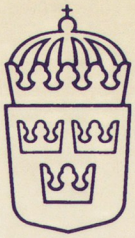
RefKB
Occ
300



Statens offentliga utredningar
1995:49
Finansdepartementet

Prognoser över statens inkomster och utgifter

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

Betänkande av Budgetprognosutredningen
Stockholm 1995

Statens offentliga utredningar
1995:49
Finansdepartementet

Prognoser över statens inkomster och utgifter

Betänkande av Budgetprognosutredingen
Stockholm 1995

RefK
Occ
SOU

49

Statens offentliga utredningar
1995:49
Finansdepartementet

Prognoser över statens inkomster och utgifter

Betänkande av Budgetprognosutredningen
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 broschyr 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 91-38-13951-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 19 maj 1994 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, att tillkalla en särskild utredare för att se över och föreslå förbättringar avseende beräkningar och analyser av statens inkomster, uppföljning av statens utgifter samt budgetprognoser.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr.o.m. den 19 maj 1994 generaldirektören Kjell Jansson som särskild utredare.

Som experter förordnades fr.o.m. den 22 juni 1994 departementssekreteraren Ellen Bramness Arvidsson, departementssekreteraren Klas-Göran Larsson, kanslichefen Ove Nilsson, avdelningschefen Tomas Nordström, departementssekreteraren Tove Olofsson och avdelningsdirektören Annika Persson. Samma datum förordnades som sakkunnig revisionsdirektören Per Östling.

Som sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 juni 1994 chefsekonomen Per-Olof Jönsson. Som biträdande sekreterare förordnades den 4 juli fil.kand. Kristina Åkesson.

Utredningen har antagit namnet Budgetprognosutredningen (BPU).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande med titeln Prognoser över statens inkomster och utgifter.

Särskilt yttrande har lämnats av sakkunnig Per Östling.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 1995

Kjell Jansson

/Per-Olof Jönsson
Kristina Åkesson

Innehåll

Sammanfattning 9

Summary 21

Instruktionsförslag 33

1 Utredningsuppdraget 37
1.1 Direktiven 37
1.2 Utredningsarbetets bedrivande 41
1.3 Utredningens närmare inriktning och avgränsningar 42

2 Överväganden och förslag 43
2.1 Utgångspunkter 43
2.2 Nuvarande organisation av inkomstberäkningarna 45
2.3 En ny organisation av inkomstberäkningarna 48
2.4 Nuvarande organisation av budgetprognoserna 51
2.5 Budgetprognosernas kvalitet och samband med budgetprocessen 52
2.6 En ny organisation av budgetprognoserna 56
2.7 Fristående prognoser av statens inkomster och utgifter 58
2.8 Inkomstberäkningsmodellerna 62
2.8.1 Fysiska personers inkomstskatt 64
2.8.2 Juridiska personers inkomstskatt 64
2.8.3 Mervärdesskatt (moms) 65
2.8.4 Lagstadgade socialavgifter 66
2.8.5 Energi- och bensinskatt 66
2.9 Bedömningen av den ekonomiska utvecklingen 67
2.10 Långsiktiga konsekvenskalkyler 68
2.11 Prognoser eller konsekvenskalkyler? 70
2.12 Budgettekniska aspekter 71
2.13 Riksredovisning 73
2.14 Finansstatistik 74
2.15 Sambandet mellan budgetunderskott och lånebehov 75
2.16 Presentation 77

3	**Organisationen och nätverket**	79
3.1	Informationsflödet vid beräkningar av statsbudgetens inkomster	79
3.2	Informationsflödet vid beräkningar av statsbudgetens utgifter för det följande budgetåret	81
3.3	Informationsflödet vid beräkningar av statsbudgetens utgifter innevarande budgetår	83
3.4	Förutsättningar för RRV:s prognosarbete	84
3.5	Finansstatistik och riksredovisning	85
3.6	Samarbetet med Riksskatteverket	86
3.7	Samband med Finansdepartementets ekonomiska avdelning	87
3.8	Samband med Finansdepartementets skatteekonomiska enhet	89
3.9	Samband med Finansdepartementets budgetavdelning	90
3.10	Samband med Konjunkturinstitutet	90
3.11	Samband med Riksgäldskontoret	91
4	**Prognoserfarenheter**	93
4.1	Prognoser för innevarande och kommande budgetår	93
4.2	De långsiktiga konsekvenskalkylerna	98
5	**Inkomstberäkningar**	103
5.1	Modellen för beräkning av fysiska personers inkomstskatt	103
	5.1.1 Modellbeskrivning	103
	5.1.2 Modellutveckling	106
	5.1.3 Modellens precision	106
	5.1.4 Synpunkter på modellen för fysiska personers inkomstskatt	107
5.2	Modellen för beräkning av juridiska personers inkomstskatt	108
	5.2.1 Modellbeskrivning	109
	5.2.2 Modellens precision	112
	5.2.3 Det pågående arbetet med att förbättra modellen	113
	5.2.4 Synpunkter på modellen för juridiska personers inkomstskatt	114
5.3	Modellen för beräkning av mervärdesskatt	115
	5.3.1 Modellbeskrivning	116
	5.3.2 Modellens precision	118
	5.3.3 Synpunkter på modellen för beräkning av mervärdesskatt	118
5.4	Lagstadgade socialavgifter	119
	5.4.1 Modellbeskrivning	119

5.4.2 Modellens precision 121
5.4.3 Synpunkter på modellen för beräkning av lagstadgade socialavgifter 121
5.5 Punktskatter 121
5.5.1 Modellen för beräkning av bensinskatt 122
5.5.2 Modellen för beräkning av energiskatt 123
5.5.3 Synpunkter på använda modeller 123

6 Budgetprognoser 125
6.1 Budgetprognosernas roll 125
6.2 Utvecklingen av budgetprognoserna 125
6.3 Budgetprognoserna idag 127
6.4 Budgetprognosernas precision 129
6.4.1 Anslagstyper och prognosavvikelser 130
6.4.2 Avvikelseanalys 1991/92-1993/94 132
6.4.3 Pris- och lönekänsliga anslag 134
6.4.4 Övriga utgifter 135
6.5 Riksgäldskontorets prognosverksamhet 136
6.6 Slutsatser 138

7 De långsiktiga konsekvenskalkylerna 141
7.1 Inledning 141
7.2 LK-kalkylernas användning 142
7.3 Internationella valutafondens bedömning 143

8 Riksredovisningen och finansstatistiken 145
8.1 Riksredovisningen 145
8.2 Finansstatistiken 147
8.2.1 Utgångspunkter 147
8.2.2 RRV:s finansstatistik 149
8.2.3 Förhållandet mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna 152
8.2.4 Sambandet mellan budgetunderskott och lånebehov 156

9 Internationella jämförelser 159
9.1 Inledning 159
9.2 Internationella besök 159
9.2.1 Nederländerna 160
9.2.2 Storbritannien 160
9.2.3 Irland 160
9.2.4 Danmark 161
9.2.5 Finland 161
9.2.6 Norge 161
9.3 Synpunkter från Internationella valutafonden 162

9.4 Övergripande intryck 163

Särskilt yttrande 165

Bilagor 181

1 Prognosuppföljning för vissa utgiftsanslag
2 Erfarenheter från internationella besök

Sammanfattning

Utgångspunkter

Statsbudgeten beslutas av riksdagen på förslag av regeringen och är en plan över statens inkomster och utgifter under det kommande budgetåret. Inkomsterna är uppdelade på inkomsttitlar som representerar olika slag av skatter och andra inkomster. Utgifterna är uppdelade på olika anslag. Riksdagens beslut om anslag innebär att regeringen bemyndigas att använda medlen till det av riksdagen angivna ändamålet. Statsbudgeten anger således omfattningen och inriktningen av den statliga verksamheten såväl på aggregerad som på detaljerad nivå. I statsbudgeten anges vidare hur verksamheten skall finansieras och storleken av lånebehovet.

Budgetprocessens olika delar består av planering, genomförande, uppföljning och utvärdering. Regeringens mål för den statliga verksamheten är utgångspunkten i regeringskansliets och myndigheternas planeringsarbete som bl.a. resulterar i en budgetproposition med förslag till statsbudget för det kommande budgetåret. Den av riksdagen antagna statsbudgeten utgör slutfasen i planeringsskedet. Därefter skall verksamheten genomföras i enlighet med den beslutade inriktningen. Budgetprognoser används i uppföljningen för att på ett tidigt stadium identifiera budgetavvikelser så att korrigerande åtgärder kan vidtas. Slutligen utvärderas verksamheten och dess måluppfyllelse, varvid avvikelserna mellan budgeten och utfallet analyseras och förklaras.

Statsbudgeten styr inte enbart den statliga verksamheten utan den påverkar i hög utsträckning också stora delar av den övriga inhemska ekonomin. Statsbudgeten påverkar, och påverkas av, bl.a. tillväxt, sysselsättning och inflation. Regering och riksdag har således även av detta skäl anledning att noga följa att den statsfinansiella utvecklingen följer uppgjorda budgetar.

Riksrevisionsverket (RRV) har en viktig roll i denna process. Enligt sin instruktion skall RRV till regeringen överlämna två beräkningar per år avseende statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår. Dessa utgör underlag för regeringens inkomstberäkningar i budget- och kompletteringspropositionen. RRV gör även vid andra tillfällen inkomstberäkningar till Finansdepartementet. RRV beräknar inkomsterna utifrån Finansdepartementets makroekonomiska

förutsättningar (antaganden). RRV diskuterar vidare budgeteffekterna av nya skatter med Finansdepartementet. Regeringen gör på egen hand beräkningarna av statsbudgetens utgifter för nästkommande budgetår. När statsbudgeten är fastställd av riksdagen är det RRV:s uppgift att regelbundet göra prognoser över utfallet av statsbudgeten. Utgiftsberäkningarna görs med hjälp av enkäter till de större myndigheterna. RRV skall i samband med budgetprognoserna även göra prognoser över statens lånebehov. Det åligger vidare RRV att redovisa statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret samt ansvara för den realekonomiska statistiken över statens finanser.

Detta är i korthet den institutionella bakgrund mot vilken mina förslag skall ses. Enligt direktiven skall jag se över och föreslå förbättringar avseende beräkningar och analyser av statens inkomster, uppföljning av statens utgifter samt budgetprognoser. Uppdraget omfattar främst RRV:s inkomstberäkningar, budgetprognoser, utfallsredovisning samt finansstatistik. Jag kan i enlighet med uppdraget även ta upp andra frågor som är av intresse i sammanhanget.

Mot bakgrund av statsbudgetens centrala roll i budgetprocessen och den ekonomiska politiken i stort är det av stor vikt att regering och riksdag har ett så korrekt och fullständigt underlag som möjligt av såväl det aktuella läget, i form av redovisat utfall, som utvecklingen av statens inkomster och utgifter. Detta behov har förstärkts till följd av landets allvarliga statsfinansiella situation som medfört att stabilisering av statsskulden fått högsta ekonomisk-politiska prioritet. Riksdagen har sålunda angett som mål att statsskulden i förhållande till BNP skall stabiliseras till år 1998.

Mitt grundläggande synsätt är att prognoserna över statens inkomster och utgifter främst syftar till att utgöra beslutsunderlag för regering och riksdag. Med prognoserna som underlag skall regering och riksdag dels kunna besluta om budgetar för den statliga verksamheten och om skatter och andra inkomster, dels bedöma om utvecklingen fortskrider enligt den planerade inriktningen eller om avvikelser föreligger som kräver att korrigerande åtgärder behöver vidtas för att den önskade utvecklingen skall kunna uppnås.

Det finns även andra intressenter som har behov av att nära följa den statsfinansiella utvecklingen. Riksgäldskontoret behöver prognoser över lånebehovet för att kunna planera upplåningen. Riksbankens penning- och valutapolitik utformas bl.a. utifrån den förväntade utvecklingen av statens lånebehov och dess effekter på ekonomin. Till följd av medlemskapet i den Europeiska Unionen har Sverige också förbundit sig att uppfylla de s.k. konvergenskraven uppställda i Maastricht-avtalet. Detta avtal innebär bl.a. att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande högst får uppgå till 3 procent

av BNP och att den offentliga konsoliderade bruttoskulden högst får uppgå till 60 procent av BNP. Regeringen skall regelbundet redovisa utfallet och den senaste bedömningen av utvecklingen av dessa variabler till den Europeiska Unionen. Så länge kraven i avtalet inte är uppfyllda skall regeringen lämna en plan för hur och när målen skall kunna uppnås.

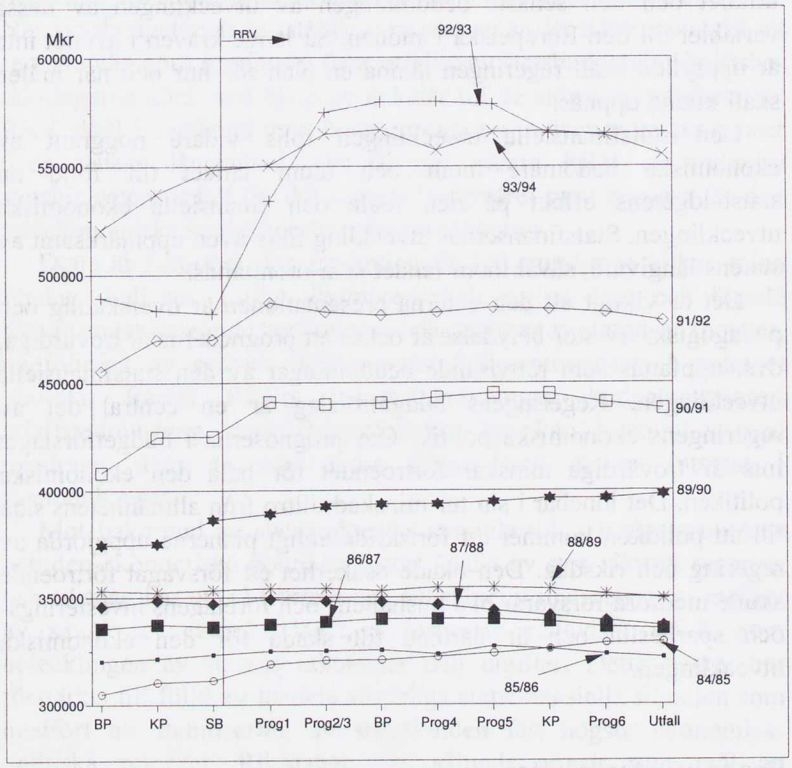
Den statsfinansiella utvecklingen följs vidare noggrant av ekonomiska bedömare inom och utom landet till följd av statsbudgetens effekt på den reala och finansiella ekonomiska utvecklingen. Statsfinansernas utveckling följs även uppmärksamt av statens långivare, såväl inom landet som utomlands.

Det är viktigt att den externa presentationen är överskådlig och pedagogisk. Av stor betydelse är också att prognoserna är trovärdiga, dvs. uppfattas som rättvisande bedömningar av den statsfinansiella utvecklingen. Regeringens budgetförslag är en central del av regeringens ekonomiska politik. Om prognoserna i budgetförslaget inte är trovärdiga minskar förtroendet för hela den ekonomiska politiken. Det innebär i sin tur minskad tilltro från allmänhetens sida till att politiken kommer att fortskrida enligt planerna uppgjorda av regering och riksdag. Den ökade osäkerhet ett försvagat förtroende skulle medföra försvårar bl.a hushållens och företagens investerings- och sparbeslut och är därmed till skada för den ekonomiska utvecklingen.

Prognoserfarenheter

Erfarenheterna av prognoserna de senaste åren framgår av följande figurer. I nedanstående figur jämförs prognoserna över budgetsaldot vid olika tillfällen med utfallet.

Diagram 1 Prognoser över budgetsaldot 1984/85-1993/94



Källa: Budgetpropositioner, kompletteringspropositioner och RRV:s budgetprognoser

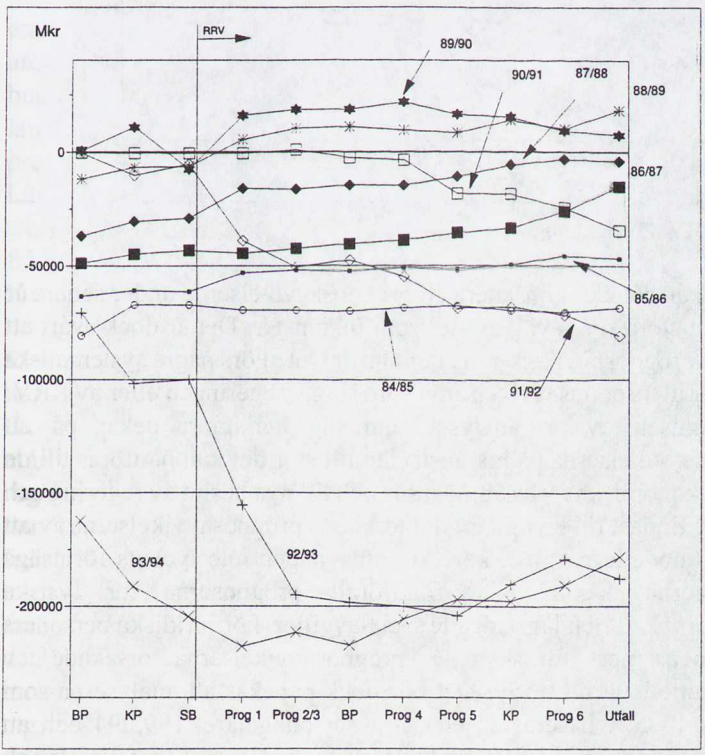
Ställs denna utveckling av prognoserna i relation till det faktiska utfallet, se figur 2, är det uppenbart att budgetutvecklingen är starkt konjunkturberoende och att utvecklingstendenserna underskattas i prognoserna. Det senare kan bero på antingen att de makroekonomiska bedömningar som prognoserna baseras på underskattar kraften i den ekonomiska förändringen eller att inkomst- och utgiftsmodellerna givet en korrekt makroekonomisk bild inte förmår visa den statsfinansiella utvecklingen.

Diagram 2 Budgetsaldo exklusive statsskuldräntor 1983/84-1993/94, mdkr

Källa: RRV:s budgetprognoser

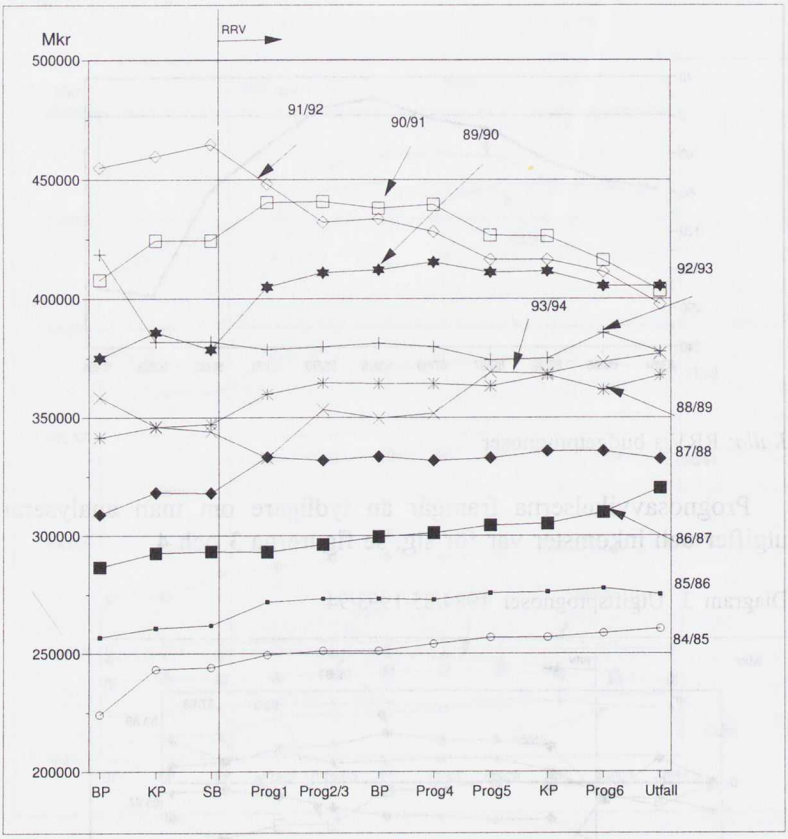
Prognosavvikelserna framgår än tydligare om man analyserar utgifter och inkomster var för sig, se figurerna 3 och 4.

Diagram 3 Utgiftsprognoser 1984/85-1993/94



Källa: Budgetpropositioner, kompletteringspropositioner och RRV:s budgetprognoser

Diagram 4 Inkomstprognoser 1984/85-1993/94



Källa: RRV:s budgetprognoser

Jag kan således konstatera att prognosavvikelserna under senare år har varit stora för såväl utgifter som inkomster. Det är dock svårt att värdera prognosavvikelserna eftersom det inte görs några systematiska analyser av prognosavvikelserna vare sig av regeringen eller av RRV.

Slutsatsen av de analyser som jag har gjort pekar på att prognosavvikelserna på inkomstsidan till stor del kan hänföras till de makroekonomiska förutsättningarna och till nya beslut av regering och riksdag. Endast till en mindre del förklaras prognosavvikelserna av att inkomstmodellerna givet korrekta antaganden inte lyckats förutsäga inkomsterna. Detta gäller framförallt prognoserna för fysiska personers skatt och lagstadgade socialavgifter. För juridiska personers skatt och mervärdesskatt är prognosavvikelserna orsakade av inkomstmodellerna större. Det bör dock påpekas att analyserna som dessa slutsatser baseras på endast avser budgetåret 1993/94 och att regelförändringarna som påverkat detta budgetår varit omfattande och inte kunnat utvärderas på ett helt förutsättningslöst sätt.

På utgiftssidan saknas praktiska förutsättningar att i efterhand göra en analys av prognosavvikelserna utifrån statsmakternas beslut, makroekonomiska förutsättningar och övriga prognosfel. Utgifterna byggs upp av en mängd olika utgiftsposter och det är i allmänhet enbart den ansvariga myndigheten som har tillgång till prognosmodellerna. I absoluta tal har prognosavvikelserna som inte berott på nya beslut framförallt avsett utgifter för infrastrukturinvesteringar, arbetsmarknadspolitik, invandring, räntebidrag och statsskuldräntor. Prognosavvikelserna är emellertid betydande, relativt sett, på många anslag. Orsakerna till avvikelserna är flera. Omständigheterna under vilka myndigheternas verksamhet bedrivs är många gånger sådana att det är svårt att göra prognoser på utfallet av anslagsbelastningen. Till detta kommer att regelsystemen i vissa fall, t.ex. när det gäller räntebidragen, är svåra att återskapa i prognosmodellerna. Jag kan också konstatera att underlaget från myndigheterna inte alltid har haft tillräckligt hög kvalitet. Det dröjer också i många fall länge innan felaktiga prognoser rättas till. Det är därför svårt att använda budgetprognoserna som ett styrinstrument i budgetprocessen.

Huvudorsaken till den dåliga precisionen i utgiftsprognoserna står, enligt min mening, att finna i utformningen av budgetprocessen och anslagssystemen. Det grundläggande problemet därvidlag är att budgeten inte är tillräckligt bindande. Empiriska studier avseende EU-länderna har också påvisat att det föreligger ett samband mellan precisionen i budgetprognoserna och budgetprocessens utformning. Länder med en förhållandevis strikt budgetprocess har enligt denna studie lättare kunnat prognosticera budgetutfallet. Mina erfarenheter från studiebesök i utlandet och samtal med experter från Internationella valutafonden (IMF) stödjer också denna slutsats.

Anslagskonstruktionerna har stor betydelse i detta sammanhang. På förslagsanslag, som bl.a. används för transfereringar, kan utgifterna bli hur stora som helst om bara ändamålet med anslaget är uppfyllt. Överskridanden skall visserligen godkännas av regeringen men i många fall medger regeringen att anslaget får överskridas redan i regleringsbrevet till den ansvariga myndigheten, dvs. innan budgetåret har börjat. Med en sådan anslagskonstruktion är incitamenten att ta fram underlag för en korrekt budget och lämna rättvisande budgetprognoser begränsade för såväl myndigheter som fackdepartement. Om inte Finansdepartementet besitter mycket stora detaljkunskaper och därmed har möjlighet att motverka och balansera incitamenten till underbudgetering finns det stora risker för att utgifterna underskattas i budgetprocessens planeringsfas. Det finns många exempel på reformer och projekt där utgifterna blivit avsevärt högre än planerat. I genomförandefasen är incitamenten inte lika

tydliga med förslagsanslag men en risk är t.ex. att myndigheten då i stället överskattar utgifterna. Därigenom kommer förslaget inför det följande året att framstå som mindre omfattande. Eventuella besparingar förefaller också större.

Detta innebär att den planerade fördelningen av resurserna inte blir verklighet. Styrningen genom budgeten blir därmed inte effektiv. Ett sätt att komma till rätta med detta problem är att göra budgeten mer bindande. Om anslagen inte får överskridas, vilket innebär att ökade utgifter måste beslutas av riksdagen, får myndigheter och fackdepartement starkare incitament att se till att budgeten är realistisk vid anslagstilldelningen. Man får också starkare incitament att löpande följa budgetutfallet och göra budgetprognoser för att därigenom tidigt kunna identifiera källor till budgetavvikelser och planera och vidta kompenserande åtgärder.

När det gäller reservationsanslag, som framförallt används för investeringsändamål och som inte får överskridas men väl överföras till nästa budgetår, bör risken vara liten att utgifterna underskattas i planeringsfasen. Snarare tenderar utgifterna att överskattas. Däremot är risken uppenbar att utgifterna i genomförandefasen överskattas för att tilldelningen av medel i nästa års budget skall bli så hög som möjligt. Reservationsmedel som inte utnyttjas under innevarande budgetår överförs automatiskt till nästa budgetår. Liknande förhållanden föreligger för ramanslag, vilka framförallt används för myndigheternas förvaltningskostnader. Medel anvisade på denna typ av anslag kan till viss del överföras mellan budgetår.

Förslag

Mina förslag är följande:

- Finansdepartementet gör egna inkomstberäkningar och presenterar dessa för riksdagen. RRV svarar för modellutvecklingen. Därmed uppnås en klarare ansvarsfördelning mellan Finansdepartementet och RRV.

- Budgetprognosernas roll bör vara att i ett tidigt skede identifiera budgetavvikelser så att korrigerande åtgärder kan vidtas. För att på detta sätt integrera budgetprognoserna med budgetprocessen i övrigt bör regeringen göra egna budgetprognoser för innevarande budgetår. Finansdepartementet svarar för prognoserna över inkomsterna. Fackdepartementen ges ansvar att med hjälp av myndigheterna göra prognoser på utgifterna.

- Anslagstyperna förslagsanslag och reservationsanslag bör avskaffas och ersättas med obetecknade anslag, som inte får överskridas och inte heller sparas. Denna anslagstyp skapar de bästa förutsättningarna för att såväl korrekta budgetar ställs upp som att rättvisande budgetprognoser lämnas. Målsättningen i det fortsatta arbetet med utvecklingen av budgeten bör vara att åstadkomma en ökad bindning i statsbudgeten genom t.ex. utgiftsramar.

- RRV bör i samarbete med Konjunkturinstitutet (KI) göra gentemot regeringen fristående prognoser över statens inkomster och utgifter och presentera dessa för allmänheten på ett översiktligt och pedagogiskt sätt. Regeringen bör redovisa i vilka avseenden den gör en annan bedömning än RRV och KI. Därigenom ökar allmänhetens möjligheter att bedöma regeringens prognoser. Detta bör stärka trovärdigheten i regeringens prognoser.

- Formerna för samarbetet mellan RRV och KI bör utvecklas vidare av dessa myndigheter. Därvidlag bör också metoder, tidshorisonter och presentationer utredas. Enligt min mening bör inhämtandet av prognosuppgifter från myndigheterna i högre utsträckning formaliseras. Samarbetet bör utvärderas efter tre år i syfte att få underlag för beslut om den fortsatta organisationen.

- Såväl regeringens som RRV:s och KI:s kunskap om myndigheternas utgiftsmodeller bör öka.

- Inkomstmodellerna bör fortsätta att utvecklas. Utvecklingsarbetet är särskilt angeläget vad avser modellerna för mervärdesskatt och juridiska personers inkomstskatt. Modellerna och beräkningarna bör vidare dokumenteras noggrant.

- Prognosavvikelserna bör analyseras, förklaras och presenteras på ett systematiskt sätt utifrån följande faktorer: finanspolitiska beslut, makroekonomiska förutsättningar och övrigt. Avvikelseanalysen innebär en kvalitetsanalys av prognoserna och bör även i övrigt ge värdefull information.

- Även de makroekonomiska bedömningarna bör bli föremål för en systematisk och öppen analys av prognosavvikelserna utifrån t.ex. finanspolitiska beslut, internationell utveckling och övrigt.

- Regeringen och RRV bör sträva efter att göra så goda prognoser som möjligt av lånebehovet. Detta förutsätter ett nära samarbete med Riksgäldskontoret, som löpande följer och gör prognoser över

utvecklingen av statens lånebehov och statsskulden. Om man i de utredningar om det framtida budgetarbetet som för närvarande pågår inom regeringskansliet finner det önskvärt att ytterligare minska budgetens kassamässighet bör samtidigt statens betalningssystem utvecklas så att likviditeten och därmed lånebehovet bättre kan följas och prognosticeras.

- Regeringens långsiktiga beräkningar över statens inkomster och utgifter bör ges formen av en normativ långtidsbudget i stället för att enbart vara en konsekvenskalkyl. En långtidsbudget passar in i riksdagens nya arbetssätt. Regeringen skall i framtiden redovisa sin syn på inriktningen av budgetarbetet i vårpropositionen i april. Detta bör ske mot bakgrund av en bedömning av den långsiktiga utgiftsutvecklingen. En långtidsbudget bör presenteras varje gång regeringen lägger fram förslag med budgeteffekter.

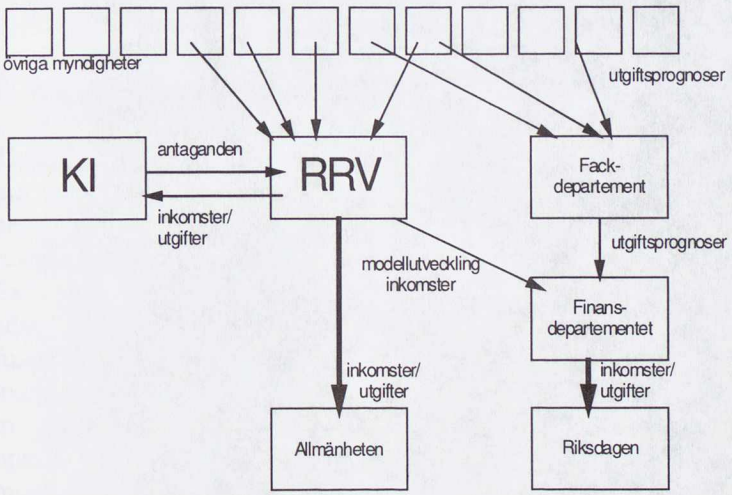
- RRV:s och KI:s prognosarbete bör anpassas till det nya budgetarbetet. Jag anser att RRV:s prognoser bör komma ut fyra gånger per år i form av ett samlat dokument avseende statens inkomster och utgifter. RRV bör vidare förhålla sig friare till frågan hur beräkningarna skall presenteras. Avgörande är allmänhetens behov av överskådliga och pedagogiska analyser av statens finanser.

- För att bl.a. underlätta prognos- och analysarbetet bör statsbudgeten presenteras mer tydligt än i dag. Principen bör vara att allt som påverkar lånebehovet bör ingå i statsbudgeten och redovisas brutto. Anslagsberäkningarna skall vara så aktuella som möjligt. Beräkningsposten tillkommande utgiftsbehov (TUBen), som innehåller de beräknade budgeteffekterna av planerade men ännu inte presenterade åtgärder, bör bruttoredovisas och bör enbart innehålla effekterna av planerade tilläggsbudgetar. När tilläggsbudgetar presenteras bör motsvarande post i TUBen redovisas.

- Utfallet i riksredovisningen bör presenteras kvartalsvis gentemot allmänheten. RRV bör, t.ex. i samband med revisionen, anmärka på de myndigheter som inte sköter sitt uppgiftslämnande.

- Redovisningen av utgiftsslag under anslag bör förbättras så att en tillförlitlig realekonomisk analys av statsbudgeten och inte enbart av den totala statliga verksamheten kan göras. Redovisningen bör vara bruttobaserad. Informationsinsamlingen bör kunna ske via enkäter till de myndigheter som inte automatiskt i bokföringen redovisar utgiftsslag under anslag.

Huvuddragen i mitt förslag avseende organisationen av prognosarbetet framgår av nedanstående figur



Summary

Points of departure

The budget is adopted by the Riksdag at the proposal of the Government and represents a statement of government revenue and expenditure during the coming fiscal year. Revenue is divided up into revenue headings representing various taxes and other revenue. Expenditure is broken down into appropriations. The Riksdag's adoption of the appropriations authorizes the Government to use the funds for the purposes specified by the Riksdag. The budget thus indicates the extent and orientation of government administration both in aggregate and in detail. The budget also specifies how the various operations are to be financed and establishes the borrowing requirement.

The budget process consists of the following elements: planning, implementation, monitoring and evaluation. The Government's objectives for its administration form the starting-point for the planning of the Government Office and the government agencies, one of the results of which is the Budget Bill and draft budget for the coming fiscal year. The budget subsequently adopted by the Riksdag is the final phase in the planning stage. The administration then assumes the task of implementing the adopted objectives. Budget forecasts are used as monitoring instrument so as to give early warning of any discrepancies between the budget and the outturn, so that these can be corrected in time. Lastly, the administration and the exent to which it has achieved its objectives are evaluated, and discrepancies between the budget and the outturn are analysed and explained.

The budget not only determines central government operations, it also greatly affects much of the rest of the domestic economy. In particular, the budget has an effect on, and is affected by, growth, employment and inflation. This is therefore another reason for the Government and the Riksdag to carefully monitor the government finance situation in relation to the adopted budget.

The National Audit Office has an important role in this process. According to its instructions the National Audit Office is to submit biannual estimates of budget revenue during the next fiscal year. These form the basis of the Government's estimates of revenue in the Budget Bill and the Supplementary Budget Bill. The Office also

prepares estimates of revenue for the Ministry of Finance on other occasions. It estimates this revenue on the basis of the Ministry of Finance's macroeconomic assumptions. It also discusses the budgetary effects of new taxes with the Ministry. The Government produces its own estimates of government expenditure for the coming fiscal year. When the budget has been adopted by the Riksdag it falls to the National Audit Office to prepare periodic forecasts of the budget outturn. Expenditure is calculated with the help of questionnaires addressed to the larger government agencies. In connection with its budget forecasts the Office also prepares forecasts of the government borrowing requirement. The Office must also report on the outturn of the budget for the last fiscal year and prepare statistics on government finance on a real economic basis.

In brief, this is the institutional background against which my proposals should be considered. According to my terms of reference it is my duty to examine estimates and analyses of government revenue, the monitoring of government expenditure and budget forecasts, and to propose improvements. This duty applies, in particular, to the estimates of revenue, budget forecasts, outturn reports and financial statistics prepared by the National Audit Office. I also have a mandate to raise other issues that are relevant in this connection.

In the light of the national budget's central role in the budget process and economic policy as a whole, it is very important that the Government and the Riksdag should have access to information that is as accurate and complete as possible about the current situation, in the form of outturn reports, and developments in the government revenue and expenditure situation. This need is now even greater in view of the country's serious financial situation, as a result of which stabilization of government debt is at the top of the economic agenda. The Riksdag has declared that the ratio between government debt and GDP must be stabilized by 1998.

Basically, I consider that the main purpose of the forecasts of government revenue and expenditure should be to provide data for the decisions of the Government and the Riksdag. On the basis of these forecasts the Government and the Riksdag can adopt budgets for the government administration and decide on taxes and other revenues, as well as assessing whether progress is being made according to plan or whether there are discrepancies that must be corrected to make it possible to achieve the declared objectives.

Other interested parties also need to keep a close watch on the development of government finance. The National Debt Office needs forecasts of the government borrowing requirement in order to plan its borrowing activities. The Swedish central bank's monetary policy

is formulated, inter alia, on the basis of the expected development of the borrowing requirement and its effects on the economy. Following its accession to the European Union, Sweden has also undertaken to fulfil the convergence criteria laid down in the Maastricht Treaty. According to these criteria, the deficit in the public sector financial balance must not exceed 3 per cent of GDP, and public consolidated gross debt must not exceed 60 per cent of GDP. The Government must report regularly on the planned and actual deficit and submit its most recent assessment of these variables to the Union. As long as the criteria are not fulfilled, the Government must submit a plan explaining how and when these goals can be achieved.

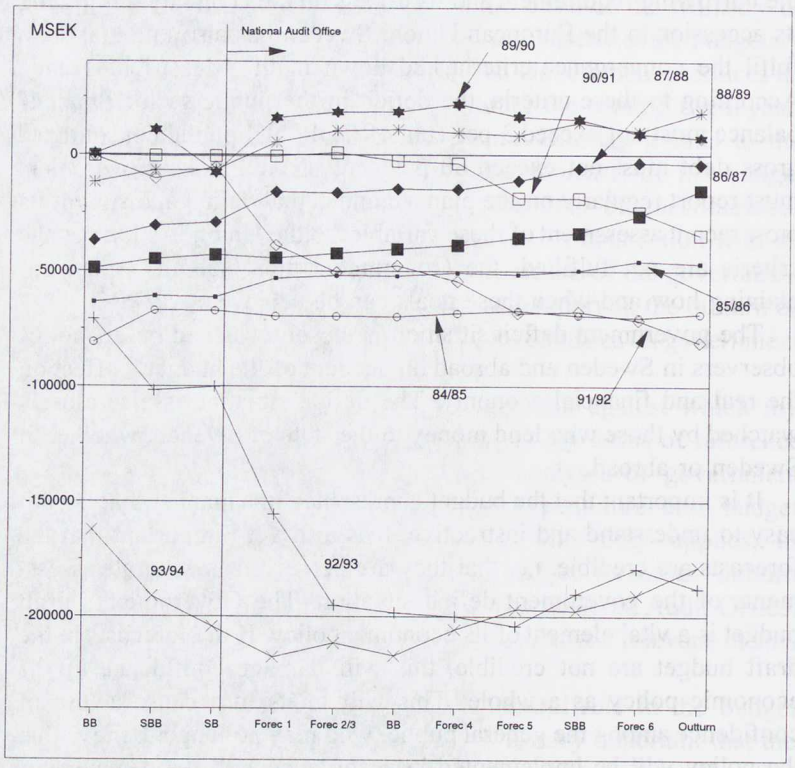
The government deficit situation is closely watched by economic observers in Sweden and abroad on account of the budget's effect on the real and financial economy. The deficit situation is also closely watched by those who lend money to the state of Sweden, whether in Sweden or abroad.

It is important that the budget is presented in a manner that is both easy to understand and instructive. It is also very important that the forecasts are credible, i.e. that they are perceived as accurate assessments of the government deficit situation. The Government's draft budget is a vital element of its economic policy. If the forecasts in the draft budget are not credible, this will damage confidence in the economic policy as a whole. This will in its turn cause a loss of confidence among the general public, who may no longer believe that the policy will be implemented in accordance with the decisions of the Government and the Riksdag. The increasing uncertainty that such a loss of confidence would cause would make it difficult for private individuals and the business sector to make decisions on investment and savings, and would therefore be detrimental to economic development.

Experience of forecasts

The experience gained of forecasts in the last few years is outlined in the following diagrams. In the diagram below, forecasts of the budget balance at various times are compared with the outturn.

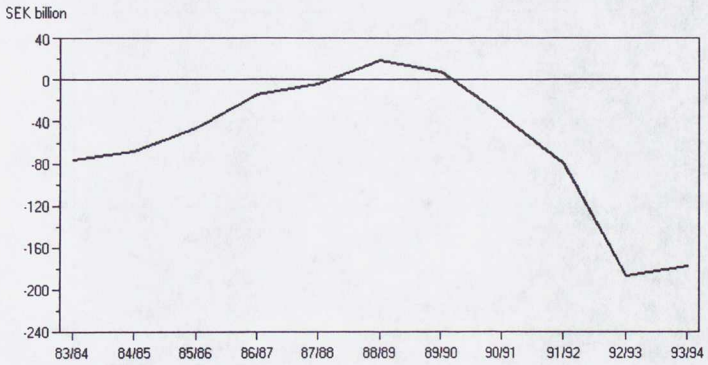
Diagram 1 Forecasts of the budget balance, 1984/85-1993/94, million kronor



Source: Budget Bills (BB), Supplementary Budget Bills (SBB) and the National Audit Office's budget forecasts. SB=Budget adopted by the Riaksdag

When the forecasts shown above are compared with the outturns (see diagram 2), it becomes obvious that budgetary development depends greatly on economic cycles and that the trends have been underestimated in the forecasts. This may either be because the macroeconomic assessments on which the forecasts were based underestimated the momentum of new economic trends or that the revenue and expenditure models that were used, assuming that the macroeconomic picture was correct, were not capable of predicting the government deficit situation.

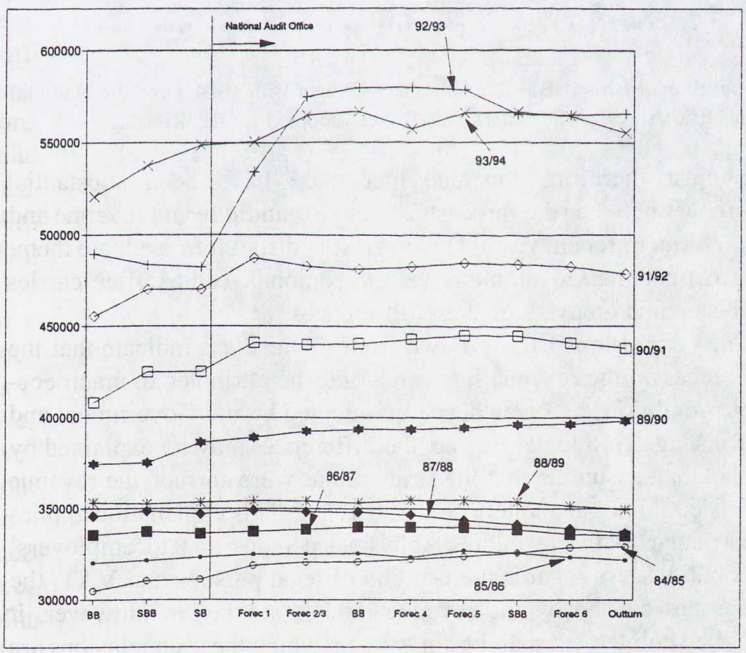
Diagram 2 Budget balance, excluding interests on government debt, 1983/84-1993/94, billion kronor



Source: the National Audit Office's budget forecasts.

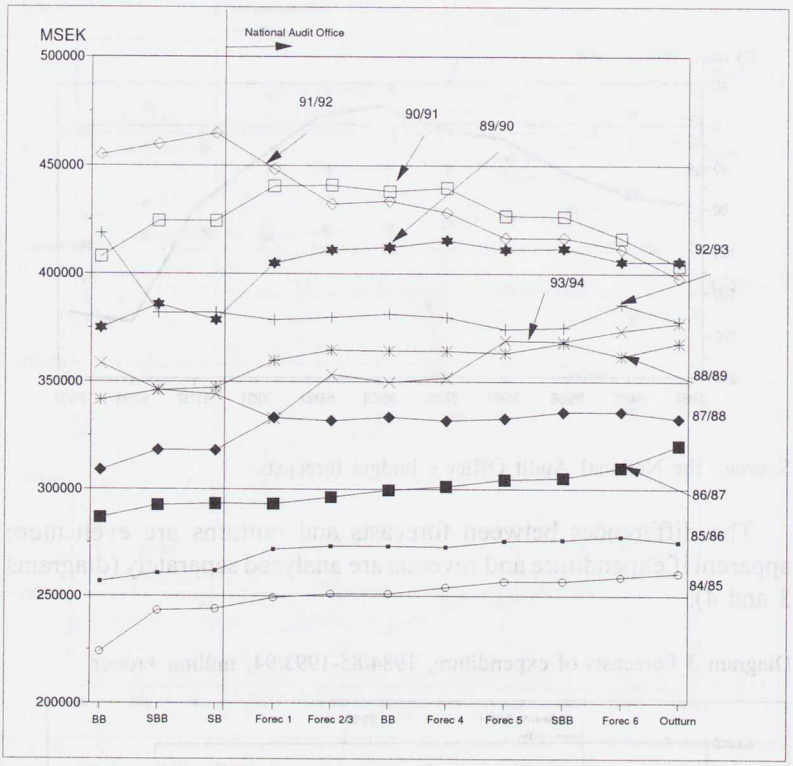
The differences between forecasts and outturns are even more apparent if expenditure and revenue are analysed separately (diagrams 3 and 4).

Diagram 3 Forecasts of expenditure, 1984/85-1993/94, million kronor



Source: Budget Bills (BB), Supplementary Budget Bills (SBB) and the National Audit Office's budget forecasts. SB=Budget adopted by the Riksdag

Diagram 4 Forecasts of revenue, 1984/85-1993/94, million kronor



Source: Budget Bills (BB), Supplementary Budget Bills (SBB) and the National Audit Office's budget forecasts. SB=Budget adopted by the Riksdag

I must therefore conclude that there have been substantial differences between the forecasts of both expenditure and revenue and the outturns in recent years. However, it is difficult to evaluate them, since neither the Government nor the National Audit Office carries out systematic analyses of these differences.

The conclusions I have drawn from my analysis indicate that the differences on the revenue side can largely be attributed to macroeconomic conditions and new decisions adopted by the Government and the Riksdag. To a lesser degree, the differences may be explained by the fact that, assuming that the assumptions were correct, the revenue models could not accurately predict revenue. This explanation applies in particular to the taxation of physical persons and to employers' contributions. As regards the taxation of legal persons and VAT, the differences caused by the revenue models are larger. However, it should be pointed out that the analyses on which these conclusions are based only relate to the fiscal year 1993/94 and that the changes in the

rules that came into operation during that fiscal year were substantial and could not be evaluated in a completely objective manner.

On the expenditure side it is not possible after the event to make an analysis of the differences between forecasts and outturns on the basis of the decisions adopted by the Government and the Riksdag, macroeconomic conditions and other errors in the forecasts. Expenditure consists of a great many different items, and as a rule only the responsible agency has access to the forecasting models. In absolute terms, the differences that are not attributable to new decisions mainly concern expenditure on infrastructure investment, labour market policy, immigration, housing interest subsidies and interest on government debt. However, for many appropriations the differences are rather large. There are several reasons for this. The circumstances under which the agencies operate are often such that it is difficult for them to make forecasts of expenditure. In addition, the rules, for example as regards housing interest subsidies, are difficult to reproduce in the forecast models. I have also observed that the data submitted by the agencies is not always of sufficiently high quality. In many cases, too, there are long delays before incorrect forecasts are corrected. Therefore it is difficult to use the budget forecasts as a control instrument in the budget process.

The main reason for the inaccuracy of the forecasts of expenditure is, in my view, the design of the budget process and the appropriation system. The fundamental problem here is that the budget is not sufficiently binding. Empirical studies of the EU's Member States have also shown that there is a connection between accurate budget forecasts and the design of the budget process. Countries with a relatively strict budget process have, according to this study, found it easier to forecast the budget outturn. My experience of study visits abroad and talks with experts from the International Monetary Fund (IMF) also supports this conclusion.

The design of the appropriation system is crucial in this context. In the case of draft appropriations, which are used, inter alia, for social security payments, there are no limits on expenditure as long as the purpose of the appropriation is attained. While it is true that overruns must be approved by the Government, in many cases it is even stated in the appropriation directions issued to the agency concerned before the start of the fiscal year that the appropriation may be exceeded. With such appropriation arrangements there is little incentive either for government agencies or ministries to produce accurate budget data and submit accurate budget forecasts. Unless the Ministry of Finance has access to very detailed information, which allows it to counterbalance the incentive to underbudget, expenditure is liable to be underestimated in the planning phase of the budget

process. There are many examples of reforms and projects where expenditure has turned out to be much higher than expected. In the case of preliminary appropriations, the incentive is not as great in the implementation phase, but there is a risk, on the other hand, of the agency overestimating expenditure instead. This makes the proposed appropriation for the following year appear smaller, while any savings appear larger.

In consequence, the planned distribution of resources is not translated into reality and the budget is not an effective instrument of control. One way of dealing with this problem is to increase the binding force of the budget. If overruns of appropriations are not permitted, which means that increased expenditure must be approved by the Riksdag, there will be a greater incentive for the government agencies and the ministries to ensure that the budget's appropriations are realistic. There would also be a stronger incentive to keep the budget outturn under continuous review and prepare budget forecasts to give early warning of sources of error, which would make it possible to plan and implement adjustments.

As regards limited extended appropriations, which are mainly used for investment purposes and which must not be exceeded, although they may be carried over to the next fiscal year, there should be little risk of expenditure being underestimated in the planning phase. There is in fact a tendency to overestimate expenditure. On the other hand, there is an obvious risk of overestimating expenditure in the implementation phase so as to ensure that the allocation of funds in next year's budget will be as high as possible. Reserves not used during the current fiscal year are automatically carried over to the next fiscal year. The same applies to frame appropriations, which are chiefly used for the agencies' administrative costs. The funds allocated under this type of appropriation can to some extent be carried over from one fiscal year to the next.

Proposals

I submit the following proposals:

- The Ministry of Finance should prepare its own estimates of revenue and present these to the Riksdag. The National Audit Office should be instructed to develop appropriate models. This would clarify the division of responsiblities between the Ministry of Finance and the National Audit Office.

- The role of budget forecasts should be to give early warning of differences between the budget and the outturn so as to enable corrective measures to be taken. As a means of integrating the budget forecasts into the budget process the Government should prepare its own budget forecast for the current fiscal year. The Ministry of Finance should make the forecasts of revenue. The line ministries should be entrusted with the task of making forecasts of expenditure with the help of the government agencies.

- Draft and limited extended appropriations should be abolished and replaced by final appropriations, which must not be exceeded or carried over to future years. Using of this type of appropriation would be the best way of ensuring the accuracy of budgets and budget forecasts. The objective of the ongoing improvement of the budget procedure should be to increase the binding force of the budget, e.g. by imposing expenditure limits.

- The National Audit Office should, in cooperation with the National Institute of Economic Research, make forecasts of central government revenue and expenditure independently of the Government and present these to the public in a concise and instructive form. The Government should explain in which respects its assessments differ from those of the National Audit Office and the National Institute of Economic Research. This would make it easier for the public to form an opinion about the Government's forecasts, which would in its turn increase confidence in these forecasts.

- The forms of cooperation that exist between the National Audit Office and the National Institute of Economic Research should be further developed by these agencies. Methods, time perspectives and presentations should also be reviewed. In my opinion, the procedure for collecting forecast data from the agencies should be formalized to a greater extent. This cooperation should be evaluated after three years to provide information for decisions on the future organisation.

- Both the Government, the National Audit Office and the National Institute of Economic Research should be better informed about the expenditure models used by the agencies.

- The revenue models need further improvement. Development work is especially necessary with respect to the models for VAT and income tax paid by legal persons. The models and calculations should also be carefully documented.

- Differences between forecasts and outturns should be analysed, explained and presented in a systematic manner, taking into account the following factors: financial decisions, macroeconomic conditions and other conditions. Such analyses also involve an analysis of the quality of the forecasts, as well as providing other valuable information.

- Systematic analyses of the differences between forecasts and outturns, for example on the basis of financial decisions, international developments etc., should also be carried out and presented with respect to macroeconomic assessments.

- The Government and the National Audit Office should endeavour to produce the best possible forecasts of the government borrowing requirement. For this purpose they should cooperate closely with the National Debt Office, which continuously monitors and makes forecasts of the borrowing requirement and government debt. If, as a result of the studies on the future budget process now in progress in the Government Office, it is considered desirable to further reduce the element of cash accounting in the budget, the payment systems used by central government should at the same time be improved so as to allow better monitoring and forecasts of liquidity and consequently of the borrowing requirement.

- The Government's long-term estimates of government revenue and expenditure should take the form of normative medium-term budgets instead of mere projections. A medium-term budget would be consistent with the Riksdag's new working methods. In future, the Government should give its views on the orientation of budget preparations in the Supplementary Budget Bill in April. This should be done in the light of an assessment of medium-term expenditure trends. A medium-term budget should be presented every time the Government submits proposals that have a bearing on the budget.

- The forecasts prepared by the National Audit Office and the National Institute of Economic Research should be adjusted to the new budget process. In my view, the National Audit Office's forecasts should be published four times a year in the form of statements of government revenue and expenditure. Moreover, the National Audit Office should be more independent in its presentation of estimates. The important thing is the public's need of readily understandable and instructive analyses of government finance.

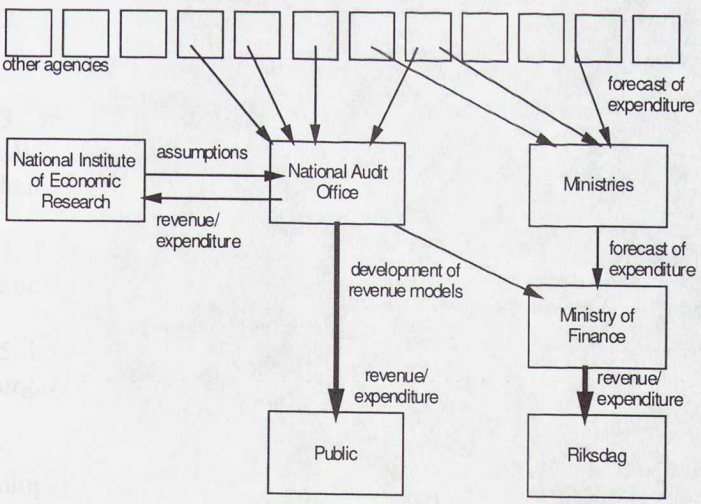
- For the purpose, inter alia, of facilitating the preparation of forecasts and analyses, the budget should be presented in a more transparent

manner. The principle should be to include in the budget all the factors that affect the government borrowing requirement, presented in gross terms. The appropriation estimates should be as up to date as possible. The item "additional net requirement", which includes the estimated budgetary effects of measures that are planned but have not yet been presented, should be reported at gross value and should only take account of the effects of planned supplementary budgets. When supplementary budgets are presented, the corresponding item under additional net requirement should also be accounted for.

