

4

# Budgetpolitiska mål och statsbudgeten





## 4 Budgetpolitiska mål och statsbudgeten

I detta kapitel redovisas de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen för staten för åren 2002–2003. I kapitlet finns även regeringens förslag till utgiftstak för staten samt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande för 2004. För åren 2001–2003 redovisas reviderade beräkningar av den offentliga sektorns utgifter. Vidare redogörs för makroekonomiska förutsättningar, politiska prioriteringar, statsbudgetens och statsskuldens utveckling samt den offentliga sektorns finanser.

### 4.1 Budgetpolitiska mål

På senare år har budgetpolitiken inriktats på två övergripande och fleråriga mål, dels utgiftstaket för staten, dels den offentliga sektorns finansiella sparande (saldomålet). Hittills har de uppsatta målen klarats. De budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat ligger fast. Målen kan sammanfattas på följande sätt:

- De takbegränsade utgifterna skall rymmas inom beslutade utgiftstak för staten.
- Den offentliga sektorns finansiella sparande skall uppgå till 2 procent av bruttonationalprodukten (BNP) i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Den demografiska utvecklingen kan förväntas leda till ökade resurskrav på den offentliga sektorn under kommande decennier. Med ett överskott på 2 procent av BNP ökar den offentliga nettoförmögenheten de närmaste åren, vilket förbättrar möjligheterna att möta sådana krav.

Utgiftstaket ger budgetpolitiken en långsiktig inriktning och underlättar möjligheten att nå de uppsatta överskottsmålen för den offentliga sektorn. Riksdagen fastställer utgiftstaket tre år i förväg, vilket sätter en gräns för nivån på statens utgifter. Utgiftstaket för staten omfattar dels de egentliga utgifterna på statsbudgeten exklusive statsskuldräntor (utgiftsområde 1–25 samt 27), dels utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten samt en budgeteringsmarginal. De utgifter som utgiftstaket omfattar kallas takbegränsade utgifter och utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslags-sparande och anslagskredit också ingår. Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgör budgeteringsmarginalen.

Budgeteringsmarginalen skall utgöra en buffert mot såväl makroekonomisk osäkerhet som den osäkerhet som finns kring redan fattade ekonomiska beslut. Prognososäkerheten är betydande och ökar med avståndet till prognos-horisonen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk innebär det att överskottet i de offentliga finanserna försämras i motsvarande mån.

Utgiftstaket för staten är ett mycket viktigt budgetpolitiskt åtagande för regeringen och främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Budgetpolitiken blir mer långsiktig och mer förutsägbar genom att ramen för statens utgifter bestäms för tre år framåt i tiden. Därigenom kan utgiftstaken förhindra att tillfälligt högre inkomster används för att finansiera varaktigt högre utgifter. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering förbättrad kontroll och styrning över anvisade medel och utgifts-utvecklingen. Utgiftstaket för staten innebär

även att behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden tydliggörs, att en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll förebyggs och att Regeringskansliets interna budgetarbete kan styras mer effektivt. Dessutom stärks omvärldens tilltro till den svenska budgetpolitiken.

Ett tak för statens utgifter infördes i samband med den nya budgetprocessen 1997. Utgiftstaket har klarats under samtliga år, även om vissa utgiftsbegränsande åtgärder under åren 1998–2000 varit nödvändiga för att undvika ett överskridande. I tabell 4.1 redovisas fastställda utgiftstak för åren 1997–2000 och utfallet för de takbegränsade utgifterna. År 2000 blev utgifterna 5 miljarder kronor lägre än det fastställda utgiftstaket.

**Tabell 4.1 Utgiftstak för staten**

*Miljarder kronor*

	1997	1998	1999	2000
Utgiftstak för staten	723	720	753	765
Takbegränsade utgifter (utfall)	698,9	718,0	751,5	760,0

Det andra budgetpolitiska målet, som avser den offentliga sektorns finansiella sparande, omfattar hela den offentliga sektorn som den definieras i nationalräkenskaperna. Förutom staten ingår även ålderspensionssystemet och kommunsektorn. Den offentliga sektorns finansiella sparande visar den förändring i den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet som beror på reala transaktioner. Finansiella transaktioner, såsom köp och försäljning av aktier och andra finansiella tillgångar, påverkar således inte det finansiella sparandet. Detsamma gäller värdeförändringar av tillgångar och skulder.

**Tabell 4.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande**

*Procent av BNP*

	1997	1998	1999	2000
Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande	-3,0	0,0	0,5	2,0
Utfall	-2,0	2,1	1,7	4,1

Målen för den offentliga sektorns sparande har hittills överträffats med god marginal. En anledning till det gynnsamma utfallet är att svensk ekonomisk potentiella produktionsnivå har underskattats och BNP-tillväxten har därmed blivit högre än väntat utan att det hotat inflationsmålet. År 2000 uppgick överskottet för den offentliga sektorns finanser preliminärt till

ca 85 miljarder kronor eller till 4,1 procent av BNP, vilket var betydligt högre än målet på 2 procent.

Regeringen kan konstatera att erfarenheterna av de preciserade budgetmålen är mycket goda. De utgiftstak för staten och de årsvisa mål för den offentliga sektorns finansiella sparande som riksdagen tidigare fastställt för åren 2000–2003 ligger fast och redovisas i tabell 4.3. Vidare föreslås nivåer för utgiftstaket för staten och för målet för överskottet i de offentliga finanserna för 2004 (avsnitt 4.1.1 och 4.1.3).

**Tabell 4.3 Av riksdagen beslutade budgetpolitiska mål**

*Miljarder kronor*

	2000	2001	2002	2003
Utgiftstak för staten	765	789	814	844
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP	2,0	2,5	2,0	2,0

#### 4.1.1 Utgiftstak för staten

**Regeringens förslag:** För 2004 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 877 miljarder kronor.

Regeringen föreslår att utgiftstaket för 2004 fastställs till 877 miljarder kronor. Utgiftstak för 2004 innebär en avvägning mellan behovet av skattesänkningar och utrymmet för utgiftsreformer detta år. Utrymme skapas för både utgiftsökningar och skattesänkningar samtidigt som den offentliga sektorns nettoskuld kan minska.

Enligt regeringens bedömning bör nivån på utgiftstaket sättas på en sådan nivå att en real ökning av utgifterna under taket möjliggörs mellan 2003 och 2004 och att ett utrymme ges för de reformer för utveckling och rättvisa som presenteras i avsnitt 4.3. Dessutom bör utrymme finnas för en återstående budgeteringsmarginal som syftar till att möta osäkerhet i utgiftsutvecklingen, främst till följd av osäkerhet i den makroekonomiska utvecklingen.

Utgiftstaket bör inte sättas på en nivå som befrämjar en utveckling med en trendmässigt växande utgiftskvot för den offentliga sektorn. Ett viktigt skäl för detta är att konsekvensberäkningar av den offentliga sektorns utgifter

visar att den demografiska utvecklingen, med en åldrande befolkning, kan komma att leda till en växande utgiftskvot efter 2010. Utrymmet för utgiftsreformer kommer därför att vara begränsat under den senare delen av innevarande decennium, om inte skatterna åter höjs eller omfattande besparingar genomförs för att undvika underskott när det demografiska utgiftstrycket ökar. Detta bör avspeglas i den framtida nivån på de statliga utgiftstaken.

Regeringens förslag till utgiftstak för 2004 innebär att detta ökar med 33 miljarder kronor i förhållande till nivån för 2003 (se tabell 4.4). Därmed ökar nivån på utgiftstaket något mer än åren dessförinnan. Utgiftstaket ökar med 1,7 procent i fasta priser mellan 2003 och 2004, vilket är marginellt högre än ökningen 2002–2003. Förslaget till utgiftstak innebär vidare att utgiftskvoten för den offentliga sektorn och utgiftstaket som andel av BNP i princip är oförändrade mellan 2003 och 2004, vid en trendmässig nivå på tillväxten. Under perioden beräknas utgiftstakets andel av BNP minska från 36,7 procent 2000 till 35,6 procent 2004 eller med ca 1 procentenhet.

Betydande förändringar i förutsättningarna sedan utgiftstaket fastställdes för första gången, kan föranleda tekniska justeringar av utgiftstaket. Efter den tekniska justeringen bör utgiftstaket utgöra en lika stram restriktion för den offentliga sektorns konsoliderade utgifter som före de förändrade förutsättningar som föranledde justeringen.

Utgiftstaket har tekniskt justerats vid flera tillfällen. I samband med 2000 års ekonomiska vårproposition höjdes utgiftstaket för åren 2001–2002 dels till följd av ett ökat EU-återflöde, dels till följd av införandet av pensionsrätt för studier och totalförsvarspålikt. I budgetpropositionen för 2001 sänktes sedan utgiftstaket när statsbidraget till kommunsektorn minskade som en effekt av vissa skatteförändringar. Tidigare tekniska justeringar av utgiftstaket har orsakats av förändringar som inte har någon effekt på utgifterna för den offentliga sektorn, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna. Regeringen föreslår i denna proposition att de tidigare fastställda nivåerna på utgiftstaken för åren 2002–2003 kvarstår.

Det kommunala utjämningsystemet omfattas av det statliga utgiftstaket. Utjämningsystemet innebär att en omfördelning sker mellan

kommuner respektive landsting genom avgifter till och bidrag från staten. Under förutsättning att avgifter och bidrag balanserar påverkas den konsoliderade offentliga sektorns utgifter, enligt nationalräkenskapernas definition, inte av förändringar i systemet. Väsentliga förändringar av det kommunala utjämningsystemet skulle därför kunna motivera en beräkningsteknisk justering av utgiftstaket. Aktuella prognoser pekar på en ökning med 1,7 miljarder kronor. Prognosen är dock förnärvarande osäker. Det kan vidare finnas skäl att föreslå beräkningstekniska förändringar av utgiftstaket med anledning av regeringens förslag i skattepolitiska frågor i samband med budgetpropositionen för 2002. Regeringen vill behandla eventuella beräkningstekniska justeringar i ett sammanhang och återkommer därför med en samlad bedömning i budgetpropositionen.

Svensk ekonomi har under de senaste åren haft en tillväxt som överstiger den trendmässiga på omkring 2 procent per år. Även under innevarande år och 2002 förutses en sådan utveckling. Att utgiftstaket minskar i relation till BNP bidrar till en successivt minskande utgiftskvot i den offentliga sektorn. De offentliga utgifterna som andel av BNP beräknas minska från 55 procent 2000 till 53 procent 2004. Genom att minska den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP när ekonomin växer snabbt, skapas förutsättningar för en långsiktigt stabil tillväxt och en bibehållen statsfinansiell styrka vid konjunktur nedgångar.

Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2001 har utgiftstakets andel av BNP innevarande år ökat något till följd av det sämre konjunkturläge som nu förutses. Även för 2002 är utgiftstakets andel av BNP något högre jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

**Tabell 4.4 Utgiftstak för staten**

*Miljarder kronor*

	2000	2001	2002	2003	2004
Utgiftstak för staten <sup>1</sup>	765	789	814	844	877
Procent av BNP	36,7	36,5	36,0	35,7	35,6
Takbegränsade utgifter	760,0	785,8	811,7	839,9	861,2
<b>Budgeteringsmarginal</b>	<b>5,0</b>	<b>3,2</b>	<b>2,3</b>	<b>4,1</b>	<b>15,8</b>

<sup>1</sup>I enlighet med tidigare praxis avrundas utgiftstaket till hela miljarder kronor.

Budgeteringsmarginalerna för åren 1998–2000 har varit små. Även åren 2001 till 2003 är budgeteringsmarginalerna knappa. Om det visar

sig bli nödvändigt för att klara utgiftstaket, kommer regeringen därför i ett senare skede att besluta om eller föreslå utgiftsbegränsade åtgärder för dessa år.

