

4

Budgetpolitiska mål och statsbudgeten



4 Budgetpolitiska mål och statsbudgeten

I detta kapitel redovisas de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen för staten för åren 2002–2004. Därefter redovisas centrala förutsättningar för budgetberäkningarna, såsom makroekonomiska antaganden samt förslag till nya beslut och tidigare fattade beslut med budgetmässiga konsekvenser.

Vidare redogörs översiktligt för statsbudgetens utveckling och för kommunsektorns och ålderspensionssystemets finanser. Slutligen redovisas beräkningen över hela den offentliga sektorns finanser. Beräkningarna baseras på gällande regler och konsekvensberäkningar av fattade eller aviserade beslut. En detaljerad redovisning av statsbudgetens inkomster och utgifter återfinns i kapitel 5 och 6. Beräkningar för de delar av statsbudgeten som varken klassificeras som inkomster eller utgifter (exempelvis myndigheters in- och utlåning i Riksgäldskontoret) redovisas i detta kapitel.

Avsnitt 4.1 och 4.3 innehåller regeringens förslag till riktlinjer för budgetpolitiken.

4.1 Budgetpolitiska mål

Budgetpolitiken är sedan 1997 inriktad på två övergripande och fleråriga mål, dels utgiftstaket för staten, dels den offentliga sektorns finansiella sparande (saldomålet). De uppsatta målen har klarats samtliga år. De budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat ligger fast:

1. De takbegränsade utgifterna skall rymmas inom beslutade utgiftstak för staten.
2. Den offentliga sektorns finansiella sparande skall uppgå till 2 procent av bruttonational-

produkten (BNP) i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Riksdagen fastställer tre år i förväg ett utgiftstak som sätter en övre gräns för statens utgifter. Regeringen har tidigare lämnat förslag om utgiftstak och saldomål i den ekonomiska värpropositionen. Med anledning av riksdagens beslut (förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274 och 275) kommer utgiftstak och saldomål för det tredje året från och med i år i stället att föreslås i budgetpropositionen. I budgetpropositionen för 2003 avser regeringen således att lämna förslag om utgiftstak och saldomål för 2005.

Regeringen har också tidigare lämnat förslag om en beräkning av utgiftstaket för den offentliga sektorn i den ekonomiska värpropositionen. 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. Regeringen avser att lämna förslag om beräkning av utgiftstak för den offentliga sektorn i budgetpropositionen för 2003.

Utgiftstaket för staten omfattar dels utgifterna på statsbudgeten exklusive statskuldsräntor (utgiftsområde 1–25 samt 27), dels utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten samt en budgeteringsmarginal. De utgifter som utgiftstaket omfattar benämns takbegränsade utgifter och utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgör budgeteringsmarginalen. Budgeterings-

marginalen utgör en buffert mot såväl makroekonomisk osäkerhet som den osäkerhet som finns kring redan fattade ekonomiska beslut.

Utgiftstaket för staten är ett mycket viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och 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 bl.a. förhindra att tillfälligt högre inkomster används för att finansiera varaktigt högre utgifter. Genom utgiftstaket ges riksdagen och regeringen förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel och utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket för staten leder även till 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 förändringarna av budgetprocessen 1997. Utgiftstaket har klarats under samtliga år. Under åren 1998–2001 var vissa utgiftsbegränsande åtgärder nödvändiga för att undvika överskridanden. I tabell 4.1 redovisas fastställda utgiftstak för åren 1998–2001 och utfallet för de takbegränsade utgifterna. År 2001 blev utgifterna 4,7 miljarder kronor lägre än det fastställda utgiftstaket.

Tabell 4.1 Utgiftstak för staten

Miljarder kronor

	1998	1999	2000	2001
Utgiftstak för staten	720,0	753,0	765,0	791,0
Takbegränsade utgifter (utfall)	718,0	751,5	760,0	786,3

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 på finansiella tillgångar och skulder.

Den demografiska utvecklingen kommer att leda till ökade resurskrav på den offentliga sektorn, främst efter 2010. Med ett överskott på 2 procent av BNP ökar den offentliga nettoförmögenheten vilket förbättrar möjligheterna att möta sådana krav.

Tabell 4.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP

	1998	1999	2000	2001
Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande	0,0	0,5	2,0	2,5
Utfall	2,1	1,7	3,7	4,8

Målen för den offentliga sektorns finansiella sparande har hittills överträffats med god marginal. En förklaring till det gynnsamma utfallet är att svensk ekonomisk potentiella produktionsnivå och därmed BNP-tillväxten har blivit högre än väntat utan att det hotat inflationsmålet. Dessutom har skatteintäkterna blivit högre än förväntat. År 2001 uppgick överskottet för den offentliga sektorns finanser preliminärt till ca 105 miljarder kronor eller till 4,8 procent av BNP, vilket var betydligt högre än målet på 2,5 procent. Det höga sparandet förra året beror delvis på periodiseringar och tillfälligt höga skatteinkomster från realisationsvinster till följd av höga aktie- och fastighetspriser.

Erfarenheterna av de preciserade budgetpolitiska målen är mycket goda. De utgiftstak för staten och de årsvisa mål för den offentliga sektorns finansiella sparande som riksdagen har fastställt för åren 2002–2004 ligger fast och redovisas i tabell 4.3.

Tabell 4.3 Av riksdagen beslutade budgetpolitiska mål

	2002	2003	2004
Utgiftstak för staten, miljarder kronor	809	844	878
Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP	2,0	2,0	2,0

Budgeteringsmarginalerna för åren 1998–2001 har varit små och är knappa även för åren 2002–2004 då de beräknas uppgå till 0,9 miljarder kronor 2002, 2,8 miljarder kronor 2003 respektive 7,5 miljarder kronor 2004. Budgeteringsmarginalen för 2002 har därmed minskat med 1 miljard kronor i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2002.

För åren 2003 och 2004 är marginalen i stort oförändrad. Beräkningen förutsätter att kraftfulla och offensiva insatser föreslås för att hejda kostnadsutvecklingen inom utgiftsområde 10 (Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp) i budgetpropositionen för 2003. Mot bakgrund av den stora osäkerhet som råder om såväl konjunkturläge som de ekonomiska konsekvenserna av fattade beslut, kommer regeringen att följa utgiftsutvecklingen under åren 2002–2004 mycket noga. Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas, kommer regeringen att vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Utgiftstaken skall klaras.

Den konsekvensberäkning som redovisas innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande blir något lägre än 2 procent under åren 2003 och 2004. Överskottet i de offentliga finanserna beräknas också bli något lägre än 2 procent 2002. I tabell 4.4 jämförs saldotrymme, dvs. skillnaden mellan det beräknade överskottet i de offentliga finanserna och överskottsmalet, med den budgeteringsmarginal som finns för respektive år. Ett negativt saldotrymme redovisas för 2003 och 2004. Enligt beräkningen i budgetpropositionen för 2002 uppgick saldotrymme dessa år till 4 respektive 8 miljarder kronor. Saldoförsämringen beror framför allt på att den offentliga sektorns kapitalinkomster nu förväntas bli lägre. I budgetpropositionen för 2002 angavs att även ett lägre överskott än 2 procent kan tolereras om konjunkturen skulle bli sämre än väntat. BNP-tillväxten har blivit väsentligt svagare än förväntat. Mot bakgrund av nedrevideringen av den ekonomiska tillväxten bedöms denna avvikelse vara förenlig med riksdagens beslut om överskottsmalet. Såväl konjunkturutveckling som bedömningen av de offentliga finanserna är osäkra. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2003 återkomma till frågan om överskottsmalet för 2003 liksom med förslag om överskottsmål för 2005.

Tabell 4.4 Saldotrymme och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor

	2003	2004
Saldotrymme	-4	-5
Budgeteringsmarginal	2,8	7,5

4.1.1 Utgiftstak för staten

Betydande förändringar i förutsättningarna sedan ett utgiftstak fastställts, kan föranleda tekniska justeringar av taket. I samband med budgetpropositionen för 2002 genomfördes flera tekniska justeringar av utgiftstaket för åren 2002–2004. Tidigare tekniska justeringar av utgiftstaket har orsakats av förändringar som inte har någon effekt på utgifterna för den offentliga sektorn eller som inte påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna.

Regeringen har föreslagit (prop. 2001/02:112) att kommunkontosystemet skall redovisas på statsbudgetens inkomstsida från och med 2003. Från systemet erhåller kommuner och landsting återbetalning av ingående mervärdesskatt i icke-skattepliktig verksamhet. Den avgift som kommuner och landsting i dag betalar till systemet avskaffas. Finansieringen av systemet tas i stället över av staten. Förändringen skall vara kostnadsneutral, vilket sker genom att en nivå-sänkning görs av det generella statsbidraget. En teknisk justering av utgiftstaket kommer att göras med motsvarande belopp. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2003 föreslå en preliminär nivå-sänkning av de generella statsbidragen 2003 baserad på avgiften 2002. En definitiv reglering sker i budgetpropositionen för 2004.

