160-180	122974								94	4	1											8
180-200	92871									97	2				1							6
200-220	76078										97	2	1									5
220-240	73421											97	2		1							5
240-260	55678												98	1	1							4
260-280	48086													98	1	1		1				3
280-300	44530														100							3
300-320	35626															99	1					2
320-340	21076																99		1			1
340-360	21498																	99	1			1
360-380	16407																		100			1
380-400	14335																			100		1
400-	45140																				100	3
Andel av totalen	1534665		4	5	11	14	12	8	9	6	5	5	4	3	3	2	1	1	1	1	3	100

Tabell 10C. Andelen övriga hushåll fördelade efter summan av hushållens taxerade inkomst och motsvarande inkomst när hänsyn tas till effekten av skattefria bidrag. Prognos inkomståret 1995

Taxerad inkomst tkr	Antal hushåll	Taxerad inkomst korrigerat för skattefriheten för vissa bidrag																				
			40-40	60-60	80-80	100-100	120-120	140-140	160-160	180-180	200-200	220-220	240-240	260-260	280-280	300-300	320-320	340-340	360-360	380-380	400-400	Andel av total
40	315991		49	16	8	8	8	8	1	1	1											15
40- 60	74321			40	26	12	7	1	13		1			1								3
60- 80	88945				50	26	10	4	1	5	2	1			1							4
80- 100	83516					67	12	11	7		1	2										4
100-120	100642						81	12	4	1	1											5
120-140	129091							87	8	3	1											6
140-160	185655								95	3	1			1								9
160-180	188645									95	3	1	1									9
180-200	157410										97	1	1				1					7
200-220	114538											95	2	1			1					5
220-240	85482												95	1	3							4
240-260	67589													96	1	2			1			3
260-280	59019														89	5	4		1	1		3
280-300	53633															95	2	2	1			2
300-320	57342																98			1		3
320-340	62255																	98	1	1	1	3
340-360	55160																		97	3		3
360-380	45108																			99	1	12
380-400	42905																				99	12
400-	186685																				100	9
Andel av totalen	2153932	7	4	4	5	6	8	10	9	8	5	4	3	3	3	3	3	3	2	2	9	100

8. Beskrivning av de enskilda skatteavvikelserna

8.1 Inkomstbeskattningen

8.1.1 Inkomst av tjänst

Stipendier är skattefria enligt kommunalskattelagen när de är avsedda för mottagarens utbildning m.m. och inte utgör ersättning för arbete. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Hittelön samt ersättning till den som i särskilt fall räddat person eller egendom i fara eller bidragit till avslöjande eller gripande av person som begått brott är i princip ersättning för prestation. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Ersättningar för blod. Enligt samma princip som för hittelön är ersättning till den som lämnat organ, blod eller modersmjölk skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Intäkter av försäljning av vilt växande bär. Försäljning av vilt växande bär och svamp samt kottar är skattefri upp till en ersättning på 5 000 kr. Eftersom inkomsten utgör ersättning för arbete avser skatteavvikelsen inkomstskatt och socialavgifter.

Kostnadsersättning i form av utlandstillägg. Nämnda ersättningar och därmed likställda förmåner såsom fri bostad, bostadskostnadsersättning är ej skattepliktiga för utanför Sverige stationerad personal vid utrikesförvaltningen eller i svensk biståndsverksamhet. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt för den del av ersättningen som överstiger merkostnaden.

Kostnadsersättning till viss personal på SIPRI. Ersättningar avseende ökade levnadsomkostnader och skolavgifter för barn samt fri bostad är ej skattepliktig när ersättningen anvisats av styrelsen för SIPRI till vissa utländska forskare. Skattefriheten har motiverats med svårigheter att rekrytera forskare. Inga kostnader är avdragsgilla. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt för den del av ersättningen som överstiger merkostnaden.

Kostnadsersättning till utländska forskare. Enligt lagen om beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige stadgas skattefrihet för vissa kostnadsersättningar. Särskilt beslut fordras av

forskarskattenämnd. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt för den del av ersättningen som överstiger merkostnaden.

Utlandstraktamenten. Ersättningen är ej skattepliktig om den ej överstiger vissa fastställda belopp. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och socialavgifter för den del av ersättningen som överstiger merkostnader för utlandsvistelsen. Under hösten 1993 fattade riksdagen beslut om ändrade regler för utlandstraktamenten, varvid ersättningen i princip motsvarar den merkostnad som uppkommer. Utlandstraktamenten utgör således inte längre någon avvikelse.

Tjänsteinkomster förvärvade vid vistelse utomlands. Den s k ettårsregeln medger skattefrihet i Sverige, trots att ingen beskattning skett utomlands. Om anställningen varat minst ett år i samma land och i allmänhet avsett anställning hos annan än svenska staten eller svensk kommun medges befrielse från skatt även om ingen beskattning skett i verksamhetslandet. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Tjänsteinkomster förvärvade på vissa utländska fartyg. Skattefrihet föreligger för anställning ombord på utländskt fartyg om anställningen och vistelsen utomlands varat minst sex månader och avsett anställning hos arbetsgivare som är svensk juridisk person eller fysisk person bosatt i Sverige. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Arbetsgivares kostnader för arbetstagares pension. Enligt KL skall arbetsgivarens kostnader inte tas upp till beskattning hos arbetstagaren om kostnaderna avser tryggande av pension genom avsättning eller pensionsförsäkring. Eftersom avsättningen utgör ersättning för utfört arbete skall ersättningen ligga till grund för socialavgifter. Skatteavvikelsen vad gäller inkomstskatten beror på skillnaden i marginalskatt vid avsättningen och vid utbetalningstidpunkten för pensionen.

Ersättningar p g a politisk förföljelse o dyl. Ersättningar som kommer från utlandet och som avser ersättning p g a politisk förföljelse och liknande har undantagits från beskattning. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Ersättning till neurosedynskadade. Ersättningen är ej skattepliktig. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Företagssjukvård. Arbetsgivarens kostnader för personalens sjukvård (i detta sammanhang lika med ersättning för patientavgifter och

receptkostnader) är till vissa delar avdragsgilla. Däremot beskattas inte ersättningen hos den anställde. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Personalrabatter m.m. Personalrabatter beskattas inte[26]. Fria resor för anställda inom flyg eller järnväg schablonbeskattas istället för att beskattas som andra förmåner. Frequent flyer rabatter beskattas inte.

8.1.2 Kostnader i tjänst och allmänna avdrag

Underskott i litterär verksamhet. Underskott i en förvärvskälla får normalt inte kvittas mot överskott i en annan. Underskott i förvärvskälla som avser aktiv näringsverksamhet avseende litterär, konstnärlig eller liknande verksamhet får kvittas mot inkomst av tjänst till den del underskottet avser samma år. Eftersom underskottet kan sparas för att kvittas mot framtida intäkter i näringsverksamhet är skatteavvikelsen en skattekredit inom inkomstskatten.

Dubbel bosättning. Avdrag för dubbel bosättning medges i vissa fall skattskyldig om dubbel bosättning är skälig p g a makes eller sambos förvärvsverksamhet, svårighet att anskaffa fast bostad på verksamhetsorten eller annan särskild omständighet. Avdraget motiveras i propositionen med att det främjar rörligheten på arbetsmarknaden. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avdrag för resor till och från arbetet. Kostnader som överstiger 6 000 kr (4 000 kr t.o.m. 1994) är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen. Kostnaden är egentligen en privat levnadskostnad, varför avdraget utgör en skatteavvikelse.

Hemresor. Skattskyldig som har sitt arbete på annan ort än sin hemort äger i vissa fall rätt till avdrag för hemresor. Även detta avdrag motiveras med ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avdragsrätt för pensionspremier. Avdrag får görs för erlagda pensionspremier. Avdragen är begränsade beloppsmässigt och får i normalfallet ej överstiga ett basbelopp eller 10 % av inkomsten. Om marginalskatten vid utbetalandet av pensionen är lägre än vid inbetalningen av premien uppstår en avvikelse. Eftersom "skattebortfallet"

[26] I SOU 1994:48 "Beskattning av förmåner" föreslås ändrade regler för personalrabatter och fria resor med flyg och tåg.

inte är definitivt utan endast skjuter skattebetalningen framåt i tiden är avvikelsen en skattekredit. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

*Underskott av aktiv näring*sverksamhet. Underskott av aktiv näringsverksamhet får kvittas mot tjänsteinkomster under de fem första verksamhetsåren. Avdragsrätten är belagd med olika restriktioner för att förhindra handel med avdragsrätt och att avdragsrätt för samma förvärvskälla kan uppkomma för flera femårsperioder. Från och med inkomståret 1995 är kvittningsrätten borttagen.

8.1.3 Intäkter i näringsverksamhet

Uttag av bränsle. Enligt huvudregeln (KL 22 § 4 st 1 p) är uttag ur näringsverksamhet skattepliktigt. Uttag av bränsle för uppvärmning är dock undantaget från skatteplikt om fastigheten är taxerad som lantbruksenhet.

Avverkningsrätt till skog mot betalning som skall erläggas under flera år. Enligt god redovisningssed uppkommer intäkten när bindande avtal träffats. Enligt gällande lagstiftning (KL 24 § 5 st p1 anv) tillämpas dock i detta fall kontantprincipen, vilket innebär att beskattningen uppskjuts, varför en räntefri kredit uppstår.

Näringsbidrag. Med näringsstöd avses stöd som lämnas av stat eller kommun. Beroende på hur stödet hanteras i näringsverksamheten blir effekten olika. Om bidraget används för finansiering av en icke avdragsgill utgift är bidraget i sin helhet att betrakta som en avvikelse. Om däremot bidraget används för finansiering av tillgång som enligt allmänna regler får skrivas av med årliga värdeminskningsavdrag är avvikelsen enbart en skattekredit. Bidraget fungerar i dessa fall såsom en direktavskrivning. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avgångsvederlag till jordbrukare. I vissa fall är avgångsvederlag till jordbrukare inte skattepliktigt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och särskild löneskatt.

Näringsfastighet och bostadsrätter i näringsverksamhet. Vinster vid avyttring av näringsfastigheter skall beskattas enligt reavinstreglerna, såvida fastigheterna inte är att anse som omsättningstillgångar. Under innehavstiden har kostnaderna varit avdragsgilla i inkomstslaget näringsverksamhet, vilket reducerat underlaget för inkomstskatt och socialavgifter. Vid beräkning av realisationsvinst återförs avskrivningar och värdehöjande reparationer endast för de senaste fem åren.

Skatteavvikelsen avser inkomstskatt och socialavgifter på de avdrag avseende avskrivningar och värdehöjande reparationer som gjorts före senaste femårsperiod.

8.1.4 Kostnader i näringsverksamhet

Anläggning av ny skog. Utgifter för anläggning av ny skog och dikning som främjar skogsbruk får omedelbart kostnadsföras. Samma avdragsmöjligheter gäller även för bär- och fruktodlingar för inköp och plantering av träd och buskar. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på den omedelbara avskrivningen.

Skogsavdrag. Vid avyttring av skog får fysisk person under innehavstiden avdrag med högst 50 % av anskaffningsvärdet, medan avdraget för juridiska personer är begränsat till 25 %. Vid taxeringen för ett visst beskattningsår medges avdrag med högst halva den avdragsgrundande skogsintäkten. Syftet med avdragsrätten är att undanta rena kapitaluttag från beskattning. Å andra sidan saknas anledning att medge avdrag när värdeökningen på skogstillväxten överstiger gjorda uttag. Skatteavvikelsen uppkommer genom den schablon som är vald för beräkning av avdragets storlek och avser inkomstskatt och socialavgifter.

Substansminskning. Huvudregeln vad gäller avdrag för substansminskningar är ingen skatteavvikelse. Enligt en alternativregel kan dock avdraget uppgå till 75 % av täktmarkens allmänna saluvärde då utvinningen påbörjades. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på den snabbare avskrivningen.

Avdrag för kostnader för resor till och från arbetet. Se under kostnader i tjänst.

Bidrag till regional utvecklingsfond. Avdrag får göras för bidrag som lämnas till regional utvecklingsfond. Skatteavvikelsen avser inkomsskatt.

Lagernedskrivning. Enligt en alternativregel kan lager (gäller ej fastigheter) tas upp till 97 % av det samlade anskaffningsvärdet. Skatteavvikelsen utgörs av en ränteeffekt på den skattelättnad som den alltför stora lagernedskrivningen medför.

Pågående arbeten. Olika bestämmelser finns för pågående arbeten som utförs på löpande räkning och arbeten som utförs till fast pris.

För arbeten på löpande räkning kan alternativregeln med 97 % nedskrivning göras. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på den skattelättnad som den alltför stora lagernedskrivningen medför.

Kärnkraftsanläggning. Företag som driver kärnkraftsanläggning får avdrag för medel som i räkenskaperna sätts av för framtida hantering av utbränt kärnbränsle. Detta förfarande gäller även företag som mot förskottsbetalning åtagit sig att svara för hantering av nämnda slag. Skatteeffekten utgörs av ränteeffekten på den skattelättnad som det omedelbara avdraget medför.

Bidrag till Stiftelsen Bostadskooperationens garantifond. Medel som tillförs stiftelsen är avdragsgilla vid taxeringen liksom även medel som mottages av stiftelsen är skattepliktiga. Stiftelsen är ej skattepliktig för kapitalinkomster. Skattefriheten är slopad från och med inkomståret 1994.

Belopp som tillförts Stiftelsen Petroleumindustrins beredskapsfond. Medel som tillförs stiftelsen är avdragsgilla vid taxeringen liksom även medel som mottages av stiftelsen är skattepliktiga. Stiftelsen är ej skattepliktig varken för kapitalinkomster eller övriga inkomster. Skattefriheten är slopad från och med inkomståret 1994.

Avgifter till VPC. Enligt lag är avgifter som aktiebolag erlägger till VPC att betrakta som avdragsgill kostnad. Avgiften är i skattehänseende, trots att registerföring vid VPC inte är frivillig för aktiebolagen, att betrakta som medlemsavgift. Medlemsavgifter är enligt KL inte avdragsgilla. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Tax sparing klausuler i olika dubbelbeskattningsavtal. I vissa fall kan en skattskyldig få avräkning för den skatt som skulle ha utgått i det andra avtalslandet även om sådan skatt inte har erlagts. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Koncernbidragsdispens. Regeringen kan i vissa fall medge avdrag för lämnade bidrag trots att reglerna för koncernbidrag ej är uppfyllda. Detta förutsätter dels att avdraget redovisas öppet, dels att den verksamhet som bedrivs av berörda företag skall vara av samhällsekonomiskt intresse. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Skadeförsäkringsföretag. I vissa fall har skadeförsäkringsföretag möjlighet att göra extra avsättningar till säkerhetsreserven. Skatteavvikelsen utgörs av ränteeffekten på skillnaden i skatt som det extra avdraget medför.

Rabatter och liknande från ekonomiska föreningar. Ekonomiska föreningar får göra avdrag för rabatter, utdelningar m.m. trots att dessa inte är skattepliktiga hos mottagaren. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Hypotekskassor och andra liknande institutioner. Avdrag får göras för det belopp som avsatts till reservfond, iden mån avsättningen är nödvändig för att för att uppbringa fonden till ett belopp som motsvarar 2 % av inrättningens skulder. Skatteavvikelsen, som har upphört från 1995, utgörs av en ränteeffekt.

Skogskonto. Skogskontolagen ger möjlighet med uppskov av beskattning av de intäkter som är hänförliga till skogsbruk. De medel som sätts in på skogskonto utgör underlag för avdrag vid taxeringen. Avsättningen begränsas i tid till 10 år på skogskonto och 20 år på skogsskadekonto. Skatteavvikelsen avser ränteeffekt på skattekrediten.

Avsättning till personalstiftelse. Arbetsgivare får rätt att göra avdrag för medel som avsatts till personalstiftelse för tryggande av pensionsutfästelse. Visst undantag finns för fåmansföretag med mindre än 30 årsarbetskrafter. Stiftelsen är mer förmånligt beskattad än näringsidkaren. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Skatteutjämningsreserv. Avser reserveringsmöjligheter i näringsverksamhet. Avsättning till skatteutjämningsreserv får göras för sista gången vid 1994 års taxering. Skatteavvikelsen avser ränteeffekten på skattekrediten.

Återföring av skatteutjämningsreserv. Avsättning till skatteutjämningsreserv upphörde 1993 (1994 års taxering). Beloppet skall dock återföras till beskattning i princip i lika delar under en period om sju år, varför skatteavvikelsen kvarstår. Vid 1995 års taxering upplöstes dock 1/5 av skatteutjämningsreserven. Halva det upplösta beloppet fick läggas till bolagets egna kapital utan beskattning. En definitiv skattelättnad om 10 % av den totala avsättningen uppstod därmed under inkomståret 1994.

Annellavdrag. För att i viss mån öka incitamenten för företagen att finansiera sina investeringar med nyemitterat kapital medgavs företagen t.o.m. inkomståret 1993 avdrag för gjorda utdelningar. Avdraget var begränsat till under året utdelade medel, dock högst 10 % av vad som inbetalts på aktien ifråga. Det totala beloppet fick heller aldrig överstiga det belopp som inbetalts för aktien.

Överavskrivningar. Den bokföringsmässiga avskrivningstiden bestäms av tillgångens livstid i bolaget, medan den skattemässiga avskrivningstiden bestäms enligt lag. Detta innebär att bokföringsmässiga och skattemässiga avskrivningar endast undantagsvis överensstämmer. När skattereglerna medger att en tillgång skrivs av snabbare än vad som är ekonomiskt motiverat är detta en skatteavvikelse. Skatteavvikelsen avser ränteeffekten på skattekrediten.

Periodiseringsfonder. Periodiseringsfond är en vinstanknuten reserveringsmöjlighet där näringsidkaren/bolaget kan reservera medel under högst fem år. Reserveringsmöjligheten innebär en skattekredit på det reserverade beloppet.

Direktavskrivningar. För kostnader som är nedlagda i näringsfastigheter mellan 1 november 1994 och 31 maj 1996 erhålls ett direktavdrag med 50 %. Avdrag skall i första hand ske mot periodiseringsfond och SURV-medel.

8.1.5 Intäkter av kapital

Avkastning småhus. Avkastning från eget hem behöver ej tas upp till beskattning. Däremot utgår fastighetsskatt med 1,5 % av taxeringsvärdet. Nettot av skatten på intäkten och fastighetsskatten utgör en skatteavvikelse.

Avkastning bostadsrätt. Bostadsrättsföreningen skall årligen som intäkt ta upp 3 % av fastighetens taxeringsvärde. Däremot skall medlemmarna inte ta upp någon intäkt för sitt nyttjande. Eftersom marknadsvärdet för lägenheterna överstiger fastighetens marknadsvärde uppstår en skatteavvikelse. Värdet av skatteavvikelsen uppgår till skillnaden i skatt på intäkten av lägenheten och den intäkt som tas upp av föreningen samt fastighetsskatten.

Realisationsvinst. Skatten på realisationsvinster vid försäljning av aktier uppgick under 1994 till 12,5 % medan skattesatsen för övriga kapitalinkomster var 30 %.

Utdelning på aktier. Under 1994 var utdelningsinkomster undantagna från skatteplikt.

Allemansfond. Reavinster på allemansfonder beskattas till 20 % medan reavinster på andra fondandelar beskattas till 30 %. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.
Avkastningsskatt på pensionsmedel. Särskilda skatteregler har införts beträffande avkastningsskatt på pensionsmedel. Skattesatsen är satt till 15 % på en schablonberäknad avkastning.

Uppskov med realisationsvinst vid försäljning av småhus och bostadsrätt. Från och med 8 september 1993 kan den realisationsvinst som uppstår vid försäljning under vissa omständigheter skjutas upp. Skatteavvikelsen motsvarar en räntefri kredit.

Uttag av aktier. Uttag av aktier i ett annat aktiebolag kan under vissa omständigheter vara skattefri, trots att en utdelning av detta slag enligt huvudregeln således är att anse som skattepliktig. Undantaget är borttaget från och med 1994.

8.1.6 Kostnader i kapital

Ränteavdrag. Enligt gällande regelsystem är samtliga ränteutgifter avdragsgilla. Enligt normen är endast ränteutgifter för lån till investeringar och boende avdragsgilla, vilket innebär att ränteutgifter för lån till konsumtion är en skatteavvikelse. Skatteavvikelsen avser kapitalskatt.

Reaförluster vid avyttring av marknadsnoterade aktier och andra finansiella instrument. Förluster vid avyttring av marknadsnoterade aktier m.m. får dras av från realisationsvinst på marknadsnoterad sådan tillgång utan den begränsning som i andra fall gäller avdrag för realisationsförluster. Avdragsbegränsningen för fysiska personer är 70 % av den faktiska realisationsförlusten. Skatteavvikelsen avser skatt på kapitalinkomst.

Marknadsnoterade fordringar. Realisationsvinst och realisationsförlust behandlas i skattehänseende som ränteintäkt respektive ränteutgift. Detta innebär att de är kvittningsbara mot varandra till 100 %. Dessa regler tillämpas inte på ej marknadsnoterade fordringar. Skatteavvikelsen avser skatt på kapitalinkomst.

8.1.7 Skattereduktioner

ROT-reduktioner. Under 1993 och 1994 medgavs en skattereduktion om 30 % på löneandelen av de reparations- och förbättringskostnader som las ned på fastigheter. Skatteavvikelsen avser skatt på kapitalinkomst och näringsverksamhet.

8.1.8 Skattskyldighet

Understödsföreningar. Inkomst som inte hänför sig till innehav av fastighet är skattefri. Verksamheten får inte innefatta livförsäkringar och kapitalunderstödet får högst uppgå till 1 000 kronor.

Akademier. Akademier, allmänna undervisningsverk, studentnationer och samarbetsorgan för studentnationer är befriade från skatteplikt för all inkomst utom inkomst av fastighet.

Företagareföreningar. All inkomst utom inkomst av fastighet är skattefri för företagareförening som erhåller statsbidrag, regional utvecklingsfond och regleringsförening på jordbrukets och fiskets områden.

Erkända arbetslöshetskassor mm. All inkomst utom inkomst av fastighet är skattefri för erkända arbetslöshetskassor, personalstiftelser med verksamhet att lämna understöd vid arbetslöshet, allmänna försäkringskassor m fl.

Ideella föreningar. Enbart skatteplikt för inkomst av fastighet.

Kyrkor mm. Enbart skatteplikt för inkomst av fastighet.

Ägare av fastigheter nämnda i 3 kap 2-4 §§ fastighetstaxeringslagen. Ägare av sådan fastighet är frikallade från skattskyldighet för vissa typer av inkomster från sådan fastighet. Undantaget gäller bl a nationalparker, utbildnings- och vårdanstalter.

8.2 Arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt

8.2.1 Arbetsgivaravgifter

Lag om nedsättning av socialavgifter. Vissa arbetsgivare med fast driftställe i Norrland och övriga delar av stödområdet erhåller under ett antal år en nedsättning av arbetsgivaravgifterna. Nedsättningen är störst i delar av Kiruna kommun där avgiften var helt slopad 1991-1993. Nedsättningen, som för arbetsgivare i övriga kommuner varierar mellan 5 och 10 %, trappas ned och är helt borta vid utgången av år 2000.

Lag om tillfällig avvikelse från lagen om socialavgifter. För att främja utbildning får arbetsgivare som låter anställd deltaga i utbildning på arbetstid göra avdrag med 475 kr per arbetsdag från det belopp som skall betalas i arbetsgivaravgifter. Avdrag får även göras med 75 kr/tim för anställda som deltar i fortbildning. Från och med den 1 juli 1995 föreslår regeringen en höjning av avdraget till 500 kr per arbetsdag. Dessutom föreslås att avdrag även får göras för utbildningskostnader på 40 000 kr per anställd.Stödet är även förknippat med diverse villkor.

Generellt anställningsstöd (GAS). För nyanställningar efter den 30 september 1993 medgavs avdrag för arbetsgivaravgifter med 15 % av de nyanställdas lönesummor. Anställningen skulle avse minst sex månader och minst 17 timmar per vecka.

Riktat anställningsstöd (RAS). För 1995 har regeringen föreslagit ett riktat anställningsstöd för nyanställningar som görs mellan mars och juni 1994. För dessa nyanställningar erhålls hela arbetsgivaravgiften, dock max 6 000[27] kr per månad, i reduktion. Förslaget gäller enbart arbetsgivare med färre än 500 anställda.