I juni 2000 överlämnades betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) till regeringen. Utredaren konstaterar att den nya budgetprocessen på det hela taget fungerat väl, men att systemet med budgeteringsmarginal fungerat mindre väl. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till hur budgetprocessen kan förbättras ytterligare. Utgångspunkten för regeringens fortsatta arbete med utvecklingen av budgetprocessen är att budgetdisciplinen och de offentliga finanserna inte skall försämrats.

#### 4.1.2 Beräkning av den offentliga sektorns utgifter

**Regeringens förslag:** Den offentliga sektorns utgifter beräknas till 1 154 miljarder kronor 2002, 1 211 miljarder kronor 2003 och 1 260 miljarder kronor 2004.

I tabell 4.5 redovisas beräkningen av utgiftstaket för den offentliga sektorn. Principen om kommunalt självstyre innebär att kommuner och landsting själva fattar beslut om sina utgifter. Detta medför att riksdagen inte fastställer ett utgiftstak för den offentliga sektorn utan endast godkänner en beräkning. Nivån på utgiftstaket för den offentliga sektorn är på sikt avgörande för skatteuttaget.

Utgiftstaket för den offentliga sektorn utgörs av utgiftstaket för staten samt beräknade utgifter i kommunsektorn. Räntor på statsskulden ingår därmed inte i beräkningen. Eliminering görs även för interna transaktioner mellan staten och kommunsektorn och mellan staten och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Den största delen av de interna transaktionerna utgörs av det generella statsbidraget och de specialriktade statsbidragen till kommunsektorn samt statliga ålderspensionsavgifter.

Riksdagen godkände senast en beräkning av utgiftstaket för den offentliga sektorn i samband med förslaget i budgetpropositionen för 2001. I förhållande till denna beräkning blev utfallet för

2000 knappt 3 miljarder kronor högre, vilket främst förklaras av att kommunsektorns konsumtion blev högre än beräknat. För åren 2001 till 2003 beräknas utgiftstaket för den offentliga sektorn bli 8,7 respektive 11 miljarder kronor högre än beräkningen i budgetpropositionen för 2001. Ökningen av utgifterna förklaras av högre konsumtion i kommunsektorn.

Som andel av BNP minskar utgiftstaket för den offentliga sektorn med 0,5 procentenheter mellan 2000 och 2004.

**Tabell 4.5 Utgiftstak för offentlig sektor**

*Miljarder kronor*

	2000	2001	2002	2003	2004
Staten inkl. ålderspensionssystemet	765	789	814	844	877
Kommunsektorn	483	501	524	544	564
Interna transaktioner	-173	-175	-184	-177	-181
<b>Summa</b>	<b>1075</b>	<b>1115</b>	<b>1154</b>	<b>1211</b>	<b>1260</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>51,6</i>	<i>51,5</i>	<i>51,1</i>	<i>51,3</i>	<i>51,1</i>

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

#### 4.1.3 Överskott i offentliga sektorns finanser

**Regeringens förslag:** Målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn fastställs till 2,0 procent av bruttonationalprodukten för år 2004.

Riksdagen har beslutat att de offentliga finanserna skall visa ett samlat överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottet är av central betydelse för att minska den offentliga räntebördan och därigenom öka möjligheterna att bibehålla de offentliga välfärdsystemen, trots den förväntade demografiska utvecklingen under de närmaste decennierna med allt fler äldre och allt färre i yrkesverksamma åldrar. Dessutom krävs en säkerhetsmarginal för att de offentliga budgetarnas stabiliserande effekter skall kunna verka fullt ut i en lågkonjunktur, utan att underskottsgränsen på 3 procent av BNP i Stabilitets- och tillväxtpakten överskrids.

Vilka överskott som är lämpliga varje enskilt år är framför allt beroende av konjunkturläget. I en högkonjunktur, när BNP överstiger den

långsiktigt hållbara produktionsnivån, skall överskotten överstiga 2 procent av BNP. Det motsatta bör gälla i en lågkonjunktur.

I budgetpropositionen för 2001 föreslogs ett överskottsmål på 2,5 procent av BNP. Ett mål för det enskilda året som är högre än överskottsmålet över konjunkturcykeln på 2 procent av BNP motiverades i budgetpropositionen för 2001 med att en alltför stor nedgång av överskottet mellan 2000 och 2001 skulle kunna leda till en alltför kraftig stimulans av ekonomin och en risk för överhettning och press på priserna. I budgetpropositionen för 2001 bedömdes också att utfallet av lönerörelsen 2001 föranledde en viss försiktighet.

Riksdagen har tidigare beslutat om ett överskottsmål på 2,0 procent av BNP för 2002 och 2003. Regeringen föreslår att överskottsmålet även 2004 fastställs till 2,0 procent av BNP. För åren 2003 och 2004 redovisas nu ingen konjunkturprognos, utan BNP antas sammanfalla med den långsiktigt hållbara produktionsnivån. Målet om ett överskott på 2,0 procent i genomsnitt under en konjunkturcykel innebär därmed att överskottet bör uppgå till 2,0 procent för dessa år. Den framtida konjunktursituationen kan medföra att dessa mål behöver omprövas, vilket i sådant fall sker i budgetpropositionen för respektive år.

Aktuella beräkningar visar att överskottsmålet sannolikt överträffas åren 2002–2004. Kalkylerna är emellertid osäkra. Regeringen avser därför att i budgetpropositionen för 2002 återkomma till frågan om överskottsmålet för 2002 och hur överskottet skall disponeras.

## 4.2 Makroekonomiska förutsättningar

De offentliga finanserna påverkas av hur makroekonomin utvecklar sig i Sverige och i utlandet. En högre BNP-nivå leder normalt till ökade skatteinkomster, eftersom viktiga skattebaser såsom utbetald lönesumma och hushållens konsumtionsutgifter är relaterade till BNP. De totala utgifterna påverkas i mindre utsträckning och reduceras vanligen av en högre BNP, eftersom exempelvis utgifterna för arbetslöshetsersättning minskar vid en högre aktivitet i ekonomin. Om BNP-nivån däremot blir lägre minskar skatteinkomsterna samtidigt som transfereringsutgifterna tenderar att öka. En

tumregel är att 1 procent högre BNP medför att den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP förbättras med 0,75 procentenheter eller med i storleksordningen 15 miljarder kronor. Det motsatta gäller vid en lägre BNP.

De statliga utgifterna är känsliga för förändringar av arbetslöshet och priser. En höjning av den öppna arbetslösheten med 1 procentenhet ökar utgifterna under det statliga utgiftstaket med drygt 5 miljarder kronor. Utgifterna för transfereringar och förvaltningsändamål är också känsliga för förändrade priser och löner. En ökning av pris- och lönenivån med en procent medför att utgifterna under utgiftstaket ökar med minst en halv procent eller motsvarande ca 4 miljarder kronor.

I tabell 4.6 framgår de centrala makroekonomiska förutsättningarna för budgetberäkningarna. De makroekonomiska förutsättningarna finns i sin helhet återgivna i bilaga 1 Svensk ekonomi. Som framgår av tabellen fortsätter ekonomin att växa relativt starkt de närmaste åren. I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2001 revideras BNP-tillväxten ner med 0,8 procentenheter för 2001. Åren därefter revideras dock BNP-tillväxten upp i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2001.

I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2001 ser arbetsmarknadsläget ljusare ut. Sysselsättningsgraden ökar samtidigt som volymerna för arbetsmarknadspolitiska program minskar (se not 9 till tabell 4.6).

Den svagare tillväxtprognosen för 2001 bidrar till att såväl korta som långa marknadsräntor bedöms bli lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2001.

**Tabell 4.6 Makroekonomiska förutsättningar**

Värden från budgetpropositionen för 2001 anges inom parentes

	2000	2001	2002	2003	2004
BNP <sup>1</sup>	3,6 (3,9)	2,7 (3,5)	2,6 (2,1)	2,3 (2,1)	2,1
BNP i nivå <sup>2</sup>	2 083 (2 067)	2 164 (2 183)	2 260 (2 271)	2 362 (2 365)	2 465
BNI i nivå <sup>2</sup>	2057 (2 032)	2 143 (2 150)	2 243 (2 243)	2 345 (2 339)	2 451
Prisbas- belopp <sup>3</sup>	36,6 (36,6)	36,9 (36,9)	37,4 (37,4)	37,9 (38,0)	38,5
KPI <sup>4</sup>	1,3 (1,2)	1,5 (1,4)	1,6 (1,9)	1,9 (2,0)	2,0
Hushållens konsumtions- utgifter <sup>5</sup>	3,0 (3,7)	2,5 (3,4)	2,4 (2,1)	2,3 (2,1)	2,1
Timlön <sup>6</sup>	3,8 (3,5)	3,5 (3,5)	3,5 (3,5)	3,5 (3,5)	3,5
Utbetald lönesumma <sup>6</sup>	6,5 (6,0)	4,9 (4,7)	4,2 (3,9)	3,9 (3,9)	3,8
Sysselsätt- ningsgrad <sup>7</sup>	77,2 (77,0)	78,1 (77,7)	78,4 (77,8)	78,5 (78,0)	78,5
Öppen arbetslöshet <sup>8</sup>	4,7 (4,6)	3,9 (3,8)	3,7 (3,9)	3,9 (4,0)	4,0
Arbetsmarknads politiska program <sup>9</sup>	2,6 (2,6)	2,4 (2,6)	2,2 (2,3)	2,0 (2,0)	1,7
Ränta 5 år <sup>10</sup>	5,2 (5,4)	4,6 (5,3)	4,9 (5,1)	5,0 (5,0)	5,0
Ränta 6 månader <sup>10</sup>	4,1 (4,2)	4,2 (4,6)	4,3 (4,7)	4,5 (4,6)	4,6

<sup>1</sup> Årlig procentuell förändring i fasta priser.<sup>2</sup> Miljarder kronor i löpande priser. BNI avser definition enligt ENS 95.<sup>3</sup> Tusental kronor.<sup>4</sup> Procentuell förändring, årsgenomsnitt.<sup>5</sup> Årlig procentuell förändring i fasta priser. Förändring mellan 1999 och 2000 är korrigerad för att Svenska kyrkan institutionellt överfördes till hushållssektorn fr.o.m. 2000. Utan nämnda korrigering är ökningen 4,1 procent 2000.<sup>6</sup> Årlig procentuell förändring i löpande priser.<sup>7</sup> Andel av befolkningen mellan 20 och 64 år i reguljär sysselsättning.<sup>8</sup> Andel av arbetskraften.<sup>9</sup> Andel av arbetskraften. En definitionsändring fr.o.m. 2001 gör att denna och kommande beräkningar även omfattar arbetsinriktad rehabilitering, vilket höjer andelen i arbetsmarknadspolitiska program med 0,2 procentenheter eller 7000 platser/år.<sup>10</sup> Årsgenomsnitt.

### 4.3 Politiska prioriteringar

De senaste åren har regeringen föreslagit en rad åtgärder för tillväxt, sysselsättning och rättvisa samt ökad jämställdhet och förbättrad miljö. Såväl utgiftsökningar som skattesänkningar har genomförts och ytterligare reformer kommer att realiseras de närmaste åren. Dessa insatser har kunnat ske inom ramen för de budgetpolitiska målen.

Svensk ekonomi utvecklas väl. Tillväxten är hög och arbetslösheten har reducerats väsentligt samtidigt som sysselsättningen väntas stiga ytterligare framöver. De offentliga finanserna beräknas visa fortsatta överskott de närmaste åren. Regeringen föreslår nu ytterligare satsningar för utveckling och rättvisa, utan att de långsiktiga målen om sunda statsfinanser och en ekonomi i balans hotas.