Höjningen av utjämningsbidraget i år motiverar en beräkningsteknisk justering av utgiftstaket, enligt den princip som aviserades i 2001 års ekonomiska vårproposition och tillämpades i budgetpropositionen för 2002. Den beräkningstekniska justeringen skulle innebära en uppräkning med 2,9 miljarder kronor innevarande år och motsvarande uppräkning av den angivna budgeteringsmarginalen. Regeringen vill behandla eventuella tekniska justeringar i ett sammanhang och återkommer därför med en samlad bedömning i budgetpropositionen för 2003.

Under perioden 1997–2004 beräknas utgiftstakets andel av BNP minska från 40,6 procent till 35,6 procent när hänsyn tas till tidigare tekniska justeringar. Under perioden har utrymme skapats för redan beslutade eller aviserade utgiftsreformer och skattesänkningar samtidigt som den offentliga sektorns nettoskuld har kunnat minskas. Att utgiftstaket

minskar i relation till BNP bidrar till en successivt minskande utgiftskvot i den offentliga sektorn. Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP beräknas minska från 60,5 procent 1997 till 53,8 procent 2004. Detta är mycket betydelsefullt eftersom konsekvensberäkningar av den offentliga sektorns utgifter visar att den demografiska utvecklingen med en ökande andel äldre, kan komma att leda till en stigande utgiftskvot främst efter innevarande decennium.

Tabell 4.5 Utgiftstak för staten

Miljarder kronor

	2000	2001	2002	2003	2004
Utgiftstak för staten	765	791	809	844	878
Procent av BNP	36,5	36,5	36,0	35,8	35,6
Procent av BNP efter tekniska justeringar ¹	36,2	36,2	36,0	35,8	35,6

¹ För att skapa jämförbarhet över tiden har korrigeringar av utgiftstaken för åren 2000 och 2001 gjorts för de tekniska justeringar som tidigare beslutats om för åren 2001–2004. De korrigerade utgiftstaken uppgår till 760 och 785 miljarder kronor för respektive år 2000–2001.

Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2002 är utgiftstakets andel av BNP i stort sett oförändrad trots den lägre BNP-tillväxt som nu förutses för perioden fram till 2004. Detta beror på att BNP i löpande priser ökar ungefär som tidigare förutsetts.

Budgeteringsmarginalen skall utgöra en buffert mot såväl makroekonomisk osäkerhet som den osäkerhet som finns kring redan fattade beslut. I betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) framhålls att systemet med utgiftstak på det hela taget fungerat väl. Enligt utredningen har dock budgeteringsmarginalen varit för liten i stort sett varje år, vilket medfört extra budgetberedningar i syfte att genomföra utgiftsbegränsande åtgärder.

Regeringen anser att systemet med utgiftstak och budgeteringsmarginal på ett väsentligt sätt har bidragit till en förbättrad utgiftskontroll. De utgiftsbegränsande åtgärder som har vidtagits har inneburit att ett överskridande av utgiftstaken har kunnat undvikas, vilket har stärkt förtroendet för budgetpolitiken. Samtidigt har utgiftsbegränsningar som vidtagits i ett sent skede i vissa fall försämrat myndigheternas planeringsförutsättningar. Även det interna långsiktiga arbetet inom Regeringskansliet har ibland fått ge vika för mer kortsiktiga insatser som syftat till att klara utgiftstaket. Risken för att utgifterna skall överstiga utgiftstaket skulle kunna reduceras kraftigt om budgeteringsmarginalen tillåts vara tillräckligt stor. Å andra

sidan skulle en allt för stor budgeteringsmarginal kunna leda till att utgiftstaket blev en mjukare budgetrestriktion med mindre styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

I samband med att förslaget om utgiftstak för 2005 läggs fram i budgetpropositionen för 2003 avser regeringen att föreslå riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek.

Motiven för riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek skiljer sig åt med hänsyn till tidsavståndet till det aktuella budgetåret. För det närmast kommande budgetåret motiveras behovet av att antalet möjliga utgiftsbegränsande åtgärder minskar med tidsavståndet till det aktuella budgetåret. För åren därefter motiveras en minst lika stor budgeteringsmarginal av en ökande makroekonomisk osäkerhet och av osäkerheten om budgeteffekter av redan fattade beslut, främst inom socialförsäkringssystemen.

4.1.2 Överskott i offentliga sektorns finanser

Riksdagen har beslutat att de offentliga finanserna skall visa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottsmalet är av central betydelse för att minska den offentliga räntebördan. Därigenom ökar möjligheterna att bibehålla de offentliga välfärdssystemen, trots de ökade resurskrav som följer av 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 det uppkommer alltför stora underskott inom ramen för de regelverk som gäller inom EU.

Vilka överskott som är lämpliga varje enskilt år beror framför allt av konjunkturläget. I en högkonjunktur, när BNP överstiger den långsiktigt hållbara produktionsnivån, bör överskotten överstiga 2 procent av BNP. Det motsatta bör kunna tolereras i en lågkonjunktur.

I budgetpropositionen för 2002 gjorde regeringen bedömningen att överskottsmalet skulle behållas på 2 procent av BNP. Ett överskott i linje med det medelfristiga målet bedömdes ge en stimulans till ekonomin utan risk för överhettning, samtidigt som finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bedömdes

kunna vidmakthållas. I budgetpropositionen angavs även att ett lägre överskott skulle accepteras om konjunkturen utvecklades sämre än väntat. Den ekonomiska tillväxten har blivit väsentligt svagare än vad som förutsågs i budgetpropositionen. BNP-tillväxten för 2002 har reviderats ner från 2,4 procent till 1,4 procent. Överskottet i den offentliga sektorns finanser beräknas uppgå till 1,8 procent av BNP, dvs. 0,2 procentenheter lägre än målet. Mot bakgrund av den kraftiga nedrevideringen av tillväxten bedöms denna avvikelse från målet vara acceptabel.

Såväl 2003 som 2004 beräknas överskottet i de offentliga finanserna uppgå till 1,8 procent av BNP. Under 2003 bedöms tillväxten bli god och överstiga den långsiktigt hållbara tillväxten. Outnyttjade resurser bedöms tas i anspråk i allt högre grad. En fortsatt minskning av överskottet skulle innebära ytterligare stimulanser av den privata sektorns inkomster, vilket skulle kunna framtvinga åtstramningar av penningpolitiken med räntehöjningar som följd. Om hänsyn tas till periodiseringseffekter i skatteuppbörden förstärks de offentliga finanserna mellan 2002 och 2003. Därmed dämpas risken för en alltför snabb tillväxt av den privata sektorns efterfrågan.

Riksdagen har tidigare beslutat om ett överskottsmål på 2 procent av BNP för 2003 och 2004. Såväl konjunkturutvecklingen som bedömningen av de offentliga finanserna är osäkra. Regeringen avser därför att i sedvanlig ordning återkomma till frågan om överskottsmålet för 2003 i budgetpropositionen för 2003.

4.2 Makroekonomiska förutsättningar

De offentliga finanserna påverkas i hög grad av hur ekonomin utvecklas i Sverige och i utlandet. En högre BNP leder normalt till ökade skatteinkomster, eftersom viktiga skattebaser såsom löner och hushållens konsumtionsutgifter är relaterade till BNP. De totala utgifterna reduceras vanligen av en högre BNP, eftersom exempelvis utgifterna för arbetslöshetsförsäkring minskar vid en högre aktivitet i ekonomin.

Om BNP-nivån däremot blir lägre minskar normalt 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 0,7 procentenheter eller med omkring 16 miljarder kronor. Det motsatta gäller vid en motsvarande minskning av BNP. Känsligheten varierar mellan åren beroende på hur olika BNP-komponenter utvecklas i förhållande till varandra. Den lägre BNP-nivån 2001 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen avspeglas exempelvis inte i lägre skatteintäkter, bl.a. till följd av att sysselsättningsutvecklingen inte har förändrats i någon större utsträckning.