8.2.2 Särskild löneskatt

Utländska artister. Vid uppdrag i Sverige betalar utländska artister en speciell artistskatt. Däremot behöver ej sociala avgifter eller särskild löneskatt erläggas. Eftersom inkomsten inte är förmånsgrundande avser skatteavvikelsen särskild löneskatt.

[27] Motsvarar en årsarbetslön på knappt 220 000 kronor.

Ersättning skiljemannauppdrag. Ersättningen ingår inte i underlaget för socialavgifter om parterna är av utländsk nationalitet. Skatteavvikelsen avser särskild löneskatt.

Ersättning till idrottsutövare. Ersättningar som inte överstiger ett halvt basbelopp är undantaget från socialavgifter. Eftersom ersättningen inte är förmånsgrundande utgörs avvikelsen av särskild löneskatt.

Bidrag från Sveriges författarfond och konstnärsnämnden. Ersättningen finansieras med statliga medel och är pensionsgrundande. Eftersom ersättningen är pensionsgrundande bör den betraktas som ersättning för utfört arbete. Avvikelsen utgörs av särskild löneskatt och den delen av ATP-avgiften som grundar förmån.

Bidrag till vinstandelsstiftelser. Avsättning till vinstandelsstiftelser belastas inte med arbetsgivaravgifter varken vid avsättningen eller vid uttaget. Eftersom ersättningen inte är förmånsgrundande bör särskild löneskatt utgå.

8.3 Mervärdesskatten

8.3.1 Undantag från skatteplikt

Upplåtelse av arrende, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt, servitutsrätt eller annan rättighet till fastighet eller del av fastighet. Uthyrning och annan upplåtelse rättighet till fastighet är undantagen från mervärdesskatt.

Viss verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram. Innebär bl a att TV-avgiften inte belastas med mervärdesskatt.

Allmän nyhetstidning. Undantaget gäller publikationer av dagspresskaraktär och är dessutom ett kvalificerat undantag, vilket innebär att den ingående mervärdesskatten är avdragsgill, trots att varan inte är skattepliktig. En utredning har föreslagit ett slopande av undantaget från skatteplikt och en gemensam skattesats för alla typer av tidningar och publikationer.

Periodiska medlemsblad och periodiska personaltidningar. Undantaget gäller även införande av annonser, tryckning m.m.

Annan periodisk publikation. Avser publikationer med huvudsakligt syfte att verka för religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövårdande mfl ändamål.

Internationell personbefordran. Som export räknas transport till eller från utlandet. Detta innebär att en resa från ort i Sverige till en ort i utlandet i sin helhet är frikallad från skatteplikt. Skattebefrielsen gäller både luft-, vatten- och landtransporter. Beloppet i tabellen avser inrikes del av utrikes tågtransporter.

Immateriella rättigheter. Undantaget gäller upplåtelse och överlåtelse av rättigheter enligt upphovsrättslagen.

Framförande av litterärt eller konstnärligt verk. Undantag från skatteplikt gäller framförande av litterärt eller konstnärligt verk liksom rättighet i fråga om ljud- eller bildupptagning av sådant framförande.

Försäljning av alster av bildkonst som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo. Undantaget gäller även litterär verksamhet.

Biografföreställningar. Biografföreställningen är skattefri. Svenska Filminstitutet finansieras å andra sidan med s k biografavgifter, vilka utgår med 10 % av bruttointäkterna på huvuddelen av biografföreställningarna.

Konserter och cirkusföreställningar. Främsta anledningen till undantaget är konkurrensskäl, eftersom biografföreställningar, teater- opera- och balettföreställningar är undantagna från skatteplikt.

Läkemedel. Läkemedel som utlämnas enligt recept eller säljs till sjukhus är undantagna. Däremot utgår mervärdesskatt vid försäljning av icke receptbelagda läkemedel.

Frimärken, sedlar och mynt. Främsta skälet till undantaget är de snedvridningar i konkurrensförhållanden som annars kan uppkomma genom att delar av handeln kommer att bedrivas utanför den reguljära handeln.

Lotterier. Skattetekniska nackdelar med skatteplikt.

Konsumtionsräntor. Tillhandahållandet av krediten är yrkesmässig och skall således vara skattepliktig. Underlaget utgörs av räntemarginalen.

Omsättning av nybyggda fastigheter. Vid försäljning av en- och flerbostadshus är cirka 15 % av värdet undantaget från mervärdesskatt. Undantaget gäller i huvudsak tomtmark, byggränta och vinst, som enligt normen borde beskattas.

Postbefordran. Brevbefordran var fram till och med 28 februari 1994 undantaget från mervärdesskatt. Under perioden 1 mars t.o.m. 31 december utgick reducerad moms om 12 %. Från och med 1995 utgår full moms, varför avvikelsen numera är slopad.

8.3.2 Skattesats

Livsmedel och serveringstjänster. Skattesatsen är nedsatt till 21 %. Som livsmedel räknas inte vatten från vattenverk, spritdrycker, vin och starköl samt tobaksvaror. Avvikelsen vad gäller serveringstjänster gällde t o m inkomståret 1994.

Rumsuthyrning, personbefordran samt transport i skidlifter. Skattesatsen är nedsatt till 12 %.

Postbefordran. Se ovan.

8.3.3 Undantag från skattskyldighet

Ideella föreningar. Omsättning av vara eller tjänst i en ideell verksamhet räknas inte som yrkesmässig verksamhet om föreningen är befriad från inkomstskatt enligt lagen om statlig inkomstskatt.

8.3.4 Redovisningsperiod

Tidpunkten för redovisningsskyldighetens inträde i byggnads- och annan entreprenadverksamhet. Redovisningsskyldigheten inträder två månader efter det att fastigheten tagits i bruk. Skatteavvikelsen avser räntefri skattekredit.

8.3.5 Avdrag för ingående skatt

Ingående skatt på jordbruksarrende. Avdragsrätten omfattar hela den ingående skatten på jordbruksarrende, även om i arrendet ingår värdet av bostad.

8.4 Skatteavvikelser inom punktskatteområdet

8.4.1 Energiskatt

Skatt på dieselbränsle i motorfordon. Skattesatsen för diesel varierar mellan 15-19 öre/kWh medan skattesatsen enligt nornen är 37 öre/kWh inom transportområdet.

Skattebefrielse för elförbrukning vid bandrift. Befrielsen gäller elförbrukning för järnväg och tunnelbana. Skatteavvikelsen uppgår till 37 öre/kWh.

Skattebefrielse på bränsle för inrikes sjöfart. Avvikelsen uppgår till 37 öre/kWh.

Elförbrukning i vissa kommuner. Skatteuttaget på elektrisk kraft är nedsatt till 3,6 öre/kWh i Norrbottens, Västebottens och Jäntlands län samt Sollefteå, Ånge, Örnsköldsviks, Amlung, Mora, Orsa, Älvdalen, Ljusdals och Torsby kommuner. Avvikelsen i skattesatsen utgörs av skillnaden mellan 9 öre och 3,6 öre/kWh.

El för gas- värme-, vatten och elförsörjning. Skattesatsen för denna typ av förbrukning uppgår till 6,6 öre/kWh i de kommuner som inte har nedsättning till 3,6 öre/kWh. Avvikelsen i skattesats uppgår till 2,4 öre/kWh. Avvikelsen har störst betydelse för produktion av fjärrvärme.

Differentierat skatteuttag på fossila bränslen. Enligt nornen skall skatteuttaget vara 9 öre/kWh. Avvikelserna i övrigt uppgår för gasol till 8,3 öre/kWh, för naturgas 7,3 öre/kWh, för kol 5,7 öre/kWh, för eldningsolja 2-5 3,6 öre/kWh samt för eldningsolja 1 3,2 öre/kWh. Två tredjedelar av avvikelsen tillfaller hushållen medan resterande del tillfaller företagssektorn.

Skattebefrielse för biobränslen. Ingen skatt utgår på biobränslen, vilket innebär en avvikelse på 9 öre/kWh.

Bidrag till värmeverk. För värme som levereras till industrin erhåller producenten ett bidrag om 9 öre/kWh.

Kraftvärmeanläggningar. För bränsle som förbrukas för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kärnvärmeanläggning medges avdrag med halva energiskatten.

8.4.2 Koldioxidskatt

Produktion av elkraft. För bränsle som åtgår vid produktion av elkraft utgår ingen koldioxidskatt. Enligt normen bör skatteuttaget utgöra 25 % av de gällande skattesatserna.

Metallurgiska processer. Avdrag medges för koldioxidskatt för bränslen som används för metallurgiska processer.

Bränsleförbrukning inom SNI 2-3.

Skattebefrielse för inrikes sjöfart. Skattebefrielse föreligger för såväl energi- som koldioxidskatt.

8.5 Skattesanktioner

8.5.1 Kostnader i kapital

Ränteutgifter. Enligt normen skall samtliga ränteutgifter vara avdragsgilla om lånet avser investeringar. Dock finns en begränsning i lagstiftningen vilket innebär att avdragseffekten är 21 % i de fall nettoränteutgiften (kapitalinkomster frånräknade) överstiger 100 000 kr.

Räntekostnader för bostadsrättsföreningar. Avdragsrätten för räntor är begränsad till de intäkter föreningen har.

8.5.2 Punktskatter

Energiskatt. För hög skattesats för energi som används inom SNI 1, jord- och skogsbruk (hänsyn har tagits till gällande nedsättningsregler för växthusnäringen).

Koldioxidskatt. För hög skattesats för energi som används inom SNI 1, jord- och skogsbruk (hänsyn har tagits till gällande nedsättningsregler för växthusnäringen).

Skatt på viss elektrisk kraft. För elkraft som produceras i vattenkraftverk utgår en särskild skatt om 2 öre/kWh om kraftverket tagits i drift före 1973. För elkraft som produceras i anläggning som tagits i bruk mellan 1973 och 1977 är skatteuttaget 1 öre/kWh medan ingen skatt utgår för kraft som produceras i anläggning som tagits i drift efter

1977. Skatten kan likställas med en extra inkomstskatt som lagts på vissa företag och är därför att betrakta som en skattesanktion.

Särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk. För elkraft som produceras i kärnkraftverk utgår en särskild skatt om 0,2 öre/kWh. Skatten kan likställas med en extra inkomstskatt som lagts på vissa företag och är därför att betrakta som en skattesanktion.

Försäljningsskatt på motorfordon. Skatten är differentierad och normen är satt till den skatt som utgår på bilar i miljöklass 2. Skatten på bilar i miljöklass 3 är 2 000 kr högre.

Fastighetsskatt på hyresfastigheter. Fastighetsskatten är en objektskatt som enbart träffar fastighetskapital. Enbart avkastningen i form av intäkter skall beskattas. Fastighetsskatten för småhus räknas dock av gentemot den schablonintäkt som egentligen borde utgå.

8.6 Icke saldopåverkande avvikelser

Flyttningsbidrag som utgår p g a att den anställde flyttar till ny bostadsort och fått särskild ersättning av arbetsgivaren eller det allmänna är i allmänhet skattefri. Om ersättningen väsentligt överstiger belopp som gäller för befattningshavare i offentlig tjänst är det överskjutande beloppet skattepliktigt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Värnpliktigas förmåner i form av naturaförmåner, dagersättning, befattningspremie, avgångsvederlag, utbildningspremie, familjebidrag mm är skattefri inkomst. Näringsbidrag utgör dock skattepliktig inkomst. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Grundavdrag för pensionärer. Grundavdraget för skattskyldiga med folkpension (förtidspension, änkepension mm) avviker från det grundavdrag som aktiva skattskyldiga är berättigade till. Det särskilda grundavdraget är lika med folkpensionen plus pensionstillskottet och reduceras med ökad pensionsinkomst. Avdraget kan dock aldrig vara lägre än det avdrag som aktiva skattskyldiga erhåller. Syftet med avdraget är att garantera pensionären ett visst belopp efter skatt. Avvikelsen avser inkomstskatt.

Socialbidrag och annan hjälp enligt socialtjänstlagen. Socialbidrag, begravningshjälp samt underhåll som lämnats till intagen i kriminal-

vårdsanstalt eller patient på sjukhus är ej skattepliktiga, varför inkomstskatt ej utgår.

Allmänt barnbidrag. Barnbidrag och förlängt barnbidrag samt barnpension enligt lagen om allmän försäkring till den del pensionen efter avliden förälder ej överstiger 0,4 basbelopp är ej skattepliktiga. Skattefriheten för barnpension är begränsad till den garantinivå som gäller för bidragsförskott. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Kontantunderstöd utgivna av arbetslöshetsnämnd. Kontantunderstöd som utges av arbetslöshetsnämnd med bidrag av statsmedel är ej skattepliktigt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Traktamenten och särskilda bidrag till arbetslösa och till partiellt arbetsföra samt med sådana likställda. Sådana bidrag är enligt vissa bestämmelser skattefria när de utgår från stat eller kommun. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Handikappersättning. Handikappersättning, sådan del av vårdbidrag som utgör ersättning för merkostnader, merutgifter för resor, särskilt pensionstillägg för långvarig vård av sjukt barn samt hemsjukvårdsbidrag och hemvårdsbidrag som utgår av kommunala eller landstingskommunala medel är skattefria. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Bidrag till adoption. Bidrag vid adoption av utländska barn är skattefritt. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Engångsbidrag i samband med arbetsplacering av flyktingar. Ersättningen betalas ut vid den första arbetsplaceringen och bidraget är anpassat till de normer som gäller inom socialtjänsten. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Bostadstillägg till pensionärer. Ersättningen är skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Bostadsbidrag. Ersättningen är skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Ersättning som tillfaller försäkrad enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Skattefriheten gäller enbart ersättningar som inte grundar sig på förvärvsinkomster. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, vårdbidrag, dagpenning, kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag, vuxenstudiebidrag, delpension, dagpenning vid repetitionsövning, utbildningsbidrag för doktorander, timersättning vid kommunal vuxenutbildning, livränta vid arbetsskada, startbidrag för egen rörelse, ersättning vid närståendevård. Samtliga dessa ersättningar är skattepliktiga och pensionsgrundande. Skatteavvikelsen avser den del av arbetsgivaravgifterna som avser allmän tilläggspension.

Statliga löneutbetalningar. På löner och andra förmåner utgår normalt fulla arbetsgivaravgifter. Vad gäller utbetalningar från staten betalas ej avgift till arbetsskadeförsäkringen. Skatteavvikelsen avser avgiften till arbetsskadeförsäkringen.

9. Riktlinjer

9.1 Inkomst- och kapitalbeskattningen

Systemavgränsningar

RIKTLINJE 1
Beskattningsperioden skall vara ett år, antingen kalenderåret eller räkenskapsåret. Som metod för att fastställa rätt beskattningsår skall användas antingen kontantmetoden eller redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. Lagregler skall vara utformade så att de anger när den ena eller andra metoden skall användas men de får vara utformade så att vissa skattskyldiga skall kunna tillämpa kontantmetoden och andra bokföringsmässiga grunder. De får också vara utformade så att samma skattskyldig för vissa inkomster skall tillämpa den ena och för andra inkomster den andra metoden.
Kommentar: Riktlinjen fastlägger principen om beskattningsårets slutenhet.

RIKTLINJE 2
En skatteskala tillämplig på alla skattskyldiga tillhör elementen i en normativ inkomstskatt. Denna skatteskala kan vara proportionell, progressiv eller degressiv. En justering för inflation genom uppskrivning av skatteskalan, när den är progressiv, är också en del i ett normativt skattesystem. Samma gäller regler som har till syfte att av andra skäl justera skatteskalorna, förutsatt att dessa justeringar sker generellt.

RIKTLINJE 3
Särbeskattning och sambeskattning kan båda vara delar av ett normativt skattesystem om de tillämpas konsekvent. Detta gäller både mellan makar samt mellan föräldrar och barn.

RIKTLINJE 4
Skattereduktioner och andra avdrag från skatt är att betrakta som avvikelser från ett normativt system, om avdraget har till syfte att tillgodose ett socialt eller näringsekonomiskt ändamål. Däremot är en sådan skattereduktion inte att betrakta som en särregel om den kan anses vara en del av skatteskalan, gällande i princip för alla eller

åtminstone efter kriterier som inte syftar till att gynna skattskyldiga p g a sociala, näringsekonomiska eller liknande skäl.
Kommentar: Innebär att den tidigare reduktionen för fackföreningsavgift liksom den tidigare hemmamakereduktionen (1800 kronorsavdraget) är att betrakta som en skatteavvikelse. Även den skattereduktion som erhölls på löneandelen av de reparationer som lades ned på en fastighet under 1993 och 1994 är en skatteavvikelse.

RIKTLINJE 5
Regler som i en inkomstskatt med en progressiv skatteskala syftar till att skapa en utjämning mellan inkomster under en längre tidsperiod än ett år ligger inom ramen för ett normativt system.
Kommentar: Innebär att lagen om ackumulerad inkomst och lagen om upphovsmannakonto är förenliga med riktlinjen. Däremot är lagen om skogskonto, om det inte gäller stormfällning, inte förenlig med riktlinjen.

RIKTLINJE 6
I ett normativt skattesystem skall finnas regler om att underskott ett år skall kunna utnyttjas mot överskott ett annat år.
Kommentar: Gäller underskott i samma förvärvskälla. Den kvittning av underskott i näringsverksamhet mot inkomst av tjänst som gällde under 1994 är en skatteavvikelse.

RIKTLINJE 7
Om det i den internationella skatterätten finns specialregler för vissa typer av inkomster eller särskilda aktiviteter hos de skattskyldiga är detta att betrakta som särregler.

RIKTLINJE 8
Det är tillåtet att som medel att undanröja internationell dubbelbeskattning tillämpa exemptionsmetoden eller credit of taxmetoden. Det är även möjligt att i samma dubbelbeskattningsavtal använda dessa metoder parallellt.

RIKTLINJE 9
Offentliga företag (dock ej Allmänna Pensionsfonden), som konkurrerar med privata företag, och organisationer, som inte driver verksamhet avsedd att ge vinst åt ägarna, skall beskattas på samma sätt

som ett motsvarande privat företag respektive organisation, som är vinstdrivande. Specialregler för vissa skattskyldiga beträffande skattskyldighet för kapitalinkomster och näringsinkomster är också en avvikelse från ett normativt system.

RIKTLINJE 10
I ett normativt skattesystem kan ett aktiebolag och därmed likartade juridiska personer (kapitalbolag i motsats till personbolag) beskattas som ett särskilt skattesubjekt.

RIKTLINJE 11
Inkomst förvärvad av företag, såsom handelsbolag (personbolag), kan antingen beskattas hos delägarna eller hos bolaget.

Huvudnormen

Skattebasen är lika med ökningen eller minskningen av nettoförmögenheten adderad med alla konsumtionsutgifter under beskattningsperioden.
Kommentarer: Alla inkomster under beskattningsperioden skall beskattas.

Preciseringar av huvudnormen

RIKTLINJE P1
Avdragsrätt skall inte medges för inbetalda premier på livförsäkringar. Utfallande livförsäkringsbelopp skall inte beskattas.
Kommentarer: Avdragsrätten innebär egentligen två avvikelser: Sparandet sker med obeskattade medel, marginalskatten är ofta högre vid inbetalningen än vid utbetalningen. Om avvikelsen mäts som skillnaden i skatt på utfallande pensionsbelopp och skattereduktionen för tecknade pensionspremier mäter avvikelsen den direkta likvideffekten på budgeten. Kostnadsavvikelsen måste dock mätas som skillnaden mellan den skatt som skulle ha betalts och den skatt som kommer att betalas på en framtida pension. Även det individuella pensionssparandet strider emot riktlinjen.

RIKTLINJE P2
Priser, premier och stipendier skall anses vara skattepliktiga för mottagaren.

RIKTLINJE P3
Transfereringar i form av kontanta understöd och understöd in natura samt värdet av den förmån som lämnas i form av lån till ränta, som är lägre än marknadsmässig, bör vara skattepliktig inkomst om subventionerna utbetalas eller om förmånerna lämnas efter bestämda kriterier till individer, såsom efter behov, ålder, ställning eller liknande. Förmåner som åtnjuts av alla medborgare, grundar däremot inte skatteavvikelser.
Kommentar: Innebär att offentliga transfereringar är skattepliktiga.

RIKTLINJE P4
Hela värdet av s.k. fringe benefits skall inräknas i den skattskyldiges inkomst.
Kommentar: Pensionskostnader för arbetstagare är exempel på en sådan avvikelse. Förmånen ges till den anställde och bör således beskattas hos denne.

RIKTLINJE P5
Värdet av tillgångar som tas ut av näringsverksamhet skall anses vara skattepliktig inkomst.
Kommentar: Uttag av bränsle. Ett införande av skatteplikt skulle förmodligen erodera skattebasen samt medföra stora kontrollproblem.

RIKTLINJE P6
Kapitalinkomster, såsom hyror och räntor, skall vara skattepliktiga i ett normativt inkomstskattesystem. Realisationsvinster är också skattepliktiga inkomster. Orealiserade kapitalvinster beskattas däremot inte.
Kommentar: Möjligheten att utnyttja en realisationsförlust till 100 % för kvittning mot realisationsvinster, vad gäller börsnoterade finansiella instrument, är att betrakta som en skatteavvikelse.

RIKTLINJE P7
Förmån att bo i egethem/bostadsrättslägenhetskall beskattas utifrån en alternativ kapitalplacering.

RIKTLINJE P8
Kapitalvinster och kapitalförluster vid avyttring av egendom skall ingå i skattebasen, när dessa vinster respektive förluster har realiserats.

RIKTLINJE P9
Premier som arbetsgivare inbetalar till försäkringsbolag för premier på livförsäkring, för vilken den anställde är försäkringstagare, skall räknas som skattepliktig inkomst för den anställde det år premien inbetalades. När försäkringsbeloppet i framtiden utbetalas är det skattefritt. De belopp som försäkringsgivaren åtnjuter som avkastning på de inbetalda beloppen skall beskattas hos försäkringstagaren eller åtminstone hos försäkringsgivaren med samma skattesats som den som hade träffat försäkringstagaren. Inbetalningar av arbetsgivaren avseende offentliga pensionsförsäkringar är endast skattepliktiga hos den anställde, om pensionssystemet är uppbyggt som ett premiereservsystem.
Kommentar: Den lägre skattesatsen på avkastningen är en skatteavvikelse.

Begränsningar av huvudnormen

RIKTLINJE B1
Inkomster med separat beskattning skall inte ingå i den bas på vilken inkomstskatten beräknas.
Kommentar: Tillåter separat beskattning av arv, gåva, lotterivinster, totalisatormedel, m.m.

RIKTLINJE B2
Värdet av eget arbete utanför näringsverksamheten, såsom hushållstjänster, fritidsaktiviteter och ideellt arbete är inte skattepliktig inkomst.
Kommentar: Riktlinjen medför att produktion av egenarbete inte skall läggas till förmögenhetsökningen enligt riktlinje 1.

RIKTLINJE B3
Avdrag skall ske för alla kostnader uppkomna för att förvärva och bibehålla intäkter. Konsumtionsutgifter är inte avdragsgilla.
Kommentar: Avdrag för kostnader för resor till och från arbetet är en privat levnadskostnad och är således en skatteavvikelse.

RIKTLINJE B4
Anskaffningskostnaden för byggnader, maskiner, inventarier liksom för immateriella rättigheter och naturtillgångar utnyttjade i näringsverksamhet skall avdras genom avskrivningar fördelade över den ekonomiska livslängden för tillgången.

RIKTLINJE B5
Metoderna att värdera inköpt lager och att fastställa tillverkningskostnaderna skall ske på sådant sätt att de står i överensstämmelse med god redovisningssed.

9.2 Socialavgifter och särskild löneskatt

Systemavgränsningar

RIKTLINJE 1
Skattedelen av socialavgifterna utgörs av hela avgiften till folkpensioneringen samt hälften av avgifterna till allmän tilläggspension, allmän sjukförsäkring, delpensionering och arbetsskada adderat med 1,5 procentenheter.
Kommentar: Följer gängse definition av den särskilda löneskatten. Skattedelarna i de olika avgifterna har beräknats schablonmässigt.