Regeringens förslag omfattar nya reformer både på budgetens utgifts- och inkomstsida (nytt sjöfartsstöd). För en närmare beskrivning av förslagen på utgiftssidan hänvisas till texterna under respektive utgiftsområde i kapitel 6. Större välfärdsreformer föreslås inom områdena vård och hälsa, arbetsliv, familjepolitik samt för pensionärer. Fortsatta betydande reformer föreslås på miljöområdet liksom för biståndet. Nödvändiga satsningar på bostäder läggs också fram, samtidigt som resursförstärkningar föreslås för vissa delar av statsförvaltningen. Det gäller skatteförvaltning, polisväsendet och Regeringskansliet. Infrastruktursatsningar aviseras.

Staten och Landstingförbundet är överens om en ny modell för statens ersättning för läkemedel till landstingen. Modellen innebär att landstingens incitament att motverka kostnadsutvecklingen i läkemedelsförmånen förbättras avsevärt. Samtidigt åtar sig staten att ge landstingen ett större inflytande över läkemedelsförmånen så att de har möjlighet att påverka kostnadsutvecklingen. Till följd av läkemedelsreformen utökas ramarna under utgiftsområde 9 med 1,6 miljarder kronor 2002, 2,6 miljarder kronor 2003 samt 3,5 miljarder kronor 2004.

Tillgängligheten i sjukvården skall förbättras. För att detta mål skall kunna nås tillförs landstingen drygt 1,2 miljarder kronor per år. Tandvården tillförs ytterligare 0,2 miljarder kronor.

Den totala ramen för arbetsskadeförsäkringen höjs gradvis från och med 2002. Reformen är inte beslutad, men den tar sikte på att förändra reglerna för arbetsskadeförsäkringen. Bakgrunden till reformen är att omfattande kritik har framförts mot dagens bevisregler, som leder till att det är svårt att i det enskilda fallet bevisa att en viss sjukdom eller skada är arbetsskada. Regeringen har också för avsikt att föreslå att 0,1 miljarder kronor tillförs utgiftsområde 10 för



försöksverksamhet i syfte att motverka långtids-sjukskrivningar.

Regeringen avser att höja den högsta dagpenningen i A-kassan med 100 kronor under det första 100 dagarna från och med den 1 juli i år. Samtidigt kommer golvet i A-kassan att höjas från 240 kronor till 270 kronor. Regeringen föreslår nu att medel skjuts till från och med 2002 för att delvis täcka kostnaderna för höjningen av arbetslöshetsersättningen. Den huvudsakliga finansieringen av höjningen skall ske genom de av riksdagen redan beslutade förändringarna i försäkringen. Nästa år skall ersättningen i A-kassan höjas ytterligare under förutsättning att det statsfinansiella läget tillåter det. Regeringen avser att följa upp effekterna av förslagen i prop. 1999/2000:139 inför en eventuell förändring.

Regeringen föreslår också reformer inom det familjepolitiska området. Totalt uppgår satsningarna till 0,7 miljarder kronor 2004. Garantinivån i föräldraförsäkringen, som varit oförändrad sedan 1987, föreslås nu successivt höjas från 60 kronor per dag till 180 kronor 2004. Föräldrapenning enligt garantinivå utges till föräldrar som saknar eller har en låg inkomst eller inte uppfyller kvalifikationskraven inom föräldraförsäkringen.

Vidare föreslås att studiebidraget för gymnasieungdomar utökas till 10 månader mot nuvarande 9 månader. Dessutom föreslås att medel avsätts för kvalitetsfrämjande insatser inom vissa utbildningsområden inom högskolan.

Regeringen föreslår att ett förbehållsbelopp införs i äldreomsorgen från den 1 januari 2002. Förbehållsbelopp kommer att vara den lägsta summa som pensionären skall ha kvar när äldreomsorgsavgiften är betald.

Äldre invandrare som ej uppfyller bosättningskravet i pensionssystemet är idag hänvisade till socialbidrag. Regeringen föreslår därför att ett nytt stöd införs för äldre invandrare som ej uppfyller bosättningskravet (äldreförsörjningsstöd). För att finansiera denna reform tillförs från och med 2003 0,71 miljarder kronor. Regeringen avser också att föreslå förbättringar av bostadstillägget till pensionärer.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö och naturvård tillförs ytterligare ca 0,4 miljarder kronor 2000–2003 och ca 2,5 miljarder kronor 2004 i förhållande till tidigare beslut. Förstärkningarna omfattar i första hand marksanering och åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden.

Regeringen föreslår att biståndet för 2004 skall höjas till 0,86 procent av BNI samt därutöver 200 miljarder kronor. Biståndet har redan höjts i ett antal omgångar. Regeringen har ambitionen att Sverige skall uppnå enprocentsmålet för biståndet när de statsfinansiella förutsättningarna finns. Programmet för samarbete med Central- och Östeuropa föreslås permanentas på en nivå på 0,4 miljarder kronor 2004. Sammantaget medför reformerna att ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd höjs med drygt 1,8 miljarder kronor 2004 i förhållande till tidigare beslut.

Ett tidsbegränsat investeringsbidrag på 0,6 miljarder kronor per år införs för byggande av hyreslägenheter i tillväxtregionerna.

Efter förslag i budgetpropositionen för 2001 tillfördes skatteförvaltningen från och med 2001 ett resurstillskott om 0,125 miljarder kronor. Tillskottet är avsett att användas för att höja skattekontrollnivån i riktning mot 1997 års nivå. Detta arbete har påbörjats men ytterligare resurser är nödvändiga för att arbetet skall kunna fullföljas och skattekontrollen återställas till den eftersträlvade nivån. Ytterligare 0,175 miljarder kronor tillförs därför skatteförvaltningen från och med 2002.

I budgetpropositionen för 2001 föreslogs att polisorganisationen skulle tillföras 0,575 miljarder kronor 2001, 1,180 miljarder kronor 2002 samt 1,25 miljarder kronor 2003. Rättsväsendet tillförs nu ytterligare 0,6 miljarder kronor 2004 för att säkerställa att fler poliser kan anställas och målen för polisväsendets utveckling uppnås. Satsningen på den lokala polisen – närpolisreformen – och utvecklingen av det kunskapsbaserade polisarbetet skall fortsätta. Kvaliteten i brottsutredningarna skall höjas. Ytterligare en polishögskola startas.

Med anledning av regeringens ställningstagande till rapporten om Regeringskansliets långsiktiga dimensionering Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu - och i framtiden (Ds 2000:27) föreslås Regeringskansliets förvaltningsanslag höjas med 0,16 miljarder kronor 2002, 0,24 miljarder kronor 2003 och 0,34 miljarder kronor 2004.

Inom utgiftsområde 22, Kommunikationer, påverkas ramen av förslaget om en ny utformning av stödet till den svenska sjöfarten. Det nuvarande sjöfartstödet tas bort från utgiftsområdet samtidigt som ett nytt stöd införs på

budgetens inkomstsida. Området tillförs samtidigt nya resurser varvid de totala resurserna inom andra verksamheter i stort är oförändrad.

Skatterna på handelsgodsl och bekämpningsmedel skall återföras till jordbruket. Återföringen beräknas till ca 0,38 miljarder kronor.

I tabell 4.7 återfinns en sammanställning av förslagets budgeteffekter i relation till oförändrade regler och anslagsnivåer. Totalt medför de i denna proposition föreslagna utgifts-

reformerna inklusive finansiering en ökning av de takbegränsade utgifterna på 8,3 miljarder kronor 2002, på 11,1 miljarder kronor 2003 och på 17,4 miljarder kronor 2004, i förhållande till de utgifter som följer av en oförändrad politik. Flertalet satsningar innebär en permanent ökning av utgifterna i frånvaro av nya beslut. Sammantaget innebär de föreslagna förändringarna en permanent ökning av utgifterna på ca 16 miljarder kronor.

**Tabell 4.7 Nu föreslagna utgifts- och inkomstförändringar 2002–2004**

*Miljoner kronor. Nettoförsvagning av offentliga finanser och effekter på takbegränsade utgifter i förhållande till budgetpropositionen för 2001.*

Miljoner kronor	2002	2003	2004	Permanent effekt
UO 1 Regeringskansliet	160	240	340	340
UO 1 Finansiering	-24	-24	-24	-24
UO 3 Skatteförvaltning, skattekontroll	185	185	185	185
UO 4 Rättsväsendet			600	600
UO 7 Central – och Östeuropa			400	400
UO 7 Bistånd, 0,86% av BNI , samt därutöver 200 mkr.			1425	1425
UO 8 Antirasistiskt arbete	10	10	10	10
UO 8 Regional diskrimineringsombudsman	4	4	4	4
UO 8 Asylsökandes skolgång	40	50	50	50
UO 8 Finansiering integrationsverket	-10	-10	-10	-10
UO 8 Finansiering av äldreförsörjningsstöd		-20	-330	-330
UO 8 EU asylfond	32	32	32	32
UO 9 Statens institutionsstyrelse	20	30	30	30
UO 9 Tobaksprevention	30	30	30	
UO 9 Hemlösa	10	10	10	
UO 9 Tandvård	200	200	200	200
UO 9 Alternativmedicin	3	3	3	
UO 9 Läkemedelsreform	1 663	2 563	3 463	3 463
UO 9 Bidrag hälso- och sjukvård, överföring till bl.a. UO 25	-450	-450	-450	-450
UO 10 Arbetskadeförsäkring	500	1 000	1 000	1 000
UO 10 Långtidssjuka	100	100	100	
UO 10 Administration av äldreförsörjningsstödet		21	7	7
UO 11 Äldreförsörjningsstöd		710	710	710
UO 11 Pensionärer, höjt bostadstillägg	160	160	160	160
UO 12 Föräldraförsäkringen, höjd garantinivå till 180 kr	200	300	400	400
UO 13 Höjda nivåer i A-kassan	500	500	500	500
UO 13 Deltidsarbetslösa	100	100	100	
UO 13 Arbetsmarknadsverket, stärkt platsförmedling	700	700	700	700
UO 15 Studiebidrag 10 månader		300	300	300
UO 16 Kvalitetsfrämjanden inom vissa högskoleutbildningar	100	200	200	200
UO 16 Miljöforskningsansatningar	50	50	50	
UO 17 Kultur	120	120	120	120
UO 18 Bostäder, investeringsbidrag	100	600	600	
UO 18 Radon	13	26	26	26
UO 18 Klimatinvesteringsprogram			400	

UO 20 Miljö			1480	1480
UO 20 Sanering	150	100	550	550
UO 20 Miljöforskningsåtgärder	80	80	90	
UO 20 Biologisk mångfald	175	175	275	275
UO 22 Infrastruktursåtgärder	200	200		
UO 22 Bidrag till sjöfart	-400	-400	-400	-400
UO 23 Återföring av gödselkatter	380	380	380	380
UO 23 Centrala försöksdjursnämnden	5	10	15	15
UO 23 Miljöforskningsåtgärder	10	10	20	
UO 23 Djurskyddsmyndighet	13	20	20	20
UO 23 Nyckelbiotoper	45	50	50	
UO 23 Statens livsmedelsverk	5	5	5	5
UO 24 Företagande	9	14	19	19
UO 24 Ekologi, konsument och lokala, kooperativa utvecklingscentra	10	15	20	20
UO 25 Tillgänglighet	1 250	1 250	1 250	1 250
UO 25 Pensionärer, förbehållsbelopp	650	650	650	650
UO 25 Finansiering, minskning av särskilda insatser	-500	-500		
UO 25 Finansiering av äldreomsorgsstöd		-635	-305	-305
UO 25 Befolkningsminskning		200	200	
UO 25 Tillförda medel från bidrag hälso- och sjukvård	400	400	400	400
Övrigt	50	50	50	50
<i>Summa ökning av takbegränsade utgifter</i>	<i>7 048</i>	<i>9 814</i>	<i>16 110</i>	<i>14 457</i>
Bidrag till sjöfart	1 300	1 300	1 300	1 300
<i>Summa inkomstminskning, netto</i>	<i>1 300</i>	<i>1 300</i>	<i>1 300</i>	<i>1 300</i>
<b>Nettoförsvagning av den offentliga sektorns finanser</b>	<b>8 348</b>	<b>11 114</b>	<b>17 410</b>	<b>15 757</b>

I en rapport som överlämnades till regeringen i december 2000 föreslås en ny utformning av stödet till den svenska sjöfarten i internationell trafik. Stödet föreslås utvidgas till att även omfatta svensk internationell färjetrafik. Modellen innebär att man till rederiernas skattekonton återför ett belopp som motsvarar skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på sjömannens löner. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet och regeringen avser att lämna ett förslag till nytt sjöfartsstöd i samband med budgetpropositionen för 2002, vilket bör kunna tillämpas från och med nästa år. Budgetens inkomster har i beräkningen reducerats med 1,3 miljarder kronor till följd av den aviserade förändringen av skattereglerna.