Tabell 4.6 Makroekonomiska förutsättningar

Prognoser från budgetpropositionen för 2002 anges inom parentes

	2001	2002	2003	2004
BNP	1,2	1,4	2,8	2,5
förändring % ¹	(1,7)	(2,4)	(2,6)	(2,3)
BNP nivå mdkr ²	2167	2245	2356	2466
	(2151)	(2248)	(2357)	(2465)
BNI enligt ENS95	2133	2222	2334	2447
nivå mdkr ²	(2124)	(2228)	(2337)	(2448)
Inflation enligt KPI	2,6	2,1	2,2	2,1
förändring % ³	(2,6)	(1,7)	(2,0)	(2,0)
Prisbasbelopp	36,9	37,9	38,4	39,2
nivå tkr	(36,9)	(37,9)	(38,4)	(39,1)
Inkomstindex	103,2	106,2	110,8	115,7
nivå ⁴	(103,2)	(106,2)	(111,3)	(116,2)
Hushållens konsumtionsutg. förändring % ¹	0,2	1,7	2,9	2,2
	(1,6)	(2,7)	(2,1)	(2,1)
Öppen arbetslöshet	4,0	4,3	4,0	3,9
nivå % ⁵	(3,9)	(3,8)	(3,9)	(4,0)
Arbetsmarknadspolitiska	2,5	2,5	2,2	2,0
program nivå % ³	(2,4)	(2,2)	(2,0)	(1,7)
Arbetade timmar i	1,1	-0,5	0,6	0,5
lönesum. förändring %	(1,4)	(0,4)	(0,5)	(0,3)
Timlön	4,2	3,5	3,5	3,5
förändring %	(3,5)	(3,5)	(3,5)	(3,5)
Utbetald lönesumma	5,6	3,0	4,1	4,0
förändring % ²	(5,4)	(3,9)	(4,0)	(3,9)
Ränta statsobligation	4,7	5,1	5,1	5,0
5 år nivå % ³	(4,8)	(5,0)	(5,0)	(5,0)
Ränta statsskuldsväxel	4,1	4,3	4,7	4,6
6 månader nivå % ³	(4,2)	(4,5)	(4,6)	(4,6)
Euro, slutkurs	9,44	8,80	8,60	8,60
nivå kr	(9,10)	(8,80)	(8,70)	(8,60)

¹ Fasta priser.

² Löpande priser.

³ Årsgenomsnitt.

⁴ Inkomstindexet visar den reala förändringen av genomsnittliga pensionsgrundande inkomster och inkomster över intjänandetaket för de tre senaste åren samt prisförändringen för det senaste året. Inkomstindex 1999=100.

⁵ Procent av arbetskraften.

De statliga utgifterna är känsliga för förändringar av arbetslöshet och priser. En höjning av den öppna arbetslösheten med 1 procentenhet ökar de takbegränsade utgifterna med knappt 7 miljarder kronor. Utgifterna för transfereringar och förvaltningsändamål är också känsliga för förändrade priser och löner. En ökning av pris- och lönenivån med 1 procent medför att utgifterna under utgiftstaket ökar med minst 5 miljarder kronor. Den fulla effekten av förändrade priser och löner inträffar med två års eftersläpning.

I tabell 4.6 redovisas de centrala makroekonomiska förutsättningarna för budgetberäkningarna. De makroekonomiska förutsättningarna finns i sin helhet återgivna i bilaga 1 Svensk ekonomi. Nationalräkenskapernas preliminära utfall visar att BNP-tillväxten 2001 uppgick till 1,2 procent. Den svaga tillväxten beror framför allt på den internationella konjunkturvattningen. I år bedöms BNP-tillväxten stiga till 1,4 procent. Hushållens konsumtionsutgifter utvecklades svagt 2001, vilket medförde lägre mervärdesskatteinkomster jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Även i år beräknas hushållens konsumtionsutgifter bli lägre än vad som antagits i budgetpropositionen. År 2003 väntas dock den privata konsumtionen öka med nästan 3 procent.

Inflationen 2002 och 2003 beräknas bli högre än vad som förutsågs i budgetpropositionen. Upprevideringen medför högre prisbasbelopp 2004, vilket innebär ökade transfereringsutgifter. Lönesumman beräknas i år bli lägre än beräkningen i budgetpropositionen till följd av färre arbetade timmar. Inkomstindex beräknas bli lägre till följd av lägre genomsnittliga pensionsgrundande inkomster, vilket sänker utgifterna för ålderspensioner 2003 och 2004 jämfört med budgetpropositionen. Såväl arbetslöshet som antagandet om antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program har, i synnerhet för innevarande år, reviderats upp sedan budgetpropositionen.

4.3 Politiska prioriteringar

Under de senaste åren har en rad reformer för ökad tillväxt och rättvisa beslutats och föreslagits för åren 2002–2004. I detta avsnitt redovisas översiktligt de satsningar samt förslag till finansiering som tidigare beslutats eller aviserats. I denna proposition föreslås med två undantag inga nya reformer som påverkar utgifterna för de kommande åren. På tilläggsbudget föreslås emellertid vissa förändringar för innevarande år.

Den första januari 2003 genomförs vissa förändringar av förmåner för pensionärer. En förändring är att folkpension och det särskilda grundavdraget (SGA) försvinner och ersätts av en garantipension som beskattas som vanlig inkomst. I samband med detta kan inte dagens regler för inkomstprövning av änkepension (som gällt sedan 1997) längre tillämpas. Om nya regler för inkomstprövning införs kommer det att medföra att många änkor får minskade inkomster i och med att SGA tas bort. Regeringen avser därför att avstå från att föreslå regler för fortsatt inkomstprövning. Därmed upphör inkomstprövningen från och med 2003. Kostnaden för reformen är beräknad till cirka 0,8 miljarder kronor brutto och till 0,46 miljarder kronor netto.

Särskilda insatser har gjorts för att stimulera bostadsbyggandet. Investeringsbidrag har tidigare införts för byggande av studentbostäder och hyresbostäder. Nu föreslås att ytterligare 125 miljoner kronor tillförs investeringsbidraget för studentbostäder 2003.

I tabell 4.7 redovisas budgeteffekterna i förhållande till föregående budgetår av större beslutade eller tidigare aviserade reformer, samt också de nu föreslagna reformerna. Med hänsyn tagen till föreslagna finansiering innebär förändringarna en utgiftsökning på 35 miljarder kronor perioden 2001–2004.

Regeringen genomför stora satsningar som riktar sig till framför allt låg- och medelinkomsttagare. Det sker inom områdena vård, skola och omsorg samt för pensionärer och barnfamiljer.

Under perioden 2002–2004 genomförs också utgiftsminskningar på totalt ca 16 miljarder kronor som finansiering av vissa utgiftsreformer och som en följd av att vissa temporära program upphör. Inkomsterna beräknas under samma period minska med cirka 24 miljarder kronor till följd av nya skatteregler och andra beslut.

Under 2002 ökar de statliga utgifterna till följd av reformer med netto omkring 14 miljarder kronor. Bland större utgiftsreformer som genomförs innevarande år kan nämnas maxtaxan inom barnomsorgen och maxtaxan inom äldreomsorgen. Vidare reformeras arbetsskadeförsäkringen och ökade resurser ges till skola och högskola samt till hälso- och sjukvård. Föräldraförsäkringen utökas med en månad. Vissa andra program fasas ut och besparingar genomförs inom försvaret.

Statsbudgetens inkomster minskar med ca 27 miljarder kronor under 2002 till följd av redan beslutade skatteförändringar. För att stimulera arbetskraftsutbud och utbildning anser regeringen att det är angeläget att sänka såväl marginal- som genomsnittsskatter. Ytterligare en fjärdedel av den inkomstskattereform som inleddes inkomståret 2000 genomförs därför innevarande år. Ett andra steg i den gröna skatteväxlingen genomförs också.

Strategin syftar till att växla höjda skatter på energi- och miljöområdet mot sänkta skatter på arbete. I anslutning till årets ekonomiska vårproposition lämnar regeringen också förslag om sänkt energiskatt på alkylatbensin såsom aviserats i budgetpropositionen för 2002. Vidare läggs ett förslag om sänkt expansionsskatt från

28 till 25 procent i syfte att förbättra villkoren för de allra minsta företagen.

Skatteinkomsterna beräknas varaktigt minska med 3,5 miljarder kronor per år till följd av skattereduktion för fackföreningsavgifter. De beslutade förändringarna av regler för beskattning av fastigheter beräknas minska skatteinkomsterna varaktigt med drygt 3 miljarder kronor. Det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting beräknas minska statens inkomster med 3 miljarder kronor under 2002.

År 2003 höjs ambitionerna inom hälsoområdet liksom inom familjepolitiken. Inkomsttaket inom sjuk- och föräldraförsäkringen föreslås höjas till 10 prisbasbelopp från den 1 juli 2003 om det statsfinansiella läget så tillåter. Biståndsramen höjs samtidigt som både skolan och högskolan tillförs mer resurser. En allmän förskola för 4 och 5-åringar introduceras. Reformerna medför att de statliga utgifterna efter föreslagen finansiering ökar med ca 12 miljarder kronor 2003 i förhållande till 2002.

Under 2004 sker omfattande satsningar på miljöområdet och på infrastrukturen samtidigt som biståndet höjs ytterligare. Vården tillförs också ytterligare resurser. Sammantaget ökar de statliga utgifterna med nära 10 miljarder kronor ytterligare 2004 till följd av de aviserade förändringarna.

Totalt innebär tidigare beslutade eller aviserade utgifts- och inkomstreformer samt de nu föreslagna reformerna efter finansiering, en försvagning av de offentliga finanserna med ca 60 miljarder kronor 2004 i förhållande till 2001.