RIKTLINJE 2
Socialavgifter/särskild löneskatt skall betalas antingen av arbetsgivaren eller av den som mottar en ersättning, på vilken socialavgifter/särskild löneskatt skall utgå.

RIKTLINJE 3
Avgiftssatsen skall i princip vara densamma för arbetsgivaravgifter och för egenavgifter. Skattesatsen skall likaså vara densamma, oavsett vem som debiteras den särskilda löneskatten.
Kommentarer: De skattesatser som f.n. gäller får anses vara förenliga med ett normativt system, trots att vissa skillnader finns.

RIKTLINJE 4
På underlaget skall utgå socialavgifter/särskild löneskatt med en proportionell avgifts-/skattesats. Ingen skillnad skall göras beroende på arten av verksamhet och verksamhetsort.

Kommentar: Även ett progressivt eller regressivt skatteuttag är förenligt med normen. Däremot är särskilda nedsättningar att betrakta som avvikelser.

RIKTLINJE 5
Avsteg från riktlinjerna får ske, när detta är påkallat främst av administrativa skäl, bl a för att minska kostnaderna för administrationen av socialförsäkringssystemen.

Huvudnormen

Basen skall vara i princip densamma för socialavgift/särskild löneskatt som för inkomstskatt, när det gäller egenavgifter. Basen skall, när det gäller arbetsgivaravgifter, i princip omfatta de ersättningar, som hos mottagaren skall beskattas som inkomst av tjänst.
Kommentar: Alla ersättningar för utfört arbete utgör underlag för avgifter.

Preciseringar av huvudnormen

RIKTLINJE P1
Inkomst av tjänst (till den del den utgör ersättning för utfört arbete) och inkomst av näringsverksamhet hos fysiska personer skall utgöra underlag för antingen socialavgifter eller för särskild löneskatt.
Kommentar: Innebär att offentliga icke skattepliktiga transfereringar inte ingår i underlaget medan skattepliktiga ersättningar skall ingå i underlaget. Detta innebär att barnbidrag inte är att betrakta som en avvikelse, eftersom det inte utgör ersättning för något arbete.

RIKTLINJE P2
Ersättningar, som är förmånsgrundande enligt LAF, skall utgöra underlag för arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. Ersättningar, som inte är förmånsgrundande enligt LAF, men som utgör ersättning för förvärvsarbete skall utgöra underlag för särskild löneskatt.
Kommentar: Utbetald sjukpenning är en skatteavvikelse eftersom den är pensionsgrundande men inte ingår i underlaget för beräkning av ATP-avgift. Om ATP-avgift erläggs på sjukersättningen skulle avgiften till sjukförsäkringen behöva höjas medan ATP-avgiften skulle kunna sänkas. Gynnar företag med låg sjukfrånvaro.

RIKTLINJE P3
Som utgångspunkt för bedömningen hur ett normativt system skall utformas för socialavgifter och särskild löneskatt gäller även i tillämpliga delar de riktlinjer som uppställts för inkomstskatten.

9.3 Mervärdesskatten

Systemavgränsningar

RIKTLINJE 1
För skattskyldighet skall i princip krävas yrkesmässig omsättning. Om yrkesmässig omsättning inte föreligger kan den skattskyldige inte dra av den mervärdesskatt som ligger på inköpta och på annat sätt erhållna varor och tjänster. En tillfällig försäljning av t ex begagnade varor från en privat person till en annan skall inte heller inräknas i skattebasen. En försäljning av t ex begagnade varor från en privatperson till en person i näringsverksamhet inräknas inte i skattebasen. Vid en vidareförsäljning i näringsverksamhet av en sådan vara skall en fiktiv ingående mervärdesskatt avräknas, eftersom endast mervärdet uppkommet i näringsverksamheten skall beskattas.

RIKTLINJE 2
Skattesatsen skall vara proportionell och enhetlig.
Kommentar: Lägre skattesatser kan direkt likställas med förmåner medan högre skattesatser utgör sanktioner.

RIKTLINJE 3
Offentliga organ skall inte ta ut skatt på mervärdet utan betraktas som slutliga konsumenter, om de ombesörjer uppgifter vilka räknas som offentlig myndighetsutövning, t. ex. försvarets och domstolarnas verksamhet.
Kommentar: Skatten skall enbart påverka privat konsumtion.

RIKTLINJE 4
Om offentliga organ tillhandahåller varor och tjänster, vilka konkurrerar med varor och tjänster tillhandahållna av privata näringsidkare, skall dock som slutliga konsumenter betraktas de individer som tillgodogör sig varorna eller tjänsterna.

RIKTLINJE 5
I internationella transaktioner skall antingen destinationsprincipen eller ursprungsprincipen tillämpas.
Kommentar: Destinationsprincipen tillämpas överallt. Gäller ej skattskyldigas köp i annat land

RIKTLINJE 6
Särskilda lättnader avseende skattskyldighet för personer och företag, som bedriver begränsad verksamhet för vilken skattskyldighet i och för sig föreligger, skall accepteras, om särreglerna är betingade av administrativa skäl.
Kommentar: En lagstiftning som begränsar skatteplikten till företag vars omsättning överstiger en viss nivå är förenlig med normen.

RIKTLINJE 7
Skattskyldig är i mervärdesskattesammanhang den som förvärvar en intäkt genom att tillhandahålla en vara eller tjänst. I en koncern kan dock undantag från denna huvudregel accepteras och ändå anses normativa, så länge som reglerna syftar till att skapa neutral behandling mellan en koncern (innehållande flera bolag) och ett enda bolag med flera divisioner.

RIKTLINJE 8
Skattskyldighet skall inträda när den intäkt, till vilken den utgående mervärdesskatten är att hänföra, enligt god redovisningssed anses förvärvad. Avdrag för ingående mervärdesskatt bör få ske när den kostnad, till vilken den ingående mervärdesskatten är att hänföra, enligt god redovisningssed anses ha uppkommit.

Huvudnormen

Skattebasen i en mervärdesskatt skall innehålla allt tillhandahållande i form av varor och tjänster.
Kommentar: Innebär att alla transaktioner är skattepliktiga.

Preciseringar av huvudnormen

RIKTLINJE P1
Uttag ur näringsverksamhet skall anses vara skattepliktigt tillhandahållande.
Kommentar: Jfr inkomstbeskattningen där motsvarande uttag är skattepliktiga.

RIKTLINJE P2
Mervärdesskatt på i näringsverksamhet inte avdragsgilla kostnader skall inte avräknas som ingående mervärdesskatt.

RIKTLINJE P3
Värdet av uthyrning av fast egendom skall ingå i skattebasen.
Kommentar: Kravet på yrkesmässig omsättning medför att eget hem inte skall ingå i skattebasen.

RIKTLINJE P4
Köp och hyra av varaktiga hushållsvaror skall ingå i skattebasen.
Kommentar: Se ovan

RIKTLINJE P5
Värdet av bank- och försäkringstjänster skall ingå i skattebasen, om tjänsten är avsedd för konsumtion. I annat fall skall tjänsten inte vara skattepliktig.
Kommentar: Innebär att mervärdesskatt skall utgå på konsumtionsräntor. Mervärdesskatt utgår på uthyrning av bankfack. För bankfack som används i näringsverksamhet avlastas skatten genom att den avräknas som ingående skatt. För bankfack som används för personligt bruk skall avgiften ingå i underlaget för konsumtionsskatt. För bankfack som används för sparande/investering bör ingen mervärdesskatt utgå.

RIKTLINJE P6
Skattepliktiga varor och tjänster skall värderas till marknadspriset.
Kommentar: Jfr inkomstbeskattningen

Begränsningar av huvudnormen

RIKTLINJE B1
Det beräknade värdet av sådana varor och tjänster, som individerna själva producerat skall inte inräknas i skattebasen, även om varan och tjänsten kan hänföras till konsumtion.
Kommentar: Ej yrkesmässighet

RIKTLINJE B2
Kostnader för sparande och investeringar skall inte inkluderas i skattebasen.
Kommentar: Om sista ledet i kedjan är en investering, skall ingen skatt utgå och den ingående skatten på gjorda inköp avräknas för att avlasta investeringskostnaden all mervärdesskatt.

RIKTLINJE B3
Kostnaden för premier för livförsäkringar skall inte ingå i skattebasen.
Kommentar: Sparande skall inte beskattas.

RIKTLINJE B4
Undervisning skall i princip anses vara skattepliktig. Men om den ingående mervärdesskatten vid en beräkning utgående från den faktiska avgiften är större än den utgående mervärdesskatten, skall undantag från mervärdesskatteplikt accepteras som en del av ett normativt system.
Kommentar: Eftersom i huvudsak all undervisning sker med statligt stöd skulle en skatteplikt medföra att den ingående mervärdesskatten i de flesta fall skulle överstiga den utgående. Detta i sin tur skulle medföra att de statliga bidragen skulle öka. Innebär också att motsvarande utbildning som drivs i privat regi inte är skattepliktig.

RIKTLINJE B5
Sjukvård, tandvård, social omsorg, m.m. skall i princip anses vara skattepliktigt tillhandahållande. Men om den ingående mervärdesskatten vid en beräkning utgående från den faktiska avgiften är större än den utgående mervärdesskatten, skall undantag från mervärdesskatteplikt accepteras som en del av ett normativt system.
Kommentar: Se ovan

9.4 Punktskatteområdet

Riktlinjerna inom punktskatteområdet är betydligt svårare att fastställa jämfört med övriga skatteområden. Huvudnormen inom punktskatteområdet är att skatten skall vara proportionell. För energi- och koldioxidskatten har emellertid har två olika normer tagits fram; den ena som i stort bygger på den befintliga lagstiftningen är den som valts medan den andra baseras på en viktning av de olika energislagen. Riktlinjerna och avvikelserna för den senare finns redovisat i Appendix. Internationellt är det få länder som redovisar avvikelser inom punktskatteområdet och den redovisning som finns avser främst redovisningar inom tobaks- och alkoholområdet. För skatter med smala baser är en redovisning av skatteavvikelser inte ändamålsenlig. Dessa skatter skall snarare ses som olika typer av regleringar och ingår därför inte i denna redovisning. Exempel på skatter som kan ses som regleringar är svaveldioxidskatten.

Energiskatt

Från och med 1995 ingår bensin- och dieseloljeskatten i energiskatten. Eftersom skatteuttaget på bensin, olja och elektrisk kraft har varierat beroende på ändamålet har detta beaktats i normen. Detta innebär att skattebaserna är uppdelade på tre sektorer; transporter, uppvärmning och insatsvaror i produktionen.

För el och bränsle som förbrukas inom industrin, SNI 1-3, är normen för skatteuttaget noll. Skatten på bränslen som förbrukas för inrikes transporter är satt till 37 öre/kWh, dvs den skatt som tas ut på blyfri bensin. Skatten på bränsle som förbrukas för utrikes transporter är satt till 0 öre/kWh medan skatten på bränsle som förbrukas inom tjänste- och hushållssektorn är satt till 9 öre/kwh. Normen bygger till stor del på den gällande lagstiftningen. Sedan lång tid tillbaka har skatteuttagen på bränsle varierat med användningssättet. 0-skattesatsen för SNI 1 beror på de nedsättningsregler som för närvarande finns. Eftersom även SNI 2-3 är konkurrensutsatt skall 0-skattesats även tillämpas på dessa sektorer.

Koldioxidskatt

För bränsle som används inom sektorerna SNI 1-3 sätts normen till 25 % av den generella skattesatsen medan övriga sektorer, inklusive transportsektorn betalar 100 %. Normen för internationell luft- och sjöfart sätts till 0 öre/kwh.

Skatt på viss elektrisk kraft

Skatten, som tas ut per producerad kilowattimme i vattenbaserade anläggningar, kan likställas med en extra inkomstskatt, varför hela skatten en sanktion.

Särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk

Även denna skatt är en sanktion eftersom skatten, som omfattar kärnkraftsbaserade anläggningar, kan likställas med en extra inkomstskatt.

Försäljningsskatt på motorfordon

Normskatteuttaget är satt till de skatteregler som gäller för miljöklass 2. Det extra skatteuttaget för bilar i miljöklass 3 är därför en sanktion.

Fastighetsskatt

Fastighetsskatt utgår på alla typer av bostadsfastigheter. Fastighetsskatten skall för eget hem motsvara en schablonintäkt för nyttjandet. En neutral beskattning av olika typer av boende medför att fastighetsskatten för flerfamiljsfastigheterna är en skattesanktion.

Appendix

Alternativ norm för energiskatt och koldioxidskatt

Energiskatt

I detta alternativ är normen för skatteuttag detsamma oberoende av i vilken sektor användningen sker. Samma norm används således för all energianvändning. Normskattesatsen beräknas utifrån en viktning av volymen och de olika skattesatserna för olika typer av bränslen, vilket innebär att normen utgörs av det viktade skatteuttaget av gällande regler. Summan av skatteförmåner och skattesanktioner är definitionsmässigt lika med noll. Detta alternativ utgår således från att all energianvändning skall beskattas likvärdigt, oavsett om det används för produktion eller konsumtion. Den viktade skattesatsen för 1995 blir då 8,2 öre/kWh.

Koldioxidskatt

Även för koldioxidskatten tillämpas en enhetlig skattesats som norm inom alla sektorer. Skattesatsen beräknas som det viktade värdet av volymer och olika skattesatserna för olika typer av bränslen. Även här innebär normen att summa skattestöd och skattesanktioner är lika med noll. Detta alternativ utgår således från att all energianvändning skall beskattas likvärdigt, oavsett om det används för produktion eller konsumtion.

Saldopåverkande bruttoavvikelser

	Förslag		Alternativ	
	Förmån	Sanktion	Förmån	Sanktion
Energiskatt	**12,85**	**-0,45**	**18,41**	**-31,38**
Förbrukning inom SNI 1,2 och 3				
1 Förbrukning inom SNI 1- jord- o skogsbruk		-0,45		-0,17
2 Förbrukning av biobränslen SNI 2+3			3,87	
3 Förbrukning av fossila bränslen SNI 2+3			2,11	
4 Förbrukning av elkraft SNI 2+3			4,39	
Inrikes transporter				
5 Skatt på diesel	4,52			-1,84
6 Skatt på bensin				-28,65
7 Skattebefrielse för bandrift	0,89		0,2	
8 Skattebefrielse inrikes sjöfart	0,32		0,07	
9 Skattebefrielse inrikes flyg			0,74	
10 Skattebefrielse utrikes sjöfart			0,96	
Tjänste- och hushållssektorn				
11 Elförbrukning för tjänste- o hushållssektorn				-0,72
12 Elförbrukning i norrlandskommuner	0,52		0,45	
13 El för gas- värme- vatten- och elförsörjning	0,24		0,16	
14 Differentierat skatteuttag fossila bränslen	3,27		2,61	
15 Skattebefrielse biobränslen	2,67		2,43	
16 Bidrag till värmeverk med 9 öre/kWh levererad värme till industrin	0,32		0,32	
17 Halvt avdrag för allmän energiskatt på bränsle som förbrukats för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning	0,1		0,1	
Koldioxidskatt	**0,5**	**-0,49**	**3,57**	**-5,63**
Förbrukning inom SNI 1,2 och 3				
1 Bränsle som åtgår vid produktion av elkraft		-0,23	0,66	
2 Förbrukning inom SNI 2+3			1,02	
3 Förbrukning inom SNI 1 - jord- o skogsbruk		-0,26	-0,1	
4 Förbrukning inom växthusnäringen			0,06	
Tjänste- och hushållssektorn				
5 Förbrukning inom tjänste- o hushållssektorn				-2,15
6 Bensin o diesel inom transportsektorn				-3,38
7 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som åtgått för metallurgiska processer	0,08		0,22	
8 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som förbrukats inom SNI 2-3	0,06		0,17	
Övrig transportsektor				
9 Skattebefrielse för bränsle för flyg			0,61	
10 Skattebefrielse för utrikes sjöfart			0,77	
11 Skattebefrielse för inrikes sjöfart	0,36		0,06	

Saldopåverkande nettoavvikelser

	Förslag		Alternativ	
	Förmån	Sanktion	Förmån	Sanktion
Energiskatt	**9,04**	**-0,34**	**13,46**	**-18,84**
Förbrukning inom SNI 1,2 och 3				
1 Förbrukning inom SNI 1- jord- o skogsbruk		-0,34		-0,13
2 Förbrukning av biobränslen SNI 2+3			2,9	
3 Förbrukning av fossila bränslen SNI 2+3			1,59	
4 Förbrukning av elkraft SNI 2+3			3,29	
Inrikes transporter				
5 Skatt på diesel	3,23			-1,32
6 Skatt på bensin				-16,94
7 Skattebefrielse för bandrift	0,66		0,15	
8 Skattebefrielse inrikes sjöfart	0,24		0,05	
9 Skattebefrielse inrikes flyg			0,56	
10 Skattebefrielse utrikes sjöfart			0,72	
Tjänste- och hushållssektorn				
11 Elförbrukning för tjänste- o hushållssektorn				-0,45
12 Elförbrukning i norrlandskommuner	0,33		0,28	
13 El för gas- värme- vatten- och elförsörjning	0,18		0,12	
14 Differentierat skatteuttag fossila bränslen	2,08		1,66	
15 Skattebefrielse biobränslen	2		1,82	
16 Bidrag till värmeverk med 9 öre/kWh levererad värme till industrin	0,24		0,24	
17 Halvt avdrag för allmän energiskatt på bränsle som förbrukats för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning	0,08		0,08	
Koldioxidskatt	**0,56**	**-0,19**	**2,67**	**-3,68**
Förbrukning inom SNI 1,2 och 3				
1 Bränsle som åtgår vid produktion av elkraft	0,18		0,49	
2 Förbrukning inom SNI 2+3			0,77	
3 Förbrukning inom SNI 1 - jord- o skogsbruk		-0,19		-0,1
4 Förbrukning inom växthusnäringen			0,04	
Tjänste- och hushållssektorn				
5 Förbrukning inom tjänste- o hushållssektorn				-1,52
6 Bensin o diesel inom transportsektorn				-2,06
7 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som åtgått för metallurgiska processer	0,06		0,17	
8 Avdrag för koldioxidskatt på bränsle som förbrukats inom SNI 2-3	0,05		0,13	
Övrig transportsektor				
9 Skattebefrielse för bränsle för flyg			0,46	
10 Skattebefrielse för utrikes sjöfart			0,57	
11 Skattebefrielse för inrikes sjöfart	0,27		0,04	

Bilaga 5

Kartläggning av statliga förmåner och vissa skattesanktioner

Kartläggning av statliga förmåner och vissa skattesanktioner

I denna bilaga anges de statliga förmånerna och vissa skattesanktioner enligt det förslag till redovisning utredningen presenterar. Av bilagan framgår vilka de enskilda förmånerna är inom varje politikområde. Uppgifterna ligger sedan till grund för de aggregerade sammanställningar som finns redovisade i avsnitt 4 i huvudtexten.

Beloppen i denna bilaga är uttryckta i *tusentals kronor* och visar en prognos för utfallet innevarande år.

Kartläggningen har gjorts utifrån den *prognos för budgetåret 1994/95* som presenterades i budgetpropositionen i januari 1995. Huvuddelen av informationen har tagits från det statsbudgetsystem som används inom Finansdepartementets budgetavdelning och bygger därmed på de klassificeringar som gjorts där. För de statliga förmåner som inte redovisas över statbudgeten har uppgifter hämtats från Riksgäldskontoret eller de fonderna som det är fråga om.

Indelningen i politikområden är också hämtad från statsbudgetsystemet och har tidigare presenterats i t ex den lånsiktiga konsekvenskalkylen i kompletteringspropositionen 1994. Indelningen i politikområden är inte alltid given. Vid framtida användning av förmånsredovisningen utgår utredningen från att en löpande anpassning sker till vilka relevanta indelningar som är aktuella. Metodmässigt klassas varje förmån som tillhörande *ett* visst polikområde även om en mindre del av t ex ett anslag kan tyckas ingå i ett annat.

Någon beräkning med indelning i de för riksdagens budgetberedning föreslagna utgiftsområden har inte gjorts i utredningsarbetet eftersom Finansdepartementets statsbudgetsystem ännu inte färdigställts för detta.

Utredningen gör bedömningen att förmånernas form vad gäller den statliga konsumtionen egentligen inte behöver specificeras på löner, hyror osv. Så är emellertid statsbudgetsystemet idag uppbyggt. Vid vidare-utvecklingen av förmånsredovisningen bör detta kunna åtgärdas och den sammanlagda konsumtionsutgiften för varje förmån enkelt kunna erhållas. Den redovisning som finns i denna bilaga skulle då bli kortare och mer överskådlig.

Den kolumn med % i huvudet, dvs som anges före beloppen, visar hur stor del av förmånen som har den aktuella formen. Exempelvis kan en förmån till hälften ha formen av statlig konsumtion medan andra hälften har formen av transfereringar.

Bland skatteavvikelserna finns de för vilka det inte anges något belopp. Det beror på att storleken inte kunnat beräknas. Det är ändå värdefullt att se att även dessa avvikelser finns för att uppnå de politiska målen inom olika områden och därför har de tagits med i redovisningen. Som framgår av bilaga 4 är redovisningen av skattesanktioner heller inte fullständig utan dessa har ännu bara tagits fram på punktskatteområdet. Beloppen vad gäller punktskatter avser kalenderåret 1995

I statsbudgeten finns ett antal s k 1000-kronorsanslag. Dessa är i budgeten upptagna till 1000 kronor antingen för att det är anslag för myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet och som således inte finansieras via statsbudgeten och därmed inte ska belasta anslslagen eller att det är anslag som inte går att budgetera som t ex anslag för täckande av förluster i anledning av statliga garantier.

Det bör slutligen uppmärksammas att i den prognos som gjordes vid årsskiftet och som redovisningen i bilagan bygger på finns Sveriges avgift till EU med men däremot inte ännu de stöd som kommer att gå från EU till Sverige. När båda strömmarna finns redovisade bör de belopp som i redovisningen anges för Sveriges avgift reduceras med vad som kommer tillbaka till landet för att undvika dubbelräkning.