#### *Reformer 2002-2004*

I de senaste årens ekonomiska vår- och budgetpropositionerna har en rad åtgärder för ökad rättvisa och tillväxt föreslagits för åren 2001–2004. De starka offentliga finanserna har möjliggjort betydande reformer på såväl utgifts-

som på inkomstsidan. Stora satsningar görs inom områdena vård, skola och omsorg samtidigt som barnfamiljer och pensionärer får ökade resurser.

I tabell 4.8 redovisas budgeteffekterna i förhållande till föregående budgetår av större tidigare beslutade eller aviserade reformer och utgiftsminskningar samt de nu föreslagna reformerna på budgetens utgifts- inkomstsida. De reformer som visas i tabellen innebär att statens utgifter 2004 är ca 40 miljarder högre jämfört med 2001. Under perioden 2001–2004 genomförs också utgiftsminskningar på totalt ca 12 miljarder kronor till följd av finansiering av vissa utgiftsreformer och av att vissa temporära utgiftsprogram upphör. Inkomsterna beräknas under samma period minska med 1,3 miljarder kronor till följd av nya skatteregler och andra beslut. Därtill kommer förändringar av budgetens inkomster och utgifter till följd av bland annat den makroekonomiska utvecklingen, pris- och löneomräkning m.m.

**Tabell 4.8 Tidigare beslutade och nu föreslagna eller aviserade inkomst- och utgiftsförändringar**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2002	2003	2004
<b>Utgiftsreformer</b>			
UO 1 Regeringskansliet	0,16	0,08	0,10
UO 3 Skatteförvaltning, skattekontroll	0,19		
UO 4 Rättsväsendet	0,50	0,10	0,60
UO 7 Internationellt bistånd	0,22	1,90	1,43
varav Höjt biståndsmål	0,22	1,60	1,43
Samarbete med Central- och Östeuropa		0,30	
UO 8 Asylsökande, regional diskrimineringsombudsman	0,14	0,01	
UO 9 Hälso- och sjukvård	2,03	1,21	0,90
Varav Läkemedelsreform	1,66	0,90	0,90
Tandvård	0,30	0,30	
UO 10 Arbetskadeförsäkring m.m.	0,60	0,52	-0,01
UO 11 Pensioner m.m.	0,16	2,00	
varav Höjd garantipension		1,29	
UO 12 Familjer och barn	0,30	1,22	0,10
varav Föräldraförsäkring: mamma-/pappamånad		1,00	
UO 13 Arbetslöshet	0,60		
UO 15 Studiestöd	3,49	0,90	
varav Studiemedelsreform	2,70	0,60	
UO 16 Utbildning och forskning	6,56	3,30	
Varav Maxtaxa m.m.	4,20		
Skola och förskola	1,00	2,20	
Utbyggnad av högskolan	0,90	0,50	
UO 17 Kultur	0,12		
UO 18 Bostäder inkl.klimatinvesteringsprogram	0,11	0,51	0,40
UO 19 IT-infrastruktur		0,20	
UO 20 Miljösatsningar, sanering, biologisk mångfald m.m.	0,41	-0,05	2,04
UO 22 Infrastrukturförändringar exkl. sjöfartstöd	-0,10	0,50	-0,20
UO 23 Jord- och skogsbruk	0,46	0,12	0,02
varav Återföring av gödselskatt	0,38		
UO 24 Ekologi/företagande	0,02	0,01	0,01
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	2,65	2,20	1,00
varav Vårdsatsningar	1,00	2,00	1,00
Pensionärer, förbehållsbelopp	0,65		
Tillgänglighet	1,25		
<b>Summa utgiftsreformer</b>	<b>19,25</b>	<b>14,73</b>	<b>6,38</b>
<b>Inkomstreformer</b>			
Nytt sjöfartstöd	1,30		
<b>Summa utgifts- och inkomstreformer</b>	<b>20,55</b>	<b>14,73</b>	<b>6,38</b>

**Tabell 4.8 (fortsättning) Tidigare beslutade och nu föreslagna eller aviserade inkomst- och utgiftsförändringar.**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

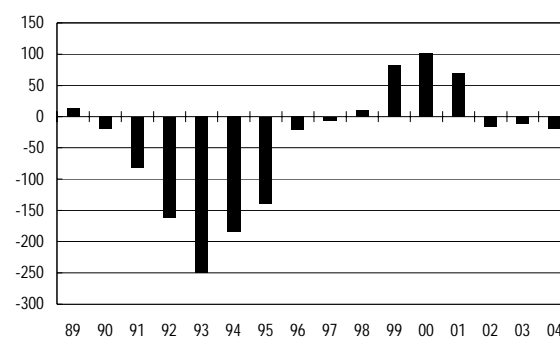
	2002	2003	2004
<b>Finansiering, m.m.</b>			
UO 1 Regeringskansliet, minskning efter ordförandeskap	-0,47		
UO 1 Delfinansiering av kultur	-0,02		
UO 6 Försvaromställning	-1,00	-2,00	-1,00
UO 6 Fredsfrämjande insatser	-0,25		
UO 7 Samarbete med Central- och Östeuropa			-0,50
UO 8 Storstadssatsning upphör efter 2003	-0,45		-0,23
UO 8 Delfinansiering av diskrimineringsombudsman, antirasistiskt arbete från Integrationsverket	-0,01		
UO 8 Delfinansiering av äldreomsorgsstöd		-0,02	-0,31
UO 9 Bidrag hälso- och sjukvård till bl.a. UO 25	-0,45		
UO 16 IT i skolan	-0,50	-0,20	
UO 18 Investeringsbidrag för studentbostäder	-0,15	-0,13	
UO 18 Lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet	-0,24	-0,30	-0,83
UO 19 Tillfälliga medel för försvaromställning upphör	-0,10		
UO 19 Nedsättning av sociala avgifter i vissa områden upphör	-0,20		
UO 21 Vissa energieffektiviseringsprogram upphör		-0,74	
UO 22 Bidrag till sjöfarten	-0,40		
UO 23 Biotopskydd			-0,10
UO 25 Delfinansiering av äldreomsorgsstöd		-0,64	0,33
UO 25 Särskilda insatser, finansiering av bl.a. vård	-1,56	-0,45	0,61
<b>Summa finansiering, m.m.</b>	<b>-5,80</b>	<b>-4,45</b>	<b>-2,05</b>
Utgiftsreformer inkl. finansiering, m.m.	13,45	10,25	4,35
<b>Reformer inkl. finansiering, m.m.</b>	<b>14,75</b>	<b>10,25</b>	<b>4,35</b>

#### 4.4 Statsbudgetens utveckling 2001—2004

Statsbudgetens saldo överensstämmer sedan 1997 med statens lånebehov. Ett budgetöverskott innebär följaktligen ett lika stort negativt lånebehov och att staten har möjlighet att amortera på statsskulden.

**Diagram 4.1 Statsbudgetens utveckling 1989-2004**

Miljarder kronor



Anm. statens lånebehov med omvänt tecken för åren 1989–1996

Som framgår av diagram 4.1 belastades statsbudgeten av ett underskott under perioden 1990–1997. Från 1990 växte budgetunderskottet kraftigt fram till 1993, då kulmen nåddes med ett lånebehov på 250 miljarder kronor. Konsolideringsprogrammet och den ekonomiska återhämtningen innebar att underskotten reducerades markant de följande åren. År 1998 uppvisade statsbudgeten ett positivt saldo och staten amorterade nära 10 miljarder kronor på statsskulden, som då uppgick till 1 449 miljarder kronor. Statsbudgetens saldo förbättrades ytterligare 1999 till 82 miljarder kronor, främst till följd av engångseffekter i form av överföringar från AP-fonden och inbetalningar av premiepensionsmedel (se vidare avsnitt 4.4.4). Förra året uppgick budgetöverskottet till 102 miljarder kronor. Även fjolårets goda utfall var till stor del en följd av engångseffekter i form av överföringar från AP-fonden samt försäljning av statligt aktieinnehav.

Under 2001 beräknas överskottet minska till 69 miljarder kronor. Fortfarande är engångseffekterna betydande. För åren 2002–2004 beräknas statens budgetsaldo bli negativt. Riksdagen har fastslagit att saldomålet för den offentliga sektorns finansiella sparande skall vara 2 procent av BNP för 2002 och 2003. Regeringen föreslår att målet skall vara 2 procent även för 2004. Givet saldomålet och det förväntade finansiella sparandet inom ålderspensionssystemet och kommunsektorn antas statens finansiella sparande och statens budgetsaldo anpassas för att nå det uppsatta saldomålet. Detta sker genom att det överskjutande överskottet, dvs. det belopp som överstiger 2 procent av BNP, beräkningstekniskt används till förändringar på budgetens inkomst- eller utgiftsida som försämrar statens finansiella sparande i motsvarande grad. På vilket sätt de överskjutande medlen kommer att användas, kommer regeringen att återkomma till. Om överskottsmålen överträffas kommer statsbudgetens saldo att förbättras i förhållande till de redovisade beräkningarna.

#### 4.4.1 Statsbudgetens utfall 2000

Uppföljningen av budgetåret 2000 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2000 (skr. 2000/2001:101) som i år lämnas samtidigt som den ekonomiska vårpropo-

sitionen. Denna uppföljning visar sammanfattningsvis följande.

Utgiftstaket för staten 2000 klarades med bred marginal. Riksdagen fastställde våren 1997 utgiftstaket för 2000 till 744 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen beräknades till 20,0 miljarder kronor. Riksdagen har därefter höjt utgiftstaket till 765 miljarder kronor, med anledning av tekniska justeringar och beslut om sänkt fastighetsskatt våren 1999. I 1999 års ekonomiska vårproposition gjorde regeringen bedömningen att utgiftstaket för staten för 2000 var hotat. Regeringen genomförde därför ett antal utgiftsbegränsande åtgärder för att undvika ett överskridande.

I budgetpropositionen för 2000 beräknades de takbegränsade utgifterna till 763,5 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen beräknades därmed till 1,5 miljarder kronor. Statsbudgetens utfall visar att de takbegränsade utgifterna uppgick till 760,0 miljarder kronor. Därmed underskreds utgiftstaket med 5,0 miljarder kronor. Statens utgifter, exklusive statsskuldsväntor, blev 4,1 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i statsbudgeten för 2000. Den främsta anledningen är att utgifterna för anslaget *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* blev ca 4 miljarder kronor lägre än budgeterat, vilket främst förklaras av låga åtgärdsvolym till följd av det goda arbetsmarknadsläget. Utfallet för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten blev 0,7 miljarder kronor högre än beräknat i budgetpropositionen för 2000.

Statsbudgetens saldo 2000 uppvisade ett överskott på 101,9 miljarder kronor och möjliggjorde därmed en amortering av statsskulden. I förhållande till budgeten innebar utfallet en förbättring med 19,4 miljarder kronor. Det högre budgetsaldot beror främst på högre skatteinkomster än beräknat i statsbudgeten.