Tabell 4.7 Tidigare beslutade och aviserade utgifts- och inkomstförändringar samt nu föreslagna utgifts- och inkomstförändringar*Budgeteffekter i förhållande till föregående år. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter.*

Miljarder kronor.	2002	2003	2004
Utgiftsreformer			
UO 1 Regeringskansliet	0,16	0,08	0,1
UO 3 Skatteförvaltning	0,19		
UO 4 Rättsväsendet	0,50	0,10	0,60
UO 7 Internationellt bistånd	0,22	1,94	1,60
Varav höjt bistånd	0,22	1,64	1,60
UO 9 Hälso- och sjukvård	2,18	1,06	0,90
Varav läkemedelsreform	1,81	0,75	0,90
Varav tandvård	0,30	0,30	
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	0,12	0,87	0,86
Varav arbetskadeförsäkring		0,08	0,10
Varav höjt tak i sjukförsäkring (10 prisbasbelopp)		0,77	0,77
UO 11 Pensioner m.m.	0,16	2,80	
Varav höjd garantipension		1,28	
Varav änkepension		0,80	
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,30	1,00	0,94
Varav mamma/pappamånad		0,50	0,50
Varav höjt tak i föräldraförsäkring (10 prisbasbelopp)		0,28	0,34
Varav höjd grundnivå i föräldraförsäkring	0,20	0,10	0,10
UO 13 Arbetsmarknad	0,66		
UO 15 Studiestöd	3,49	0,90	
UO 16 Utbildning och forskning	6,26	2,10	1,00
Varav maxtaxa	3,90		
Varav skola	1,00	1,00	1,00
Varav högskola/forskning	1,36	1,10	
UO 17 Kultur	0,17	0,03	
UO 18 Bostäder	0,11	0,51	
UO 19 IT-infrastruktur		0,20	
UO 20 Miljöåtgärder	0,68	0,05	1,27
UO 22 Infrastrukturstruktursåtgärder		0,50	2,60
Lånefinansierade infrastrukturåtgärder	2,00	1,00	
UO 23 Jord- och skogsbruk	0,46	0,12	0,02
UO 24 Ekologi/företagande	0,02	0,08	0,01
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	3,83	3,73	2,01
Varav vårdåtgärder	1,00	2,00	1,00
Varav maxtaxa inom äldre- och handikappomsorgen	0,65	0,12	
Varav ökad tillgänglighet i vården	1,25		
Varav allmän förskola		1,20	
Summa utgiftsreformer	21,51	17,07	12,22

Miljarder kronor.	2002	2003	2004
Inkomstreformer			
Sjöfartsstöd	1,30		
¼ inkomstskattereform inklusive höjd skiktgräns	13,20		
Skattelättnad för pensionärer	1,60		
Skattereduktion, fackföreningsavgifter	3,50		
Fastighetsskatt småhus, 1,0% fr.o.m. 2001 (2,2 mdkr 2001)			
Fastighetsskatt hyreshus, 0,5% fr.o.m. 2001 (1,1 mdkr 2001)			
Nytt taxeringsförfarande		0,30	0,20
Förmögenhetsskatteåtgärder	1,80		
Bokmoms, 6 procent	1,30		
Höjd energiskatt på el (+1,2 öre /kWh)	-0,90		
Höjd koldioxidskatt (+15%)	-0,90		
Höjd avfallsskatt	-0,20		
Skattestrategi, biodrivmedel och alkylatbensin		1,00	
Höjda grundavdrag (+900 kr)	2,00		
Nedsatta socialavgifter 15% stömdråde A	0,60 ¹		
Alkoholskatter	0,60		
Övrigt	0,40		
Tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting	3,00	-3,00	
Fast belopp 200 kronor till kommunerna		-1,30	
Summa inkomstreformer	27,30²	-3,00	0,20
Summa utgifts- och inkomstreformer	48,81	14,07	12,42
Finansiering m.m.			
UO 1 Regeringskansliet, minskning efter ordförandeskap	-0,47		
UO 6 Försvarsmållningen	-1,00	-2,00	-1,00
UO 6 Fredsfrämjande insatser	-0,25		
UO 7 Samarbete med Central – och Östeuropa			-0,35
UO 8 Storstadspolitiken inkl. minskningar på UO 16	-0,48	-0,18	-0,23
UO 9 Bidrag hälso- och sjukvård till bl.a UO 25	-0,58	-0,12	
UO 16 IT i skolan	-0,50	-0,20	
UO 18 Investeringsbidrag för studentbostäder	-0,15		-0,12
UO 18 Lokala investeringsprogram för ek. hållbarhet	-0,60	-0,43	-0,36
UO 19 Tillfälliga medel för försvarsmållning upphör	-0,10		
UO 19 Nedsättning av sociala avgifter i vissa områden upphör	-0,20		
UO 21 Vissa energipolitiska åtgärder upphör		-0,74	
UO 22 Bidrag till sjöfarten	-0,40		
UO 23 Biotopskydd			-0,10
UO 24 Utfasning Östersjösatsning			-0,20
UO 25 Delfinansiering av äldreförsörjningsstöd		-0,30	
UO 25 Särskilda insatser, finansiering av bl.a. vård	-1,56	-0,48	0,61
Övrigt	-1,41	-1,16	-0,22
Summa finansiering m.m.	-7,71	-5,44	-2,59
Utgiftsreformer inkl. finansiering m.m.	13,80	11,62	9,64
Reformer inkl. finansiering m.m.	41,10	8,62	9,84

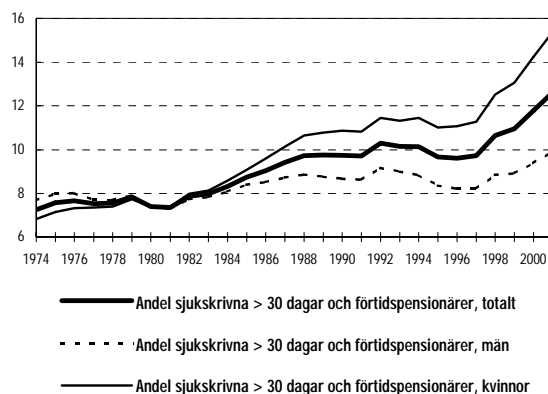
¹ Bruttoeffekt 0,8 miljarder kronor.² Med hänsyn till periodiseringseffekter blir effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande ca 26 miljarder kronor.

4.3.1 Ökad hälsa i arbetslivet

Andelen människor i arbetsför ålder som varit sjukskrivna längre än 30 dagar eller som är förtidspensionerade har ökat under senare år, vilket framgår av diagrammet nedan. Andelen kvinnor har ökat mer än andelen män.

Diagram 4.1 Andel sjukskrivna längre än 30 dagar och förtidspensionärer

Procent av befolkningen, 16–64 år



Källa: Riksförsäkringsverket.

För att motverka utvecklingen presenterade regeringen i budgetpropositionen för 2002 ett brett åtgärdsprogram i 11 punkter för ökad hälsa i arbetslivet. De åtgärder som initieras inom ramen för programmet har effekter både på kort och på lång sikt. Regeringen är övertygad om att det huvudsakligen är på de i programmet utpekade områdena som insatser måste ske. Vidare har utredningen om en handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet, överlämnat sitt slutbetänkande Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5) i januari 2002. Betänkandet visar att ökningen av antalet sjukskrivna, och därmed i förlängningen antalet förtidspensionerade, har flera förklaringar och att orsakssambanden är komplexa.

Arbetet med 11-punktsprogrammet fortsätter och programmet kommer vid behov att förändras. Regeringen har för avsikt att lämna förslag till riksdagen i höst.

Sedan regeringen överlämnade budgetpropositionen för 2002 har bl.a. ett antal utredningar eller uppdrag påbörjats inom ramen för 11-punktsprogrammet.

- Ett uppdrag har lämnats till Arbetsmiljöverket att utreda hur arbetsmiljöcertifiering av privata och offentliga arbetsgivares verksamheter kan utvecklas till att bli en faktor som bidrar till att öka hälsan i arbetslivet.
- Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen har fått i uppdrag att inleda en förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. För uppdraget har 70 miljoner kronor avsatts för 2002.
- Mönstret för sjukskrivningar visar betydande geografiska variationer. Riksförsäkringsverket har fått i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen närmare klargöra omfattningen av variationerna och följderna för försäkringskostnaderna.
- En utredning har tillsatts med uppgift att lämna förslag om förbättrad statistik och forskning på ohälsområdet.

I det följande kommenteras några av de 11 punkterna särskilt.

Mål för ökad hälsa i arbetslivet

För att understryka vikten av att den negativa utvecklingen vänds och för att öka kraften och intensiteten i genomförandet av åtgärder anser regeringen att ett mål för ökad hälsa i arbetslivet skall formuleras. Regeringen avser att återkomma med ett sådant mål i samband med budgetpropositionen för 2003.

Dessutom skall delmål formuleras och resultatindikatorer för att mäta måluppfyllelsen identifieras. I det arbetet kan t.ex. kvinnors och mäns skilda villkor beaktas.