Försvar

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**38 724 029**
Löner		
Försvarsmakten	33	12 039 390
Fortifikationsverket	80	0
Försvarets materielverk	37	0
Värnpliktsverket	36	69 516
Militärhögskolan	31	44 795
Försvarets radioanstalt	36	144 792
ÖCB: Civil ledning och samordning	61	54 474
ÖCB: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m m	36	33 120
Civilbefälhavarna	63	22 428
Befolkningsskydd och räddningstjänst	44	315 304
Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor	36	9 000
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.	35	350
Vapenfristyrelsen	70	9 871
Vapenfristyrelsen: Vapenfria tjänstepliktiga	35	45 500
Styrelsen för psykologiskt försvar	35	5 109
ÖCB: Försörjning med industrivaror	31	25 049
ÖCB: Täckande av förluster till följd av statliga beredskapsgarantier m.m.	80	0
Krigsarkivet	36	6 516
Statens försvarshistoriska museer	36	16 308
Kustbevakningen	58	185 020
Försvarets forskningsanstalt	80	0
Försvarsforskning: Hänsynstagande till A- B- och C-stridsmedel m.m.	31	33 852
Strategisk försvarsforskning	31	9 300
Försvarshögskolan	35	3 150
Försvarets personalnämnd	32	1 664
Flygtekniska försöksanstalten	36	8 028
Flygtekniska försöksanstalten: Avgiftsfinansierad verksamhet	80	0
Myndigheten för avveckling av vissa verksamheter inom totalförsvaret	100	5 000
Vissa mindre nämnder	32	160
Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd	32	1 312
Totalförsvarets chefsnämnd	32	224
Delegationen för planläggning av efterforskningsbyråns verksamhet	32	928
Funktionen hälso- och sjukvård m m i krig	1	1 500
Beredskapslagring o utbildning m m för hälso o sjukvård i krig	27	37 800
Vägverket: Försvarsuppgifter	16	8 000
Banverket: Försvarsuppgifter	6	2 610
Överstyrelsen för civil beredskap: Åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret	10	510
Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader	4	2 800

Hyror		
Försvarsmakten	1	364 830
Försvarets materielverk	1	(0)
Värnpliktsverket	1	1 931
Militärhögskolan	1	1 445
Försvarets radioanstalt	1	4 022
ÖCB: Civil ledning och samordning	26	23 219
ÖCB: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m.m.	1	920
Civilbefälhavarna	7	2 492
Befolkningsskydd och räddningstjänst	10	71 660
Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor	1	250
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.	1	10
Vapenfristyrelsen	8	1 128
Styrelsen för psykologiskt försvar	8	1 168
ÖCB: Försörjning med industrivaror	44	35 553
ÖCB: Industriella åtgärder	7	2 450
Krigsarkivet	1	181
Statens försvarshistoriska museer	1	453
Kustbevakningen	7	22 330
Försvarsforskning: Hänsynstagande till A- B- och C-stridsmedel m.m.	1	1 092
Strategisk försvarsforskning	1	300
Försvarshögskolan	1	90
Flygtekniska försöksanstalten	1	223
Funktionen hälso- och sjukvård m.m. i krig	13	19 501
Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader	6	4 200
Försvarets materiel o anläggningar		
Försvarsmakten	34	12 404 220
Försvarets materielverk	32	(0)
Värnpliktsverket	35	67 585
Militärhögskolan	37	53 465
Försvarets radioanstalt	35	140 770
ÖCB: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m.m.	33	30 360
Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor	31	7 750
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.	40	400
Krigsarkivet	35	6 335
Statens försvarshistoriska museer	34	15 402
Försvarsforskning: Hänsynstagande till A- B- och C-stridsmedel m.m.	37	40 404
Strategisk försvarsforskning	37	11 100
Försvarshögskolan	36	3 240
Försvarets personalnämnd	37	1 924
Flygtekniska försöksanstalten	34	7 582
Vissa mindre nämnder	37	185
Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd	37	1 517
Totalförsvarets chefsnämnd	37	259
Delegationen för planläggning av efterforsknings-byråns verksamhet	37	1 073
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Försvarsmakten	24	8 755 920
Utredningar mm	12	300
Fortifikationsverket	15	0
Försvarets materielverk	21	(0)
Värnpliktsverket	20	38 620
Militärhögskolan	23	33 235
Försvarets radioanstalt	20	80 440
ÖCB: Civil ledning och samordning	12	10 716
ÖCB: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m.m.	22	20 240
Civilbefälhavarna	29	10 324
Befolkningsskydd och räddningstjänst	39	279 474
Skyddsrum m.m.	5	22 685

Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor	23	5 750
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.	17	170
Vapenfristyrelsen	22	3 102
Vapenfristyrelsen: Vapenfria tjänstepliktiga	62	80 600
Styrelsen för psykologiskt försvar	56	8 175
ÖCB: Försörjning med industrivaror	23	18 584
ÖCB: Industriella åtgärder	25	8 750
ÖCB: Kapitalkostnader	100	168 000
ÖCB: Täckande av förluster till följd av statliga beredskapsgarantier m.m.	15	0
Krigsarkivet	20	3 620
Statens försvarshistoriska museer	21	9 513
Kustbevakningen	21	66 990
Försvarets forskningsanstalt	15	0
Försvarsforskning: Hänsynstagande till A- B- och C-stridsmedel m.m.	23	25 116
Strategisk försvarsforskning	23	6 900
Försvarshögskolan	20	1 800
Flygtekniska försöksanstalten	21	4 683
Flygtekniska försöksanstalten: Avgiftsfinansierad verksamhet	15	0
Utredning av allvarliga olyckor	100	900
Funktionen hälso- och sjukvård m.m. i krig	36	54 001
Beredskapslagr o utbildn mm för hälso o sjukvård i krig	9	12 600
Vägverket: Försvarsuppgifter	25	12 500
Banverket: Försvarsuppgifter	86	37 411
Överstyrelsen för civil beredskap: Åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret	88	4 489
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft	57	18 240
Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader	87	60 900
Reparation och underhåll exkl löner		
Försvarsmakten	6	2 188 980
Försvarets materielverk	6	(0)
Värnpliktsverket	5	9 655
Militärhögskolan	6	8 670
Försvarets radioanstalt	5	20 110
ÖCB: Civil ledning och samordning	1	893
ÖCB: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m.m.	5	4 600
Civilbefälhavarna	1	356
Befolkningsskydd och räddningstjänst	2	14 332
Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor	6	1 500
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.	5	50
Styrelsen för psykologiskt försvar	1	146
Krigsarkivet	5	905
Statens försvarshistoriska museer	5	2 265
Kustbevakningen	7	22 330
Försvarsforskning: Hänsynstagande till A- B- och C-stridsmedel m.m.	6	6 552
Strategisk försvarsforskning	6	1 800
Försvarshögskolan	5	450
Flygtekniska försöksanstalten	5	1 115
Vägverket: Försvarsuppgifter	2	1 000
Banverket: Försvarsuppgifter	2	870
Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader	3	2 100
Löner för reparation och underhåll		
Ersättningar för kroppsskador	100	74 200
Investeringar		**870 615**
Investeringslöner		
Vägverket: Försvarsuppgifter	2	1 000

Investeringar		
Försvarsmakten	2	729 660
Utredningar mm	88	2 200
Fortifikationsverket	5	0
Försvarets materielverk	3	(0)
Värnpliktsverket	2	3 862
Militärhögskolan	2	2 890
Försvarets radioanstalt	2	8 044
ÖCB: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m.m.	2	1 840
Befolkningsskydd och räddningstjänst	5	35 830
Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor	2	500
ÖCB: Täckande av förluster till följd av statliga beredskapsgarantier m.m.	5	0
Krigsarkivet	2	362
Statens försvarshistoriska museer	2	906
Kustbevakningen	7	22 330
Försvarets forskningsanstalt	5	0
Försvarsforskning: Hänsynstagande till A- B- och C-stridsmedel m.m.	2	2 184
Strategisk försvarsforskning	2	600
Försvarshögskolan	2	180
Försvarets personalnämnd	2	104
Flygtekniska försöksanstalten	2	446
Flygtekniska försöksanstalten: Avgiftsfinansierad verksamhet	5	0
Vissa mindre nämnder	2	10
Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd	2	82
Totalförsvarets chefsnämnd	2	14
Delegationen för planläggning av efterforsknings-byråns verksamhet	2	58
Beredskapslagr o utbildn mm för hälso o sjukvård i krig	22	30 800
Vägverket: Försvarsuppgifter	48	24 000
Banverket: Försvarsuppgifter	6	2 610
Överstyrelsen för civil beredskap: Åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret	2	102
Transfereringar		**760 569**
Hushåll		
Värnpliktsverket	1	1 931
Försvarets radioanstalt	1	4 022
ÖCB: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m.m.	1	920
Skyddsrum m.m.	7	31 759
Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor	1	250
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.	1	10
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret	67	66 196
Krigsarkivet	1	181
Statens försvarshistoriska museer	1	453
Försvarshögskolan	1	90
Flygtekniska försöksanstalten	1	223
Statliga bolag konsumtion		
Beredskap för civil luftfart	100	71 400
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft	5	1 600
Skyddsrum m.m.	2	9 074
Beredskapslagr o utbildn mm för hälso o sjukvård i krig	28	39 200
Privata bolag konsumtion		
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft	3	960

Privata bolag investeringar		
Skyddsrum m.m.	40	181 480
ÖCB: Försörjning med industrivaror	2	1 616
ÖCB: Industriella åtgärder	65	22 750
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft	33	10 560
Kommuner konsumtion exkl lön		
Skyddsrum m.m.	33	149 721
ÖCB: Industriella åtgärder	3	1 050
Funktionen hälso- och sjukvård m.m. i krig	19	28 501
Beredskapslagr o utbildn mm för hälso o sjukvård i krig	1	1 400
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft	2	640
Kommuner för investering		
Skyddsrum m.m.	13	58 981
Vapenfristyrelsen: Vapenfria tjänstepliktiga	2	2 600
Funktionen hälso- och sjukvård m.m. i krig	3	4 500
Beredskapslagr o utbildn mm för hälso o sjukvård i krig	13	18 200
Vägverket: Försvarsuppgifter	4	2 000
Statliga organisationer och föreningar		
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.	1	10
Vapenfristyrelsen: Vapenfria tjänstepliktiga	1	1 300
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret	33	32 604
Försvarets personalnämnd	29	1 508
Vissa mindre nämnder	29	145
Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd	29	1 189
Totalförsvarets chefsnämnd	29	203
Delegationen för planläggning av efterforsknings-byråns verksamhet	29	841
Privata organisationer och föreningar		
Funktionen hälso- och sjukvård m.m. i krig	6	9 000
Vägverket: Försvarsuppgifter	3	1 500
Finansiella transaktioner		**558 000**
Lån		
Funktionen hälso- och sjukvård m.m. i krig	22	33 001
Beredskapslagring av olja: Kapitalkostnader	100	220 000
Beredskapslagring		
Inköp av livsmedel mm för beredskapslagring	100	75 000
Kostnader för beredskapslagring av livsmedel mm	100	210 000
Beredskapslagring och industriella åtgärder	100	19 999
Skatteförmåner		
Värnpliktigas förmåner	100	..
Dagpenning reputbildning	100	..
SUMMA		**40 913 212**

Rättsväsende

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**18 524 603**
Löner		
Allmänna val	6	9 480
Rikspolisstyrelsen	66	327 360
Säkerhetspolisen	80	384 800
Polishögskolan	19	0
Statens kriminaltekniska laboratorium	69	32 705
Lokala polisorganisationen	79	7 788 610
Riksåklagaren	67	18 424
Åklagarmyndigheterna	82	452 803
Domstolsverket	63	41 169
Domstolarna m.m.	70	1 780 730
Kriminalvårdsstyrelsen	71	74 551
Kriminalvården	58	2 175 000
Rättshjälps myndigheten	51	6 375
Allmänna advokatbyråer: Uppdragsverksamhet	80	0
Allmänna advokatbyråer: Driftbidrag	60	6 599
Vissa domstolskostnader mm	33	78 309
Diverse kostnader för rättsväsendet	13	3 692
Justitiekanslern	54	4 049
Datainspektionen	76	16 567
Brottsoffermyndigheten: Förvaltningskostnader	59	4 660
Genteknikmnnden	70	420
Jämställdhetsombudsmannen m.m.	5	450
Arbetsdomstolen	91	13 558
Patentbesvärsrätten	5	530
Marknadsdomstolen	58	3 595
Hyror		
Rikspolisstyrelsen	8	39 680
Säkerhetspolisen	10	48 100
Polishögskolan	17	0
Statens kriminaltekniska laboratorium	13	6 162
Lokala polisorganisationen	9	887 310
Riksåklagaren	19	5 225
Åklagarmyndigheterna	10	55 220
Domstolsverket	12	7 842
Domstolarna m.m.	18	457 902
Kriminalvårdsstyrelsen	11	11 550
Kriminalvården	10	375 000
Rättshjälps myndigheten	16	2 000
Allmänna advokatbyråer: Driftbidrag	15	1 650
Justitiekanslern	10	750
Datainspektionen	10	2 180
Genteknikmnnden	20	120
Jämställdhetsombudsmannen m.m.	22	1 980
Patentbesvärsrätten	50	5 300
Marknadsdomstolen	31	1 922
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Allmänna val	55	86 900
Svensk författningssamling	100	4 500
Information om ekonomisk brottslighet	100	10 000
Folkomröstning om svenskt medlemsskap i EU	100	124 800
Rikspolisstyrelsen	21	104 160
Säkerhetspolisen	5	24 050
Polishögskolan	63	0
Statens kriminaltekniska laboratorium	14	6 636
Lokala polisorganisationen	10	985 900
Riksåklagaren	10	2 750
Åklagarmyndigheterna	8	44 176

Domstolsverket	21	13 723
Domstolarna m.m.	8	203 512
Kriminalvårdsstyrelsen	13	13 650
Kriminalvården	28	1 050 000
Utlandstransporter	100	215 000
Rättshjälps myndigheten	32	4 000
Allmänna advokatbyråer: Uppdragsverksamhet	15	0
Allmänna advokatbyråer: Driftbidrag	25	2 750
Vissa domstolskostnader mm	67	158 990
Diverse kostnader för rättsväsendet	22	6 248
Justitiekanslern	33	2 475
Datainspektionen	13	2 834
Brottsoffermyndigheten: Förvaltningskostnader	40	3 159
Gentekniknämnden	10	60
Jämställdhetsombudsmannen m.m.	72	6 480
Arbetsdomstolen	8	1 192
Patentbesvärsrätten	43	4 558
Marknadsdomstolen	11	682
Utrustning m.m. för polisväsendet	64	7 297
Reparation och underhåll exkl löner		
Rikspolisstyrelsen	4	19 840
Polishögskolan	1	0
Statens kriminaltekniska laboratorium	2	948
Lokala polisorganisationen	2	197 180
Riksåklagaren	3	825
Domstolarna m.m.	1	25 439
Kriminalvården	1	37 500
Justitiekanslern	1	75
Arbetsdomstolen	1	149
Utrustning m.m. för polisväsendet	2	228
Löner för reparation o underhåll		
Diverse kostnader för rättsväsendet	62	17 608
Investeringar		**230 521**
Rikspolisstyrelsen	1	4 960
Säkerhetspolisen	5	24 050
Statens kriminaltekniska laboratorium	2	948
Domstolsverket	3	1 960
Domstolarna m.m.	3	76 317
Kriminalvårdsstyrelsen	5	5 250
Kriminalvården	3	112 500
Allmänna advokatbyråer: Uppdragsverksamhet	5	0
Justitiekanslern	2	150
Datainspektionen	1	218
Brottsoffermyndigheten: Förvaltningskostnader	1	79
Patentbesvärsrätten	2	212
Utrustning m.m. för polisväsendet	34	3 877
Transfereringar		**2 287 853**
Hushåll		
Diverse kostnader för rättsväsendet	3	852
Brottsoffermyndigheten: Ersättn för skador på grund av brott	96	48 000
Privata bolag konsumtion		
Rättshjälpskostnader	100	800 001
Brottsoffermyndigheten: Ersättn för skador på grund av brott	2	1 000

Kommuner konsumtion exkl lön		
Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet m.m.	100	1 438 000
Privata organisationer och föreningar		
Allmänna val	39	61 620
Domstolsverket	1	653
Brottsoffermyndigheten: Ersättn för skador på grund av brott	2	1 000
Internationella transfereringar		
Bidrag till vissa internationella sammanslutningar mm	100	2 600
Finansiella transaktioner		**66 363**
Lån		
Riksåklagaren	1	275
Rättshjälps myndigheten	1	125
Jämställdhetsombudsmannen m.m.	1	90
SUMMA		**21 109 341**

Tull och skatt

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**7 421 001**
Löner		
Riksskatteverket	64	308 608
Skattemyndigheterna	65	2 907 190
Kronofogdemyndigheterna	65	796 509
Tullverket	72	918 001
Hyror		
Riksskatteverket	9	43 398
Skattemyndigheterna	14	626 164
Kronofogdemyndigheterna	13	159 302
Tullverket	10	127 500
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Riksskatteverket	23	110 906
Skattemyndigheterna	19	849 794
Kronofogdemyndigheterna	19	232 826
Förrättningskostnader m.m.	100	65 000
Ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt mm	100	10 000
Tullverket	15	191 250
Reparation och underhåll exkl lön		
Riksskatteverket	1	4 822
Skattemyndigheterna	1	44 726
Kronofogdemyndigheterna	1	12 254
Tullverket	1	12 750
Finansiella transaktioner		**109 200**
Lån		
Riksskatteverket	3	14 466
Skattemyndigheterna	1	44 726
Kronofogdemyndigheterna	2	24 508
Tullverket	2	25 500
SUMMA		**7 530 201**

Utrikesförvaltning och internationell samverkan

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**2 744 024**
Löner		
Utrikesförvaltningen	35	597 450
Nordiskt samarbete	5	85
Utredningar mm	76	7 752
Officiella besök mm	3	210
Övriga internationella organisationer mm	7	210
Fredsbevarande verksamhet	40	332 560
Svenska institutet	36	21 708
Kommerskollegium	4	1 668
Exportfrämjande verksamhet	3	5 100
Krigsmaterielinspektionen	75	3 826
Medel för info.insatser om Europeisk integration	4	400
Europainformation m.m.	3	906
Utredningar och andra insatser på det utrikespolitiska området	50	1 250
Försvarsmaktens utlandsstyrka m.m.	80	0
Kostnader för Sveriges medlemskap i Unesco m.m.	1	240
Internationellt samarbete mm	65	845
Hyror		
Utrikesförvaltningen	15	256 050
Svenska institutet	15	9 045
Kommerskollegium	52	21 683
Krigsmaterielinspektionen	8	408
Medel för översättning av EGs regelverk	6	1 800
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Utrikesförvaltningen	50	853 500
Kursdifferenser	100	331
Honorärkonsuler	100	15 501
Nordiskt samarbete	95	1 614
Utredningar mm	10	1 020
Officiella besök mm	97	6 790
Ekonomiskt bistånd t svenska medborgare i utlandet mm	1	45
Fredsbevarande verksamhet	60	498 840
Svenska institutet	30	18 090
Övrig information om Sverige i utlandet	72	9 936
Kommerskollegium	42	17 513
Exportfrämjande verksamhet	7	11 900
Krigsmaterielinspektionen	17	867
Medel för översättning av EGs regelverk	87	26 102
Medel för info.insatser om Europeisk integration	35	3 500
Europainformation m.m.	36	10 868
Utredningar och andra insatser på det utrikespolitiska området	50	1 250
Försvarsmaktens utlandsstyrka m.m.	15	0
Kostnader för Sveriges medlemskap i Unesco m.m.	2	480
Internationellt samarbete mm	35	455
Reparation och underhåll exkl löner		
Svenska institutet	3	1 809
Kommerskollegium	1	417
Investeringar		**2 517**
Kommerskollegium	1	417
Medel för översättning av EGs regelverk	7	2 100
Försvarsmaktens utlandsstyrka m.m.	5	0

Transfereringar		**1 680 825**
Hushåll		
Utredningar mm	4	408
Ekonomiskt bistånd t svenska medborgare i utlandet mm	99	4 455
Svenska institutet	12	7 236
Statliga bolag konsumtion		
Kostnader för statsstödd exportkreditgivning genom AB Svensk Exportkredit	100	30 000
Kostnader för statsstödd exportkreditgivning avseende export av fartyg m.m.	100	8 000
Ersättning för extra kostnader för förmånlig kreditgivn till u-länder	100	50 000
Privata bolag konsumtion		
Radioprogram verksamhet för utlandet	100	17 300
Övrig information om Sverige i utlandet	1	138
Europainformation m.m.	1	302
Statliga organisationer och föreningar		
Utredningar mm	3	306
Övrig information om Sverige i utlandet	10	1 380
Exportfrämjande verksamhet	90	153 000
Information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling	10	2 065
Bidrag till WHO-enheten för rapportering av läkemedelsbiverkningar	100	2 600
Privata organisationer och föreningar		
Övriga internationella organisationer mm	72	2 160
Svenska institutet	2	1 206
Övrig information om Sverige i utlandet	16	2 208
Medel för info.insatser om Europeisk integration	61	6 100
Europainformation m.m.	60	18 114
Information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling	90	18 581
Internationella transfereringar		
Utredningar mm	7	714
Förenta nationerna	100	370 000
Nordiska ministerrådet	100	360 000
Europarådet	100	30 200
Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)	100	22 600
Europeiska frihandels sammanslutningen (EFTA)	100	130 000
Organisationer för internationell handel och råvarusamarbete. m.m.	100	10 000
Internationell råvarulagring	100	1 800
Övriga internationella organisationer mm	21	630
Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK)	100	32 898
Svenska institutet	2	1 206
Övrig information om Sverige i utlandet	1	138
Exportkreditnämnden täckande av vissa utgifter för skadeersättningar	100	237 002
Bidrag till WHO	100	29 800
Höjning av grundkapitalet i Nordiska investeringsbanken	100	41 900
Samarbete avs informationstjänster inom ramen för EES-avtalet	100	11 000
Kostnader för Sveriges medlemskap i Unesco m.m.	97	23 280
Bidrag till vissa internationella organisationer mm	100	35 999
Internationella avgifter	100	16 100
SUMMA		**4 427 366**

Central förvaltning

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**5 371 203**
Löner		
Hans Maj:t Konungens och det Kungliga Husets hovhållning	100	30 100
De kungliga slotten: Driftskostnader	90	26 460
Kungliga husgerådskammaren	2	222
Regeringskansliet m.m.	59	995 566
Statens lokalförsörjningsverk	28	9 520
Statens fastighetsverk	80	0
Byggnadsstyrelsen: Avvecklingskostnader	80	80 000
RGK:Förvaltningskostnader	53	37 418
RGK:In- och utlånings verksamhet	80	0
Riksrevisionsverket	71	123 326
Utvecklingsarbete	3	840
Uppdrag till statskontoret	70	47 810
Statskontoret: Uppdragsverksamhet	80	0
SCB: Statistik register och prognoser	90	305 640
SCB: Uppdragsverksamhet	80	0
Statens arbetsgivarverk	70	1
Till regeringens disposition för vissa stabsuppgifter	70	2 660
Statens löne- och pensionsverk	80	0
Sametinget	38	3 686
Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar	100	100
Utredningar mm	70	2 380
Utredningar mm	97	1 164
Länsstyrelserna m.m.	77	1 382 922
Kammarkollegiet: Myndighetsuppgifter	65	15 600
Kammarkollegiet: Uppdragsverksamhet	80	0
Bidrag till förnyelsefonder på det staligt reglerade området	3	750
Ungdomsstyrelsen	60	4 740
Utredningar mm	15	1 710
Riksdagens ledamöter och partier m.m.	60	225 000
Riksdagsutskottens resor utom Sverige	2	120
Riksdagens förlagsverksamhet	2	678
Riksdagens ombudsmän Justitieombudsmännen	12	3 876
Riksdagens revisorer och deras kansli	80	9 521
Hyror		
Regeringskansliet m.m.	19	320 606
Statens lokalförsörjningsverk	47	15 980
Täckning av merkostnader för lokalkostnader mm	100	95 001
RGK:Förvaltningskostnader	17	12 002
Riksrevisionsverket	9	15 633
Utvecklingsarbete	1	280
Statens arbetsgivarverk	20	0
Till regeringens disposition för vissa stabsuppgifter	20	760
Sametinget	2	194
Länsstyrelserna m.m.	10	179 600
Kammarkollegiet: Myndighetsuppgifter	17	4 080
Bidrag till förnyelsefonder på det staligt reglerade området	9	2 250
Riksdagens byggnader m.m.	53	74 200
Riksdagens förvaltningskostnader	28	69 244
Övriga varu- och tjänsteinköp		
De kungliga slotten: Driftskostnader	1	294
Kungliga husgerådskammaren	96	10 654
Regeringskansliet m.m.	20	337 480
Gemensamma ändamål för regeringskanliet m.m.	100	4 999
Statens lokalförsörjningsverk	24	8 160

Statens fastighetsverk	15	0
Restaureringsarbeten vid de kungliga slotten och rikets fästningar	100	50 000
Byggnadsstyrelsen: Avvecklingskostnader	15	15 000
RGK:Förvaltningskostnader	30	21 180
RGK:In- och utlånings verksamhet	20	0
Riksrevisionsverket	18	31 266
Utvecklingsarbete	94	26 319
Uppdrag till statskontoret	30	20 490
Statskontoret: Uppdragsverksamhet	15	0
SCB: Statistik register och prognoser	10	33 960
SCB: Uppdragsverksamhet	15	0
Statens arbetsgivarverk	10	0
Till regeringens disposition för vissa stabsuppgifter	10	380
Statens löne- och pensionsverk	15	0
Externa arbetstagarkonsulter	100	4 000
Sametinget	49	4 753
Utvecklingsarbete inom Utbildnings-departementets område	100	16 500
Statens förlikningsmannaexpedition	100	1 699
Utredningar mm	25	850
Utredningar mm	3	36
Länsstyrelserna m.m.	11	197 560
Kammarkollegiet: Myndighetsuppgifter	17	4 080
Kammarkollegiet: Uppdragsverksamhet	15	0
Bidrag till förnyelsefonder på det staligt reglerade området	74	18 499
Ungdomsstyrelsen	40	3 160
Lotterinämnden	35	4 655
Utredningar mm	84	9 575
Riksdagens ledamöter och partier m.m.	29	108 750
Riksdagsutskottens resor utom Sverige	98	5 881
Riksdagens förlagsverksamhet	94	31 865
Riksdagens byggnader m.m.	13	18 200
Riksdagens förvaltningskostnader	10	24 730
Riksdagens ombudsmän Justitieombudsmännen	68	21 964
Riksdagens revisorer och deras kansli	18	2 142
Reparation och underhåll exkl löner		
De kungliga slotten: Driftskostnader	5	1 470
Kungliga husgerådskammaren	2	222
Statens lokalförsörjningsverk	1	340
Länsstyrelserna m.m.	1	17 960
Riksdagens förvaltningskostnader	25	61 825
Löner f rep o underhåll		
Kammarkollegiet: Myndighetsuppgifter	1	240
Lotterinämnden	65	8 645
Riksdagens förlagsverksamhet	2	678
Riksdagens byggnader m.m.	34	47 600
Riksdagens förvaltningskostnader	37	91 501
Investeringar		**69 906**
De kungliga slotten: Driftskostnader	4	1 176
Regeringskansliet m.m.	2	33 748
Statens fastighetsverk	5	0
Byggnadsstyrelsen: Avvecklingskostnader	5	5 000
Riksrevisionsverket	2	3 474
Statskontoret: Uppdragsverksamhet	5	0
SCB: Uppdragsverksamhet	5	0
Statens löne- och pensionsverk	5	0
Sametinget	4	388
Utredningar mm	5	170
Länsstyrelserna m.m.	1	17 960