Budgetöverskottet för 2000 beror till stor del på engångseffekter på sammantaget knappt 90 miljarder kronor i form av överföringar från AP-fonden (45 miljarder kronor), försäljning av statliga bolag m.m. (74 miljarder kronor) samt in- och utbetalningar av premiepensionsmedel till Riksgäldskontoret (netto -31 miljarder kronor). Justerat för dessa extraordinära budgeteffekter uppgick det underliggande saldoutfall till statsbudgeten till cirka 14 miljarder kronor.

Statsbudgetens inkomster beräknades i statsbudgeten till 782 miljarder kronor. Utfallet blev 800 miljarder kronor, vilket är 18 miljarder

kronor högre än beräknat. Skillnaden förklaras främst av att skatteinkomsterna blev 56 miljarder kronor högre än beräknat, medan inkomster av försäld egendom blev 33 miljarder kronor lägre än beräknat.

Statsbudgetens utgifter m.m., inklusive Riksgäldskontorets nettoutlåning och överföring från AP-fonden, blev förra året knappt 2 miljarder kronor lägre än vad som tidigare beräknats i statsbudgeten. Denna utgiftsminskning hänför sig till större och mindre avvikelser på ett stort antal olika poster på statsbudgeten.

**Tabell 4.9 Statsbudgetens utfall 2000**

Miljarder kronor

	SB	TB	SB+ TB <sup>1)</sup>	Utfall	Skillnad mot SB
Inkomster	782,3		782,3	800,0	17,7
Varav skatte- inkomster	617,1		617,1	672,8	55,7
Utgifter m.m.	699,8	9,0	708,8	698,1	-1,7
Varav utgifter exkl. stats- skuldsräntor	623,5 <sup>2)</sup>	9,0	632,5	619,4	-4,1
Varav RKG:s nettoutlåning m.m. <sup>3)</sup>	-5,5		-5,5	-11,5	-6,0
<b>Budgetsaldo</b>	<b>82,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>73,5</b>	<b>101,9</b>	<b>19,4</b>

<sup>1)</sup> SB = Statsbudget, TB = Tilläggsbudget

<sup>2)</sup> Inkl. posten Minskning av anslagsbehållningar med 6 miljarder kronor

<sup>3)</sup> Inkl. kassamässig korrigerings och finansiell överföring från AP-fonden till Riksgäldskontoret

#### 4.4.2 Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster kan delas upp i skatter och avgifter samt övriga inkomster. Av statsbudgetens totala inkomster utgör skatter och avgifter normalt ca 90 procent och övriga inkomster ca 10 procent. Statsbudgetens skatteinkomster redovisas kassamässigt. Skatteinbetalningarna avser i många fall skatter på inkomster som intjänats föregående år eller flera år tillbaka i tiden. Detta gör att de kassamässiga skatteinkomsterna är särskilt svåra att prognostisera och analysera.

Av tabell 4.10 framgår att de totala inkomsterna beräknas minska med ca 19 miljarder kronor mellan 2000 och 2004. Inkomstminskningen förklaras till stor del av de extraordinärt stora försäljningsinkomster som uppkom förra året till följd av försäljning av statligt aktieinnehav i Telia AB. Under perioden 2000–2004 antas skatteinkomsterna öka med ca 42 miljarder

kronor. Mellan 2000 och 2001 beräknas dock skatteinkomsterna att minska, vilket bl.a. förklaras av det andra steg i inkomstskatte-reformen som genomförs i år.

**Tabell 4.10 Statsbudgetens inkomster**

Miljarder kronor

	2000	2001	2002	2003	2004
Skatteinkomster	672,8	660,8	661,7	682,4	715,2
Övriga inkomster	127,2	74,5	66,0	66,3	66,0
<b>Totala inkomster</b>	<b>800,0</b>	<b>735,3</b>	<b>727,7</b>	<b>748,7</b>	<b>781,1</b>
<i>Procent av BNP</i>					
Skatteinkomster <sup>1)</sup>	32,3	30,5	29,3	28,9	29,0
Totala inkomster	38,4	34,0	32,2	31,7	31,7
<i>Differens mot budgetpropositionen för 2001</i>					
Skatteinkomster	19,5	9,6	-3,9	-9,2	
Övriga inkomster	-1,1	8,5	-0,2	1,6	
<b>Totala inkomster</b>	<b>18,4</b>	<b>18,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-7,6</b>	

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

<sup>1)</sup> Denna kvot skall inte förväxlas med skattekvoten för hela offentliga sektorn.

I förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2001 beräknas nu statsbudgetens skatteinkomster bli 10 miljarder kronor högre 2001 men 4 respektive 9 miljarder kronor lägre 2002 och 2003. En snabbare ökning av lönesumman, jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2001, ökar de statliga skatteinkomsterna samtliga år. För 2001 förklaras även de uppreviderade skatteinkomsterna av större beräknade reavinstskatter.

Åren 2002 och 2003 förklaras nedrevideringen i huvudsak av lägre mervärdesskatt till följd av en nedrevidering av hushållens konsumtionsutgifter samt lägre skatteinkomster från juridiska personer.

Förklaringen till att övriga inkomster ökar med knappt 9 miljarder kronor 2001 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2001 är att Riksbanksfullmäktige i februari föreslog en extra utdelning på 20 miljarder kronor i år till följd av bankens överkapitalisering. Hälften av överföringen antas i beräkningen bestå av likvida medel som inlevereras på inkomstitel medan den andra hälften antas bestå av statspapper som skrivs av mot statsskulden (se skulddispositioner, avsnitt 4.4.4). Beslut om extrautdelningens sammansättning och storlek fattas av riksdagen under våren. En utförlig redovisning av statsbudgetens och den offentliga sektorns inkomster görs i kapitel 5.

#### 4.4.3 Statsbudgetens utgifter

Statsbudgetens utgiftssida indelas i 27 utgiftsområden, minskning av anslagsbehållningar<sup>11</sup>, myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret samt överföring från AP-fonden.

De primära utgifterna på statsbudgeten, dvs. utgifterna exklusive statsskuldräntor, beräknas öka med 81 miljarder kronor under perioden 2000–2004. I relation till BNP minskar dock de primära utgifterna från 30 till 28 procent. Ränteutgifterna minskar kraftigt mellan 2000 och 2001. Från och med 2002 stabiliseras statsskuldräntorna på nivån 50–60 miljarder kronor. Som en följd av lägre statsskuldräntor ökar de totala utgifterna för statsbudgetens samtliga 27 utgiftsområden (summa utgifter) med endast 48 miljarder kronor mellan 2000 och 2004. I relation till BNP beräknas summa utgifter minska från 34 procent 2000 till knappt 31 procent 2004. På statsbudgetens utgiftssida redovisas även myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret och överföring från AP-fonden. Under dessa poster redovisas bl.a. Centrala studiestödsnämndens nettoutlåning till studerande samt de extraordinära effekter på statsbudgeten som sammanhänger med införandet av det reformerade ålderspensionssystemet.

**Tabell 4.11 Statsbudgetens utgifter 2000–2004**

Miljarder kronor					
	2000	2001	2002	2003	2004
Utgifter exkl. statsskuldräntor <sup>1</sup>	619,4	641,1	661,2	687,4	700,7
Statsskuldräntor <sup>2</sup>	90,2	66,0	60,4	53,8	56,7
Summa utgifter	709,6	707,1	721,6	741,2	757,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m. <sup>3</sup>	-11,5	-40,9	-3,1	-5,7	4,3
Summa utgifter m.m.	698,1	666,2	718,5	735,5	761,8
Procent av BNP					
Utgifter exkl. statsskuldräntor	29,7	29,6	29,3	29,1	28,4
Statsskuldräntor <sup>2</sup>	4,3	3,0	2,7	2,3	2,3

<sup>1</sup> Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

<sup>2</sup> Avser utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

<sup>3</sup> Inklusive kassamässig korrigering och finansiell överföring från AP-fonden till Riksgäldskontoret.

#### Takbegränsade utgifter 2000–2004

I tabellen 4.12 redovisas de beräknade utgifterna för 2001–2004 och utfallet för 2000. Ålderspensionssystemets utgifter beräknas öka med ca 20 miljarder kronor under perioden 2000–2004. Tillsammans med ökningen av statsbudgetens primära utgifter på 81 miljarder kronor under perioden uppgår den beräknade ökningen av de takbegränsade utgifterna till 101 miljarder kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig ökning på 3,2 procent per år.

<sup>11</sup> Skillnaden mellan förväntade förbrukade medel och anvisade medel återspeglas i det budgeterade beloppet för minskning av anslagsbehållningar. En utförligare redovisning av minskning av anslagsbehållningar återfinns under avsnitt 6.2.1



**Tabell 4.12 Utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten 2000–2004**

Miljarder kronor

	2000 Utfall	2001 Prognos	2002 Beräknat <sup>1</sup>	2003 Beräknat <sup>1</sup>	2004 Beräknat <sup>1</sup>
Summa utgifter exkl. statsskuldsväntor <sup>1</sup>	619,4	641,1	661,2	687,4	700,7
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	140,7	144,7	150,5	152,5	160,5
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>760,0</b>	<b>785,8</b>	<b>811,7</b>	<b>839,9</b>	<b>861,2</b>
Budgeteringsmarginal	5,0	3,2	2,3	4,1	15,8
Utgiftstak för staten <sup>2</sup>	765	789	814	844	877

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

<sup>1</sup> Inklusivt beräknat förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit<sup>2</sup> För åren 2000–2003 är utgiftstaket fastställt av riksdagen. Utgiftstaket för 2004 avser regeringens förslag till utgiftstak 2004

De takbegränsade utgifterna beräknas i år bli ca 26 miljarder kronor högre än 2000. Ungefär hälften av denna ökning förklaras av utgiftsreformer som träder i kraft i år, bl.a. höjda barnbidrag, en studiemedelsreform, satsningar på de sämst ställda pensionärerna samt vård, skola och omsorg. Eftersom de takbegränsade utgifterna ökar något mer än taket mellan 2000 och 2001 beräknas budgeteringsmarginalen i år bli något mindre än den marginal på 5 miljarder kronor som erhöles 2000. Under kommande år beräknas de takbegränsade utgifterna öka från 786 miljarder kronor 2001 till 861 miljarder kronor 2004 eller med sammanlagt 75 miljarder kronor. Utgifterna under taket beräknas öka med 26 miljarder kronor 2002, 28 miljarder

kronor 2003 och 21 miljarder kronor 2004. Utgiftstakets årliga ökning uppgår till 25 miljarder kronor 2002 och 30 miljarder kronor 2003. För 2004 föreslår regeringen att utgiftstaket ökar med 33 miljarder kronor jämfört med 2003. Eftersom de beräknade utgifterna ökar nästan lika snabbt som utgiftstaket 2001–2003 beräknas budgeteringsmarginalen bli relativt liten även för åren 2002 och 2003, vilket föranleder regeringen att noga följa utgiftsutvecklingen. För 2004 beräknas budgeteringsmarginalen till 16 miljarder kronor. I tabell 4.13 redovisas en uppskattning av de huvudsakliga faktorerna bakom utgiftsutvecklingen från 2001.