- The budget outturn should be presented to the public on a quarterly basis. The National Audit Office should, for example in conjunction with audits, criticize agencies that do not submit information in the proper manner.

- The reporting of expenditure items under appropriations should be improved so as to permit a reliable real economic analysis of the budget and not only of government administration as a whole. These statements should be based on gross values. Information should be collected by means of questionnaires addressed to the agencies that do not automatically report expenditure items under appropriations in their accounts.

The main points in my proposals concerning the organisation of the forecasts are outlined in the diagram below:



Instruktionsförslag

Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket

dels att rubriken närmast före 3 § skall ha följande lydelse,

dels att 3 § och 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Särskilda uppgifter som rör redovisning	*Särskilda uppgifter som rör redovisning och prognoser*
3 §	
Verket skall särskilt 1. utveckla metoder för styrning och medelsförvaltning såsom verksamhetsplanering, budgetering, redovisning, resultatredovisning och resultatanalys,	
2. utveckla formerna för myndigheternas årsredovisningar och anslagsframställningar,	
3. se till att redovisningen och kassahållningen är ändamånsenliga såväl för de enskilda myndigheterna som för statsförvaltningen i sin helhet,	
4. företräda och kontrollera statsverkets checkräkning med anslutna konton samt det statliga betalningssystemet i övrigt,	
5. besluta om inordnande av myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen,	
6. ha hand om riksredovisningen,	6. ha hand om riksredovisningen och utarbeta statistik över statens finanser *med målet att ge snabb och rättvisande information om utfallet*

	av statens inkomster och utgifter,
7. göra prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter,	*7. göra goda och träffsäkra prognoser över statens inkomster och utgifter som i första hand skall tillgodose allmänhetens behov av information om den statsfinansiella utvecklingen,*
8. utarbeta statistik över statens finanser,	*8. ansvara för utveckling av modeller för inkomstprognoser som skall tillgodose verkets och Finansdepartementets behov av användarvänliga modeller med hög precision för såväl kort- som långsiktiga beräkningar,*

9. planera för redovisningen under krigsförhållanden,

10. tillhandahålla redovisningssystemet för statliga kreditgarantier,

11. ansvara för redovisningssystemet och vissa tillhörande stödsystem för statsförvaltningen,

12. betala ut löner och andra förmåner för de myndigheter som använder Riksrevisionsverkets personaladministrativa system,

13. utveckla metoder för myndigheternas konsekvensutredningar enligt 14 § verksförordningen (1987:1100) och följa tillämpningen.

Revisionsberättelser och rapporter

6 §

Verket skall varje år till regeringen lämna
1. revisionsberättelser över granskning av myndigheters redovisning senast en månad efter den dag myndigheten skall ha lämnat årsredovisning eller, om myndigheten lämnar redovisningen en senare dag, senast en månad efter den dagen,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2. en samlad bedömning av ekonomiadministrationen i staten och en redovisning av verkets iakttagelser vid revisionen samt såväl behov av som gjorda insatser för *förbättringar av ekonomi- och resultatstyrning* i statsförvaltningen,	2. en samlad bedömning av ekonomiadministrationen i staten och en redovisning av verkets iakttagelser vid revisionen samt såväl behov av som gjorda insatser för *att förbättra ekonomi- och resultatstyrningen* i statsförvaltningen,
3. beräkningar av statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår, avsedda som underlag för inkomstberäkningen i budgetpropositionen,	
4. reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår, avsedd som underlag för inkomstberäkningen i kompletteringspropositionen,	
5. prognoser över utfallet på statsbudgeten,	
6. redovisning av statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret,	3. redovisning av statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret,
7. realekonomisk statistik över statens finanser,	4. realekonomisk statistik över statens finanser,
8. registrering över myndigheterna inom den statliga redovisningsorganisationen,	5. registrering över myndigheterna inom den statliga redovisningsorganisationen,
9. en årsredovisning för staten.	6. en årsredovisning för staten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1996.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Utredning om beräkningar av statens inkomster och utgifter

Dir. 1994:40

Beslut vid regeringssammanträde den 19 maj 1994

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att se över och föreslå förbättringar i frågan om beräkningar och analyser av statens inkomster, uppföljning av statens utgifter samt budgetprognoser.

Bakgrund

Riksrevisionsverket (RRV) skall enligt sin instruktion (SFS 1988:80, ändrad senast 1993:99) göra två beräkningar per år avseende statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår som underlag för inkomstberäkningarna i budget- respektive kompletteringspropositionen.

RRV skall vidare regelbundet göra prognoser över utfallet av statsbudgeten och redovisa statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret.

RRV skall i samband med budgetprognoserna och enligt ett särskilt uppdrag även göra prognoser över statens lånebehov.

Utgångspunkter för uppdraget

För utformningen av den ekonomiska politiken är det av stor vikt att regering och riksdag har ett så korrekt och fullständigt underlag som möjligt för beräkningar och bedömningar av statens finanser såväl på kort sikt som lång sikt. Detta gäller prognoser av såväl statens inkomster som utgifter.

Det är angeläget att beräkningarna följs upp på ett sådant sätt att de kan tjäna som underlag för eventuella förändringar av den ekonomiska politiken.

De beräkningar och analyser som presenteras har stor betydelse också för andra intressenter. Det är därför angeläget att t.ex. statens upplåningsbehov kan redovisas på ett korrekt och lättöverskådligt sätt även för att underlätta bl.a. de finansiella marknadernas funktion.

Stora regelförändringar, såsom bl.a. skattereformens genomförande åren 1990 och 1991, har inneburit ökade krav på metodförbättringar vad avser inkomstberäkningarna. Behovet att kartlägga och analysera effekterna av förändringar i beteendemönstret hos skattskyldiga och betalningsmottagare har ökat.

Det finns, bl.a. mot denna bakgrund, behov av en översyn av inkomstberäkningar och budgetprognoser. Översynen bör innefatta både beräkningarnas precision och de analysmetoder som används i samband med redovisningen av bl.a. förändringarna mellan olika beräkningstillfällen.

Utöver den fortlöpande metodutveckling som sker inom ramen för RRV:s beräkningsarbete har RRV påbörjat ett arbete med att utveckla beräknings- och analysmodeller. I det arbetet ingår även att förbättra kvaliteten i de grunddata från bl.a. statliga myndigheter som RRV är beroende av för sina beräkningar. Det är angeläget att detta utvecklingsarbete drivs vidare. Samtidigt är informationsflödet när det gäller prognoser och beräkningar av olika slag mycket omfattande och inbegriper ett stort antal centrala producenter och användare. Det finns därför skäl att se över användarbehov och produktionsmetoder i ett vidare perspektiv för att effektivisera samverkan mellan informationslämnare och prognos- och statistikproducenter.

Uppdragets inriktning

En särskild utredare skall se över och föreslå förbättringar vad gäller beräkningar, analyser och prognoser av statens inkomster, uppföljning av statens utgifter och prognoser av statsbudgeten och statens lånebehov.

Utredaren skall även kartlägga olika användares behov av information och särskilt studera användarkraven med avseende på precision, detaljeringsgrad, tillförlitlighet och analys samt beräkna kostnaderna för att tillmötesgå kraven. Därefter skall utredaren studera i vilken mån nuvarande beräkningsförfarande motsvarar de skilda användarbehoven.

Utredaren skall därför särskilt studera följande:

- Antaganden. Möjligheterna att i större utsträckning utnyttja utfallsdata som en indikator för den ekonomiska utvecklingen bör prövas.
- Prognosmetoder. Felkällor i prognoserna bör kartläggas. Förslag till förbättringar bör tas fram.
- Informationsinsamling. Informationsinsamlingen och samarbetet mellan berörda myndigheter bör studeras.
- Presentation och analys. Förslag till hur presentation och analys av beräkningsresultaten kan förbättras bör lämnas.
- Förslag till utformning av en löpande kvalitetsredovisning bör tas fram.

Utredaren bör också utreda och föreslå områden inom prognosverksamheten där ett utökat samarbete mellan RRV och Riksgäldskontoret, Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Riksskatteverket bör övervägas.

De olika verksamheterna som omfattas av i utredningsuppdraget är följande:

Inkomstberäkningarna

Beträffande inkomstberäkningarna skall utredaren se över beräkningarna och prognosmetoderna och särskilt studera beräkningarnas precision och tillförlitlighet. Utredaren skall även bedöma kvaliteten på grunddata och ange hur de i förekommande fall kan förbättras. Utredaren skall även se över de analyser som görs samt de metoder för att bl.a. förklara avvikelser mellan olika beräkningar som nyttjas.

Utgiftsuppföljning

Utredaren skall se över hur den löpande uppföljningen av utgifterna sker och hur denna används i analyserna av den statsfinansiella utvecklingen.

Utredaren skall även analysera metoderna för utgiftsfördelningen inom t.ex. realekonomiska områden och ändamål. Utredaren skall även lämna förslag om hur statsmakternas löpande utgiftsuppföljning kan utvecklas.

Inom Finansdepartementet pågår ett utvecklingsarbete rörande en förbättrad styrning, budgetering och redovisning av statens finanser

och verksamheten. Utredaren bör fortlöpande hålla sig informerad om arbetet i de delar som har beröring med föreliggande uppdrag.

Budgetprognoserna

Utredaren skall se över arbetet med budgetprognoserna (inklusive beräkning av statens lånebehov) samt i förekommande fall föreslå förbättringar i prognosmetoder, beräkningsförfaranden och kvalitet i grunddata.

Det är angeläget att prognoser och bedömningar är väl sammanlänkade med bedömningen av den ekonomiska utvecklingen.

För samtliga delar gäller därför att utredaren skall studera hur de beräkningar som RRV gör för de olika utgiftsanslagen och inkomsttitlarna kan kopplas till den makroekonomiska bedömning som görs bl.a. av Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet. I detta ingår att värdera både metoder och kompetens för en sådan koppling. En av de frågor som skall analyseras är hur dessa utfall skall kunna utgöra en snabb indikator på eventuella förändringar i den ekonomiska utvecklingen. Vidare skall kraven på och formerna för samarbetet mellan RRV och de uppgiftslämnande myndigheterna studeras.

Utredaren skall redovisa sina slutsatser och analyser samt lämna förslag till förändringar och förbättringar av beräkningarna och analyserna.

Utredaren skall som kunskapsgrund för sitt arbete bl.a. inhämta erfarenheter från motsvarande verksamheter i andra jämförbara länder.

Utredningsarbetet

Utredaren skall bedriva sitt arbete i nära samarbete med RRV. Vidare skall utredaren samråda med Konjunkturinstitutet och Riksgäldskontoret. Arbetet bör bedrivas i kontakt med Riksskatteverket, Riksförsäkringsverket, andra myndigheter samt Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet vars uppgiftslämnande är av stor betydelse för nu aktuella beräkningar och prognoser samt med vissa expertfunktioner inom Finansdepartementet.

Utredaren skall beakta de särskilda krav som ett eventuellt svenskt medlemskap i EU kan komma att ställa.

Utredaren skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Vidare skall utredaren beakta regeringens kommande uppdrag till RRV att utreda förutsättningarna för RRV att ta över arbetet med de långsiktiga konsekvenskalkylerna (LK).

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

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 mars 1995.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Utredaren har biträtts av ett sekretariatet och av en expertgrupp med representanter för Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet (KI), Riksskatteverket (RSV) och Riksdagens finansutskott samt en sakkunnig från RRV. Utredningen har haft ett tiotal möten. Till utredningens hjälp bildades även en undergrupp för att diskutera finansstatistiken bestående av representanter från Statistiska centralbyråns nationalräkenskaper (NR), KI, RRV och Finansdepartementet.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med RRV. RRV har bl.a. på mitt uppdrag utfört och sammanställt analyser av senare års prognoser. RRV har också beretts tillfälle att granska och lämna synpunkter på betänkandet.

I enlighet med direktiven har jag tagit kontakt med och informerat vissa viktiga användargrupper om syftet med utredningen och dess inriktning. Sålunda har sammanträden och informationsutbyten förekommit med representanter för bl.a. Landstingsförbundet, Kommunförbundet, Riksbanken, Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket. Jag har samrått med Konjunkturinstitutet och Riksgäldskontoret. Jag har även diskuterat dessa frågor med ekonomer på affärsbanker och fondkommissionärsfirmor.

Jag har också tagit kontakt med ett större industriföretag i syfte att studera budget- och prognosverksamheten.

Jag har även haft kontakt med andra utredningar med anknytning till området, t.ex. Skattebetalningsutredningen och Finansdepartementets projektgrupp för utveckling av statsbudgeten.

I direktiven anges att utredningen bör inhämta information från motsvarande verksamhet i jämförbara länder. Under två resor under hösten 1994 besökte jag därför finansdepartementen i Nederländerna, Storbritannien, Irland, Danmark, Norge och Finland.

Jag har även haft utförliga samtal med experter i dessa frågor från Internationella Valutafonden (IMF) på besök i Stockholm.

Erfarenheterna av resorna och av samtalen med experterna från IMF redovisas explicit i betänkandet. De övriga kontakterna, med bl.a. olika användare av statsfinansiell information, har också varit en

viktig del av utredningsarbetet. De synpunkter som jag därvidlag har erhållit utgör en del av det samlade utredningsunderlag som ligger till grund för mina överväganden och förslag.

1.3 Utredningens närmare inriktning och avgränsningar

Budgetprognosutredningen (BPU) har fokuserat sitt intresse på RRV:s inkomstberäkningar och budgetprognoser (inkl lånebehovsprognoser). Budgetprognoserna kan dock inte analyseras fristående från de prognoser som Finansdepartementet och fackdepartementen gör över utgiftsutvecklingen. Även dessa prognoser måste därför ingå i utredningsuppdraget.

Översyn av RRV:s inkomst- och utgiftsuppföljning ingår också i uppdraget. I detta ingår t.ex. att se över underlaget RRV lämnar till nationalräkenskaperna (NR).

BPU lämnar också vissa synpunkter på de långsiktiga konsekvenskalkylerna (LK) och ansvaret för dessa.

BPU har däremot inte närmare studerat arbetet med att ta fram den makroekonomiska bild som utgör utgångspunkt för arbetet med inkomstberäkningarna och budgetprognoserna. Inte heller har BPU gått igenom de statsfinansiella prognoser som Konjunkturinstitutet (KI), Finansdepartementets ekonomiska avdelning eller Riksgäldskontoret gör i annan utsträckning än vad som eventuellt kan krävas för jämförelsens skull.

Betänkandet innehåller först en relativt fyllig övervägandedel med de olika förslagen. I de följande avsnitten redovisas genomgångar av de olika utredningsområdena. Dessa avsnitt utgör underlag för mina överväganden och förslag.

2 Överväganden och förslag

2.1 Utgångspunkter

Statsbudgeten beslutas av riksdagen på förslag av regeringen och är en plan över statens inkomster och utgifter under det kommande budgetåret. Inkomsterna är uppdelade på inkomsttitlar som representerar olika slag av skatter och andra inkomster. Utgifterna är uppdelade på olika anslag. Riksdagens beslut om anslag innebär att regeringen bemyndigas att använda medlen till det av riksdagen angivna ändamålet. Statsbudgeten anger således omfattningen och inriktningen av den statliga verksamheten såväl på aggregerad som på detaljerad nivå. I statsbudgeten anges vidare hur verksamheten skall finansieras och storleken av lånebehovet.

Budgetprocessens olika delar består av planering, genomförande, uppföljning och utvärdering. Regeringens mål för den statliga verksamheten är utgångspunkten i regeringskansliets och myndigheternas planeringsarbete som bl.a. resulterar i en budgetproposition med förslag till statsbudget för det kommande budgetåret. Den av riksdagen antagna statsbudgeten utgör slutfasen i planeringsskedet. Därefter skall verksamheten genomföras i enlighet med den beslutade inriktningen. Budgetprognoser används i uppföljningen för att på ett tidigt stadium identifiera budgetavvikelser så att korrigerande åtgärder kan vidtas. Slutligen utvärderas verksamheten och dess måluppfyllelse, varvid avvikelserna mellan budgeten och utfallet analyseras och förklaras.

Statsbudgeten styr inte enbart den statliga verksamheten utan den påverkar i hög utsträckning också stora delar av den övriga inhemska ekonomin. Statsbudgeten påverkar, och påverkas av, bl.a. tillväxt, sysselsättning och inflation. Regering och riksdag har således även av detta skäl anledning att noga följa att den statsfinansiella utvecklingen följer uppgjorda budgetar.

Riksrevisionsverket (RRV) har en viktig roll i denna process. Enligt sin instruktion skall RRV till regeringen överlämna två beräkningar per år avseende statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår. Dessa utgör underlag för regeringens inkomstberäkningar i budget- och kompletteringspropositionen. RRV gör även vid andra tillfällen inkomstberäkningar till Finansdepartementet. RRV beräknar inkomsterna utifrån Finansdepartementets makroekonomiska

förutsättningar (antaganden). RRV diskuterar vidare budgeteffekterna av nya skatteregler med Finansdepartementet. Regeringen gör på egen hand beräkningarna av statsbudgetens utgifter för nästkommande budgetår. När statsbudgeten är fastställd av riksdagen är det RRV:s uppgift att regelbundet göra prognoser över utfallet av statsbudgeten. Utgiftsberäkningarna görs med hjälp av enkäter till de större myndigheterna. RRV skall i samband med budgetprognoserna även göra prognoser över statens lånebehov. Det åligger vidare RRV att redovisa statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret samt ansvara för den realekonomiska statistiken över statens finanser.

Detta är i korthet den institutionella bakgrund mot vilken mina förslag skall ses. Enligt direktiven skall jag se över och föreslå förbättringar avseende beräkningar och analyser av statens inkomster, uppföljning av statens utgifter samt budgetprognoser. Uppdraget omfattar främst RRV:s inkomstberäkningar, budgetprognoser, utfallsredovisning samt finansstatistik. Med anledning av att regeringen överväger att låta RRV utreda förutsättningarna för verket att ta över arbetet med de långsiktiga konsekvenskalkylerna har jag valt att också behandla dessa beräkningar. De långsiktiga konsekvenskalkylerna kan ses som en naturlig förlängning av de mer kortsiktiga prognoser över statens inkomster och utgifter som görs av regeringen och RRV.

Jag kan i enlighet med uppdraget även ta upp andra frågor som är av intresse i sammanhanget.

Mot bakgrund av statsbudgetens centrala roll i budgetprocessen och den ekonomiska politiken i stort är det av stor vikt att regering och riksdag har ett så korrekt och fullständigt underlag som möjligt av såväl det aktuella läget, i form av redovisat utfall, som utvecklingen av statens inkomster och utgifter. Detta behov har förstärkts till följd av landets allvarliga statsfinansiella situation som medfört att stabilisering av statsskulden fått högsta ekonomiskpolitiska prioritet. Riksdagen har sålunda angett som mål att statsskulden i förhållande till BNP skall stabiliseras till år 1998.

Mitt grundläggande synsätt är att prognoserna över statens inkomster och utgifter främst syftar till att utgöra beslutsunderlag för regering och riksdag. Med prognoserna som underlag skall regering och riksdag dels kunna besluta om budgetar för den statliga verksamheten och om skatter och andra inkomster, dels bedöma om utvecklingen fortskrider enligt den planerade inriktningen eller om avvikelser föreligger som kräver att korrigerande åtgärder behöver vidtas för att den önskade utvecklingen skall kunna uppnås.

Det finns även andra intressenter som har behov av att nära följa den statsfinansiella utvecklingen. Riksgäldskontoret behöver prognoser över lånebehovet för att kunna planera upplåningen. Riksbankens

penning- och valutapolitik utformas bl.a. utifrån den förväntade utvecklingen av statens lånebehov och dess effekter på ekonomin. Till följd av medlemskapet i den Europeiska Unionen har Sverige också förbundit sig att uppfylla de s.k. konvergenskraven uppställda i Maastricht-avtalet. Detta avtal innebär bl.a. att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande högst får uppgå till 3 procent av BNP och att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld högst får uppgå till 60 procent av BNP. Regeringen skall regelbundet redovisa utfallet och den senaste bedömningen av utvecklingen av dessa variabler till den Europeiska Unionen. Så länge kraven i avtalet inte är uppfyllda skall regeringen lämna en plan för hur och när målen skall kunna uppnås.

Den statsfinansiella utvecklingen följs vidare noggrant av ekonomiska bedömare inom och utom landet till följd av statsbudgetens effekt på den reala och finansiella ekonomiska utvecklingen. Statsfinansernas utveckling följs även uppmärksamt av statens långivare, såväl inom landet som utomlands.

Det är viktigt att den externa presentationen av statens finanser är överskådlig och pedagogisk. Av stor betydelse är också att prognoserna är trovärdiga, dvs. uppfattas som rättvisande bedömningar av den statsfinansiella utvecklingen. Regeringens budgetförslag är en central del av regeringens ekonomiska politik. Om prognoserna i budgetförslaget inte är trovärdiga minskar förtroendet för hela den ekonomiska politiken. Det innebär i sin tur minskad tilltro från allmänhetens sida till att politiken kommer att fortskrida enligt planerna uppgjorda av regering och riksdag. Den ökade osäkerhet ett försvagat förtroende skulle medföra försvårar bl.a. hushållens och företagens investerings- och sparbeslut och är därmed till skada för den ekonomiska utvecklingen.

2.2 Nuvarande organisation av inkomstberäkningarna

Jag konstaterar i kapitel 5 att RRV:s inkomstberäkningar tas fram i ett komplicerat och omfattande samspel mellan olika myndigheter och organisationer. De viktigaste sambanden är mellan Riksskatteverket (RSV) som överlämnar utfall, RRV som inkomstberäknare och regeringen respektive Konjunkturinstitutet (KI) som användare av dessa prognoser. Regeringen och KI förser å andra sidan RRV med bedömningar (antaganden) om den ekonomiska utvecklingen. Därutöver förekommer många andra kontakter med myndigheter och departement men de ovan angivna sambanden är de mest frekventa i RRV:s prognosarbete.

RSV tillhandahåller löpande rapporter över skatteuppbörden, som t.ex. månadsvis rapportering av inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, moms och punktskatter. Dessutom förser RSV RRV med uppgifter om taxeringsutfall ur skattedatabasen för ett urval av fysiska och juridiska personer. Därutöver utnyttjar RRV den redovisning skattemyndigheterna gör i riksredovisningen, dvs. statens centrala redovisningssystem. Kontakterna mellan handläggare på RRV respektive RSV och skattemyndigheterna är omfattande dels när det gäller utveckling av nya databaser, dels för att analysera och förklara utfallen.

Förhållandet mellan RRV och RSV är ovanligt såtillvida att ansvaret för prognoserna är skilt från RSV:s ansvar för uppbördsverksamheten. RSV har inte strävat efter att bygga upp en egen kompetens för att prognosticera skatteinkomster. Verket har också till helt nyligen valt att endast översiktligt analysera statistiken över det samlade skatteutfallet. RSV har därför enbart levererat utfallsdata till RRV för vidare analys. Riksskatteverket har emellertid på senare tid lagt ökad vikt vid analyser av uppbördsstatistiken. Detta sammanhänger bl.a. med RSV:s strävan att bedöma effekterna av kontrollinsatserna samt med utvecklingen av resultatuppföljningen för verksamheten. Det har i detta sammanhang blivit nödvändigt att i ökad utsträckning analysera utfallen av skatteuppbörden.

Finansdepartementet och RRV har ett mycket nära samarbete. Förutom de officiella och instruktionsenliga beräkningarna av statsbudgetens inkomster gör tjänstemän vid RRV även löpande beräkningar av inkomsterna mellan de officiella beräkningstillfällena (s.k. underhandsberäkningar). För dessa beräkningar anställs berörda tjänstemän på RRV av Finansdepartementet och blir således tillfälligt departementstjänstemän. Samma tillvägagångssätt används för Finansdepartementets långsiktsberäkningar. Finansdepartementets budgetavdelning är den huvudsakliga mottagaren av inkomstberäkningarna, såväl vad gäller de officiella beräkningarna som underhandsberäkningarna. Den ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet utnyttjar också beräkningarna som underlag för prognoser över statens inkomster i nationalbudgeten. RRV:s inkomstberäkningar baseras i sin tur på makroekonomiska bedömningar framtagna av den ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.

RRV:s beräkningar och modellarbete sker i nära samarbete med den skatteekonomiska enheten på Finansdepartementets skatteavdelning. Skatteekonomiska enheten har bl.a. till uppgift att beräkna de ekonomiska effekterna av ändrade skatteregler. I detta arbete utnyttjar enheten, såvitt gäller beskattningen av förvärvsinkomster, självständigt bl.a. RRV:s modell för fysiska personers skatt. Andra

skatteffekter beräknas av skatteekonomiska enheten i mindre kalkylprogram skapade för det aktuella behovet. Resultatet av dessa beräkningar kan också komma att infogas i RRV:s inkomstberäkningar i de fall verket inte haft möjlighet att komplettera de egna modellerna med de nya reglerna.

Vid sidan av Finansdepartementet är KI den primära användaren av RRV:s inkomstberäkningar. RRV gör särskilda inkomstberäkningar till KI i enlighet med KI:s makroekonomiska bedömningar. KI bistår även RRV med vissa analyser och bedömningar som ingår i inkomstberäkningsmodellerna.

Inkomstberäkningarna för innevarande budgetår är vidare en viktig del av RRV:s budgetprognoser.

Förutom dessa kontakter finns det många andra kontaktytor. Bland myndigheterna kan nämnas Riksförsäkringsverket (RFV) som gör egna prognoser för socialförsäkringsavgifterna och som också överlämnar dessa beräkningar till RRV. RRV har även löpande kontakt med prognosansvariga på Socialdepartementet när det gäller utgifter som finansieras av socialförsäkringsavgifterna. RRV:s kontakter med tullverket är omfattande när det gäller importmoms och tull. Andra myndigheter och affärsverk med ansvar för inkomster kontaktas i allmänhet två gånger per år.

Kommunsektorn är en intressent som följer inkomstberäkningarna främst för att få en uppfattning om den egna sektorns inkomster följande år. Detta har blivit aktuellt i och med övergången till en ny modell för utbetalning av kommunalskatter. RRV har till uppgift att varje år senast den 15 augusti preliminärt beräkna och senast den 20 december fastställa uppräkningsfaktorer för utbetalning av kommunalskatt till kommunerna följande år. De beräkningar som ligger bakom beslutet om uppräkningsfaktor för kommunalskatten framkommer som en del av inkomstberäkningarna, vilka i sin tur baseras på regeringens antaganden om den ekonomiska utvecklingen.

2.3 En ny organisation av inkomstberäkningarna

Mitt förslag: Finansdepartementet gör egna inkomstberäkningar och presenterar dessa för riksdagen. RRV svarar för modellutveckling och inriktar sina inkomstberäkningar främst på allmänhetens behov av oberoende och kvalificerade inkomstprognoser. Förslaget innebär att Finansdepartementet behöver en resursförstärkning på uppskattningsvis fyra handläggare.

Nuvarande organisation för inkomstberäkningarna är komplicerad och inrymmer, som framgått, kontakter mellan många olika institutioner och myndigheter. Jag har dock funnit att mängden dubbelarbete är förhållandevis begränsat. Beräkningarna av olika inkomsttitlar är också konsistenta, dvs. de grundas på en gemensam bild av den ekonomiska utvecklingen. Ur detta perspektiv kan organisationen således inte betraktas som ineffektiv. Problemet är i stället att ansvarsfördelningen mellan Finansdepartementet och RRV är oklar. RRV:s inkomstberäkningar är formellt sett gjorda av en oberoende myndighet. I praktiken är beräkningarna emellertid resultatet av ett omfattande samarbete med Finansdepartementet.

Jag anser att Finansdepartementets behov av inkomstprognoser bör tillgodoses inom den egna organisationen. Genom att beräkningarna görs nära användarna och nära bedömningarna av den ekonomiska utvecklingen skapas de bästa förutsättningarna för hög kvalitet i inkomstprognoserna. Jag har fått stöd för denna ståndpunkt vid mina samtal med experter från IMF och vid mina besök i utlandet. Regeringens ansvar för inkomstberäkningarna gentemot mottagarna av prognoserna, riksdagen och allmänheten, blir också tydligare med denna lösning.

Regeringen bör således på egen hand beräkna statsbudgetens inkomster och redovisa resultaten för riksdagen. Därmed bortfaller regeringens behov av RRV:s inkomstprognoser, såväl vad avser de officiella beräkningarna som underhandsberäkningarna. Frågan är då om det finns skäl att ha kvar RRV:s officiella inkomstberäkningar. Jag anser att det finns ett värde i att ha tillgång till inkomstprognoser som görs fristående från regeringen. Oberoendet bör gälla såväl antaganden som effekterna av ändrade skatteregler. En fristående myndighet kan granska regeringens beräkningar och löpande redovisa alternativa resultat. Existensen av oberoende och kvalificerade alternativa beräkningar av statsinkomsterna ökar möjligheterna för utomstående intressenter att bedöma regeringens beräkningar. Detta bör stärka trovärdigheten i regeringens prognoser. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 2.7.

Jag ser två huvudalternativ för organisationen av inkomstprognoserna. Alternativet som innebär minst förändring i förhållande till nuläget är att Finansdepartementet ges ökad kompetens att självständigt beräkna statsinkomsterna (alternativ I). RRV skulle ansvara för prognosmodellerna, utveckla dessa och ansvara för den löpande uppdateringen av modellerna när nya utfall kommer. RRV, eller de verksamhetsansvariga myndigheterna, skulle ansvara för prognoser för de mindre inkomsttitlarna. RRV:s löpande prognosarbete skulle med denna lösning främst inriktas på att tillgodose KI:s och andra intressenters, bl.a. riksdagens och finansmarknadernas, behov av oberoende inkomstberäkningar.

Fördelarna med detta alternativ är att Finansdepartementet med relativt små resursförstärkningar på egen hand kan beräkna inkomsterna och att man har en reell möjlighet att få till stånd helt oberoende beräkningar av statens inkomster från RRV:s sida. Nackdelarna är de totalt sett ökade resurser denna lösning kräver. Alternativ I förutsätter också en gemensam syn på modellutveckling och modellkonstruktion. Det är inte osannolikt att Finansdepartementet gradvis kommer att förändra och utveckla vissa av modellerna på egen hand. Vinsterna av ett gemensamt utvecklingsarbete minskar därvidlag. När det gäller utvecklingen av större och mer komplicerade modeller ställer dock de stora resursinsatser det då blir frågan om automatiskt krav på en samordnad utvecklingsinsats.

Ett annat alternativ (alternativ II) skulle innebära större förändringar i förhållande till dagsläget. Finansdepartementet skulle enligt detta alternativ få såväl modell- som beräkningsansvar för de största inkomstslagen. För mindre centrala inkomstslag gör den verksamhetsansvariga myndigheten prognoser. KI:s behov av inkomstberäkningar tillgodoses genom att institutet ges möjlighet att använda Finansdepartementets modeller.

Fördelarna med alternativ II är att de samlade resurserna för inkomstberäkningarna läggs på den institution, Finansdepartementet, som kontinuerligt har mycket stor användning för prognoserna. Denna lösning skapar därför goda förutsättningar för prognosernas utveckling i samklang med huvudavnämarens krav. Lösningen ställer inte heller större krav på ökade resurser. Detta är också det vanliga sättet i andra länder att organisera framtagandet av inkomstprognoser. Efter samtal med experter från IMF kan jag också konstatera att detta är den modell som de anser skapar de bästa betingelserna för bra prognoser.

Nackdelen med alternativ II är dock att man inte får till stånd en mer oberoende inkomstprognos än genom KI:s beräkningar med egna antaganden. KI kan knappast tilldelas rollen att i detalj granska modellernas uppbyggnad och antagandena om regelförändringars effekter.

Mot denna bakgrund förordar jag därför det första alternativet (alternativ I) där Finansdepartementet ges ansvar att å regeringens vägnar svara för inkomstberäkningarna till riksdagen. RRV svarar för modellutveckling och inriktar sina egna prognoser på olika intressenters och den breda allmänhetens behov av oberoende och kvalificerade inkomstberäkningar. Finansdepartementet behöver en resursförstärkning på uppskattningsvis fyra handläggare. Förutom ökad kompetens på Finansdepartementet kräver denna lösning också utökad kompetens inom RRV för att självständigt göra bedömningar av nya skatters effekter. Mot bakgrund av att underhandsberäkningarna samtidigt bortfaller för RRV gör jag bedömningen att verket kan klara av denna uppgift inom ramen för de nuvarande resurserna.

Jag har också övervägt andra alternativ för organisationen av modellutvecklingen och de gentemot regeringen oberoende inkomstberäkningarna. En lösning där ansvaret för prognoserna ligger på RSV har fördelen att kunskapen om skatte- och uppbördssystemet och om utfallen för de största inkomstslagen lättare skulle kunna integreras med prognoserna. Jag gör dock bedömningen att de arbetsuppgifter det här är frågan om, omfattande modellutveckling och presentationer och analyser av inkomsterna gentemot allmänheten, inte utan betydande svårigheter kan fås att passa in i RSV:s verksamhet. RSV har inte heller verksamhetsansvaret för samtliga skatter. Jag förordar därför inte att RSV ges ansvar för inkomstprognoserna. Däremot anser jag att RSV:s roll när det gäller utfallsanalyser av uppbörden bör stärkas.

Ett organisationsalternativ som skulle uppfylla kravet på samband med bedömningen av den allmänna ekonomiska utvecklingen vore att lägga prognosansvaret på KI. På KI finns en miljö med vana att arbeta med modeller som skulle vara fruktbar för den fortsatta utvecklingen av prognosmetoderna. Mot denna lösning talar dock att KI utifrån sitt eget perspektiv främst är inriktat på att analysera den makroekonomiska utvecklingen och i detta sammanhang därför främst är intresserat av de stora skatteflödena. Inkomstprognoserna kräver emellertid också stor kännedom om detaljer i skattelagstiftningen, uppbördsteknik och redovisningsregler. Att bygga upp en kompetens i dessa frågor på KI vore att utveckla en verksamhet utanför institutets egentliga verksamhetsidé och är därför, enligt min uppfattning, mindre lämplig.

RRV har varken verksamhetsansvar inom skatteområdet eller kompetens att göra makroekonomiska bedömningar. För RRV talar i stället verkets långa erfarenhet inom området och tillgången till den samlade redovisningen av statsbudgetens inkomster. Riksredovisningen kan komma att få en stor betydelse för prognoserna om kvaliteten i

utfallsredovisningen förbättras. Redan i dagsläget har dock utfallen stor betydelse för de kortsiktiga inkomstprognoserna.

Sammanfattningsvis kan jag inte finna tillräckligt starka skäl som talar för att flytta över ansvaret för modellutveckling och de gentemot regeringen oberoende inkomstprognoserna från RRV till RSV eller KI. Jag föreslår därför att RRV ges denna uppgift på inkomstsidan. Jag har då även vägt in vad jag under avsnitt 2.7 kommer att föreslå om RRV:s roll när det gäller prognoser över statens utgifter.

2.4 Nuvarande organisation av budgetprognoserna

Jag har tidigare konstaterat att budgetprognoser är en viktig del av budgetprocessen. Budgetprognosernas roll bör vara att på ett tidigt stadium identifiera budgetavvikelser så att korrigerande åtgärder kan vidtas. Arbetet med budgetprognoser är i jämförbara länder (se kapitel 9) organiserat så att fackdepartementen med hjälp av myndigheterna lämnar prognoser till finansdepartementet som tillsammans med berörda departement diskuterar konsekvenserna av eventuella budgetavvikelser. I Sverige har regeringen överlåtit till RRV att sammanställa budgetprognoser med hjälp av information direkt från myndigheterna. Fackdepartementens roll i sammanhanget är starkt begränsad. Budgetprocessen i Sverige är också sådan att några åtgärder från regeringens sida med anledning av budgetprognosernas resultat i allmänhet inte vidtas vad gäller utgifterna under löpande budgetår. Budgetprognoserna för innevarande budgetår har därmed kommit att få en mindre central roll i budgetprocessen i Sverige än i många andra länder (se kapitel 9).

RRV publicerar fem budgetprognoser per budgetår. Vid de två sista tillfällena förlängs prognosperspektivet till att avse hela kalenderåret. Budgetprognoserna innehåller dels uppgifter om utfall för budgetårets gångna månader, dels prognoser för de återstående månaderna. Budgetprognoserna kompletteras med uppgifter om Riksgäldskontorets utlåning utanför statsbudgeten så att en prognos för statens lånebehov erhålls.

Inkomstberäkningen i budgetprognosen utgörs i allmänhet av den senaste underhandsberäkningen (se avsnitt 2.2) till Finansdepartementet. För merparten av statsbudgetens utgiftssida lämnar ett 30-tal prognosmyndigheter regelbundet utfalls- och prognosuppgifter. Därutöver har RRV vid behov kontakter med ytterligare ett 10-tal myndigheter. Prognoserna från myndigheterna granskas och rimlighetsbedöms av RRV. Bedömningarna försvåras dock för närvarande av den ojämna kvaliteten på månadsutfallen bl.a. på grund av nyligen genomförda och pågående systemförändringar. Ett annat

förhållande som begränsar RRV:s möjligheter att bedöma rimligheten i uppgifterna är att verket inte har fullständig kunskap om de metoder och modeller som myndigheterna använder för att beräkna utgifterna.

Budgetprognoserna grundar sig på formellt sett fattade beslut och lagda propositioner från statsmakternas sida. Prognoserna anteciperar inte "troliga" beslut även om sådana till följd av t.ex. politiska uttalanden kan anses sannolika. I enlighet med hur statsbudgeten och förslagen till statsbudget är uppställda presenteras dock i budgetprognoserna posten Tillkommande utgiftsbehov, netto (TUBen). Finansdepartementet svarar för beräkningen av denna post som innefattar budgetkonsekvenserna av planerade men ännu inte offentliggjorda åtgärder. Förekomsten av denna post leder till att budgetprognoserna inte kan ses som en strikt konsekvenskalkyl av redan fattade beslut även om RRV:s och myndigheternas del av prognosen har denna inriktning.

2.5 Budgetprognosernas kvalitet och samband med budgetprocessen

Mitt förslag: Anslagstyperna förslagsanslag och reservationsanslag bör avskaffas och ersättas med obetecknade anslag. Denna anslagstyp skapar enligt min mening de bästa förutsättningarna för att såväl korrekta budgetar ställs upp som att rättvisande budgetprognoser lämnas. Förutsättningarna för långsiktig utgiftskontroll förbättras också. Jag anser också att det utvecklingsarbete som för närvarande bedrivs inom regeringskansliet betingat av riksdagens nya arbetssätt bl.a. bör ha som målsättning att åstadkomma en ökad bindning i statsbudgeten genom t.ex. utgiftsramar.

Utifrån den genomgång av utgiftsprognoserna som jag redogör för i kapitel 6 kan jag konstatera att de stora prognosavvikelserna i RRV:s budgetprognoser kan hänföras till flera olika orsaker. Omständigheterna under vilka myndigheternas verksamhet bedrivs är många gånger sådana att det är svårt att göra prognoser på utfallet av anslagsbelastningen. Till detta kommer att regelsystemen i vissa fall, t.ex. när det gäller räntebidragen, är svåra att återskapa i prognosmodellerna. Jag kan också konstatera att underlaget från myndigheterna inte alltid har haft tillräckligt hög kvalitet. Det dröjer också i många fall länge innan felaktiga prognoser rättas till. Det är därför svårt att använda budgetprognoserna som ett styrinstrument i budgetprocessen.

En del av dessa problem kan lösas med tätare kontakter mellan RRV och myndigheterna. Jag återkommer till denna typ av åtgärder i avsnitt 2.7. De åtgärder som där anges är emellertid inte tillräckliga. Huvudorsaken till den dåliga precisionen i utgiftsprognoserna står, enligt min mening, att finna i utformningen av budgetprocessen och anslagssystemen. Det grundläggande problemet därvidlag är att budgeten inte är tillräckligt bindande. Empiriska studier avseende EU-länderna har också påvisat att det föreligger ett samband mellan precisionen i budgetprognoserna och budgetprocessens utformning. Länder med en förhållandevis strikt budgetprocess har enligt denna studie lättare kunnat prognosticera budgetutfallet.[1] Mina erfarenheter från studiebesök i utlandet och samtal med IMF stödjer också denna slutsats.

Anslagskonstruktionerna har stor betydelse i detta sammanhang. På förslagsanslag, som bl.a. används för transfereringar, kan utgifterna bli hur stora som helst om bara ändamålet med anslaget är uppfyllt. Överskridanden skall visserligen godkännas av regeringen men i många fall medger regeringen att anslaget får överskridas redan i regleringsbrevet till den ansvariga myndigheten, dvs. innan budgetåret har börjat. Med en sådan anslagskonstruktion är incitamenten att ta fram underlag för en korrekt budget och lämna rättvisande budgetprognoser begränsade för såväl myndigheter som fackdepartement. Om inte Finansdepartementet besitter mycket stora detaljkunskaper och därmed har möjlighet att motverka och balansera incitamenten till underbudgetering finns det stora risker för att utgifterna underskattas i budgetprocessens planeringsfas. Det finns många exempel på reformer och projekt där utgifterna blivit avsevärt högre än planerat. I genomförandefasen är incitamenten inte lika tydliga med förslagsanslag men en risk är t.ex. att myndigheten då i stället överskattar utgifterna. Därigenom kommer förslaget inför det följande året att framstå som mindre omfattande. Eventuella besparingar förefaller också större.

Detta innebär att den planerade fördelningen av resurserna inte blir verklighet. Styrningen genom budgeten blir därmed inte effektiv. Ett sätt att komma till rätta med detta problem är att göra budgeten mer bindande. Om anslagen inte får överskridas, vilket innebär att ökade utgifter måste beslutas av riksdagen, får myndigheter och fackdepartement starkare incitament att se till att budgeten är realistisk vid anslagstilldelningen. Man får också starkare incitament att löpande följa budgetutfallet och göra budgetprognoser för att därigenom tidigt

[1] Jürgen von Hagen och Ian J. Harden, National Budget Processes and Fiscal Performance, European Economy nr 3, 1994

kunna identifiera källor till budgetavvikelser och planera och vidta kompenserande åtgärder.

När det gäller reservationsanslag, som framförallt används för investeringsändamål och som inte får överskridas men väl överföras till nästa budgetår, bör risken vara liten att utgifterna underskattas i planeringsfasen. Snarare tenderar utgifterna att överskattas. Däremot är risken uppenbar att utgifterna i genomförandefasen överskattas för att tilldelningen av medel i nästa års budget skall bli så hög som möjligt. Reservationsmedel som inte utnyttjas under innevarande budgetår överförs automatiskt till nästa budgetår. Liknande förhållanden föreligger för ramanslag, vilka framförallt används för myndigheternas förvaltningskostnader. Medel anvisade på denna typ av anslag kan till viss del överföras mellan budgetår.

En hög precision i utgiftsprognoserna förutsätter hög budgetdisciplin och goda prognosmodeller. Jag anser emellertid att dagens anslagsmässiga konstruktioner i hög grad motverkar strävandena att uppnå en hög budgetdisciplin. Det finns därför starka skäl för att anslagstyperna förslagsanslag och reservationsanslag avskaffas och ersätts med obetecknade anslag som inte får överskridas och som enbart avser ett år. Denna anslagstyp skapar enligt min mening de bästa förutsättningarna för att såväl korrekta budgetar ställs upp som att rättvisande budgetprognoser lämnas. Den risk som finns är att utgifterna överskattas. Den motverkande kraften som utgörs av kravet att hålla nere de samlade utgifterna är dock enligt min mening så stark att den torde motverka och balansera denna effekt. I budgetuppföljningen måste man också bevaka att tillgängliga medel som eventuellt blir över under budgetåret inte används för andra syften än de beslutade. När det gäller myndigheternas förvaltningskostnader anvisas medel genom ramanslag. Dessa är också svårprognosticerade eftersom medel till viss del kan överföras mellan budgetåren. Denna nackdel från prognossynpunkt motsvaras dock av betydande fördelar i andra avseenden, bl.a. genom att anslagstypen skapar förutsättningar för en rationell verksamhet inom myndigheterna. Jag föreslår därför inte att denna typ av anslag skall upphöra. Det är emellertid viktigt att tillse att ramanslagen enbart används för myndigheternas förvaltningskostnader. Det är också viktigt att det görs så goda prognoser som möjligt av den faktiska medelsförbrukningen för denna typ av anslag.

Förutom anslagskonstruktionerna inrymmer budgetprocessen i ett vidare perspektiv många andra aspekter som också har stor betydelse för prognosförutsättningarna. Dessa frågor har emellertid alltför vittomfattande konsekvenser för att kunna utredas i detta sammanhang. Jag vill dock peka på de följder budgetprocessen har på möjligheterna att följa och prognosticera utgiftsutvecklingen. De

internationella erfarenheterna har t.ex. visat att utformningen av budgetprocessen är avgörande för organisationen kring budgetprognoserna men också för träffsäkerheten i utgiftsprognoserna. Dessa förhållanden bör därför övervägas inom de arbetsgrupper inom regeringskansliet som för närvarande bl.a. ser över och kommer att lägga förslag till förbättrad styrning och budgetering av den statliga verksamheten.

Om dessa utredningars resultat blir att budgeten på olika sätt görs mer bindande, t.ex. genom olika former av utgiftsramar, är det enligt min mening naturligt att fackdepartementen ges en central roll. Fackdepartementen bör ges i uppdrag att hålla en fastställd utgiftsram och vidta åtgärder inom ramen för att uppnå detta mål. Om ett anslag kommer att överskridas bör i första hand myndigheten vidta åtgärder inom sin ram, i andra hand bör fackdepartementet vidta åtgärder och först i tredje hand bör Finansdepartement och resten av regeringen kopplas in på uppgiften att kompensera utgiftsökningen med neddragningar på annat håll. Om statsbudgeten på detta sätt verkligen blir en budget skapas starka incitament för att inte underskatta utgiftsutvecklingen i den budget som läggs fast. Incitamenten att inte överskatta utgifterna begränsas å andra sidan av ramarna för utgiftsområdet respektive den totala utgiftsramen. Därmed har regering och riksdag också skapat de bästa förutsättningarna för att prognosticera utgiftsutvecklingen.

En mer bindande budget kommer också att förbättra prognosbetingelserna i ett annat avseende. Med starkare inslag av budgetrestriktioner kommer det att bli allt viktigare att kunna kontrollera de totala utgifterna. Därmed ökar behovet att förändra utgiftssystemen så att de i så liten utsträckning som möjligt blir beroende av faktorer som regering och riksdag inte kan styra över. Som en konsekvens blir utgifterna också lättare att prognosticera både på kort och lång sikt.

2.6 En ny organisation av budgetprognoserna

Mitt förslag: Budgetprognosernas roll bör vara att i ett tidigt skede identifiera budgetavvikelser så att korrigerande åtgärder kan vidtas. För att på detta sätt integrera budgetprognoserna med budgetprocessen i övrigt bör regeringen göra egna budgetprognoser för innevarande budgetår. Finansdepartementet svarar för prognoserna över inkomsterna. Fackdepartementen ges ansvar att med hjälp av myndigheterna göra prognoser på utgifterna och vidta erforderliga åtgärder. Prognoserna överlämnas till Finansdepartementet som sammanställer inkomst- och utgiftsprognoserna och presenterar dem för riksdagen. Prognosavvikelserna analyseras och förklaras på ett systematiskt sätt. Fackdepartementen bör inhämta de modeller som används på respektive myndighet och analysera deras användbarhet och vid behov föreslå förändringar.

I mina överväganden och förslag till organisation av budgetprognoserna utgår jag från de möjligheter som finns inom ramen för nuvarande lagar. Budgetprognoserna måste också omgärdas av klara ansvarsförhållanden. Detta krav uppfylls inte i dagsläget då Finansdepartementet via antaganden och TUBen har ett stort men oklart inflytande över budgetprognoserna.

Jag anser att det i huvudsak finns två sätt att organisera verksamheten vad avser prognoser över statsbudgetens utgiftssida för innevarande budgetår.

Det första alternativet (alternativ A) innebär en utveckling av nuvarande modell. RRV inhämtar prognoser från myndigheterna och gör rimlighetsbedömningar med hjälp av förbättrade och snabbare redovisning av utfallen och ökad modell- och verksamhetskännedom.

Det andra alternativet (alternativ B) innebär att fackdepartementen ges ansvar att med hjälp av myndigheterna följa upp och göra prognoser över utgifterna. Prognoserna överlämnas till Finansdepartementet som sammanställer beräkningarna och presenterar dem för riksdagen.

För att ansvaret för beräkningarna i alternativ A skall bli helt klart bör RRV själv välja vilka makroekonomiska förutsättningar som beräkningarna skall grundas på. RRV kan t.ex. använda sig av KI:s ekonomiska bedömningar. RRV bör också självständigt bilda sig en uppfattning om storleken av de tillkommande utgifterna.

Fördelen med alternativ A är att den möjliggör en gentemot regeringen oberoende prognos över utgifterna. Detta argumentet är dock inte lika starkt på utgiftssidan som på inkomstsidan eftersom utgiftsprognoserna endast är uppskattningar av regeringens och

riksdagens tidigare anvisade anslagtilldelning. Jämfört med inkomstberäkningarna är detta en stor skillnad eftersom beräkningarna därvidlag omfattar såväl innevarande som följande budgetårs inkomster. Möjligheterna för RRV att göra verkligt oberoende utgiftsprognoser begränsas också av att verket endast sammanställer andra myndigheters utgiftsprognoser. Min bedömning är att det många gånger är svårt för RRV att få den modell- och verksamhetskännedom som krävs för att kunna göra en självständig bedömning av de uppgifter som myndigheterna lämnar.

En nackdel med alternativ A är att budgetprognoserna inte anpassas till huvudavnämarens, dvs. regeringskansliets, krav. Finansdepartementet skulle därför med hjälp av fackdepartementen behöva göra egna beräkningar av utgifterna utifrån sina ekonomiska antaganden och sina bedömningar av myndigheternas uppgifter. Denna typ av beräkningar och bedömningar sker emellertid till viss del redan i dagsläget. Finansdepartementet begär löpande in beräkningar av de anslag som är mest känsliga för de ekonomiska förutsättningarna, s.k. pris- och lönekänsliga anslag, från fackdepartementen. Något större merarbete för regeringskansliets vidkommande skulle detta alternativ således inte innebära.

Den främsta nackdelen med denna organisatoriska lösning är i stället att den inte bidrar till att öka sambandet mellan budgetprognoserna och budgetprocessen i övrigt.
Detta kan exemplifieras med det i dag delade ansvaret för budgetberäkningarna och budgetprognoserna. I planeringsfasen har fackdepartementen en central roll. Det är fackdepartementen som har detaljkunskapen om anslagen när de presenteras i budgetpropositioner och kompletteringspropositioner. I genomförandefasen övertas fackdepartementens roll de facto av RRV och de berörda myndigheterna. Det finns därför inget odelat ansvar för beräkningarna av anslagen från det att de första prognoserna görs tills dess att utfallet redovisas. Det oklara ansvaret befrämjar inte en hög kvalitet i prognoserna och försvårar utgiftskontrollen. En annan konsekvens är att det är svårt att analysera prognosavvikelser över en period där prognoser lämnats från olika håll.

Enligt vad jag tidigare redovisat finns det skäl att tro att precisionen i budgetprognoserna har starka samband med budgetprocessens allmänna utformning. Jag anser därför att man inom ramen för nuvarande lagar bör strama upp rutinerna i samband med budgetprognoserna så långt som möjligt. Detta bör ske genom att fackdepartementen ges ansvar att med hjälp av myndigheterna göra prognoser över utgifterna. Enligt min mening bör fackdepartementen kunna ta på sig denna uppgift inom ramen för oförändrade resurser. Prognoserna överlämnas till Finansdepartementet. Fackdepartementen

bör vidare ges ansvaret att till riksdagen redogöra för prognosavvikelserna. Detta alternativ (alternativ B) medför enligt min mening de bästa förutsättningarna för goda utgiftsprognoser till låga kostnader. Detta alternativ innebär också att det blir ett odelat ansvar för såväl budgetberäkningarna som budgetprognoserna för ett anslag. Detta är också det vanliga sättet att organisera denna typ av verksamhet i jämförbara länder. Det är också den lösning som IMF förespråkar.

2.7 Fristående prognoser av statens inkomster och utgifter

Mitt förslag: RRV bör i samarbete med KI göra gentemot regeringen fristående prognoser över statens inkomster och utgifter och presentera dessa för allmänheten på ett översiktligt och pedagogiskt sätt och för regeringen mer i detalj. Regeringen bör öppet redovisa i vilka avseenden den gör en annan bedömning än RRV och KI. Därigenom ökar allmänhetens möjligheter att bedöma regeringens prognoser. Detta bör stärka trovärdigheten i regeringens prognoser. Formerna för samarbetet mellan RRV och KI bör utvecklas vidare av dessa myndigheter. Därvidlag bör också metoder, tidshorisonter och presentationssätt utredas. Samarbetet bör utvärderas efter tre år i syfte att få underlag för beslut om den fortsatta organisationen. Inhämtandet av prognosuppgifter från myndigheterna via enkäter bör i högre utsträckning formaliseras. RRV:s och KI:s kunskap om myndigheternas utgiftsmodeller bör öka. Prognosavvikelserna bör analyseras och förklaras på ett systematiskt sätt.