Trepartssamtal

Trepartssamtalen mellan regeringen och arbetsmarknadens parter inleddes i november 2001. En första redovisning av arbetet skall göras i slutet av juni 2002. Inriktningen är att komma fram till ett åtagande från parterna i en utvidgad handlingsplan.

Ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare

Regeringen överväger olika sätt att med hjälp av ekonomiska drivkrafter få arbetsgivare att ta ett större ansvar för arbetsvillkoren och att integrera det förebyggande och rehabiliterande arbetet i verksamheten. Tanken är att det främst är de långa sjukskrivningarna som skall minskas med hjälp av dessa ekonomiska drivkrafter. De avsedda förändringarna förutsätter att ökade kostnader för arbetsgivarkollektivet balanseras av minskade avgifter till sjukförsäkringen samt att en samsyn om förändringarnas inriktning uppnås med arbetsmarknadens parter.

Enligt regeringens uppfattning finns det stora möjligheter för arbetsgivarna att vidta åtgärder som på olika sätt minskar risken för långtids-sjukskrivning och förbättrar möjligheterna att återgå till arbete efter sjukskrivning. Sådana åtgärder är dessutom i många fall lönsamma för den enskilde arbetsgivaren. Ekonomiska drivkrafter kan spela en roll för att uppmärksamma arbetsgivarna på de kostnader som är kopplade till sjukfrånvaro. Ekonomiska drivkrafter kan också användas för att ge en bättre avspeglning av samhällets kostnader för frånvaron.

För närvarande analyseras de mindre företagens förutsättningar i en situation med ett förändrat finansieringsansvar. Det är regeringens uppfattning att arbetsgivaransvaret skall vara utformat med särskilt beaktande av de mindre företagens villkor och förutsättningar.

Det analyseras även hur detta ansvar påverkar arbetsmarknaden för personer som tidigare varit sjukskrivna under längre perioder eller som på annat sätt kan uppfattas ha en ökad risk att bli sjukskrivna i framtiden. Det är regeringens uppfattning att ett förtydligt arbetsgivaransvar inte får utformas så att dessa grupper missgynnas på arbetsmarknaden.

Hälsobokslut

Ökad uppmärksamhet behöver riktas mot de enskilda arbetsplatserna. För arbetsgivarna är kunskap om hälsoläget viktigt för att de skall kunna genomföra effektiva förebyggande insatser. För arbetsplatser med goda resultat kan sådan kunskap vara en tillgång för att öka attraktionskraften som arbetsgivare. Även de anställda gynnas av att dessa frågor lyfts fram. Möjligheterna att införa vissa former av ekonomiska drivkrafter för arbetsgivarna kan också förutsätta att dessa redovisar uppgifter om hälsoläget.

Det kan finnas skäl att införa en skyldighet för statliga, kommunala och privata arbetsgivare att redovisa hälsoläget och regeringen återkommer till denna fråga senast i budgetpropositionen för 2003. Utgångspunkten är att arbetsgivarnas redovisningsskyldighet skall begränsas till ett fåtal indikatorer som sammanlagda kan ge en bild av hälsoläget hos arbetsgivaren.

Finansiell samordning

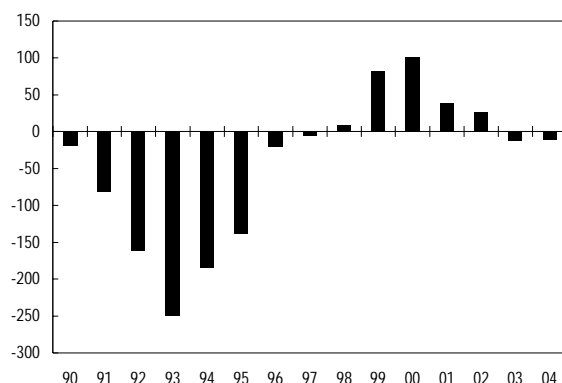
I december 2001 gav riksdagen (bet. 2001/02:SfU1) regeringen tillkänna att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Frågan bereds för närvarande och kommer att utgöra en integrerad del av den politik mot ohälsa som regeringen återkommer med till riksdagen i höst.

4.4 Statsbudgetens utveckling 2002–2004

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

Diagram 4.2 Statsbudgetens saldo 1990-2004

Miljarder kronor



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

Under perioden 1990–1997 var utfallet för statsbudgeten oavbrutet negativt. Från 1990 växte budgetunderskottet kraftigt fram till 1993, då lånebehovet uppgick till 250 miljarder kronor. Konsolideringsprogrammet och den ekonomiska återhämtningen innebar att underskotten reducerades markant de följande åren. År 1998 uppvisade statsbudgeten ett överskott och staten amorterade nära 10 miljarder kronor på statsskulden. 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). År 2000 uppgick budgetöverskottet till 102 miljarder kronor. Det höga utfallet förklaras främst av överföringen av medel från AP-fonden samt försäljning av statligt aktieinnehav. Att fjolårets överskott minskade till 39 miljarder kronor är också en följd av lägre positiva engångseffekter. För innevarande år prognostiseras ett överskott på 27 miljarder kronor. För åren 2003 och 2004 beräknas ett underskott på 13 respektive 11 miljarder kronor.

4.4.1 Statsbudgetens utfall 2001

Uppföljningen av budgetåret 2001 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2001 (Skr. 2001/2002:101). Denna uppföljning visar sammanfattningsvis följande.

Statsbudgetens saldo 2001 uppvisade ett överskott på 38,7 miljarder kronor och möjliggjorde därmed en amortering av statsskulden. Utfallet är 1,8 miljarder kronor lägre än i statsbudgeten.

Budgetöverskottet för 2001 beror till stor del på engångseffekter på sammantaget ca 40 miljarder kronor, bl.a. i form av överföringar från AP-fonden (46,3 miljarder kronor). Justerat för dessa extraordinära inkomster uppvisade det underliggande saldot på statsbudgeten i stort sett balans mellan inkomster och utgifter förra året.

Inkomsterna beräknades i statsbudgeten till 717,1 miljarder kronor. Utfallet blev 755,1 miljarder kronor, vilket är 38 miljarder kronor högre än beräknat. Skillnaden förklaras främst av att skatteinkomsterna blev 33,4 miljarder kronor högre än beräknat. Riksbankens inlevererade överskott blev högre än budgeterat på grund av en extra inleverans om 20 miljarder kronor medan inkomster av försäld egendom blev 14,8 miljarder kronor lägre än beräknat. De högre skatteinkomsterna beror främst på högre realisationsvinster och löner samt på återbetalningar av pensionsmedel från försäkringsbolaget Alecta.

Utgiftstaket för staten klarades 2001. Riksdagen fastställde våren 1998 utgiftstaket för 2001 till 770 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen beräknades till 27,5 miljarder kronor. Med anledning av olika tekniska justeringar av utgiftstaket och förslaget om sänkt fastighets-skatt våren 1998, höjdes utgiftstaket till 789 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2001. Utgiftstaket fastställdes av riksdagen hösten 2001 till 791 miljarder kronor i enlighet med förslag i budgetpropositionen för 2002. Beslutet innebar att utgiftstaket höjdes med 2 miljarder kronor till följd av att den slutliga beräkningen av utjämningsbidraget till kommuner och landsting 2001 blev högre än den preliminära.

I budgetpropositionen för 2001 beräknades de takbegränsade utgifterna till 787,8 miljarder kronor. Statsbudgetens utfall visar att de takbegränsade utgifterna uppgick till 786,3 miljarder kronor. Därmed underskreds utgiftstaket med 4,7 miljarder kronor. Statens utgifter, exklusive statsskuldräntor, blev 2,4 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i statsbudgeten för 2001. Avvikelsen förklaras framför allt av lägre utgifter inom utgiftsområdena Arbetsmarknad, Studiestöd, Totalförsvaret samt Utbildning och universitetsforskning. Utgifterna blev högre än budgeterat för anslagen *Sjukpenning och rehabilitering m.m.*, *Arealersättning och djurbidrag m.m.*, *Biståndsverksamhet* samt *Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting*. Utfallet för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten uppgick till 145,5 miljarder kronor, vilket är 0,9 miljarder kronor högre än beräkningen i budgetpropositionen för 2001.

Statsbudgetens utgifter m.m., inklusive Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringsposten (inkl. överföring från AP-fonden), blev förra året knappt 40 miljarder kronor högre än vad som beräknades i statsbudgeten. Avvikelsen beror bl.a. på högre utgifter än budgeterat för statsskuldräntor och på större utlåning till statliga bolag och affärsverk. Den kassamässiga korrigeringsposten blev också högre än beräknat, främst till följd av den ovan nämnda extrautdelningen från Riksbanken.

Tabell 4.8 Statsbudgetens utfall 2001

Miljarder kronor

	SB	TB	SB+TB ¹⁾	Utfall	Skilnad mot SB
Inkomster	717,1		717,1	755,1	38,0
Varav skatteinkomster	651,2		651,2	684,6	33,4
Utgifter m.m.	676,6	12,2	688,8	716,4	39,7
Varav utgifter exkl. stats-skuldräntor	643,2 ²⁾	12,2	655,4	640,8	-2,4
Varav stats-skuldräntor	70,9		70,9	81,3	10,3
Varav RKG:s nettoutlåning m.m. ³⁾	-37,5		-37,5	-5,6	31,8
Budgetsaldo	40,5		28,3	38,7	-1,8

¹⁾ SB = Statsbudget, TB = Tilläggsbudget.