**Tabell 4.13 Budgeteringsmarginalen och förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år**

Miljarder kronor

	2002	2003	2004	2001–2004
Utgiftstak	814	844	877	88
Takbegränsade utgifter	812	840	861	75
Budgeteringsmarginal	2	4	16	13
Förändring av takbegränsade utgifter	26	28	21	75
varav				
Pris- och löneomräkning (PLO)	4	4	4	11
Effekter av övriga makroekonomiska förutsättningar på statsbudgetens utgifter	4	6	6	16
Reformer	19	15	6	40
Finansiering/utfasning av tidsbegränsade program	-6	-4	-2	-12
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	6	9	8	23
Övrigt (volym, förändring av förbrukning av anslagsbehållningar m.m.)	-1	-1	-1	-3

Anm. Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Pris- och löneomräkning av berörda anslag höjer utgifterna med omkring 11 miljarder kronor under perioden 2001-2004.<sup>12</sup> Makroekonomiska effekter på statsbudgetens utgifter såsom lägre volymer inom arbetsmarknadspolitiska program, högre prisbasbelopp, högre timlön och högre bruttonationalinkomst (BNI) förklarar ca 16 miljarder kronor av ökningen av utgifterna på statsbudgeten under perioden.

Beslutade och aviserade reformer höjer utgifterna med omkring 40 miljarder kronor under perioden (de enskilda reformernas budgeteffekter redovisas i tabell 4.8, avsnitt 4.3). Besparingar inom bl.a. totalförsvaret och utfasning av olika tidsbegränsade program innebär en utgiftsminskning på omkring 12 miljarder kronor under samma period.

Utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ökar under perioden 2001 till 2004 med ca 16 miljarder kronor. Överföringen av bosättningsbaserade folkpensioner från ålderspensionssystemet till statsbudgeten uppgår till ca 7 miljarder kronor 2003. Justerat för denna överföring uppgår ökningen under perioden till 23 miljarder kronor. Denna utgiftsökning kan till hälften förklaras av indexeringen av pensionerna och till resterande del av ökningen av genomsnittliga ATP-poäng. Under perioden övergår indexeringen successivt från att pensionerna räknas upp med prisutvecklingen till att dessa i princip följer inkomstutvecklingen.

#### 4.4.4 Statsbudgetens saldo, statens finansiella sparande och statsskulden

##### *Statsbudgetens saldo*

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall statsbudgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

Statsbudgetens saldo visade ett överskott på 102 miljarder kronor 2000. I år beräknas statsbudgetens saldo uppgå till 69 miljarder kronor.

Vid oförändrad politik beräknas statsbudgetens saldo minska till 9 miljarder kronor 2002 för att sedan öka till närmare 20 miljarder kronor i slutet av beräkningsperioden.

Vid en oförändrad politik kommer emellertid det beräknade överskottsmålet i de offentliga finanserna för de kommande åren att överstiga de årsvisa målen för överskottet i de offentliga finanserna. Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande uppgår till 2 procent av BNP för åren 2002 och 2003. Även för 2004 föreslår regeringen ett överskottsmål på 2 procent av BNP. Den framtida konjunktursituationen kan medföra att dessa mål behöver omprövas, vilket sker i budgetpropositionen för respektive år.

Under perioden 2002 till 2004 beräknas det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgå till närmare 3 procent av BNP samtidigt som kommunsektorn beräknas vara i balans. Mer än hela överskottsmålet för de offentliga finanserna kommer således att ligga i pensionssystemet. Det höga finansiella sparandet i ålderspensionssystemet innebär att statens budgetsaldo kommer att uppvisa ett underskott på 10–20 miljarder kronor under de kommande åren under förutsättning att överskottsmålet uppnås exakt. I beräkningen av statsbudgetens saldo och statsskulden har det överskjutande överskottet på 26 miljarder kronor för åren 2002 och 2003 samt 40 miljarder kronor för 2004, beräkningstekniskt använts till förändringar på statsbudgetens inkomst- eller utgiftssida så att målet om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP uppnås exakt. På vilket sätt de överskjutande medlen kommer att användas kommer regeringen att återkomma till. Om överskottsmålet överträffas kommer statsskulden bli lägre än i de redovisade beräkningarna.

<sup>12</sup> Pris- och löneomräkning (PLO) sker framför allt för s.k. förvaltningsanslag, dvs anslag som finansierar myndigheters förvaltningsomkostnader, och för anslag avseende investeringar i infrastruktur.

**Tabell 4.14 Statsbudgetens saldo och statsskulden**

Miljarder kronor

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inkomster	706,3	725,1	800,0	735,3	727,7	748,7	781,1
Utgifter exkl. statsskulsräntor <sup>1</sup>	585,7	615,3	619,4	641,1	661,2	687,4	700,7
Statsskulsräntor m.m. <sup>2</sup>	113,4	89,9	90,2	66,0	60,4	53,8	56,7
<b>Riksgäldskontorets nettoutlåning</b>	<b>-2,8</b>	<b>-17,9</b>	<b>23,9</b>	<b>5,5</b>	<b>5,6</b>	<b>8,0</b>	<b>8,2</b>
varav Kommunmomssystemet	1,5	1,2	-3,8				
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) <sup>3</sup>	2,6	-3,0	-8,7				
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-13,7	-26,1	-24,9	-21,2	-24,0	-24,8	-25,6
Utbetalning av premiepensionsmedel			56,0	19,6	20,9	23,0	24,0
Lönegarantifonden, inkl. ränta	-0,9	-0,4					
CSN, studielån	10,1	11,0	11,3	11,2	10,7	10,7	10,7
Insättningsgaranti	-2,1	-2,3	-2,3	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8
Övrigt, netto <sup>4</sup>	-0,3	1,6	-3,7	-3,4	-1,3	-0,1	0,0
<b>Kassamässig korrigerig</b>	<b>0,4</b>	<b>-44,1<sup>5</sup></b>	<b>-35,4<sup>5</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Överföring från AP-fonden</b>				<b>-46,4</b>	<b>-8,7</b>	<b>-13,7</b>	<b>-3,9</b>
<b>Statsbudgetens saldo före beräkningsteknisk överföring</b>	<b>9,7</b>	<b>82,0</b>	<b>101,9</b>	<b>69,1</b>	<b>9,2</b>	<b>13,1</b>	<b>19,4</b>
Beräkningsteknisk överföring					25,9	25,6	39,9
<b>Statsbudgetens saldo efter beräkningsteknisk överföring</b>	<b>9,7</b>	<b>82,0</b>	<b>101,9</b>	<b>69,1</b>	<b>-16,7</b>	<b>-12,5</b>	<b>-20,5</b>
Skulddispositioner m.m.	26,4	7,3	7,0	-104,4 <sup>6</sup>	-8,3	-5,6	-1,1
Statsskulsförändring	16,8	-74,7	-95,0	-173,5	8,4	6,9	19,4
<b>Statsskuld vid årets slut efter beräkningsteknisk överföring</b>	<b>1 448,9</b>	<b>1374,2</b>	<b>1 279,2</b>	<b>1105,7</b>	<b>1 114,1</b>	<b>1121,0</b>	<b>1 140,4</b>
<i>Procent av BNP</i>	76,1	68,9	61,4	51,1	49,3	47,5	46,3

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

<sup>1</sup> Inklusivt minskning av anslagsbehållningar.<sup>2</sup> Avser hela utgiftsområde 26 Statsskulsräntor m.m.<sup>3</sup> Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.<sup>4</sup> Varav individuellt kompetenssparande -1,35 mdkr 2000 och -1,15 mdkr 2001.<sup>5</sup> Varav -45 mdkr överföring från AP-fonden.<sup>6</sup> Varav nedskrivning av statsskulden p.g.a. överföringen av statsobligationer från AP-fonden på 68,8 mdkr samt 10 mdkr (av totalt 20 mdkr) av den föreslagna extrautdelningen från Riksbanken.

För att statsbudgetens saldo skall överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigerig på statsbudgeten.

### *Riksgäldskontorets nettoutlåning*

Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning utgörs av förändringen av kontorets ut- och inlåning till myndigheter, affärsverk, statliga bolag och vissa fonder. De största delposterna utgörs av förändringar av myndigheternas räntekonto-behållningar, in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, insättningsgarantiavgifter samt Centrala studiestödsnämndens (CSN) netto-upplåning för finansiering av studielån.

Sedan 1995 har medel för premiepensionen tillfälligt placerats i RGK. För åren 2000–2004 beräknas de årliga inbetalningarna till drygt 20 miljarder kronor. Inbetalningarna inklusive

ränta överförs till Premiepensionsmyndigheten (PPM) med två års fördröjning. Utbetalningen under 2000, som avsåg premiepensionsmedel för åren 1995–1998, bidrog till att RGK:s nettoutlåning ökade med ca 42 miljarder kronor mellan 1999 och 2000.

RGK:s nettoutlåning till CSN beräknas uppgå till omkring 11 miljarder kronor per år under perioden 2000–2004.

Det ackumulerade underskottet i det kommunala momssystemet uppgick vid det senaste årsskiftet till 3,8 miljarder kronor. Staten skrev av denna fordran som annars skulle återbetalats av kommunsektorn via en högre momsavgift.

### *Kassamässig korrigerings och överföring från AP-fonden*

Beräkningsposten kassamässig korrigerings är nödvändig för att budgetsaldot skall bli identiskt med lånebehovet (med omvänt tecken). En kassamässig korrigerings kan dels uppstå om betalningen respektive anslagsavräkningen sker olika budgetår, dels kan det förekomma transaktioner över statsverkets checkräkning som inte har sin motsvarighet på anslag eller inkomsttitlar. Ett sådant exempel är de överföringar från AP-fonden som gjordes 1999 och 2000.

Effekten av AP-fondsöverföringen 2001 på statsbudgetens saldo särredovisas i tabell 4.14. I statsbudgetens utfall redovisas dessa belopp under den kassamässiga korrigeringen.

När pensionsreformen är fullt genomförd kommer statsfinanserna försvagas med ca 60 miljarder kronor per år. För att delvis motverka denna försvagning överfördes 45 miljarder kronor per år från AP-fonden till statsbudgeten under åren 1999 och 2000. Under 2001 har ytterligare en överföring ägt rum bestående av stats- och bostadsobligationer till ett marknadsvärde på 155 miljarder kronor. Effekten på statsbudgetens saldo av överföringen 2001 är dock endast 46 miljarder kronor. Förklaringen är att den del av överföringen som består av statsobligationer skrivs av direkt mot statsskulden med obligationernas nominella värde (69 miljarder kronor). Därigenom påverkar inte överföringen av statobligationerna lånebehovet mer än indirekt via de lägre ränteutgifter som följer av den lägre statsskulden. Den del av överföringen som består av bostadsobligationer kommer att påverka lånebehovet under hela perioden, dels genom att de olika obligationslånen genererar ränteavkastning, dels när obligationerna förfaller till betalning. Av tabell 4.14 och 4.15 framgår att budgetsaldot förstärks med 46 miljarder kronor 2001, 9 miljarder kronor 2002, 14 miljarder kronor 2003 och 4 miljarder kronor 2004 till följd av överföringen av bostadsobligationerna. Till skillnad från statsbudgetens saldo påverkas statens finansiella sparande fullt ut av hela överföringen på 155 miljarder kronor 2001. Statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande uppvisar därför en stor diskrepans 2001. Enligt pensionsöverenskommelsen skall det slutliga överföringsbeloppet fastställas vid en kontrollstation 2004 och den slutliga överföringen äga rum 2005.

Obligationsportföljens sammansättning visade sig avvika från vad som antogs i budgetpropositionen för 2001, där statsobligationer till ett nominellt värde på 75 miljarder kronor förväntades överföras från AP-fonden 2001. Även bostadsobligationernas sammansättning avseende löptid har förändrats i förhållande till antagandena i budgetpropositionen.

### *Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter*

I tabell 4.15 redovisas statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter. Vid beräkningen av det justerade budgetsaldot 2002–2004 förutsätts att den del av överskottet i de offentliga finanserna som överstiger de årsvisa överskottsmålen, beräkningstekniskt kommer att utnyttjas till förändringar som försvagar statens finansiella sparande i motsvarande grad. Om överskottsmålen överträffas kommer statsbudgetens saldo att förbättras i förhållande till redovisade beräkningar.