Jag har i det föregående redovisat skälen till mitt förslag att RRV:s budgetprognoser i dess nuvarande form bör ersättas med prognoser framtagna internt inom regeringskansliet. Därmed skapar man, enligt min mening, de bästa förutsättningarna för goda och träffsäkra budgetprognoser. Jag anser emellertid att även andra aspekter bör vägas in när man tar ställning till behovet av RRV:s prognoser.

Jag har som utgångspunkt för mina förslag att regeringens prognoser över inkomsterna och utgifterna både skall ha hög träffsäkerhet och vara trovärdiga. Betydelsen av att prognoserna har hög trovärdighet har förstärkts till följd av det rådande statsfinansiella läget och statsmakternas målsättning att stabilisera statsskulden till år 1998. Det är i en sådan situation angeläget att regeringens ekonomiska

politik uppfattas som trovärdig. Detta kräver i sin tur att prognoserna över statens inkomster och utgifter har en hög trovärdighet.

Trovärdighet i prognosverksamheten förtjänas på lång sikt genom hög kvalitet i beräkningarna och goda förklaringar till prognosavvikelserna. Trovärdigheten förstärks av institutionella förändringar som stramar upp budgetprocessen och som leder till att budgetavvikelserna dels tydligare lyfts fram och analyseras, dels föranleder åtgärder. Förtroendet för regeringens prognoser förstärks också om det görs fristående, kvalificerade bedömningar av budgetläget eftersom regeringen därigenom tvingas att förklara eventuella skillnader mellan sina egna prognoser och de oberoende prognoserna. Utomstående bedömare torde därmed anse det sannolikt att riskerna för önsketänkande i regeringens prognoser minskar, vilket kommer att stärka prognosernas trovärdighet.

Det är viktigt att det görs såväl kortsiktiga som mer långsiktiga oberoende prognoser av den statsfinansiella utvecklingen. Denna typ av alternativa beräkningar görs i dag av banker, KI och andra ekonomiska institut.

Riksgäldskontoret gör fristående beräkningar av lånebehovet. Dessa prognoser görs primärt för att utgöra underlag i upplåningsverksamheten. Riksgäldskontorets lånebehovsprognoser har tidigare endast sträckt sig över en period av två till tre månader. På senare tid har emellertid kontorets behov av mer långsiktiga prognoser förstärkts. Detta sammanhänger med att upplåningen, till följd av det ökade lånebehovet, med nödvändighet kommit att styras av alltmer långsiktiga överväganden. Lånebehovsprognoserna från RRV och regeringen har samtidigt inte haft tillräckligt hög träffsäkerhet för att kunna utgöra underlag för upplåningsbesluten. Riksgäldskontoret har därför funnit det nödvändigt att göra egna bedömningar av lånebehovet på upp till ett års sikt och, för att förbereda och underlätta emissionerna, offentligt presentera dessa bedömningar. Jag delar Riksgäldskontorets uppfattning att det som ett led i upplåningsverksamheten är nödvändigt för kontoret att offentligt redogöra för sin bedömning av lånebehovet på kortare och något längre sikt. Detta gäller särskilt vid tillfällen, som under senare år, med otillräcklig träffsäkerhet i de officiella lånebehovsprognoserna. I en situation där träffsäkerheten i regeringens prognoser över lånebehovet är större än för närvarande torde kontoret, efter en självständig bedömning, sannolikt komma att ansluta sig till regeringens prognos.

Upplåningsverksamhetens behov bör, enligt min mening, vara styrande för Riksgäldskontorets prognosverksamhet snarare än allmänhetens behov av oberoende inkomst-och utgiftsberäkningar. Jag gör därför bedömningen att Riksgäldskontoret inte bör åläggas att

ansvara för de gentemot regeringen fristående inkomst- och utgiftsberäkningarna. Kontorets beräkningar av lånebehovet, främst på kort sikt, kan dock tjäna som ett betydelsefullt komplement till andra fristående beräkningar.

För att stärka trovärdigheten i regeringens bedömningar av det statfinansiella läget krävs enligt min mening kvalificerade och från regeringskansliet fristående alternativa beräkningar av statsfinansernas utveckling på längre sikt. Sådana beräkningar utförs i dagsläget av KI med stöd av inkomstberäkningar från RRV och enkätuppgifter från myndigheter vad gäller utgifterna. Det starka sambandet mellan den statsfinansiella och makroekonomiska utvecklingen förutsätter att prognosen utarbetas inom en enhetlig organisatorisk ram. Starka skäl talar därför för att KI har huvudansvaret för prognoserna i det längre perspektivet.

Denna typ av beräkningar behöver emellertid kompletteras med mer detaljerade prognoser för innevarande budgetår. Beroende på i vilken form regeringen presenterar sitt budgetförslag kan det också finnas behov av detaljerade alternativa prognoser för det följande budgetåret som kan jämföras med regeringens prognoser över budgetläget i statsbudgettermer. Alternativt görs jämförelserna utifrån mer aggregerade och realekonomiskt fördelade prognoser.

När det gäller de detaljerade, anslagsvisa prognoserna för innevarande och eventuellt följande budgetår anser jag att RRV har bättre förutsättningar än KI att göra denna typ av beräkningar, bl.a. genom att RRV ansvarar för riksredovisningen.

RRV:s prognosverksamhet skulle, enligt min mening, ha mycket att vinna på ett närmare samarbete med KI. KI:s prognoser över den ekonomiska utvecklingen och modellkompetens bör i högre grad utnyttjas av RRV. Även KI skulle ha mycket att vinna på ett närmare samarbete med RRV. Genom modellkompetensen på inkomstsidan kan RRV göra kvalificerade såväl kortsiktiga som långsiktiga inkomstprognoser utifrån givna makroekonomiska förutsättningar. På utgiftssidan kan enkäterna samordnas. KI och RRV har tillsammans kompetens att göra kvalificerade bedömningar av den allmänna ekonomiska utvecklingen och av den statsfinansiella utvecklingen. Dessa bedömningar skulle om de gjordes med hög integritet och självständighet i förhållande till regeringen kunna leda till ökad trovärdighet för regeringens bedömningar. Jag anser att detta skulle kunna ha stor betydelse för omvärldens förtroende för den svenska ekonomin.

Mitt förslag är således att RRV i samarbete med KI gör prognoser över statens inkomster och utgifter och presenterar dessa för allmänheten på ett överskådligt och pedagogiskt sätt. Verksamheten bör präglas av stor öppenhet gentemot olika intressenters och

allmänhetens önskemål. Underlagsmaterialet med anslagen och inkomsttitlarna specificerade bör också offentliggöras och presenteras för regeringen och andra som så önskar.

RRV:s inhämtande av uppgifter från myndigheterna via enkäter bör i högre grad formaliseras så att betydelsen av prognoserna klarare framträder. Därmed blir myndigheternas ansvar tydligare, vilket bör leda till att myndigheternas interna arbete med prognoserna ses över. Beslut om prognoser bör därvid hamna på högre nivå i myndigheterna. Med ett mer formaliserat förhållande mellan RRV och prognosmyndigheterna kommer RRV också att få underlag för att göra anmärkningar på myndigheterna i detta avseende. RRV, och även KI, bör vidare ha bättre kännedom om de metoder och modeller som används på respektive myndighet och analysera deras kvalitet och användbarhet och vid behov föreslå förändringar. Prognosmyndigheterna bör också åläggas att förklara och analysera prognosavvikelserna på ett systematiskt sätt. Utfallsstatistiken bör vidare bli en viktigare del av prognoserna. För att detta skall ske måste redovisningen dock bli snabbare och tillförlitligare.

RRV:s förändrade roll innebär att instruktionen för verket bör ändras i enlighet med mitt instruktionförslag. När det gäller prognosverksamheten bör det av instruktionen framgå att RRV skall göra prognoser över statens inkomster och utgifter och således inte enbart över statsbudgetens inkomster och utgifter. Statsbudgetens inkomster och utgifter bör dock framgår av beräkningarna liksom t.ex. lånebehovet. Av instruktionen bör också framgå att prognoserna i första hand skall inriktas mot allmänheten, dvs. hushåll, kommuner och företag, och då främst företag verksammma inom den finansiella sektorn. Målet med prognoserna bör också framgå av instruktionen. Jag anser att målet bör vara att göra så goda och träffsäkra prognoser som möjligt.

Det bör av instruktionen också framgå att RRV skall ansvara för utveckling av modeller för inkomstprognoser. Målet bör vara att tillgodose verkets och Finansdepartementets behov av användarvänliga modeller med hög precision för såväl kort- som långsiktiga beräkningar.

I RRV:s regleringsbrev bör det vidare framgå att prognosavvikelserna skall analyseras och förklaras. Det bör också anges att verkets prognoser över statens inkomster och utgifter bör vara utformade på ett sådant sätt att de kan utgöra stöd för regeringens egna prognoser.

I övrigt anser jag att RRV tillsammans med KI närmare bör utveckla och finna formerna för sitt samarbete. Metoder, tidshorisonter och presentationssätt för prognoserna bör därvidlag utredas. Med tanke på att det samarbete jag föreslår är omfattande bör det redan nu

bestämmas att en utvärdering av samarbetet bör äga rum efter förslagvis tre år. Denna utvärdering bör ge underlag till beslut om den fortsatta organisationen.

2.8 Inkomstberäkningsmodellerna

Mitt förslag: Systematiska avvikelseanalyser bör göras som förklarar prognosavvikelserna utifrån följande faktorer: finanspolitiska beslut, makroekonomiska antaganden och övrigt. Strävan bör vara att minimera övrigposten som orsakas av att modellerna inte fullständigt avspeglar de verkliga ekonomiska förhållandena. En sådan avvikelseanalys kan tjäna som en del av en kvalitetsanalys av inkomstprognoserna förutom att avvikelseanalysen även i övrigt ger värdefull information. De makroekonomiska bedömningarna (antagandena) som beräkningarna grundas på bör redovisas per månad eller kvartal. Inkomstmodellerna och beräkningarna bör dokumenteras noggrant. Jag anser också att inkomstmodellerna bör fortsätta att utvecklas. I avsnitten 2.8.1 till 2.8.5 redovisar jag vilka förhållanden som enligt min mening därvidlag särskilt bör beaktas.

Statens inkomster beräknas med hjälp av olika modeller för de olika inkomsttitlarna. Prognoserna har de senaste åren varierat mycket mellan olika beräkningstillfällen och mellan prognoser och utfall. För att få underlag för att värdera prognosavvikelserna har jag begärt att RRV skall analysera prognosavvikelserna systematiskt utifrån följande orsaker: finanspolitiska beslut, makroekonomiska antaganden och övrigt. Övrigposten orsakas av att inkomstberäkningsmodellerna inte fullständigt avspeglar de verkliga ekonomiska förhållandena. Det är denna post som utifrån RRV:s perspektiv skall minimeras.

Slutsatserna av de analyser som RRV har gjort pekar på att prognosavvikelserna på inkomstsidan till stor del kan hänföras till de makroekonomiska förutsättningarna och till nya beslut av regering och riksdag. Endast till en mindre del förklaras prognosavvikelserna av att inkomstmodellerna givet korrekta antaganden inte lyckats förutsäga inkomsterna. Detta gäller framförallt för fysiska personers skatt och lagstadgade socialavgifter. För juridiska personers skatt och mervärdesskatt är prognosavvikelserna orsakade av inkomstmodellerna större. Det bör dock påpekas att analyserna som dessa slutsatser baseras på endast avser budgetåret 1993/94 och att regelförändringarna som påverkat detta budgetår varit omfattande och inte kunnat

utvärderas på ett helt förutsättningslöst sätt. Slutsatserna måste därför omgärdas med reservationer.

Jag kan också konstatera att de makroekonomiska prognoserna förutom att avvika i hög grad från utfallen också varierar i hög utsträckning mellan beräkningstillfällena. Prognoserna för de inkomsttitlar som är starkt beroende av de makroekonomiska bedömningarna kommer följaktligen att variera efter ett likartat mönster. För att undvika missförstånd mellan de som lämnar prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och de som beräknar statsinkomsterna anser jag att antagandena för de viktigaste variablerna, dvs. lönesumma och privat konsumtion, bör redovisas per månad eller kvartal. De som lämnar antagandena tvingas då explicit att förklara hur de har tagit hänsyn till utfallen. Ett sådant förfarande skapar också goda möjligheter att månadsfördela inkomstprognoserna. I dagsläget läggs vikten framförallt på årsprognoserna medan månadsfördelningen är så pass schablonmässig att värdet av dessa uppgifter kan ifrågasättas.

De stora svängningarna mellan olika prognostillfällen kan även till viss del förklaras med den osäkra kvaliteten på utfallen. Då inbetalningar och utbetalningar inte alltid redovisas den månad de inträffar har RRV svårt att dra slutsatser och ändra sina prognoser med hänsyn till utfallen.

Det är svårt att i modellerna bygga in hur varje specifik situation som kan uppstå bör behandlas. Det kan då vara en fördel för den enskilde tjänstemannen som beräknar inkomsterna att veta hur liknande problem har behandlats tidigare. För att underlätta för de beräkningsansvariga anser jag att modellerna för varje inkomsttitel bör dokumenteras, t.ex. vilket material som finns att tillgå och hur vanligt uppkommande situationer skall behandlas. En god dokumentation skulle dessutom underlätta vid personalbyten och medföra att metodutvecklingen inte behöver avstanna. Dokumentationen av modellerna och av de tidigare beräkningarna är vidare nödvändigt för att de beräkningsansvariga i efterhand skall kunna analysera sina prognoser. Dokumentation blir än viktigare om RRV ges modellansvar för modeller som används av Finansdepartementet.

2.8.1 Fysiska personers inkomstskatt

Till inkomstberäkningarna av fysiska personers inkomstskatt används en mikrosimuleringsmodell med ett urval om 30 000 individer. Det är en relativt avancerad modell som successivt utvecklas. Problemen i modellen är väl kända av RRV och torde kunna lösas inom ramen för det pågående och omfattande utvecklingsarbetet. Populationen i modellen är t.ex. statisk. Det innebär att det vid framskrivning till senare år inte antas ske några demografiska förändringar. En ökad arbetslöshet leder i modellen t.ex. inte till att antalet arbetslösa ökar utan i stället till att de som är arbetslösa i utvalet får högre genomsnittliga inkomster. Det görs i modellen således ingen skillnad mellan de situationer då inkomsterna ökar genom högre medelinkomst och de situationer då antalet personer med en viss inkomst ökar. En förbättring av modellen i detta avseende vore önskvärd.

Ett annat problem i modellen är behandlingen av realisationsvinster. Varken KI eller Finansdepartementet prognosticerar realisationsvinsternas utveckling. RRV har därför gjort vissa egna bedömningar utifrån fastighetsprisindex och försåld volym fastigheter. Även om modellen hittills gett gott resultat är en vidareutveckling nödvändig eftersom realisationsvinster även uppkommer vid försäljning av värdepapper och andra värdeföremål. Skatteinkomsterna under 1995 tyder också på att modellen mindre väl kunnat prognosticera den ökning av realisationsvinsterna på aktier som ägde rum under 1994.

Jag anser att beräkningarna skulle vinna på en ökad flexibilitet när det gäller att ta hänsyn till förändringar i regler eller i omvärlden. I dagsläget inkorporeras ofta sådana ändringar som "klumpsummor" i modellen. Beräkningarna har ofta gjorts av Finansdepartementets skatteavdelning. Jag anser att det är mycket viktigt att RRV alltid kan hävda sitt oberoende. RRV måste därför ha kompetens att självt beräkna effekterna av förändringar i skattesystemet och därvidlag göra egna ställningstaganden. Alla sådana förändringar i modellerna måste dokumenteras och utvärderas i efterhand.

2.8.2 Juridiska personers inkomstskatt

Beräkningarna av juridiska personers inkomstskatt försvåras av förhållandet att företagens vinster och inlevererad skatt endast i begränsad utsträckning samvarierar. RRV har i sin modell försökt fånga vinstutvecklingen genom att skriva fram företagens taxerade inkomst med olika ekonomiska antaganden beroende på branschtillhörighet. De valda framskrivningsvariablerna är framtagna

genom regressionsanalys våren 1993. Min bedömning är att det är svårt att använda sig av tidsserier i ett så pass fluktuerande materiel. Skatteomläggningen 1991 gör också att det inte går att använda längre tidsserier. De ekvationer som används bör ses över och vid behov revideras. Andra variabler eller nya kombinationer av de befintliga variablerna bör testas. Driftsöverskottet används t.ex. vid framskrivning av inkomsterna för tillverkningsindustrin, gruvor och mineralbrott. Driftsöverskottet har dock visat sig vara ett mindre lämpligt mått på den taxerade inkomsten.

Med tanke på att den verklighet som modellen skall beskriva är ytterst svårfångad bedömer jag att prognoserna bör göras med ökat inslag av flexibilitet. Detta är en generell slutsats för flera av modellerna men den gäller i särskild hög grad för företagsskattemodellen. När utfall finns eller klara tecken på förändring i skatten syns ligger t.ex. inkomsterna i branschen i beräkningarna ofta kvar på den nya nivån även efterföljande år, även om mycket tyder på att vinsterna påverkats av exceptionella förhållanden. Som exempel kan nämnas försäkringsbolagens inkomster som efter rekordåret 1993 till följd av fallande marknadsräntor ligger kvar på denna inkomstnivå efterföljande år. Även bankvinsterna torde när finanskrisen är slut återgå till en mer 'normal' nivå. För att göra denna typ av bedömning krävs dock att den som är beräkningsansvarig besitter en stor känsla för hur näringslivet fungerar och hur konjunkturen utvecklas.

Den bolagsenkät som RRV skickar ut till de största bolagen två gånger om året har en bra svarsfrekvens men jag är ändå tveksam till företagens vilja eller möjlighet att ge bra prognoser över vinster och skatteinbetalningar. Svaren ger dock en snabb indikation på utfallet föregående år.

Ett projekt pågår i samarbete mellan Finansdepartementets skatteekonomiska enhet, SCB och RRV för att ta fram en mikrosimuleringsmodell även för juridiska personers inkomstskatt. Den kommer att användas både i inkomstprognoserna och i effektberäkningarna av nya skatteförslag. Förhoppningsvis kommer den nya modellen att ge en bättre förståelse för hur företagen reagerar på skatteändringar. Det pågående arbetet bör således fullföljas för att sedermera utvärderas.

2.8.3 Mervärdesskatt (moms)

När det gäller momsmodellen anser jag att den grundläggande regressionsanalysen görs på ett mindre lämpligt sätt. De historiska observationer som ingår i regressionen justeras inte för att ta hänsyn

till att mervärdesskattesatsen har förändrats under åren. Detta innebär att skattebortfallet, dvs. skillnaden mellan den teoretiska och den faktiska momsen, inte beräknas på ett korrekt sätt. Erfarenhetsmässigt utvecklas inte heller skattebortfallet alltid i enlighet med modellens resultat varför manuella justeringar är nödvändiga. Dessa uppskattningar är betydelsefulla eftersom diskrepanserna varierat starkt under senare år.

Prognoserna görs vidare på nettot på inkomstiteln. Betalningsströmmarna brutto är emellertid mycket större. Jag anser att detta förhållande bör beaktas i det utvecklingsarbete som påbörjats för att förbättra modellen.

2.8.4 Lagstadgade socialavgifter

Inkomsterna på denna inkomsttitel är förhållandevis enkla att prognosticera, eftersom inkomsterna direkt är beroende av lönesummans utveckling. Prognosproblemen hänger därmed i stort sett enbart ihop med prognoserna över lönesumman. Eftersom inkomsttiteln är nettoredovisad, dvs. efter avdrag för utgifter som avgifterna skall finansiera, måste även utgifterna prognosticeras. Detta görs av RFV och Socialdepartementet. Jag har inte närmare analyserat dessa beräkningar.

Kvaliteten i redovisningen av socialavgifternas månadsutfall har förbättrats under senare år. Strävan bör dock vara att ytterligare öka tillförlitligheten i utfallsredovisningen. Eftersom inkomsterna är så starkt knutna till lönesumman bör även Finansdepartementet löpande följa utfallen för att på så sätt tidigare notera eventuella avvikelser från prognoserna.

2.8.5 Energi- och bensinskatt

Prognoserna avseende punktskatter på bensin och energi görs med hjälp av enkla, men förhållandevis ändamålsenliga modeller. Det finns dock behov av modellutveckling avseende elasticiteterna för att därigenom bättre kunna förutsäga hur skatteförändringar kommer att påverka statens inkomster.

2.9 Bedömningen av den ekonomiska utvecklingen

> Mitt förslag: Prognosavvikelserna i de makroekonomiska bedömningarna bör redovisas öppet och bli föremål för en systematisk analys. Prognosavvikelserna bör analyseras utifrån t.ex. finanspolitiska beslut, internationell utveckling och övrigt.

Bedömningen av den ekonomiska utvecklingen (antagandebilden) omfattar en rad ekonomiska variabler som t.ex. lönesumma, inflation, ränta m.m. Jag konstaterar i kapitel 5 att dessa bedömningar ofta orsakar större prognosavvikelser än inkomstberäkningsmodellerna i sig själva. De makroekonomiska antagandena varierar också i stor utsträckning mellan de olika prognostillfällena och orsakar därför regelbundet stora prognosförändringar av statsinkomsterna. För att förbättra precisionen i inkomstberäkningarna och få till stånd mindre variationer mellan beräkningarna är det således angeläget att kvaliteteten i de makroekonomiska prognoserna ökar. Jag har emellertid inte ansett att en översyn av de bakomliggande prognosmetoderna ingår i mitt utredningsuppdrag. Jag har därför inte gjort någon analys som medger någon värdering av dessa prognosavvikelser. Enligt min mening bör dock även dessa prognosavvikelser i framtiden bli föremål för en systematisk analys. Sådana analyser görs i t.ex. Storbritannien och Danmark. Prognosavvikelserna kan t.ex. delas upp i följande förklaringsposter:
-finanspolitiska beslut av statsmakterna som förändrar förutsättningarna för prognosen,
-förändrad bedömning av den internationella ekonomiska utvecklingen
-övrigt som orsakas av modellfel och förändrade bedömningar i övrigt av den inhemska ekonomins utveckling.

I utredningens direktiv anges att möjligheterna att använda de statsfinansiella utfallen som indikator på den ekonomiska utvecklingen bör studeras. Vad gäller skatterna så följer inte Finansdepartementets ekonomiska avdelning skatteinbetalningarna löpande. Däremot följer avdelningen bl.a. sysselsättningen via SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU), timlöneutvecklingen via SCB, lönesummeutvecklingen via SCB:s bearbetning av uppbördsdeklarationerna och statistik över detaljhandelns omsättning som ett mått på den privata konsumtionen. Denna information om den ekonomiska utvecklingen når ekonomiska avdelningen ungefär lika snabbt som utfallen om skatteuppbörd når RRV. RRV har således rent tidsmässigt i dagsläget inget försteg gentemot Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Skatteuppbörden är dessutom mer svårtolkad då den påverkas av en mängd andra faktorer. Kvaliteten på den kortsiktiga skatteutfallsredovisningen är

inte heller tillräckligt hög för att man skall kunna dra långtgående slutsatser av de bakomliggande makroekonomiska faktorernas utveckling. Utfallsuppgifter som tyder på variationer i uppbörden mellan månader kan t.ex. bero på när i tiden bokföringen har skett i stället för när betalningen har skett.

Under senare tid har emellertid uppbörden i vissa fall påskyndats. Så betalar t.ex. arbetsgivarna från och med 1995 preliminär A-skatt och socialförsäkringsavgifter den 10:e i månaden efter löneutbetalning i stället för som tidigare den 18:e. En utredning ser också över möjligheterna att tidigarelägga inbetalningarna av mervärdesskatt. Dessa förändringar kan komma att medföra att skatteuppbörden ger en tidigare bild av den underliggande ekonomiska utvecklingen än annan jämförbar statistik. För att fullt ut tillgodogöra sig denna uppsnabbning av informationsflödet torde man dock behöva se direkt på betalningsflödena. Detta kräver i sin tur att betalningarna sker på ett sådant sätt, t.ex. med olika postgirokonton för olika typer av skatter, att de olika skatteslagen snabbt kan identifieras.

2.10 Långsiktiga konsekvenskalkyler

Mitt förslag: Regeringens långsiktiga beräkningar över statens inkomster och utgifter bör ges formen av en normativ långtidsbudget i stället för att enbart vara en konsekvenskalkyl. Långtidsbudgeten bör vara en viktig utgångspunkt för regeringens och riksdagens budgetarbete. EU:s konvergenskrav motiverar också framtagandet av en normativ långtidsbudget.

I direktiven anges att jag skall beakta att regeringen överväger att utreda förutsättningarna för RRV att ta över arbetet med de långsiktiga konsekvenskalkylerna (LK-kalkylerna). Jag bedömer att LK-kalkylerna ligger inom mitt uppdrag även på så sätt att de utgör en förlängning av de mer kortsiktiga prognoser som görs av Finansdepartementet och RRV.

Min genomgång av LK-kalkylerna i kapitel 7 visar att målsättningen med dessa beräkningar måste definieras tydligare än i dag. För min del anser jag att många skäl talar för att långsiktskalkylerna bör ges formen av en normativ långtidsbudget i stället för att enbart vara en konsekvenskalkyl. Med normativ avser jag att den skall ge uttryck för regeringens politik när det gäller inriktningen och omfattningen av statens verksamhet och finansiering för en bestämd period. För att långtidsbudgeten skall kunna uppfylla

detta mål krävs att utgifterna är specificerade på åtminstone departements-eller utgiftsområdesnivå. En sådan detaljeringsgrad bör enligt min mening vara tillräcklig för att bindande beslut skall kunna fattas. Internt inom regeringskansliet bör långtidsbudgeten dock vara specificerad per anslag. Metodmässigt bör utgångspunkten i framtagandet av långtidsbudgeten vara en konsekvenskalkyl som belyser de statsfinansiella effekterna av redan fattade beslut. Konsekvenskalkylen bör även den publiceras så att regeringens budgetpolitiska ambitioner och åtgärder tydligt framgår av skillnaden mellan långtidsbudgeten och konsekvenskalkylen. Den makroekonomiska bilden kommer också att skilja sig åt mellan dessa beräkningar.

En långtidsbudget bör på ett naturligt sätt passa in i riksdagens nya arbetssätt. Regeringen skall i framtiden redovisa sin syn på inriktningen av budgetarbetet i vårpropositionen i april. Detta bör lämpligen ske mot bakgrund av bedömningar av den långsiktiga utgiftsutvecklingen och utifrån vad som krävs för att målsättningen att stabilisera statsskulden skall kunna uppfyllas. EU:s konvergenskrav motiverar också framtagandet av en normativ långtidsbudget. Långtidsbudgeten bör således vara ett politiskt dokument och tas fram inom regeringskansliet.

Vem som har produktionsansvaret för den underliggande konsekvenskalkylen är däremot i första hand en praktisk fråga. Jag anser att det är mest ändamålsenligt att låta regeringskansliet ta fram underlagsmaterialet med tanke på att långtidsbedömningarna bör redovisas varje gång regeringen lägger fram ekonomiska propositioner med budgeteffekter. Sambandet mellan långtidsbedömningarna och den ekonomiska avdelningens makromodeller bör vidare stärkas. Denna process skulle inte gagnas av att produktionsansvaret för konsekvenskalkylen flyttades över till RRV.

Jag anser dessutom att långtidsberäkningarna bör presenteras mer kortfattat och koncist än vad som görs för närvarande i LK-kalkylerna. Presentationen av utgifterna bör i första hand ske enligt de utgiftsområden som riksdagen fastställt för sin arbetsordning. Den historiska analysen bör ske med samma uppdelning. Sammanställningar av utgifterna enligt andra indelningar bör ske i tabellform utan omfattande textbihang. Den realekonomiska bakgrunden behöver vidare inte presenteras så detaljerat. Det bör räcka med att hänvisa till beräkningarna i nationalbudgeten.

Sammanfattningsvis anser jag således att det nu inte bör ske någon överflyttning av arbetet med långsiktskalkylerna från Finansdepartementet till RRV. Skälet är främst att regeringen först bör besluta om långsiktsbedömningarnas roll i det löpande budgetarbetet.

2.11 Prognoser eller konsekvenskalkyler?

Mitt förslag: Regeringens och riksdagens bedömningar av den statsfinansiella utvecklingen både på kort och lång sikt bör syfta till att ge så bra prognoser som möjligt av det förväntade utfallet. Prognoserna bör således inte vara av typen konsekvenskalkyler. Detta är ingen skillnad gentemot den nuvarande ordningen för de kortsiktiga prognoserna som täcker det innevarande och det följande budgetåret. Förslaget innebär emellertid en förändring i förhållande till nuläget när det gäller de långsiktiga konsekvenskalkylerna.

Beräkningar över statens inkomster och utgifter kan metodmässigt göras med två ansatser. Antingen syftar beräkningarna till att ge en så god prognos som möjligt av det förväntade utfallet eller så är beräkningarna av konsekvenskalkylkaraktär, dvs. de försöker förutsäga konsekvenserna av formellt sett redan fattade beslut. I det senare fallet presenteras kalkylerna ofta i scenarioform utifrån ett antal olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen. Regeringens beräkningar av statens inkomster och utgifter för innevarande och nästa budgetår är av den första typen, dvs. de är prognoser över den förväntade utvecklingen. De långsiktiga bedömningar av statens inkomster och utgifter som presenteras i de långsiktiga konsekvenskalkylerna är däremot enbart beräkningar av konsekvenserna av redan fattade beslut.

Jag anser att regeringens och riksdagens bedömningar av den statsfinansiella utvecklingen både på kort och lång sikt bör syfta till att ge så bra prognoser som möjligt av det förväntade utfallet. En konsekvenskalkyl är enbart det första steget i en sådan prognos. Det betyder inte att konsekvenskalkyler saknar allmänt intresse. Långsiktiga konsekvenskalkyler bör, enligt vad jag framfört i avsnitt 2.10, presenteras och jämföras med långtidsbudgetberäkningarna. Konsekvenskalkyler tjänar primärt till att identifiera behov av åtgärder. När detta skett och åtgärderna har börjat planläggas bör de också ingå i en prognos oavsett om några beslut formellt sett fattats eller ej. Prognosernas roll som styrinstrument i den ekonomiska politiken förstärks därmed. Vilka beslut och övriga överväganden som ingår i prognosen måste dock klart framgå av redovisningen.

Externa användare av prognoserna är också främst intresserade av att få en bedömning av det förväntade budgetsaldot inklusive effekterna av eventuella budgetpolitiska åtgärder från statsmakternas sida. De utländska erfarenheterna såväl som synpunkter från IMF, se kapitel 9, stödjer också denna ståndpunkt.

2.12 Budgettekniska aspekter

Mitt förslag: För att bl.a. underlätta prognos- och analysarbetet bör statsbudgeten presenteras mer tydligt än i dag. Principen bör vara att allt som påverkar lånebehovet bör ingå i statsbudgeten och redovisas brutto. Anslagsberäkningarna bör vara så aktuella som möjligt. Beräkningsposten Tillkommande utgiftsbehov (TUBen) bör bruttoredovisas och bör enbart innehålla effekterna av planerade tilläggsbudgetar. När tilläggsbudgetar presenteras bör motsvarande post i TUBen redovisas.

Utgiftsprognosen för nästkommande budgetår är ett slutresultat av budgetprocessen inom regeringskansliet. Myndigheterna beräknar i anslagsframställningarna sina utgifter i enlighet med förslagen till inriktning av verksamheten. Förslagen prövas därefter av fackdepartementen och Finansdepartementet. När regeringen lägger fram budgetpropositionen har utgifterna beräknats utifrån de antaganden om den ekonomiska utvecklingen som regeringen samtidigt presenterar. Inemot tjugo anslag är s.k. pris- och lönekänsliga anslag (PLK-anslag). Dessa anslag omräknas frekvent under budgetprocessen för att vara konsistenta med den senaste bilden av den ekonomiska utvecklingen. Omräkningarna görs i modeller på fackdepartementen eller hos myndigheterna.

I kompletteringspropositionen presenteras en ny inkomstberäkning. Utgiftsberäkningarna på anslagsnivå är emellertid samma som i budgetpropositionen för de anslag som inte varit föremål för särproposition tidigare under våren. I dessa fall läggs särpropsitionens förslag in i kompletteringspropositionen. PLK-anslagen, med undantag för statsskuldräntorna, räknas dock inte om på anslagsnivå även om förutsättningarna ändrats. I stället ingår den beräknade förändrade anslagsbelastningen i posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto (TUBen).

I riksdagens behandling av anslagen ingår inte heller annat än undantagsvis någon omräkning av PLK-anslagen utifrån de senaste ekonomiska antagandena, med undantag av statsskuldräntorna. Det är därför inte förvånande att den första budgetprognosen under året ofta innebär kraftiga revideringar av den förväntade anslagsbelastningen. Jag anser att statsbudgetberäkningen per anslag bör vara en så god prognos som möjligt. Samma metod bör därför tillämpas för andra anslag som är känsliga för de makroekonomiska bedömningarna som för statsskuldräntorna, dvs. att omräkning görs när förhållandena så kräver.

Den nya arbetsordningen i riksdagen som innebär att utgiftsramar ligger fast under riksdagsbehandlingen innebär dock en komplikation i sammanhanget. Riksdagen fastställer utgiftsramarna i november medan anslagen fastställs först i december. Om de makroekonomiska förutsättningarna under denna tid förändras kraftigt borde därför de pris- och lönekänsliga anslagen räknas om. Detta skulle dock innebära att riksdagens budgetarbete i viss utsträckning måste börja om från början igen. Ett sådant förfarande kan enligt min mening bara motiveras av synnerliga skäl. Huvudregeln bör således vara att anslagen under riksdagsbehandlingen inte omräknas till följd av mindre förändringar av de makroekonomiska bedömningarna. Detta ställer dock höga krav på att beräkningarna i regeringens budgetförslag är aktuella då de presenteras för riksdagen. Jag har då också beaktat att det i framtiden endast kommer att förflyta tre månader, att jämföra med fem månader i dagsläget, mellan det att regeringen lägger sitt budgetförslag och riksdagen antar statsbudgeten.

Även i övrigt bör strävan vara att få till stånd en tydligare och mindre komplicerad uppbyggnad av statsbudgeten. Statsbudgetens konstruktion är enligt min mening en av orsakerna till att systematiska analyser av prognosavvikelserna görs i så liten utsträckning. Den utbredda nettoredovisningen av många inkomster samt TUBen försvårar eller omöjliggör en rättvisande efterhandsanalys både på inkomst- och utgiftssidan. I och med regeringens proposition 1994/95:100 har ett stort steg tagits mot ökad bruttoredovisning på statsbudgeten. Utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkringen skall fr.o.m. budgetåret 1995/96 bruttoredovisas. Arbetsmarknadsfondens inkomster och utgifter skall i fortsättningen också redovisas över statsbudgeten. Jag anser att strävan bör vara att allt som påverkar lånebehovet också bör redovisas inom statsbudgeten. Redovisningen bör ske utifrån bruttoprinciper.

Riksdagen har i samband med förslaget till ny budgetprocess ställt krav på bruttoredovisning av hela budgeten och då även av TUBen. Omfattningen av TUBen bör vidare minska till följd av riksdagens nya arbetsordning som innebär att s.k. särpropositioner med budgeteffekter inte får föreläggas riksdagen. TUBen bör därmed enbart innehålla effekterna av planerade tilläggsbudgetar. I efterhand bör innehållet i TUBen vidare tydligt presenteras. Ett alternativ är t.ex. att göra en öppen och direkt avräkning mot motsvarande post i TUBen när tilläggsbudgetar presenteras.

Jag har tidigare föreslagit att anslagstypen reservationsanslag bör avskaffas och ersättas med obetecknade anslag. Om detta ej sker bör den beräknade medelsförbrukningen per reservationsanslag, och inte enbart det nya reservationsanslaget, framgå av statsbudgeten. Det är

i annat fall mycket svårt att följa upp prognoserna på denna typ av anslag.

2.13 Riksredovisning

Mitt förslag: Utfallet i riksredovisningen bör presenteras kvartalsvis gentemot allmänheten. RRV bör, t.ex. i samband med revisionen, anmärka på de myndigheter som inte sköter sitt uppgiftslämnande.

Jag har funnit att riksredovisningens månadsutfall ofta är svårtolkade och kommer fram sent. I prognosarbetet måste därför uppgifter från riksredovisningen kompletteras med utfallsuppgifter från annat håll. Syftet med riksredovisningen är att få till stånd en samlad redovisning för staten som kan användas för aggregerade analyser av olika slag. Det är därför ett rimligt krav att de löpande utfallen i staten är så tillförlitliga att de kan redovisas kontinuerligt.

Min erfarenhet från de länder som jag besökt är att motsvarande redovisning i allmänhet presenteras löpande. Jag anser att detta bör ske även i Sverige. En ökad användning och redovisning av utfallen torde, enligt min mening, med all säkerhet leda till förbättrad kvalitet på inrapporteringen. Utfallen bör presenteras på en aggregerad nivå. Med tanke på det arbete som måste läggas ned på RRV och myndigheterna bör en kvartalsvis redovisning vara tillräcklig, åtminstone i ett inledande skede. Faller detta väl ut bör man överväga att presentera utfallen månadsvis. Det bör framgå av RRV:s regleringsbrev att riksredovisningens utfall skall redovisas kvartalsvis.

Jag anser emellertid inte att det finns anledning att skärpa bokföringsförordningen eller RRV:s föreskrifter till denna. Myndigheternas skyldighet att presentera rättvisande månadsutfall är redan i dag, enligt min mening, tillräckligt klart och entydigt angivet genom RRV:s anvisningar. RRV bör utnyttja de möjligheter verket har att anmärka på de myndigheter som inte sköter sitt uppgiftslämnande.

2.14 Finansstatistik

Mitt förslag: Jag anser att redovisningen av utgiftsslag under anslag bör förbättras. Redovisningen bör vara bruttobaserad. Informationsinsamlingen bör kunna ske via enkäter till de myndigheter som inte automatiskt i bokföringen redovisar utgiftsslag under anslag. Jag anser också att det finns behov av regelbundna möten mellan företrädare för Finansdepartementet, RRV, KI och NR där frågor som rör tekniska aspekter på utfall och prognoser diskuteras.

Budgetprognosutredningen har enligt direktiven till uppgift att se över metoderna för utgiftsfördelningen på realekonomiska områden och ändamål. Enligt RRV:s föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av bokföringsförordningen behöver myndigheterna enbart redovisa utgiftsslag under anslag "då så är möjligt". Det finns anledning att göra en översyn eftersom myndigheterna sedan den nya redovisningsmodellen infördes för ett par år sedan inte längre automatiskt, som ett led i bokföringen, redovisar en realekonomisk fördelning av anslagen i samma utsträckning som tidigare. Detta har, som jag ser det, allvarliga konsekvenser för möjligheterna att klargöra förhållandet mellan olika statsfinansiella begrepp och göra prognoser på statens inkomster och utgifter realekonomiskt fördelade.

Mot bakgrund av min genomgång av finansstatistiken i kapitel 8 anser jag att redovisningen av utgiftsslag under anslag bör förbättras så att en tillförlitlig realekonomisk analys av statsbudgeten och inte enbart av den totala statliga verksamheten kan göras. Jag är emellertid inte beredd att föreslå någon förändring av myndigheternas redovisningsmodell. Orsaken är att en sådan förändring skulle medföra en väsentlig kostnadsökning för den statliga redovisningen. Jag anser att man i stället bör pröva andra sätt att uppnå det önskade målet. En möjlighet som enligt min mening bör prövas är att RRV i högre utsträckning använder sig av enkäter till de myndigheter som inte automatiskt i bokföringen redovisar utgiftsslag under anslag. I RRV:s föreskrifter till bokföringsförordningen bör det således framgå att myndigheterna skall redovisa utgiftsslag under anslag, brutto, antingen som en automatisk del av bokföringen eller som en sidoordnad redovisning. Jag har däremot inte funnit anledning att föreslå förändringar vad avser den ändamålsvisa redovisningen av statens utgifter.

Jag anser också att det finns behov av regelbundna möten mellan företrädare för Finansdepartementet, RRV, KI och SCB:s nationalräkenskaper där frågor som rör tekniska aspekter på utfall och

prognoser diskuteras. Därmed torde kvaliteten och användbarheten i den realekonomiska redovisningen öka.

Om dessa förändringar genomförs anser jag att det finns goda förutsättningar för Finansdepartementet att kunna presentera statens utgifter realekonomiskt redovisade på ett sätt som är konsistent med statsbudgetens utgifter anslagsmässigt redovisade såväl historiskt som prognosmässigt.

2.15 Sambandet mellan budgetunderskott och lånebehov

Mitt förslag: Finansdepartementet och RRV bör sträva efter att göra så goda prognoser som möjligt av lånebehovet. Detta förutsätter ett nära samarbete med Riksgäldskontoret. Jag anser att det nyligen inledda fördjupade samarbetet mellan Riksgäldskontoret och RRV bör fortsätta. Om man i de utredningar om det framtida budgetarbetet som för närvarande pågår inom regeringskansliet finner det önskvärt att ytterligare minska budgetens kassamässighet anser jag att det är nödvändigt att samtidigt utveckla statens betalningssystem så att likviditeten och därmed lånebehovet bättre kan följas och prognosticeras.

Det sker i dagsläget en översiktlig presentation av förhållandet mellan statsbudget, lånebehov och statsskuld i finansplaner och budgetprognoser. Det stora problemet med denna redovisning är skillnaden mellan det redovisade budgetsaldot och det kassamässiga utfallet på statsverket checkräkning. Denna skillnad benämns kassamässig korrigering. En skillnad har alltid funnits till följd av bl.a. fonder som redovisas utanför budgeten men vars betalningar sker över checkräkningen. Skillnaden har emellertid ökat i och med att budgeten numera i princip är utgiftsmässig och inte kassamässig, dvs. redovisning mot budgeten sker när faktura tagits emot och inte när betalning har skett. Transfereringar och skatteuppbörd redovisas dock fortfarande kassamässigt.

För budgetåret 1993/94 uppgick den kassamässiga korrigeringen till ca 15 mdkr. RRV gör i allmänhet ingen prognos över denna post. För att följa och prognosticera den kassamässiga korrigeringen i detalj med nuvarande redovisningsprinciper skulle det krävas att typ av betalning direkt framgår ur betalningssystemet. Min bedömning är att det skulle innebära alltför stora restriktioner på betalningssystemet om det skulle utformas så att typ av betalning exakt gick att identifiera centralt. Jag vill därför inte förorda en sådan lösning. Jag anser att den kassamässiga korrigeringsposten i de korta prognoserna i stället

bör fångas på annat sätt, t.ex. genom att jämförelser görs mellan utfallet på statsverkets checkräkning och budgetredovisningen. Jämförelser bör också ske mellan Riksgäldskontorets kassamässiga lånebehovsprognoser och budgetprognoserna. RRV och Riksgäldskontoret har nyligen inlett ett samarbete för att bl.a. kartlägga möjligheterna att analysera differenserna mellan statsverkets checkräkning och statsbudgeten. Tidigare genomgångar har dock visat att detta är svårt och resurskrävande. I de mer långsiktiga prognoserna bör man även fortsättningsvis kunna sätt likhetstecken mellan utfallet på checkräkningen och statsbudgeten.

Jag vill dock påpeka att strävandena under de senaste åren när det gäller ekonomistyrningen har inneburit att det gjorts allt större avsteg från den tidigare rådande kassamässigheten. Möjligheterna att centralt få värdefull information ur betalningssystemet minskar även av andra orsaker. I direktiven till Skattebetalningsutredningen uttalas att man bör studera möjligheterna för de skattskyldiga att betala in olika typer av skatter på samma konto vid ett och samma tillfälle. Därmed skulle enligt min mening värdefull information om betalning av olika typer av skatter som nu framkommer direkt ur betalningssystemet gå förlorad. Detta skulle i sin tur innebära att underlaget för bl.a. Riksgäldskontorets prognoser skulle försämras. Jag anser att dessa förhållanden noga bör övervägas av Skattebetalningsutredningen.

Frågan om principer för budgetredovisningen håller för närvarande på att närmare utredas inom regeringskansliet. Om man i detta sammanhang finner det önskvärt att ytterligare minska budgetens kassamässighet anser jag att det är nödvändigt att samtidigt utveckla betalningssystemet så att statens likviditet kan följas och ingå som en del i Finansdepartementets och RRV:s prognoser. Jag anser emellertid att man också, när man ser över dessa frågor mer förutsättningslöst, bör överväga att återgå till en strikt kassamässig redovisning av statsbudgeten. En sådan återgång skulle enligt min mening förenkla och underlätta möjligheterna att göra prognoser över lånebehovet och statsskuldens utveckling. Frågan om statsbudgeten skall vara kassamässig, utgiftsmässig eller kostnadsmässig har emellertid många andra aspekter som också måste vägas in i det inom regeringskansliet pågående utredningsarbetet.

2.16 Presentation

Mitt förslag: Regeringens presentation av budgetläget i vårpropositionen och budgetpropositionen kommer att innehålla prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter för det innevarande och det kommande budgetåret och bör även innehålla en långtidsbudget för den följande perioden. RRV:s och KI:s prognosarbete bör anpassas till det nya budgetarbetet. Jag anser att RRV:s prognoser bör komma ut fyra gånger per år i form av ett samlat dokument avseende statens inkomster och utgifter. RRV bör vidare förhålla sig friare till frågan hur beräkningarna skall presenteras. Avgörande är allmänhetens behov av överskådliga och pedagogiska analyser av statens finanser.

I den nya budgetprocessen skall regeringen i april varje år avlämna en vårproposition om inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Enligt riksdagen bör regeringen därvidlag lägga fram förslag om riktlinjer för budgetpolitiken för såväl det närmast efterföljande budgetåret som närmast efterföljande femårsperiod. Detta bör ske mot bakgrund av regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. Riksdagen tar ställning till regeringens förslag. Enligt min mening bör regeringens bedömning av budgetläget för nästa år och den långsiktiga bedömningen av den finansiella utvecklingen ske i form av en långtidsbudget specificerad på departements- eller utgiftsområden. Regeringen bör samtidigt också redovisa budgetläget för innevarande år samt utfallet och en analys av prognosavvikelserna för det föregående året.

På basis av riksdagens ställningstagande sker den forsatta budgetberedningen i regeringskansliet. I september överlämnar regeringen budgetpropositionen med förslag till inkomster och utgifter specificerade på inkomsttitlar och anslag. Enligt min mening bör regeringen också återkomma med en långtidsbudget utifrån de mest aktuella förutsättningarna. Budgetläget innevarande år bör också presenteras och budgetavvikelser analyseras.

RRV:s och KI:s prognosarbete bör anpassas till det nya budgetarbetet. Jag anser att RRV:s prognoser bör komma ut fyra gånger per år i form av ett samlat dokument avseende statens inkomster och utgifter. RRV bör även vid andra tillfällen kunna presentera sin syn på det statsfinansiella läget om verket så finner lämpligt. I dagsläget görs två inkomstberäkningar och fem budgetprognoser per år. Genom att presentationerna med mitt förslag kommer att ske mindre ofta frigörs resurser för analys av materialet.

Analyser av prognosavvikelser bör t.ex. regelbundet utgöra en del av prognoserna.

RRV:s prognoser bör minst omfatta det innevarande året. Jag anser att det finns starka skäl att också göra utblickar över de följande åren. Detta arbete måste dock integreras med KI:s prognoser. Samarbetet mellan RRV och KI bör bl.a. ta sig uttryck i form av en gemensam makroekonomisk och statsfinansiell syn och nära överensstämmande publiceringstillfällen. Enligt min mening bör slagkraften i respektive myndighets prognoser öka med denna typ av samarbete. Samarbetet måste dock ske på respektive myndighets eget ansvar.

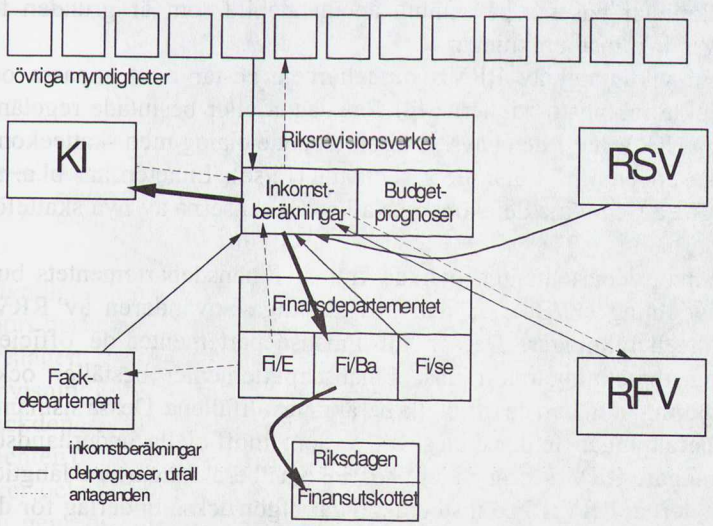
RRV bör vidare förhålla sig friare till frågan hur beräkningarna skall presenteras. Avgörande är allmänhetens behov av överskådliga och pedagogiska analyser av statens finanser. Beräkningarna skall dock vara jämförbara med regeringens prognoser.

3 Organisationen och nätverket

3.1 Informationsflödet vid beräkningar av statsbudgetens inkomster

Riksrevisionsverket (RRV) skall enligt sin instruktion till regeringen överlämna resultatet av två beräkningar per år avseende statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår. Beräkningarna utgör underlag för regeringens inkomstberäkningarna i budget- och kompletteringspropositionen. RRV skall vidare regelbundet göra prognoser över utfallet av statsbudgeten och redovisa statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret. Verket skall i samband med budgetprognoserna även beräkna statens lånebehov.

Bild 3.1 Informationsflödet när det gäller beräkningarna av statsbudgetens inkomster för innevarande år, följande år och långsiktskalkylerna kan schematiskt och översiktligt illustreras på följande sätt.



Finansdepartementet lämnar sin senaste prognos över den makroekonomiska utvecklingen till RRV. Prognosen tas fram av Finansdepartementets ekonomiska avdelning (Fi/E) och utgör underlag för RRV:s inkomstberäkningar. De viktigaste komponenterna i de

makroekonomiska prognoserna är utvecklingen av lönesumma, driftsöverskott, priser och privat konsumtion.

RRV beräknar de största inkomstslagen: fysiska och juridiska personers inkomstskatt, socialförsäkringsavgifter, mervärdesskatt samt vissa punktskatter. För övriga inkomstslag inhämtar RRV uppgifter från de redovisningsskyldiga myndigheterna via enkäter två gånger om året.

För de inkomsttitlar där RRV har beräkningsansvar har verket ett nära samarbete med de redovisningsskyldiga myndigheterna, dvs. Riksskatteverket (RSV), tullverket och Riksförsäkringsverket (RFV), samt med Socialdepartementet. RSV:s redovisning av utfallet av skatteuppbörden per månad är omfattande. RSV tar även fram underlag för RRV:s taxeringsstatistiska undersökningar.

Tullverket och RFV lämnar förutom utfallsstatistik även prognosuppgifter till RRV.

Socialförsäkringsavgifterna redovisas netto på statsbudgeten, dvs. efter avdrag för utgifter som avgifterna skall finansiera. RRV:s modeller avser enbart inkomsterna av socialförsäkringsavgifter. För att bedöma nettot på inkomsttiteln behöver inkomstberäkningarna därför kompletteras med prognoser över utgifterna. RRV får dessa uppgifter från RFV vid ett par tillfällen om året. Via kontakter med Socialdepartementet får RRV underlag för reviderade utgiftsberäkningar till följd av nya antaganden om lönesumma m.m. Socialdepartementets beräkningar baseras på samma antagandebild som är grunden för RRV:s inkomstberäkningar.

En viktig del av RRV:s modellarbete består i att anpassa och utveckla inkomstmodellerna till föreslagna eller beslutade regeländringar. RRV har i detta avseende en löpande dialog med skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet (Fi/se). Enheten har bl.a. till uppgift att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av nya skatteförslag.

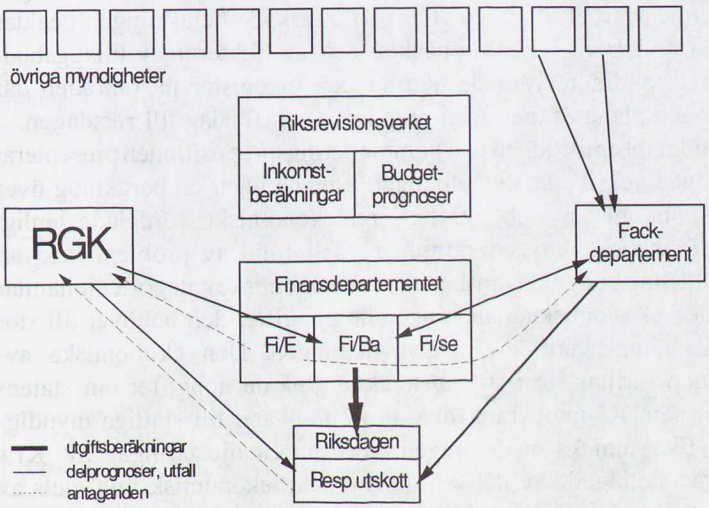
Finansdepartementet, och då främst Finansdepartementets budgetavdelning (Fi/Ba), är den huvudsakliga användaren av RRV:s inkomstberäkningar. Det är till Finansdepartementet de officiella inkomstberäkningarna riktas. Finansdepartementet beställer också beräkningar mellan de officiella beräkningstillfällena. Dessa sistnämnda beräkningar är dock mest att se som inofficiella underhandsberäkningar. RRV svarar vidare för inkomstberäkningarna i långtidskalkylerna. RRV:s inkomstberäkningar utgör också underlag för den ekonomiska avdelningens beräkning av statens inkomster i nationalbudgeten.