²⁾ Inkl. posten Minskning av anslagsbehållningar med 3 miljarder kronor.

³⁾ Inkl. kassamässig korrigeringspost och finansiell överföring från AP-fonden till Riksgäldskontoret.

4.4.2 Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster utgörs av skatter och övriga inkomster. Av statsbudgetens totala inkomster utgör skatteinkomster normalt ca 90 procent och övriga inkomster ca 10 procent. Statsbudgetens skatteinkomster redovisas huvudsakligen kassamässigt, vilket innebär att det är de skatter och avgifter som under budgetåret betalas in till staten som redovisas. Skatteinbetalningarna avser i viss utsträckning skatter på inkomster som intjänats föregående år eller flera år tillbaka i tiden.

Skatteinkomsterna beräknas öka med 15 miljarder kronor under perioden 2001–2004. År 2002 minskar skatteinkomsterna med 35 miljarder kronor vilket till stor del förklaras av det tredje steget av den påbörjade inkomstskattereformen och andra skattesänkningar som genomförs i år (se tabell 4.7).

De övriga inkomsterna beräknas minska med 5 miljarder kronor under prognosperioden. Försäljningsinkomsterna beräknas öka med 15 miljarder kronor mellan 2001 och 2002. Därefter antas försäljningsinkomsterna uppgå till 15 miljarder kronor per år. Riksbanken ger en extrautdelning på 20 miljarder kronor 2001 och 2002 vilket gör att nivån på övriga inkomster minskar mellan 2002 och 2003.

Tabell 4.9 Statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

	2001	2002	2003	2004
Skatteinkomster	684,6	648,5	666,8	698,5
Övriga inkomster	70,5	86,0	64,6	64,2
Totala inkomster	755,1	734,5	731,4	762,6
<i>Procent av BNP</i>				
Skatteinkomster ¹⁾	31,6	28,9	28,3	28,3
Totala inkomster	34,8	32,7	31,0	30,9
<i>Differens mot budgetproposition 2002 (miljarder kronor)</i>				
Skatteinkomster	1,5	0,3	-1,4	-1,3
Övriga inkomster	0,0	1,5	0,0	-0,7
Totala inkomster	1,6	1,8	-1,4	-2,0

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹⁾ Denna kvot skall inte förväxlas med skattekvoten för hela offentliga sektorn.

I förhållande till BNP minskar skatteinkomsterna 2002 för att sedan ligga kvar på en relativt konstant nivå. Skattesänkningar under 2002 motsvarar ungefär 1 procent av BNP.

Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2002 har statsbudgetens totala inkomster reviderats upp något i år, medan inkomsterna har reviderats ned något 2003 och 2004.

En utförlig redovisning av statsbudgetens och den offentliga sektorns inkomster ges i kapitel 5.

4.4.3 Statsbudgetens utgifter

Statsbudgetens utgifter indelas i 27 utgiftsområden, minskning av anslagsbehållningar³, myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, kassamässig korrigering (inklusive överföring från AP-fonden).

Tabell 4.10 Statsbudgetens utgifter 2001–2004

Miljarder kronor

	2001	2002	2003	2004
Utgifter exkl. statsskuldsräntor ¹	640,8	655,0	687,1	707,7
Statsskuldsräntor ²	81,3	60,7	57,9	55,4
Summa utgifter	722,0	715,7	744,9	763,0
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m. ³	-5,7	-7,9	-0,2	10,9
Summa utgifter m.m.	716,4	707,8	744,7	774,0
Procent av BNP				
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	29,6	29,2	29,2	28,7
Statsskuldsräntor ²	3,7	2,7	2,5	2,2
Summa utgifter	33,3	31,9	31,6	30,9

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

² Avser utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

³ Inklusive kassamässig korrigering och finansiell överföring från AP-fonden till Riksgäldskontoret.

De primära utgifterna på statsbudgeten, dvs. utgifterna exklusive statsskuldsräntor, beräknas öka med 67 miljarder kronor under perioden 2001–2004. I relation till BNP minskar de primära utgifterna från 30 till 29 procent. Ränteutgifterna minskar med 21 miljarder kronor mellan 2001 och 2002. Från och med 2002 stabiliseras statsskuld räntorna på nivån 55–60 miljarder kronor. De totala utgifterna för statsbudgetens samtliga 27 utgiftsområden (summa utgifter) ökar därmed med drygt 41 miljarder kronor mellan 2001 och 2004. I

³ Skillnaden mellan förväntade förbrukade medel och anvisade medel återspeglas i det budgeterade beloppet för minskning av anslagsbehållningar.

relation till BNP beräknas de totala utgifterna minska från 33 procent 2001 till 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. CSN:s nettoutlåning till studerande samt de extraordinära effekter på statsbudgeten som sammanhänger med infasningen av det reformerade ålderspensionssystemet.

Tabekgränsade utgifter 2001–2004

I tabell 4.11 redovisas utfallet för 2001 och de beräknade utgifterna för 2002–2004. Ålderspensionssystemets utgifter beräknas öka med ca 17 miljarder kronor under perioden 2001–2004. Tillsammans med ökningen av statsbudgetens primära utgifter på 67 miljarder kronor uppgår den beräknade ökningen av de takbegränsade utgifterna till 84 miljarder kronor, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig ökning på 3,2 procent. Utgiftsprognoserna tar hänsyn till budgeteffekter av de i avsnitt 4.3 redovisade utgiftsreformerna och utgiftsminskningarna samt effekter av de makroekonomiska förutsättningar som redovisas i avsnitt 4.2.

Tabell 4.11 Utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten 2001–2004

Miljarder kronor

	2001 Utfall	2002	2003 ¹	2004 ¹
Summa utgifter exkl. statsskuldsräntor ¹	641	655	687	708
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	146	153	154	163
Takbegränsade utgifter	786	808	841	870
Budgeteringsmarginal	5	1	3	8
Utgiftstak för staten ²	791	809	844	878

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹ Inklusive beräknad förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² För åren 2001–2004 är utgiftstaket fastställt av riksdagen.

Dessutom förutsätter beräkningen att åtgärder presenteras i budgetpropositionen för 2003 som förmår bryta den hittillsvarande kraftiga ökningen av antalet sjukskrivna.

De takbegränsade utgifterna beräknas 2002 bli ca 22 miljarder kronor högre än 2001. Större delen av denna ökning förklaras av utgiftsreformer inom vård, skola och omsorg som träder i kraft i år. Eftersom de takbegränsade utgifterna ökar något mer än utgiftstaket mellan

2001 och 2002 beräknas budgeteringsmarginalen i år bli mindre än den marginal på ca 5 miljarder kronor som erhöles 2001. Utgifterna under taket beräknas öka med 33 miljarder kronor 2003 och med 29 miljarder kronor 2004. Utgiftstaket höjs med 35 miljarder kronor mellan 2002 och 2003 och med 34 miljarder kronor mellan 2003 och 2004. Eftersom utgifterna ökar nästan lika snabbt som utgiftstaket 2003–2004 beräknas budgeteringsmarginalen bli liten även för åren 2003 och 2004, vilket föranleder regeringen att noga följa utgiftsutvecklingen.

I tabell 4.12 redovisas en uppskattning av de huvudsakliga faktorerna bakom utgiftsutvecklingen från 2002.

Pris- och löneomräkning av berörda anslag höjer anslagen med omkring 9 miljarder kronor under perioden 2003–2004. Makroekonomiska effekter på statsbudgetens utgifter såsom högre prisbasbelopp, högre timlön och högre bruttonationalinkomst (BNI) förklarar ca 6 miljarder kronor av ökningen av utgifterna på statsbudgeten under perioden.

Beslutade och aviserade reformer höjer utgifterna med omkring 28 miljarder kronor under perioden (de enskilda reformernas budgeteffekter redovisas i tabell 4.7, avsnitt 4.3). Besparingar inom bl.a. totalförsvaret och utfasning av olika tidsbegränsade program innebär

en utgiftsminskning på omkring 7 miljarder kronor under samma period.

Utgifterna har också förändrats mellan åren till följd av de förändringar som föranlett tekniska justeringar av utgiftstaken 2003–2004. De förändringar som redovisas i tabell 4.12 har tidigare beslutats av riksdagen.

I denna proposition föreslås inga ytterligare tekniska justeringar av utgiftstaken.

Utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ökar under perioden 2002 till 2004 med ca 10 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 17 miljarder kronor.