**Tabell 4.15 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter**

Miljarder kronor

	2000	2001	2002	2003	2004
Statsbudgetens saldo före beräkningsteknisk överföring	102	69	9	13	19
Statsbudgetens saldo efter beräkningsteknisk överföring	102	69	-17	-12	-21
Större engångseffekter	88	79	24	29	19
Varav försäljning av statligt aktieinnehav	74 <sup>1</sup>	15	15	15	15
Överkonsolidering Alecta		8			
Överföring från AP-fonden <sup>2</sup>	45	46	9	14	4
Föreslagen extrautdelning från Riksbanken <sup>3</sup>		10			
Premiepensionsmedel, nettoinbetalningar	-31				
Statsbudgetens saldo efter beräkningsteknisk överföring och justerat för större engångseffekter	14	-10	-40	-41	-39

<sup>1</sup> Beloppet inkluderar aktieutdelning och inbetalning av reavinstskatt från Statiums försäljning av Pharmacia & Upjohn samt aktieförsäljning av Celsius AB och Telia AB.

<sup>2</sup> Överföringen 2001 bestod av stats- och bostadsobligationer till ett marknadsvärde om 155 mdkr. Statsobligationerna skrevs av mot statsskulden (68,8 mdkr, nominellt värde). Bostadsobligationerna påverkar däremot lånebehovet under hela perioden, vilket framgår av tabellen. Efter 2004 återstår 1,9 mdkr i bostadsobligationer som förfaller under 2005.

<sup>3</sup> De föreslagna extrautdelningarna från Riksbanken uppgår till sammanlagt 20 mdkr varav 10 miljarder beräknas ha lånebehovspåverkan.

Av tabell 4.15 framgår att det justerade budgetsaldot uppgick till 14 miljarder kronor 2000. Överskottet i det justerade budgetsaldot beräknas i år vändas till ett underskott på ca 10 miljarder kronor. Utan vissa extraordinära tillskott i form av inkomster från företagsförsäljningar och överföringar från AP-fonden m.m. skulle statsbudgeten under perioden 2002–2004 uppvisa ett underskott på ca 40 miljarder kronor per år, vid ett överskott på 2 procent av BNP i de offentliga finanserna.

Större engångseffekter under perioden 2000–2004 som påverkar statsbudgetens saldo uppgår sammantaget till nästan 240 miljarder kronor. År 2001 beräknas det dessutom uppstå positiva engångseffekter på 79 miljarder kronor som enbart påverkar statsskulden. Engångseffekter förklarar därmed hela den förväntade minskningen av statsskulden på ca 200 miljarder kronor mellan 2000 och 2004

Med undantag för effekten avseende försäkringsbolaget Alectas (f.d. SPP) utdelade överskottsmedel påverkar inte engångseffekterna överskotten i de offentliga finanserna och därmed inte heller möjligheterna att uppnå det målsatta överskottet. Utgiftstaket och utgifterna under taket påverkas inte heller av dessa engångseffekter.

### *Statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande*

Statsbudgetens saldo omfattar alla transaktioner som påverkar statens lånebehov. Det finansiella sparandet definieras till skillnad från statsbudgetens saldo av ett internationellt regelverk för nationalräkenskaper och utgörs av nettot av transaktioner som påverkar en sektors finansiella förmögenhet. Den principiella skillnaden för svenska förhållanden mellan statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande är att statsbudgetens saldo endast avspeglar lånebehovet, medan det finansiella sparandet tar hänsyn till förändringar av både finansiella tillgångar och skulder. Det innebär att förändringar av statsbudgetens saldo inte nödvändigtvis leder till en motsvarande förändring av statens finansiella sparande. Ett exempel på en transaktion som påverkar statsbudgetens saldo, men inte statens finansiella sparande, är försäljning av statligt aktieinnehav. Försäljning av statligt aktieinnehav förbättrar statsbudgetens saldo, medan statens finansiella sparande förblir oförändrat eftersom statens förmögenhet inte förändras av att en tillgång (värdepapper) byts mot en annan tillgång (likvida medel).

I tabell 4.16 redovisas de viktigaste skillnaderna mellan statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande. Den stora skillnaden 2001 beror på att överföringen från AP-fonden ökar statens finansiella sparande med 155 miljarder kronor, medan statsbudgetens saldo endast förbättras med 46 miljarder kronor. En mer permanent skillnad mellan statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande utgörs av den årliga nettoutlåning som Riksgäldskontoret förmedlar till studerande via CSN. Denna utlåning belastar statsbudgetens saldo med ca 11 miljarder kronor varje år medan statens finansiella sparande inte påverkas eftersom varje nytt lån motsvarar en lika stor fordran. Ytterligare en post som påverkar statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande olika, är

räntor på statsskulden. De kassamässiga statskuldräntorna påverkar statsbudgetens saldo medan de kostnadsmässiga statskuldräntorna påverkar statens finansiella sparande.

**Tabell 4.16 Statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande**

*Miljarder kronor*

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Statsbudgetens saldo före beräkningsteknisk överföring</b>	102	69	9	13	19
Effekt av överföring från AP-fonden		109	-9	-14	-4
CSN studielån	11	11	11	11	11
Amortering, gamla studielån (t.o.m. 1988)	-2	-2	-2	-2	-2
Försäljning av aktiebolag m.m.	-75	-15	-15	-15	-15
Räntor på statsskulden	15	10	4	0	2
Periodiseringseffekter, skatter	-10	3	10	7	3
Riksbanken, extra utdelning		-10			
Övrigt	-5	-3		1	1
<b>Finansiellt sparande i staten före beräkningsteknisk överföring</b>	27	172	7	1	15
Beräkningsteknisk överföring			26	26	40
<b>Finansiellt sparande i staten efter beräkningsteknisk överföring</b>	27	172	-19	-24	-25
<i>Procent av BNP</i>	1,3	7,9	-0,8	-1,0	-1,0
<b>Differens mot BP 2001</b>	21	14	1	3	

Av tabell 4.16 framgår att statens finansiella sparande åren 2002 till 2004 uppvisar ett underskott på mellan 19 till 25 miljarder kronor vid ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP. Överskottet i de offentliga finanserna uppkommer i stället främst i ålderspensions-systemet vid sidan av statsbudgeten (se tabell 4.18). Detta är en konsekvens av att ålderspensionsreformen omfördelar det offentliga sparandet från staten till ålderspensionssystemet. Kommunsektorn kommer samtidigt att i princip uppvisa ett nollresultat.

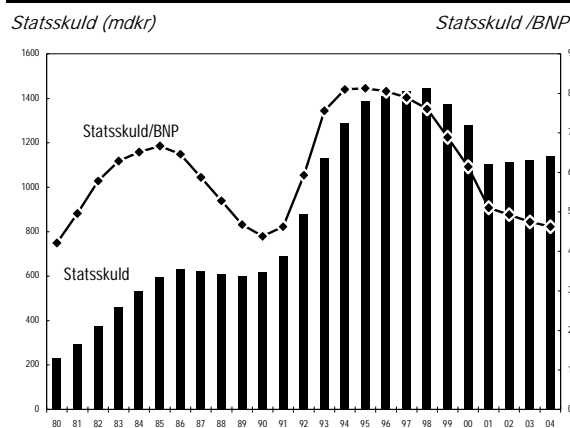
### Statsskulden

Statsskulden uppkommer genom statens upplåning för att täcka underskott i den löpande verksamheten eller för att finansiera investeringar och kreditgivning. Statsskuldens ut-

veckling bestäms framför allt av statsbudgetens saldo. Skulden påverkas emellertid också av valutakursförändringar eftersom ca 30 procent av skulden är exponerad mot utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser. Även andra faktorer som inte påverkar lånebehovet kan påverka statsskulden. Statsobligationer till ett bokfört värde på 69 miljarder kronor fördes över från AP-fonden till Riksgäldskontoret vid årsskiftet, varvid obligationerna skrevs av direkt mot statsskulden. Av den föreslagna extrautdelningen från Riksbanken på 20 miljarder kronor beräknas 10 miljarder kronor utgöra statsobligationer som hanteras på motsvarande sätt, dvs. att de skrivs av direkt mot statsskulden.

Som framgår av diagram 4.2 har statsskulden framför allt ökat under två olika längre sammanhängande perioder. Den första perioden varade från 1977 till 1986 då statsskulden ökade från 98 till 631 miljarder kronor. Den andra perioden av kraftig statsskuldökning varade från 1990 till 1996 då statsskulden steg från 619 till 1 411 miljarder kronor. Statsskulden som andel av BNP (skuldkvoten) ökade också kraftigt under nämnda perioder. Under perioden 1994–1997 stabiliserades skuldkvoten på en nivå kring 80 procent av BNP.

**Diagram 4.2 Statsskulden i miljarder kronor och som andel av BNP**



Vid slutet av 2000 uppgick statsskulden till 1 279 miljarder kronor. Nominellt beräknas statsskulden minska kraftigt under 2001 för att sedan återigen öka t.o.m. 2004. Den beräknade minskningen av statsskulden under 2001 på 173 miljarder kronor beror dels på överföringen från AP-fonden och den föreslagna extrautdelningen från Riksbanken, dels på att över-

skottet i de offentliga finanserna beräknas bli väsentligt högre än målet på 2,5 procent av BNP.

Som andel av BNP beräknas skulden förlöpande minska från ca 61 procent år 2000 till drygt 46 procent vid slutet av beräkningsperioden.

#### 4.5 Kommunsektorns finanser

Kommuner och landsting är enligt kommunallagen skyldiga att uppnå ekonomisk balans från och med 2000. Om kostnaderna överstiger intäkterna skall underskottet täckas inom två år. Bedömningen av hur kommunsektorns konsumtionsutgifter utvecklas har gjorts mot beaktande av balanskravet. Kalkylerna bygger på oförändrade skattesatser fr.o.m. 2001.

Den kommunala sektorn förutses anpassa konsumtionsutgifterna till den varaktiga inkomstnivån. Med denna förutsättning finns ett finansiellt utrymme för en ökning av den kommunala konsumtionen i fasta priser med drygt 1 procent per år under perioden 2001–2004. Tillfälligt höga skatteinkomster 2001 och 2002 antas inte leda till motsvarande ökade utgifter, utan till ett tillfälligt högt sparande. Sektorn som helhet beräknas uppfylla kravet om en ekonomi i balans fr.o.m. i år.

**Tabell 4.17 Kommunsektorns finanser**

*Miljarder kronor, löpande priser*

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Inkomster</b>	466,0	488,1	508,3	525,4	544,8
Skatter	337,5	358,4	370,9	396,7	412,5
Statsbidrag <sup>1</sup>	82,6	83,9	90,2	79,9	82,0
<i>Skatter och statsbidrag, % av BNP</i>	<i>20,2</i>	<i>20,4</i>	<i>20,4</i>	<i>20,2</i>	<i>20,1</i>
Övrigt	45,9	45,8	47,2	48,9	50,4
<b>Utgifter</b>	463,7	481,8	505,2	524,8	545,1
Konsumtion	389,4	405,6	427,2	445,1	463,3
<i>Volymförändring<sup>2</sup></i>	<i>1,4<sup>3</sup></i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>
Övrigt	74,3	76,1	78,0	79,7	81,8
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>2,3</b>	<b>6,3</b>	<b>3,1</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,3</b>

Anm: Från och med 2000 redovisas kommunsektorn exkl. Svenska kyrkan.

<sup>1</sup> Statsbidrag redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens avgifter till det kommunala moms-systemet.

<sup>2</sup> Årlig procentuell förändring av konsumtionsutgifter i fasta priser.

<sup>3</sup> Om överföringen av Svenska kyrkan från kommunsektorn till hushållen beaktas blir utvecklingstakten -1,2 %.