RRV gör vidare inkomstberäkningar till Konjunkturinstitutet (KI) som underlag för institutets ekonomiska rapporter. Dessa beräkningar baseras på den ekonomiska bild som KI lämnat till RRV.

Utfallsmässigt analyserar RRV inom området för finansstatistik statens inkomster och presenterar dem i enlighet med nationalräkenskapernas krav. Nationalräkenskaperna utgör i sin tur den viktigaste grunden för KI:s och den ekonomiska avdelningens analyser och prognoser.

3.2 Informationsflödet vid beräkningar av statsbudgetens utgifter för det följande budgetåret

Bild 3.2 Beräkningen av statsbudgetens utgifter sker på olika sätt beroende på vilket år beräkningen avser. Utgiftsberäkningarna för det följande budgetåret sker som en del av regeringskansliets budgetprocess och kan illustreras med följande schema.



Myndigheterna har i sina anslagsframställningar för nästa budgetår gjort beräkningar av den förväntade medelsförbrukningen på de olika anslagen. Anslagsframställningarna, som baseras på vissa generella anvisningar om lönenivåer m.m., skickas in till respektive myndighets fackdepartement. Därefter vidtar diskussioner mellan fackdepartementen och Finansdepartementet vad gäller utgifternas nivå. Samtidigt sker också en teknisk granskning och omräkning av anslagen utifrån en gemensam makroekonomisk bild. För de anslag som är särskilt känsliga för olika pris- och volymantaganden gör fackdepartementen nya beräkningar regelbundet under hela budgetåret, och då även avseende innevarande budgetår. När det gäller anslaget för statsskuldräntor gör Riksgäldskontoret (RGK) löpande underhandsbe-

räkningar till Finansdepartementet för såväl innevarande som följande budgetår.

Regeringen presenterar förslaget till utgifter för det följande budgetåret i budgetpropositionen till riksdagen i januari. I vissa fall avser regeringen att senare under våren presentera en särproposition som berör anslagstilldelningen till ett visst område. I dessa fall anges enbart ett jämfört med tidigare år oförändrat belopp i budgetpropositionen. Skillnaden mellan detta belopp och regeringens bedömning av de faktiska utgifterna tas upp i beräkningsposten Tillkommande utgiftsbehov, netto (TUBen). I kompletteringspropositionen, som presenteras i april, kan de då framlagda särpropositionernas beräknade budgeteffekter redovisas på respektive anslag. I samband med kompletteringspropositionen räknas de pris- och lönekänsliga anslagen om med då aktuella antaganden om den makroekonomiska utvecklingen. Denna omräkning medför emellertid inte att anslagen förändras. Merbelastningen eller den minskade belastningen beaktas i stället i TUBen. I TUBen beaktas också effekterna av tilläggsbudgetar och andra förväntade utgifter och inkomster på områden där regeringen planerar men ännu inte lagt fram förslag till riksdagen.

I budgetpropositionen och kompletteringspropositionen presenterar regeringen också en nationalbudget. I denna ingår en beräkning över statens inkomster och utgifter realekonomiskt fördelade enligt nationalräkenskapernas definitioner[1]. Till följd av problem med att översätta statsbudgetens anslag till realekonomiska kategorier inhämtar dock den ekonomiska avdelningen de uppgifter den behöver till stor del från annat håll än budgetavdelningen. Den ekonomiska avdelningen förlitar sig i stor utsträckning på de uppgifter om statens utgifter som KI tagit fram, bl.a. utifrån enkäter till statliga myndigheter. Ekonomiska avdelningen gör marginaljusteringar av KI:s uppgifter betingade av dels en annan makroekonomisk bild, dels av information om större förändringar av utgifterna till följd av budgetarbetet. Förfarandet innebär att utgifterna inte är beräknade på ett konsistent sätt i de olika delarna av finansplanen. Problemet kommer att i än högre grad tydliggöras när budgeten läggs om till kalenderbudgetår, vilket betyder att nationalbudgeten och statsbudgeten kommer att avse samma tidsperiod.

Till följd av den fortsatta riksdagsbehandlingen efter det att kompletteringspropositionen beslutats av regeringen kan utgifterna i den fastställda statsbudgeten komma att skilja sig från regeringens förslag. I samband med riksdagens behandling av budgetförslaget har riksdagsutskotten kontakt med respektive fackdepartement. Riks-

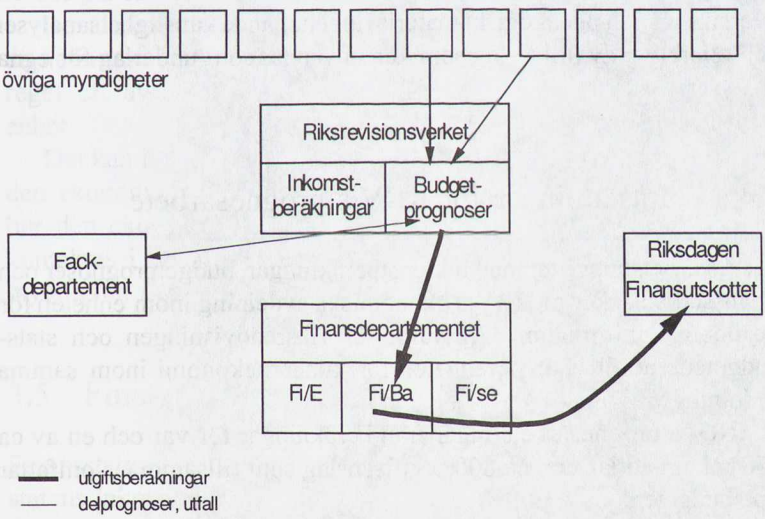
[1]Nationalräkenskaperna följer de internationella regler som rekommenderas av FN i Handbook of national accounting.

dagsbehandlingen brukar dock föranleda små förändringar i förhållande till regeringens budgetförslag. Under riksdagsbehandlingen sker det ingen omräkning av anslagen utifrån den mest aktuella bedömningen av den makroekonomiska utvecklingen. Denna effekt skall i teorin beaktas i TUBen som redovisas av riksdagen i statsbudgeten. Riksdagen får emellertid därvidlag i allt väsentligt förlita sig på Finansdepartementets bedömning.

När det gäller statsskuldräntorna inhämtar dock Riksdagens finansutskott aktuella beräkningar från Riksgäldskontoret. Orsaken till detta förfarande är framförallt att statsskuldräntorna ofta har beräknats utifrån vid beräkningstillfället aktuella räntesatser och valutakurser och att beräkningarna är känsliga för dessa antaganden.

3.3 Informationsflödet vid beräkningar av statsbudgetens utgifter innevarande budgetår.

Bild 3.3 Utgiftsberäkningarna för innevarande budgetår sker enligt en annan ordning än vad som beskrivits för kommande budgetår. Informationsflödet vid utgiftsberäkningar för år 0 beskrivs schematiskt nedan.



För innevarande budgetår svarar RRV för utgiftsberäkningarna. RRV gör detta genom att i sin tur via enkäter begära in prognoser från ett 30-tal myndigheter om deras förväntade utgifter. RRV förser därvid myndigheterna med antaganden om den ekonomiska utvecklingen av betydelse för anslagsutvecklingen. Dessa förutsättningar har RRV i sin tur erhållit från Finansdepartementet. Det finns dock inga formella krav att använda Finansdepartementets antagandebild. Finansdeparte-

mentet lämnar också uppgift om storleken på TUBen. För de övriga utgifterna gör RRV egna uppskattningar över medelsförbrukningen. Om inte några nya beslut fattats ligger i regel statsbudgetens uppgift kvar om inte utfallet indikerar annat.

RRV strävar efter att kritiskt granska myndigheternas uppgifter, bl.a. utifrån bedömningar av utgifternas säsongsmässiga fördelning. I praktiken är RRV:s möjligheter att göra väsentliga avsteg från myndigheternas uppgifter begränsade. Eventuella justeringar sker oftast i samråd med myndigheten. Innan budgetprognoserna publiceras låter RRV, sedan några år tillbaka, regeringskansliet lämna synpunkter på den preliminära prognosen.

RRV:s budgetprognoser presenteras även realekonomiskt fördelade till hjälp för KI och den ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet i deras arbete med att ta fram en samlad bild över den ekonomiska utvecklingen.

RRV:s budgetprognoser syftar främst till att utgöra beslutsunderlag för regering och riksdag. Vid mina kontakter med företrädare för banker och fondkommissionärsfirmor har jag också kunnat konstatera att det finns ett stort intresse från deras sida när det gäller att följa statsfinansernas utveckling. Intresset fokuseras främst på lånebehovet och de större inkomst- och utgiftsflödena. Generellt efterlyses ett översiktligt och pedagogiskt material innehållande känslighetsanalyser och tumregler av olika slag som kan användas som underlag för egna analyser.

3.4 Förutsättningar för RRV:s prognosarbete

RRV:s arbetsuppgifter med inkomstberäkningar, budgetprognoser och finansstatistik sker på RRV:s ekonomiska avdelning inom enheten för ekonomisk information. Ansvaret för riksredovisningen och statsbudgetens utfall vilar på enheten för koncernekonomi inom samma avdelning.

RRV:s prognosarbete utgår från beräkningar för var och en av ca 150 inkomsttitlar och ca 800 utgiftsanslag som tillsammans omfattar statsbudgeten.

Beräkningarna grundar sig på fattade beslut och lagda propositioner. Det innebär att man i prognosarbetet inte anteciperar "troliga" beslut. Beräkningarna bygger på antaganden om den samhällsekonomiska utvecklingen från Finansdepartementet.

Eftersom Finansdepartementet lämnar förutsättningar för prognosberäkningarna bestämmer man i hög grad när de olika beräkningarna skall genomföras. Detta gäller särskilt för underhandsberäkningarna av inkomsterna. I budgetprognoserna utgörs inkomstberäkningen av

den senaste underhandsberäkningen till Finansdepartementet. Eftersom RRV presenterar vilka antaganden beräkningarna baseras på innebär förfarandet att Finansdepartementets bild av det ekonomiska läget kommer till allmänhetens kännedom via budgetprognoserna. Förfarandet ställer också krav på att tidsplaner för de olika produkterna fastställs i nära samarbete med Finansdepartementet.

För att kunna göra prognoser för varje enskild inkomsttitel och varje enskilt utgiftsanslag måste det ske en löpande bevakning av nya beslut och lagändringar som påverkar beräkningsförutsättningarna (i form av ytterligare tilldelade medel eller regeländringar).

Följande dokument måste löpande bevakas:

- Löpande riksdagstryck (propositioner, utskottsbetänkande, riksdagsbeslut).
- Regeringsbeslut (regleringsbrev och andra beslut om disponering av medel under budgetåret).
- Svensk författningssamling.
- Myndigheternas bokslut och årsredovisningar.
- Anslagsframställningar.
- Myndigheternas löpande redovisning.

Bevakningen ger också en möjlighet att stämma av prognosmyndigheternas[2] uppgifter. Vid regelförändringar i skattesystemet görs i regel en avstämning med Finansdepartementets skatteekonomiska enhet.

Det kan ibland vara förenat med vissa svårigheter dels att rätt tolka den ekonomiska konsekvensen av en regeländring, dels att bedöma hur den ekonomiskt skall periodiseras mellan budgetår. I dessa fall kontaktas i regel den i beslutet angivna handläggaren eller berörd myndighet för klarläggande.

3.5 Finansstatistik och riksredovisning

Finansstatistiken består av olika ekonomiska sammanställningar där statens inkomster och utgifter fördelas efter ändamål och realekonomiska arter.

Produktionen av finansstatistik avser främst en konsoliderad realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter samt en realekonomisk fördelning av prognoser och utfall på statsbudgeten.

[2]Med prognosmyndighet menas de myndigheter som RRV utsett att bistå med prognoser över de egna utgifterna

Finansstatistikens produktionsplan upprättas i nära samarbete med användarna (SCB:s nationalräkenskaper, KI, Finansdepartementet) och styrs i hög utsträckning av deras önskemål.

I den realekonomiska fördelningen av statens totala verksamhet (TV) utgörs grunddata av myndigheternas redovisning i riksredovisningen och avser halvårsdata. Dessa uppgifter kompletteras med enkäter till utvalda myndigheter där mer detaljerade uppgifter som inte framgår av redovisningen efterfrågas. Exempelvis tillfrågas Vägverket om investeringar i egen regi och RFV om vissa fonder. Dessutom inhämtas information från andra statliga fonder som inte rapporteras in i riksredovisningen, t.ex. Norrlandsfonden, men som ingår i staten enligt nationalräkenskapernas definition. Ofta kan en komplettering med avseende på fördelning av försäljningsinkomster på inomstatliga respektive utomstatliga inkomster behöva göras. Förutom omfattande myndighetskontakter används även andra informationskällor för komplettering som t.ex. årsredovisningar.

Den realekonomiska fördelningen av statsbudgeten, vilket är ett snävare begrepp än statens totala verksamhet, kompliceras av myndigheternas redovisning av utgiftsslag under anslag inte alltid håller tillräckligt hög kvalitet. Myndigheternas realekonomiska fördelning avser i stället främst den totala verksamheten, dvs. även den icke-anslagsfinansierade delen. Därigenom behöver finansstatistiken göra relativt omfattande kompletteringar för att erhålla statsbudgeten realekonomiskt fördelad. I många fall används hela eller tillämpliga delar av myndighetens realekonomiska struktur som schablon för anslagsdelen. RRV gör också schablonmässiga fördelningar med hjälp av regleringsbrev eller andra dokument.

Anslagens realekonomiska fördelning för det föregående budgetåret tjänar vidare som tekniskt underlag för regeringskansliets pris- och löneomräkning av anslag för det kommande budgetåret. Med hjälp av prisindex från SCB görs maskinella pris- och löneomräkningar per anslag.

3.6 Samarbetet med Riksskatteverket

Uppgifter från Riksskatteverket (RSV) är av primärt intresse för RRV:s beräkningar av statsbudgetens skatteinkomster. RSV lämnar utfall för arbetsgivaravgifter, inkomstskatter, mervärdesskatt och punktskatter i form av månadsrapporter 9 till 12 dagar efter utgången av inbetalningsmånaden.

På månadsrapporten över arbetsgivaravgifterna specificeras uppbörden av arbetsgivaravgifter för en viss månad. Rapporten är en bearbetning av de uppgifter arbetsgivarna lämnar på uppbörds-

deklarationen. Av rapporten framgår bl.a. lönesumman för aktuell månad, storleken på Norrlandsersättningen och det generella anställningsstödet samt den särskilda löneskatten.

En annan månadsrapport ger en sammanställning av inbetalda skatter en viss månad uppdelat på olika inkomsttitlar och uppbördsled (t.ex. kvarskatt, preliminär A-skatt). Båda dessa månadsrapporter redovisar bara de inbetalningar som skett via postgirot. Månadsrapporterna utgör bokföringsunderlag för att kreditera inbetalningarna på rätt inkomsttitlar i riksredovisningen.

RSV lämnar i december:

-Taxeringsutfallet specificerat på olika inkomstslag m.m. Taxeringsutfallet anger även underlaget för de olika skatteslagen, dvs. skattebaserna.

-Debiteringssammandrag som innehåller uppgifter om hur den slutliga skatten är sammansatt. Debiteringssammandraget innehåller också uppgifter om hur den fastställda skatten skall slutregleras.

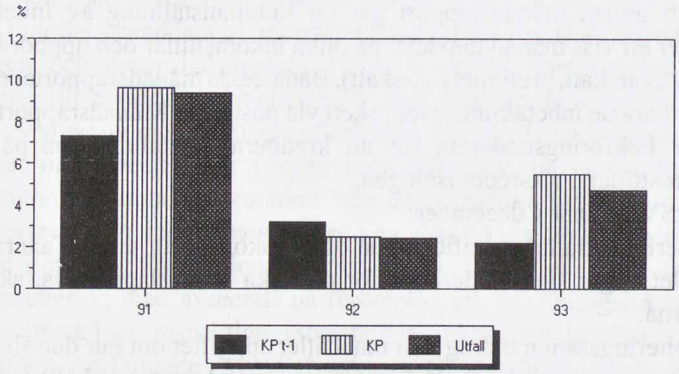
En rad uppgifter hämtar RRV direkt från den redovisning skatteförvaltningen gör i det ekonomiska redovisningssystemet. Det gäller bl.a. de utbetalningar som görs från skatteförvaltningen till de skattskyldiga.

Förhållandet mellan RSV och RRV är ovanligt såtillvida att ansvaret för prognoserna är skilt från verksamhetsansvaret. RSV har inte strävat efter att bygga upp någon egen kompetens för att prognosticera skatteinkomsterna. RSV har i stället enbart levererat utfallsdata till RRV för vidare analys. RSV har emellertid på senare tid lagt ökad vikt vid analyser av uppbördsstatistiken. Detta sammanhänger bl.a. med RSV:s strävan att bedöma effekterna av kontrollinsatserna samt med utvecklingen av resultatuppföljningen för verksamheten. Det har därvidlag blivit nödvändigt att i ökad utsträckning analysera utfallen av skatteuppbörden.

3.7 Samband med Finansdepartementets ekonomiska avdelning

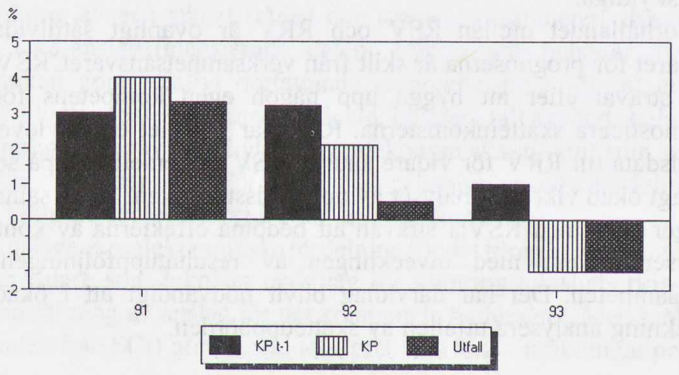
Finansdepartementets ekonomiska avdelning förser RRV med makroekonomiska bedömningar till grund för inkomstkalkylerna. Antagandena anges på årsbasis. Den makroekonomiska bilden revideras ofta och i relativt stor utsträckning.

Diagram 3.1 Konsumentprisindex (KPI), ökning från föregående år 1991-1993



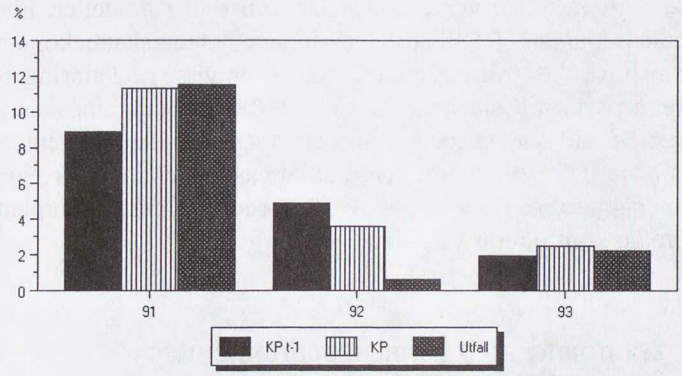
Källa: RRV:s budgetprognoser

Diagram 3.2 Lönesummans förändring från föregående år 1991-1993



Källa: RRV:s budgetprognoser

Diagram 3.3 Förändring från föregående år av privat konsumtion, löpande priser 1991-1993



Källa: RRV:s budgetprognoser

Prognosavvikelserna för makrobedömningarna är en viktig anledning till avvikelserna för de statsfinansiella prognoserna.

Finansdepartementets ekonomiska avdelning är också en viktig användare av RRV:s inkomstberäkningar. Inkomstberäkningarna utgör underlag för den ekonomiska avdelningens bedömningar av statens inkomster i nationalbudgeten både på kort och lång sikt. Inkomstberäkningarna är därvidlag realekonomiskt uppställda.

3.8 Samband med Finansdepartementets skatteekonomiska enhet

Finansdepartementets skatteekonomiska enhet har bl.a. till uppgift att beräkna de ekonomiska effekterna av förändrade skatteregler. I detta arbete har enheten ett nära samarbete med RRV. Enhetens beräkningar av effekterna av skatteförslag utgör en viktig utgångspunkt för RRV:s inkomstberäkningar. De beräkningar som RRV tar del av är i allmänhet relativt detaljerade. Beräkningarna är i allmänhet gjorda i modeller skapade för den aktuella situationen. När det gäller regelförändringar i beskattningen av fysiska personer använder enheten däremot vanligen samma modell som den som RRV har tillgång till. I denna del sker samarbetet med RRV mer i dialogform.

Finansdepartementet lämnar enbart uppgifter till RRV om regelförändringens effekt givet vissa antaganden. Beräkningarna inkluderar i allmänhet inte effekter av ändrade beteenden, dock beaktas i förekommande fall inverkan på andra skattebaser samt övervältring via förändrade löner, priser och/eller vinster. Det är svårt att i efterhand

granska om skatteändringar har lett till det beräknade resultatet då skatteinkomsterna förändras även av andra orsaker.

RRV strävar efter att bedöma om Finansdepartementets uppgifter verkar rimliga innan verket använder dem i sina modeller. För det mesta leder samarbetet till att Finansdepartementets skatteekonomiska enhet och RRV är överens om effekten av en viss regeländring. Samarbetet är dock till sin natur sådant att RRV:s beräkningsansvariga tjänstemän inte ser det som sin roll att ifrågasätta departementets bedömningar. Till detta bidrar också att arbetsuppdelningen är gjord så att handläggarna på RRV respektive Finansdepartementet kompletterar snarare än kontrollerar varandra.

3.9 Samband med Finansdepartementets budgetavdelning

Finansdepartementets budgetavdelning är den främste mottagaren och beställaren av RRV:s inkomstberäkningar och budgetprognoser.

Vad avser inkomsterna för innevarande och nästkommande budgetår får budgetavdelningen regelbundet inofficiella beräkningar från RRV. Beräkningarna gås igenom och analyseras tillsammans med skatteavdelningen och ekonomiska avdelningen.

Budgetprognoserna får Finansdepartementet först underhand för kännedom och för möjlighet att lämna synpunkter. Fackdepartementen har också givits ökad möjlighet att lämna synpunkter på RRV:s prognoser. Synpunkter från regeringskansliet kan leda till att verket på nytt kontaktar den berörda myndigheten och/eller avviker från myndighetens uppgift. På detta sätt utnyttjas fackdepartementens kunskap om verksamheten till att effektivare granska myndigheternas uppgiftslämnande. Samtidigt ökar kraven på fackdepartementen att ha en bättre budgetuppföljning.

Regeringens styrning av RRV sker för närvarande i liten utsträckning på formella grunder. Styrningen sker i stället mer informellt. Tjänstemännen på RRV som utför beräkningar över statsbudgetens inkomster är t.ex. deltidsanställda av Finansdepartementet den tid då de utför underhandsberäkningarna.

3.10 Samband med Konjunkturinstitutet

KI gör egna prognoser tre gånger per år över den samhällsekonomiska utvecklingen inklusive utvecklingen av statens inkomster och utgifter. KI:s prognosperspektiv är två till tre år. RRV:s inkomstberäkningar

utgör ett viktigt underlag i detta sammanhang. KI tar även in underlag från andra myndigheter om deras inkomster och utgifter.

KI lämnar förutsättningar om den makroekonomiska utvecklingen som underlag till RRV. KI utnyttjar RRV:s inkomstberäkningar och modeller med undantag av mervärdesskatteberäkningarna. KI har på detta område valt att ta fram en egen modell.

KI använder sig av en realekonomisk fördelning enligt nationalräkenskapsdefinitioner när institutet analyserar och prognosticerar statens inkomster och utgifter. KI måste därför göra "översättningar" mellan budgetredovisningen och nationalräkenskaperna vilket är komplicerat och tidskrävande samt en källa till fel. KI:s prognosarbete skulle underlättas av en tydligare redovisning av statens inkomster och utgifter enligt olika definitioner och av sambandet dem emellan.

3.11 Samband med Riksgäldskontoret

Från och med budgetåret 1993/94 kompletteras, på regeringens uppdrag, RRV:s prognos över budgetutfallet med en prognos över lånebehovet. Skälet till detta är att budgetsaldot kommit att bli ett allt mindre användbart mått på statens upplåningsbehov och på förändringar i statsskulden till följd av statsmakternas beslut att i allt större utsträckning redovisa statlig verksamhet utanför statsbudgeten. Regeringen har dock nyligen föreslagit att föra en del av denna verksamhet, t.ex. Arbetsmarknadsfonden, tillbaka in i statsbudgeten.

Det har sedan en lång tid funnits en skillnad mellan budgetsaldo och lånebehov, definierat som skillnaden mellan det redovisade budgetutfallet enligt riksredovisningen och betalningssaldot på statsverkets checkräkning i Riksbanken. Vissa fonder redovisas t.ex. utanför budgeten medan betalningarna till och från fonderna sker över statsverkets checkräkning. Skillnaden har emellertid ökat i och med att statlig verksamhet i ökad utsträckning redovisas utanför statsbudgeten. Skillnaden har också ökat genom att budgeten numera är utgiftsmässig och inte kassamässig, dvs.redovisning mot budgeten sker när faktura tagits emot och inte när betalning har skett. Transfereringar och skatteinkomster redovisas dock fortfarande enligt kassamässiga principer.

Riksgäldskontoret har, bl.a. till följd av dessa förhållanden, under lång tid haft en egen prognosverksamhet som stöd för den kortsiktiga upplåningen. Lånebehovsprognosernahar normalt sett varit kortfristiga till sin karaktär. Det har varit frågan om dag för dag prognoser på upp till tre månaders sikt. För prognoser på längre sikt har kontoret använt sig av RRV:s och Finansdepartementets budgetprognoser. Till följd av de försämrade statsfinanserna och det därmed ökade lånebehovet har

Riksgäldskontorets emissioner av statsobligationer och statsskuldväxlar kommit att bli allt mer omfattande. Ett viktigt inslag i emissionsverksamheten är att via information till långivarna om upplåningen i förväg skapa så goda förutsättningar för emissionerna som möjligt. Detta förutsätter hög precision i lånebehovsprognoserna inte enbart på kort sikt utan även på längre sikt, upp till ett år. Riksgäldskontoret har därvid funnit att lånebehovsprognoserna från RRV och regeringen även i detta tidsperspektiv inte alltid haft den kvalitet och precision som är nödvändig. Detta beror dels på tendenserna till minskad kassamässighet i statsbudgeten, dels på att budgetprognoserna inte heller tillräckligt väl lyckats prognosticera det redovisade budgetutfallet. Riksgäldskontoret har till följd av dessa omständigheter sedan hösten 1994 offentligt redovisat sin bedömning av lånebehovets storlek över en längre period. Detta har medfört att såväl RRV som Riksgäldskontoret nu presenterar ett lånebehov för innevarande budgetår och att prognoserna skiljer sig åt. Som en konsekvens av detta har de båda myndigheterna nyligen intensifierat arbetet med att jämföra prognoserna.

4 Prognoserfarenheter

4.1 Prognoser för innevarande och kommande budgetår

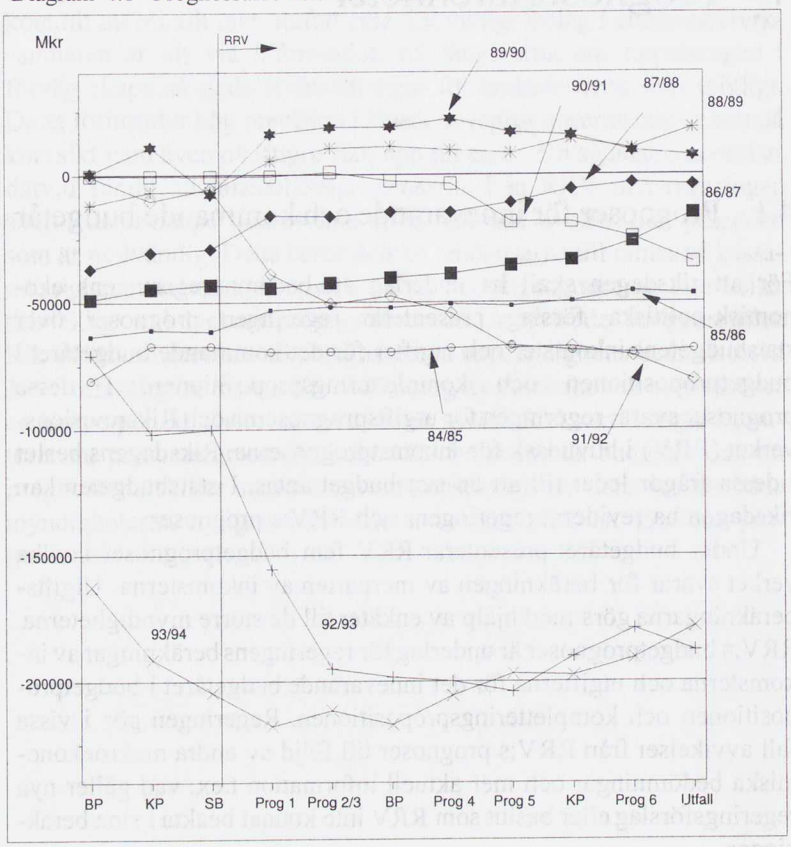
För att riksdagen skall ha underlag att bedöma regeringens ekonomisk-politiska förslag presenterar regeringen prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret i budgetpropositionen och kompletteringspropositionen. I dessa prognoser svarar regeringen för utgiftsprognoserna och Riksrevisionsverket (RRV) i huvudsak för inkomstprognoserna. Riksdagens beslut i dessa frågor leder till att en statsbudget antas. I statsbudgeten kan riksdagen ha reviderat regeringens och RRV:s prognoser.

Under budgetåret presenterar RRV fem budgetprognoser i vilka verket svarar för beräkningen av merparten av inkomsterna. Utgiftsberäkningarna görs med hjälp av enkäter till de större myndigheterna. RRV:s budgetprognoser är underlag för regeringens beräkningar av inkomsterna och utgifterna för det innevarande budgetåret i budgetpropositionen och kompletteringspropositionen. Regeringen gör i vissa fall avvikelser från RRV:s prognoser till följd av andra makroekonomiska bedömningar och mer aktuell information t.ex. vad gäller nya regeringsförslag eller beslut som RRV inte kunnat beakta i sina beräkningar.

Jämförs prognoserna över budgetsaldot från budgetpropositionen (BP), kompletteringspropositionen (KP), statsbudgeten (SB), RRV:s budgetprognoser och BP och KP igen med det faktiska utfallet framkommer vissa mönster, se figur 4.1.

För budgetåren 1984/85 t.o.m. 1988/89 innebar praktiskt taget varje ny beräkning av budgetsaldot en minskning av det tidigare beräknade underskottet. Perioden sammanfaller väl med den långa högkonjunktur som rådde under 80-talet. Budgetåret 1989/90 markerar en brytpunkt. Inledningsvis beräknades förbättringar ske även budgetåret 1989/90. Beräkningarna som gjordes i slutet av budgetåret innebar emellertid att saldot försämrades i förhållande till tidigare prognoser. Utfallet för budgetåret 1989/90 innebar också ett mindre budgetöverskott än året innan.

Diagram 4.1 Prognossaldo 1984/85-1993/94



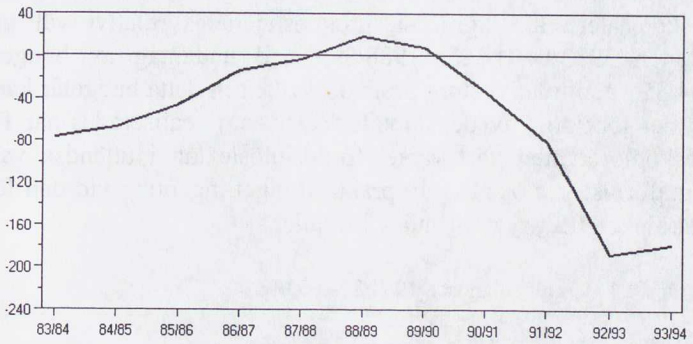
Källa: Budgetpropositioner, kompletteringspropositioner och RRV:s budgetprognoser

Under perioden 1990/91 t.o.m. 1992/93 innebar i stort sett varje ny beräkning av budgetsaldot en försämring i förhållande till tidigare beräkning. Under budgetåret 1992/93 försämrades budgetunderskottet från 70 mdkr i den första beräkningen till inemot 190 mdkr i utfall. Under budgetåret 1993/94 synes motsvarande vändning ha inträffat som skedde under budgetåret 1989/90 men nu i positiv riktning i så motto att underskottet minskade. Inledningsvis innebar varje prognos försämringar men mot slutet av budgetåret pekade beräkningarna på förbättringar i statsfinanserna. Utfallet för 1993/94 blev också något bättre än för det föregående året.

Ställs denna utveckling av prognoserna i relation till det faktiska utfallet, se figur 4.2, är det uppenbart att budgetutvecklingen är mycket konjunkturberoende och att utvecklingstendenserna underskattas i prognoserna. Det senare kan bero på antingen att de makroekonomiska bedömningar som prognoserna baseras på underskattar kraften i den ekonomiska förändringen eller att inkomst- och

utgiftsmodellerna givet en korrekt makroekonomisk bild inte förmår visa den statsfinansiella utvecklingen.

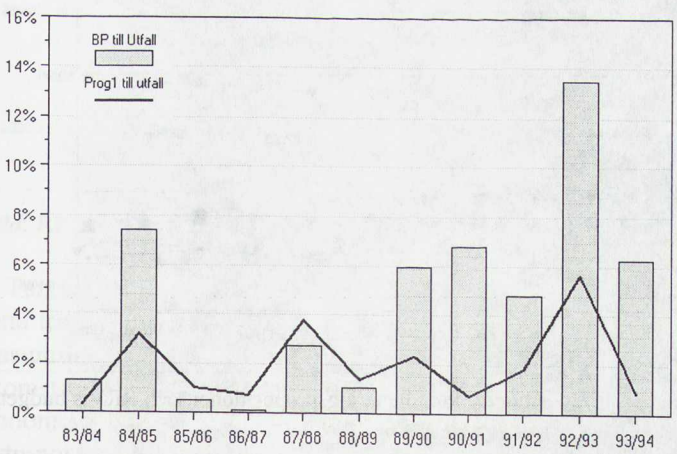
Diagram 4.2 Budgetsaldo exklusive statsskuldräntor 1983/84-1993/94, mdkr



Källa: RRV:s budgetprognoser

Noterbart är också att det ofta sker stora förändringar i prognoserna av budgetsaldot sent under budgetåret. Avvikelsen mellan budgetprognos 6 som kommer i juni, när budgetåret praktiskt taget är slut och utfall föreligger t.o.m. mars, och det slutliga utfallet är ofta betydande.

Diagram 4.3 Prognosavvikelser för budgetsaldot mellan prognos i budgetpropositionen och utfall samt mellan RRV:s budgetprognos 1 och utfall som procent av totala utgifterna.

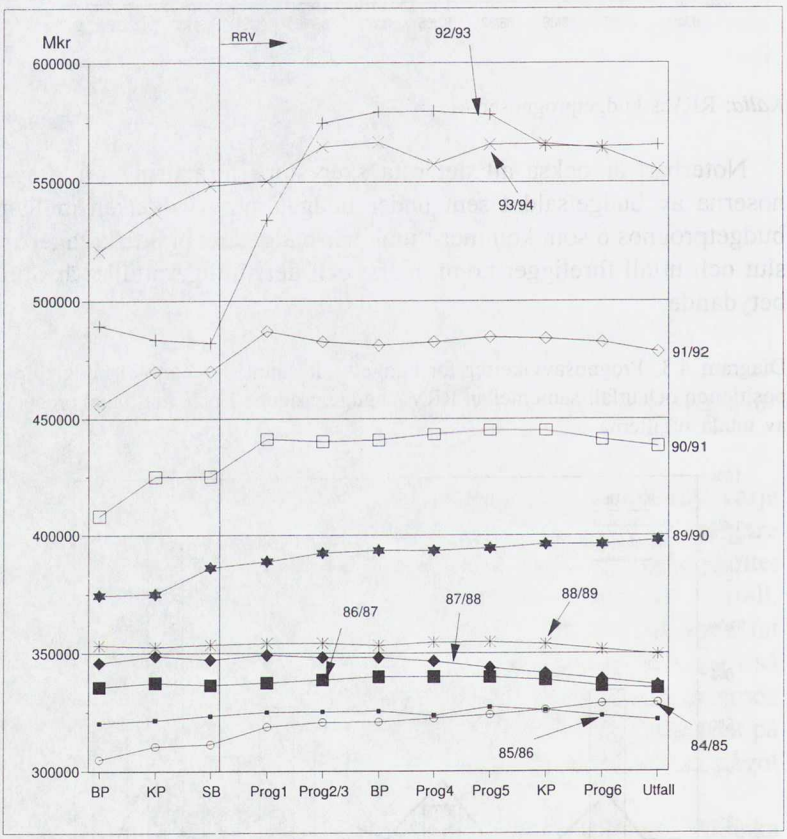


Källa: Budgetpropositioner och RRV:s budgetprognoser

Jämförs prognosavvikelserna för budgetsaldot över tiden, se figur 4.3, finner man att dessa tenderat att öka under senare år när det gäller regeringens ursprungliga prognoser i budgetpropositionen jämfört med utfall medan samma tendens inte kan urskiljas när det gäller RRV:s budgetprognoser.

När det gäller prognoserna över enbart utgifterna, se figur 4.4, kan jag konstatera att utgifterna prognosticerades relativt väl under perioden 1983/84 t.o.m. 1988/89, med undantag av budgetåret 1984/85. Den relativt stora prognosavvikelsen detta budgetår kan till stor del förklaras av de valutaförluster som realiserades när Riksgäldskontoret med kort varsel förtidsinlöste lån i utländsk valuta. Valutaförlusterna ökade från praktiskt taget ingenting vid den första beräkningen till drygt 14 mdkr i utfallet.

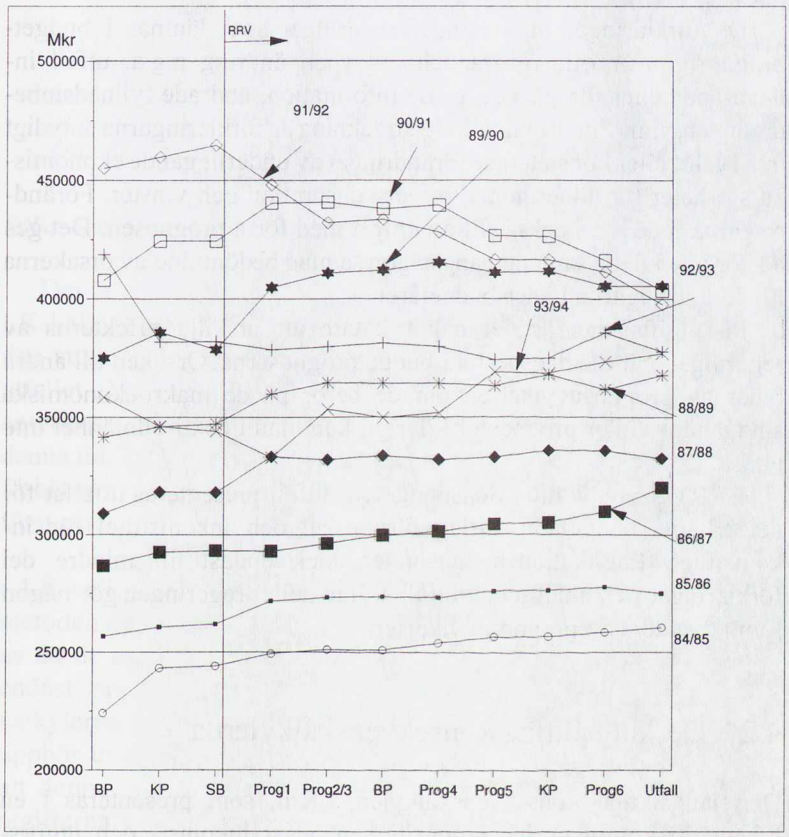
Diagram 4.4 Utgiftsprognoser 1984/85-1993/94



Källa: Budgetpropositioner, kompletteringspropositioner och RRV:s budgetprognoser

Från och med budgetåret 1989/90 märks emellertid ökade svårigheter att beräkna utgifterna. Från och med detta år överstiger utfallen de först gjorda prognoserna i relativt stor omfattning. Noterbart är också att utgifterna ofta har reviderats upp kraftigt mellan statsbudgeten och budgetprognos 1. Under de senaste två budgetåren har det å andra sidan skett nedrevideringar av prognoserna i slutet av budgetåren.

Diagram 4.5 Inkomstprognoser 1984/85-1993/94



Källa: RRV:s budgetprognoser

Tendensen har under lång tid varit att inkomsterna underskattats. Detta torde bero antingen på att antagandena om lönesumma, privat konsumtion, driftsöverskott m.m. har varit i underkant eller på att inkomstmodellerna inte tillräckligt väl har avspeglat de verkliga ekonomiska förhållandena. Budgetåret 1990/91 synes ha varit ett brytningsår då förändringarna innebar mindre inkomster jämfört med

tidigare prognos. Denna tendens fortsatte under 1991/92 och 1992/93. Under budgetåret 1993/94 har inkomsterna återigen börjat stiga.

Efter denna översiktliga genomgång av kan jag konstatera att prognosavvikelserna har varit stora för såväl utgifter som inkomster. Prognosavvikelserna har också tenderat att bli större de senaste åren, även om avvikelserna i viss utsträckning tagit ut varandra om man enbart ser på prognosavvikelserna för budgetsaldot. Det är dock svårt att värdera prognosavvikelserna eftersom det inte görs några systematiska analyser av prognosavvikelserna vare sig av regeringen eller av RRV.

De förklaringar till inkomstförändringar som lämnas i budgetprognoserna är ofta oklara och av typen ändring p.g.a. utfall innevarande eller föregående år, ny information, ändrade fyllnadsinbetalningar m.m. Endast i mindre utsträckning är förklaringarna entydigt nya beslut eller konstaterade förändringar av underliggande ekonomiska storheter typ lönesumma, privat konsumtion och vinster. Förändringarna redovisas också alltid jämfört med förra prognosen. Det ges därför inte i detta sammanhang någon samlad bedömning av orsakerna till förändringarna under budgetåret.

På utgiftssidan är det något lättare att urskilja effekterna av regerings- och riksdagsbeslut i budgetprognoserna. Orsaken till andra typer av prognosavvikelser, om de beror på de makroekonomiska antagandena eller prognosfel i övrigt, kan man dock i allmänhet inte utläsa.

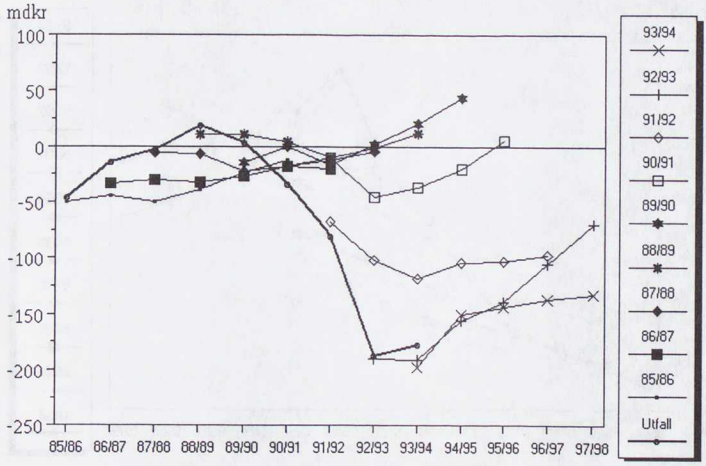
I RRV:s publikation Statsbudgetens utfall presenteras utfallet för det gångna budgetåret anslag för anslag och inkomsttitel för inkomsttitel. Publikationen innehåller dock endast till mindre del förklaringar och analyser av utfallet. Inte heller regeringen gör någon samlad analys av prognosavvikelserna.

4.2 De långsiktiga konsekvenskalkylerna

Den långsiktiga konsekvenskalkylen, LK:n, som presenteras i en bilaga till kompletteringspropositionen, visar inkomst- och utgiftsutvecklingen för statsbudgeten och för hela den offentliga sektorn under den följande femårsperioden.

Metodmässigt är utgångspunkten för LK:n att inkomster och utgifter enbart beräknas som en konsekvens av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. LK:n är således varken en prognos över den förväntade utvecklingen eller en normativ framskrivning av inkomsterna och utgifterna som regeringen ställer sig bakom.

Diagram 4.6 LK-kalkyler saldo, lågalternativ

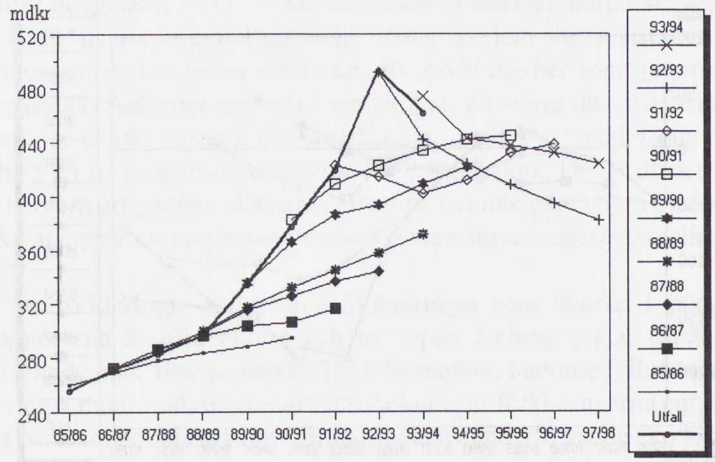


Källa: Kompletteringspropositionen

Det är mot denna bakgrund som beräkningsavvikelserna skall ses. LK-kalkylernas beräkningar över budgetsaldot, se figur 4.6, har under den studerade perioden kännetecknats av stora avvikelser gentemot utfallet. Den kraftiga försämringen av statsfinanserna under 1990-talet antyddes t.ex. inte ens i de LK-kalkyler som gjordes vid början av denna tid. I LK-kalkylerna har saldot i allmänhet tenderat att långsamt förbättras utifrån den vid beräkningstillfället rådande nivån, eventuellt först efter en inledande försvagning.

Under den studerade perioden underskattas utgifterna varje år i LK-kalkylerna. Detta kan ses som en konsekvens dels av LK-metoden att bara beräkna konsekvenserna av redan fattade beslut, dels av att de makroekonomiska antagandena varit felaktiga. Metoden att endast beräkna konsekvenserna av redan fattade beslut leder i kalkylerna till minskade utgifter genom att de bindande åtagandena upphör under beräkningsperioden. I praktiken har det dock visat sig att denna typ av utgiftsminskningar fylls av nya åtaganden, varför utgifterna kommer att överstiga de beräknade.

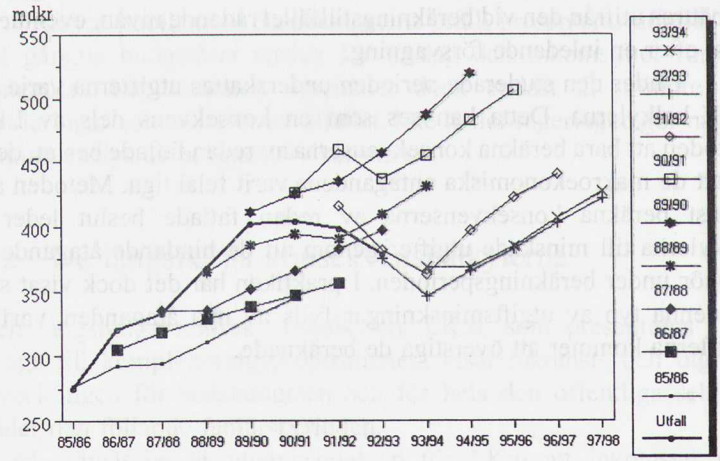
Diagram 4.7 LK-kalkyl, utgifter



Källa: Kompletteringspropositionen

Inkomsterna i LK-kalkylerna stiger oftast med ett par procent om året, vilket framförallt är ett resultat av de schablonmässiga prognoserna om den ekonomiska utvecklingen i kombination med ett antagande om i huvudsak oförändrade skattesatser.

Diagram 4.8 LK-kalkyl, inkomster



Källa: Kompletteringspropositionen

De stora avvikelserna mellan beräknade utgifter/inkomster och utfallen skall dock ses i ljuset av att LK:n inte är en prognos utan enbart en konsekvenskalkyl. Ett problem därvidlag är att budgeten, över en så lång tid som beräkningarna omspänner, är oerhört känslig för den ekonomiska utvecklingen och att bedömningen av denna

utveckling är osäker och varierar snabbt över tiden. Detta medför att avvikelserna mellan LK:n och utfallen till stor del orsakas av den allmänekonomiska utvecklingen snarare än av budgetbeslut. Det är t.ex. svårt att i beräkningarna se effekterna av de på senare år omfattande besparingarna. Enligt min mening begränsas värdet av LK-kalkylerna som konsekvenskalkyler av att skillnaderna i resultat mellan de olika beräkningstillfällena inte systematiskt förklaras utifrån t.ex. finanspolitiska beslut, makroekonomiska bedömningar och övrigt.

5. Inkomstberäkningar

Inkomsterna på statsbudgeten redovisas på ca 150 inkomsttitlar. De flesta inkomsttitlar är beloppsmässigt små och inkomsterna förhållandevis okomplicerade att prognosticera. När det gäller inkomsterna på de inkomsttitlar som är mer betydande måste prognoserna däremot bygga på mer eller mindre omfattande modeller.

För de beloppsmässigt små inkomsttitlarna genomförs två gånger per år en enkätundersökning riktad till ett 70-tal myndigheter, affärsverk och statliga bolag där dessa ombeds att lämna uppgifter om förväntade framtida inkomster. Som underlag till sina prognoser erhåller uppgiftslämnarna bl.a. antaganden om den ekonomiska utvecklingen. Lämnade prognosuppgifter för innevarande budgetår stäms av mot utfallet i riksredovisningen. Arbetet med dessa inkomsttitlar är snarare av administrativ än av beräkningsteknisk karaktär och innebär täta kontakter mellan Riksrevisionsverket (RRV) och respektive myndighet.

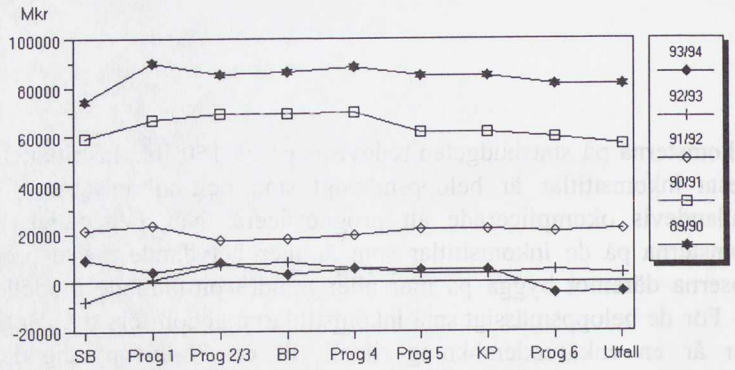
I det följande behandlas de av RRV:s inkomstmodeller som jag har valt att studera närmare. De modeller som analyseras är modellerna för fysiska personers inkomstskatt, juridiska personers inkomstskatt, mervärdesskatt, lagstadgade socialavgifter, bensinskatt och energiskatt. Inkomsterna från dessa skatter utgör ca 90 % av statens bruttoinkomster.

5.1 Modellen för beräkning av fysiska personers inkomstskatt

5.1.1 Modellbeskrivning

I diagrammet nedan anges prognoserna och utfallet för inkomsttiteln fysiska personers inkomstskatt de senaste fem åren. Inkomsttiteln redovisas netto efter avdrag för bl.a. utbetalning av kommunalskatt. Att inkomsttiteln visade ett negativt resultat budgetåret 1993/94 beror främst på omläggningen av kommunalskatteutbetalningarna.

Diagram 5.1 Prognoser och utfall på inkomsttiteln fysiska personers inkomstskatt



Källa: RRV:s budgetprognoser

Mikromodellen

Arbetet med prognoserna startar i ett individbaserat mikrosimuleringsprogram. Utgångspunkten är RRV:s taxeringsstatistiska undersökning som består av ett urval av 30 000 individer.

För de 30 000 deklaranterna i urvalet inhämtas fullständiga deklarationsuppgifter, vilket innebär ca 100 variabler. Varje individ i urvalspopulationen ges en viss vikt som avspeglar hur många individer i hela befolkningen urvalspersonen representerar. Olika skatteberäkningar kan sedan utföras för var och en av personerna i urvalet. Med hjälp av systemet med vikter kan beräkningarna utföras så att representativa beräkningsresultat giltiga för hela befolkningen erhålls. Skatteberäkningarna utgår från de i deklarationen befintliga uppgifterna samt gällande skatteregler.

Variablerna som används vid framskrivningen erhålls från Finansdepartementets ekonomiska avdelning. För vissa variabler tar RRV fram egna antaganden.

Uppgifterna för varje person i urvalspopulationen skrivs fram med den antagna utvecklingstakten för de olika variablerna. Inkomster av lön skrivs t.ex. fram med antaganden om lönesummans utveckling. Vissa avdrag skrivs fram med konsumentprisindex. Pensionsinkomster skrivs fram med antaganden om utvecklingen av pensioner osv. På så sätt skapas simulerade skatteunderlag för framtida år.