Kammarkollegiet: Uppdragsverksamhet	5	0
Bidrag till förnyelsefonder på det staligt reglerade området	2	500
Utredningar mm	1	114
Riksdagens förlagsverksamhet	2	678
Riksdagens ombudsmän Justitieombudsmännen	20	6 460
Riksdagens revisorer och deras kansli	2	238
Transfereringar		**178 289**
Hushåll		
Vissa avtalsstyrda anslag	100	132 500
Riksdagens ledamöter och partier m.m.	11	41 250
Statliga bolag konsumtion		
Statliga ägarinsatser mm i Nordbanken	100	300
Bidrag till förnyelsefonder på det staligt reglerade området	12	3 000
Statliga organisatoner och föreningar		
Sametinget	2	194
Privata organisationer och föreningar		
Sametinget	5	485
Internationella transfereringar		
Utvecklingsarbete	2	560
Finansiella transaktioner		**2 180 000**
Lån		
Vasakronan AB m m	100	1 200 000
Akademiska hus	100	500 000
Statens fastighetsverk	100	480 000
SUMMA		**7 799 398**

Miljöskydd naturvård och energi

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**997 773**
Löner		
Östersjösamarbete om trafik och mijö	80	4 000
Främjande av biobränsle användning	1	100
Information och utbildning m.m.	1	10
Statens naturvårdsverk	48	192 000
Bidrag till miljöarbete	3	4 500
Bidrag till kalkningsverksamhet av sjöar och vattendrag	80	120 000
Investeringar inom miljöområdet	1	1 800
Landskapsvårdande åtgärder	3	7 500
Miljöinsatser i Östersjöregionen	1	800
Koncessionsnämnden för miljöskydd	69	11 551
Kemikalieinspektionen	80	0
Särskilda projekt inom bekämpningsmedelskontrollen	86	9 477
Bidrag enligt internationella miljökonventioner och avtal m.m.	5	400
Visst internationellt miljösamarbete	5	1 845
Statens strålskyddsinstitut	47	35 250
Statens kärnkraftinspektion: Förvaltningskostnader	64	37 596
Statens kärnkraftinspektion: Kärnsäkerhetsforskning	1	663
Statens va-nämnd	6	281
Hyror		
Information och utbildning m.m.	3	30
Statens naturvårdsverk	8	32 000
Koncessionsnämnden för miljöskydd	5	837
Bidrag enligt internationella miljökonventioner och avtal m.m.	1	80
Visst internationellt miljösamarbete	1	369
Statens strålskyddsinstitut	3	2 250
Statens kärnkraftinspektion: Förvaltningskostnader	6	3 525
Statens va-nämnd	43	2 016
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Östersjösamarbete om trafik och mijö	15	750
Främjande av biobränsle användning	15	1 500
Information och utbildning m.m.	96	961
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi	24	24 000
Åtgärder för energieffektivisering m.m. i bl.a. Östeuropa och Baltikum	1	500
Statens naturvårdsverk	40	160 000
Bidrag till miljöarbete	31	46 500
Bidrag till kalkningsverksamhet av sjöar och vattendrag	15	22 500
Investeringar inom miljöområdet	5	9 000
Landskapsvårdande åtgärder	20	50 000
Sanering och återställning av miljöskadade områden	100	30 000
Miljöinsatser i Östersjöregionen	4	3 200
Koncessionsnämnden för miljöskydd	20	3 348
Kemikalieinspektionen	15	0
Särskilda projekt inom bekämpningsmedelskontrollen	14	1 543
Bidrag enligt internationella miljökonventioner och avtal m.m.	35	2 800
Visst internationellt miljösamarbete	35	12 915
Statens strålskyddsinstitut	48	36 000
Statens kärnkraftinspektion: Förvaltningskostnader	29	17 035
Statens kärnkraftinspektion: Kärnsäkerhetsforskning	97	64 311
Visst internationellt samarbete i fråga om kärnsäkerhet m.m.	2	387
åtgärder för att rena dalälven	100	2 000
Statens va-nämnd	51	2 391

Reparation och underhåll exkl löner		
Koncessionsnämnden för miljöskydd	3	502
Statens strålskyddsinstitut	1	750
Löner för reparation och underhåll		
Investeringar inom miljöområdet	20	36 000
Investeringar		**140 417**
Östersjösamarbete om trafik och mijö	5	250
Statens naturvårdsverk	1	4 000
Bidrag till kalkningsverksamhet av sjöar och vattendrag	5	7 500
Investeringar inom miljöområdet	70	126 000
Landskapsvårdande åtgärder	1	2 500
Koncessionsnämnden för miljöskydd	1	167
Kemikalieinspektionen	5	0
Transfereringar		**1 053 269**
Hushåll		
Insatser för ny energiteknik	20	33 000
Bidrag till Energiteknikfonden	20	14 400
Landskapsvårdande åtgärder	69	172 501
Statliga bolag konsumtion		
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi	2	2 000
Privata bolag konsumtion		
Täckande av förluster i anledning av statliga garantier inom energiområdet	82	2 378
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi	28	28 000
Åtgärder för energieffektivisering m.m. i bl.a. Östeuropa och Baltikum	8	4 000
Landskapsvårdande åtgärder	7	17 500
Privata bolag investeringar		
Bidrag för ny energiteknik	94	235 000
Främjande av biobränsle användning	78	7 800
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi	29	29 000
Insatser för ny energiteknik	71	117 150
Bidrag till Energiteknikfonden	70	50 400
Insatser för utbyggnad av fjärrvärmenäten	100	5 000
Kommuner konsumtion exkl lön		
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi	3	3 000
Bidrag till miljöarbete	36	54 000
Statens kärnkraftinspektion: Kärnsäkerhetsforskning	2	1 326
Kommuner för investering		
Bidrag för ny energiteknik	6	15 000
Främjande av biobränsle användning	6	600
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi	8	8 000
Insatser för ny energiteknik	4	6 600
Bidrag till Energiteknikfonden	5	3 600
Bidrag till miljöarbete	8	12 000
Investeringar inom miljöområdet	2	3 600
Statliga organisationer och föreningar		
Bidrag enligt internationella miljökonventioner och avtal m.m.	1	80
Visst internationellt miljösamarbete	1	369
Kommunala organisationer och föreningar		
Investeringar inom miljöområdet	2	3 600

Privata organisationer och föreningar		
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi	6	6 000
Insatser för ny energiteknik	5	8 250
Bidrag till Energiteknikfonden	5	3 600
Statens naturvårdsverk	3	12 000
Bidrag till miljöarbete	3	4 500
Internationella transfereringar		
Åtgärder för energieffektivisering m.m. i bl.a. Östeuropa och Baltikum	91	45 500
Bidrag till miljöarbete	15	22 500
Miljöinsatser i Östersjöregionen	95	76 000
Bidrag enligt internationella miljökonventioner och avtal m.m.	58	4 640
Visst internationellt miljösamarbete	58	21 402
Visst internationellt samarbete i fråga om kärnsäkerhet m.m.	98	18 973
Finansiella transaktioner		**8 194**
Lån		
Täckande av förluster i anledning av statliga garantier inom energiområdet	18	522
Bidrag till miljöarbete	4	6 000
Koncessionsnämnden för miljöskydd	2	335
Statens strålskyddsinstitut	1	750
Statens kärnkraftinspektion: Förvaltningskostnader	1	587
Skatteförmåner		**6 870 000**
Kärnkraftsanläggning	100	40 000
El föe gas- värme- vatten- och elförsörjning	100	240 000
Differentierat skattteuttag fossila bränslen	100	3 270 000
Skattebefrielse biobränslen	100	2 670 000
Bidrag värmeverk med 9 öre/kWh till värmeindustrin	100	320 000
Halvt avdrag för allmän energiskatt på bränsle	100	100 000
Bränsle som åtgår vid produktion av elkraft	100	230 000
SUMMA		**9 069 653**
SANKTION		
Skattesanktioner		**-490 000**
Särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraft	100	-130 000
Försäljningsskatt på motorfordon	100	-360 000
SUMMA		**-490 000**

Utbildning och forskning

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**22 852 592**
Löner		
Bråttsförebyggande rådet	68	18 224
Forskning till stöd för nedrustning och internationell säkerhet	3	369
Smittskyddsinstitutet	80	66 240
Statens institut för psykosocial miljömedicin	60	4 501
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	14	798
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskningsmedel	63	54 684
Kommunikationsforskningberedningen	35	42 665
Statistik och prognoser	56	8 008
Informationsteknologi	56	1 120
Konjunkturinstitutet	5	1 405
Kostnader för vissa nämnder mm	87	2 696
Statens skolverk	50	121 300
Skolutveckling och produktion av läromedel för elever med handikapp	48	8 496
Stöd för utveckling av skolväsendet	15	14 355
Forskning inom skolväsendet	70	18 270
Fortbildning m.m.	15	16 920
Sameskolor	47	14 617
Specialskolor m.m.	73	275 064
Statens skola för vuxna i Härnösand	4	780
Statens skola för vuxna i Norrköping	76	14 618
Uppsala universitet: Grundutbildning	60	433 440
Uppsala universitet: Forskning och forskarutbildning	56	500 920
Lunds universitet: Grundutbildning	60	715 920
Lunds universitet: Forskning och forskarutbildning	59	541 856
Göteborgs universitet: Grundutbildning	60	530 520
Göteborgs universitet: Forskning och forskarutbildning	52	362 648
Stockholms universitet: Grundutbildning	60	359 880
Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning	56	399 000
Umeå universitet: Grundutbildning	60	366 600
Umeå universitet: Forskning och forskarutbildning	60	297 900
Linköpings universitet: Grundutbildning	60	315 550
Universitetet i Linköping: Forskning och forskarutbildning	63	178 794
Karolinska institutet: Grundutbildning	60	193 320
Karolinska institutet: Forskning och forskarutbildning	47	229 589
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Grundutbildning	60	342 480
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Forskning och forskarutbildning	36	174 888
Högskolan i Luleå: Grundutbildning	60	175 020
Högskolan i Luleå: Forskning och forskarutbildning	51	83 895
Danshögskolan: Grundutbildning	46	8 670
Dramatiska institutet: Grundutbildning	59	27 022
Högskolan i Borås: Grundutbildning	60	60 240
Högskolan i Falun/Borlänge: Grundutbildning	60	83 340
Högskolan Gävle/Sandviken: Grundutbildning	60	76 140
Högskolan i Halmstad: Grundutbildning	60	43 474
Högskolan i Kalmar: Grundutbildning	60	84 300
Högskolan i Karlskrona/Ronneby: Grundutbildning	60	37 864
Högskolan i Karlstad: Grundutbildning	60	130 740
Högskolan i Kristianstad: Grundutbildning	60	54 540
Högskolan i Skövde: Grundutbildning	60	41 955
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla: Grundutbildning	60	32 040
Högskolan i Växjö: Grundutbildning	60	94 610
Högskolan i Örebro: Grundutbildning	60	116 520
Högskoleutbildning på Gotland: Grundutbildning	60	9 581
Idrottshögskolan i Stockholm: Grundutbildning	49	16 044

Konstfack: Grundutbildning	53	37 948
Konsthögskolan: Grundutbildning	49	17 398
Lärarhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	60	170 220
Mitthögskolan: Grundutbildning	60	150 845
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	62	39 556
Mälardalens högskola: Grundutbildning	60	90 120
Operahögskolan i Stockholm: Grundutbildning	61	6 418
Teaterhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	52	9 360
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.	34	460 666
Konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor	80	10 639
Forskningsstödjande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor	60	90 900
Kanslersämbetet	80	20 719
Verket för högskoleservice	65	45 825
Överklagandenämnden för högskolan	70	2 239
Rådet för grundläggande högskoleutbildning	70	29 330
Kostnader för Chalmers tekniska högskolas avvecklingsorganisation	60	0
Kostnader för Högskolans i Jönköping avvecklingsorganisation	60	0
Forskningsrådsnämnden: Forskning och forskningsinformation	71	62 480
Forskningsrådsnämnden: Förvaltning	63	5 733
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	71	151 086
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	63	4 599
Medicinska forskningsrådet: Forskning	71	268 877
Medicinska forskningsrådet: Förvaltning	63	8 064
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	71	414 001
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	63	11 402
Utbildning för tekniska yrken	70	92 330
Utbildning för administrativa ekonom och sociala yrken	70	30 940
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	71	190 209
Utbildning för vårdyrken	75	21 750
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	63	4 599
Rymdforskning	66	28 248
Utbildning för undervisningsyrken	70	108 850
Rådet för forskning om universitet och högskolor	67	5 225
Kungl. biblioteket	62	91 202
Lokala och individuella linjer samt fristående kurser	70	112 980
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek	45	3 420
Arkivet för ljud och bild	48	10 320
Institutet för rymdfysik	66	25 335
Polarforskning	30	6 330
Europeisk forskningssamverkan	74	353 275
Vissa särskilda utgifter för forskningsändamål	75	149 982
Vissa bidrag till forskningsverksamhet	57	20 862
Medel för dyrbar vetenskaplig utrustning	66	74 448
Centrala studiestödsnämnden m.m.	50	90 200
Centrala studiestödsnämndens återbetalningsverksamhet	80	0
Försöksverksamhet med traineeutbildning	33	1 584
Sveriges lantbruksuniversitet	57	575 700
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Forskning	17	32 300
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Förvaltning	8	1 448
Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien	80	640
Arbetsmiljöinstitutet	61	103 699
Arbetslivscentrum	74	25 551
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)	24	1 560
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet	66	28 380
Sveriges geologiska undersökning: Geovetenskaplig forskning	79	3 871
Rymdstyrelsen: Förvaltningskostnader	78	4 369
Rymdverksamhet	30	169 191

Energiforskning	2	4 000
Statens råd för byggnadsforskning: Förvaltningskostnader	75	17 249
Konsumentforskning	30	630
Miljöforskning	5	7 850
Forskning för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling	13	3 250
Hyror		
Bråttsförebyggande rådet	19	5 092
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	25	1 425
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskningsmedel	1	868
Kommunikationsforskningberedningen	2	2 438
Konjunkturinstitutet	59	16 579
Statens skolverk	7	16 982
Genomförande av skolreformer	1	1 650
Sameskolor	14	4 354
Specialskolor m.m.	1	3 768
Statens skola för vuxna i Härnösand	1	195
Statens skola för vuxna i Norrköping	3	577
Uppsala universitet: Grundutbildning	24	173 376
Uppsala universitet: Forskning och forskarutbildning	30	268 350
Lunds universitet: Grundutbildning	24	286 368
Lunds universitet: Forskning och forskarutbildning	26	238 784
Göteborgs universitet: Grundutbildning	24	212 208
Göteborgs universitet: Forskning och forskarutbildning	35	244 090
Stockholms universitet: Grundutbildning	24	143 952
Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning	30	213 750
Umeå universitet: Grundutbildning	24	146 640
Umeå universitet: Forskning och forskarutbildning	24	119 160
Linköpings universitet: Grundutbildning	24	126 220
Universitetet i Linköping: Forskning och forskarutbildning	21	59 598
Karolinska institutet: Grundutbildning	24	77 328
Karolinska institutet: Forskning och forskarutbildning	41	200 280
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Grundutbildning	24	136 992
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Forskning och forskarutbildning	55	267 190
Högskolan i Luleå: Grundutbildning	24	70 008
Högskolan i Luleå: Forskning och forskarutbildning	36	59 220
Danshögskolan: Grundutbildning	42	7 916
Dramatiska institutet: Grundutbildning	26	11 908
Högskolan i Borås: Grundutbildning	24	24 096
Högskolan i Falun/Borlänge: Grundutbildning	24	33 336
Högskolan Gävle/Sandviken: Grundutbildning	24	30 456
Högskolan i Halmstad: Grundutbildning	24	17 389
Högskolan i Kalmar: Grundutbildning	24	33 720
Högskolan i Karlskrona/Ronneby: Grundutbildning	24	15 145
Högskolan i Karlstad: Grundutbildning	24	52 296
Högskolan i Kristianstad: Grundutbildning	24	21 816
Högskolan i Skövde: Grundutbildning	24	16 782
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla: Grundutbildning	24	12 816
Högskolan i Växjö: Grundutbildning	24	37 844
Högskolan i Örebro: Grundutbildning	24	46 608
Högskoleutbildning på Gotland: Grundutbildning	24	3 832
Idrottshögskolan i Stockholm: Grundutbildning	39	12 770
Konstfack: Grundutbildning	34	24 344
Konsthögskolan: Grundutbildning	39	13 847
Lärarhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	24	68 088
Mitthögskolan: Grundutbildning	24	60 338
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	22	14 036
Mälardalens högskola: Grundutbildning	24	36 048
Operahögskolan i Stockholm: Grundutbildning	24	2 525
Teaterhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	35	6 300
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.	15	203 235
Konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor	10	1 330

Forskningsstödjande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor	24	36 360
Verket för högskoleservice	9	6 345
Överklagandenämnden för högskolan	13	416
Rådet för grundläggande högskoleutbildning	16	6 704
Kostnader för Chalmers tekniska högskolas avvecklingsorganisation	24	0
Kostnader för Högskolans i Jönköping avvecklingsorganisation	24	0
Forskningsrådsnämnden: Förvaltning	15	1 365
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	15	1 095
Medicinska forskningsrådet: Förvaltning	15	1 920
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	15	2 715
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	15	1 095
Rymdforskning	11	4 708
Rådet för forskning om universitet och högskolor	12	936
Kungl. biblioteket	10	14 710
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek	1	76
Arkivet för ljud och bild	27	5 805
Institutet för rymdfysik	11	4 223
Polarforskning	5	1 055
Centrala studiestödsnämnden m.m.	5	9 020
Sveriges lantbruksuniversitet	23	232 300
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Forskning	3	5 700
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Förvaltning	27	4 887
Arbetsmiljöinstitutet	17	28 900
Arbetslivscentrum	8	2 762
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)	9	585
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet	1	430
Statens råd för byggnadsforskning: Förvaltningskostnader	10	2 300
Forskning för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling	5	1 250
Försvrets materiel o anläggningar		
Statens skola för vuxna i Norrköping	5	962
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Bråttsförebyggande rådet	11	2 948
Forskning till stöd för nedrustning och internationell säkerhet	71	8 734
Smittskyddsinstitutet	17	14 076
Statens institut för psykosocial miljömedicin	40	3 000
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	55	3 136
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskningsmedel	32	27 776
Kommunikationsforskningberedningen	38	46 322
Bidrag till forskning om el- och hybridfordon	7	1 050
Statistik och prognoser	44	6 292
Informationsteknologi	44	880
Konjunkturinstitutet	22	6 182
Kostnader för vissa nämnder mm	13	403
Statens skolverk	42	101 892
Skolutveckling och produktion av läromedel för elever med handikapp	47	8 319
Stöd för utveckling av skolväsendet	21	20 097
Forskning inom skolväsendet	30	7 830
Fortbildning m.m.	15	16 920
Genomförande av skolreformer	19	31 351
Sameskolor	22	6 842
Specialskolor m.m.	11	41 448
Statens skola för vuxna i Härnösand	80	15 601
Statens skola för vuxna i Norrköping	15	2 885
Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen	10	6 400
Specialskolor: Utrustning mm	55	440
Uppsala universitet: Grundutbildning	13	93 912
Uppsala universitet: Forskning och forskarutbildning	11	98 395

Lunds universitet: Grundutbildning	13	155 116
Lunds universitet: Forskning och forskarutbildning	12	110 208
Göteborgs universitet: Grundutbildning	13	114 946
Göteborgs universitet: Forskning och forskarutbildning	10	69 740
Stockholms universitet: Grundutbildning	13	77 974
Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning	11	78 375
Umeå universitet: Grundutbildning	13	79 430
Umeå universitet: Forskning och forskarutbildning	13	64 545
Linköpings universitet: Grundutbildning	13	68 369
Universitetet i Linköping: Forskning och forskarutbildning	13	36 894
Karolinska institutet: Grundutbildning	13	41 886
Karolinska institutet: Forskning och forskarutbildning	9	43 964
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Grundutbildning	13	74 204
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Forskning och forskarutbildning	6	29 148
Högskolan i Luleå: Grundutbildning	13	37 921
Högskolan i Luleå: Forskning och forskarutbildning	10	16 450
Danshögskolan: Grundutbildning	9	1 696
Dramatiska institutet: Grundutbildning	12	5 496
Högskolan i Borås: Grundutbildning	13	13 052
Högskolan i Falun/Borlänge: Grundutbildning	13	18 057
Högskolan Gävle/Sandviken: Grundutbildning	13	16 497
Högskolan i Halmstad: Grundutbildning	13	9 419
Högskolan i Kalmar: Grundutbildning	13	18 265
Högskolan i Karlskrona/Ronneby: Grundutbildning	13	8 204
Högskolan i Karlstad: Grundutbildning	13	28 327
Högskolan i Kristianstad: Grundutbildning	13	11 817
Högskolan i Skövde: Grundutbildning	13	9 090
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla: Grundutbildning	13	6 942
Högskolan i Växjö: Grundutbildning	13	20 499
Högskolan i Örebro: Grundutbildning	13	25 246
Högskoleutbildning på Gotland: Grundutbildning	13	2 076
Idrottshögskolan i Stockholm: Grundutbildning	9	2 947
Konstfack: Grundutbildning	10	7 160
Konsthögskolan: Grundutbildning	9	3 196
Lärarhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	13	36 881
Mitthögskolan: Grundutbildning	13	32 683
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	13	8 294
Mälardalens högskola: Grundutbildning	13	19 526
Operahögskolan i Stockholm: Grundutbildning	12	1 263
Teaterhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	10	1 800
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.	7	94 843
Konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor	8	1 064
Forskningsstödjande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor	13	19 695
Kanslersämbetet	15	3 885
Verket för högskoleservice	24	16 920
Överklagandenämnden för högskolan	16	512
Rådet för grundläggande högskoleutbildning	10	4 190
Kostnader för Chalmers tekniska högskolas avvecklingsorganisation	16	0
Kostnader för Högskolans i Jönköping avvecklingsorganisation	16	0
Forskningsrådsnämnden: Forskning och forskningsinformation	24	21 120
Forskningsrådsnämnden: Förvaltning	21	1 911
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	24	51 071
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	21	1 533
Medicinska forskningsrådet: Forskning	24	90 888
Medicinska forskningsrådet: Förvaltning	21	2 688
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	24	139 944
Utbildning för tekniska yrken	20	26 380

Naturvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	21	3 801
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	24	64 296
Utbildning för administrativa ekonom och sociala yrken	20	8 840
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	21	1 533
Utbildning för vårdyrken	20	5 800
Utbildning för undervisningsyrken	20	31 100
Rymdforskning	18	7 704
Rådet för forskning om universitet och högskolor	17	1 326
Lokala och individuella linjer samt fristående kurser	20	32 280
Kungl. biblioteket	23	33 833
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek	54	4 103
Arkivet för ljud och bild	21	4 515
Institutet för rymdfysik	18	6 910
Polarforskning	50	10 550
Europeisk forskningssamverkan	20	95 480
Vissa särskilda utgifter för forskningsändamål	20	39 995
Vissa bidrag till forskningsverksamhet	14	5 124
Medel för dyrbar vetenskaplig utrustning	19	21 432
Centrala studiestödsnämnden m.m.	44	79 376
Centrala studiestödsnämndens återbetalningsverksamhet	15	0
Studiemedel m.m.	39	2 561 130
Bidrag till vissa studiesociala ändamål	2	1 952
Inredning o utrustning av lokaler vid högskoleenheterna mm	10	29 460
Sveriges lantbruksuniversitet	15	151 500
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Forskning	15	28 500
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Förvaltning	62	11 222
Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien	17	136
Arbetsmiljöinstitutet	21	35 700
Arbetslivscentrum	16	5 524
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)	59	3 835
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet	31	13 330
Sveriges geologiska undersökning: Geovetenskaplig forskning	9	441
Konkurrensforskning	100	7 000
Teknisk forskning och utveckling	1	5 300
Informationsteknologi	2	6 100
Rymdstyrelsen: Förvaltningskostnader	22	1 232
Rymdverksamhet	40	225 588
Europeiskt forsknings- och utvecklingssamarbete	3	12 000
Energiforskning	39	78 000
Statens råd för byggnadsforskning: Förvaltningskostnader	15	3 450
Konsumentforskning	3	63
Miljöforskning	74	116 180
Forskning för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling	52	13 000
Reparation och underhåll exkl löner		
Forskning till stöd för nedrustning och internationell säkerhet	5	615
Smittskyddsinstitutet	2	1 656
Konjunkturinstitutet	1	281
Skolutveckling och produktion av läromedel för elever med handikapp	2	354
Specialskolor m.m.	3	11 304
Statens skola för vuxna i Härnösand	3	585
Specialskolor: Utrustning mm	1	8
Sveriges lantbruksuniversitet	1	10 100
Arbetsmiljöinstitutet	1	1 700
Löner för reparation och underhåll		
Skolutveckling och produktion av läromedel för elever med handikapp	2	354
Sveriges geologiska undersökning: Geovetenskaplig forskning	2	98

Investeringar		**382 138**
Bråttsförebyggande rådet	2	536
Forskning till stöd för nedrustning och internationell säkerhet	21	2 583
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	2	114
Statens skola för vuxna i Härnösand	12	2 340
Specialskolor: Utrustning mm	44	352
Utbildning för tekniska yrken	10	13 190
Utbildning för administrativa ekonom och sociala yrken	10	4 420
Utbildning för vårdyrken	5	1 450
Utbildning för undervisningsyrken	10	15 550
Utrustning till grundutbildning	100	20 500
Lokala och individuella linjer samt fristående kurser	10	16 140
Centrala studiestödsnämndens återbetalningsverksamhet	5	0
Inredning o utrustning av lokaler vid högskoleenheterna mm	89	262 194
Sveriges lantbruksuniversitet	4	40 400
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Förvaltning	3	543
Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien	3	24
Arbetslivscentrum	1	345
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)	4	260
Sveriges geologiska undersökning: Geovetenskaplig forskning	4	196
Forskning för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling	4	1 000
Transfereringar		**18 693 684**
Hushåll		
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskningsmedel	2	1 736
Fortbildning m.m.	38	42 864
Studiehjälp m.m.	100	2 274 700
Studiemedel m.m.	59	3 874 530
Vuxenstudiestöd m.m.	100	4 013 500
Timersättning vid vissa vuxenutbildningar	100	70 795
Bidrag till vissa studiesociala ändamål	98	95 648
Särskilt vuxenstudiestöd till studerande vid vissa lärarutbildningar	100	85 000
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Forskning	65	123 500
Bioenergiforskning	12	6 600
Nationell rymdverksamhet	5	1 635
Konsumentforskning	4	84
Statliga bolag konsumtion		
Bioenergiforskning	21	11 550
Bidrag till provnings- och mätteknisk FoU m.m.	100	49 001
Teknisk forskning och utveckling	1	5 300
Nationell rymdverksamhet	95	31 065
Europeiskt forsknings- och utvecklingssamarbete	28	112 000
Energiforskning	28	56 000
Privata bolag konsumtion		
Kommunikationsforskningberedningen	15	18 285
Stöd för utveckling av skolväsendet	1	957
Fortbildning m.m.	26	29 328
Stöd till kollektiv forskning	100	96 000
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)	4	260
Särskilda insatser inom industriforskningsystemet	27	864
Teknisk forskning och utveckling	18	95 400
Informationsteknologi	18	54 900
Rymdverksamhet	30	169 191
Europeiskt forsknings- och utvecklingssamarbete	46	184 000
Energiforskning	1	2 000

Privata bolag investeringar		
Inredning o utrustning av lokaler vid högskoleenheterna mm	1	2 946
Bioenergiforskning	44	24 200
Informationsteknologi	7	21 350
Kommuner konsumtion exkl lön		
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskningsmedel	2	1 736
Kommunikationsforskningberedningen	4	4 876
Bidrag till forskning om el- och hybridfordon	93	13 950
Stöd för utveckling av skolväsendet	51	48 807
Fortbildning m.m.	1	1 128
Genomförande av skolreformer	76	125 405
Särskilda insatser på skolområdet	98	219 618
Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen	20	12 800
Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m.	24	303 696
Försöksverksamhet med traineeutbildning	33	1 584
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet	1	430
Teknisk forskning och utveckling	1	5 300
Informationsteknologi	1	3 050
Kommuner för investering		
Bioenergiforskning	3	1 650
Teknisk forskning och utveckling	58	307 399
Statliga organisationer och föreningar		
Framtidsstudier långsiktig analys m.m.	100	11 725
Bidrag till Stiftelsen Östekonomiska institutet	100	2 500
Bidrag till SIPRI	100	21 900
Utrikespolitiska Institutet	100	10 299
Forskningsverksamhet av särskild utrikes- och säkerhetspol betydelse	100	3 600
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.	2	27 098
Bioenergiforskning	2	1 100
Särskilda insatser inom industriforskningsystemet	1	32
Teknisk forskning och utveckling	3	15 900
Informationsteknologi	2	6 100
Europeiskt forsknings- och utvecklingssamarbete	2	8 000
Energiforskning	7	14 000
Stockholms internationella miljöinstitut	100	12 008
Forskning för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling	25	6 250
Kommunala organisationer och föreningar		
Vissa ersättningar för klinisk utbildning och forskning	100	1 487 500
Kommunikationsforskningberedningen	5	6 095
Stöd för utveckling av skolväsendet	12	11 484
Fortbildning m.m.	5	5 640
Genomförande av skolreformer	4	6 600
Särskilda insatser på skolområdet	2	4 482
Sameskolor	15	4 665
Bidrag till svensk undervisning i utlandet m.m.	100	63 200
Bidrag till driften av fristående skolor	100	165 001
Bidrag till folkbildningen	100	2 382 260
Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen	70	44 800
Bidrag till kontakttolkutbildning	100	8 000
Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m.	76	961 704
Försöksverksamhet med traineeutbildning	34	1 632
Bioenergiforskning	4	2 200
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet	1	430
Särskilda insatser inom industriforskningsystemet	72	2 304
Informationsteknologi	43	131 150
Europeiskt forsknings- och utvecklingssamarbete	21	84 000
Energiforskning	21	42 000
Stöd till konsumentorganisationer	100	2 101

Idrottshögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	655
Konstfack: Grundutbildning	2	1 432
Konsthögskolan: Grundutbildning	2	710
Lärarhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	5 674
Mitthögskolan: Grundutbildning	2	5 028
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	1 276
Mälardalens högskola: Grundutbildning	2	3 004
Operahögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	210
Teaterhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	360
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.	28	379 372
Konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor	2	266
Forskningsstödjande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor	2	3 030
Kanslersämbetet	3	777
Verket för högskoleservice	2	1 410
Överklagandenämnden för högskolan	1	32
Rådet för grundläggande högskoleutbildning	3	1 257
Forskningsrådsnämnden: Forskning och forskningsinformation	3	2 640
Forskningsrådsnämnden: Förvaltning	1	91
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	3	6 384
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	1	73
Medicinska forskningsrådet: Forskning	3	11 361
Medicinska forskningsrådet: Förvaltning	1	128
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	3	17 493
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	1	181
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	3	8 037
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	1	73
Rymdforskning	3	1 284
Rådet för forskning om universitet och högskolor	3	234
Kungl. biblioteket	2	2 942
Arkivet för ljud och bild	3	645
Institutet för rymdfysik	3	1 152
Polarforskning	10	2 110
Vissa särskilda utgifter för forskningsändamål	3	5 999
Vissa bidrag till forskningsverksamhet	3	1 098
Medel för dyrbar vetenskaplig utrustning	10	11 280
Centrala studiestödsnämnden m.m.	1	1 804
Studiemedel m.m.	2	131 340
Arbetslivscentrum	1	345
Sveriges geologiska undersökning: Geovetenskaplig forskning	6	294
Teknisk forskning och utveckling	18	95 400
Informationsteknologi	27	82 350
Aktieköp		
Europeisk forskningssamverkan	4	19 096
Skatteförmåner		**6 219 100**
Kostnadsersättning personal SIPRI	100	1 400
Kostnadsersättning till utländska forskare	100	..
Studiebidrag	100	4 534 100
Utbildningsbidrag	100	1 683 600
Vuxenstudiebidrag	100	..
Timersättning komvux särvux o sfi	100	..
SUMMA		**57 541 512**

Rådet för grundläggande högskoleutbildning	1	419
Forskningsrådsnämnden: Forskning och forskningsinformation	2	1 760
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	2	4 256
Medicinska forskningsrådet: Forskning	2	7 574
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	2	11 662
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	2	5 358
Rymdforskning	2	856
Rådet för forskning om universitet och högskolor	1	78
Kungl. biblioteket	3	4 413
Arkivet för ljud och bild	1	215
Institutet för rymdfysik	2	768
Polarforskning	5	1 055
Europeisk forskningssamverkan	2	9 548
Vissa särskilda utgifter för forskningsändamål	2	4 000
Vissa bidrag till forskningsverksamhet	1	366
Medel för dyrbar vetenskaplig utrustning	5	5 640
Finansiella transaktioner		**9 393 998**
Lån		
CSN studielån m m	100	8 300 000
Smittskyddsinstitutet	1	828
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	4	228
Konjunkturinstitutet	13	3 653
Statens skolverk	1	2 426
Skolutveckling och produktion av läromedel för elever med handikapp	1	177
Sameskolor	2	622
Specialskolor m.m.	8	30 144
Statens skola för vuxna i Norrköping	1	192
Uppsala universitet: Grundutbildning	2	14 448
Uppsala universitet: Forskning och forskarutbildning	2	17 890
Lunds universitet: Grundutbildning	2	23 864
Lunds universitet: Forskning och forskarutbildning	2	18 368
Göteborgs universitet: Grundutbildning	2	17 684
Göteborgs universitet: Forskning och forskarutbildning	2	13 948
Stockholms universitet: Grundutbildning	2	11 996
Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning	2	14 250
Umeå universitet: Grundutbildning	2	12 220
Umeå universitet: Forskning och forskarutbildning	2	9 930
Linköpings universitet: Grundutbildning	2	10 518
Universitetet i Linköping: Forskning och forskarutbildning	2	5 676
Karolinska institutet: Grundutbildning	2	6 444
Karolinska institutet: Forskning och forskarutbildning	2	9 770
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	11 416
Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm: Forskning och forskarutbildning	2	9 716
Högskolan i Luleå: Grundutbildning	2	5 834
Högskolan i Luleå: Forskning och forskarutbildning	2	3 290
Danshögskolan: Grundutbildning	2	377
Dramatiska institutet: Grundutbildning	2	916
Högskolan i Borås: Grundutbildning	2	2 008
Högskolan i Falun/Borlänge: Grundutbildning	2	2 778
Högskolan Gävle/Sandviken: Grundutbildning	2	2 538
Högskolan i Halmstad: Grundutbildning	2	1 449
Högskolan i Kalmar: Grundutbildning	2	2 810
Högskolan i Karlskrona/Ronneby: Grundutbildning	2	1 262
Högskolan i Karlstad: Grundutbildning	2	4 358
Högskolan i Kristianstad: Grundutbildning	2	1 818
Högskolan i Skövde: Grundutbildning	2	1 399
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla: Grundutbildning	2	1 068
Högskolan i Växjö: Grundutbildning	2	3 154
Högskolan i Örebro: Grundutbildning	2	3 884
Högskoleutbildning på Gotland: Grundutbildning	2	319

Idrottshögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	655
Konstfack: Grundutbildning	2	1 432
Konsthögskolan: Grundutbildning	2	710
Lärarhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	5 674
Mitthögskolan: Grundutbildning	2	5 028
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	1 276
Mälardalens högskola: Grundutbildning	2	3 004
Operahögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	210
Teaterhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	2	360
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.	28	379 372
Konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor	2	266
Forskningsstödjande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor	2	3 030
Kanslersämbetet	3	777
Verket för högskoleservice	2	1 410
Överklagandenämnden för högskolan	1	32
Rådet för grundläggande högskoleutbildning	3	1 257
Forskningsrådsnämnden: Forskning och forskningsinformation	3	2 640
Forskningsrådsnämnden: Förvaltning	1	91
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	3	6 384
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	1	73
Medicinska forskningsrådet: Forskning	3	11 361
Medicinska forskningsrådet: Förvaltning	1	128
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	3	17 493
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	1	181
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	3	8 037
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning	1	73
Rymdforskning	3	1 284
Rådet för forskning om universitet och högskolor	3	234
Kungl. biblioteket	2	2 942
Arkivet för ljud och bild	3	645
Institutet för rymdfysik	3	1 152
Polarforskning	10	2 110
Vissa särskilda utgifter för forskningsändamål	3	5 999
Vissa bidrag till forskningsverksamhet	3	1 098
Medel för dyrbar vetenskaplig utrustning	10	11 280
Centrala studiestödsnämnden m.m.	1	1 804
Studiemedel m.m.	2	131 340
Arbetslivscentrum	1	345
Sveriges geologiska undersökning: Geovetenskaplig forskning	6	294
Teknisk forskning och utveckling	18	95 400
Informationsteknologi	27	82 350
Aktieköp		
Europeisk forskningssamverkan	4	19 096
Skatteförmåner		**6 219 100**
Kostnadsersättning personal SIPRI	100	1 400
Kostnadsersättning till utländska forskare	100	..
Studiebidrag	100	4 534 100
Utbildningsbidrag	100	1 683 600
Vuxenstudiebidrag	100	..
Timersättning komvux särvux o sfi	100	..
SUMMA		**57 541 512**

Kommunikationer

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**12 912 122**
Löner		
Vägverket: Administrationskostnader	14	65 380
Drift och underhåll av statliga vägar	16	928 000
Byggande av vägar	16	960 000
Byggande av länstrafikanläggningar	15	360 000
Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar	15	93 750
Kostnader för registerverksamhet	15	50 100
Vägverket: Uppdragverksamhet mm	17	0
Banverket: Administrationskostnader	100	312 102
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar	34	1 088 000
Järnvägsinspektionen	40	7 281
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt	16	400 000
Handelsflottans kultur- o fritidsråd	80	0
Post- och telestyrelsen	40	69 200
Statens väg- och transportforskningsinstitut	80	0
Bidrag till Statens väg- och transportforskningsinstitut	72	24 625
Bidrag till statens geotekniska institut	77	12 473
Statens haverikommission	80	0
Viss internationell verksamhet	4	308
Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst	3	9
Hyror		
Vägverket: Administrationskostnader	1	4 670
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar	2	64 000
Järnvägsinspektionen	6	1 092
Bidrag till Statens väg- och transportforskningsinstitut	22	7 524
Bidrag till statens geotekniska institut	11	1 782
Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst	1	3
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Vägverket: Administrationskostnader	22	102 740
Drift och underhåll av statliga vägar	23	1 324 000
Byggande av vägar	23	1 380 000
Byggande av länstrafikanläggningar	22	528 000
Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar	22	127 500
Kostnader för registerverksamhet	23	76 820
Vägverket: Uppdragverksamhet mm	25	0
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar	45	1 440 000
Nyinvesteringar i stomjärnvägar	16	1 024 000
Ersättning till Banverket för vissa kapitalkostnader	69	276 000
Järnvägsinspektionen	54	9 829
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt	24	600 000
Handelsflottans kultur- o fritidsråd	15	0
Vissa kostnader till följd av fartyget M/S Estonias förlisning	100	1
Post- och telestyrelsen	60	103 800
Post-och telestyrelsen: Upphandling av särskilda samhällsåtaganden	100	392 000
Ersättning till Posten AB för rikstäckande betalnings- och kassaservice	71	177 500
Statens väg- och transportforskningsinstitut	15	0
Statens haverikommission	15	0
Viss internationell verksamhet	61	4 697
Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst	2	6
Reparation och underhåll exkl löner		
Drift och underhåll av statliga vägar	2	16 000
Byggande av vägar	2	10 000
Byggande av länstrafikanläggningar	2	8 000
Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar	1	6 250

Kostnader för registerverksamhet	2	6 680
Vägverket: Uppdragverksamhet mm	3	0
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar	2	64 000
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt	2	50 000
Sysselsättningsskapande åtgärder inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde	100	400 000
Löner före reparation och underhåll		
Nyinvesteringar i stomjärnvägar	1	64 000
Investeringar		**14 661 086**
Investeringslöner		
Vägverket: Administrationskostnader	2	9 340
Drift och underhåll av statliga vägar	2	116 000
Byggande av vägar	2	120 000
Byggande av länstrafikanläggningar	2	48 000
Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar	2	12 500
Kostnader för registerverksamhet	2	6 680
Vägverket: Uppdragverksamhet mm	2	0
Nyinvesteringar i stomjärnvägar	5	320 000
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt	2	50 000
Investeringar		
Vägverket: Administrationskostnader	44	205 480
Drift och underhåll av statliga vägar	46	2 668 000
Byggande av vägar	47	2 820 000
Byggande av länstrafikanläggningar	45	1 080 000
Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar	45	281 250
Kostnader för registerverksamhet	46	153 640
Vägverket: Uppdragverksamhet mm	50	0
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar	17	544 000
Nyinvesteringar i stomjärnvägar	78	4 992 000
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt	48	1 200 000
Handelsflottans kultur- o fritidsråd	5	0
Driftbidrag till kommunala flygplatser i skogslänen	100	30 200
Ersättningar till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB SWEDCARRIER	100	0
Statens väg- och transportforskningsinstitut	5	0
Bidrag till Statens väg- och transportforskningsinstitut	6	2 052
Bidrag till statens geotekniska institut	12	1 944
Statens haverikommission	5	0
Transfereringar		**3 681 397**
Hushåll		
Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst	94	282
Statliga bolag konsumtion		
Ersättning för fritidsbåtsändamål mm	100	60 800
Ersättning till viss kanaltrafik mm	100	62 800
Åtgärder mot vattenförorening från fartyg	100	0
Ersättning till Posten AB för rikstäckande betalnings- och kassaservice	29	72 500
Kostnader förenade med statens ägande i SOS-alarmering AB	100	220 000
Köp av interregional persontrafik på järnväg m.m.	93	441 098
Medel till AB Göta kanalbolag för upprustning och drift av kanalen	100	15 000
Privata bolag konsumtion		
Transportstöd för Gotland	100	174 999
Bidrag till svenska rederier	100	385 002
Köp av interregional persontrafik på järnväg m.m.	1	4 743

Privata bolag investeringar		
Köp av interregional persontrafik på järnväg m.m.	2	9 486
Kommuner konsumtion exkl lön		
Köp av interregional persontrafik på järnväg m.m.	4	18 972
Ersättning till trafikhuvudmännen för köp av viss kollektivtrafik	100	195 800
Kommuner för investering		
Vägverket: Administrationskostnader	10	46 700
Drift och underhåll av statliga vägar	6	348 000
Byggande av vägar	6	360 000
Byggande av länstrafikanläggningar	8	192 000
Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar	9	56 250
Kostnader för registerverksamhet	7	23 380
Vägverket: Uppdragverksamhet mm	2	0
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt	5	125 000
Privata organisationer och föreningar		
Vägverket: Administrationskostnader	7	32 690
Drift och underhåll av statliga vägar	5	290 000
Byggande av vägar	4	240 000
Byggande av länstrafikanläggningar	6	144 000
Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar	6	37 500
Kostnader för registerverksamhet	5	16 700
Vägverket: Uppdragverksamhet mm	1	0
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt	3	75 000
Internationella transfereringar		
EUMETSAT	100	30 000
Viss internationell verksamhet	35	2 695
Finansiella transaktioner		**124 000**
Lån		
Ersättning till Banverket för vissa kapitalkostnader	31	124 000
Skatteförmåner		**8 735 000**
Internationell personbefordran	100	40 000
Postbefordran	100	50 000
Personbefordran	100	2 280 000
Postbefordran	100	275 000
Skatt på diesel	100	4 520 000
Skattebefrielse bandrift	100	890 000
Skattebefrielse inrikes sjöfart	100	320 000
Skattebefrielse för inrikes sjöfart	100	360 000
SUMMA		**40 113 605**

Arbetsmarknadspolitik

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**4 587 439**
Löner		
Särskilda jämställdhetsåtgärder	19	4 085
Bidrag till kompetensutveckling på det statliga området	100	3 000
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader	66	2 045 999
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2	531 000
Yrkesinriktad rehabilitering	83	688 900
Yrkesinriktad rehabilitering: Uppdragsverksamhet	80	0
Arbetsmiljöfonden	7	39 000
Arbetslivsfonden	1	120 000
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader	10	310 000
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Särskilda jämställdhetsåtgärder	17	3 655
Statliga byggen	100	120 000
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader	19	589 000
Yrkesinriktad rehabilitering	16	132 800
Yrkesinriktad rehabilitering: Uppdragsverksamhet	15	0
Investeringar		**163 300**
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader	5	155 000
Yrkesinriktad rehabilitering	1	8 300
Yrkesinriktad rehabilitering: Uppdragsverksamhet	5	0
Transfereringar		**90 876 060**
Hushåll		
Arbetsmarknadsfonden	100	46 555 000
Lönegarantifonden	100	833 000
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	55	14 602 500
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	2	138 000
Statliga bolags konsumtion		
Bidrag till Samhall aktiebolag	100	4 900 300
Bidrag till Samhall AB för vissa skatter m.m.	100	0
Arbetslivsfonden	6	306 292
Privata bolags konsumtion		
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	34	9 027 000
Avveckling AMU-gruppen	100	200 000
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	30	2 070 000
Arbetsmiljöfonden	16	95 000
Arbetslivsfonden	68	3 368 539
Kommuner konsumtion exkl lön		
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	5	1 327 500
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	21	1 449 000
Arbetsmiljöfonden	3	20 000
Arbetslivsfonden	24	1 179 225
Kommuner för investeringar		
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2	531 000
Statliga organisationer och föreningar		
Särskilda jämställdhetsåtgärder	29	6 235

Bidrag till Stiftelsen Utbildning Nordkalotten	100	4 000
Arbetsmiljöfonden	36	211 000
Privata organisationer och föreningar		
Särskilda jämställdhetsåtgärder	35	7 525
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2	531 000
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	47	3 243 000
Arbetsmiljöfonden	38	225 000
Arbetslivsfonden	1	45 944
Skatteförmåner		**13 125 900**
Lag om tillf avvikelse från lagen om soc avg	100	3 520 000
Anställningsstöd GAS/RAS	100	4 460 000
Flyttningsbidrag	100	..
Särsk bidrag till arbetslösa	100	..
Dagpenning m m	100	4 841 300
Kontant arbetsmarknadsstöd	100	304 600
Startbidrag egen rörelse	100	..
SUMMA		**108 752 699**