#### 4.6 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionsreformen innebär att AP-fonden fr.o.m. 1999 har fått en delvis ny roll. Fonden finansierar numera inkomstbaserade ålderspensioner inom det reformerade systemets s.k. fördelningsdel. Finansieringen av efterlevande- och förtidspensioner sker över statsbudgeten. Vidare medför reformen att fondens avgifts-inkomster förstärkts genom införande av statliga ålderspensionsavgifter på vissa transfereringar samt genom att en större del av arbetsgivaravgifterna numera betalas till pensionssystemet (den så kallade avgiftsväxlingen)

Vid sidan av AP-fonden sker en förmögenhetsuppbyggnad inom premiepensionssystemet. De medel som sedan 1995 avsätts motsvarar intjänad premiepensionsrätt och placeras först i Riksgäldskontoret (RGK) och därefter hos den fondförvaltare som den enskilde själv väljer. Genom att den statliga myndigheten Premiépensionsmyndigheten (PPM) formellt är ägare av fondandelarna inräknas sparandet i premiepensionssystemet i den offentliga sektorn. Under den tillfälliga förvaltningen i RGK ingår avsättningarna till premiepensionssystemet i statens sparande och reducerar därmed statsskulden. Förra året överfördes retroaktiva premiepensionsmedel avseende inkomståren 1995–1998 från RGK till PPM. Därefter överförs medel motsvarande premiepensionsrätten till PPM andra året efter inkomståret. Det sparande som sker inom premiepensionssystemet motsvaras således av ett minskat sparande i staten.

Den finansiella infasningen av det reformerade ålderspensionssystemet reducerar det finansiella sparandet under perioden 1999–2001 genom AP-fondens överföringar till staten. Överföringarna har skett med 45 miljarder kronor per år under 1999 och 2000 samt med 155 miljarder kronor 2001. Det slutliga överföringsbeloppet kommer enligt pensionsöverenskommelsen att bestämmas vid en kontrollstation 2004. År 2000 var sparandet i PPM särskilt högt eftersom överföringarna av premiepensionsmedel avsåg fyra års avsättningar. När infasningen är över beräknas sparandet i pensionssystemet, dvs. AP-fonden och premiepensionssystemet, uppgå till 2,7 procent av BNP 2002. År 2003 stiger sparandet till 3 procent av BNP till följd av att staten övertar pensionsutgifter på 7,5 miljarder kronor. Mer än hela överskottsmålet för de

samlade offentliga finanserna kommer således att ligga i pensionssystemet och användas för att bygga upp pensionsfonderna. Sparandet i ålderspensionssystemet fördelas med ca 60 procent på AP-fonden och 40 procent på PPM.

**Tabell 4.18 Ålderspensionssystemet**

*Miljarder kronor*

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Inkomster</b>	243,1	200,9	211,5	223,9	235,4
Avgifter	154,3	157,3	164,6	171,5	177,9
Premiepensionsmedel	56,1	19,6	20,9	23,0	24,0
Räntor, utdelningar m.m.	32,7	24,0	26,0	29,3	33,3
<b>Utgifter</b>	187,7	300,4	150,7	153,0	160,9
Pensioner	138,8	143,5	148,8	151,0	159,0
Överföring till staten	45,0	155,0			
Övriga utgifter	3,8	1,9	1,9	2,0	2,0
<b>Finansiellt sparande</b>	55,4	-99,5	60,8	70,9	74,4
<i>procent av BNP</i>	2,7	-4,6	2,7	3,0	3,0
AP-fonden <sup>1</sup>	-0,3	-121,3	36,7	43,5	44,7
Premiepensionsmyndigheten	55,8	21,8	24,2	27,4	29,7

<sup>1</sup> Med AP-fonden avses fördelningsdelen av ålderspensionssystemet

Anm: I tabellen ingår både AP-fondens och Premiepensionsmyndighetens inkomster och utgifter redovisade enligt nationalräkenskaperens principer. Under utgiftsområdet Under Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ingår inte premiepensionsmyndighetens utgifter. Detta medför att redovisningen av utgifter i tabellen inte stämmer med utgifterna under Ålderspensioner vid sidan av statsbudgeten.

#### 4.7 Den offentliga sektorns finanser

För 2000 uppgick den offentliga sektorns finansiella sparande till nära 85 miljarder kronor eller 4,1 procent av BNP. Det är en ökning med 50 miljarder kronor, eller 2,4 procent av BNP, jämfört med 1999. Den kraftiga förbättringen beror på att utgifterna sjönk medan skatteinkomsterna ökade som andel av BNP.

I år fortsätter utgifterna att minska som andel av BNP, främst till följd av en kraftig minskning av ränteutgifterna på statsskulden. Även inkomsterna sjunker som andel av BNP. Skattekvoten sjunker med drygt 1 procentenhet till 51,7 procent huvudsakligen till följd av skattesänkningar. Inkomsterna av räntor och utdelningar minskar genom AP-fondens överföring av tillgångar till staten för amortering av statsskulden. Det finansiella sparandet reduceras till 3,6 procent av BNP.

År 2002 sjunker skatterna, som andel av BNP, ytterligare delvis till följd av att den för 2001 tillfälliga skatten om 8 miljarder kronor på SPP-medel faller bort. Utgiftskvoten fortsätter att minska men i lägre takt än under de närmaste

föregående åren. Det finansiella sparandet beräknas till 3,1 procent av BNP.

År 2003 stabiliseras inkomsterna och utgifterna som andel av BNP och det finansiella sparandet beräknas till 3,1 procent av BNP. För 2004 medför en minskad utgiftskvot att det finansiella sparandet ökar till 3,6 procent av BNP.

Det beräknade finansiella sparandet åren 2002 till och med 2004 överstiger målet om ett överskott på 2 procent av BNP. Beräkningarna av skulder och ränteutgifter är baserade på ett antagande för den offentliga sektorns finansiella sparande i enlighet med målet för åren 2002–2004.

Överskotten i den offentliga sektorn medför en stadig förbättring av den finansiella ställningen. Nettoskulden vänds i år till en positiv förmögenhet på över 3 procent av BNP. Denna förmögenhet växer i takt med det positiva finansiella sparandet. Genom att överskotten från och med 2002 ligger i ålderspensionssystemet kommer förmögenheten att växa genom ackumulering av finansiella tillgångar både i fördelningssystemet (AP-fonden) och i premiepensionssystemet. Samtidigt medför



det underskott som uppstår i statens finansiella sparande, vid ett överskott på 2 procent av BNP i hela den offentliga sektorn, att skuldsidan i den offentliga sektorns balansräkning också ökar. Skuldökningen nominellt är dock inte större än

att statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden, som förra året understeg referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP, fortsätter att minska som andel av BNP.

**Tabell 4.19 Den offentliga sektorns finanser**

*Miljarder kronor*

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Inkomster</b>	<b>1238,5</b>	<b>1247,3</b>	<b>1280,6</b>	<b>1336,2</b>	<b>1395,3</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>59,5</i>	<i>57,6</i>	<i>56,7</i>	<i>56,6</i>	<i>56,6</i>
Skatter och avgifter	1100,1	1119,7	1149,4	1198,2	1250,3
<i>procent av BNP</i>	<i>52,8</i>	<i>51,7</i>	<i>50,9</i>	<i>50,7</i>	<i>50,7</i>
Kapitalinkomster	68,1	57,2	58,3	62,4	66,9
Övriga inkomster	70,3	70,5	72,9	75,6	78,1
<b>Utgifter</b>	<b>1153,8</b>	<b>1168,8</b>	<b>1209,5</b>	<b>1263,4</b>	<b>1306,0</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>55,4</i>	<i>54,0</i>	<i>53,5</i>	<i>53,5</i>	<i>53,0</i>
Utgifter exkl räntor	1064,6	1098,8	1138,8	1195,5	1236,5
Ränteutgifter	89,2	70,0	70,6	67,9	69,5
Finansiellt sparande enligt prognos	84,7	78,5	71,1	72,8	89,2
<i>procent av BNP</i>	<i>4,1</i>	<i>3,6</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>3,6</i>
Beräkningsteknisk överföring			25,9	25,6	39,9
Finansiellt sparande efter överföring	84,7	78,5	45,2	47,2	49,3
<i>procent av BNP</i>	<i>4,1</i>	<i>3,6</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>
<b>Finansiell ställning</b>					
Nettoskuld	29,2	-75,0	-128,5	-181,3	-231,7
<i>procent av BNP</i>	<i>1,4</i>	<i>-3,5</i>	<i>-5,7</i>	<i>-7,7</i>	<i>-9,4</i>
Konsoliderad bruttoskuld	1158,6	1106,7	1134,3	1137,1	1153,2
<i>procent av BNP</i>	<i>55,6</i>	<i>51,1</i>	<i>50,2</i>	<i>48,1</i>	<i>46,8</i>

#### 4.8 Budgeteringsmarginalen och utnyttjande av saldoutrymme

De offentliga finanserna har på några år uppvisat en remarkabel förbättring och har sedan 1998 gett överskott samtliga år. Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick förra året till 4,1 procent av BNP.

De faktiska överskotten väntas bli större än 2 procent under vart och ett av åren 2002 till 2004, även med beaktande av de nu föreslagna reformerna på budgetens inkomst- och utgiftssida. Det överskjutande överskottet – det s.k. saldoutrymme – har i beräkningen av den offentliga sektorns nettoskuld, statskuld och statsskuld räntor beräkningstekniskt förutsatts användas till förändringar på budgetens inkomst- och utgiftssida som försämrar statens finansiella sparande i motsvarande grad. På vilket sätt de

överskjutande medlen skall utnyttjas kommer regeringen att återkomma till. Fastlagda utgiftstak för staten utgör därvidlag en restriktion för hur stor del av det överskjutande överskottet som kan utnyttjas till nya utgiftsåtaganden. I tabell 4.20 jämförs saldoutrymme med den budgeteringsmarginal som finns för respektive år.

Förutsatt att överskotts målet ligger fast blir saldoutrymme för 2002 och 2003 ca 26 miljarder kronor per år. Enligt beräkningen i budgetpropositionen för 2001 uppgick saldoutrymme för dessa år till 30 respektive 37 miljarder kronor. Minskningen av saldoutrymme beror huvudsakligen på de nu föreslagna utgiftsreformerna. Till viss del beror saldoförsämringen också på högre utgifter än förväntat trots att utgifterna för statsskuld räntor samtidigt reviderats ned. För år 2004

beräknas saldoutrymmet uppgå till knappt 40 miljarder kronor.

**Tabell 4.20 Saldoutrymme och budgeteringsmarginal 2002–2004.**

*Miljarder kronor*

	2002	2003	2004
Saldoutrymme	25,9	25,6	39,9
Budgeteringsmarginal	2,3	4,1	15,8

Budgeteringsmarginalen, som definieras som skillnaden mellan utgiftstaket för staten och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 2,3 miljarder kronor 2002 och till 4,1 miljarder kronor 2003. Budgeteringsmarginalen för åren 2002 och 2003 har därmed minskat med 6,8 respektive 13,1 miljarder kronor i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2001. Mot bakgrund av den osäkerhet som råder

avseende såväl konjunkturläge som för de ekonomiska konsekvenserna av fattade beslut, kommer regeringen att följa utgiftsutvecklingen under åren 2001–2003 mycket noga. Enligt lagen om statsbudgeten skall regeringen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder om det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas. Budgeteringsmarginalen för 2004 beräknas till 15,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,8 procent av de takbegränsade utgifterna. En marginal av denna storlek är nödvändig mot bakgrund av den osäkerhet som råder för prognoser på tre års sikt. Under kommande år kan det offentlig-finansiella utrymmet för 2004 komma att tas i anspråk för nya utgiftsreformer under förutsättning att dessa är förenliga med en tillräcklig nivå på budgeteringsmarginalen.