Makromodellen

Beräkningarna för hela skattebasen utgår från senast kända taxeringsutfall för hela landet. Detta erhåller RRV från Riksskatteverket (RSV) i december året efter aktuellt inkomstår.

I beräkningarna för hela skattebasen görs vissa marginalkorrigeringar och tilläggsjusteringar. Regelförändringar infogas i modellen på olika sätt. I vissa fall finns inte förutsättningar att bygga in regelförändringen i modellen. De ekonomiska konsekvenserna av dylika regelförändringar diskuteras med Finansdepartementet varefter beräkningarna justeras manuellt.

Som resultat av beräkningarna av skattebasen erhålls en slutskatt. Den framskrivna slutskatten delas upp på kassamässiga flöden. Som justeringsvariabel används preliminärskattekvoten. Denna beräknas genom att dividera inbetald preliminärskatt med slutlig skatt. Preliminärskattekvoten är tämligen stabil och ligger för de flesta år runt 94,5 %.

Andra in- och utbetalningar fördelas efter gällande regelverk. Kommunalskatteutbetalningarna fastställs av RRV i december året innan inkomståret börjar med hjälp av uppräkningsfaktorer. Det totala beloppet betalas ut med en tolftedel per månad. I januari året efter inkomståret görs en delavräkning och ytterligare ett år senare görs en slutavräkning när det slutliga skatteutfallet för varje kommun är känt.

Månadsvis fördelning av helårssiffror

Inkomsterna och utgifterna, som i sin helhet är kassamässiga, uppgår till drygt 300 mdkr vardera. Nettot blir förhållandevis litet och var för budgetåret 1993/94 t.o.m. negativt, vilket framförallt hänger samman med stora kommunalskatteutbetalningar i samband med omläggningen av utbetalningssystemet för kommunalskatter. Fördelning på månader görs enligt antaganden om lönesummans kvartalsfördelning. De prognosticerade månadssiffrorna ersätts successivt av utfallsuppgifter. Därigenom kan en differens uppkomma mellan utfall och prognos. Om en sådan skillnad uppstår kan RRV göra olika justeringar i modellen. RRV kan t.ex. ändra preliminärskattekvoten eller egeninbetalningarnas storlek. Det kan även bli aktuellt att justera slutskatten. En viss försiktighet måste dock iakttas vid tolkningen av influtna preliminärskatter då de varierar mycket mellan månaderna.

5.1.2 Modellutveckling

I syfte att beräkna och simulera effekterna av reglerna för skatter och transfereringssystem för fysiska personer har en "prognosdatabas" utvecklats gemensamt mellan Finansdepartementet, SCB, RRV och RFV. Databasen med avidentifierade registerdata skall ersätta RRV:s taxeringsstatistik och ge underlag för RRV:s inkomstberäkningar. Databasen ger möjlighet till ökad precision i inkomstberäkningarna men kommer också att ge bättre underlag till analyser för delgrupper, ovanliga skatteslag och regionala beräkningar. Stora ansträngningar har gjorts av SCB för att få fram det urval som på bästa möjliga sätt kan symbolisera "skatte-Sverige".

Inom ramen för "prognosdatabasen" ansvarar RRV för underhåll och utveckling av skatteprogrammen. För analyser av budget-, fördelnings- och incitamentseffekter har Finansdepartementet och SCB utvecklat en mikrosimuleringsmodell. I denna används framskrivningsmetoder som tar hänsyn till förändringar i demografisk sammansättning och förändringar i sysselsättning. Dessa metoder skall av SCB implementeras i "prognosdatabasen".

5.1.3 Modellens precision

Den nuvarande modellens precision har analyserats genom att inkomstberäkningar har gjorts i efterhand då såväl effekterna av samtliga regelförändringar som korrekta makroekonomiska variabler har ingått i modellen. Avvikelsen mellan det sålunda beräknade resultatet och utfallet uppgick till mindre än 1 %. För inkomståret 1992 var differensen för variabeln "beskattningsbar inkomst" 0,13 % och för variabeln "slutlig skatt" 0,81 %. Motsvarande siffror för 1993 var 0,27 % och 0,32 %. Båda beräkningarna använder 1991 som utgångsår vilket innebär att prognosen för inkomståret 1993 utgår från prognosen för inkomståret 1992.

På mitt uppdrag har RRV även gjort en avvikelseanalys mellan statsbudgeten och utfallet för 1993/94. Av bl.a. institutionella skäl är dock denna ansats inte oproblematisk. Jämfört med RRV:s sista beräkning inför statsbudgeten har regeringen i underlaget till statsbudgeten gjort flera avsteg som verket inte har någon möjlighet att till fullo redogöra för. Detta kan ses som en följd av den komplicerade processen vid framtagandet av statsbudgeten. Förfarandet innebär dock att rättvisande efterhandsanalyser försvåras.

Jag har begärt att prognosavvikelserna skall förklaras utifrån makroekonomiska antaganden, finanspolitiska beslut och övrigt. Vad gäller den makroekonomiska bilden kan jag konstatera att det fort-

farande inte finns slutliga utfall för 1993. De aktuella prognoserna torde dock nära ansluta till utfallet. För 1994 var prognoserna vid analystillfället mer osäkra.

Under perioden har åtta olika beslut eller regeländringar påverkat inkomsttiteln. Effekterna av dessa beslut är i beräkningarna upptagna med de belopp som angivits i respektive proposition. Det har således inte skett någon utvärdering av dessa beräkningar. Summan av dessa effekter redovisas i nedanstående tablå under posten beslut.

Avvikelseanalys 1993/94, Mkr

	Justering	Netto på titeln
Utgångsläge		7 522
Justeringar t.o.m. statsbudget	+1 791	9 313
Antaganden	-2 205	
Beslut	-10 677	
Övrigt	-535	
Utfall		-4 104

Den största delen av den stora prognosavvikelsen under budgetåret 1993/94 förklaras sålunda av nya beslut och antaganden. Endast till en mindre del orsakas prognosavvikelserna av övrigposten, dvs. olika typer av prognos- eller modellfel. Prognosavvikelserna behöver dock analyseras under en längre följd av år för att man med säkerhet skall kunna bedöma modellens träffsäkerhet. Såväl avvikelseanalysen som "precisionsanalysen" tyder emellertid på att modellen givet korrekta antaganden och faktiska regelverk relativt väl prognosticerar inkomstskatten.

5.1.4 Synpunkter på modellen för fysiska personers inkomstskatt

Jag vill inte dra någon annan slutsats än att RRV:s modell för beräkning av fysiska personers inkomstskatt även vid internationella jämförelser (se kapitel 9) är avancerad. De brister som modellen trots allt uppvisar är RRV väl medvetet om. Metodutveckling av modellen pågår. Jag vill i detta sammanhang kommentera vissa aspekter av modellen något mer i detalj.

När populationen skapas för prognosåret multipliceras varje individ med ett uppräkningstal. Detta uppräkningstal är ett genomsnitt för hela befolkningen och innehåller både en volymkomponent och en ersättningskomponent. I modellen görs ett antagande att det inte sker några demografiska förändringar, dvs. modellen är statisk. En ökad arbetslöshet leder i mikromodellen t.ex. inte till att antalet arbetslösa

ökar utan i stället till att de som är arbetslösa i urvalet får högre genomsnittliga inkomster. Det görs i modellen således ingen skillnad mellan de situationer då inkomsterna ökar genom högre medelinkomst och de situationer då antalet personer med en viss inkomst ökar. Som tidigare nämnts pågår ett projekt för att lösa detta problem.

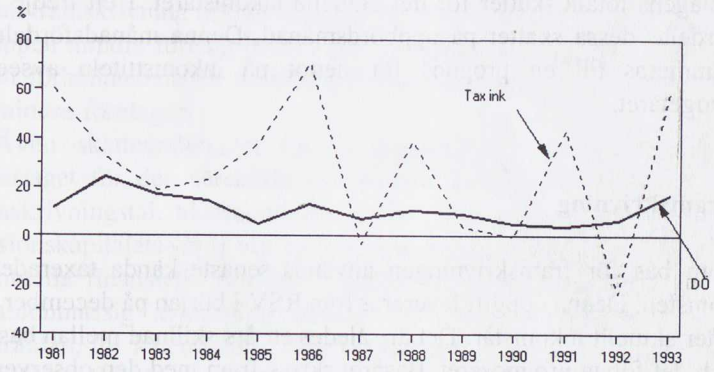
Varken KI eller Finansdepartementet prognosticerar realisationsvinsternas utveckling. RRV har därför i detta avseende gjort egna bedömningar baserade på fastighetsprisindex och försåld volym fastigheter. Enligt min mening bör man dock ta hänsyn till fler variabler än enbart fastigheter när man prognosticerar realisationsvinsternas utveckling. Hänsyn bör t.ex. tas till realisationsvinster på värdepapper.

Det är ett stort problem för samtliga skatteprognoser att de redovisade månadsutfallen i riksredovisningen i vissa fall avviker från den underliggande utvecklingen av skattebaserna. Detta medför att utfallen inte utan särskilda bedömningar kan gå in som grund i prognoserna. För att komma tillrätta med detta problem bör inrapporteringen till riksredovisningen förbättras. RSV måste också i högre utsträckning följa och analysera skatteuppbörden så att verket kan förse RRV med bedömningar av orsakerna till eventuellt observerade fluktuationer i utfallet.

5.2 Modellen för beräkning av juridiska personers inkomstskatt

Att göra prognoser över juridiska personers inkomstskatt är genuint svårt. Det visar både svenska och utländska erfarenheter. Sambandet mellan den ekonomiska utvecklingen och bolagsskatten är svagt, och ändras dessutom över tiden. Detta beror bl.a. på att bolagen har möjlighet att skattemässigt reservera vinster, skriva ned lager och göra avskrivningar i snabbare takt än vad som är bokföringsmässigt nödvändigt. Till detta kommer bolagens möjligheter att periodisera det bokföringsmässiga resultatet, t.ex. genom realisationsvinster. Skattelagstiftningen medför därför att sambanden mellan den ekonomiska utvecklingen och bolagens taxerade inkomst försvagas. I diagram 5.2 jämförs förändringen i den ekonomiska utvecklingen, mätt som driftsöverskottet, med förändringen i den taxerade inkomsten.

Diagram 5.2 Förändring i driftsöverskott och taxerad inkomst mellan åren 1981 och 1993 i procent

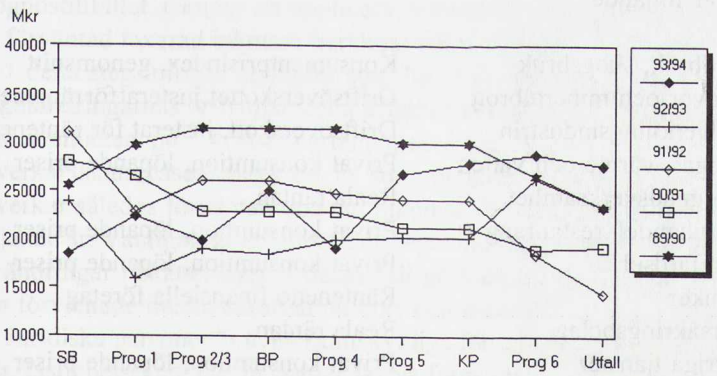


Källa: RRV

5.2.1 Modellbeskrivning

Svårigheterna att göra prognoser över juridiska personers inkomstskatt bekräftas också av den relativt dåliga träffsäkerhet prognoserna har visat. I diagram 5.3 anges hur prognoserna har relaterat sig till utfall för budgetåren 1989/90-1993/94.

Diagram 5.3 Prognoser och utfall på inkomsttiteln juridiska personers inkomstskatt



Källa: RRV:s budgetprognoser

Prognosen på juridiska personers inkomstskatt görs i tre steg. I steg ett skrivs utfallen fram med de ekonomiska antagandena. Detta

ger en beräknad inkomst av näringsverksamhet som i ett andra steg justeras med effekterna av de lagändringar och ändringsförslag som är kända vid prognostillfället. Detta möjliggör en beräkning av bolagens totala skatter för det aktuella inkomståret. I ett tredje steg fördelas dessa skatter på uppbördsmånad. Denna månadsfördelning summeras till en prognos för nettot på inkomsttiteln avseende budgetåret.

Framskrivning

Som bas för framskrivningen används senaste kända taxerade inkomsten. Denna uppgift levereras från RSV i början på december året efter aktuellt inkomstår. Det är således ett års skillnad mellan basåret och det första prognosåret. Basåret skrivs fram med den observerade ekonomiska utvecklingen. Därefter skrivs underlaget fram med ekonomiska parametrar som huvudsakligen inhämtas från Finansdepartementet. Antaganden om räntenetto levereras från KI. Vid speciella situationer, t.ex. i samband med bankkrisen, hämtas antaganden från annan lämplig institution som besitter specifik kännedom om de inträffade händelserna.

Företagsinkomsterna skrivs fram med branschspecifika framskrivningsvariabler. För varje bransch används enbart en framskrivningsvariabel. Huruvida den valda framskrivningsparametern är den bäst lämpade för framskrivning av inkomst av näringsverksamhet i den enskilda branschen värderas med jämna mellanrum. Den nu aktuella uppsättningen av parametrar har varit oförändrad sedan 1993.

De variabler som används för framskrivning av de olika branscherna är följande:

Jordbruk, skogsbruk	Konsumentprisindex, genomsnitt
Gruvor och mineralbrott	Driftsöverskottet, justerat för räntenetto
Tillverkningsindustrin	Driftsöverskott, justerat för räntenetto
El, gas, värme och vatten	Privat konsumtion, löpande priser
Byggnadsverksamhet	Reala räntan
Varuhandel, restaurang	Privat konsumtion, löpande priser
Samfärdsel	Privat konsumtion, löpande priser
Banker	Räntenetto finansiella företag
Försäkringsbolag	Reala räntan
Övriga tjänster	Privat konsumtion, löpande priser

Två gånger om året tar RRV in uppgifter från företag i en enkät till de ca 1 000 största bolagen (fler än 500 anställda eller mer än 30 mkr i taxerad inkomst). Dessa bolag står för den större delen av

statens skatteintäkter från juridiska personer. För den berörda bolagsgruppen används enkätresultatet för att justera den taxerade inkomst som erhållits genom framskrivning. För kommande år sker sedan framskrivning utifrån den således justerade taxerade inkomsten. Gruppen mindre företag berörs inte av enkätresultatet. Bedömningen är att förhållandena för de större företagen inte är representativa för de mindre företagen.

Även skatteunderlaget för pensionsfondernas avkastning och underlaget för den särskilda löneskatten skrivs fram med antagna framskrivningstal. Skatteunderlaget för pensionsfonderna utgörs av pensionskapitalets värde vid beskattningsårets ingång efter avdrag för eventuella finansiella skulder. Utifrån detta underlag beräknas en schablonmässig avkastning genom att den genomsnittliga statslåneräntan, för kalenderåret före beskattningsåret, multipliceras med underlaget. Schablonavkastningen beskattas med 9 %.

Slutligen tillåter modellen en manuell justering av det prognosticerade beskattningsunderlaget. Detta är önskvärt i situationer där man kan observera förändringar i de faktiska skatteinbetalningarna utan att förklaringsfaktorerna kan beläggas empiriskt. Denna typ av manuell justering påverkar inte framskrivningen för de följande åren.

Beräkning av slutlig skatt

Modellens framskrivning resulterar i en föväntad taxerad inkomst för det aktuella kalenderåret, givet oförändrade skatteregler i förhållande till basåret. Den på detta sätt förväntade taxerade inkomsten justeras därefter för lagändringar och ändringsförslag som är kända vid prognostillfället. Genom att applicera den aktuella bolagsskattesatsen på förväntad taxerad inkomst beräknar RRV förväntad inkomstskatt.

I detta steg infogas de regler som berör de aktuella prognosåren. Regeländringarnas statsfinansiella effekter beräknas av skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet. I de fall där ändringarna påverkar skattebasen läggs de in som parametrar i modellen, och påverkar således förväntad taxerad inkomst för det aktuella året *och* följande år. Vanligast är emellertid att regeländringarna har karaktären av ändringar i skattesatsen. I dessa fall görs en marginaljustering av den förväntade inkomstskatten på kort och medellång sikt.

Juridiska personer är även skattskyldiga för andra typer av skatter, bl.a. fastighetsskatt. Dessa skatter skrivs fram var för sig och omförs, förutom avkastningsskatten på pensionssparande, till en egen inkomsttitel i juni två år efter respektive inkomstår.

Prognos för budgetåret

På basis av observationer av företagens betalningsbeteende från tidigare år uppskattas hur stor del av den förväntade slutskatten som kommer att betalas som preliminärskatt. Förändringen i skillnaden mellan preliminär och slutlig skatt används därefter för att beräkna fyllnadsinbetalningar, kvarstående skatt och överskjutande skatt. Denna beräkning, kompletterat med det historiska månadsmönstret, utgör underlag för att fördela det förväntade kassamässiga flödet på uppbördsmånad.

De förväntade kassamässiga flödena summeras till ett netto för inkomsttiteln juridiska personers inkomstskatt för såväl budgetår som kalenderår. När preliminära månadsutfall blir tillgängliga under året ersätter de prognoserna om de inte verkar alltför orimliga. Om differensen mellan utfall och prognos är liten sker ingen förändring av de kommande månadernas prognoser. Om däremot utfallet tyder på att månadsprognoserna systematiskt underskattar eller överskattar utfallet kan en förändring av slutskatten vara nödvändig. Detta kräver en personlig bedömning från den ansvarige tjänstemannens sida.

5.2.2 Modellens precision

Om modellens precision analyseras utifrån samma typ av "precisionsanalys" som jag tidigare redogjort för beträffande fysiska personers inkomstskatt kan jag konstatera att precisionen för den här modellen är betydligt lägre. För budgetåret 1992/93 är differensen mellan utfallet och modellresultatet 16 %. För fysikermodellen uppgick motsvarande differens till under 1 %.

På min begäran har RRV gjort en mer detaljerad avvikelseanalys för budgetåret 1993/94. Avvikelseanalysen grundar sig på den sista beräkningen som gjordes till Finansdepartementet innan statsbudgeten fastställdes. I statsbudgeten gjordes vissa förändringar till följd av senare information om antaganden och utfall. Det gjordes också en justering i modellen för kvarhållande av överskjutande skatt.

Antagandebilden har under perioden i stort sett varit oförändrad förutom när det gäller driftsöverskottet som höjdes med 4,6 procentenheter 1993 och 6,3 procentenheter 1994. Driftöverskottet är för både 1993 och 1994 dock fortfarande prognoser.

Sex olika regeländringar har under den aktuella perioden påverkat inkomsttiteln. Då skatteändringarna i flera fall för närvarande inte går att bygga in i modellen har RRV i analysen använt sig av de beräkningar som gjorts av Finansdepartementets skatteekonomiska enhet. Under året har vidare en korrigering av modellen gjorts och den har

i nedanstående tablå tagits upp som en egen förklaringspost. Ändringar på grund av bolagsenkäten beaktas däremot under övrigt.

Avvikelseanalys 1993/94, Mkr

	Justering	Netto på titeln
Utgångsläge		20 257
Antaganden	+1 244	
Beslut	+1 483	
Modellkorrigering	+1 627	
Övrigt	+2 999	
Utfall		27 610

Jämförs denna modell med modellen för fysiska personers skatt kan jag konstatera att de prognosavvikelser som hänför sig till övrigposten, dvs. prognos- och modellfel, i det här fallet är betydligt större. "Precisionsanalysen" förmedlar samma bild om modellerna jämförs. Denna typ av jämförelse är dock inte rättvisande. Prognossvårigheterna är betydligt större när det gäller bolagsskatt än när det gäller fysiska personers inkomster. För att utgöra underlag för en kvalitetsbedömning av prognoserna bör avvikelseanalyserna därför avse en följd av år. Modellerna bör i första hand bedömas utifrån tidigare års resultat.

5.2.3 Det pågående arbetet med att förbättra modellen

I samarbete med Finansdepartementets skatteekonomiska enhet och programmen för industristatistik och tjänstestatistik på Statistiska centralbyrån arbetar RRV med utvecklandet av en mikrosimuleringsmodell för juridiska personers inkomstskatt. Modellen skall möjliggöra simuleringar av beteendeförändringar i samband med ändringar i skattelagstiftningen. I så måtto är den tänkt att motsvara den mikrosimuleringsmodell som finns för fysiska personer. Vidare är syftet att det skall bli möjligt att förklara det oklara sambandet mellan företagens redovisade resultat och taxerade inkomst, vilket kan bli av stor betydelse för prognoserna.

Databasen som modellen skall appliceras på kommer med tiden främst att utgöras av RSV:s uppgifter om bolagen. Genom de standardiserade räkenskapsutdragen (SRU) samlar skattemyndigheterna in bokslutsdata för alla juridiska personer i riket. Bokslutsdata, skattemässiga justeringar och taxeringsunderlaget samlas i en databas. Det avidentifierade materialet kompletteras med uppgifter från SCB:s finansstatistik för icke-finansiella företag och Finansinspektionens bokslutsstatistik för försäkringsföretag. För banker, finansiella företag

och försäkringsföretag sker en total undersökning. För icke-finansiella företag begränsas urvalet däremot till den urvalsram som Statistiska centralbyrån tillämpar för sin statistik för denna typ av företag.

5.2.4 Synpunkter på modellen för juridiska personers inkomstskatt

Det första steget i den nuvarande modellen är framskrivningen av basen. Basen skrivs fram med olika parametrar beroende på branschtillhörighet. De valda framskrivningsmetoderna är framtagna genom regressionsanalys, senast våren 1993. Det är svårt att använda sig av tidsserier i ett så pass fluktuerande materiel eftersom parameterestimat och ekvationer måste revideras ofta.

Driftsöverskottet används t.ex. vid framskrivning av inkomsterna för tillverkningsindustrin, gruvor och mineralbrott. Driftsöverskottet är ett mått på skillnaden mellan företagens direkta inkomster och utgifter. Driftöverskottet har dock visat sig vara ett mindre lämpligt mått på den taxerade inkomsten. Framskrivningsförfarandet för pensionsfonderna innehåller vidare enbart ett ränteantagande. Därutöver bör modellen dock även ta hänsyn till antalet pensionssparare i framtiden.

Framskrivningsmetoderna är således enligt min mening många gånger alltför enkla. Sambanden torde många gånger inte vara linjära utan exponentiella. Ekvationerna torde vidare behöva innehålla flera ekonomiska variabler.

Jag anser att RRV bör analysera samtliga variabler som används i modellerna och undersöka om sambanden fortfarande är giltiga. Verket bör även aktivt försöka hitta nya variabler eller kombinationer av variabler som bättre än de nuvarande förklarar hur företagsskatten är beroende av ekonomin i övrigt. Modellens matematiska samband bör omprövas vid varje nytt utfall. Ett förhållande som därvidlag också bör prövas är om den förväntade inbetalningsgraden av preliminärskatt bör påverkas av ränteantagandet. Företagens vilja att betala preliminärskatt i februari eller fyllnadsskatt i april torde med nuvarande regler i stor utsträckning påverkas av skillnaden mellan marknadsräntan och kvarskatteräntan.

Prognoserna torde också vinna på ett ökat inslag av flexibilitet. När utfall finns eller klara tecken på förändring i skatten syns ligger inkomsterna i branschen i beräkningarna ofta kvar på den nya nivån även efterföljande år, även om mycket tyder på att vinsterna påverkats av exceptionella förhållanden. Som exempel kan nämnas försäkringsbolagens inkomster som efter rekordåret 1993 till följd av fallande marknadsräntor ligger kvar på denna nivå efterföljande år. Även bankvinsterna torde när finanskrisen är slut återgå till en mer "normal"

inkomstnivå. För att göra denna typ av bedömning krävs dock att den som är beräkningsansvarig besitter en stor känsla för hur näringslivet fungerar och hur konjunkturen utvecklas.

En angreppsätt som därvidlag kan vara fruktbart är att via företagens delårsrapporter skapa sig en tidig indikation på vinstförändringar. Enligt de undersökningar som jag har låtit göra kunde man dock inte heller via delårsrapporterna på ett tidigt stadium ana sig till den ökning av vinsterna som skedde under 1993 och som ledde till att prognoserna för bolagsskatten budgetåret 1993/94 kraftigt underskattade utfallet. Under slutet av 1993 indikerade dock delårsrapporterna kraftigt stigande vinster. Denna väg bör således användas med försiktighet. Jag anser dock att analyser av bokslut och delårsrapporter kan ge värdefull kompletterande information ur prognoshänseende. Skall man använda sig av företagens bokslutsrapporter i prognossammanhang bör företagens beteende och möjligheter till t.ex. kvittning mot tidigare års förluster studeras noga och infogas i modellen.

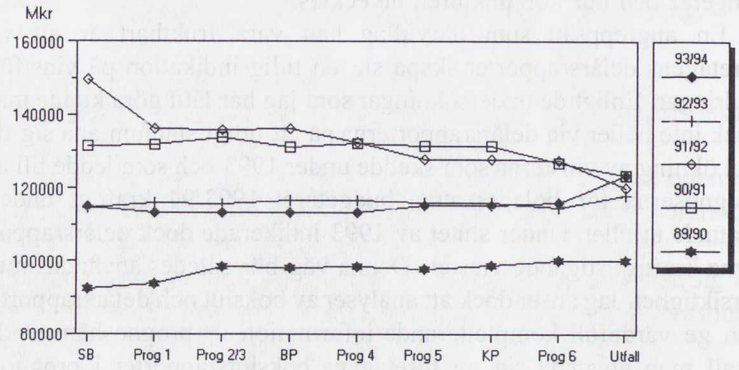
Bolagsenkäten har däremot enligt min mening inte förutsättningar att ge någon större vägledning när det gäller att bedöma företagens inkomster innevarande år. Det torde vara svårt att i enkätform få företagen att rättvisande redovisa sin uppfattning i en så känslig fråga. Däremot torde bolagsenkäten även fortsättningsvis kunna utgöra ett bra redskap för att tidigt få en indikation om föregående års vinster, såväl totalt sett som uppdelat på olika branscher.

Jag anser att modellen för beräkning av juridiska personer inkomstskatt snarast bör utvecklas på det sätt jag här angivit. Denna modellutveckling bör ske oavsett utvecklingen av det arbete RRV bedriver tillsammans med Finansdepartementet och SCB. Detta mer långsiktiga arbete som har ett vidare syfte än att enbart ta fram en ny prognosmodell för juridiska personers inkomstskatt bör enligt min mening fullföljas.

5.3 Modellen för beräkning av mervärdesskatt (moms)

I diagrammet nedan redovisas prognoser och utfall av inkomster från mervärdesskatt under den senaste femårsperioden. Som synes rör det sig om en stor statlig inkomstkälla som under perioden prognosticerats relativt väl, förutom under budgetåret 1991/92.

Diagram 5.3 Prognoser och utfall på inkomsttiteln mervärdesskatt



Källa: RRV:s budgetprognoser

5.3.1 Modellbeskrivning

Inkomster från mervärdesskatt beräknas främst med hjälp av antaganden om den privata konsumtionens framtida utveckling. Den framtida nivån på bostadsinvesteringar är också en viktig parameter.

Uppgifter om privat konsumtion inklusive mervärdesskatt fås från Statistiska centralbyrån i mars året efter inkomståret. Den privata konsumtionen delas upp i konsumtion av skattepliktiga och icke-skattepliktiga varor och tjänster. Den skattepliktiga konsumtionen har också delats upp utifrån de skattesatser som tillämpas på respektive vara eller tjänst. Beskattningsunderlaget justeras sedan på ett sådant sätt att 20 % av det justerade beskattningsunderlaget ger den totala teoretiska momsintäkten. Det sålunda beräknade underlaget räknas därefter upp med antaganden om privat konsumtion i löpande priser.

Uppgifter om investeringar inhämtas från SCB som en klumpsumma. Investeringarna kan dock inte delas upp på varuslag på samma sätt som den privata konsumtionen. Antagande om andelen som är mervärdesskattepliktig görs efter diskussioner med ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet och KI. Dessa antaganden är osäkra men anses vara de bästa som finns att få för tillfället. Endast en mindre del av de totala investeringarna utgörs av investeringar i icke momspliktig verksamhet där den ingående momsen inte kan lyftas av och där investeringarna således direkt bidrar till att öka statens momsintäkter. Detta gäller framförallt bostadsinvesteringar och investeringar i bank- och försäkringssektorn. Som framskrivningsvariabler används antaganden om investeringar i löpande priser.

De sammanlagda justerade investeringarna och konsumtionen summerar till totalt momsbelagt beskattningsunderlag. Om all mervärdesskatt betalades in skulle prognosen på inbetald moms vara 20 % av detta belopp. Så är dock inte fallet. För att ta hänsyn till diskrepansen mellan teoretiska och faktiska momsintäkter, som t.ex. kan bero på momsfusk eller på mätfel i beskattningsunderlaget, används en regressionsmodell för att räkna ut nettot på titeln inbetald mervärdesskatt.

Regressionen görs på en 23-årig tidsserie där den årliga faktiska momsintäkten är den beroende variabeln och det justerade beskattningsunderlaget är förklaringsvariabeln. Ingen hänsyn tas däremot till att skattesatserna har förändrats under perioden.

Vissa år har justeringar gjorts manuellt av nettoprognosen p.g.a. att differensen mellan den teoretiska skatteintäkten och faktiskt inbetald skatt har ökat kraftigt.

Mervärdesskatten fördelas per månad med tidigare års utfall som underlag och med justeringar för speciella händelser. Månadsfördelningen görs bl.a. för att kunna överföra kalenderårsprognosen till en prognos per budgetår. Månadsprognoserna byts under löpande budgetår ut mot det utfall som erhålls från RSV och Tullverket om utfallet inte av RRV bedöms vara för orimligt. Om det visar sig att inbetalningarna konsekvent avviker från vad som prognosticerats revideras även kommande månaders beräknade inkomster. Eftersom inbetalningar i stort sett bara sker varannan månad krävs det åtminstone fyra månader innan prognosen justeras p.g.a. utfall. Kommande år justeras aldrig till följd av utfall.

Utfall fås under löpande budgetår från riksredovisningen och via månadsrapporter från RSV och Tullverket. Månadsutfallen blir klara den 8-10 i månaden efter utfallsmånad. Månadsrapporterna stämmer bra överens med de inbetalningar av moms som registreras på statens postgirokonton medan den månatliga redovisningen i riksredovisningen är mindre tillförlitlig. Detta leder till problem eftersom det är riksredovisningen som till slut blir utfall. En viss försiktighet iakttas därför vid tolkningen av månadsutfallen.

RSV bistår också med uppgifter om hur mycket kommunerna erhållit i återbetald mervärdesskatt samt hur mycket mervärdesskatt som restförts. Den restförda mervärdesskatten har ökat kraftigt de senaste åren.

För att fördela nettoprognosen på inbetalningar och återbetalningar inhämtar RRV en prognos från Tullverket på vad som beräknas inbetalas i mervärdesskatt av importföretagen. Övriga fördelningar görs av RRV med hänsyn till föregående års justerade utfall och övrig kännedom om nya händelser. Detta fördelningstal får sedan bestämma prognosens flödesfördelning över de kommande åren.

Inbetalningarna är i budgeten uppdelade på Tullverket, RSV, indrivet och övrigt. Till övrigt hör bl.a. omföringar från fysiska personers inkomster. Återbetalningarna är uppdelade på Tullverket, RSV, bidrag kommun och avräkning staten. På inkomsttiteln mervärdesskatt redovisas nettot.

5.3.2 Modellens precision

Momsmodellen har blivit föremål för samma typ av "precisionsanalys" som fysiker- och juridikermodellerna. För 1992 medförde modellresultatet en differens på 2,8 % mot utfallet. För budgetåret 1992/93 var differensen -1,4 %.

Nedan redovisas resultatet från avvikelseanalysen mellan RRV:s officiella beräkning innan statsbudgeten och utfallet för budgetåret 1993/94.

Avvikelseanalys 1993/94, Mkr

	Justering	Netto på titeln
Utgångsläge		115 018
Antaganden	+1 520	
Beslut	-2	
Övrigt	+8 240	
Utfall		123 258

En stor del av den avvikelse som förklaras av övrigposten kan hänföras till att kalenderårsantagandenanvänds för privat konsumtion. I verkligheten varierar dock utvecklingen under året. Under 1993 var t.ex. skillnaden mellan 1:a och 2:a halvåret 3,46 procentenheter för den privata konsumtionen. Detta belyser vikten av att göra korrekta månadsfördelningar av de makroekonomiska prognoserna.

5.3.3 Synpunkter på modellen för beräkning av mervärdesskatt

Regressionen i modellen görs på en tidsserie med variabler som inte är jämförbara. De historiska observationer som ingår i modellen justeras inte för att ta hänsyn till att mervärdesskattesatsen har förändrats under åren. Detta förfarande är enligt min mening felaktigt.

Detta betyder i sin tur att skattebortfallet räknas fram på ett felaktigt sätt. Erfarenhetsmässigt utvecklas inte heller skattebortfallet alltid i enlighet med modellens resultat varför manuella justeringar är nödvändiga.

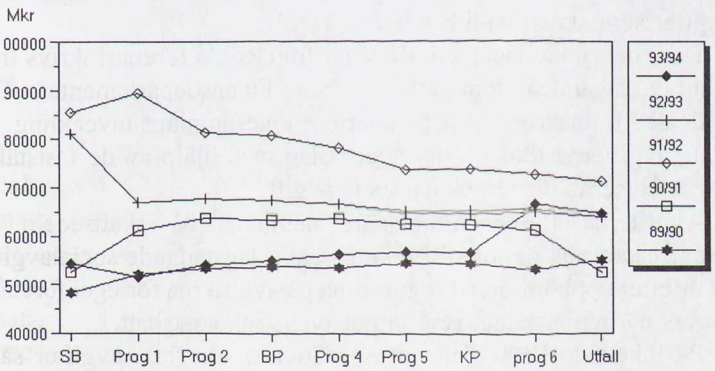
Som jag tidigare har redovisat beräknas inkomsterna från mervärdesskatten netto, trots att betalningsströmmarna avser bruttobelopp. För att bl.a. lättare kunna jämföras med utfallet borde prognoserna avse bruttoströmmarna. Jag har dock vid de internationella besöken (se kapitel 9) inte funnit någon modell för att beräkna momsens bruttoströmmar. Tvärtom har jag ofta funnit att man använt enklare modeller än RRV:s momsmodell.

RRV har nyligen startat ett projekt med syfte att förändra momsmodellen. Jag förutsätter att de synpunkter jag här har framfört beaktas i detta sammanhang. Jag anser att RRV också bör undersöka möjligheten att använda en modell där bruttoströmmarna kan prognosticeras.

5.4 Lagstadgade socialavgifter

I diagrammet nedan visas nettoinkomsten på inkomsttiteln lagstadgade socialavgifter 1989/90-1993/94.

Diagram 5.4 Prognoser och utfall på inkomsttiteln lagstadgade sociala avgifter



Källa: RRV:s budgetprognoser

5.4.1 Modellbeskrivning

Under inkomsttiteln redovisas alla inkomster från arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Vidare redovisas vissa allmänna avgifter som betalas av den enskilde i samband med inkomstskatten.

Nedan anges de inkomster och utgifter som redovisas över statsbudgeten.

Tilläggspensionsavgift
Folkpensionsavgift
Barnomsorgsavgift
Sjukförsäkringsavgift
Arbetsskadeavgift
Lönegarantiavgift
Arbetsskyddsavgift
Avgift för sjöfolkspensionering
Delpensionsavgift
Utbildningsavgift
Arbetsmarknadsavgift
Allmän löneavgift
Arbetsmiljöavgift

Underlaget i beräkningarna för kommuner och näringsliv grundar sig på de uppbördsdeklarationer som lämnas av arbetsgivarna i samband med att preliminärskatter och socialavgifter betalas in. RSV redovisar den månadsvisa uppbörden av arbetsgivaravgifter i den s.k. månadsrapporten. Riksförsäkringsverket bestämmer underlaget för de avgifter som staten skall betala.

Det totala underlaget som RRV får från RFV i februari skrivs fram enligt antaganden som erhålls från Finansdepartementet. Den viktigaste framskrivningsparametern är lönesummans utveckling. De totala avgifterna fördelas per avgiftsslag med hjälp av de fastställda procentsatserna för respektive socialavgift.

Avgifterna för egenföretagare debiteras på skattsedeln för inkomstskatt och omförs till inkomsttiteln lagstadgade socialavgifter två år efter uppbördsåret. Prognoserna på avgifterna för egenföretagare görs på inkomsttiteln fysiska personers inkomstskatt.

På inkomsttiteln socialavgifter redovisas för flera avgifter såväl inkomster som utgifter för verksamheten, t.ex. redovisas 85 % av sjukförsäkringens utgifter på statsbudgetens inkomstsida. Utgifterna för socialavgifter beräknas av Socialdepartementet, som gör nya beräkningar inför varje prognos.

Varje månad betalas ett förskott ut till AP-fonderna. KI gör prognoser på dessa förskottsutbetalningar. Vid följande månadsutbetalning görs en avräkning mot vad som borde ha betalats ut.

Månadsuppdelningen baseras på tidigare års utfall. Månadsuppdelningen används bl.a. för att få en prognos per budgetår. RRV är försiktig med att ändra kalenderårsprognosen om månadsutfallen avviker från vad som prognosticerats. För det mesta läggs skillnaden

mellan månadsprognosen och det nya utfallet i stället ut på kvarvarande månader. I slutet av budgetåret kan det dock bli aktuellt att ändra på slutsumman. Motivet till denna handlingsregel är att oväntade utfall tyder på att Finansdepartementets antaganden om lönesummans utveckling inte stämmer överens med den verkliga utvecklingen. Det leder till inkonsistens om RRV förändrar sin prognos när lönesumman ligger fast för att sedan lämna en oförändrad prognos när lönesummeantagandet förändras. Prognosen bör i stället juseras samtidigt som lönesummeantagandet förändras. RRV tar kontakt med Finansdepartementet om månadsutfallen inte överensstämmer med antagandestrukturen.

5.4.2 Modellens precision

Denna modell hade det bästa resultatet i "precisionsanalysen". Det beror på den mycket starka kopplingen mellan inbetalningar och lönesumma. Testet är endast utfört på den del av inkomsttiteln som RRV beräknar, dvs. inkomsterna. Differensen mellan prognos och utfall blev försumbara 0,1 % vilket klart visar att prognosproblemen för dessa inkomster endast sammanhänger med prognosen över lönesumman.

5.4.3 Synpunkter på modellen för beräkning av lagstadgade socialavgifter

Socialavgifter får sägas vara den ur detta perspektiv mest oproblematiska av de stora inkomsttitlarna. Inkomsterna är i rakt led beroende av lönesummans utveckling.

Min bedömning är att månadsutfallens kvalitet på detta område har förbättrats. Det är dock önskvärt att denna process fortskrider så att månadsutfallen blir ännu mer tillförlitliga. Eftersom arbetsgivaravgifterna är så starkt knutna till lönesumman borde även Finansdepartementet följa utfallen för att tidigt kunna justera prognosen för lönesummans utveckling.

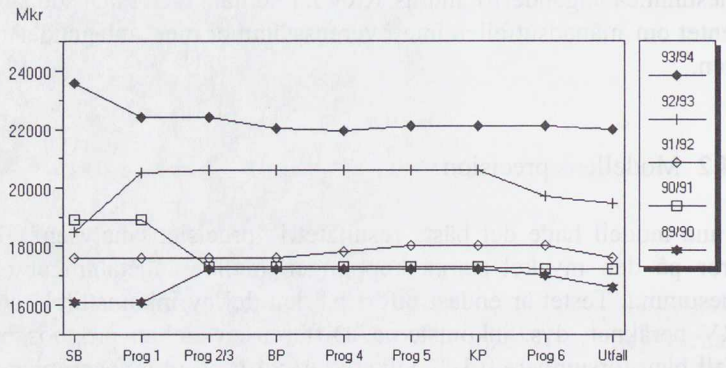
5.5 Punktskatter

När det gäller punktskatterna har jag valt att närmare analysera prognoserna för bensinskatt och energiskatt.

5.5.1 Modellen för beräkning av bensinskatt

I diagrammet nedan visas resultatet av prognoserna för de senaste fem budgetåren. De kraftiga ändringarna i början av året kan förklaras ofta av ändrade skattesatser.

Diagram 5.5 Prognoser och utfall för bensinskatt



Källa: RRV: budgetprognoser

Utfallsuppgifter avseende bensinleveranser erhålls månadsvis från SCB:s energistatistik. Detta underlag utgör grunden för framskrivningen av förbrukningen. Underlaget skrivs fram med antaganden från NUTEK:s (Närings- och teknikutvecklingsverket) korttidsprognoser som kommer i mars och september och som avser innevarande år och de följande två åren.

RRV gör även en kontrollberäkning av att framskrivningen verkar rimlig. I en ekonometrisk modell görs prognoser på kommande år/-kvartal. I modellen används data från 1970 och framåt. Regressionen bygger på 7 förklarande variabler; konsumentprisindex, bensinpris, disponibel inkomst, justering för oljekris och 3 säsongsdummy-variabler. Resultatet av de två prognosmetoderna brukar stämma väl överens.

Bensin beskattas med olika skattesatser beroende på blyhalten. För att beräkna hur stor andel av bensinleveranserna som skall beläggas med respektive skattesats kontaktas Svenska Petroleuminstitutet.

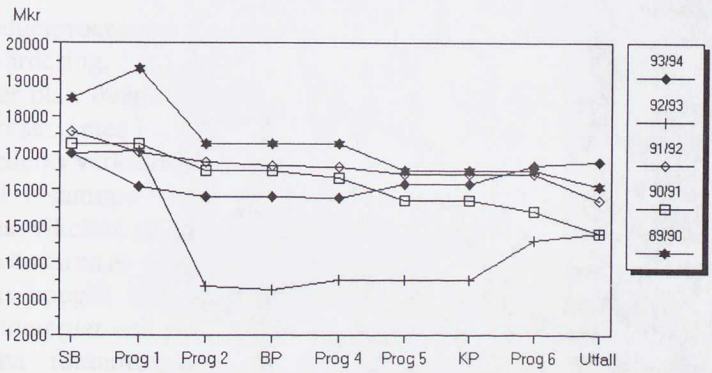
Skattesatserna räknas om varje år efter antaganden om KPI okt-okt. Dessa antaganden fås i regel från Finansdepartementet.

Utfallsdata kommer från Särskilda skattekontoret i Ludvika som hanterar bensinskattedeklarationerna.

5.5.2 Modellen för beräkning av energiskatt

I nedanstående figur anges prognoser och utfall 1989/90-1993/94. Ändringarna i prognoserna beror främst på ändrade skattesatser och förändrad konsumtion beroende på kalla eller varma vintrar.

Diagram 5.6 Prognoser och utfall för energiskatt



Källa: RRV:s budgetprognoser

Utfall avseende förbrukning erhålls från Särskilda skattekontoret i Ludvika. För framskrivning av förbrukningen används NUTEK:s korttidsprognos som kommer i mars och september och som avser innevarande år och de följande två åren. Övriga år skrivs fram med antaganden från Finansdepartementet. Som framskrivningsvariabel används privat konsumtion i fasta priser.

Skattesatserna räknas upp utifrån antagandet om KPI okt-okt. Detta antagande fås i regel från Finansdepartementet.

Vid de officiella beräkningarna kontaktas även Särskilda skattekontoret i Ludvika som gör prognoser för innevarande och kommande år.

5.5.3 Synpunkter på använda modeller

Jag har inte låtit göra en lika detaljerad analys av dessa prognosmodeller som för RRV:s övriga modeller. Prognoserna på punktskatter är svåra att analysera eftersom skattesatserna vid flera tillfällen ändrats under pågående budgetår. Min bedömning är emellertid att man i prognoserna inte alltid på ett tillfredsställande sätt klarar av att bedöma hur prisändringar till följd av skatteförändringar kommer att påverka efterfrågan. De priselasticiteter som RRV använder i sina

beräkningar bör därför ses över. En sådan översyn bör ske kontinuerligt.

6 Budgetprognoser

6.1 Budgetprognosernas roll

Budgetprocessens delar är planering, genomförande, uppföljning och utvärdering. I det första skedet planeras verksamheten och en budget eller plan över inkomster och utgifter tas fram. Därefter genomförs verksamheten i enlighet med den beslutade inriktningen. Slutligen utvärderas verksamheten och dess måluppfyllelse. Budgetprognosernas roll i sammanhanget är att på ett tidigt stadium identifiera budgetavvikelser så att korrigerande åtgärder kan vidtas. Den främsta användaren av prognoser på statsbudgetens utfall är därför regeringen vars uppgift bl.a. är att ta initiativ till och föreslå förändringar av skatteregler och medelstilldelningar. Riksdagen kan på eget initiativ vidta förändringar i dessa avseenden. Budgetprognoserna kan därvidlag utgöra beslutsunderlag.

Budgetprognoserna, kompletterat med uppgifter om statlig verksamhet utanför statsbudgeten som påverkar lånebehovet, används dessutom för att bedöma statens påverkan på den reala och finansiella ekonomiska utvecklingen av såväl regeringen som andra intressenter, t.ex. riksdagen, Riksbanken, Riksgäldskontoret, kreditvärderingsinstitut, banker och olika ekonomiska institut inom och utom landet. Ur Riksgäldskontorets perspektiv är prognoser över lånebehovet vidare en integrerad och nödvändig del av den egna upplåningsplaneringen.

6.2 Utvecklingen av budgetprognoserna

Budgetprognoser är således en viktig och central del av budgetprocessen. Detta motiverar att prognoserna tas fram i nära samspel mellan de som berörs av budgeten och de som på det beslutade organets uppdrag kontrollerar budgetens genomförande.

RRV har gjort budgetprognoser på regeringens uppdrag sedan budgetåret 1964/65 "i syfte att skapa bättre statistiskt underlag för bedömningen av den löpande budgetutvecklingen". Budgetprognoserna gjordes inledningsvis en gång per månad med hjälp av uppgifter från 55 prognosmyndigheter. Prognosmyndigheterna lämnade uppgifter om utfall och prognos per månad för innevarande budgetår men endast budgetårssiffrorna presenterades.

Rapporten som ursprungligen var en 15-sidig tabell skickades till en snäv krets av användare på Finansdepartementet, Riksgäldskontoret, KI och Försvarets förvaltningsdirektion.

Under 70-talet utvecklades budgetprognoserna med kommentarer till förändringar sedan senaste publiceringstillfället. Antalet publiceringstillfällen minskade gradvis. Inkomsterna presenterades månadsvis. Det förlängda perspektivet, dvs. utsträckningen av prognoserna till att avse hela innevarande kalenderår, tillkom.

Under 80-talet utökades kommentarerna ytterligare och utgifterna började redovisas månadsvis. En realekonomisk fördelning av utgiftsprognosen infördes också.

Vid mitten av 80-talet omfattade rapporten ca 100 sidor varav 30-40 sidor text i form av sammanfattning och kommentarer. Jämförelser gjordes vidare mellan statsbudgetens saldo och statsverkets checkräkning. I syfte att bl.a. underlätta analyser av likviditetsutvecklingen på penningmarknaden gjordes även prognoser per myndighet. Den moderna penningmarknadens tillkomst vid mitten av 1980-talet medförde att antalet läsare av budgetprognoserna ökade kraftigt. För att belysa orsaken till detta förhållande krävs en kort redogörelse av penningmarknadens utveckling.

Analytikerna och aktörerna på penningmarknaden var vid mitten av 80-talet främst intresserade av att kunna bedöma budgetens påverkan på bankernas likviditet och därmed på de korta räntorna. Detta intresse hade sitt ursprung i det system, den s.k. räntetrappan, som Riksbanken införde 1985. Räntetrappan innebar att bankerna fick betala en allt högre ränta ju mer de lånade i Riksbanken. Bankernas totala position i Riksbanken, dvs. deras likviditet, kontrollerades av Riksbanken genom marknadsoperationer. Banklikviditeten påverkades i hög grad av statens betalningar och eftersom Riksbanken valde att enbart parera de största likviditetsförändringar som dessa betalningar gav upphov till kunde statens betalningar i vissa fall komma att påverka den totala banklikviditeten och därmed dagslåneräntan. Detta förhållande skapade ett stort intresse från marknadens sida när det gällde att prognosticera enskilda större budgetbetalningar. Detta intresse minskade emellertid när Riksbanken ett par år senare ökade ambitionsgraden i styrningen av banklikviditeten genom att med mer frekventa marknadsoperationer mer eller mindre fullständigt förhindra genomslag från budgetens sida på banklikviditeten. Bankekonomernas intresse för den likviditetsmässiga delen av budgetprognoserna minskade därmed. På senare år har också myndighetstabellerna först minskat i omfattning och från och med 1993/94 också helt tagits bort.

Vid slutet av 80-talet började RRV i sammanfattningen tydligt presentera de antaganden som beräkningarna grundas på. Antalet publiceringstillfällen minskade också till nuvarande fem stycken.

Från och med budgetåret 1993/94 kompletteras, på regeringens uppdrag, prognosen över budgeten med en lånebehovsprognos. Skälet till detta är att budgetsaldot genom statsmakternas beslut att finansiera statlig verksamhet utanför statsbudgeten kommit att bli ett allt mindre användbart mått på statens upplåningsbehov och på förändringar i statsskulden. Prognoserna på budgetsaldot tillsammans med prognoserna på Riksgäldskontorets nettoutlåning ger tillsammans en prognos över statens lånebehov.

Riksgäldskontorets utlåning sker till största delen till myndigheter som enligt riksdagsbeslut skall finansiera delar av sin verksamhet genom lån i kontoret eller som behöver tillfälliga krediter (och inlåningsmöjligheter) för sin avgiftsfinansierade verksamhet. Vissa affärsverk och statliga bolag som i första hand finansierar sin verksamhet på marknaden har också rätt att låna och placera medel i Riksgäldskontoret. Utlåning sker sedan hösten 1992 också för att finansiera underskott i Arbetsmarknadsfonden och Lönegarantifonden. Delar av bankstödet har också finansierats direkt i Riksgäldskontoret. Enligt regeringens förslag i 1995 års budgetpropositionen skall stora delar av utlåningen från och med budgetåret 1995/96 föras in i statsbudgeten.

Budgetprognoserna har således utvecklats från att ha varit ett internt material för budgetuppföljning för regeringskansliets och ett fåtal centrala myndigheters behov till dagens situation där allmänhetens och de finansiella marknadernas behov av information om det totala lånebehovet och dess viktigaste delkomponenter fått ökat genomslag i utformningen av budgetprognoserna.

6.3 Budgetprognoserna idag

Numera publiceras fem budgetprognoser per budgetår. Vid de två sista tillfällena förlängs prognosperspektivet till att avse hela kalenderåret. Budgetprognoserna kompletteras med uppgifter om utlåning m.m. utanför statsbudgeten. Budgetprognoserna innehåller dels uppgifter om utfall för budgetårets gångna månader, dels prognoser för de återstående månaderna. Prognoserna för inkomsterna avser nettoinkomster, dvs. inkomster efter avdrag för eventuella utgifter under inkomsttiteln. För utgifterna gäller på motsvarande sätt att prognoserna avser nettoutgifter, dvs. utgifter efter avdrag av eventuella inkomster under anslaget. Budgetprognoserna är således prognoser över de nettoinkomster och nettoutgifter som utfallsmässigt redovisas som statsbudgetens utfall.

Budgetprognoserna publiceras enligt följande schema:

Budgetprognos 1	oktober
Budgetprognos 2/3	december, inför budgetpropositionen
Budgetprognos 4	februari
Budgetprognos 5	april, inför kompletteringspropositionen
Budgetprognos 6	juni

Inkomstberäkningen i budgetprognosen utgörs i allmänhet av den senaste underhandsberäkningen till Finansdepartementet (se kapitel 5). För merparten av statsbudgetens utgiftssida lämnar ett 30-tal prognosmyndigheter regelbundet utfalls- och prognosuppgifter. Därutöver har RRV vid behov kontakter med ytterligare ett 10-tal myndigheter. Prognoserna från myndigheterna granskas och rimlighetsbedöms av RRV. Vid behov tas kontakt med myndigheter för att reda ut eventuella frågetecken. Justeringar av prognoserna görs i första hand i samråd med berörd myndighet. För de övriga myndigheterna utgår RRV från besluten om medelstilldelning och jämför med de löpande utfallen. Prognosmyndigheternas utfallsuppgifter stäms också av mot den månadsvisa inrapporteringen till riksredovisningen. Från och med budgetåret 1994/95 stäms vid vissa tillfällen prognosuppgifter också av med respektive myndighets fackdepartement.

Av totalt ca 800 utgiftsanslag svarar 95 anslag med en prognos över 500 mkr (BP1 1994/95) för 92 procent av den prognosticerade utgiftsomslutningen. De 247 största anslagen med en prognos över 100 mkr svarar för 98 procent av utgiftsomslutningen. RRV:s enkäter täcker ca 81 procent (BP4 1994/95) av statsbudgetens utgifter.

Uppgifterna till budgetprognoserna samlas rent tekniskt in på blanketter som tillhandahålls av RRV. Uppgifterna till budgetprognoserna lämnas underhand till RRV. Större förändringar av prognosen för hela budgetåret skall förklaras av respektive myndighet. Prognoserna revideras t.ex. till följd av

- förändrade antaganden om den samhällsekonomiska utvecklingen,
- förändringar av skatter och avgifter,
- anvisade medel på tilläggsbudget,
- nya förslag eller beslut av regering/riksdag,
- nya bedömningar från myndigheternas sida.