Ålderspensioner

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**1 025 700**
Löner		
Till regeringens dispositon för omställningskostnader	100	21 300
Allmän tilläggspension	1	800 000
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Ersättning till postverket m.m.	100	204 400
Transfereringar		**180 241 400**
Hushåll		
Ålderspensioner	100	53 200 000
Efterlevandepension till vuxna	100	1 635 000
Bostadstillägg till pensionärer	100	8 900 000
Särskilt pensionstillägg	100	11 900
Delpension	100	2 550 000
Allmän tilläggspension	99	111 500 000
Tjänstepensioner för skolledare och lärare	100	2 444 500
Privata bolag konsumtion		
Handelsflottans pensionsanstalt	100	0
Skatteförmåner		**28 650 900**
Pensionskostnader för arbetstagare	100	2 806 600
Avdrag för pensionspremier	100	670 500
Avsättning till pensionsstiftelse	100	..
Avkastningsskatt	100	5 585 700
Bostadstillägg pensionärer	100	4 311 500
Särskilt grundavdrag pensionärer	100	14 907 000
Delpension	100	369 600
SUMMA		**209 918 000**

Vård och omsorg handikappfrågor

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**1 267 177**
Löner		
Insatser mot AIDS	1	1 852
Bidrag till kvalitet i äldrevården	48	19 200
Socialstyrelsen	52	176 176
Folkhälsoinstitutet	14	22 400
Läkemedelsverket	80	0
Rättsmedicinalverket	79	127 980
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik	44	6 864
Nämnden för vårdartjänst	27	2 241
Statens handikappråd	6	504
Statens institutionsstyrelse: Central förvaltning	70	14 420
Statens institutionsstyrelse: Vårdverksamhet	70	315 000
Avvecklning av Statens bakteriologiska laboratorium	75	15 000
Statens institut för handikappfrågor i skolan	66	70 620
Hyror		
Socialstyrelsen	8	27 104
Folkhälsoinstitutet	1	1 600
Rättsmedicinalverket	9	14 580
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik	8	1 248
Nämnden för vårdartjänst	4	332
Statens handikappråd	36	3 024
Statens institutionsstyrelse: Central förvaltning	10	2 060
Statens institutionsstyrelse: Vårdverksamhet	10	45 000
Statens institut för handikappfrågor i skolan	13	13 910
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Insatser mot AIDS	16	29 632
Bidrag till kvalitet i äldrevården	52	20 800
Socialstyrelsen	29	98 252
Folkhälsoinstitutet	58	92 800
Läkemedelsverket	15	0
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	57	8 950
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik	45	7 020
Nämnden för vårdartjänst	11	913
Statens handikappråd	57	4 788
Statens institutionsstyrelse: Central förvaltning	20	4 120
Statens institutionsstyrelse: Vårdverksamhet	20	90 000
Avvecklning av Statens bakteriologiska laboratorium	20	4 000
Statens institut för handikappfrågor i skolan	20	21 400
Reparation och underhåll exkl löner		
Socialstyrelsen	1	3 388
Investeringar		**3 454**
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	22	3 454
Transfereringar		**9 218 959**
Hushåll		
Handikappersättningar	100	934 000
Bidrag till hälso- och sjukvård	1	7 794
Insatser mot AIDS	3	5 556
Bilstöd till handikappade	100	164 000
Kostnader för statlig assistansersättning	100	4 090 000
Statens handikappråd	1	84
Bidrag till vissa handikappade ägare av motorfordon	100	2 000

Privata bolag konsumtion		
Folkhälsoinstitutet	2	3 200
Kommuner konsumtion exkl lön		
Bidrag till husläkarsystemet m.m.	100	10 000
Bidrag till hälso- och sjukvård	99	771 606
Insatser mot AIDS	67	124 084
Bidrag till psykiatriområdet	90	175 500
Vissa statsbidrag inom handikappområdet	95	600 210
Bostadsanpassningsbidrag m.m.	100	11 015
Statsbidrag till vårdartjänst m.m.	37	54 006
Ersättning för texttelefoner	100	76 000
Bidrag till missbrukar och ungdomsvård	100	480 049
Socialstyrelsen	7	23 716
Rättsmedicinalverket	12	19 440
Bidrag till byggande av gruppbostäder och andra alt boen	100	67 700
Bidrag för viss ombyggnad av sjukhem mm	100	115 300
Kommuner för investering		
Stimulansbidrag inom äldreomsorgen	100	717 000
Statliga organisatiopner och föreningar		
Allmänt bidrag till hälso- och sjukvården	100	195 000
Insatser mot AIDS	2	3 704
Medel för alkohol- och drogpolitiska åtgärder	40	30 000
Kommunala organisationer och föreningar		
Medel för alkohol- och drogpolitiska åtgärder	30	22 500
Privata organisationer och föreningar		
Insatser mot AIDS	11	20 372
Bidrag till SPRI	100	26 900
Bidrag till psykiatriområdet	10	19 500
Vissa statsbidrag inom handikappområdet	5	31 590
Statsbidrag till vårdartjänst m.m.	63	91 955
Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder	100	78 100
Bidrag till handikappsorganisationer	100	129 200
Bidrag till pensionärsorganisationer	100	2 400
Bidrag till organisationer	100	31 600
Bidrag till centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning	100	8 000
Medel för alkohol- och drogpolitiska åtgärder	30	22 500
Socialstyrelsen	3	10 164
Folkhälsoinstitutet	24	38 400
Nämnden för vårdartjänst	58	4 814
Räntor		
Läkemedelsverket	2	0
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik	1	156
Avvecklning av Statens bakteriologiska laboratorium	1	200
Finansiella transaktioner		**7 435**
Lån		
Folkhälsoinstitutet	1	1 600
Läkemedelsverket	3	0
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	21	3 297
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik	2	312
Avvecklning av Statens bakteriologiska laboratorium	4	800
Statens institut för handikappfrågor i skolan	1	1 070
Skatteförmåner		**1 887 700**
Ersättning för närståendevård	100	..
Ersättning för neuroseddynskadade	100	..

Arbetsgivares utgifter för personalsjukvård	100	408 800
Läkemedel	100	875 000
Handikappersättning m m	100	603 900
Vårdbidrag	100	..
SUMMA		**12 384 725**

Barnfamiljer

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**10 308**
Löner		
Barnombudsmannen	9	693
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	1	61
Hyror		
Barnombudsmannen	33	2 541
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	23	1 403
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Barnombudsmannen	57	4 390
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	20	1 220
Transfereringar		**51 214 147**
Hushåll		
Allmänna barnbidrag	100	17 200 000
Bostadsbidrag	37	3 170 900
Föräldraförsäkring	100	18 700 000
Bidragsförskott	100	3 240 000
Särskilt bidrag för vissa adoptivbarn	100	8 515
Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	100	26 399
Barnpensioner	100	293 000
Vårdbidrag för handikappade barn	100	1 423 000
Vårdnadsbidrag	100	1 750 000
Kommuner konsumtion exkl lön		
Bostadsbidrag	63	5 399 100
Privata organisationer och föreningar		
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	52	3 172
Räntor		
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	1	61
Finansiella transaktioner		**260**
Lån		
Barnombudsmannen	1	77
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	3	183
Skatteförmåner		**20 130 900**
Barnbidrag m m	100	11 412 100
Bidragsförskott	100	1 920 800
Bidrag till adoption	100	..
Bostadsbidrag	100	4 202 400
Ensamståendebidrag	100	..
Föräldrapenning	100	2 595 600
SUMMA		**71 355 615**

Sjuk- o arbetsskadeförsäkring o förtidspensionering

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**4 806 200**
Löner		
Vissa yrkesskadeersättningar m.m.	1	35
Riksförsäkringsverket	32	197 440
Allmänna försäkringskassor	84	3 610 908
Arbetarskyddsverket	73	278 886
Hyror		
Riksförsäkringsverket	10	61 700
Allmänna försäkringskassor	1	42 987
Arbetarskyddsverket	9	34 383
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Riksförsäkringsverket	47	289 990
Allmänna försäkringskassor	4	171 948
Arbetarskyddsverket	18	68 766
Reparation och underhåll exkl löner		
Riksförsäkringsverket	1	6 170
Allmänna försäkringskassor	1	42 987
Transfereringar		**59 336 199**
Hushåll		
Sjukpenning och rehabilitering	100	21 206 667
Arbetsskadeförsäkring	100	7 081 000
Sjukvårdsförmåner m.m.	90	13 962 000
Ersättning vid närståendevård	100	24 653
Förtidspensioner	99	15 048 000
Vissa yrkesskadeersättningar m.m.	99	3 467
Allmänna försäkringskassor	5	214 935
Statliga bolag konsumtion		
Förtidspensioner	1	152 000
Kommuner konsumtion exkl lön		
Sjukvårdsförmåner m.m.	10	1 551 333
Räntor		
Riksförsäkringsverket	1	6 170
Allmänna försäkringskassor	2	85 974
Finansiella transaktioner		**184 491**
Lån		
Riksförsäkringsverket	9	55 530
Allmänna försäkringskassor	3	128 961
Skatteförmåner		**3 451 200**
Sjukpenning	100	2 528 200
Arbetsskada livränta	100	923 000
Beskattade förmåner egenföretagare	100	..
SUMMA		**67 778 090**

Invandring

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**1 538 985**
Löner		
Utlänningsärenden	50	65 000
Statens invandrarverk	63	277 200
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering mm	10	480
Utlänningsnämnden	70	40 711
Internationell samverkan inom ramen för flykting o migrationspol	3	89
Särskilda åtgärder i flyktingmottagandet m.m.	80	496 000
Hyror		
Statens invandrarverk	10	44 000
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering mm	35	1 680
Utlänningsnämnden	12	6 979
Särskilda åtgärder i flyktingmottagandet m.m.	20	124 000
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Utlänningsärenden	50	65 000
Statens invandrarverk	22	96 800
Överföringar av o andra åtgärder för flyktingar m.m.	8	86 320
Ersättning till kommunern för åtgärder för flyktingar mm	2	130 300
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering mm	54	2 591
Lån till hemutrustning för flyktingar m.fl.	92	82 340
Utlänningsnämnden	17	9 887
Internationell samverkan inom ramen för flykting o migrationspol	6	178
Reparation och underhåll exkl löner		
Statens invandrarverk	2	8 800
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering mm	1	48
Utlänningsnämnden	1	582
Investeringar		**8 800**
Statens invandrarverk	2	8 800
Transfereringar		**9 783 236**
Hushåll		
Förläggningskostnader mm	15	350 700
Privata bolag konsumtion		
Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism	55	15 401
Kommuner konsumtion exkl lön		
Förläggningskostnader mm	85	1 987 300
Överföringar av o andra åtgärder för flyktingar m.m.	92	992 680
Ersättning till kommunern för åtgärder för flyktingar mm	97	6 319 550
Ersättning till kommunern för åtgärder för flyktingar mm	1	65 150
Statliga organisationer och föreningar		
Statsbidrag till Stiftelsen Invandrartidningen	75	11 550
Privata organisationer och föreningar		
Åtgärder för invandrare	100	21 750
Statsbidrag till Stiftelsen Invandrartidningen	25	3 850
Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism	45	12 600

Internationella transfereringar		
Internationell samverkan inom ramen för flykting o migrationspol	91	2 705
Finansiella transaktioner		**11 560**
Lån		
Statens invandrarverk	1	4 400
Lån till hemutrustning för flyktingar m.fl.	8	7 160
Skatteförmåner		
Engångsbidrag vid arbetsplacering av flyktingar	100	..
SUMMA		**11 342 581**

Bidrag från staten till kommunsektorn

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**9 601**
Löner		
Bidrag för att öka tillgängligheten och kapacitet inom hälso- och sjukvården	31	3 100
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Bidrag för att öka tillgängligheten och kapacitet inom hälso- och sjukvården	63	6 301
Bidrag till utrustning för gymnasier m m	4	200
Transfereringar		**46 365 500**
Kommuner konsumtion exkl lön		
Bidrag för att öka tillgängligheten och kapacitet inom hälso- och sjukvården	6	600
Statligt utjämningsbidrag till kommuner	100	38 014 000
Skatteutjämningsbidrag till landsting	100	7 555 000
Bidrag maa införandet av ett nytt statsbidragssystem m.m.	100	790 000
Stimulansbidrag för förbättringar av den	80	880
Kommuner för investering		
Stimulansbidrag för förbättringar av den	20	220
Privata organisationer och föreningar		
Bidrag till utrustning för gymnasier m m	96	4 800
SUMMA		**46 375 101**

Bostadsförsörjning

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**174 513**
Löner		
Boverket: Förvaltningskostnader	51	70 839
Boverket: Uppdragsverksamhet	80	0
Statlig kreditgaranti för bostadsanskaffningslån	80	0
Hyror		
Boverket: Förvaltningskostnader	9	12 501
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Boverket: Förvaltningskostnader	39	54 171
Boverket: Uppdragsverksamhet	15	0
Statens bostadskreditnämnd:Förvaltningskostnader	100	13 202
Statlig kreditgaranti för bostadsanskaffningslån	15	0
Bidrag till Fonden för fukt- och mögelskador	34	23 800
Investeringar		**0**
Boverket: Uppdragsverksamhet	5	0
Statlig kreditgaranti för bostadsanskaffningslån	5	0
Transfereringar		**32 068 203**
Hushåll		
Räntebidrag m.m.	15	4 665 000
Investeringsbidrag för bostadsbyggande	5	45 000
Bonusränta för ungdomsbosparande	100	2 001
Bidrag till Fonden för fukt- och mögelskador	66	46 200
Bidrag till åtgärder mot radon i bostäder	100	20 001
Privata bolag konsumtion		
Räntebidrag m.m.	79	24 569 000
Garantiverksamhet	100	1
Privata bolag investeringar		
Räntebidrag m.m.	3	933 000
Investeringsbidrag för bostadsbyggande	92	828 000
Kommuner konsumtion exkl lön		
Räntebidrag m.m.	2	622 000
Kommuner för investering		
Investeringsbidrag för bostadsbyggande	1	9 000
Privata organisationer och föreningar		
Räntebidrag m.m.	1	311 000
Investeringsbidrag för bostadsbyggande	2	18 000
Finansiella transaktioner		**52 389**
Lån		
Boverket: Förvaltningskostnader	1	1 389
Tilläggslån för vissa reparationer och ombygn åtg i hyres och bostashus	100	50 000
Vissa lån till bostadsbyggande	100	1 000
Skatteförmåner		**33 296 600**
Bostadskooperationens garantifond	100	..
Avkastning på småhus	100	16 435 500
Avkastning bostadsrätter	100	6 014 400

Uppskov reavinstbeskattning fastigheter	100	1 642 900
ROT-reduktioner	100	883 800
Upplåtelse hyresrätt m m	100	5 500 000
Omsättning av nybygda bostäder	100	2 820 000
SUMMA		**64 503 205**

SANKTION

Skattesanktioner		**-8 167 300**
Ränteutgifter bostadsrättsföreningar	100	-4 240 000
Fastighetsskatt flerfamiljsfastigheter	100	-3 927 300
SUMMA		**-8 167 300**

Näringsliv och jordbruk

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**1 780 985**
Löner		
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	80	0
Bidrag till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	86	107 500
Statens geotekniska institut	80	0
Finansinspektionen	54	53 163
Nämnden för offentlig upphandling	90	5 668
Bankstödsnämnden	37	5 180
Exportkreditbidrag	80	0
Statens jordbruksverk	60	90 000
Rådgivning och utbildning	1	400
Skogsvårdsorganisationen	80	0
Skogsvårdsorganisationen: Myndighetsuppgifter	84	234 360
Bidrag till skogsvård mm	10	6 000
Åtgärder i fjällnära skogar	100	1 100
Bidrag till trygghetsförsäkring för skogsbrukare	80	2 000
Fiskeriverket	44	23 435
Främjande av fiskerinäringen	1	3737
Särskilda insatser för fisket	1	264264
Ersättning för intrång i enskild fiskerätt mm	38	380
Främjande av rennäringen	15	1 650
Ersättningar för viltskador mm	1	270
Ersättningar på grund av radioaktivt nedfall	6	1 203
Statens veterinärmedicinska anstalt: Uppdragsverksamhet	80	0
Bidrag till Statens veterinärmedicinska anstalt	52	35 275
Bidrag till avlägset boende djurägare för veterinärvård	43	2 580
Centrala försöksdjursnämnden	60	3 361
Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar	1	722
Statens utsädeskontroll: Uppdragsverksamhet	80	0
Bidrag till Statens utsädeskontroll	10	80
Statens växtsortnämnd	19	114
Statens maskinprovning: Uppdragsverksamhet	80	0
Bidrag till Statens maskinprovningar	83	4 319
Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket	33	18 150
Bekämpande av växtsjukdomar	15	390
Statens livsmedelsverk	70	59 513
Täckande av vissa kostnader för köttbesiktning mm	80	0
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden	43	1 634
Småföretagsutveckling	1	1 190
Styrelsen för Sverigebilden	3	2 850
Täckande av eventuella förluster i anledning av Statens vattenfallsverks borgensförbindelser m. m.	80	0
Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader	64	114 816
Närings- och teknikutvecklingsverket: Utredningar	48	9 312
Patent och registreringsverket	80	0
Swedac: Myndighetsverksamhet	51	6 936
Swedac: Uppdragsverksamhet	80	0
Elsäkerhetsverket	8	3 176
Sprängämnesinspektionen	12	1 860
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.	78	113 617
Konkurrensverket	78	46 721
Byggforskning	36	60 984
Industriell utveckling m.m. inom verkstadsteknikområdet	1	7
Förvaltning av viss statlig gruvegendom m.m.	80	5 440
Konsumentverket	70	66 710
Allmänna reklamationsnämnden	43	5 762

Hyror		
Bidrag till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	7	8 750
Finansinspektionen	17	16 737
Bankstödsnämnden	7	980
Bokföringsnämnden	14	616
Statens jordbruksverk	15	22 500
Skogsvårdsorganisationen: Myndighetsuppgifter	8	22 320
Fiskeriverket	32	17 044
Främjande av fiskerinäringen	1	37
Särskilda insatser för fisket	1	264
Ersättning för intrång i enskild fiskerätt mm	6	60
Ersättningar på grund av radioaktivt nedfall	1	200
Stöd till innehavare av fjällägenheter mm	1	25
Bidrag till Statens veterinärmedicinska anstalt	26	17 637
Centrala försöksdjursnämnden	4	224
Statens växtsortnämnd	13	78
Bidrag till Statens maskinprovningar	12	624
Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket	4	2 200
Statens livsmedelsverk	10	8 502
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden	7	266
Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader	8	14 352
Närings- och teknikutvecklingsverket: Utredningar	1	194
Swedac: Myndighetsverksamhet	7	952
Sprängämnesinspektionen	33	5 115
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.	1	1 457
Konkurrensverket	12	7 188
Byggforskning	2	3 388
Förvaltning av viss statlig gruvegendom m.m.	2	136
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	15	0
Statens geotekniska institut	15	0
Finansinspektionen	29	28 551
Nämnden för offentlig upphandling	10	630
Bankstödsnämnden	56	7 839
Åtgärder för att stärka det finansiella systemet	12	5
Exportkreditbidrag	15	0
Bokföringsnämnden	86	3 785
Statens jordbruksverk	20	30 000
Bidrag till jordbrukets rationalisering mm	63	4 410
Täckande av förluster pga statlig kreditgaranti	1	400
Rådgivning och utbildning	70	28 000
Skogsvårdsorganisationen	15	0
Skogsvårdsorganisationen: Myndighetsuppgifter	4	11 160
Bidrag till skogsvård mm	5	3 000
Investeringar	100	3 000
Bidrag till trygghetsförsäkring för skogsbrukare	15	375
Fiskeriverket	20	10 652
Främjande av fiskerinäringen	11	407
Särskilda insatser för fisket	1	264
Främjande av rennäringen	29	3 190
Ersättningar för viltskador mm	8	2 160
Ersättningar på grund av radioaktivt nedfall	8	1 604
Stöd till innehavare av fjällägenheter mm	6	150
Statens veterinärmedicinska anstalt: Uppdragsverksamhet	15	0
Bidrag till Statens veterinärmedicinska anstalt	22	14 924
Bidrag till avlägset boende djurägare för veterinärvård	8	480
Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder	12	3 816
Centrala försöksdjursnämnden	36	2 017
Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar	11	7 942
Statens utsädeskontroll: Uppdragsverksamhet	15	0
Bidrag till Statens utsädeskontroll	89	711

Statens växtsortnämnd	68	408
Statens maskinprovning: Uppdragsverksamhet	15	0
Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket	51	28 050
Bekämpande av växtsjukdomar	81	2 106
Statens livsmedelsverk	15	12 753
Täckande av vissa kostnader för köttbesiktning mm	15	0
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden	49	1 862
Livsmedelsstatistik	100	23 800
Småföretagsutveckling	5	5 949
Styrelsen för Sverigebilden	93	88 351
Täckande av eventuella förluster i anledning av Statens vattenfallsverks borgensförbindelser m. m.	15	0
Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader	26	46 644
Närings- och teknikutvecklingsverket: Utredningar	50	9 700
Patent och registreringsverket	15	0
Swedac: Myndighetsverksamhet	12	1 632
Swedac: Uppdragsverksamhet	15	0
Elsäkerhetsverket	90	35 729
Sprängämnesinspektionen	49	7 595
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.	9	13 110
Konkurrensverket	10	5 990
Byggforskning	15	25 410
Särskilda avvecklingskostnader för Statens institut för byggnadsforskning	30	4 500
Industriell utveckling m.m. inom verkstadsteknikområdet	7	49
Förvaltning av viss statlig gruvegendom m.m.	2	136
Konsumentverket	30	28 590
Allmänna reklamationsnämnden	42	5 628
Reparation och underhåll exkl löner		
Bidrag till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	1	1 250
Stöd till innehavare av fjällägenheter mm	15	375
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden	1	38
Sprängämnesinspektionen	1	155
Löner för reparation och underhåll		
Särskilda insatser för fisket	29	7 668
Bidrag till Statens utsädeskontroll	1	8
Bidrag till Statens maskinprovningar	1	52
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.	2	2 913
Förvaltning av viss statlig gruvegendom m.m.	16	1 088
Investeringar		**57 505**
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	5	0
Bidrag till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	6	7 500
Statens geotekniska institut	5	0
Exportkreditbidrag	5	0
Statens jordbruksverk	5	7 500
Skogsvårdsorganisationen	5	0
Skogsvårdsorganisationen: Myndighetsuppgifter	4	11 160
Bidrag till trygghetsförsäkring för skogsbrukare	5	125
Fiskeriverket	3	1 598
Främjande av fiskerinäringen	42	1 554
Främjande av rennäringen	3	330
Stöd till innehavare av fjällägenheter mm	6	150
Statens veterinärmedicinska anstalt: Uppdragsverksamhet	5	0
Statens utsädeskontroll: Uppdragsverksamhet	5	0
Statens maskinprovning: Uppdragsverksamhet	5	0

Bidrag till Statens maskinprovningar	4	208
Statens livsmedelsverk	5	4 251
Täckande av vissa kostnader för köttbesiktning mm	5	0
Täckande av eventuella förluster i anledning av Statens vattenfallsverks borgensförbindelser m. m.	5	0
Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader	1	1 794
Patent och registreringsverket	5	0
Swedac: Myndighetsverksamhet	1	136
Swedac: Uppdragsverksamhet	5	0
Elsäkerhetsverket	2	794
Sprängämnesinspektionen	1	155
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.	4	5 827
Byggforskning	2	3 388
Särskilda avvecklingskostnader för Statens institut för byggnadsforskning	70	10 500
Allmänna reklamationsnämnden	4	536
Transfereringar		**4 294 829**
Hushåll		
Bidrag till trygghetsförsäkring för skogsbrukare	100	2 500
Stöd till innehavare av fjällägenheter mm	72	1 800
Statliga bolag konsumtion		
Åtgärder för att stärka det finansiella systemet	87	33
Främjande av fiskerinäringen	7	259
Särskilda insatser för fisket	52	13 749
Ersättningar för viltskador mm	1	270
Småföretagsutveckling	6	7 139
Kostnader för omstrukturering av vissa statligt ägda företag m.m.	100	10 500
Swedac: Myndighetsverksamhet	19	2 584
Swedac: Bidrag till riksmätplatsverksamhet	81	6 803
Statliga bolag investeringar		
Åtgärder för att stärka det finansiella systemet	1	0
Swedac: Myndighetsverksamhet	10	1 360
Swedac: Bidrag till riksmätplatsverksamhet	19	1 596
Privata bolag konsumtion		
Täckande av förluster pga statlig kreditgaranti	6	2 400
Startstöd till jordbrukare	9	3 420
Stöd till avbytarverksamhet mm	100	535 000
Stöd till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige	100	900 000
Omställningsåtgärder i jordbruket mm	100	1 297 000
Rådgivning och utbildning	29	11 600
Stöd till sockerbruken på Gotland m.m.	100	12 460
Intervention m.m.	100	500 000
Insatser för skogsbruket	100	70 000
Främjande av rennäringen	2	220
Prisstöd till rennäringen	99	29 700
Ersättningar för viltskador mm	90	24 302
Ersättningar på grund av radioaktivt nedfall	81	16 238
Distriksveterinärorganisationen: Uppdragsverksamhet	100	0
Bidrag till distriktsveterinärorganisationen	100	88 700
Bidrag till avlägset boende djurägare för veterinärvård	49	2 940
Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder	88	27 984
Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar	88	63 536
Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket	12	6 600
Bekämpande av växtsjukdomar	4	104
Industrins råvarukostnadsutjämning mm	100	156 000