Denna utgiftsökning kan till största delen förklaras av indexeringen av pensionerna och till resterande del av tillväxten i pensionärernas genomsnittliga ATP-poäng. Under perioden övergår indexeringen successivt från att pensionerna räknas upp med prisutvecklingen till att de följsamhetsindexeras. Följsamhetsindexeringen innebär att pensionerna följer den genomsnittliga inkomstutvecklingen i samhället med avdrag för en norm om 1,6 procent.

Tabell 4.12 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2003	2004	2002–2004
Förändring av utgiftstak	35	34	69
Förändring av takbegränsade utgifter	33	29	63
Varav			
Pris- och löneomräkning (PLO)	5	4	9
Effekter av övriga makroekonomiska förutsättningar på statsbudgetens utgifter	2	4	6
Reformer	16	12	28
Finansiering/utfasning av tidsbegränsade program	-5	-3	-7
Förändringar som motiverat tekniska justeringar av utgiftstaket	5	1	6
Övrigt (volym, förändring av förbrukning av anslagsbehållningar m.m.)	2	3	4
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	8	9	17

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid exakt.

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.

Statsbudgeten visade ett överskott på 39 miljarder kronor 2001. I år beräknas statsbudgetens saldo uppgå till 27 miljarder kronor.

Reformer som aviserats med ikraftträdande 2003–2004, tillsammans med lägre positiva engångseffekter, minskar statsbudgetens saldo 2003 och 2004. Enligt konsekvensberäkningen, dvs. vid oförändrad politik, beräknas statsbudgeten uppvisa ett underskott på 13 respektive 11 miljarder kronor åren 2003 och 2004.

Det pensionsavtal som parterna slöt på det statliga avtalsområdet den 1 februari kommer att få statsfinansiella effekter. Avtalet har från Arbetsgivarverkets sida därför slutits med förbehåll om regeringens godkännande. Initialt kommer statsbudgetens saldo att försvagas men på sikt förväntas förändringarna vara saldo-neutrala. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i höstens budgetproposition och då föreslå riksdagen att fatta erforderliga beslut så att avtalet kan träda i kraft 2003. Beräkningar av de statsfinansiella effekterna kommer då också att redovisas. I konsekvensberäkningarna för 2003 och 2004 har avtalet inte beaktats.

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

Riksgäldskontorets nettoutlåning

Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning utgörs av förändringen av kontorets ut- och inlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder.

De största delposterna utgörs av förändringar av myndigheternas räntekontobehållningar, in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, samt Centrala studiestödsnämndens (CSN) netto-upplåning för finansiering av studielån.

Sedan 1995 har medel för premiepensionen tillfälligt placerats i RGK. För åren 2002–2004 beräknas de årliga inbetalningarna till knappt 25 miljarder kronor. Inbetalningarna inklusive ränta överförs till Premiepensionsmyndigheten (PPM) med två års fördröjning. Utbetalningen under 2000 avsåg dock premiepensionsmedel för åren 1995–1998. Från och med 2001 beräknas utbetalningar av premiepensionsmedel uppgå till ungefär samma nivå som de årliga inbetalningarna. RGK:s nettoutlåning till CSN beräknas uppgå till omkring 11 miljarder kronor per år under perioden 2002–2004.

En stor tillfällig utlåning på 12 miljarder kronor skedde i december 2001 då staten via Sveaskog AB köpte AssiDomän AB. Sveaskog AB betalade tillbaka lånet redan i januari 2002 vilket förstärker budgetsaldot innevarande år.

Finansiering av kommande infrastruktur-satsningar kommer att innebära en ökad utlåning till framför allt Banverket, Botniabanan AB och Vägverket.

Kassamässig korrigerings och överförings från AP-fonden

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 inkomstitlar eller vice versa. Ett exempel på det senare är överföringarna från AP-fonden.

Pensionsreformen innebär att 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.

Tabell 4.13 Statsbudgetens saldo och statsskulden

Miljarder kronor

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inkomster	706,3	725,1	800,0	755,1	734,5	731,4	762,6
Utgifter exkl. statsskuld räntor¹	585,7	615,3	619,4	640,8	655,0	687,1	707,7
Statsskuld räntor m.m.²	113,4	89,9	90,2	81,3	60,7	57,9	55,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-2,8	-17,9	23,9	28,8	0,8	13,5	14,8
Varav In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) ³	2,7	-3,0	-5,4	-1,3			
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-13,7	-26,1	-24,9	-20,3	-22,8	-24,0	-24,7
Utbetalning av premiepensionsmedel			56,0	18,2	19,9	21,6	22,6
CSN, studielån	10,1	11,0	11,3	10,0	10,7	10,7	10,7
Tillfällig kredit till Sveaskog AB				12,0	-12,0		
Jordbruksverkets EU-konto ⁴	0,0	-0,4	-3,2	4,2			
Infrastrukturinvesteringar				1,0	3,2	4,6	5,2
Övrigt, netto ⁵	-2,0	0,5	-9,9	4,9	1,9	0,6	1,0
Kassamässig korrigering	0,4	-44,1	-35,4	-34,4	-8,7	-13,7	-3,9
varav Överföring från AP-fonden		-45,0	-45,0	-46,3	-8,7	-13,7	-3,9
Statsbudgetens saldo	9,7	82,0	101,9	38,7	26,7	-13,2	-11,3
Skulddispositioner m.m. ⁶	26,4	7,3	8,4	-85,0	41,4	-16,3	-3,1
Eliminering av statliga myndigheters innehav av statspapper ⁷	3,9	4,0	2,7	2,4	46,2	47,4	48,6
Statsskuld förändring ⁸	18,0	-74,8	-92,3	-123,5	-29,1	-4,3	7,0
Statsskuld vid årets slut	1 445	1 370	1 278	1 154	1 125	1 121	1 128
<i>Procent av BNP</i>	75,8	68,3	60,9	53,3	50,1	47,6	45,7

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.² Avser hela utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.³ Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) – här redovisas endast utfallet.⁴ Behållningen på Jordbruksverkets EU-konto minskade 2001 till följd av den av riksdagen beslutade tidigareläggningen av arealersättningen.⁵ Varav individuellt kompetenssparande -1,35 mdkr 2000 och -1,15 mdkr 2001 och 2002.⁶ Utgörs normalt av orealiserade värdeförändringar på valutaskulden. År 2001 var skulddispositionerna osedvanligt stora. Statsskulden skrevs ner till följd av AP-fondsöverföringen och Riksbankens extraordinära utdelning till de delar som dessa bestod av statspapper. Skulden skrevs ner med obligationernas nominella belopp (68,8 resp. 18,6 mdkr). För 2002 kommer nya obligationer att emitteras till följd av att vissa statliga myndigheter ges möjligheten att placera i statspapper som komplement till nuvarande inlåning i Riksgäldskontoret. Då ett skuldslag byts mot ett annat sker ingen kassamässig transaktion och lånebehovet påverkas således inte.⁷ Posten "eliminering av statliga myndigheters innehav av statspapper" beräknas öka kraftigt 2002 till följd av att vissa myndigheter ges möjlighet att aktivt placera i statspapper.⁸ Utgörs av skulddispositioner minus budgetsaldot minus förändringen av elimineringsposten.

Under 2001 ägde ytterligare en överföring rum bestående av stats- och bostadsobligationer till ett marknadsvärde av 155 miljarder kronor. Effekten på statsbudgetens saldo av överföringen 2001 var dock endast 46 miljarder kronor. Förklaringen är att den del av överföringen som utgjordes av statsobligationer skrevs av direkt mot statsskulden med obligationernas nominella värde (69 miljarder kronor). Därigenom påverkar inte överföringen av statsobligationerna lånebehovet mer än indirekt via de lägre ränteutgifter som följer av den lägre statsskulden.

Den del av överföringen som utgjordes av bostadsobligationer kommer att påverka lånebehovet under hela beräkningsperioden, dels genom att de olika obligationslånen genererar

ränteavkastning, dels genom att obligationerna förfaller till betalning vid olika tillfällen. Av tabell 4.13 och 4.14 framgår att budgetsaldot förstärks med 9 miljarder kronor 2002, 14 miljarder kronor 2003 och 4 miljarder kronor 2004 till följd av överföringen av bostadsobligationer. Till skillnad från statsbudgetens saldo påverkades 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.

Ytterligare en stor kassamässig korrigering uppstod 2001 till följd av Riksbankens extra-

ordinära utdelning som bestod av statspapper till ett marknadsvärde av 19,6 miljarder kronor och likvida medel till ett värde av 0,4 miljarder kronor. Statsbudgetens inkomstsida avräknades med 20 miljarder kronor. Då budgetsaldot per definition enbart skall påverkas av kassaflöden uppkommer en kassamässig korrigering på 19,6 miljarder kronor.

Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 4.14 framgår att det för större extraordinära inkomster och utgifter justerade budgetsaldot för 2001 i stort sett uppvisade balans. För innevarande år och åren framöver väntas det justerade budgetsaldot bli negativt. Det betyder att utan extraordinära tillskott i form av inkomster från företagsförsäljningar, extraordinära utdelningar och överföringar från AP-fonden skulle statsbudgeten under 2002 uppvisa ett underskott och underskotten för 2003 och 2004 skulle bli större. Större engångseffekter under perioden 2002–2004 som påverkar statsbudgetens saldo uppgår sammantaget till knappt 110 miljarder kronor.