Budgetprognoserna grundar sig således på formellt sett fattade beslut och lagda propositioner från statsmakternas sida. Prognoserna anteciperar inte "troliga" beslut även om sådan till följd av t.ex. politiska uttalanden kan anses mycket sannolika. Liksom i statsbudgeten och i förslagen till statsbudget presenteras dock i budgetprognoserna posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto (TUBen). Finansdepartementet svarar för beräkningen av denna post som

innefattar budgetkonsekvenserna av planerade men ännu inte offentliggjorda åtgärder. Förekomsten av denna post gör att budgetprognoserna inte kan ses som en strikt konsekvenskalkyl av redan fattade beslut även om RRV:s och myndigheternas del av prognosen har denna inriktning.

RRV har inte tillgång till de modeller som myndigheterna använder för att beräkna utgifterna. Däremot kontrollerar RRV att de viktigaste ekonomiska antagandena som utgiftsprognoserna baseras på, t.ex. basbeloppet, är konsistenta för de olika anslagen. Ränteantagandena är dock inte lika i beräkningarna av statsskuldräntor respektive räntebidrag. Ränteantagandet för statsskuldräntorna är vid beräkningstillfället aktuella räntor, vilket framgår av budgetprognoserna.

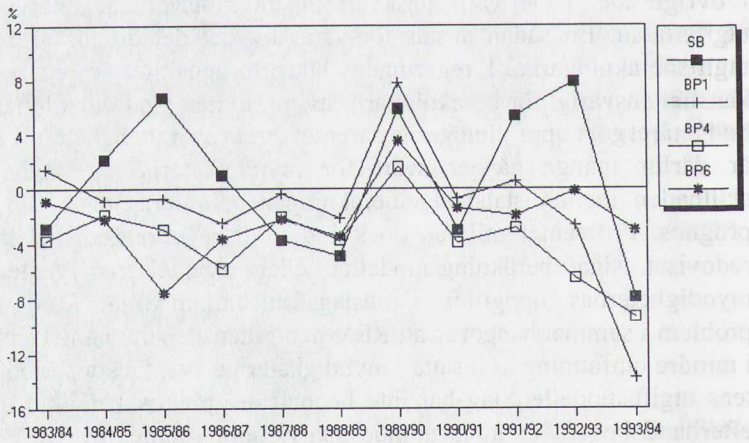
6.4 Budgetprognosernas precision

Jag har i kapitel 4 kunnat konstatera att prognosavvikelserna har varit stora för såväl utgifter som inkomster. Dessa har dock varit svåra att värdera eftersom det inte har gjorts några systematiska analyser av avvikelserna vare sig av regeringen eller av RRV. I kapitel 5 har jag analyserat prognosavvikelserna på inkomstsidan under budgetåret 1993/94 och delat upp avvikelserna på tre typer av förklaringar: finanspolitiska beslut, makroekonomiska antaganden och prognosfel i övrigt. Det hade varit önskvärt att få motsvarande analys på utgiftssidan. En sådan ansats försvåras av det delade ansvaret för utgiftsberäkningarna. I regeringens budgetproposition är regeringskansliet ansvarigt för beräkningarna av utgifterna. Under det löpande budgetåret görs uppföljningarna däremot direkt av myndigheterna. Det är därför många gånger svårt för myndigheterna att analysera skillnaden mellan statsbudgetberäkningen och deras egen senaste prognos. Problemet mildras dock i de fall regeringskansliet klart redovisat sina beräkningsmodeller eller avvikelserna gentemot myndigheternas uppgifter i anslagsframställningarna. Ett annat problem i sammanhanget är att RRV och Finansdepartementet endast i mindre omfattning är insatta i myndigheternas och fackdepartementens utgiftsmodeller. Jag har inte bedömt det praktiskt möjligt att i efterhand begära in motsvarande analys som gjordes av RRV på inkomstsidan från RRV:s prognosmyndigheter.

6.4.1 Anslagstyper och prognosavvikelser

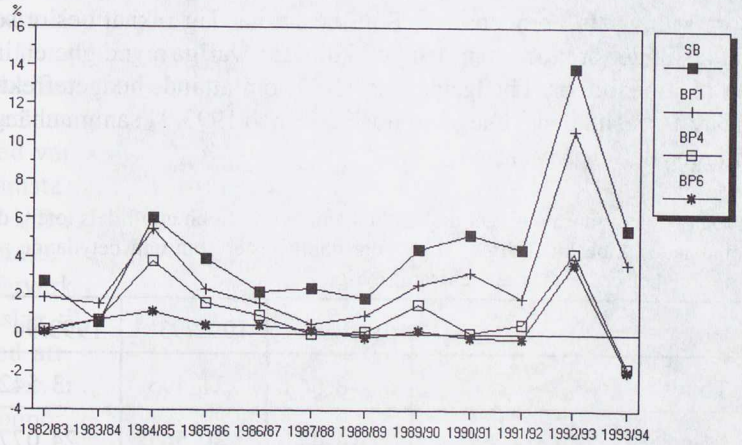
Riksdagens medelstilldelning sker genom fyra typer av anslag: förslagsanslag, reservationsanslag, obetecknade anslag samt ramanslag. De olika anslagstyperna medför olika prognosbetingelser. Under ett förslagsanslag anvisas medel för ett budgetår. Anslagsbeloppet kan överskridas av regeringen utan riksdagens hörande. Regeringen kan överföra denna rätt till respektive myndighet i regleringsbrevet eller genom särskilda beslut. Förslagsanslag används t.ex. för transfereringsutgifter. Reservationsanslag får inte överskridas men behållningarna vid budgetårets slut kan däremot sparas och utnyttjas under påföljande budgetår. Reservationsanslag används ofta för att tilldela medel för investeringar. De används också för t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Obetecknade anslag får inte överskridas och inte heller sparas. De används i mycket liten utsträckning. Ramanslagen slutligen ger möjlighet att föra över anslagsmedel mellan budgetåren i båda riktningarna, dvs. de medger såväl spar- som kreditmöjligheter. Ramanslagen används framförallt för myndigheternas förvaltningskostnader.

Diagram 6.1 Avvikelsen i procent mellan prognos och utfall i statsbudgeten, budgetprognos 1, budgetprognos 4 och budgetprognos 6 för reservationsanslag budgetåren 1983/84-1993/94. Ett negativt tal innebär att prognosen legat högre än utfallet.



Källa: RRV

Diagram 6.2 Avvikelsen i procent mellan prognos och utfall i statsbudgeten, budgetprognos 1, budgetprognos 4 och budgetprognos 6 för förslags, ram- och obetecknade anslag exklusive räntor på statsskulden budgetåren 1983/84-1993/94. Ett negativt tal innebär att prognosen legat högre än utfallet.



Källa: RRV

Diagrammen ovan visar att utgifterna på reservationsanslagen ofta överskattas i RRV:s budgetprognoser medan prognosavvikelserna i statsbudgeten inte är lika entydiga. Budgetåret 1989/90 är ett undantag då alla prognoser låg under det slutliga utfallet. Det finns ingen klar tendens att prognoserna förbättras i slutet av året, tvärtom uppvisar budgetprognos 1 ofta mindre prognosavvikelser än senare budgetprognoser. Under budgetåret 1993/94 uppvisade reservationsanslagen stora prognosavvikelser under hela året, vilket till stor del kan förklara med att de arbetmarknadspolitiska åtgärderna var för högt prognosticerade ända fram till budgetprognos 6.

Utgifterna på förslags-, ram- och obetecknade anslag förefaller däremot, tvärtemot vad som gäller för reservationsanslagen, ha en tendens att underskattas. Anslagen ligger under utfallet de flesta år med undantag av budgetåret 1993/94. Vissa år har utgiftsprognoserna dock höjts kraftigt i slutet av budgetåret så att prognos 5 (som jag valt att inte redovisa i diagrammet) och prognos 6 kommit att överstiga det slutliga utfallet. Prognosavvikelserna följer i stort sett samma mönster under respektive år. Noterbart är också att beräkningarna till statsbudgeten i stort sett varje år ligger lägre än beräkningarna i budgetprognos 1.

6.4.2 Avvikelseanalys 1991/92-1993/94

För att vidare belysa prognosproblematiken på utgiftssidan har jag valt att gå igenom RRV:s budgetprognoser för budgetåren 1991/92, 1992/93 och 1993/94 och analysera de förklaringar till förändringar som redovisats i prognoserna. Som beslut har jag räknat beslut som fattats under året och som den beräkningsansvariga myndigheten inte haft kännedom om i budgetprognos 1. De omfattande budgeteffekterna av av beslut under budgetåren 1992/93 och 1993/94 sammanhänger till stor del med bankstöd.

Tabell 6.1 Prognosavvikelser mellan budgetprognos 1 och utfall dels totalt, dels uppdelade på beslut, TUBen, vissa stora utgiftsposter som haft betydande prognosavvikelser de senaste åren samt övrigt.

	1991/92	1992/93	1993/94
Totalt	-8 648	31 495	3 542
Beslut	4 443	30 547	24 077
TUBen	-13 000	-4 000	-6 000
Statsskuldräntor	-2 257	-110	8 736
Infrastrukturinvesteringar	-1 583	217	-2 402
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	3 047	-859	-6 581
Räntebidrag	1 635	1 537	5 030
Invandrarverket	290	-1 496	-4 912
Övrigt	-1 223	5 659	-14 406

Källa: RRV:s budgetprognoser

I bilaga 1 presenteras en detaljerad genomgång av prognoserna för vissa av de utgiftsposter som anges i tabellen ovan. Nedan följer en sammanfattning.

De stora förändringarna för statsskuldräntorna som är ett förslagsanslag sammanhänger med att beräkningarna i allmänhet baseras på vid beräkningstillfället rådande räntor och valutakurser och att dessa faktorer ofta har varierat i stor utsträckning mellan beräkningstillfällena. Statsskuldräntornas stora känslighet för ränteförändringar sammanhänger med Riksgäldskontorets emissionsteknik. Riksgäldskontoret emitterar nya trancher av existerande obligationslån, dvs. utökar lånens storlek, i stället för att emittera helt nya lån. Följden blir

att de löpande ränteutgifterna för obligationslånen är opåverkade av förändringar av marknadsräntan. Samma lån emitteras oberoende av ränteläge. Skillnaderna i marknadsränta påverkar i stället kursen för obligationen vid emissionen. Över- eller underkursen vid emissionen motsvarar skillnaden mellan marknadsräntan och emissionsräntan under lånets hela löptid. När räntan faller stiger priset och vice versa.

Detta förhållande innebär att effekterna av ränteförändringar inte påverkar ränteutgifterna gradvis som man skulle kunna förvänta sig utan i stället på en gång vid emissionstillfället. Detta är, i kombination med varierande ränteantaganden till följd av stoppränteansatsen, den främsta orsaken till variationer i prognoserna över statsskuldräntorna.

Infrastrukturinvesteringar har svarat för stora prognosavvikelser de senaste tre åren. Prognoser inom detta område lämnas till RRV av Vägverket och Banverket. På senare år har regeringen givit ökade anslag till infrastrukturinvesteringar och verken har haft svårigheter med att bedöma tid för byggstart och därmed när anslagen kommer att användas. Vid kontakt med de båda myndigheterna medger de att prognoserna inte tillmätts tillräckligt stor vikt tidigare men att mer omsorg skall läggas ned på prognosarbetet i framtiden.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ett svårberäknat anslag som är starkt konjunkturberoende. Anslaget är ett reservationsanslag vilket innebär att det inte får överskridas. Såväl budgetåret 1991/92 som 1992/93 antog dock Arbetsmarknadsstyrelsen att ytterligare medel skulle tilldelas varför verket redan i budgetprognos 1 beräknade högre utgifter än vad som tilldelats. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen är en viktig orsak till de återkommande prognosfelen att regeringen ofta ändrar arbetsmarknadspolitisk inriktning under pågående budgetår. Ett annat skäl till de stora avvikelserna är att arbetslösheten under perioden har varit exceptionellt hög.

Räntebidraget beräknas av Boverket. De vanligaste förklaringarna till ändrade prognoser har varit ändrade ränteantaganden samt svårigheter med att beräkna effekterna av regeländringar. Regeländringar har varit vanliga och Boverket har haft svårt att anpassa sina modeller till de nya regelsystemen. Boverket har därför i samarbete med Finansdepartementet konstruerat en mikrosimuleringsmodell för räntebidragsprognoser.

De stora utgifterna för Invandrarverket avser förläggningskostnader och ersättning till kommuner för åtgärder för flyktingar. Detta är återigen ett svårberäknat anslag som är helt beroende av faktorer utanför den ansvariga myndighetens kontroll. Anslagets storlek beror på antalet asylsökande och hur snabbt flyktingarna kan placeras ut i kommunerna.

6.4.3 Pris- och lönekänsliga anslag

Finansdepartementet betecknar vissa anslag som pris- och lönekänsliga (PLK-anslag). Dessa anslag är extra känsliga för den allmänna ekonomiska utvecklingen och omräknas därför löpande inom regeringskansliet både vad avser innevarande som följande budgetår. Beräkningarna sker utifrån den senaste antagandebilden från Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Beräkningarna görs av fackdepartementen, i vissa fall i samverkan med berörd myndighet. De viktigaste pris- och lönekänsliga anslagen är följande:

-Biståndsanslagen(UD)
-Allmänna barnbidrag(S)
-Bostadsbidrag(S)
-Bidrag till föräldraförsäkringen(S)
-Bidragsförskott(S)
-Vårdnadsbidrag för handikappade barn(S)
-Bidrag till sjukpenning och rehabilitering(S)
-Bidrag till sjukvårdsförmåner mm(S)
-Förtidspensioner(S)
-Ålderspensioner(S)
-Bostadstillägg till pensionärer(S)
-Räntebidrag(Fi)
-Statsskuldräntor(Fi)
-Studiemedel(U)
-Studiehjälp(U)
-Arbetsmarknadspolitiska åtgärder(A)
-Förläggningskostnader(Ku)
-Ersättningar till kommuner för åtgärder för flyktingar(Ku)

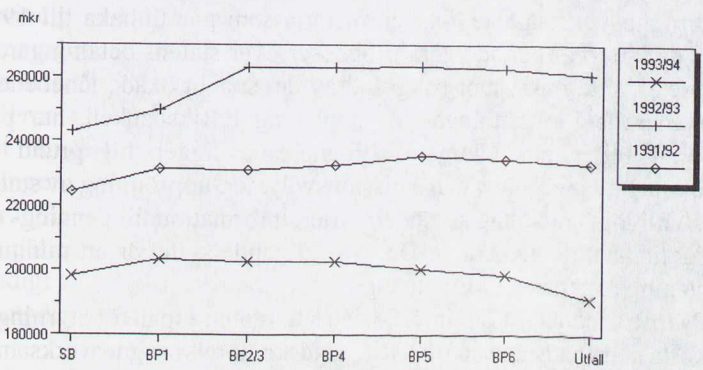
Jag kan konstatera att prognosavvikelserna för många av dessa anslag, med undantag av de anslag som jag har redovisat tidigare, genomgående har varit små under senare tid. De prognosproblem som ändå har uppstått har ofta haft samband med omfattande regelförändringar vars verkan varit svåra att förutsäga. Prognosproblem har också haft sitt ursprung i dramatiskt förändrade omvärldsförhållanden vars effekter varit svåra att beräkna. Bostadsbidragen är t.ex. ett sådant anslag som i hög grad påverkats av den snabba uppgången av arbetslösheten. Många av de pris- och lönekänsliga anslagen ligger inom Socialdepartementets ansvarsområde. Socialdepartementet har egna modeller för att beräkna den förväntade anslagsbelastningen på dessa och vissa andra anslag. Modellerna är av olika komplexitet beroende på anslagets art. Det finns enkla kalkylarksmodeller och andra betydligt mera komplicerade modeller. Jag har inte i detalj

studerat dessa modeller men har ändå kunnat konstatera att det finns en betydande kompetens på Socialdepartementet i detta avseende. Beräkningarna till RRV inom detta område görs i huvudsak av RFV. Det finns i allmänhet ett nära samarbete mellan Socialdepartementet och RFV i dessa frågor.

6.4.4 Övriga utgifter

Prognosavvikelserna för övriga anslag framgår av figuren nedan. Förutom de anslag som angivits ovan har även TUBen exkluderats.

Diagram 6.3 Prognosavvikelser budgetåren 1991/92-93/94 exklusive PLK-anslag, TUBen och utgifter specificerade i tabell 6.1



Källa: RRV:s budgetprognoser

Den stora ökningen mellan statsbudgeten och prognos 1 under budgetåret 1991/92 förklaras till största delen av stöd till Nordbanken. Mellan prognos 1 och 2 sker en liten nedgång. Prognoserna ökar sedan fram till prognos 5 varefter det sker en nedgång till utfallet.

Även under budgetåret 1992/93 sker det en markant uppprevidering av utgifterna mellan statsbudgeten och prognos 1. Mellan prognos 1 och 2/3 ökar de beräknade utgifterna till följd av bankstöd. Efter det ligger prognoserna i stort sett fast. Avvikelsen mellan prognos 6 och utfallet är liten.

Under budgetåret 1993/94 redovisas återigen en ökning av utgifterna mellan statsbudgeten och prognos 1 som huvudsakligen förklaras av stöd till banksektorn. Efter budgetprognos 1 sjunker utgifterna mellan varje nytt beräkningstillfälle. Den kraftigaste nedgången sker dock mellan budgetprognos 6 och utfallet. Denna minskning kan hänföras till små avvikelser, i absoluta tal, på många

olika anslag, bl.a. på ramanslag för myndigheternas förvaltningskostnader. Dessa avvikelser är dock inte närmare analyserade vare sig i budgetprognoserna eller på annat håll.

Utfallet för respektive anslag presenteras i RRV:s publikation Statsbudgetens utfall. I denna rapport presenteras inte avvikelserna i förhållande till den sista prognosen för budgetåret utan endast i förhållande till statsbudgeten. Detta förhållande försvårar analyser.

6.5 Riksgäldskontorets prognosverksamhet

Ett sätt att få perspektiv på prognosavvikelserna i RRV:s budgetprognoser är att göra en jämförelse med de prognoser över lånebehovet som Riksgäldskontoret gör. I det följande lämnas därför en kort redogörelse för Riksgäldskontorets prognosverksamhet.

Prognosverksamheten har en historia som går tillbaka till 1950-talet då kontoret började göra prognoser över statens betalningar. På senare år, inte minst mot bakgrund av det snabbt ökade lånebehovet och ändrade förutsättningar för upplåning i Riksbanken, har prog noserna blivit allt viktigare. Prognoserna ligger till grund för beräkning av lånebehov och emissionsvolymer, uppföljning av statens kasshållning, beräkning av ränteutgifter, information till penning- och obligationsmarknaden m.m. Det övergripande syftet är att minimera upplåningskostnaderna för staten.

När Riksbanken 1985 införde den s.k. räntetrappan för styrning av de korta marknadsräntorna fick Riksgäldskontorets prognosverksamhet även betydelse för Riksbanken. Bakgrunden var att statens betalningar, genom att de finansierades av den s.k. kontokrediten i Riksbanken, påverkade likviditeten i ekonomin. För att Riksbanken från penningpolitiska utgångspunkter skulle kunna motverka de svängningar detta ledde till började Riksgäldskontoret utarbeta dagfördelade prognoser över utfallet av de statliga betalningarna. Prognoserna tillställdes Riksbanken och ingick i bankens överväganden inför beslut om åtgärder för att styra marknadsräntorna och därmed ytterst likviditeten i ekonomin.

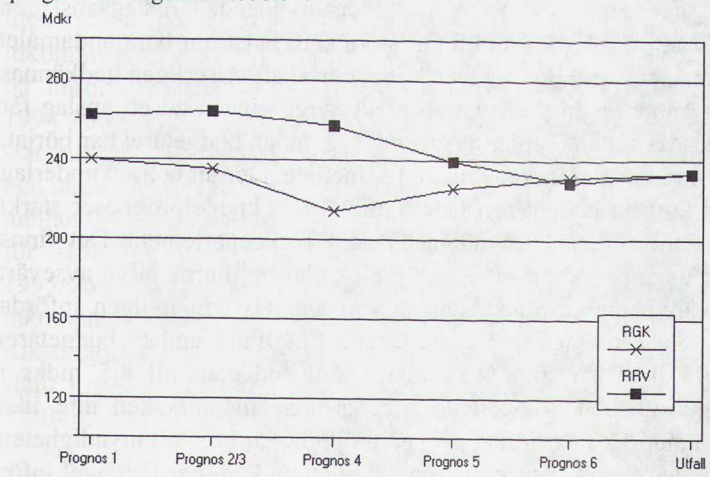
I och med att Riksgäldskontoret från den 1 juli 1994 i stället skall klara de dagliga fluktuationerna i statens lånebehov genom att agera på dagslånemarknaden, behöver Riksbanken inte längre dessa prognoser. I stället har prognoserna blivit mycket viktiga för Riksgäldskontoret självt. Statens likviditet varierar normalt mycket kraftigt från den ena dagen till den andra, t.ex. från ett underskott på 5 mdkr ena dagen till ett överskott på 20 mdkr dagen efter. Utan den framförhållning som prognoserna ger skulle det vara svårt för kontoret att agera effektivt på lånemarknaden.

Eftersom Riksgäldskontorets enda målsättning med prognoserna är att få en så bra prognos som möjligt över det totala lånebehovet inriktas faktainsamlingen och analyserna på betalningsströmmarnas totalbelopp och de delmängder som erfarenhetsmässigt kan förklara förändringar i totalbeloppen. Riksgäldskontoret strävar inte efter att analysera de olika budgetposterna. Prognoserna kan därför inte användas som löpande budgetkontroll.

Riksgäldskontoret gör varje månad en prognos över statens nettolånebehov för de närmaste 2-3 månaderna. Månadsprognoserna i dagfördelad form revideras och uppdateras dagligen ända fram till dess slutligt utfall för de statliga betalningarna för respektive dag är känt. Prognoserna baseras framförallt på uppgifter från ett tiotal myndigheter med stora utbetalningar, egna skatteprognoser och analyser av regelsystem och utfall.

För planeringen på mer än några månaders sikt har kontoret hittills i princip varit beroende av Finansdepartementets och RRV:s bedömningar. Då dessa prognoser varierat kraftigt under året och avvikit från utfall har kontoret funnit det nödvändigt att göra egna långsiktiga bedömningar av lånebehovet. Riksgäldskontorets intresseförskjutning mot långsiktigare prognoser hänger också samman med att upplåningen, till följd av det ökade finansieringsbehovet, med nödvändighet kommit att styras av alltmer långsiktiga överväganden när det gäller lånebehovet. Riksgäldskontoret har också ansett det nödvändigt att offentligt presentera dessa bedömningar då de har kommit att utgöra ett allt viktigare underlag för beslut om emissionsvolymer.

Diagram 6.4 Jämförelse mellan Riksgäldskontorets (RGK) och RRV:s lånebehovsprognoser budgetåret 1993/94.



Källa: Riksgäldskontoret och RRV:s budgetprognoser

Riksgäldskontorets långsiktiga bedömningar görs schablonmässigt. Utgångspunkten är senaste utfall och genomarbetade prognoser för de närmaste månaderna. Till detta läggs en prognos för de följande månaderna som i stort sett utgår från utfallet motsvarande månad tidigare år korrigerat för större kända förändringar av inkomsterna och utgifterna. Riksgäldskontoret har under senare tid utvecklat de långsiktiga prognoserna åtskilligt. För skatterna görs t.ex. numera samma typ av beräkningar på kort som på lång sikt. På utgiftssidan utgår dock kontoret i hög grad fortfarande från förra årets utfall. Kontakterna med myndigheterna i detta prognosperspektiv är förhållandevis begränsade.

Riksgäldskontorets metod har brister. Att den trots detta ger en bättre lånebehovsprognos än RRV:s metod för en så pass lång period som innevarande budgetår är förvånande. En av orsakerna till skillnaden i prognosresultat står troligen att finna i att det av olika skäl är svårt att snabbt identifiera prognosavvikelser med hjälp av enkäter till myndigheterna som RRV gör och att utfallen därför i många fall ger snabbare vägledning när det gäller den framtida utvecklingen av statsfinanserna.

6.6 Slutsatser

Genomgången av utgiftsprognoserna visar, enligt min mening, att det grundläggande problemet är att budgeten inte är tillräckligt bindande för de verkställande organen. Jag kan konstatera att det föreligger prognosproblem för samtliga anslagstyper med undantag av de obetecknade anslagen. Det är inte heller förvånande. Förslagsanslagen innebär att utgifterna kan bli hur stora som helst om bara ändamålet med anslaget är uppfyllt. Överskridanden skall visserligen godkännas av regeringen men i många fall medger regeringen att ett anslag får överskridas redan i regleringsbrevet, dvs. innan budgetåret har börjat. Med en sådan anslagskonstruktion är incitamenten att ta fram underlag för en korrekt budget och lämna rättvisande budgetprognoser starkt begränsade för såväl myndigheter som fackdepartement. Det finns många exempel på reformer och projekt där utgifterna blivit avsevärt högre än planerat. Som exempel kan nämnas den nyligen införda assistansersättningen, vars beräknade utgifter under budgetåret 1994/95 har ökat från 2,5 mdkr i statsbudgeten till 4,5 mdkr i budgetprognos 4. I genomförandefasen är incitamenten inte lika tydliga med förslagsanslag men en möjlighet är t.ex. att myndigheten då i stället överskattar utgifterna. Därigenom kommer förslaget inför det följande året att framstå som mindre omfattande. Eventuella besparingar förefaller också större.

När det gäller reservationsanslag är risken att underskatta utgifterna i planeringsfasen små. Däremot är risken uppenbar att utgifterna i genomförandefasen överskattas för att tilldelningen av medel i nästa års budget skall bli så hög som möjligt. Liknande problem föreligger för ramanslagen.

Ett närliggande problem är det oklara ansvaret för budgetberäkningarna och budgetprognoserna. I planeringsfasen har fackdepartementen en central roll. Det är fackdepartementen som har detaljkunskapen om anslagen när de presenteras i budgetpropositioner och kompletteringspropositioner. I genomförandefasen övertas fackdepartementens roll de facto av RRV och de berörda myndigheterna. Det finns därför inget odelat ansvar för anslagsberäkningarna från det att de första prognoserna görs tills dess att utfallet redovisas. Det oklara ansvaret befrämjar inte en hög kvalitet i prognoserna. En annan konsekvens är att det är svårt att analysera prognosavvikelser över en period där olika instanser är ansvariga för prognoserna vid olika tillfällen.

Utgiftsmodellerna bör vidare utvecklas. Strävan bör vara att öka samarbetet mellan fackdepartement och myndigheter i detta avseende. Det bör också finnas större kunskap om utgiftsmodellerna på Finansdepartementet och RRV.

Frånvaron av analyser av prognosavvikelserna och den dåliga kvaliteten på utfallen har sannolikt också bidragit till prognosfel. Antagandestrukturen måste också vara konsistent i beräkningarna från de olika prognosmyndigheterna.

Ett annat problem i sammanhanget är den otydliga och komplicerade utformningen av statsbudgeten. Detta är enligt min mening en av orsakerna till att systematiska analyser av prognosavvikelser görs i så liten utsträckning. Den utbredda nettoredovisningen av många inkomster samt TUBen försvårar en rättvisande efterhandsanalys både på inkomst- och utgiftssidan. I och med regeringens proposition 1994/95:100 har ett steg tagits mot ökad bruttoredovisning på statsbudgeten. Motivet är "att ge en tydligare bild av statens åtaganden och underlätta förståelsen av statsbudgeten samt att skapa större likhet mellan det redovisade budgetsaldot och statens lånebehov". Utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkringen skall t.ex. fr.o.m. budgetåret 1995/96 bruttoredovisas. Även Arbetsmarknadsfondens utgifter och inkomster skall i fortsättningen redovisas över statsbudgeten. Riksdagen har i samband med förslaget till ny budgetprocess även ställt krav på bruttoredovisning av hela budgeten och då även av TUBen.

Jag anser att innehållet i TUBen även i övrigt bör presenteras tydligare än i dagsläget. Ett alternativ är t.ex. att göra en öppen och direkt avräkning mot motsvarande post i TUBen när tilläggsbudgetar

läggs. Behovet av TUBen skulle också minska om anslagen hela tiden omräknas efter senast tillgänglig information. I dagsläget innehåller TUBen i vissa fall beräknade merkostnader för ett anslag. Beräknad förbrukning av behållningar på reservationsanslag bör också presenteras per anslag för att underlätta uppföljningen.

Sammanfattningsvis anser jag att utformningen av budgetprocessen och anslagssystemet är den främsta orsaken till den dåliga precisionen i utgiftsprognoserna. Andra orsaker som t.ex. oklara ansvarsförhållanden i organisationen av budgetberäkningar och prognoser, otydlighet i budgetens uppställning och presentation, brister i modellerna, frånvaro av prognosavvikelseanalyser och dålig kvalitet på utfallen kan ses som konsekvenser av den nuvarande budgetprocessen.

7 De långsiktiga konsekvenskalkylerna

7.1 Inledning

Den långsiktiga konsekvenskalkylen, LK, som presenteras i en bilaga till kompletteringspropositionen, visar inkomst- och utgiftsutvecklingen för den offentliga sektorn under den följande femårsperioden. Dess syfte sägs vara att utgöra ett av regeringens underlag vid utformningen av den långsiktiga utgiftsstrategin.

Metodmässigt är utgångspunkten för LK:n att beräkna inkomster och utgifter som en konsekvens av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. En konsekvens av denna metod är att många anslag antas utgå med realt oförändrade belopp under perioden. Transfereringsanslagen beräknas utvecklas i enlighet med de antaganden som görs om volymförändringar. Utgiftsberäkningarna görs i fasta priser och omräknas därefter till löpande priser i enlighet med pris- och löneantagandena. Beräkningar i fasta priser görs av ansvarigt fackdepartement i samverkan med respektive kontaktperson på budgetavdelningen. Omräkningen till löpande priser sker i ett av budgetavdelningens datasystem, statsbudgetsystemet. I detta finns även en historisk databas över de olika utgifterna. Statsskuldräntorna beräknas av Riksgäldskontoret och baseras på den antagna ränteutvecklingen under LK-perioden.

Inkomstberäkningarna görs av RRV med utgångspunkt i existerande regler och utifrån de olika ekonomiska antagandena. Till skillnad från i statsbudgeten är beräkningarna av inkomster och utgifter i LK:n i större utsträckning bruttomässiga, dvs. utgifterna på budgetens inkomsttitlar redovisas på utgiftssidan.

Under posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov (TUBen) nettoredovisas sådana inkomst- och utgiftsförändringar som inte anses kunna redovisas direkt på anslag eller inkomsttitel.

Långsiktskalkylen är således ingen plan över en önskad utveckling eller prognos över den sannolika utvecklingen. Det är ett beslutsunderlag för regeringen med utgångspunkt i bestämda, alternativa scenarios. Det är därför närmast axiomatiskt att den faktiska utvecklingen avviker från beräkningarna i LK:n.

Utgifterna underskattas oftast i LK-kalkylerna. Detta kan ses som en konsekvens av metoden att alltid utgå från fattade beslut. Dock skall man hålla i minnet att besluten under senare år i allmänhet varit

av besparingskaraktär varför de faktiska utgifterna i själva verket borde understiga de framräknade.

Inkomsterna i LK-kalkylerna stiger (nästan) alltid med ett par procent om året. Detta följer av makroantagandena. Det är generellt svårt att prognosticera konjunktursvängningar.

Problemen med LK:n som konsekvenskalkyl är att budgeten är oerhört känslig för den ekonomiska utvecklingen och att bedömningen av denna utveckling är osäker och kan variera mycket över tiden. Detta medför att avvikelser mellan LK:n och utfallet till största delen orsakas av just den ekonomiska utvecklingen snarare än av budgetbeslut.

7.2 LK-kalkylernas användning

LK-kalkylerna skall utgöra ett av regeringens underlag vid utformningen av den långsiktiga utgiftsstrategin. Inga formella beslut fattas emellertid med anledning av LK:n. Internt inom regeringskansliet fyller LK:n en roll som en första del i den budgetprocess som resulterar i budgetpropositionen.

LK-kalkylerna presenteras i ett dokument riktat till riksdagen. Det finns ingen hemställan till riksdagen med anledning av beräkningarna. Riksdagen tar inte heller ställning till kalkylerna. LK-kalkylerna presenteras vidare vid en tid då riksdagsarbetet är som mest intensivt och inriktat på att avsluta budgetbehandlingen i stället för vid ett inledande skede. Det förekommer i enstaka fall att riksdagsmotioner hänvisar till LK-beräkningarna.

Regeringens och riksdagens målsättning är att stabilisera statsskulden som andel av BNP till 1998. Beräkningarna av utvecklingen av skuldkvoten görs av Finansdepartementets ekonomiska avdelning i makromodeller. För vissa utgiftsposter görs beräkningarna av budgetavdelningen. Det görs ingen beskrivning av vad det framräknade utvecklingsförloppet innebär i termer av utgifter för de olika departementen eller inom olika utgiftsområden. Sambandet mellan skuldkvotsberäkningarna och LK-kalkylerna är således svagt.

Min bedömning är att LK-kalkylerna spelar en mycket liten roll i den allmänna debatten om det finansiella läget. Detta torde sammanhänga med att kalkylerna inte utgör en viktig del av den ekonomiska politiken. Skuldkvotsberäkningarna ges däremot ett stort utrymme i den ekonomiska debatten och alternativa beräkningar presenteras av många institut och ekonomer.

7.3 Internationella valutafondens bedömning

Då jag anser att utvecklingen av statsfinanserna på längre sikt är av stor vikt har jag även inhämtat synpunkter från experter inom Internationella valutafonden (IMF) angående deras syn på långsiktsprognoser över statsbudgeten.

Långtidsbudgetarna bör enligt IMF vara normativa, dvs. de skall uttrycka regeringens prioritering av olika åtgärder inom en totalt sett given ram för de totala utgifterna. Utgiftsramen framkommer utifrån en bedömning av vilket lånebehov som är önskvärt eller möjligt att upprätthålla givet en inte alltför optimistisk bedömning av den makroekonomiska utvecklingen och av inkomsterna. Riksdagen bör ställa sig bakom de på detta sätt beräknade långtidsbudgetarna.

Långtidsbudgeten bör utgöra utgångspunkten för det mer detaljerade budgetarbetet. Omprioriteringar mellan olika utgiftsområden kan bli aktuella men skall ske inom en totalt sett oförändrad utgiftsram. Det bör dock klargöras att en förnyad bedömning av det ekonomiska läget kan ge vid handen att förändringar av utgiftsramarna är nödvändiga.

IMF förespråkar således att utgiftsramarna sätts utifrån en försiktig bedömning av det strukturella budgetläget. Detta medför att underskottet periodvis kan bli större eller mindre än vad som beräknats i långtidsbudgeten. På längre sikt bör dessa effekter ta ut varandra. Utgiftsramar är vidare att föredra framför normer om budgetens saldo eftersom fackdepartementen endast bör ha inflytande över respektive verksamhets utgifter.

Långtidsbudgeten bör omfatta tre år inklusive året för vilket vanlig budget görs. Längre långtidsbudgetar är svåra att utforma och ge officiell status. Utgiftsramarna bör inte heller omfatta statsskuldräntor och arbetslöshetskostnader. Ramarna bör fastställas i löpande priser. Det är tydligare än ramar i fasta priser samtidigt som det klart visar att ökad inflation inte måste kompenseras. Långtidsbudgeten bör dock innehålla reserver för oförutsedda utgifter, reserver som ökar för år längre fram i tiden.

8 Riksredovisningen och finansstatistiken

8.1 Riksredovisningen

Riksrevisionsverket (RRV) har enligt sin instruktion bl.a. i uppgift att handha riksredovisningen. Riksredovisningen är den samlade benämningen för den ekonomiska redovisningen för den statliga koncernen som helhet. Uppgifterna i riksredovisningen grundas i allt väsentligt på uppgifter från de statliga myndigheterna och deras redovisning.

Tidigare har riksredovisningen fullgjorts som en del av det centrala redovisningssystemet Cosmos. Under senare år har ett ökat antal myndigheter skaffat egna, lokala system för sin redovisning och rapporterar i stället in till riksredovisningen i Cosmos en gång per månad.

Tillämpningen av den till budgetåret 1993/94 hos samtliga myndigheter införda nya redovisningsmodellen har i många fall ännu inte funnit sin slutliga form. Under inledningsskedet har kvaliteten på riksredovisningens månadsuppgifter försämrats. Det månatliga uppgiftslämnandet har i vissa fall helt uteblivit. Inrapporteringen till riksredovisningen har också skett senare än vad som har föreskrivits. RRV har därför beslutat att med början budgetåret 1994/95 successivt införa ett nytt system för myndigheternas inrapportering till riksredovisningen. Syftet är att förenkla inrapportering för de myndigheter som har egna redovisningssystem men också att tydliggöra myndigheternas ansvar för en god informationskvalitet i riksredovisningen.

Reglerna för myndigheternas inrapportering innebär att myndigheterna månatligen skall inrapportera uppgifter om det ekonomiska utfallet avseende utgifter och inkomster fördelade på dels anslag och inkomsttitlar, dels finansstatistiska koder. Myndigheterna skall även rapportera betalningar enligt särskilda specifikationer och avräkning med statsverket samt de balansposter som skall specificeras på inkomst/utgiftsslag. Uppgifterna i riksredovisningen skall överensstämma med innehållet i myndighetens egen redovisning.

Redovisning av utfall skall alltid avse budgetår och där inom varje kalendermånad. Inrapportering skall ske senast den 15:e i månaden efter utfallsmånad. Utgifter och inkomster som avser anslagsmedel skall redovisas mot berörda anslag och i förekommande fall mot anslagsposter och delposter. I finansstatistiskt syfte kräver RRV att

myndigheternas utgifter och inkomster vid inrapportering till riksredovisningen sammanförs och klassificeras enligt de av RRV fastställda realekonomiska[1] inkomst- och utgiftsslagen.

Enligt direktiven skall utredningen pröva om det är möjligt att i högre utsträckning utnyttja utfallsdata (t.ex. om skatteuppbörd) som en indikator på den ekonomiska utvecklingen. Utredningen skall också bedöma kvaliteten på grunddata och ange hur den i förekommande fall kan förbättras.

Den bedömning som ofta framförs av personer verksamma med prognoser på RRV är att det är svårt att dra slutsatser från de månadsvisa utfallen i den ekonomiska redovisningen eftersom dessa varierar på ett sätt som inte kan förklaras utifrån bilden av den underliggande ekonomiska utvecklingen. Utfallen påverkas av tillfälliga förhållanden, såsom t.ex. sent inkomna eller oregistrerbara handlingar, som förrycker utvecklingen mellan olika månader. Dessa problem beror dels på myndigheternas övergång till egna redovisningssystem, dels på otillräcklig redovisningsdisciplin vad avser riksredovisningen. Möjligheten att t.o.m. mitten av månaden göra korrigeringar av föregående månads utfall utnyttjas t.ex. i liten omfattning. Jag anser att myndigheterna i större utsträckning bör använda sig av möjligheten till korrigeringar så att en rättvisande månadsredovisning lämnas.

Den löpande ekonomiska redovisningen från Riksskatteverket (RSV) är inte anpassad för att direkt gå in som utfall i prognosmodellerna. Utfallen påverkas av tillfälliga förhållanden såsom sent inkomna betalningar som bokförs påföljande månad. Det går därför inte att enbart studera månadsutfallen från RSV om man vill följa den underliggande ekonomiska utvecklingen, som prognoserna måste utgå ifrån. Den statistik Statistiska centralbyrån (SCB) tar fram i detta avseende baseras på bearbetningar av uppbördsdeklarationerna och ger en för detta ändamål bättre bild. Denna statistik baseras på debiterade belopp (oavsett när och om beloppen faktiskt betalas). Debiteringsstatistiken utnyttjar information om debiteringar och debiteringsändringar för de tre senaste debiteringsmånaderna och den tas ut den 10:e i månaden efter utfallsmånaden. Min jämförelse mellan riksredovisningen och SCB:s uppbördsstatistik tyder på att en stor del av svängningarna i riksredovisningens månadsutfall har andra orsaker än den underliggande ekonomiska utvecklingen. Även i SCB:s material finns dock vissa säsongsvariationer. Skatteinkomsterna i januari och juli är t.ex. högre än i omkringliggande månader. Detta kan dock förklaras av bl.a. variationer i den ekonomiska aktiviteten.

[1] RRV:s indelning av statens inkomster och utgifter på realekonomiska arter följer nationalräkenskaperna.

Ett annat problem som har skapat osäkra utfallsdata är uppdelningen på olika inkomstslag. Både preliminär A-skatt och socialförsäkringsavgifter kommer in samtidigt på samma postgirokonto. Socialförsäkringsavgifterna avskiljes därefter av RSV från skatterna. Den vidare fördelningen av de olika socialförsäkringsavgifter på olika avgiftsslag verkställs av RFV. I denna fördelningsprocess har inbetalningar ibland redovisats på ett felaktigt sätt och ibland har det tagit tid innan redovisningen slutförts eftersom den har föregåtts av utredningar. Enligt RRV har denna process fungerat bättre de senaste åren än tidigare. De kvarstående ouppklarade betalningarna är numera avsevärt mindre än tidigare.

I prognosarbetet måste man i många fall inta en pragmatisk hållning och använda sig av olika typer av utfallsdata. Även med denna utgångspunkt bör dock strävan vara att förbättra riksredovisningen. Syftet med riksredovisningen är att få till stånd en samlad redovisning för staten som kan användas för aggregerade analyser av olika slag. Jag anser därför att RRV bör publicera riksredovisningens utfall kvartalsvis. En ökad användning och redovisning av månadsutfallen torde med all säkerhet leda till förbättrad kvalitet på inrapporteringen. De redovisade siffrorna bör presenteras på en aggregerad nivå, t.ex. per departement. Däremot anser jag inte att det finns anledning att skärpa bokföringsförordningen eller RRV:s föreskrifter till denna. Myndigheternas skyldighet att presentera rättvisande månadsutfall är redan i dag, enligt min mening, klart och entydigt angivet.

8.2 Finansstatistiken

8.2.1 Utgångspunkter

Analysen av statens inkomster och utgifter underlättas om statsbudgeten förutom att redovisas anslagsmässigt även redovisas enligt en realekonomisk indelning. En realekonomisk klassificering är t.ex. nödvändig för att kunna klargöra sambanden mellan olika sektorer i ekonomin. RRV gör en realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter som används i nationalräkenskapernas redovisning. RRV gör också en realekonomisk fördelning av statsbudgetens utfall och av budgetprognoserna. RRV prognosticerar dock inte statens finansiella sparande som det redovisas i nationalräkenskaperna. Det gör däremot Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet (KI). Underlaget till dessa beräkningar kommer från SCB:s nationalräkenskaper (NR) och RRV.

Regeringen presenterar i nationalbudgeten prognoser över statens inkomster och utgifter realekonomiskt fördelade i enlighet med

nationalräkenskapsdefinitioner. Såväl omfattningen av staten som periodiseringen av inkomster och utgifter skiljer sig åt mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna. Skillnaderna framgår dock inte av beräkningarna.

Enligt min mening bör statens inkomster och utgifter enligt olika definitioner presenteras så tydligt som möjligt såväl utfallsmässigt som i prognoshänseende. I de krav som EU ställer på rapporteringen av de svenska statsfinanserna ingår också att förhållandet mellan statsbudgetens saldo, statens finansiella sparande, lånebehov och statsskuld klargörs. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning med uppgift att närmare klargöra förhållandet mellan statsbudgeten och nationalräkenskapernas redovisning av statens inkomster och utgifter. Utifrån mitt perspektiv har jag dock anledning att också beröra dessa frågor.

Budgetprognosutredningen har enligt direktiven till uppgift att se över metoderna för utgiftsfördelningen på realekonomiska områden och ändamål. Det finns anledning att göra en översyn av den realekonomiska fördelningen eftersom myndigheterna sedan den nya redovisningsmodellen infördes för ett par år sedan inte längre automatiskt, som ett led i bokföringen, redovisar en realekonomisk fördelning av anslagen i samma utsträckning som tidigare. Den viktigaste orsaken till att anslagsutfallen allt oftare inte kan fördelas realekonomiskt är dock de nya styr- och finansieringsmodeller som införts av statsmakterna. Detta har, som jag ser det, allvarliga konsekvenser för möjligheterna att dels klargöra förhållandet mellan de olika statsfinansiella begreppen, dels göra prognoser på statens inkomster och utgifter realekonomiskt fördelade.

Problemet illustreras av bl.a. följande förhållande. I budgetpropositionen och kompletteringspropositionen presenterar regeringen en nationalbudget. I denna ingår en beräkning per kalenderår över statens inkomster och utgifter realekonomiskt fördelade enligt NR:s definitioner. Till följd av den omfattande nettoredovisningen på statsbudgeten och att statlig verksamhet i stor omfattning redovisas utanför statsbudgeten inhämtar dock Finansdepartementets ekonomiska avdelning de uppgifter den behöver till stor del från annat håll än Finansdepartementets budgetavdelning. Den ekonomiska avdelningen förlitar sig i stor utsträckning på de uppgifter om statens utgifter som KI har tagit fram, bl.a. utifrån enkäter till statliga myndigheter. Till de delar den statliga sektorn, enligt definitionen i NR, innefattar statsbudgeten används således inte budgetavdelningens prognoser över statens utgifter. Detta innebär att utgifterna inte är beräknade på ett konsistent sätt i de olika delarna av finansplanen. Följaktligen går det inte heller att härleda ett exakt samband mellan budgetsaldot och det finansiella sparandet. Detta kommer att bli ett än tydligare problem när budgetåret läggs om till kalenderbudgetår.

8.2.2 RRV:s finansstatistik

RRV:s produktion av finansstatistik avser dels en konsoliderad realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter, dels en realekonomisk fördelning av prognoser och utfall på statsbudgeten. Dessa produkter presenteras också ändamålsindelade.

RRV är ansvarigt för ändamålsklassificeringen av anslag och myndigheter. När det gäller den realekonomiska utgiftsslagsredovisningen utfärdar RRV föreskrifter för de statliga myndigheterna.

Finansstatistikens produktionsplan upprättas i nära samarbete med användarna (SCB, KI, Finansdepartementet) och styrs i hög utsträckning av deras önskemål.

Den realekonomiska fördelningen görs enligt NR:s definitioner. Avgränsningen för vad som är staten följer NR:s definitioner. Vägverket och Banverket, som enligt NR inte ingår i staten, har RRV dock valt att ha med i sin redovisning. Dessa myndigheter redovisas enligt överenskommelse med NR i bilagor för att underlätta NR:s arbete.

Statens totala verksamhet (TV:n) skall beskriva strömmarna av pengar mellan staten och övriga sektorer i ekonomin. Därför redovisas inkomster och utgifter brutto men konsoliderat för inomstatliga transaktioner. Inkomster som levereras in på inkomsttitel föranleder inga speciella problem eftersom varje inkomsttitel entydigt kan klassificeras realekonomiskt (förutom två). Inkomster som redovisas under anslag eller ingår i uppdragsverksamhet och samtliga utgifter måste analyseras med hjälp av uppgifter från myndigheterna. Myndigheterna gör en översättning av kontona i kontoplanen till realekonomiska koder, vilka i sin tur grupperas till realekonomiska arter. Därigenom kan man visa hur utgifterna har fördelats på olika realekonomiska arter som t.ex. löner, hyror, investeringar eller transfereringar till olika sektorer i ekonomin.

I den realekonomiska fördelningen av statens totala verksamhet utgörs grunddata således av myndigheternas redovisning i riksredovisningen och avser halvårsdata. Dessa grunddata kompletteras med enkäter till vissa myndigheter där speciella uppgifter som inte framgår av redovisningen efterfrågas. Exempelvis tillfrågas Vägverket om investeringar i egen regi och Riksförsäkringsverket (RFV) om vissa fonder. Dessutom inhämtas information från andra statliga fonder som inte rapporteras in i riksredovisningen, t.ex. Norrlandsfonden, men som ingår i staten enligt nationalräkenskapernas definition. I övrigt behövs ofta en komplettering med avseende på fördelning av försäljningsinkomster på inom- respektive utomstatliga inkomster. Förutom omfattande myndighetskontakter används även andra informationskäl-

lor för komplettering som t.ex. årsredovisningar och RRV:s avgiftsenhets enkät med bl.a. kundstrukturer.

Den realekonomiska fördelningen av statsbudgeten, vilket är ett snävare begrepp än statens totala verksamhet, kompliceras av de nya styr- och finansieringsprinciperna som införts av statsmakterna de senaste åren och av att myndigheterna, enligt RRV:s föreskrifter, endast behöver redovisa utgiftsslag under anslag "då så är möjligt". Myndigheternas redovisning innehåller därför inte alltid realekonomisk information på anslag. Från vissa myndigheter begär RRV in kompletterande information. Universitet och högskolor får komplettera via enkät och för andra myndigheter sker kompletteringen oftast via andra kontakter. I övrigt används hela eller tillämpliga delar av myndighetens realekonomiska struktur som schablon för anslagsdelen. Alternativt gör RRV med hjälp av regleringsbrev eller andra dokument schablonmässiga fördelningar.

Statsbudgeten fördelas realekonomiskt både avseende prognoser och utfall. Varje nytt anslag tilldelas ett ändamål och en realekonomisk fördelning utifrån den information som finns i t.ex. propositioner och regleringsbrev. Fördelningen uppdateras allt eftersom redovisat utfall finns. Vid behov föregås klassificeringen av kontakter mellan RRV och NR. Eftersom RRV bara gör prognoser på statsbudgetens utfall kommer den realekonomiska prognosen som görs ett antal gånger per år också att avse enbart statsbudgeten. Den realekonomiska fördelningen av budgetprognosen kommer i nära anslutning till den vanliga budgetprognosen.

RRV presenterar utfallsmaterialet halvårsvis medan NR presenterar materialet årsvis. NR:s presentation föregås dock av vissa justeringar och omperiodiseringar av RRV:s material. Vissa poster hämtas vidare från annat håll t.ex. RFV. Enligt min mening bör strävan bör vara att så långt som möjligt begränsa dessa korrigeringar. NR:s synpunkter på materialet har också tillgodosetts av RRV utifrån detta perspektiv. De korrigeringar som ändå måste vidtas bör dokumenteras och presenteras tydligare av NR.

RRV:s finansstatistiska material utgör vidare tekniskt underlag till Finansdepartementet för pris- och löneomräkning av statsbudgetposter. Grunddata utgörs av den realekonomiska fördelningen av anslagen. Med hjälp av prisindex från SCB görs maskinella pris- och löneomräkningar per anslag.

RRV:s realekonomiska fördelning av utfallet på statsbudgeten föregående budgetår utgör också basen för Finansdepartementets egna realekonomiska fördelningar av anslagen. RRV levererar en gång per år de realekonomiska koderna för varje anslag på det avslutade budgetåret till budgetavdelningen. Koderna läggs in i budgetavdelningens eget statsbudgetsystem. Statsbudgetsystemet innehåller en databas över

anslagen de fem senaste budgetåren. Systemet innehåller också anslagen för det innevarande budgetåret samt beräknade anslag för de kommande fem budgetåren. RRV:s koder förs över till innevarande budgetår och även till det kommande budgetåret. Materialet granskas därefter av budgetavdelningen och av fackdepartementen. Granskningen kan föranleda korrigeringar av kodningen t.ex. till följd av att ett anslag har ändrat eller kommer att ändra karaktär. Hänsyn till dessa förhållanden tas även av RRV när anslagen realekonomiskt fördelas för prognosåret.

Jag anser att det finns två huvudsakliga felkällor i detta sammanhang, dels RRV:s kodning, dels departementets korrigeringar. Det största problemet är kvaliteten på RRV:s realekonomiska fördelning av anslag. Orsaken till detta är som jag tidigare nämnt framförallt den nya redovisningsmodellen som inneburit lägre kvalitet på myndigheternas uppgiftslämnande vad gäller den realekonomiska fördelningen av anslagen. Till viss del uppvägs detta av att den realekonomiska kodningen av myndigheternas totala utgifter bedöms vara god. Detta är dock av begränsat värde i prognoshänseende eftersom regeringskansliets utgiftsprognoser avser statsbudgeten och inte den totala verksamheten. Anslagen och inte myndigheterna är därför de naturliga byggstenarna i prognosarbetet avseende statsbudgeten. För att göra en realekonomisk analys eller prognos av statsbudgetens utgifter är det därför nödvändigt att ha en hög kvalitet på den realekonomiska fördelningen av anslagen. Man bör dock i detta sammanhang beakta anslagskonstruktionerna och dess följder för den realekonomiska redovisningen. En realekonomisk redovisning skall avspegla flödena mellan staten och omvärlden. Redovisningen bör därför vara baserad på bruttoprinciper eftersom det inte går att göra meningsfulla realekonomiska analyser på ett underlag som är nettoredovisat och som därför kan innehålla betydande bruttoflöden mellan olika samhällssektorer. Jag anser därför att den realekonomiska redovisningen av statsbudgeten bör följa bruttoprincipen, även om detta kommer att innebära att utgifts- och inkomstnivåerna kommer att skilja sig åt mellan anslagsredovisningen och den realekonomiska redovisningen. De tekniska problemen med avstämningar m.m. kommer dock att bli omfattande. Utifrån det perspektiv jag företräder skulle jag därför gärna se att anslagsredovisningen mer strikt följde bruttoprincipen.