Småföretagsutveckling	3	3 569
Täckande av förluster vid viss garantigivning m.m.	77	3 080
Främjande av kvinnligt företagande	100	50 000
Närings- och teknikutvecklingsverket: Utredningar	1	194
Byggforskning	39	66 066
Industriell utveckling m.m. inom verkstadsteknikområdet	92	644
Stöd till miljömärkning av produkter	100	5 000
Stöd till kooperativ utveckling	99	6 434
Privata bolag investeringar		
Bidrag till jordbrukets rationalisering mm	37	2 590
Markförvärv för jordbrukets rationalisering	100	0
Täckande av förluster pga statlig kreditgaranti	18	7 200
Startstöd till jordbrukare	91	34 580
Bidrag till skogsvård mm	85	51 000
Stöd till byggande av skogsvägar	100	702
Täckande av förluster vid viss garantigivning m.m.	19	760
Räntestöd m.m. till varvsindustrin	100	27 500
Kommuner konsumtion exkl lön		
Fiskeriverket	1	533
Främjande av fiskerinäringen	37	1 369
Särskilda insatser för fisket	16	4 231
Ersättning för intrång i enskild fiskerätt mm	42	420
Byggforskning	4	6 776
Statliga organisationer och föreningar		
Småföretagsutveckling	78	92 804
Bidrag till Standardiseringskommissionen	100	34 000
Bidrag till Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet	100	41 628
Bidrag till Ingenjörsvetenskapsakademien	100	5 500
Privata organisatione och föreningar		
Bidrag till Stiftelsen för utveckling av god redovisningssed	100	600
Främjande av fiskerinäringen	1	37
Bidrag till fiskevård mm	100	3 600
Ersättning för intrång i enskild fiskerätt mm	14	140
Främjande av rennäringen	51	5 610
Prisstöd till rennäringen	1	300
Ersättningar på grund av radioaktivt nedfall	4	802
Småföretagsutveckling	5	5 949
Styrelsen för Sverigebilden	4	3 800
Täckande av förluster vid viss garantigivning m.m.	4	160
Stöd till kooperativ utveckling	1	65
Internationella transfereringar		
Avgifter till vissa internationella organisationer	100	7 001
Byggforskning	2	3 388
Räntor		
Räntekostnader för förskotterade bidrag m.m.	100	20 000
Finansiella transaktioner		**65 007**
Lån		
Täckande av förluster pga statlig kreditgaranti	75	30 000
Lån till fiskerinäringen	100	20 000
Småföretagsutveckling	2	2 380
Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader	1	1 794
Sprängämnesinspektionen	4	620
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m.	6	8 740

Allmänna reklamationsnämnden	11	1 474
Skatteförmåner		**15 686 000**
Tjänsteinkomster utländsak fartyg	100	..
Kvittning av underskott i aktiv näringsverksamhet	100	30 000
Uttag av bränsle m m	100	1 505 000
Avverkningsrätt till skog	100	..
Näringsbidrag	100	..
Avgångsvederlag till jordbrukare	100	..
Avyttring av näringsfastighet och liknande	100	..
Anläggning av skog m m	100	1 105 000
Skogsavdrag	100	..
Substansminskning	100	..
Lagernedskrivning	100	175 000
Pågående arbeten	100	30 000
Koncernbidragsdispens	100	..
Skadeförsäkringsföretag	100	1 650 000
Hypoteksbank -kassa m m	100	25 000
Skogskonto	100	285 000
Skatteutjämningsreserv	100	..
Återföring skatteutjämningsreserv	100	4 310 000
Anellavdrag	100	..
Överavskrivningar avseende inventarier	100	1 020 000
Periodiseringsfonder	100	1 480 000
Direktavskrivningar	100	1 960 000
Företagareförening m m	100	..
Ersättning skiljemannauppdrag	100	..
Serveringstjänster	100	575 000
Rumsuthyrning	100	475 000
Tidpunkten för redovisningsskyldighet i byggrörlese	100	920 000
Ingående skatt på jordbruksarrende	100	..
Avdrag för koldioxidskatt i metallurgiska processer	100	80 000
Avdrag för koldioxidskatt på bränsle SNI 2-3	100	60 000
SUMMA		**21 884 326**

SANKTION

Skattesanktioner		**-1 640 000**
El- och bränsleförbrukning inom SNI 1-3	100	-450 000
Förbrukning inom SNI 1 jord-och skogsbruk	100	-260 000
Skatt på viss elektrisk kraft	100	-930 000
SUMMA		**-1 640 000**

Samhällsplanering och regional utveckling

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**788 694**
Löner		
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m.	4	8 000
Glesbygdsmyndigheten	1	195
Förvaltningskostnader för Centralnämnden för fastighetsdata	61	60 995
Uppdragsverksamhet vid Centralnämnden för fastighetsdata	80	0
Lantmäteriet	80	0
Förvaltningskostnader för lantmäteriet	77	320 837
Bidrag till internationellt samarbete kring den byggda miljön m.m.	6	110
Hyror		
Glesbygdsmyndigheten	10	1 950
Förvaltningskostnader för Centralnämnden för fastighetsdata	12	11 999
Förvaltningskostnader för lantmäteriet	11	45 834
Bidrag till internationellt samarbete kring den byggda miljön m.m.	8	146
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Lokaliseringsbidrag m.m.	4	12 000
Regionala utvecklingsinsatser	19	209 000
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m.	15	29 999
Glesbygdsmyndigheten	53	10 335
Lokaliseringslån	54	(18 900)
Norrlands fonden	2	4 000
Förvaltningskostnader för Centralnämnden för fastighetsdata	21	20 998
Uppdragsverksamhet vid Centralnämnden för fastighetsdata	15	0
Lantmäteriet	15	0
Förvaltningskostnader för lantmäteriet	12	50 001
Bidrag enligt lantmäteritaxan	100	6 897
Bidrag till internationellt samarbete kring den byggda miljön m.m.	71	1 298
Reparation och underhåll exkl löner		
Norrlands fonden	5	10 000
Löner före reparationer och underhåll		
Lokaliseringsbidrag m.m.	1	3 000
Investeringar		**7 170**
Glesbygdsmyndigheten	6	1 170
Förvaltningskostnader för Centralnämnden för fastighetsdata	6	6 000
Uppdragsverksamhet vid Centralnämnden för fastighetsdata	5	0
Lantmäteriet	5	0
Transfereringar		**2 526 531**
Hushåll		
Bidrag till internationellt samarbete kring den byggda miljön m.m.	1	18

Statliga bolag konsumtion		
Sysselsättningsbidrag	1	2 500
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m.	20	39 998
Privata bolag konsumtion		
Regionala utvecklingsinsatser	20	220 000
Ersättning för nedsättning av socialavgifter	100	500 000
Sysselsättningsbidrag	48	120 000
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m.	20	39 998
Glesbygdsmyndigheten	14	2 730
Privata bolag investeringar		
Lokaliseringsbidrag m.m.	82	246 000
Regionala utvecklingsinsatser	27	297 000
Täckande av förluster pga kreditgarantier till företag i glesbygd m.m.	100	3 000
Sysselsättningsbidrag	50	125 001
Transportstöd	100	300 000
Norrlands fonden	93	186 000
Lokaliseringsbidrag m.m. i Ludvika kommun	100	14 100
Kommuner konsumtion exkl lön		
Regionala utvecklingsinsatser	11	121 000
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m.	11	21 999
Glesbygdsmyndigheten	8	1 560
Kommuner för investering		
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m.	6	11 999
Statliga organisationer och föreningar		
Regionala utvecklingsinsatser	8	88 000
Sysselsättningsbidrag	1	2 500
Bidrag till internationellt samarbete kring den byggda miljön m.m.	7	128
Privata organisationer och föreningar		
Lokaliseringsbidrag m.m.	1	3 000
Regionala utvecklingsinsatser	12	132 000
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder m.m.	24	47 998
Finansiella transaktioner		**61 888**
Privata organisationer och föreningar		
Glesbygdsmyndigheten	8	1 560
Bidrag till internationellt samarbete kring den byggda miljön m.m.	7	128
Internationella transfereringar		
Kapitaltillskott till en utvecklingsfond för Västnorden	100	7 300
Lån		
Lokaliseringsbidrag m.m.	12	36 000
Regionala utvecklingsinsatser	3	33 000
Lokaliseringslån	46	(16 100)
Skatteförmåner		**1 093 300**
Bidrag tillregional utvecklingsfond	100	..
Lag om nedsättning av socialavgifter	100	573 300
Elförbrukning i Norrlandskommuner	100	520 000
SUMMA		**4 477 583**

Fritidsverksamhet och kultur

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**935 008**
Löner		
Statens kulturråd	76	20 748
Statens konstråd	57	2 901
Förvärv av konst för statens byggnader mm	7	2 030
Utställningar av nutida svensk konst i utlandet	19	304
Främjande av hemslöjden	90	14 131
Riksarkivet och landsarkiven	46	88 534
Språk- och folkminnesinstitutet	61	18 117
Svenskt biografiskt lexikon	80	2 721
Riksantikvarieämbetet	56	67 200
Riksantikvarieämbetet: Uppdragsverksamhet	80	0
Centrala museer: Myndigheter	50	210 000
Statens biografbyrå	57	4 040
Presstödsnämnden och taltidningsnämnden	23	989
Täckande av förluster vid statlig kreditgaranti till dagspressen	80	0
Talboks- o punktskriftsbiblioteket	16	8 560
Myndigheter på och radio- och TV-området	50	7 750
Hyror		
Statens kulturråd	8	2 184
Statens konstråd	27	1 374
Bidrag till Akademien för de fria konsterna	42	692
Främjande av hemslöjden	8	1 256
Riksarkivet och landsarkiven	40	76 986
Språk- och folkminnesinstitutet	27	8 019
Svenskt biografiskt lexikon	8	272
Riksantikvarieämbetet	11	13 200
Centrala museer: Myndigheter	46	193 200
Statens biografbyrå	23	1 630
Presstödsnämnden och taltidningsnämnden	16	688
Talboks- o punktskriftsbiblioteket	10	5 350
Myndigheter på och radio- och TV-området	15	2 325
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Statens kulturråd	16	4 368
Statens konstråd	16	814
Förvärv av konst för statens byggnader mm	93	26 969
Utställningar av nutida svensk konst i utlandet	80	1 282
Bidrag till Akademien för de fria konsterna	58	955
Främjande av hemslöjden	2	314
Riksarkivet och landsarkiven	10	19 247
Språk- och folkminnesinstitutet	12	3 564
Svenskt biografiskt lexikon	12	408
Riksantikvarieämbetet	31	37 200
Kulturmiljövård	12	7 800
Riksantikvarieämbetet: Uppdragsverksamhet	15	0
Kulturstöd vid ombyggnad mm	1	1 600
Centrala museer: Myndigheter	4	16 800
Inköp av vissa kulturföremål	100	100
Statens biografbyrå	18	1 276
Stöd till fonogram och musikalier	1	109
Presstödsnämnden och taltidningsnämnden	60	2 579
Täckande av förluster vid statlig kreditgaranti till dagspressen	15	0
Stöd till radio och kassettidningar	3	3 571
Stöd till kulturtidskrifter	11	2 145
Talboks- o punktskriftsbiblioteket	54	28 891
Myndigheter på och radio- och TV-området	35	5 425
Stöd till internationellt ungdomssamarbete	52	624

Reparation och underhåll exkl löner		
Kulturmiljövård	21	13 650
Statens biografbyrå	1	71
Presstödsnämnden och taltidningsnämnden	1	43
Investeringar		**26**
Utställningar av nutida svensk konst i utlandet	1	16
Riksantikvarieämbetet: Uppdragsverksamhet	5	0
Inredning och utrustning för lokaler för kulturändamål	1	10
Täckande av förluster vid statlig kreditgaranti till dagspressen	5	0
Transfereringar		**3 842 574**
Hushåll		
Visningsersättning åt bild- och formkonstnärer	100	58 332
Bidrag till konstnärer	100	32 561
Inkomstgarantier för konstnärer mm	100	21 400
Ersättning åt författare m.fl. för utlåning av deras verk genom bibliotek m.m.	100	98 119
Kulturmiljövård	15	9 750
Kulturstöd vid ombyggnad mm	12	19 202
Statliga bolag konsumtion		
Bidrag till Svenska riksteatern Operan och Dramatiska teatern	66	400 488
Distributionsstöd till dagspressen	10	7 300
Utbyte av TV-sändningar mellan Sverige och Finland	11	3 055
Privata bolag konsumtion		
Bidrag för konstnärlig utsmyckning i bostadsomr	1	100
Kulturstöd vid ombyggnad mm	16	25 603
Stöd till fonogram och musikalier	61	6 640
Driftstöd till dagspressen	100	410 700
Utvecklingsstöd till dagspressen	100	6 200
Distributionsstöd till dagspressen	90	65 699
Stöd till radio och kassettidningar	97	115 470
Litteraturstöd	98	40 190
Stöd till kulturtidskrifter	24	4 680
Stöd till bokhandel	100	8 101
Utbyte av TV-sändningar mellan Sverige och Finland	76	21 105
Privata bolag investeringar		
Stöd till icke-statliga kulturlokaler	100	35 000
Bidrag för konstnärlig utsmyckning i bostadsomr	96	9 600
Kulturmiljövård	8	5 200
Kulturstöd vid ombyggnad mm	2	3 200
Inredning och utrustning för lokaler för kulturändamål	99	990
Kommuner konsumtion exkl lön		
Bidrag till regional musikverksamhet	100	233 300
Bidrag till regionala och lokala teater- dans- och musikinstitutioner	1	3 750
Bidrag till regional biblioteksverksamhet	100	35 928
Kulturmiljövård	25	16 250
Bidrag till regionala museer	19	15 447
Kommuner för investering		
Bidrag för konstnärlig utsmyckning i bostadsomr	3	300
Statliga organisationer och föreningar		
Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet mm	15	20 700
Bidrag till samisk kultur	100	10 499

Bidrag till Svenska riksteatern Operan och Dramatiska teatern	34	206 312
Bidrag till Svenska rikskonserter	100	69 800
Täckning av vissa kostnader vid Svenska rikskonserter	100	0
Bidrag till Musikaliska akademien	100	3 400
Centrala museer: Stiftelser	100	111 299
Bidrag till vissa museer mm	68	69 292
Riksutställningar	100	33 400
Stöd till svensk filmproduktion mm	100	61 500
Stöd till filmkulturell verksamhet	100	61 000
Stöd till fonogram och musikalier	38	4 137
Stöd till kulturtidskrifter	1	195
Bidrag till Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur	100	13 000
Bidrag till Svenska språknämnden och Sverigefinska språknämnden	100	3 200
Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet	3	3 351
Stöd till internationellt ungdomssamarbete	23	276
Kommunala organisationer och föreningar		
Bidrag till regionala och lokala teater- dans- och musikinstitutioner	87	326 220
Kulturmiljövård	8	5 200
Bidrag till vissa museer mm	22	22 418
Bidrag till regionala museer	81	65 853
Privata organisationer och föreningar		
Stöd till idrotten	100	527 200
Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet mm	85	117 300
Ersättning till rättighetshavare på musikområdet	100	3 367
Bidrag till regionala och lokala teater- dans- och musikinstitutioner	12	44 996
Bidrag till fria teater- dans- och musikgrupper mm	100	59 300
Riksarkivet och landsarkiven	4	7 699
Riksantikvarieämbetet	2	2 400
Kulturmiljövård	11	7 150
Kulturstöd vid ombyggnad mm	1	1 600
Bidrag till vissa museer mm	10	10 190
Litteraturstöd	2	820
Stöd till kulturtidskrifter	64	12 480
Talboks- o punktskriftsbiblioteket	20	10 700
Sveriges Dövas Riksförbund för produktion av videogram på teckenspråk	100	17 500
Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet	97	108 349
Bidrag till allmänna samlingslokaler m.m.	100	80 000
Utveckling av ideell verksamhet	100	15 000
Bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet	100	3 400
Internationella transfereringar		
Utbyte av TV-sändningar mellan Sverige och Finland	13	3 610
EG:s utbytesprogram Ungdom för Europa	100	4 500
Stöd till internationellt ungdomssamarbete	25	300
Finansiella transaktioner		**108 884**
Lån		
Kulturstöd vid ombyggnad mm	68	108 813
Statens biografbyrå	1	71
Skatteförmåner		**9 055 000**
Underskott i litterär m m verksamhet	100	..
Understödsföreningar	100	..

Akademier m m	100	..
Utländska artister	100	..
Ersättning till idrottsutövare	100	..
Bidrag Sveriges författarfond	100	..
TV-licenser m m	100	1 915 000
Allmän nyhetstidning	100	2 340 000
Avgiftsfria periodiska medlemsblad m m	100	185 000
Annan periodisk publikation	100	..
Immatriella rättigheter	100	60 000
Framförande av litterärt verk m m	100	..
Försäljning av bildkonst m m	100	30 000
Biografföreställningar	100	190 000
Konserter och cirkusföreställningar	100	120 000
Frimärken sedlar mynt	100	..
Lotterier	100	3 420 000
Skidliftar	100	85 000
Ideella föreningar	100	710 000
SUMMA		**13 941 492**

Internationellt bistånd

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**766 448**
Löner		
Bidrag till internationella biståndsprogram	2	68 000
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	52	166 244
Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader	5	50 000
Beredningen för internationellt. tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)	74	15 231
Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)	55	14 465
Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDEC	58	16 643
Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)	32	10 342
Nordiska afrikainstitutet	54	3 296
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa	2	14 000
Täckande av eventuella förluster i anledning av statliga garantier till länder i Central-o Östeuropa	80	0
Avsättning för förlustrisker vad avser garantier för finansiellt stöd och exportkreditgarantier	80	40 000
Hyror		
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	14	44 758
Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)	16	4 208
Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDEC	9	2 582
Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)	40	12 928
Nordiska afrikainstitutet	9	549
Övriga varu- och tjänsteinköp		
Bidrag till internationella biståndsprogram	1	34 000
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	30	95 910
Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader	5	50 000
Utvecklingssamarbete genom BITS	2	18 700
Beredningen för internationellt. tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)	20	4 117
U-landsforskning genom SAREC	2	8 500
Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)	27	7 101
Näringslivsbistånd genom SWEDECORP	2	2 000
Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDEC	30	8 608
Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)	23	7 434
Nordiska afrikainstitutet	31	1 892
Projektbistånd till vissa länder m.m.	2	1 338
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa	7	49 000
Täckande av eventuella förluster i anledning av statliga garantier till länder i Central-o Östeuropa	15	0
Avsättning för förlustrisker vad avser garantier för finansiellt stöd och exportkreditgarantier	15	7 500
Reparation och underhåll exkl löner		
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	2	6 394
Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)	2	646
Nordiska afrikainstitutet	1	61
Investeringar		**5 252**
Beredningen för internationellt. tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)	4	823
Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)	1	263

Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDEC	2	574
Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)	3	970
Nordiska afrikainstitutet	2	122
Täckande av eventuella förluster i anledning av statliga garantier till länder i Central-o Östeuropa	5	0
Avsättning för förlustrisker vad avser garantier för finansiellt stöd och exportkreditgarantier	5	2 500
Transfereringar		**14 236 389**
Hushåll		
Utvecklingssamarbete genom SIDA	12	790 548
Nordiska afrikainstitutet	3	183
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa	13	91 000
Statliga organisationer och föreningar		
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa	13	91 000
Privata organisationer och föreningar		
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa	5	35 000
Internationella transfereringar		
Bidrag till internationella biståndsprogram	97	3 298 000
Utvecklingssamarbete genom SIDA	88	5 797 352
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	2	6 394
Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader	90	900 000
Utvecklingssamarbete genom BITS	98	916 300
U-landsforskning genom SAREC	98	416 500
Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)	1	263
Näringslivsbistånd genom SWEDECORP	98	98 000
Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDEC	1	287
Projektbistånd till vissa länder m.m.	98	65 562
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa	60	420 000
Bidrag till EFTA:s fond för ekonomisk och social utjämning	100	410 000
Bidrag till kapitalinsats i Europeiska investeringsbanken	100	900 000
Finansiella transaktioner		**412**
Lån		
Beredningen för internationellt. tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)	2	412
SUMMA		**15 008 501**

Statsskuldräntor

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**1 086 000**
Övriga varu- och tjänsteinköp		
RGK:Kostnader för upplåning och låneförvaltning	14	152 040
Löner före rep o underhåll		
RGK:Kostnader för upplåning och låneförvaltning	86	933 960
Transfereringar		**117 000 000**
Räntor på statsskulden mm	100	117 000 000
SUMMA		**118 086 000**

Övriga utgifter

FÖRMÅN	%	PROGNOS
Konsumtion		**112 322**
Löner		
RGK:Garantiverksamhet	80	0
Täckning av merkostnader för löner och pensioner mm	100	103 000
Övriga varu- och tjänsteinköp		
RGK:Garantiverksamhet	20	0
Oförutsedda utgifter	100	9 322
Anslagsförbrukning	34	0
Transfereringar		**9 773 000**
Hushåll		
Anslagsförbrukning	33	0
Statliga bolag konsumtion		
Sveriges Hundcenter AB Statens Hundskola	100	0
Privata bolag konsumtion		
Anslagsförbrukning	33	0
Äldreanslag från RRV	1	5 683
Kommuner konsumtion exkl lön		
Äldreanslag från RRV	27	153 441
Kommuner för investeringar		
Äldreanslag från RRV	70	397 810
Privata organisationer och föreningar		
Äldreanslag från RRV	2	11 366
Stöd till politiska partier	100	127 200
Stöd till trossamfund m.m.	100	69 500
Internationella transfereringar		
Tullavgift	100	1 441 000
Jordbruks- och sockeravgifter	100	467 000
Mervärdeskattebaserad avgift	100	4 100 000
Avgift baserad på bruttonationalinkomsten	100	3 000 000
Finansiella transaktioner		**2 000 000**
Tillkommande utgiftsbehov	100	2 000 000
Skatteförmåner		**22 384 500**
Tjänstinkomster vistelse utomlands	100	..
Avdrag till och från arbetet näringsidgare	100	..
Avgifter VPCm	100	180 000
Dubbelbeskattningsavtal (tax sparing)	100	..
Rabatt från ekonomiska föreningar m m	100	330 000
Realisationsvinst	100	6 545 000
Uttag av aktier	100	..
Reaförluster marknadsnoterade aktier	100	..
Marknadsnoterade fordringar	100	..
Livsmedel	100	5 610 000
Stipendier	100	..
Hittelön	100	..
Ersättning för blod m m	100	17 700
Intäkter vid försäljning av vilt växande bär m m	100	..
Utlandstillägg	100	..
Utlandstraktamenten	100	..

Ersättning p g a politisk förföljelse	100	..
Personalrabatter m m	100	..
Avdrag för dubbel bosättning	100	474 700
Avdrag för resor till och från arbetet	100	5 333 500
Avdrag för hemresor	100	..
Utdelning aktier m m	100	2 265 000
Allemansfond	100	678 600
Konsumtionskrediter	100	..
Andra transfereringar enl LAF	100	..
SUMMA		**34 269 822**

SANKTION

Skattesanktioner		**-215 000**
Ränteutgifter- 21% reduktion	100	-215 000
SUMMA		**-215 000**

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för
    redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på
    Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott,
    Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner
    - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser -
    regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.
    Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning.
    Fi.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter , helikoptrar. [29]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kommunikationsdepartemntet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]