Jag anser således att redovisningen av utgiftsslag under anslag bör förbättras. Jag är emellertid inte beredd att föreslå någon förändring av myndigheternas redovisningsmodell. Orsaken är att en sådan förändring skulle medföra en väsentlig kostnadsökning för den statliga redovisningen. Jag anser att man i stället bör pröva andra sätt att uppnå det önskade målet. En möjlighet som enligt min mening bör

prövas är att RRV i högre utsträckning använder sig av enkäter till de myndigheter som inte automatiskt i bokföringen redovisar utgiftsslag under anslag. I RRV:s föreskrifter till bokföringsförordningen bör det således framgå att myndigheterna skall redovisa utgiftsslag under anslag, brutto, antingen som en del av bokföringen eller som en bedömd eller kalkylerad fördelning vid sidan av redovisningen.

Jag anser också att företrädare för Finansdepartementet bör diskutera de korrigeringar de anser nödvändiga i RRV:s underlagsmaterial med representanter från RRV och även från NR och KI. Regelbundna möten mellan Finansdepartementet, RRV, KI och NR där dessa och andra frågor diskuteras som rör tekniska aspekter på utfall och prognoser skulle enligt min mening öka kvaliteten och användbarheten i den realekonomiska redovisningen.

Om dessa förändringar genomförs anser jag att det finns goda förutsättningar för Finansdepartementet att kunna presentera statens utgifter realekonomiskt redovisade på ett sätt som är konsistent med anslagsredovisningen såväl historiskt som prognosmässigt.

8.2.3 Förhållandet mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna

Som en direkt följd av problemen att göra realekonomiska fördelningar av statsbudgeten är sambandet mellan budgetunderskottet och det finansiella sparandet otydligt redovisat i såväl finansplanerna som i andra sammanhang till förfång för såväl de initierade användarna och prognosmakarna som läsarna av produkterna.

Utfallsmässigt är det emellertid möjligt att översiktligt redovisa dessa samband. Jag har därför med hjälp av material från RRV och NR låtit sammanställa följande tabell som beskriver sambandet mellan statens inkomster och utgifter enligt statsbudgeten, totala verksamheten och nationalräkenskaperna.

INKOMSTER (Mkr)	1992	1993
Totala inkomster i statsbudgeten (SB)	**373 862**	**368 704**
Lagstadgade socialavgifter (netto på SB)	173 410	156 429
Skatt på varor och tjänster	4 995	5 032
jordbruksregleringsavgifter	*2 009*	*2 418*
kärnbränsleavgifter	*1 263*	*1 114*
lantmäteriverket, ansökn avg	*375*	*366*
Patent- och registreringsv, ansökn avg	*303*	*307*
övrigt	*1 045*	*827*
Ränteinkomster	24 295	77 064
Riksgäldskontoret (netto på SB)	*20 164*	*72 878*
RFV, fonder	*1 636*	*719*
Kärnbränslefonden	*1 018*	*1 025*
Regionala utvecklingsfonder	*440*	*440*
övrigt	*1 037*	*2 002*
Offentligrättsliga avgifter	865	943
Skatteförvaltningen	*162*	*299*
Trafiksäkerhetsverk, avgifter	*380*	*177*
CSN, avgifter	*113*	*124*
övrigt	*210*	*343*
Återbetalning och överlåtna lån	141	349
RFV	*0*	*159*
NUTEK	*78*	*116*
Länsstyrelser	*58*	*61*
övrigt	*5*	*13*
Återbetalning KBT	6 629	3 095
Återbetalning bidragsförskott	1 184	865
Bidragsinkomst	3 522	4 924
Kyrkofonden	*1 413*	*1 894*
Universitet och högskolor	*1 201*	*1 467*
övrigt	*908*	*1 563*
Försäljningsinkomster	6 920	6 297
Vägverket	*337*	*664*
AMU	*633*	*231*
Byggnadsstyrelsen	*382*	*261*
Lantmäteriverket	*343*	*506*
Jordbruksverket	*1 173*	*315*
Försvaret	*399*	*240*
Skogsvårdsorganisationer	*643*	*315*
Banverket	*223*	*802*
övrigt	*2 786*	*2 962*
Övriga inkomster	920	4 222
Totala inkomster i totala verksamheten	**596 742**	**627 923**

	1992	1993
Totala inkomster i totala verksamheten enligt NR	**596 743**	**628 052**
Kapitalförslitning	5 943	6 070
Inkomster som hör till socialförsäkringssektorn	-159 331	-178 843
Finansiella inkomster	-26 419	-79 255
Kapitaltransfereringar (bl a bankstöd, i NR inkomster)	5 872	-50 285
Omperiodiseringar	-12 520	-10 807
Försäljningsinkomster (nettoredovisas)	-5 190	-4 588
Transfereringar till och från kommunerna (netto)	-30 977	-3 684
Inkomster som hör till näringslivet	-1 317	-2 130
Återbetalda bidragsförskott (nettoredovisas)	-1 184	-865
Försäljning av varor hos jordbruksverket	-1 070	-140
Försäljning av fastigheter mm (i NR utgifter)	-564	-446
Återbetalningar avseende FN-styrkor och SIDA (netto)	-224	-294
Övrigt	177	215
Totala inkomster i nationalräkenskaperna	**369 939**	**303 000**

UTGIFTER (Mkr)	1992	1993
Totala utgifter i statsbudgeten	**516 091**	**573 654**
Löner och omkostnader (finansierade med uppdrags-verksamhet och försäljningsinkomster, efter konsolidering)	15 657	15 879
Hyror	-8 683	-2 265
Investeringar	2 713	2 626
Transfereringar	208 225	207 178
Varav: Till hushållen	*27 179*	*22 412*
arbetsskadeersättningar	*10 850*	*11 035*
personalpensionsförmåner	*6 188*	*6 037*
lönegarantier	*4 959*	*3 688*
förskotterat KBT	*6 630*	*3 099*
delpensioner	*2 276*	*2 295*
Till socialförsäkringssektorn	*168 097*	*168 135*
sjukförsäkrings- och ATP-avgifter	*145 234*	*129 571*
utgifter till EAK, Arbetsmarknadsfonden	*22 863*	*38 564*
Ränteutgifter för Riksgäldskontoret (brutto)	19 340	70 858
Statlig utlåning	7 919	7 020
Övrigt	-1 449	1 648
Totala utgifter i totala verksamheten	**759 813**	**876 598**

	1992	1993
Totala utgifter i totala verksamheten enligt NR	**759 816**	**876 600**
Kapitalförslitning i konsumtionen	4 256	4 210
Subvention av Banverket	404	1 137
Utgifter som hör till socialförsäkringssektorn	-158 872	-176 569
Finansiella utgifter	-34 013	-90 636
Kapitaltransfereringar (i NR på inkomstsidan)	-10 831	-50 285
Utgifter som hör till näringslivet	-4 057	-6 248
Försäljningsinkomster (redovisas netto)	-5 190	-4 588
Transfereringar till och från kommunerna (netto)	-30 977	-3 684
Omperiodisering av ränteutgifter för Allemansspar	681	-1 131
Återbetalda bidragsförskott (netto)	-1 184	-865
Försäljning av fastigheter (redovisas på utgiftssidan)	-564	-446
Återbetalning avseende FN-styrkor och SIDA (netto)	-224	-294
Jordbruksverkets köp och försäljning	-2300	-660
Övrigt (bl a andra källor och justeringar i TV)	-1 426	-6 355
Totala utgifter i nationalräkenskaperna	**515 519**	**540 186**

Av tabellen framgår att med statens totala verksamhet avses även den del av statens verksamhet som inte redovisas på statsbudgeten. Denna del av verksamheten finansieras i stället främst med avgifter, fondmedel och försäljningsinkomster. Vissa av fonderna, framförallt Arbetsmarknadsfonden och Lönegarantifonden, finansierar i sin tur sina underskott med lån i Riksgäldskontoret. Avgränsningen av statens totala verksamhet följer med vissa undantag nationalräkenskaperna och bestäms av vilka myndigheter eller fonder som klassificeras som statliga.

Den viktigaste skillnaden mellan statsbudgeten och redovisningen i statens totala verksamhet är att en stor del av statsbudgetens inkomster och utgifter nettoredovisas medan totala verksamheten tillämpar en konsekvent bruttoprincip. Detta har betydelse för nivåerna på inkomsterna och utgifterna, men inte på saldot.

Den totala verksamheten är dessutom konsoliderad, vilket innebär att transaktioner inom och mellan myndigheter nettas bort. Transaktioner mellan statsbudgetens inkomst- och utgiftssida nettas också bort.

Skillnaden mellan statens inkomster och utgifter i totala verksamheten och nationalräkenskaperna orsakas främst av att nationalräkenskaperna har en något snävare avgränsning av den statliga sektorns omfattning. Viktiga delar av vad den totala verksamheten klassificerar som statlig verksamhet redovisar nationalräkenskaperna som delar av socialförsäkringssektorn, bl.a. sjukförsäkring, ATP och arbetslöshetskassor. Nationalräkenskaperna redovisar även delar av totala verksamhetens inkomster och utgifter som en del av närings-

livet. Finansiella transaktioner dras vidare ifrån då de inte påverkar det finansiella sparandet. Nationalräkenskaperna gör dessutom tillägg i form av kapitalförslitning. Omperiodiseringar av en del skatter och räntor görs i syfte att få till stånd en så rättvisande bild som möjligt av hushållens årliga inkomster. Jag kan dessutom konstatera att nationalräkenskaperna inte lika strikt följer bruttoprinciper för redovisningen. Många poster nettoredovisas och andra poster redovisas i sin helhet som avdragsposter.

Jag kan således konstatera att sambandet mellan statens inkomster och utgifter i statsbudgeten respektive i nationalräkenskaperna går att presentera utfallsmässigt. Målet bör vara att detta samband också skall gå att härleda i prognoshänseende. Den utredning som nyligen tillsatts för att närmare studera förhållandet mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna torde komma att lämna värdefulla bidrag i detta avseende.

8.2.4 Sambandet mellan budgetunderskott och lånebehov

En översiktlig presentation av förhållandet mellan statsbudget, lånebehov och statsskuld sker redan nu i finansplaner och budgetprognoser.

Mdkr	1992	1993
Statsbudgetens saldo	**143,6**	**205,0**
Kassamässiga korrigeringar	-10,6	3,8
Riksgäldskontorets nettoutlåning	17,0	32,9
Arbetsmarknadsfonden	*4,4*	*34,3*
Lönegarantifonden	*0,8*	*2,3*
CSN	*5,6*	*6,7*
Investeringslån till myndigheter	*0*	*1,1*
Vasakronan, Byggnadsstyrelsen mm	*1,6*	*2,1*
Securum	*0*	*1,0*
Retriva	*0*	*3,8*
Sparbanken Första, lån	*3,8*	*0*
Övrigt, netto (bl.a. räntekonton)	*0,8*	*-10,0*
Teknisk korrigering (in- och utlåning redov netto)	*0*	*-8,4*
Lånebehov	150,0	241,7
Skulddispositioner	37,8	9,8
Statsskuldens förändring	**187,9**	**251,5**

Det stora problemet med denna redovisning är skillnaden mellan det redovisade budgetsaldot och det kassamässiga utfallet på statsverkets checkräkning. Denna skillnad benämns kassamässig korrigering. En skillnad har alltid funnits som bl.a. orsakas av fonder som redovisas utanför budgeten men vars betalningar sker över checkräk-

ningen. Skillnaden har emellertid ökat i och med att budgeten numera är utgiftsmässig och inte kassamässig, vilket innebär att redovisning mot budgeten sker när faktura tagits emot och inte när betalning har skett. Transfereringar och skatteuppbörd redovisas dock fortfarande kassamässigt.

För budgetåret 1993/94 uppgick den kassamässiga korrigeringen till ca 15 mdkr. RRV gör i allmänhet ingen prognos över denna post. För att följa och prognosticera den kassamässiga korrigeringen i detalj med nuvarande redovisningsprinciper skulle det krävas att statens betalningssystem görs om så att typ av betalning direkt framgår i rapporteringen. I dagsläget finns denna typ av information endast på myndighetsnivå. Om betalningssystemet utvecklades så att denna information kunde sammanställas centralt skulle det också vara ändamålsenligt att begära in betalningsprognoser från myndigheterna på längre sikt så att lånebehovet bättre kunde prognosticeras och ställas i förhållande till budgetunderskottet. I dagsläget gör Riksgäldskontoret prognoser över lånebehovet genom att inhämta information om betalningar från myndigheterna. Riksgäldskontorets prognoser är dag-för-dag prognoser på två till tre månaders sikt. Dessa prognoser håller en tillräckligt hög kvalitet utifrån perspektivet att utgöra underlag för låneplaneringen. Möjligheterna att göra avstämningar med budgetredovisningen och budgetprognoserna är emellertid begränsade eftersom typ av betalning inte framgår ur betalningssystemet.

Min bedömning är att det skulle innebära alltför stora restriktioner på betalningssystemet om det skulle utformas så att typ av betalning exakt gick att identifiera centralt. Jag vill därför inte förorda en sådan lösning. Jag anser att den kassamässiga korrigeringsposten i de korta prognoserna i stället bör fångas på annat sätt, t.ex. genom att jämförelser görs mellan utfallet på statsverkets checkräkning och budgetredovisningen. Jämförelser bör också ske mellan Riksgäldskontorets kassamässiga lånebehovsprognoser och budgetprognoserna. RRV och Riksgäldskontoret har nyligen inlett ett samarbete för att bl.a. kartlägga möjligheterna att analysera differenserna mellan statsverkets checkräkning och statsbudgeten. Tidigare genomgångar har dock visat att detta är svårt och resurskrävande. I de mer långsiktiga prognoserna bör man även fortsättningsvis kunna sätt likhetstecken mellan utfallet på checkräkningen och statsbudgeten.

Jag vill dock påpeka att strävandena under de senaste åren när det gäller ekonomistyrningen har inneburit att det gjorts allt större avsteg från den tidigare rådande kassamässigheten. Möjligheterna att centralt få värdefull information ur betalningssystemet minskar även av andra orsaker. I direktiven till Skattebetalningsutredningen uttalas att man bör studera möjligheterna för de skattskyldiga att betala in olika typer av skatter på samma konto vid ett och samma tillfälle. Därmed skulle

enligt min mening värdefull information om betalning av olika typer av skatter som nu framkommer direkt ur betalningssystemet gå förlorad. Detta skulle i sin tur innebära att underlaget för bl.a. Riksgäldskontorets prognoser skulle försämras. Jag anser att dessa förhållanden noga bör övervägas av Skattebetalningsutredningen.

Frågan om principer för budgetredovisningen håller för närvarande på att närmare utredas inom regeringskansliet. Om man i detta sammanhang finner det önskvärt att ytterligare minska budgetens kassamässighet anser jag att det är nödvändigt att samtidigt utveckla betalningssystemet så att statens likviditet bättre kan följas och prognosticeras. Jag anser emellertid att man när man ser över dessa frågor mer förutsättningslöst också bör överväga att återgå till en strikt kassamässig redovisning av statsbudgeten. En sådan återgång skulle underlätta möjligheterna att göra prognoser över lånebehovet och statsskuldens utveckling.

9 Internationella jämförelser

9.1 Inledning

Enligt direktiven skall Budgetprognosutredningen inhämta erfarenheter från prognosverksamheten i jämförbara länder. Vid två resor besöktes sex europeiska länder: Nederländerna, Storbritannien, Irland, Danmark, Finland och Norge.

I samtliga besökta länder har representanter från Budgetprognosutredningen samtalat med representanter för finansdepartementet och andra myndigheter som på olika sätt deltar i budgetprocessen. Vår huvudsakliga kontakt har varit med landets finansdepartement där vi träffat tjänstemän från de i prognosarbetet involverade avdelningarna. I de länder som använder sig av andra departement för inkomstberäkningarna har vi även träffat representanter för dessa. I Nederländerna besökte vi det oberoende institutet Central Planning Bureau som ansvarar för de makroekonomiska prognoserna. Ytterligare information har inhämtats från respektive finansdepartements utgivna publikationer. Utredningens begränsade tid i respektive land gör det omöjligt att kontrollera alla de uppgifter som lämnats muntligt.

Erfarenheterna från dessa studiebesök utgör en viktig utgångspunkt för mina överväganden om den organisatoriska uppbyggnaden av prognosarbetet och budgetprocessen för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för bra prognoser.

9.2 Internationella besök

De internationella erfarenheterna redovisas i detalj i bilaga 2. Jag har strävat efter att systematiskt presentera länderna med bl.a. återkommande rubriker för att underlätta jämförelsen. Nedan ges en kortfattad sammanfattning med de enligt min mening viktigaste iakttagelserna för varje land.

9.2.1 Nederländerna

Nederländerna har på kort tid lyckats förbättra statsfinanserna betydligt. Förbättringen har bl.a. åstadkommits genom en uppstramning av budgetprocessen, och då framförallt av utgiftskontrollen. De utgiftsramar som läggs fast innan budgetårets början måste hållas. Om något oförutsett inträffar som hotar att spräcka ramarna skall i första hand den ansvariga myndigheten vidta kompenserande åtgärder. I andra hand skall åtgärder vidtas av ansvarigt fackdepartement och först i tredje hand är det regeringen i sin helhet som skall besluta om åtgärder för att hålla utgiftsramarna.

De makroekonomiska bedömningarna som finansdepartementet använder i sina beräkningar tas fram av ett från regeringen oberoende institut. Institutet analyserar och utvärderar löpande sina beräkningar och förklarar skillnaderna mellan de olika beräkningstillfällena.

Prognoser över utgifterna görs av respektive fackdepartement medan inkomstprognoserna görs på finansdepartementet. Modellerna för beräkningar av inkomsterna är relativt enkla.

9.2.2 Storbritannien

Storbritannien lägger stor vikt vid de makroekonomiska bedömningarna. Finansdepartementet publicerar förutom sina egna prognoser även en sammanställning av prognoser gjorda av banker och övriga oberoende bedömare. Finansdepartementet analyserar i efterhand sina bedömningar och redovisar avvikelserna för de senaste åren.

I Storbritannien har arbetet med prognosmodeller för inkomsterna haft en förhållandevis hög prioritet. Regeringskansliet har t.ex. tillgång till en mikrosimuleringsmodell för juridiska personers inkomstskatt. I modellen ingår 15 000 företag.

Vad gäller presentationen får regeringskansliet i Storbritannien sägas ha en öppen inställning i likhet med vad som gäller i Danmark. Prognoser publiceras regelbundet med avvikelseanalyser. Det sker även en jämförelse med prognoser som är framtagna av oberoende bedömare. Statsfinansernas utfall presenteras varje månad.

9.2.3 Irland

Utgiftsramarna sätts på Irland efter hur stort upplåningsbehovet kan tillåtas bli inom ramen för nuvarande skatteregler.

Irland har lyckats minska budgetunderskottet genom en mycket strikt utgiftskontroll. Finansdepartementet kontrollerar varje månad att

fackdepartementen håller sig inom sina givna ramar. Alla avvikelser skall förklaras samt åtgärder vidtas för de kommande månaderna.

Inkomsterna analyseras inte lika noga. Skatteförslagen lämnas t.ex. till parlamentet utan att nya regler är utarbetade i detalj.

9.2.4 Danmark

I Danmark är det framförallt tre departement som är delaktiga i beräknandet av statsbudgetens inkomster och utgifter. Ekonomidepartementet tar fram de makroekonomiska prognoserna, Skattedepartementet räknar på nya skatteförslag och finansdepartementet kontrollerar och sammanställer budgeten. Dessutom räknar respektive fackdepartement på sina egna utgifter.

Danmark har för att öka trovärdigheten i sina prognoser valt att inta en mycket öppen hållning till allmänheten. Makromodellerna är t.ex. tillgängliga för andra att använda. Avvikelseanalyser används för att stärka trovärdigheten i prognoserna. Presentation av budgetläget sker också oftare än i de andra länderna.

9.2.5 Finland

Myndigheterna i Finland gör anslagsframställningar för fyra år framåt. Dessa framställningar används av finansdepartementet för att fastställa aggregerade utgiftsramar per departement. Ramarna görs för kommande budgetår plus tre år framåt. Riksdagen lägger dock ofta fast en budget som ligger högre än den av regeringen fastställda ramen.

Finansdepartementet har ett datorprogram för att omvandla anslagen i budgeten till utgifter i nationalräkenskapstermer.

Statskontoret i Finland sköter upplåningen för regeringens räkning. Som underlag för Statskontorets likviditetsplanering inhämtas uppgifter om betalningar dag för dag 20 bankdagar framåt från de större myndigheterna via ett datasystem. Prognoserna tjänar enbart som likviditetsprognoser.

9.2.6 Norge

Budgetprocessen i Norge är mindre strikt än i de övriga länderna. Även i Norge måste dock alla anslagsöverskridanden godkännas av riksdagen.

Norska SCB, som har ett ansvarsområde som också innefattar modellkonstruktioner, arbetar nära ihop med finansdepartementet.

SCB:s makromodeller används t.ex. både av finansdepartementet för att ta fram prognoser på statsbudgeten och av SCB.

För att beräkna fysiska personers inkomstskatt och effekterna av förändrade transfereringar har SCB utvecklat en mikromodell.

9.8 Synpunkter från Internationella valutafonden

Jag har även haft samtal med experter från Internationella valutafonden (IMF) som under utredningens gång besökte Sverige för att studera den svenska prognosverksamheten.

IMF ser inte något behov av RRV som oberoende prognosmyndighet. Finansdepartementet bör enligt experterna från IMF få ansvar för inkomstprognoserna för innevarande och kommande år. Politiskt önsketänkande i prognoserna kan undvikas genom att Finansdepartementet i efterhand tvingas redogöra för och analysera sina prognosavvikelser.

Fackdepartementen bör ges ansvaret för prognoserna av utgifterna för innevarande och kommande år. Fackdepartementen bör samla in prognosuppgifter från myndigheterna och kritiskt granska dessa. För att klara av att kritiskt granska prognoserna krävs att fackdepartementen skaffar sig en större insyn i myndigheternas verksamhet och tillgång till deras prognosmodeller. Uppdaterade prognoser skulle sändas till Finansdepartementet regelbundet. Fackdepartementen skulle i IMF:s modell ha det fulla ansvaret för alla prognosavvikelser och redogöra för dessa en gång per år till riksdagen.

Finansdepartementet skulle med detta tillvägagångssätt ha det övergripande ansvaret för budgetövervakningen, vilket betyder att departementet även måste kunna ifrågasätta fackdepartementens utgiftsprognoser.

För att undvika politiskt önsketänkande i prognoserna föreslår IMF att prognoserna även skall granskas av en oberoende organisation. IMF:s förslag är att KI intar en mer aktiv roll som oberoende granskare av Finansdepartementets makroekonomiska antaganden och prognoser över statens inkomster och utgifter.

IMF rekommenderar även förändringar vad avser de långsiktiga prognoserna för att bl.a. erhålla en bättre budgetkontroll. Dessa rekommendationer har jag redogjort för i kapitel 6.

I samband med att budgetkontrollen stärks är det av vikt att budgeten presenteras så tydligt som möjligt. Experterna från IMF är kritiska till konstruktionen av TUBen, den utbredda nettoredovisningen på statsbudgeten och olika fondkonstruktioner.

IMF:s synpunkt på RRV:s inkomstmodeller sammanfaller i stort sett med de synpunkter som jag redovisar i kapitel 5.

9.9 Övergripande intryck

Prognoserna över statens inkomster och utgifter görs i samtliga länder utredningen besökt internt inom regeringskansliet. Inkomstberäkningarna utförs av finansdepartementet, eventuellt i nära samarbete med separata skattedepartement. I inkomstberäkningarna används ofta enkla modeller. Undantaget är främst Storbritanniens modell för juridiska personers inkomstskatt. Av de studerade länderna är det Storbritannien som enligt min mening lägger störst vikt vid inkomstberäkningarna. I de övriga länderna lägger man ner mindre resurser på beräkningarna av inkomsterna och analyserar vanligtvis inte prognoserna i efterhand. Däremot använder man även i de andra länderna relativt avancerade modeller för att göra makroekonomiska prognoser. Överlag kan jag konstatera att de svenska inkomstmodellerna är bland de mest avancerade och genomarbetade.

På utgiftssidan har man i de flesta av de undersökta länderna en striktare syn på budgeten som innebär att alla avvikelser måste hanteras inom respektive fackdepartement. Utgiftsberäkningarna görs av fackdepartementen i samverkan med berörda myndigheter. Utgiftsuppföljningen sker på fackdepartementen som nära följer myndigheternas förehavanden. Överskridanden måste tas upp i riksdagen. Det är även den modell som IMF rekommenderar för Sverige.

Långsiktsberäkningarna är, i de fall sådana görs, normativa till sin karaktär och används som riktmärken i budgetprocessen.

Med undantag av Danmark presenteras prognoserna inte så frekvent. I allmänhet presenteras en genomgång av statsfinanserna två eller tre gånger per år. De offentliga publikationerna är mindre omfångsrika än de svenska budgetprognoserna. I Danmark och Storbritannien har regeringskansliet en förhållandevis öppen attityd gentemot allmänheten. I dessa länder redovisas prognoserna överskådligt och analytiskt.

Vad gäller värdet av från regeringen oberoende bedömningar ses detta som viktigast i Nederländerna och Storbritannien men då endast när det gäller de makroekonomiska bedömningarna. I Danmark söker man få ett högt förtroende genom att vara öppna när det gäller modeller och avvikelseanalyser. Detta gäller främst de makroekonomiska bedömningarna.

Mina erfarenheter från de internationella besöken är att budgetprocessens roll inte får underskattas när det gäller att prognosticera och kontrollera utgifterna, vilket i sin tur är nödvändigt för att minska de offentliga underskotten. Många länder har lyckats vända en negativ utveckling av statsfinanserna genom att tillämpa en striktare budgetkontroll.

Särskilt yttrande

Jag delar till stor del utredarens bedömning vad gäller behovet av skärpt kontroll av statsutgifterna, en utökad roll för fackdepartementen och Finansdepartementet i detta avseende, en ökad möjlighet för Finansdepartementet (budgetavdelningen) att göra egna inkomstberäkningar, vikten av klara ansvarsförhållanden samt behovet av oberoende och trovärdig statsfinansiell information. Däremot anser jag att utredaren inte i tillräcklig utsträckning har vägt för- och nackdelar med sitt förslag om organisation av inkomstberäkningar och budgetprognoser. Enligt min mening kan och bör det vara ett gott samarbete med Finansdepartementet när det gäller RRV:s prognoser utan att det för den skull behöver innebära att RRV:s trovärdighet som oberoende prognosmyndighet ifrågasätts. Enligt min mening bör dessutom kraven på en förbättrad utgiftskontroll och trovärdig information bättre än i utredarens förslag kunna förenas med krav på en kostnadseffektiv organisation utan onödigt dubbelarbete. Jag väljer att avstå från synpunkter på övriga förslag.

1 RRV:s samarbete med Finansdepartementet

Utredaren anser att inkomstprognoserna skulle vinna på ett klarare ansvarsförhållande mellan RRV och Finansdepartementet. Av detta drar utredaren slutsatsen att departementet självständigt skall göra inkomstberäkningar. Om utredaren med "vinna" menar en bättre prognoskvalitet eller precision har jag svårt att se sambandet. För det första har utredaren konstaterat att givet rätta makroantaganden har modellerna en bra precision. Ett undantag gäller för juridiska personers inkomstskatt och därför pågår också ett omfattande utvecklingsarbete av modellen (i samarbete med Finansdepartementet). Otvivelaktig känner och tar RRV ett ansvar för sina modeller och resultatet av sina beräkningar. För det andra visar t.ex. en artikel i Konjunkturinstitutets decemberrapport 1993 (Att jämföra svenska konjunkturprognoser) att de flesta prognosmakarna kraftigt underskattade fallet i BNP 1990 till 1992. Av detta torde man kunna dra slutsatsen att oavsett ansvarsförhållanden kan det ibland vara svårt att få hög precision på makroantagandena.

Utredaren konstaterar också att det omfattande samarbetet mellan RRV och Finansdepartementet gör att RRV:s roll som en oberoende

prognosmyndighet kan ifrågasättas och att den föreslagna organisationen skulle stärka detta oberoende. I det följande kommenterar jag de områden där samarbetet, enligt utredaren, är av sådan omfattning att oberoendet kan ifrågasättas.

1.1 Val av antagandebild

Det ingår inte i RRV:s uppdrag att göra egna makroantaganden om den samhällsekonomiska utvecklingen. Det är f.n. endast Konjunkturinstitutet (KI) och Finansdepartementet som kan förse prognoserna med fullständiga och konsistenta antaganden om den samhällsekonomiska utvecklingen. RRV har haft möjlighet att vid beräkningarna under de senaste ett/två åren använda KI:s antaganden. Möjligheten har dock inte utnyttjats främst av tids- och arbetsmässiga skäl men också därför att skillnaderna i antagandebilderna varit marginella. I stället har beräkningarna kompletterats med känslighetsanalyser utifrån förändringar i vissa betydelsefulla antaganden (t.ex. för privat konsumtion, lönesummor, räntor). Enligt min mening ligger trovärdigheten i att öppet redovisa antagandena och från vilken organisation man hämtat dem, vilket RRV också gör. Detta förfaringssätt gör det möjligt för andra att kunna genomföra alternativa beräkningar på ett meningsfullt sätt.

1.2 Underhandsberäkningar

För de större inkomsttitlarna gör RRV:s tjänstemän underhandsberäkningar åt budgetavdelningen på Finansdepartementet. Dessa beräkningar tas därefter in i de officiella beräkningarna. Enligt utredaren minskar detta förfaringssätt trovärdigheten i RRV:s prognoser. Jag anser, liksom utredaren, att man bör sträva mot att göra det möjligt för budgetavdelningen på Finansdepartementet att självständigt göra beräkningar med RRV:s modeller. Med dagens teknik inom datakommunikation är detta fullt möjligt, vilket jag återkommer till i avsnitt 3.2 nedan. Jag anser att det rent tekniskt bör finnas *en* modell men med fördelat ansvar på samma sätt som nu finns för modellen över fysiska personers inkomstskatt där bl a SCB svarar för urvalsförfarandet. Däremot ser jag inte något hinder i att budgetavdelningen även i fortsättningen lägger ett uppdrag på RRV att göra vissa beräkningar. Om dessa bygger på förutsättningar som RRV inte bedömer som realistiska bör dessa beräkningar inte utgöra underlag till RRV:s officiella beräkningar. Däri ligger enligt min mening själva frågan om ett oberoende eller inte.

1.3 Samarbetet med skatteekonomiska avdelningen på Finansdepartementet

Samarbetet mellan Finansdepartementets skatteavdelning och RRV är relativt omfattande. I utvecklingen av modellen för juridiska personers inkomstskatt har samarbetet utvecklats till ett gemensamt projekt där bl.a. en projektanställd finansieras på 50/50-basis. Det vore olyckligt om sådana samarbetsformer inte skulle gå att förena med en ny organisatorisk lösning. Det skulle hindra ett optimalt utnyttjande av den samlade kompetens som finns inom skatteområdet. Den svenska förvaltningsmodellen - känd för sin flexibilitet och effektivitet - bygger i hög grad på informella kontakter och kunskapsutbyte mellan olika organisationer.

Effektberäkningar av nya skatteregler som görs av skatteekonomiska avdelningen går i vissa fall in som en "klumpsumma" i RRV:s beräkningar. Detta beror i första hand på att det inte finns underlag att bygga varaktiga modeller på. Däremot bygger RRV självklart in de nya reglerna i modellerna så snart det är möjligt. Enligt min mening löses trovärdighetsfrågan genom att RRV i sin publicering helt enkelt redovisar att man "i brist på annat" har tagit Finansdepartementets beräkningar till grund för en del av prognosen. Verket bör dock därvid vara väl insatt i beräkningsmetoderna och vara berett att ställa sig bakom dessa.

1.4 Behandling av tillkommande utgiftsbehov, netto (TUBen)

TUBen innebär att RRV i sina prognoser har ett element som man inte har kunskap om varken av dess beståndsdelar eller när under budgetåret dessa utgifter och/eller inkomster kommer att uppstå. Denna TUB behöver inte ingå i RRV:s officiella beräkningar och därigenom får prognoserna en mer genuin karaktär av konsekvensberäkningar.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att de officiella beräkningarnas trovärdighet bör förstärkas genom

- mer omfattande känslighetsanalyser
- att valet av antagandebild kommenteras och jämförs med olika aktörers uppfattning om den samhällsekonomiska utvecklingen samt
- publicering av avvikelseanalyser.

2 Prognosarbetet

Utredaren menar att prognosavvikelserna under perioden 1983/84 - 1993/94 varit stora för såväl utgifter och inkomster och att avvikelserna tenderat bli större. Enligt min mening borde man närmare försökt fastställa olika användares krav på precision och en bedömning av rimligheten i dessa krav ställt mot de svårigheter som alltid finns i ett prognosarbete.

2.1 Inkomstberäkningarna

Beträffande inkomsterna konstaterar utredaren att avvikelserna till övervägande del hänför sig till orsaker utanför RRV:s modeller. Den främsta orsaken till avvikelserna är de makroekonomiska antagandena, men nya beslut står också för en betydande del av avvikelserna. Utredaren lämnar också synpunkter på RRV:s modeller. Dessa synpunkter har i många fall varit värdefulla varför RRV integrerat dem i det löpande utvecklingsarbetet med modeller och tekniker (t.ex. avvikelseanalyser).

2.2 Utgiftsprognoser

För utgiftsprognoserna anser utredaren att den främsta orsaken till den dåliga precisionen beror på utformningen av budgetprocessen och anslagssystemet. Utredaren har också ägnat stort utrymme åt bristerna i statens budgetkontroll, dvs. åt anslagssystemets utformning och den bristande budgetkontrollen. Jag delar utredarens uppfattning att det krävs en striktare budgetkontroll. Det pågår också inom regeringskansliet ett utvecklingsarbete på området. Däremot anser jag inte att utredningen på ett övertygande sätt kunnat visa att den föreslagna organisationen av arbetet med budgetprognoserna leder till bättre prognoser. Det finns områden för vilka det är genuint svårt att göra prognoser där det alltid kommer att finnas osäkerhet och risk för stora prognosavvikelser. Det kan gälla områden som invandring eller beteendeförändringar vid nya regler eller där omfattande åtgärder sätts in som t.ex. infrastruktur och arbetsmarknadsåtgärder.

I övrigt kan man föra ett resonemang om vad som menas med bra utgiftsprognoser. Om en prognos under löpande budgetår indikerar en oönskad utveckling och åtgärder sätts in för att ändra denna utveckling kommer prognosen att få, allt annat oförändrat, en större avvikelse mot utfallet än om ingenting gjorts. I så fall är avvikelsen mer ett mått på en lyckad åtgärd än ett mått på en dålig prognos.

2.3 Storleken på avvikelser mellan prognos och utfall

Jag avser inte att gå i polemik med utredaren om vad som kan anses vara stora avvikelser. Däremot har jag till detta yttrande bilagt tabeller som visar ett antal olika mått på prognosavvikelser. I slutändan är det dock användarens krav på precision som anger om avvikelserna kan anses vara stora eller inte. Detta gäller oaktat om kraven kan anses vara rimliga eller inte. Nedanstående tabell (inklusive övriga tabeller i bilagan) visar totala avvikelsen, dvs. inklusive bristande precision i makroantaganden och nya beslut.

Tabell. Absolut avvikelse i procent av utfall. Medelvärde för perioden 1978/79 - 1993/94

	Inkomster på statsbudgeten	Utgifter på statsbudgeten
Statsbudgeten	5,6%	3,1%
Budgetprognos 1	4,6%	2,1%
Budgetprognos 2/3	3,6%	1,3%
Budgetprognos 4	3,4%	1,3%
Budgetprognos 5	2,1%	1,3%
Budgetprognos 6	1,6%	0,5%

Utredaren konstaterar också att prognosavvikelserna tenderat bli större. Konstaterandet leder lätt till intrycket av att det är en pågående försämring som framgent kommer att leda till allt större avvikelser. Så är det inte enligt min mening. Jag anser att man istället bör se de ökade avvikelserna i början av 90-talet mot bakgrund av en period där utvecklingen dramatiskt glidit över från en överhettad ekonomi till en depression. Förutom stora förändringar i konjunkturen har även andra stora förändringar påverkat prognosverksamheten framför allt under senare år:

- skattereformen
- kommunalekonomiska reformen
- bankstöd
- utförsäljning av aktier
- fondbehållningar har plockats in på statsbudgeten
- bolagisering av myndigheter
- omläggning av myndigheternas momsredovisning
- övergång till "räntekontomodellen"
- ökad finansiering av statliga utgifter utanför statsbudgeten
- ökade skillnader mellan redovisning mot statsbudgeten och statsverkets checkräkning (minskad kassamässighet i statsbudgeten).

Jag anser att utredaren i sina överväganden inte beaktat dessa bakgrundsfaktorer.

3 Organisation för inkomstberäkningar och budgetprognoser

3.1 Ett bättre utnyttjande av resurser

Jag anser att utredarens organisatoriska förslag leder till ett omfattande dubbelarbete utan att det för den skull leder till bättre eller mer trovärdiga prognoser.

I stället för två av varandra helt fristående prognosorganisationer (RRV respektive Finansdepartementet/fackdepartementen), som utredaren föreslår, anser jag man kan komplettera nuvarande arbetsorganisation med att

- i enlighet med utredarens förslag låta fackdepertementen ansvara för den löpande utgiftsuppföljningen
- RRV med sin möjlighet till överblick och fristående bedömningar aktivt medverkar i uppföljning och kontroll av statens utgifter
- ge fler intressenter tillgång till att göra beräkningar på RRV:s inkomstmodeller.

Härigenom åstadkoms en kraftsamling av tillgängliga resurser på kontroll av utgiftsläget; varje organisation efter sina förutsättningar.

På detta sätt ges framför allt Finansdepartementet, men även fackdepartementen, ett gott stöd för sitt arbete samtidigt som allmänhetens och marknadens krav på en öppen och fristående prognosverksamhet tillgodoses. Ansvarsfördelningen blir tydlig och dubbelarbete undviks.

3.2 Organisation av inkomstberäkningarna

Enligt min uppfattning bör RRV lämna inkomstberäkningar till regeringen som underlag för dess beslut. Finansdepartementet bör dock ha kapacitet och möjlighet att göra egna löpande inkomstberäkningar genom att RRV:s modeller görs tillgängliga för departementet och genom att resurserna på departementet förstärks. RRV svarar för modellutvecklingen i kontakt med KI och Finansdepartementet.

Jag delar utredarens uppfattning om att det bör gå en klarare skiljelinje mellan vad RRV officiellt publicerar och vad som beräknas åt Finansdepartementet. Det innebär bl.a. att RRV har möjlighet att bestämma vilken antagandebild man vill arbeta efter, vilket inte utesluter att man kan välja Finansdepartementets antagandebild, och att man öppet redovisar valet och motivet.

RRV bör även i fortsättningen kunna vara Finansdepartementet behjälpligt med beräkningar så att resurser på departementet kan frigöras för mer kvalficerade bedömningar och analyser på den politiska nivån. Denna typ av arbete för departementets räkning bör dock hållas åtskilt från RRV:s egna officiella beräkningar.

RRV har ansvaret för utvecklingen av modellerna i kontakt med KI och Finansdepartementet. RRV svarar också för löpande underhåll och uppdatering med ny information. RRV bör sträva efter att skapa en så öppen teknisk miljö som möjligt för att underlätta för utomstående att göra egna beräkningar inom systemet. RRV:s mikrosimuleringsmodell för fysiska personers inkomstskatt ligger t.ex. redan idag i SCB:s Unix-dator och kommer att kopplas ihop med det s.k. storurvalet. RRV har dessutom redan inlett en dokumentation av arbetsprocesserna som bör underlätta för utomstående att använda modellerna.

3.3 Organisation av budgetprognoserna

Utredaren har noterat att det finns två huvudsakliga användningsområden för budgetprognoserna. Det främsta och ursprungliga är att ge underlag till regering och riksdag för att dessa skall kunna bedöma om utvecklingen fortskrider enligt den planerade inriktningen eller om avvikelser föreligger som kräver korrigerande åtgärder. Det andra användningsområdet för budgetprognoserna är att de skall tjäna som utgångspunkt för såväl regeringen som andra intressenter för att bedöma statens påverkan på den reala och finansiella ekonomiska utvecklingen.

Utredaren förslag innebär att man bygger upp dubbla organisationer för att tillgodose de två användningsområdena. Jag anser att det inom befintligt system finns goda möjligheter att förena kraven på budgetkontroll med en liksom idag oberoende statsfinansiell information på myndighetsansvar genom att bygga ut och formalisera det förfarande som finns idag.

Det vore enligt min mening ett slöseri med resurser och kompetenser att inte involvera RRV:s prognosverksamhet i den åtgärdsinriktade inkomst- och utgiftsuppföljningen, inte minst mot bakgrund av det nuvarande statsfinansiella läget. Jag anser att det finns betydande synergieffekter via riksredovisningen, betalningssystemet och RRV:s metod- och systemkunskap.

Fackdepartementens ansvar att med hjälp av myndigheterna kontrollera och bedöma utgiftsläget under löpande budgetår bör som utredaren föreslår förtydligas. Bedömningarna som innehåller analyser av eventuella budgetavvikelser, överlämnas till Finansdepartementet.

Sammanställningen av dessa tillsammans med RRV:s prognoser, bearbetas av departementet som därefter presenterar sin samlade prognos till riksdagen. Finansdepartementet får på så sätt hjälp med sin bedömning av en organisation med överblick och kunskap om hela utgiftsområdet och som dessutom är fristående i förhållande till berörd verksamhet.

Efter initiativ från Finansdepartementet inleddes för ett par år sedan ett närmare samarbete med fackdepartementen. De får numera preliminära utgiftsprognoser för respektive departement för kommentarer vid två prognostillfällen per budgetår. De anmodas att komma med synpunkter på prognosen till RRV. Dessutom skall de för Finansdepartementet förklara avvikelser och komma med åtgärdsförslag. Detta samarbete kan utvecklas på olika sätt. Kanslihusets behov av underlag för finansiell kontroll kan skräddarsys, t.ex. kopplat med utgiftsslagsredovisningen, genom framtagning av särskilda rapporter på lämplig detaljeringsnivå etc. Enligt min mening kan RRV bistå Finansdepartementet med löpande information för att på så sätt underlätta för kvalitativa och mer kvalificerade insatser från departementets sida.

De anslag som ur budgetkontrollsynpunkt borde vara intressantast är dels pris- och lönekänsliga anslag, dels volymberoende anslag. Dessa utgör en relativt liten delmängd av de ca 800 anslag som finns på statsbudgeten. Enligt min mening borde Finansdepartementet och fackdepartementen i sin budgetkontroll i första hand koncentrera sig på de ur budgetkontrollsynpunkt mest intressanta anslagen, medan RRV har som sin uppgift att kontrollera, sammanställa och indikera avvikelser för samtliga anslag.

Anmärkningar till tabeller

ME (Mean Error), Mkr i löpande priser
MAE (Mean Absolute Error), Mkr i löpande priser

SB	Den av riksdagen fastställda statsbudgeten
BP 1	Budgetprognos 1 som publiceras under oktober
BP 2/3	Budgetprognos 2/3 som publiceras under december
BP 4	Budgetprognos 4 som publiceras under februari
BP 5	Budgetprognos 5 som publiceras under april
BP 6	Budgetprognos 6 som publiceras under juni

Theils olikhetskoefficient har bl.a. den fördelen att den är dimensionslös, vilket bl.a. innebär att jämförelser mellan olika variabler och perioder underlättas. Koefficienten kan anta värden mellan noll och oändligheten. Ju lägre värde på olikhetskoefficienten, desto bättre prognos. För ytterligare information hänvisas till en artikel i KI:s decemberrapport 1993 (Att jämföra svenska konjunkturprognoser).

P avser prognos
A avser utfall

Tabell 1. Inkomster totalt på statsbudgeten

	Avvikelse mot utfall i procent (P-A)*100/A						Absolut avvikelse mot utfall (%) (|P-A|)*100/A					
	SB	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**	**SB**	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**
1978/79	-4,1	-3,6	-2,9	-2,9	-1,7	-0,6	4,1	3,6	2,9	2,9	1,7	0,6
1979/80	-2,1	-0,6	2,7	3,2	2,1	1,6	2,1	0,6	2,7	3,2	2,1	1,6
1980/81	0,1	3,6	1,9	2,4	-0,1	0,1	0,1	3,6	1,9	2,4	0,1	0,1
1981/82	-5,1	-6,3	-4,4	-4,6	-3,4	-3,3	5,1	6,3	4,4	4,6	3,4	3,3
1982/83	-6,1	-4,9	-4,2	-3,0	-1,6	-0,9	6,1	4,9	4,2	3,0	1,6	0,9
1983/84	-4,7	-4,2	-1,6	-1,4	-0,3	0,5	4,7	4,2	1,6	1,4	0,3	0,5
1984/85	-6,3	-4,3	-3,6	-2,5	-1,5	-0,7	6,3	4,3	3,6	2,5	1,5	0,7
1985/86	-4,8	-1,2	-0,7	-0,8	0,2	1,0	4,8	1,2	0,7	0,8	0,2	1,0
1986/87	-8,4	-8,5	-7,5	-5,9	-4,9	-3,2	8,4	8,5	7,5	5,9	4,9	3,2
1987/88	-4,4	0,2	-0,2	-0,2	0,1	1,0	4,4	0,2	0,2	0,2	0,1	1,0
1988/89	-5,6	-2,2	-0,9	-1,0	-1,2	-1,6	5,6	2,2	0,9	1,0	1,2	1,6
1989/90	-5,7	0,8	2,3	3,4	2,4	1,0	5,7	0,8	2,3	3,4	2,4	1,0
1990/91	5,2	9,1	9,3	8,9	5,7	3,2	5,2	9,1	9,3	8,9	5,7	3,2
1991/92	16,8	12,7	8,6	7,6	4,7	3,4	16,8	12,7	8,6	7,6	4,7	3,4
1992/93	1,1	0,2	0,5	0,5	-0,9	2,1	1,1	0,2	0,5	0,5	0,9	2,1
1993/94	-8,7	-11,7	-6,3	-6,7	-2,1	-0,9	8,7	11,7	6,3	6,7	2,1	0,9
ME	-5854	-1904	280	806	491	1127						
MAE	17384	14102	10919	10449	6381	4824						
Theil	0,08	0,07	0,05	0,05	0,03	0,02						
					Medelvärde		5,6	4,6	3,6	3,4	2,1	1,6
					Lägsta värde		0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
					Median		5,1	3,9	2,8	2,9	1,6	1,0
					Högsta värde		16,8	12,7	9,3	8,9	5,7	3,4

Tabell 2. Utgifter totalt på statsbudgeten

	Avvikelse mot utfall i procent (P-A)*100/A						Absolut avvikelse mot utfall (%) (|P-A|)*100/A					
	SB	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**	**SB**	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**
1978/79	-1,7	0,4	1,6	2,0	1,0	-0,6	1,7	0,4	1,6	2,0	1,0	0,6
1979/80	-1,0	-2,4	0,1	0,5	0,3	0,4	1,0	2,4	0,1	0,5	0,3	0,4
1980/81	-2,8	-2,2	-1,0	-1,1	-0,8	-0,0	2,8	2,2	1,0	1,1	0,8	0,0
1981/82	-0,7	-0,9	1,4	0,9	1,1	1,1	0,7	0,9	1,4	0,9	1,1	1,1
1982/83	-8,1	-6,5	-0,4	0,3	0,8	0,1	8,1	6,5	0,4	0,3	0,8	0,1
1983/84	0,9	-0,3	1,1	1,1	0,2	-0,0	0,9	0,3	1,1	1,1	0,2	0,0
1984/85	-5,4	-3,1	-2,6	-2,1	-1,6	-0,1	5,4	3,1	2,6	2,1	1,6	0,1
1985/86	0,5	1,0	1,0	0,5	1,6	0,5	0,5	1,0	1,0	0,5	1,6	0,5
1986/87	0,3	0,7	1,0	1,4	1,4	0,3	0,3	0,7	1,0	1,4	1,4	0,3
1987/88	3,1	3,7	3,4	2,9	2,1	0,7	3,1	3,7	3,4	2,9	2,1	0,7
1988/89	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	0,6	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	0,6
1989/90	-3,0	-2,3	-1,4	-1,2	-0,9	-0,5	3,0	2,3	1,4	1,2	0,9	0,5
1990/91	-2,9	0,7	0,4	1,2	1,6	0,7	2,9	0,7	0,4	1,2	1,6	0,7
1991/92	-1,8	1,8	0,9	0,9	1,3	0,9	1,8	1,8	0,9	0,9	1,3	0,9
1992/93	-14,7	-5,6	1,6	2,5	2,3	-0,1	14,7	5,6	1,6	2,5	2,3	0,1
1993/94	-1,0	-0,6	1,9	0,6	2,1	1,8	1,0	0,6	1,9	0,6	2,1	1,8
ME	-9682	-3100	2563	2792	3577	1489						
MAE	12143	7468	4716	4518	4889	1985						
Theil	0,06	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01						
					Medelvärde		3,1	2,1	1,3	1,3	1,3	0,5
					Lägsta värde		0,3	0,3	0,1	0,3	0,2	0,0
					Median		1,7	1,6	1,2	1,1	1,3	0,5
					Högsta värde		14,7	6,5	3,4	2,9	2,3	1,8

Tabell 3. Förslags-, ram- och obetecknade anslag (fr.o.m. 1980/81 exkl räntor på statsskulden)

	Avvikelse mot utfall i procent (P-A)*100/A						Absolut avvikelse mot utfall (%) (|P-A|)*100/A					
	SB	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**	**SB**	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**
1978/79	1,4	2,7	0,9	0,4	-0,6	-0,3	1,4	2,7	0,9	0,4	0,6	0,3
1979/80	-1,6	-1,4	0,4	-0,0	-0,6	-0,6	1,6	1,4	0,4	0,0	0,6	0,6
1980/81	1,6	2,1	1,8	1,3	-0,9	0,1	1,6	2,1	1,8	1,3	0,9	0,1
1981/82	-3,7	-3,4	-2,0	-1,6	-0,2	-0,1	3,7	3,4	2,0	1,6	0,2	0,1
1982/83	-2,7	-1,9	-0,6	-0,2	-0,1	-0,1	2,7	1,9	0,6	0,2	0,1	0,1
1983/84	-0,6	-1,5	-1,2	-0,7	-0,2	-0,7	0,6	1,5	1,2	0,7	0,2	0,7
1984/85	-6,0	-5,4	-3,4	-3,7	-3,3	-1,1	6,0	5,4	3,4	3,7	3,3	1,1
1985/86	-3,9	-2,3	-1,9	-1,6	0,2	-0,4	3,9	2,3	1,9	1,6	0,2	0,4
1986/87	-2,1	-1,6	-1,2	-0,9	-1,0	-0,4	2,1	1,6	1,2	0,9	1,0	0,4
1987/88	-2,3	-0,5	0,0	0,0	-0,2	-0,1	2,3	0,5	0,0	0,0	0,2	0,1
1988/89	-1,9	-0,9	-0,6	-0,1	0,3	0,2	1,9	0,9	0,6	0,1	0,3	0,2
1989/90	-4,4	-2,5	-1,5	-1,5	-0,9	-0,2	4,4	2,5	1,5	1,5	0,9	0,2
1990/91	-5,2	-3,2	-2,4	-0,0	1,5	0,2	5,2	3,2	2,4	0,0	1,5	0,2
1991/92	-4,4	-1,8	-1,2	-0,5	0,7	0,3	4,4	1,8	1,2	0,5	0,7	0,3
1992/93	-13,9	-10,6	-4,2	-4,2	-3,9	-3,6	13,9	10,6	4,2	4,2	3,9	3,6
1993/94	-5,5	-3,6	-4,9	1,8	1,5	1,9	5,5	3,6	4,9	1,8	1,5	1,9
ME	-10227	-6784	-4199	-1956	-1115	-789						
MAE	10733	7568	4750	3070	2844	1974						
Theil	0,20	0,15	0,09	0,06	0,06	0,05						
					Medelvärde		3,8	2,9	1,8	1,2	1,0	0,7
					Lägsta värde		0,6	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1
					Median		3,2	2,2	1,3	0,8	0,7	0,3
					Högsta värde		13,9	10,6	4,9	4,2	3,9	3,6

Tabell 4. Reservationsanslag

	Avvikelse mot utfall i procent (P-A)*100/A						Absolut avvikelse mot utfall (%) (|P-A|)*100/A					
	SB	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**	**SB**	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**
1978/79	-17,7	-15,7	-3,4	-0,6	-0,7	-8,6	17,7	15,7	3,4	0,6	0,7	8,6
1979/80	-3,4	-9,8	-6,5	-4,7	2,2	0,6	3,4	9,8	6,5	4,7	2,2	0,6
1980/81	-9,3	-9,9	-4,5	-4,5	1,6	0,3	9,3	9,9	4,5	4,5	1,6	0,3
1981/82	-7,4	-5,6	2,4	2,2	4,3	4,0	7,4	5,6	2,4	2,2	4,3	4,0
1982/83	-23,3	-19,6	-6,5	-5,7	3,9	0,9	23,3	19,6	6,5	5,7	3,9	0,9
1983/84	2,9	-1,5	4,8	3,7	2,9	0,9	2,9	1,5	4,8	3,7	2,9	0,9
1984/85	-2,2	0,9	1,8	1,9	3,5	2,2	2,2	0,9	1,8	1,9	3,5	2,2
1985/86	-6,7	0,7	2,3	2,9	8,0	7,5	6,7	0,7	2,3	2,9	8,0	7,5
1986/87	-1,0	2,4	4,5	5,8	4,6	3,6	1,0	2,4	4,5	5,8	4,6	3,6
1987/88	3,8	0,4	0,9	2,0	2,1	2,2	3,8	0,4	0,9	2,0	2,1	2,2
1988/89	4,9	2,2	4,3	3,7	4,2	3,4	4,9	2,2	4,3	3,7	4,2	3,4
1989/90	-6,0	-7,8	-6,2	-1,6	-2,7	-3,5	6,0	7,8	6,2	1,6	2,7	3,5
1990/91	3,0	0,7	3,5	4,0	2,2	1,4	3,0	0,7	3,5	4,0	2,2	1,4
1991/92	-5,4	-0,6	1,2	2,9	2,1	2,0	5,4	0,6	1,2	2,9	2,1	2,0
1992/93	-7,9	2,6	4,3	6,5	5,1	0,1	7,9	2,6	4,3	6,5	5,1	0,1
1993/94	7,9	13,7	14,9	9,3	5,4	3,1	7,9	13,7	14,9	9,3	5,4	3,1
ME	-2131	-847	1171	1391	1805	807						
MAE	3950	3169	2708	2392	2018	1331						
Theil	0,06	0,06	0,05	0,04	0,03	0,02						
					Medelvärde		7,1	5,9	4,5	3,9	3,5	2,8
					Lägsta värde		1,0	0,4	0,9	0,6	0,7	0,1
					Median		5,7	2,5	4,3	3,7	3,2	2,2
					Högsta värde		23,3	19,6	14,9	9,3	8,0	8,6

Tabell 5. Räntor på statsskulden

	Avvikelse mot utfall i procent (P-A)*100/A						Absolut avvikelse mot utfall (%) (|P-A|)*100/A					
	SB	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**	**SB**	**BP1**	**BP2/3**	**BP4**	**BP5**	**BP6**
1980/81	-17,5	-14,6	-14,6	-12,5	-8,7	-5,3	17,5	14,6	14,6	12,5	8,7	5,3
1981/82	4,6	4,6	7,3	3,2	0,3	0,3	4,6	4,6	7,3	3,2	0,3	0,3
1982/83	-19,5	-18,3	-5,4	-2,1	-2,1	-0,9	19,5	18,3	5,4	2,1	2,1	0,9
1983/84	-8,3	-7,4	-2,5	0,8	-0,8	1,0	8,3	7,4	2,5	0,8	0,8	1,0
1984/85	-19,6	-9,2	-9,2	-2,2	-2,2	1,2	19,6	9,2	9,2	2,2	2,2	1,2
1985/86	16,3	9,7	7,5	3,9	1,9	-1,4	16,3	9,7	7,5	3,9	1,9	1,4
1986/87	1,9	-0,3	1,9	1,9	2,8	0,4	1,9	0,3	1,9	1,9	2,8	0,4
1987/88	12,3	11,6	9,0	6,9	6,9	1,2	12,3	11,6	9,0	6,9	6,9	1,2
1988/89	1,5	1,5	1,5	0,8	0,8	-0,1	1,5	1,5	1,5	0,8	0,8	0,1
1989/90	-8,9	-7,4	-6,3	-5,3	-1,4	-0,5	8,9	7,4	6,3	5,3	1,4	0,5
1990/91	-3,3	-3,3	-0,7	-0,1	1,1	2,4	3,3	3,3	0,7	0,1	1,1	2,4
1991/92	-0,1	3,8	5,6	0,8	1,8	2,4	0,1	3,8	5,6	0,8	1,8	2,4
1992/93	-5,6	0,2	6,7	16,3	16,3	3,2	5,6	0,2	6,7	16,3	16,3	3,2
1993/94	1,3	-9,2	-2,9	-6,1	0,3	-0,8	1,3	9,2	2,9	6,1	0,3	0,8
ME	-1653	-1589	29	492	1075	284						
MAE	4795	4034	3121	2600	1942	818						
Theil	0,07	0,06	0,04	0,05	0,04	0,01						
					Medelvärde		8,6	7,2	5,8	4,5	3,4	1,5
					Lägsta värde		0,1	0,2	0,7	0,1	0,3	0,1
					Median		6,9	7,4	5,9	2,7	1,8	1,1
					Högsta värde		19,6	18,3	14,6	16,3	16,3	5,3

Tabell 6a. Statsbudgetens saldo för perioden 1978/79 - 1993/94, löpande priser

	SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6
ME, Mk	3829	1196	-2284	-1986	-3086	-363
MAE,	23038	16664	13394	12634	8951	5197
Theil	0,41	0,26	0,21	0,19	0,13	0,08

Tabell 6b. Statsbudgetens saldo för perioden 1978/79 - 1993/94, i 1993/94 års priser

	SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6
ME, Mk	1316	-11	-5345	-4671	-5298	-1310
MAE,	29311	22880	18934	18039	12576	7110
Theil	0,46	0,32	0,27	0,25	0,18	0,11

Bilaga 1

Prognosuppföljning för vissa utgiftsanslag

Nedan redogörs för prognoserna för vissa större utgiftsanslag med stora prognosavvikelser under budgetåren 1991/92-1993/94.

Invandringskostnader

Budgetåret 1992/93

Anslaget D 2 Förläggningskostnader 1992/93, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
2 960	7 850	7 850	6 745	6 745	6 484	6 355

Anslaget är ett förslagsanslag. Anslagsbelastningen påverkas framförallt av antalet asylsökanden, ärendehanteringen hos Invandrarverket och Utlänningsnämnden, polisens möjligheter att verkställa avvisningsbeslut, kommunernas beredvillighet att ta emot flyktingar och tillgången på lämpliga förläggningsplatser till rimliga priser.

Orsaken till den kraftiga upprevideringen av den beräknade anslagsbelastningen i budgetprognos 1 var den ökade strömmen av asylsökande främst från f.d. Jugolavien. Prognosen bedömdes av Invandrarverket som mycket osäker då det var stora svårigheter att uppskatta antalet flyktingar som skulle komma samt möjligheten att bereda dessa förläggningsplatser. Vid en kraftig ökning av asylsökande stiger även kostnaden per förläggningsplats.

Senare under budgetåret gjordes bedömningen från Invandrarverkets sida att kulmen på antalet asylsökande nåtts och att ett visst antal förläggningsplatser kunde avvecklas. Prognosen räknades därför ned. Utfallet blev något lägre än prognoserna under våren.

Prognosen i statsbudgeten förefaller ha varit alltför låg. Det framkommer inte heller om medel reserverats för de extra utgifterna under posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto.

Budgetåret 1993/94

Anslaget D 2 Förläggningskostnader 1993/94, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
6 383	5 779	5 632	5 000	4 800	4 800	4 615

Under budgetåret 1993/94 reviderades den beräknade anslagsbelastningen successivt ned. Orsaken var en minskad flyktingström och att det gick lättare att få kommunplatser till flyktingar som vistades på förläggningarna. Därigenom kunde antalet förläggningsplatser minskas.

Anslaget D 5 Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar 1993/94, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
4 295	8 104	3 880	4 463	4 440	4 440	4 124

Anslagsbelastningen reviderades först upp kraftigt i budgetprognos 1 för att till den följande budgetprognosen revideras ned ungefär lika mycket. Uppreviderингen förorsakades av att antalet flyktingar som skulle kunna placeras i kommunerna beräknades öka. Den följande nedrevideringen orsakades av bedömningen att denna omplacering till största delen skulle komma att ske under senare delen av budgetåret och att ersättningen till kommunerna därför först skulle erläggas under det följande budgetåret.

Utvecklingen visar på svårigheten att göra prognoser över medelsförbrukningen för en verksamhet som styrs av externa faktorer och som i praktiken bedrivs utan budgetrestriktioner.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Budgetåret 1991/92

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1991/92, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
15 026	17 000	16 960	18 600	18 600	19 000	20 007

Anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ett reservationsanslag och får således inte överskridas. Anledningen till att AMS likväl lämnade en prognos som var högre än tilldelade medel var att verket förväntade sig att få ytterligare medel anvisade på tilläggsbudget till följd av ökade kostnader för arbetsmarknadsutbildning och utbild-

ningsbidrag. I det här fallet var prognosen således inte en strikt konsekvenskalkyl. Prognosen förutsatte i stället ett nytt riksdagsbeslut. Så skedde också.

Mot bakgrund av en prognosavvikelse på nära 5 mdkr förefaller statsbudgetberäkningen ha varit alltför låg. Prognoserna under hösten försvårades av osäkerheten om storleken av extratilldelningen av medel. Även sedan detta blev klart i december var dock prognosavvikelsen betydande.

Budgetåret 1992/93

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1992/93, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
19 919	26 575	27 305	29 816	29 616	28 400	28 027

I ovanstående tablå har de ingående reservationsmedelsbehållningarna inkluderats i statsbudgetbeloppet så att totalt tillgängliga medel framgår. I statsbudgeten tas dock endast de nya anslagen upp. Beräknad förbrukning av reservationsmedelsbehållningar presenteras i stället enbart som en klumpsumma utan att fördelas på anslag. Detta försvårar avvikelseanalysen.

I budgetprognos 1 reviderades anslagsbelastningen upp kraftigt. AMS hade då tilldelats ytterligare 8 066 mkr i propositionen för att stabilisera den svenska ekonomin. Sammanlagt fanns då 27 994 mkr att disponera. De ökade utgifterna avsåg ungdomspraktikplatser, beredskapsarbeten och tidigareläggning av vissa sysselsättningsintensiva investeringar inom affärsverken.

Senare under budgetåret beslutade regeringen att utnyttja 2 000 mkr av finansfullmakten för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och då främst till utbildningsbidrag till ungdomar. Sammanlagt fanns då 29 994 mkr i tillgängliga medel. AMS prognos innebar att praktiskt taget alla tillgängliga medel skulle förbrukas under budgetåret. Denna prognos överskattade emellertid utfallet med 1,8 mdkr. Orsaken var senareläggning av verksamhet och betalningar.

Budgetåret 1993/94

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1993/94, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
30 333	29 175	29 175	25 600	23 700	22 500	22 594

Under budgetåret 1993/94 sänktes prognosen för anslagsbelastningen successivt. Neddragningen berodde på att antalet personer i ALU ökade vilket medförde att antalet personer i arbetsmarknadsutbildning minskade. ALU-projekten finansieras via arbetsmarknadsfonden i stället för via statsbudgeten.

Infrastrukturinvesteringar

Budgetåret 1990/91 inrättades utöver de ordinarie investeringsanslagen ett särskilt anslag för strategiska investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafik. Budgetåren 1990/91 och 1991/92 anvisades sammanlagt 10 000 mkr för detta ändamål. Detta fick till följd att investeringsnivån ökade dramatiskt. Budgetåret 1992/93 nära nog fördubblades investeringsnivån jämfört med tidigare. Investeringarna fortsatte på denna höga nivå 1993/94.

Anslagen inom detta område är reservationsanslag. I statsbudgetbeloppen i tablåerna nedan ingår eventuella ingående reservationer.

Budgetåret 1991/92

Ordinarie investeringsanslag för Vägverket och Banverket 1991/92, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
4 887	4 834	4 834	4 834	4 834	4 784	4 279

Vägverket och Banverket behöll samma utgiftsprognos under hela budgetåret. Utfallet blev drygt 500 mkr lägre. Den största delen av prognosavvikelsen, drygt 400 mkr, föll på Vägverket.

Särskilt infrastrukturanslag 1991/92, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
5 000	2 000	1 700	1 400	1 400	1 300	1 257

Det särskilda infrastrukturanslaget beräknades inledningsvis av RRV. Därefter inhämtades uppgifter från Vägverket och Banverket.

Produktion och sysselsättning 1991/92, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
		650	800	800	750	315

Med anledning av den negativa konjunkturutvecklingen anvisades under hösten 1991 1 500 mkr på tilläggsbudget I för vissa produktivitets- och sysselsättningsfrämjande åtgärder inom Kommunikationsdepartementets område. RRV gjorde initialt bedömningen att 650 mkr skulle utnyttjas under budgetåret 1991/92. Därefter höjdes prognosen med ledning av prognoser från Vägverket och Banverket. Utfallet uppgick till 315 mkr.

Budgetåret 1992/93

Ordinarie investeringsanslag 1992/93, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
6 651	4 865	4 865	4 865	4 330	4 230	4 851

Under budgetåret 1992/93 prognosticerades utfallet relativt väl under en stor del av året. I de sista budgetprognoserna underskattades emellertid utfallet, främst beroende på Vägverkets prognos.

Särskilt infrastrukturanslag 1992/93, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
8 743	5 300	5 300	5 300	5 200	4 900	5 088

Anslaget prognosticerades relativt väl under budgetåret. Påpekas bör återigen att det höga beloppet angivet för statsbudgeten beror på att ingående reservationer i detta sammanhang lagts till det nya anslaget. I statsbudgeten har reservationsmedelsförbrukningen beräknats schablonmässigt för samtliga anslag. Regeringens och riksdagens prognoser över medelsförbrukningen på detta anslag framgår därför inte.

Även anslaget Vissa produktivitets- och sysselsättningsfrämjande åtgärder prognosticerades relativt väl under budgetåret. Prognosen var 900 mkr och utfallet blev 943 mkr.

När det gäller det särskilda infrastrukturanslaget och anslaget för vissa produktivitets- och sysselsättningsfrämjande åtgärder kan man notera betydligt mindre prognosavvikelser detta budgetår jämfört med det föregående. Detta sammanhänger sannolikt med att anslagen och verksamheterna var nya under det föregående budgetåret och att det därför var svårt att bedöma resursförbrukningen. Under budgetåret 1992/93 hade verksamheten fått en fastare inramning. Det blev då också lättare att göra prognoser.

Budgetåret 1993/94

Anslagsstrukturen för infrastrukturinvesteringar gjordes om fr.o.m. budgetåret 1993/94. Det tidigare särskilda infrastrukturanslaget slopades. Dessa medel lades i stället ihop med de ordinarie investeringsanslagen som blev ramanslag i stället för som tidigare reservationsanslag. För ramanslag avser det anvisade beloppet medelsbehovet för ett budgetår men spar- och kreditmöjlighet finns mellan budgetåren. De utgående reservationerna sedan föregående budgetår fick inte disponeras.

Vägar 1993/94, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
6 395	6 395	6 300	6 300	6 395	6 300	5 467

Länstrafikanläggningar 1993/94, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
2 123	2 123	2 000	2 000	1 900	1 900	1 504

Järnvägar 1993/94, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
5 913	5 700	5 400	4 900	4 700	4 400	4 526

Vägverket höll under hela budgetåret fast vid prognoser som motsvarade de anvisade beloppen. RRV gjorde dock vissa smärre revideringar av prognoserna bl.a. med hjälp av det månadsvisa utfallet. RRV:s ändringar avsåg främst anslaget för länstrafikanläggningar som reviderades ned med drygt 200 mkr. Utfallet var dock ytterligare 400 mkr lägre. Detta visar på svårigheterna för RRV att frångå myndigheternas prognoser på anslagsnivå. Även om RRV utifrån utfall och tidigare erfarenhet kan göra bedömningen att en prognos sannolikt över- eller underskattar utgifterna är det svårt att kvantifiera denna effekt. Resultatet blev stora prognosavvikelser som dessutom inte upptäcktes förrän i utfallet.

Banverkets prognosavvikelser var också stora men prognoserna reviderades i rätt riktning successivt under budgetåret. Nedrevideringarna motiverades med lägre utfall och beräknade förseningar av olika slag.

Erfarenheterna tyder på att en viss del av denna typ av projekt alltid blir försenade av olika orsaker. Denna erfarenhet borde avspegla sig i prognoserna redan från början. Prognosavvikelserna skall också ses i ljuset av att satsningarna på investeringar i infrastrukturen på

senare år har varit mycket stora. Det har funnits en stark politisk vilja att snabbt få igång olika projekt. Detta kan ha medfört att möjligheterna att i praktiken också få igång alla dessa projekt har överskattats. Detta kan också ha påverkat prognoserna.

Vägverkets prognoser har generellt sett haft stora prognosavvikelser. Under budgetåret 1993/94 lämnade t.ex. myndigheten en alltför hög prognos, som var lika med det anvisade beloppet hela budgetåret. Först när utfallet kom uppdagades de stora avvikelserna mot utfall. Efter påpekanden från RRV har Vägverket nu beslutat att öka ambitionsgraden i prognosarbetet. De nya budgetprognoserna bygger på finansieringsprognoser från Vägverkets sju regioner. Tidigare års prognoser baserades i första hand på regleringsbrev och utfallsstatistik.

Räntebidrag

Räntebidrag betalas ut enligt två system. Enligt det gamla systemet betalar staten hela den ränta som överstiger den s.k. garanterade räntan. Den garanterade räntan startar på en låg nivå och trappas sedan upp årligen med en viss procentandel. Den helt övervägande delen av räntebidragen betalas fortfarande ut enligt detta system.

Den 1 januari 1993 infördes ett nytt bostadsfinansieringssystem för hus som påbörjats fr.o.m. 1993. Enligt detta system lämnas räntebidrag med stegvis minskande andel av räntekostnaderna. För varje ny årgång hus startar bidragsgivningen på en lägre nivå än föregående årgång. Anslaget är ett förslagsanslag.

Budgetåret 1991/92

Räntebidrag 1991/92, mkr

SB	BP1	BP2	BP4	BP5	BP6	Utfall
22 710	27 440	28 000	28 900	29 400	29 600	29 075

Till den första budgetprognosen inkom Boverket med en prognos på 26 800 mkr som reviderades av RRV till 27 440 mkr efter kontakter med Finansdepartementet. Ökningen motiverades framförallt med att besparingseffekterna till följd av det nya s.k. räntelånesystemet skulle infalla först under följande budgetår. Till följande prognostillfälle var det känt att räntelånesystemet inte skulle införas. Detta medförde i sin tur att utgifterna reviderades upp ytterligare. Vid de följande prognostillfällena fortsatte utgifterna att öka till följd av nya bedömningar av regelförändringar och utfall.

Budgetåret 1992/93

Räntebidrag 1992/96, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
29 310	32 300	32 300	32 300	32 300	32 300	33 837

I juni 1992 beslutade riksdagen om införandet av det nya systemet för räntebidrag för hus byggda fr.o.m. 1993. Vidare beslutades om besparingar i det gamla systemet. Till den första budgetprognosen skedde dock en kraftig upprevidering av utgifterna. Ökningen förklarades främst av ett högre ränteläge och, återigen, en fördröjd besparingseffekt. Denna prognos låg fast under budgetåret. Utfallet översteg dock prognosen.

Budgetåret 1993/94

Räntebidrag 1993/94, mkr

SB	BP1	BP2/3	BP4	BP5	BP6	Utfall
31 315	28 700	28 700	31 300	31 300	33 800	33 730

Statsbudgetberäkningen baserades på en antagen räntenivå för 1993 på 10 % och för 1994 på 9,7 %. Boverkets beräkning i budgetprognos 1 baserades på betydligt lägre ränteantaganden, 7,5 % under andra halvåret 1993 och 7 % under första halvåret 1994. Dessa olika ränteantaganden är huvudförklaringen till nedrevideringen av utgifterna i förhållande till statsbudgetberäkningen. Finansdepartementet gjorde dock i budgetpropositionen en kraftig uppdragning av den beräknade utgiftsnivån för innevarande budgetår med motiveringen att "utbetalningarna av räntebidrag sker snabbare än beräknat".

Boverket lämnade senare en mer utförlig förklaring i budgetprognos 4. De ökade utgifterna berodde bl.a. på att tiden från påbörjandet till färdigställandet av bostäderna hade förkortats väsentligt. Vidare kalkylerades med en något högre genomsnittlig subventionsränta under andra halvåret 1993 än tidigare. I budgetprognos 5 gjordes inga justeringar i prognosen men i kompletteringspropositionen avvek Finansdepartementet återigen från Boverkets beräkning och höjde prognosen med 2 500 mkr till 33 800 mkr. Motiveringen var "nya och mera exakta beräkningar av Boverket framför allt när det gäller tidpunkten då lägre marknadsräntor första gången visar sig i räntebidragsärendena i form av lägre bidragsutbetalningar och effekterna av att fastighetsägarna såvitt gäller nya bidragsärenden fr.o.m. år 1992 har möjlighet att välja tidpunkt för den första bidrags-

utbetalningen." I budgetprognos 6 beräknades prognosen till 33 800 mkr vilket överensstämde med beräkningarna i kompletteringspropositionen. Denna prognos stämde också väl med utfallet som uppgick till 33 730 mkr.

Boverket har till följd av de återkommande prognosproblemen "under nära kontakter med tjänstemännen på Finansdepartementet" konstruerat en ny och mer detaljerad prognosmodell för räntebidragsanslaget som på ett bättre sätt skall fånga upp effekterna av ränteförändringar och nya regler.

Bilaga 2

Erfarenheter från internationella besök

I det följande redogörs för utredningens erfarenheter från besöken i Nederländerna, Storbritannien, Irland, Danmark, Finland och Norge. Erfarenheterna är sammanställda under rubrikerna budgetprocessen, makroekonomisk prognos, utgifter, inkomster, långsiktiga prognoser, upplåning och presentation. Presentationen av varje land inleds med en faktaruta där finansiellt sparande, statsskuld, offentliga utgifter och offentliga inkomster anges som procent av BNP de senaste tio åren.

För jämförelsens skull presenteras nedan motsvarande statsfinansiella utveckling för Sverige.

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Fin. spar. % av BNP	-2,9	-3,8	-1,3	4,2	3,5	5,4	4,2	-1,1	-7,4	-12,9
Statsskuld % av BNP	67	67,6	67,1	59,1	53,5	48,4	44,4	53,4	70,1	83
Offentliga utg. % av BNP	62	63,4	61,6	57,8	58,1	58,3	59,1	61,3	67,2	71,3
Offentliga ink. % av BNP	59	59,5	60,4	62,1	61,6	63,7	63,3	60,2	59,8	58,3

Källa: OECD Economic Outlook 1994

Nederländerna

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Fin. spar. % av BNP	-5,9	-3,9	-3,5	-5,1	-4,2	-4,7	-5	-2,4	-3,5	-2,9
Statsskuld % av BNP	65	68,4	69,9	73,5	76,2	76,3	76,5	76,4	77,1	79
Offentliga utg. % av BNP	58,1	56,5	56,1	57,7	56,3	53,8	54	54,3	55,2	55,8
Offentliga ink. % av BNP	52,3	52,6	52,6	52,6	52,1	49,1	49	51,9	51,7	52,9

Källa: OECD Economic Outlook 1994

Budgetprocessen

I Nederländerna sammanfaller budgetåret med kalenderåret. Till grund för budgetarbetet ligger en av regeringen fastställd norm som anger vilket budgetunderskott och skattetryck som kan tillåtas de närmaste tre åren.

I mars-april år t-1 tar finansministern ställning till fackdepartementens budgetförslag och lägger fram ett förslag för regeringen med ramanslag för de olika departementen samt förslag om var besparingar skall göras. Regeringen har sedan tid fram till juli att diskutera ändringar i finansministerns förslag. Ändringarna måste dock hålla sig inom de av finansministern angivna ramarna. I augusti år t-1 lägger regeringen fast sitt förslag om utgifts- och inkomständringar för år t.

I september år t-1 presenteras budgetförslaget för riksdagen. En promemoria där innebörden av de olika besluten förklaras medföljer förslaget. Vid denna tidpunkt kan det fortfarande finnas poster som inte är specificerade på enskilda anslag utan som ingår i allmänna beräkningsposter. Dessa utgifter kommer att föras till rätt anslag i budgetrevideringen under våren år t.

Budgeten är kassamässig men kompletteras med en redovisning av civilrättsligt bindande åtaganden.

Makroekonomisk prognos

De makroekonomiska antagandena tas fram av Central Planning Bureau (CPB) som är ett oberoende institut. Institutet utför uppdrag åt olika intressenter.

CPB gör både kort- och långsiktiga ekonomiska prognoser som bl.a. bygger på information från finansdepartementet men även på information från andra organisationer. Prognoserna bygger till största delen på modellberäkningar varvid variabler som anställning, lönebildning, konsumtion, investeringar, bidrag och transfereringar är de viktigaste. CPB är noga med att löpande utvärdera och offentligt redovisa sina beräkningar och förklara skillnaderna mellan de olika beräkningstillfällena.

I samband med regeringens budgetförslag ger CPB ut en makroekonomisk prognos med uppdatering av innevarande års antaganden samt detaljerade antaganden för kommande budgetår.

Finansdepartementet använder samma modeller som CPB och gör på egen hand parallella beräkningar. Kontakten dem emellan är god. Det kan hända att finansdepartementet och CPB gör olika bedömningar i sina respektive prognoser men skillnaden är då tydligt angiven.

Utgifter

Varje fackdepartement prognosticerar utgifterna för kommande budgetår samt ytterligare fyra år framåt. När väl budgeten är beslutad av regering och parlament är varje departementschef ansvarig för att hålla sina budgetramar. Om kostnaderna skulle stiga inom ett område måste den ansvariga ministern finna besparingar i första hand inom samma myndighet och i andra hand någon annanstans inom sitt verksamhetsområde. Om det visar sig vara omöjligt att kompensera utgiftsökningen inom departementets eget verksamhetsområde och regeringen anser att det finns goda skäl till utgiftsökningen kan regeringen besluta att övriga verksamhetsområden får dra ned sina utgifter för att budgetramarna för hela statsbudgeten skall hållas. Departementen kompenseras dock alltid för beräknad inflation.

För transfereringsanslag som är svåra att styra kan det vara svårt att snabbt vidta kompenserande åtgärder. Skulle det vara omöjligt att kompensera utgiftsökningen inom ett sådant behovs- och regelstyrt anslag kan finansministern bestämma att överskridandet skall kompenseras i nästa års budget så att nya lagar hinner stiftas för att minska utgifterna. Överskridanden av anslag måste alltid godkännas av riksdagen.

Inkomster

För att kunna beräkna effekterna av nya skatteförslag vad gäller fysiska personers inkomstskatt har CPB tagit fram en modell för finansdepartementets räkning. Det är en mikrobaserad modell som används på ett material om 75 000 individer.

För prognosticering av skatteinkomsterna används enkla makromodeller där ett totalbelopp för året beräknas som sedan månadsfördelas enligt historiskt mönster. Månadsutfall stäms efterhand av mot prognoserna. Utfallet är dock inte helt tillförlitligt och de tjänstemän som ansvarar för inkomstberäkningarna tenderar därför att behålla CPB:s antaganden även om de inte stämmer med de senaste utfallen.

Vid mervärdesskatteberäkningarna skrivs förra årets inbetalda moms fram med konsumtionsantagandena. Metoden ger tillfredsställande resultat så länge sammansättningen i konsumtionen inte ändras mellan varor i olika skatteklasser.

Officiella inkomstberäkningar presenteras tre gånger per år. I samband med beräkningarna anges förklaringar till förändringar.

Långsiktiga prognoser

CPB gör antagandebedömningar dels på fem års sikt, dels mindre detaljerade bedömningar på längre sikt som inte används i budgetprocessen. De längre prognoserna visar upp ett antal möjliga scenarion och till dessa används särskilda modeller.

Regeringen lägger fram en femårig långtidsbudget på en detaljerad nivå. Långtidsbudgeten anger ramen för den budgetprocess som angivits ovan. De långsiktiga budgetarna är både beräknade kassamässigt och åtagandemässigt.

Upplåning

Upplåningen för den holländska statens räkning sköts av en avdelning inom finansdepartementet. Staten har ett kassaöverskott i centralbanken som finansierar de dagliga lånebehovssvängningarna. Finansdepartementet bryter ned det beräknade årliga lånebehovet på månader och dagar till ledning för de som svarar för upplåningen och även till ledning för centralbanken. Dessa beräkningar presenteras inte för marknaden. Däremot presenterar man ett kvartalsvis emissionsschema.

Presentation

CPB publicerar de senaste makroekonomiska bedömningarna två gånger om året, i juni och i december. I samband med budgetpromemorian i september publiceras en uppdaterad prognos för innevarande år samt en första detaljerad prognos för nästkommande budgetår.

Storbritannien

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Fin. spar. % av BNP	-3,9	-2,8	-2,4	-1,3	1	0,9	-1,2	-2,7	-6,4	-7,7
Statsskuld % av BNP	54,4	52,7	51,1	48,6	42,2	36,7	34,6	35,4	40,6	46,5
Offentliga utg. % av BNP	45,1	44	42,4	40,7	37,9	37,5	39,9	40,8	43,3	43,5
Offentliga ink. % av BNP	41,3	41,2	40	39,3	38,9	38,5	38,7	38,1	37	35,8

Källa: OECD Economic Outlook 1994

Budgetprocessen

I Storbritannien pågår budgetåret från 1 april till 31 mars. Ett år innan budgetårets början, i maj år t-1, görs de första förberedelserna i budgetprocessen. Då fastställer regeringen kassamässiga gränser för vissa delar av budgeten. I november samlas respektive departements förslag till budget in. Dessa förslag utgör underlaget för regeringens fortsatta budgetarbete. I februari läggs den detaljerade anslagsframställningen fram för parlamentet.

Makroekonomisk prognos

För att öka tilltron till finansdepartementets (Treasury) makroekonomiska prognoser publicerar departementet även prognoser från oberoende bedömare. Förutom att redovisa vissa bankers och andra instituts prognoser i motsvarigheten till vår finansplan redovisas också makroekonomiska bedömningar från en expertpanel med oberoende bedömare från universitetsvärlden och den privata sektorn.

Antagandebilden revideras i sin helhet två gånger om året. Vissa antaganden som t.ex. inflationen revideras månadsvis.

Utgifter

Finansdepartementet kontrollerar alla utbetalningar som går genom statskassan, Paymaster General Office. Finansdepartementet får på detta sätt full kännedom om storleken på och ändamålet med alla

statliga utgifter varje månad. Rapporteringssystemet är inte dock helt tillförlitligt.

Budgetprognoserna ställs samman av en grupp inom finansdepartementet som träffas varje månad för att analysera innevarande budgetårs prognoser. Det är samma personer som följer det ekonomiska läget som gör sammanställningarna. Gruppen kontrollräknar departementens prognoser för innevarande år samt gör även vissa egna prognoser på transfereringsanslagen. Om gruppen inte tror på de prognoser departementen lämnar kan den lägga till en extra post i budgetprognosen utan att ange vilket departement den hänför sig till.

Överskridanden av anslag måste godkännas av parlamentet.

Inkomster

Ansvaret för de officiella prognoserna ligger på två departement som tar in information och gör prognoser på inkomster för offentligt bruk, Inland Revenue och Excise and Duty. Finansdepartementet har också skattemodeller utifrån vilka inkomstprognoser görs.

Finansdepartementet gör 5-åriga simuleringar av skatteförändringar som sänds till de inom departementen som utför beräkningar över inkomsterna. I beräkningarna som de två departementen gör används vissa av finansdepartementets variabler men beräkningarna utförs med respektive departements egna modeller. Resultatet går sedan åter till finansdepartementet.

I Storbritannien har man lagt ned ett omfattande arbete på modelluppbyggande både vad gäller makroekonomiska modeller och inkomstmodeller. Den mest avancerade modellen är mikrosimuleringsmodellen för juridiska personers inkomstskatt. Den består av 15 000 företag som storleksmässigt är indelade i 7 klasser. De 3 000 största företagen är samtliga medräknade och modellen innehåller till största delen samma företag år efter år.

Mervärdeskatteberäkningarna har under flera år uppvisat stora fel och modellen har därför fr.o.m. innevarande budgetår bytts ut mot en enklare version. Tillvägagångssättet påminner om det som RRV använder dvs. en rak framskrivning av nettoinkomsterna. Den brittiska versionen kräver dock en hel del manuella justeringar efter det att regressionsberäkningarna är utförda. De som utför beräkningarna tvekar inte att ifrågasätta finansdepartementets antagandebild om de inte bedömer den som trovärdig.

Långsiktiga prognoser

Med utgångspunkt i fackdepartementens prognoser framställer finansdepartementet prognoser över de offentliga utgifterna för innevarande år plus tre år framåt i tiden. Dessa prognoser är en viktig del av budgetarbetet och alla förändringar skall kunna motiveras. Förutom dessa treårsbudgetar görs enkla översiktsprognoser för ytterligare två år. Prognoser på inkomsterna görs på samma sätt för innevarande år plus tre år framåt i tiden.

Prognoserna presenteras varje år i samband med budgeten i februari. Vid detta tillfälle förklaras även eventuella förändringar i prognoserna från föregående år.

Upplåning

Bank of England hanterar upplåningen för statens räkning. Finansdepartementet levererar underlag för upplåningen i form av dag-för-dag prognoser för lånebehovet två månader framåt i tiden. Månads prognoserna har varit bra på inkomstsidan. Varken dagsprognoserna eller månadsprognoserna vad gäller utgifterna har däremot varit tillförlitliga. Bank of England offentliggör prognoser tre gånger om dagen avseende nettoupplåningen.

Presentation

Regeringskansliet har en öppen inställning till att presentera information om statsfinansernas utveckling. Förutom prognoserna på innevarande års inkomster och utgifter som publiceras två gånger per år ger finansdepartementet även ut sina långsiktiga makroekonomiska prognoser och jämför dessa med de oberoende institutens prognoser. De fullständiga prognoserna publiceras två gånger om året. Varje månad presenteras budgetens ackumulerade utfall från budgetårets början men utan prognos för kommande månader.

En viktig del i öppenheten är att noga analysera och redovisa avvikelserna i de makroekonomiska prognoserna. Finansdepartementet gör även avvikelseanalyser för respektive inkomstslag på budgeten.

Irland

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Fin. spar. % av BNP	-8,8	-10,1	-10	-7,8	-3,8	-1	-1,5	-1,4	-2,6	-2,5
Statsskuld % av BNP	101,3	104,3	116	117,1	113	103,5	96,8	96,6	92,2	90,5
Offentliga utg. % av BNP	51,4	52,5	52,3	50,4	47,1	40,5	41	42,1	43,7	44,2
Offentliga ink. % av BNP	42,7	42,3	42,3	42,5	43,3	39,5	39,5	40,7	41,2	41,7

Källa: OECD Economic Outlook 1994

Budgetprocess

Budgetåret på Irland är kalenderår medan taxeringsåret går från 1 april till 31 mars. Riktmärket i den irländska budgetprocessen är nettoupplåningens storlek. Det är utifrån taket för upplåningen som budgetens utgiftsramar bestäms. I maj-juni fastställs vilken nettoupplåning regeringen kan tillåta sig det kommande budgetåret. Fackdepartementen lägger under sommaren fram budgetförslag för den egna verksamheten.

I december får riksdagen för första gången ta ställning till de av regeringen föreslagna utgifterna på budgeten. I samband med att den fullständiga budgeten läggs fram för riksdagen i januari presenterar regeringen de eventuella förslag till skatteändringar som behövs för att säkerställa att den fastställda nettoupplåningen inte överskrids. Ofta är skatteförslagen endast allmänt specificerade i budgeten med en överslagsberäkning av den förväntade inkomstökningen/minskningen. I och med att skatteåret går från april till mars finns det tid att arbeta fram själva skatteförslaget mellan det att budgeten beslutas i parlamentet och det att skatteregeln skall träda ikraft.

Makroekonomisk prognos

Arbetet med den makroekonomiska prognosen börjar i mars år t-1. En viktig utgångspunkt är internationella rapporter från OECD och IMF. Finansdepartementet jämför även med andra instituts prognoser och gör förfrågningar på andra departement. I samband med att budgetens utgiftssida sammanställs i december revideras den makroekonomiska bilden för innevarande plus nästkommande budgetår.

Centralbanken samt vissa andra ekonomiska bedömare publicerar egna makroekonomiska antagandebilder.

Utgifter

Utgifterna räknas efter oförändrade regler, dvs. vad som kan spenderas utan att ändringar behöver vidtas för att uppnå den av regeringen fastställda lånenivån. För vissa av transfereringsanslagen som t.ex. pensionerna tillåts ökningar mellan november, då alla utgifter egentligen ska vara satta, och den slutliga budgeten i januari.

En viktig del av den irländska budgetprocessen är att parlamentet inte kan ändra delar av regeringens budgetförslag utan måste anta eller förkasta förslaget i dess helhet.

Om utgifterna under året blir större än budgeterat får regeringen gå till riksdagen och begära ökade anslag. I början av året begär finansdepartementet att fackdepartementen skall göra en kassamässig betalningsprofil över utgifterna månadsvis uppdelade. Under budgetåret ska varje departement för respektive anslag och månad redogöra för budgetutfallet och lägga fram en ny prognos för resten av året. Alla avvikelser från tidigare prognos skall i samband med detta förklaras. Överskridande av den prognosticerade månadsutgiften tillåts endast om departementet klart kan göra troligt att det kommer att uppvägas av mindre utgifter senare under året. Om det visar sig att de beviljade anslagen inte är tillräckliga skall departementet under pågående budgetår alltid försöka att göra neddragningar på annat håll inom sina ramar.

För betalningar har myndigheterna rätt att själva välja bank men det vanligaste är att de använder sig av det statliga systemet. Den starka centraliseringen och strikta kassamässigheten gör att finansdepartementet kan kontrollera att myndigheter och departement följer sina budgetar.

Inkomster

Inkomsterna räknas av finansdepartementet med hjälp av mycket enkla modeller som ofta endast är framskrivningar av föregående års utfall. En skillnad mot andra länder är att Irland använder sig av löne- och priselasticiteter som ett tillägg till den raka framskrivningen av skatteinkomster.

Nya skatteregler beräknas av olika avdelningar inom finansdepartementet. Den person (obs. en person) som ansvarar för framskrivningen

av skatterna sammanställer de olika beräkningarna och presenterar en samlad prognos.

Långsiktiga prognoser

Finansdepartementet gör varje vår långsiktiga budgetprognoser på fem års sikt som bygger på redan fattade beslut. I prognoserna skrivs det nuvarande underlaget fram med demografiska förändringar och inflationen. Eftersom regeringen förväntas motkämpa inflationens verkningar på utgiftssidan skrivs intäkterna upp med ett högre inflationsantagande. Dessa framtida scenarier blir därför alltid mer positiva än verkligheten.

Prognoserna är inte bindande och deras viktigaste syfte är att utgöra utgångspunkt inför nästa års budgetarbete.

Upplåning

National Treasury Management Agency (motsvarigheten till Riksgäldskontoret i Sverige) är den myndighet som ansvarar för upplåningen å irländska statens vägnar. Finansdepartementet är huvudman för myndigheten och anger sin bedömning av det totala lånebehovet och vissa riktlinjer för hur upplåningen skall bedrivas. Finansdepartementet gör kvartalsvisa prognoser på lånebehovet.

Centralbanken sköter den dagliga hanteringen av statens likviditet eftersom National Treasury Management Agency valt att ha en överskottskassa i centralbanken. Som stöd för sina operationer tar centralbanken fram egna kortsiktiga lånebehovsprognoser.

Presentation

Irland har en förhållandevis restriktiv syn på publicering av prognoser. Inga långsiktiga prognoser publiceras. Prognoserna för innevarande år publiceras endast två gånger om året.

Danmark

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Fin. spar. % av BNP	-4,1	-2	3,4	2,4	0,6	-0,5	-1,5	-2,1	-2,4	-4,5
Statsskuld % av BNP	65,9	64,1	58,3	55,9	58	58,5	59,7	60,9	62,4	66,1
Offentliga utg. % av BNP	60,4	59,3	55,7	57,3	59,4	59,6	58,6	59,2	60,7	62,3
Offentliga ink. % av BNP	56,3	57,3	59,1	59,7	60	59,1	57,1	57,1	58,3	57,7

Källa: OECD Economic Outlook 1994

Budgetprocess

I Danmark tar ekonomidepartement fram de makroekonomiska förutsättningarna. Skattedepartement beräknar effekterna av nya skatteförslag medan finansdepartement svarar för både makroekonomiska bedömningar och budgetarbetet.

I januari år t-1 lägger finansdepartementet fram ett ramförslag som bygger på departementens prognoser från tidigare år. Erfarenhetsmässigt kommer inte alla ministrar att hålla sig inom sin ram varför finansdepartementet behåller vissa medel som en reserv. Fackdepartementen skall före maj lämna in sina budgetförslag till finansdepartementet som sammanställer budgetförslaget. Samtidigt skall fackdepartementen lämna en utgiftsprognos för de kommande tre åren uppdelat på anslag. Efter det att uppgifterna inlämnats vidtar diskussioner mellan finansministern och övriga ministrar för att minska alla ramöverträdelser. Finansministern kan tvinga fram mer besparingar inom ett departement eller minska på reserven.

I september år t-1 lägger regeringen fram ett budgetförslag för riksdagen. Inkomster och utgifter är då omräknade utifrån de senaste makroekonomiska antagandena.

Makroekonomisk prognos

Den makroekonomiska bilden prognosticeras av ekonomidepartementet, men beräkningar görs även av finansdepartementet som har kompetens att göra egna prognoser även över konjunkturutvecklingen.

Varje kvartal presenteras revideringar av de makroekonomiska prognoserna i de s.k. budgetöversikterna. Kommande års budget blir

en del av budgetöversikten först i tredje kvartalet. Arbetet med budgetöversikterna sker snabbt. Först ca två veckor innan den skall publiceras börjar finansdepartementet och ekonomidepartementet diskutera konjunkturläget. Båda departementen gör egna beräkningar som utgångspunkter och enas sedan om en gemensam prognos.

Utgifter

Budgetavdelningen på finansdepartementet gör en kontrollberäkning av fackdepartementens utgiftsberäkningar för att se att de tekniskt är rätt beräknade. De budgetförslag som departementen lägger fram överskrider ofta de fastlagda ramarna. Om det är de lagbundna utgifterna som väntas bli för stora kan en lagändring bli aktuell, alternativt sker en generell utgiftsminskning för samtliga departement.

Under budgetåret har respektive departement rätt att omdisponera utgifterna så länge det håller sig inom sin ram. Om departementet däremot vill öka sina utgifter utöver ramarna måste det få finansdepartementets tillstånd att be riksdagen om utökade anslag. De konjunkturberoende anslagen hanteras vid sidan av budgetramarna men även då måste riksdagen godkänna överskridanden.

Under pågående budgetår omräknas de utgifter som är beroende av konjunkturläget fyra gånger medan övriga utgifter bara omräknas tre gånger.

Inkomster

Inkomsterna räknas om i maj, augusti, oktober och december. I beräkningarna ingår innevarande års och kommande års inkomster. Beräkningarna börjar med att ekonomidepartementet och finansdepartementet i samarbete tar fram en konjunkturbild utifrån vilken skatterna skall beräknas. Den makroekonomiska prognosen överlämnas sedan till skattedepartementet som gör detaljerade prognoser på alla nya skatter. Finansdepartementet använder sedan egna modeller och kontrollräknar skattedepartementets beräkningar. De enas därefter om en prognos. Enigheten mellan de tre ansvariga departementen anses som mycket viktig.

I samband med varje ny prognos görs en avvikelseanalys där skillnaden jämfört med förra prognosen redovisas uppdelad på beslut, konjunkturbedömning och övrigt.

Långsiktiga prognoser

Som tidigare nämnts lämnar departementen in detaljerade budgetförslag för tre år framåt. Dessa har dock ingen officiell status utan används enbart internt inom regeringen som grund för nästa års budgetramar.

I övrigt görs en långsiktig prognos på fem års sikt med hjälp av en makroekonomisk modell där den viktigaste indikatorn är det strukturella budgetsaldot. Prognoserna har karaktär av kravanalys för att uppnå en önskad utveckling. Såväl antaganden om finanspolitiken som antaganden om den privata konsumtionen, skattetrycket och transfereringarna ingår. Dessa prognoser publiceras av finansdepartementet men är inte bindande för regeringen. I och med EU:s konvergensprogram har långtidsprognosen dock fått större betydelse än tidigare. I augusti varje år analyseras tidigare års långtidsprognoser

Upplåning

Finansdepartementet är ansvarigt för upplåningen men det praktiska arbetet ligger på centralbanken. Finansdepartementet lägger kvartalsvis fast riktlinjer för upplåningen. Dessa normer publiceras två gånger om året i budgetöversikten. Finansdepartementet månadsfördelar lånebehovet enligt sedvanligt mönster. Utifrån dessa prognoser gör centralbanken likviditetsprognoser som de presenterar för marknaden. Centralbanken gör också likviditetsprognoser per dag.

Presentation

Regeringskansliet i Danmark har en öppen hållning avseende presentationen av prognoserna för att därigenom stärka trovärdigheten i prognoserna. De flesta prognoser och utfall publiceras jämte analyser av prognosavvikelserna. Budgetöversikten presenteras varje kvartal.

Finland

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Fin. spar. % av BNP	3	3	3,5	1,1	4,1	6,3	5,4	-1,5	-4,9	-7,9
Statsskuld % av BNP	17,8	18,9	20,5	20,9	19,6	17,4	16,6	25,3	44	51,7
Offentliga utg. % av BNP	42	43,8	44,7	45	44	42	45,4	53,9	58,3	61,5
Offentliga ink. % av BNP	45	46,8	48,2	46,1	48,1	48,3	50,7	52,5	53,3	53,7

Källa: OECD Economic Outlook 1993

Budgetprocess

Budgetåret i Finland sammanfaller med kalenderåret. Myndigheterna gör anslagsframställningar för fyra år framåt. Fackdepartementen lämnar i sin tur budgetförslagen till finansdepartementet. Finansdepartementet räknar med stöd av dessa förslag fram aggregerade ramar per departement. Ramarna läggs fast av regeringen i februari-mars och täcker kommande budgetår plus följande tre budgetår.

Departementen har sedan tid till i maj att utarbeta detaljerade budgetförslag som sammanställs av finansdepartementet och överlämnas till regeringen. Fackdepartementens förslag håller sig inte alltid inom ramarna varför sommaren oftast måste användas till diskussioner om utgiftsnedskärningar. Diskussionerna avslutas i augusti då regeringen håller ett slutligt budgetsammanträde där den enas om ett budgetförslag som läggs fram för riksdagen i september.

Fram till december diskuteras sedan budgeten i riksdagen. Finansutskottet ansvarar för att utgifterna inte höjs för mycket. Riksdagsbehandlingen resulterar ofta i en budget som överskrider regeringens budgetramar.

Makroekonomisk prognos

De makroekonomiska beräkningarna görs av ekonomiska avdelningen inom finansdepartementet. Avvikelserna i de makroekonomiska bedömningarna har varit betydande under senare år till följd av stora förändringar i omvärlden.

Utgifter

Den ekonomiska avdelningen gör prognoserna på inkomster, utgifter och den ekonomiska utvecklingen medan budgetavdelningen ansvarar för budgetuppföljningen. Budgetavdelningens uppföljning gör att den snabbt uppmärksammar om något departement överskrider sina ekonomiska ramar. För alla typer av utgifter måste departementen ha riksdagens tillstånd för överskridanden.

Vissa inkomst- och utgiftsposter redovisas netto i budgeten. Det finns även fonder t.ex. socialförsäkringen som ligger utanför statsbudgeten men vars inkomster och utgifter också prognosticeras av ekonomiska avdelningen. Utgifterna på budgeten redovisas utgiftsmässigt men med goda möjligheter till kassamässiga analyser.

Inkomster

Ekonomiska avdelningen gör inkomstberäkningarna med hjälp av relativt enkla modeller där mycket är beroende av prognosmakarens fingertoppskänsla. Inkomsterna beräknas i budgettermer och görs därefter om till nationalräkenskapstermer med hjälp av ett detaljerat statistiskt program. Budgetavdelningen gör egna inkomstprognoser för kommande år för att kontrollera ekonomiska avdelningens beräkningar.

Beräkningarna baserar sig på de beräknade eller slutliga kassamässiga resultaten från tidigare år. Till det läggs nya beslut som förväntas påverka skattebasen och förändringar i skattesatserna. Skatteavdelningen räknar på nya förslag men bara för innevarande och nästa år. Finansdepartementet har även en speciell skattegrupp med representanter för de olika avdelningarna i syfte att se till att alla nya regler kommer med i budgeten och att de behandlas riktigt.

För innevarande år räknas inkomstprognoserna om varje månad men de publiceras bara två gånger, dels i januari-februari, dels i augusti. I augusti presenteras kommande års prognos för första gången.

Långsiktiga prognoser

Myndigheterna gör i samband med budgetprocessen en fyraårig utgiftsprognos. Finansdepartementet använder sig av prognoserna som utgångspunkt i arbetet med ramar för nästa års budget. Ramarna för de kommande tre åren är inte bindande. Däremot är prognoserna viktiga i nästa års budgetprocess då finansdepartementet använder dem

i sina diskussioner med fackdepartementen. De långsiktiga prognoserna publiceras inte utan används internt som arbetsmaterial.

Upplåning

Statskontoret i Finland ansvarar för upplåningen för regeringens räkning och gör det utan medverkan av centralbanken. För att bättre kunna planera likviditeten gör myndigheterna prognoser över sina utbetalningar dag för dag 20 bankdagar framåt. Prognoserna läggs in i ett datasystem för upplåningen (Varakas). För att få så bra dagsprognoser som möjligt och på så sätt minska kostnaderna för likviditetshanteringen har man infört en fiktiv internränta som påförs alla felprognoser som är större än 5%. Prognoserna tjänar enbart som likviditetsprognoser och har inte med budgetuppföljningen att göra. Försöken att sträcka ut prognoserna till att avse längre perioder, upp till ett år, har inte slagit så väl ut. De kortsiktiga prognoserna håller däremot bra kvalitet.

Presentation

Prognoserna presenteras i budgetdokumentet. Utfallet för statens inkomster och utgifter publiceras månadsvis. De långsiktiga prognoserna publiceras inte utan är bara internt arbetsmaterial.

Norge

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Fin. spar. % av BNP	7,5	10,2	5,8	4,7	2,6	1,4	2,5	-0,2	-2,3	-2,7
Statsskuld % av BNP	38,7	40,7	51,1	42,7	42,5	42,7	39,2	38,5	41,3	44,8
Offentliga utg. % av BNP	45,5	44,8	48,9	50,4	52,4	53,5	53,8	55,4	57,4	57,1
Offentliga ink. % av BNP	53	55,1	54,7	55,1	55	54,9	56,3	55,2	55	54,4

Källa: OECD Economic Outlook 1994

Budgetprocessen

Budgetåret i Norge sammanfaller med kalenderåret. I mars år t-1 hålls den första regeringsöverläggningen angående kommande års budget. I samband därmed fastställs ramar för departementen. Utgångspunkten är en konsekvenskalkyl av den fastställda budgeten för innevarande år. Departementen skall utifrån denna kalkyl föreslå utgiftsbesparingar inom sitt område. Mellan mars och maj kan departementen föreslå förändringar av de föreslagna ramarna. Departementen kan även be att få omfördela sina utgifter inom budgetförslaget.

I maj läggs ramarna fast men finansdepartementet behåller en reserv för oväntade utgifter och förväntade nya förslag. I augusti skall budgetförslaget i stort sett vara färdigt och uppdelat på anslag. I oktober läggs budgeten fram för riksdagen. I riksdagsbehandlingen kan utgifterna komma att öka. Det är finansutskottets uppgift att se till att utgiftsökningarna håller sig inom rimliga gränser. Om det visar sig att riksdagen ökar utgifterna över den totala ramen återkommer regeringen med nya besparingar. Detta sker i december då regeringen lägger fram den s.k. salderingspropositionen med förslag som syftar till att upprätthålla den önskade utgiftsnivån.

Makroekonomiska antaganden

Prognoser görs för nästa år plus de kommande fyra åren. Norska SCB har en makroekonomisk modell, MODAG, som omfattar 30 sektorer. Modellen används av både finansdepartementet och SCB.

Utgifter

Under året skall departementen följa att utgiftsramarna hålls. Överskridanden måste godkännas av riksdagen. Ökade anslag skall kompenseras av neddragningar på annat håll. I annat fall anvisar finansministern en finansieringskälla.

En tredjedel av utgifterna är socialförsäkringsutgifter. Det har under åren varit stora prognosavvikelser för dessa anslag och därför har en speciell grupp tillsatts för att göra dessa prognoser. Gruppen består av representanter från finans- och fackdepartement och Norges motsvarighet till RFV. Finansdepartementet gör i övrigt inga prognoser över fackdepartementens utgifter.

Inkomster

De beräkningsansvariga gör fem inkomstprognoser per år. Beräkningarna sker på uppbördsår och beloppen fördelas sedan kassamässigt. Beräkningarna av skatteinkomster baseras på underlag från SCB:s mikromodeller. Momsberäkningarna grundas på beräkningar i den makroekonomiska modellen MODAG. Modellresultaten måste dock korrigeras manuellt. De manuella justeringarna gör det svårt att analysera prognosfelen. Fysiska personers inkomstskatt beräknas till största delen med hjälp av en annan mikromodell, Lotte, som även den är framtagen av SCB.

Under året får finansdepartementet löpande månadsutfall från Norges motsvarighet till RSV.

Långsiktiga prognoser

På inkomstsidan görs fyraåriga prognoser på detaljnivå. Dessa bygger helt på den makroekonomiska modellen samtidigt som inga förändringar av den ekonomiska politiken antas ske. Det görs även generationsberäkningar för att beakta effekterna av dagens beslut på kommande generationer.

Regeringen ställer sig inte bakom de långsiktiga prognoserna men påverkas av dem i sina beslut. Målet är att på sikt uppnå budgetbalans.

Upplåning

Finansdepartementet ansvarar för upplåningen medan det praktiska arbetet hanteras av centralbanken. Staten har en stor överskottslikviditet i centralbanken som finansierar de dagliga budgetsvängningarna. Centralbanken gör dagsprognoser över lånebehovet baserat på tidigare mönster och finansdepartementets årssiffror.

Presentation

Budgetprognoser publiceras fem gånger per år.

KUNGL. BIBLIOTEKET

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.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. 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]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB
samt polislagen. [47]

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]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]

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]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial
yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market
Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk
arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet
i asylprocessen. [46]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]

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]
Grundvattenskydd. [45]