Tabell 4.14 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter

Miljarder kronor

	2000	2001	2002	2003	2004
Statsbudgetens saldo	102	39	27	-13	-11
Större engångseffekter	88	40	60	29	19
varav					
Försäljning av statligt aktieinnehav ¹	74		15	15	15
Överföring från AP-fonden ²	45	46	9	14	4
Överkonsolidering Alecta		10			
Sveaskog AB		-12	12		
Extrautdelning Riksbanken ³			20		
Arealersättning		-4	4		
Premiepensionsmedel, nettoinbetalningar	-31				
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	14	-1	-33	-42	-30

¹ Beloppet 2000 inkluderar aktieutdelning och inbetalning av reavinstskatt från Stattums försäljning av Pharmacia & Upjohn samt aktieförsäljning av Celsius AB och Telia AB.

² 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.

³ Riksbankens extraordinära utdelning 2001 på 20 mdkr påverkade enbart saldodet med 0,4 mdkr, resterande del reducerar statsskulden och ränteutgifterna.

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. Med undantag för tidigare-läggningen av arealersättningen påverkas inte heller de takbegränsade utgifterna 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 4.15 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 stats-
skuldsräntorna påverkar statsbudgetens saldo
medan de kostnadmässiga statsskuldsräntorna
påverkar statens finansiella sparande.

**Tabell 4.15 Statsbudgetens saldo och statens finansiella
sparande**

Miljarder kronor

	2000	2001	2002	2003	2004
Statsbudgetens saldo	102	39	27	-13	-11
Effekt av överföring från AP-fonden	0	109	-9	-14	-4
CSN studielån	11	10	11	11	11
Amortering, gamla studielån (t.o.m. 1988)	-2	-3	-3	-2	-2
Försäljning av aktiebolag m.m.	-72	-2	-15	-15	-15
Periodiseringseffekter, räntor	16	20	5	4	1
Periodiseringseffekter, skatter	-5	20	5	14	5
Riksbanken, extra utdelning	0	0	-20	0	0
Sveaskog AB	0	12	-12	0	0
Arealersättning	-4	4	-4	0	0
Övrigt	-22	-4	1	-1	-2
Finansiellt sparande i staten	24	205	-14	-16	-18
<i>Procent av BNP</i>	1,1	9,5	-0,6	-0,7	-0,7
Differens mot BP 2002	-3	13	-2	4	1

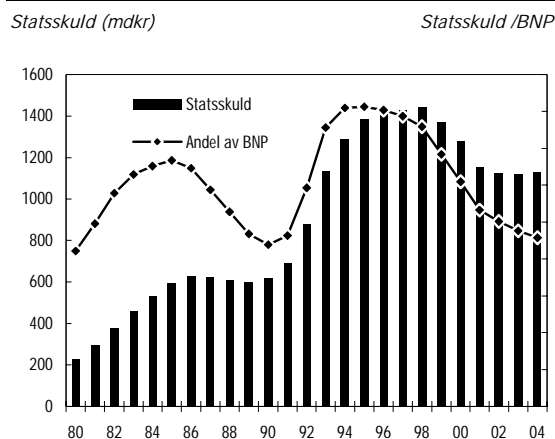
Av tabell 4.15 framgår att statens finansiella
sparande åren 2002 till 2004 förväntas uppvisa ett
underskott på mellan 14 och 18 miljarder
kronor. Överskottet i de offentliga finanserna
uppkommer i stället främst i ålderspensions-
systemet vid sidan av statsbudgeten (se tabell
4.17). Detta är en konsekvens av att ålders-
pensionsreformen omfördelar det offentliga
sparandet från staten till ålderspensionssystemet.
Det finansiella sparandet i kommunsektorn
kommer sannolikt att vara nära noll (se tabell
4.16).

Statsskulden

Statsskulden uppkommer genom statens upp-
låning för att täcka underskott i den löpande
verksamheten eller för att finansiera
investeringar och kreditgivning. Statsskuldens
utveckling bestäms framför allt av stats-
budgetens saldo. Skulden påverkas emellertid
också av valutakursförändringar eftersom ca 20
procent av skulden är upptagen i utländsk
valuta.⁴ Denna del av skulden värderas till
aktuella valutakurser. Även andra faktorer som
inte påverkar lånebehovet kan påverka stats-
skulden. Aktuella exempel på detta redovisas i
tabell 4.14. Riksbankens extraordinära utdelning
2001 liksom överföringen från AP-fonden
samma år minskade skulden med sammanlagt
87,3 miljarder kronor utan att påverka låne-
behovet. För innevarande år beräknas vissa
statliga myndigheters rätt att få placera sina
tillgångar i statspapper öka den okonsoliderade
statsskulden med drygt 40 miljarder kronor.
Denna förändring får emellertid ingen effekt på
den redovisade statsskulden eftersom statliga
myndigheters innehav av statspapper elimineras i
redovisningen.

Som framgår av diagram 4.2 har statsskulden
under de senaste decennierna framför allt ökat
under två olika längre sammanhängande
perioder. Den första perioden varade från 1977
till 1986 då statsskulden ökade från ca 100 till
drygt 600 miljarder kronor. Den andra perioden
av kraftig statsskuldökning varade från 1990 till
1996 då statsskulden steg från ca 600 till drygt
1 400 miljarder kronor eller från ca 44 procent av
BNP till drygt 80 procent av BNP. Under
perioden 1994–1997 stabiliserades skuldkvoten
på en nivå kring 80 procent av BNP. Från och
med 1997 har skuldkvoten reducerats markant
framför allt som en följd av den goda tillväxten i
svensk ekonomi fram till 2001. Andra
bidragande faktorer är statsbudgetens saldo, som
uppsvisat kontinuerliga överskott alltsedan 1998,
och fjolårets överföring av statspapper som
kraftigt reducerade statsskulden.

⁴ Om skuldskötselåtgärder (olika derivatinstrument och swappar)
inkluderas ökar valutaexponeringen till ca 35 procent.
Skuldskötselåtgärder ingår inte i statsskuldsmåttet.

Diagram 4.3 Statsskulden i miljarder kronor och som andel av BNP

Vid slutet av 2001 uppgick statsskulden till 1 154 miljarder kronor. Nominellt beräknas statsskulden stabiliseras fram till 2004.

Som andel av BNP beräknas skulden fort-löpande minska från ca 53 procent vid årsskiftet 2001/2002 till knappt 46 procent vid slutet av beräkningsperioden.

4.5 Kommunsektorns finanser

Enligt kommunallagen omfattas kommuner och landsting sedan år 2000 av ett balanskrav. Om kostnaderna överstiger intäkterna ett år skall underskottet regleras inom två år. Bedömningen av den kommunala sektorns finanser har gjorts med beaktande av balanskravet. Kalkylerna bygger på oförändrade skattesatser fr.o.m. i år.

Tillfälligt höga inkomstökningar 2000 och 2001 har gjort det möjligt för kommuner och landsting att öka konsumtionsutgifterna i en takt som inte bedöms vara långsiktigt hållbar. Även i år väntas inkomsterna stiga relativt snabbt. Kommuner och landsting antas dock anpassa sin konsumtionsutveckling till en långsiktigt hållbar nivå, vilket leder till ett tillfälligt högt sparande i sektorn som helhet innevarande år. Konsumtionen väntas i år stiga med 0,7 procent i fasta priser. Vårdhögskolorna byter 2002 huvudman från landstingskommunal till statlig sektor. Den underliggande utvecklingen av kommunal konsumtion är ca 1,0 procent. År 2003 och 2004 väntas konsumtionen stiga med ca 0,5 procent per år. Sektorn som helhet beräknas uppfylla balanskravet samtliga prognosår.

Tabell 4.16 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, löpande priser

	2001	2002	2003	2004
Inkomster	489	519	529	547
Skatter	360	382	395	412
Statsbidrag ¹	82	88	83	83
<i>Skatter och statsbidrag, % av BNP</i>	<i>20,4</i>	<i>20,9</i>	<i>20,3</i>	<i>20,1</i>
Övrigt	48	49	51	52
Utgifter	487	511	527	546
Konsumtion	415	434	449	465
Volymförändring ²	1,9	0,7	0,5	0,5
Övrigt	73	76	78	81
Finansiellt sparande	2	8	2	1

¹ Statsbidrag redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens avgifter till det kommunala momssystemet.

² Årlig procentuell förändring av konsumtionsutgifter i fasta priser. År 2002 byter vårdhögskolorna huvudman från landstingskommunal till statlig sektor vilket påverkar konsumtionsutvecklingen i dessa sektorer. Den underliggande ökningen av kommunal konsumtion är ca 1,0 procent.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

4.6 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemet består av en fördelningsdel och en premiepensionsdel. Fördelningsdelen finansieras genom AP-fonderna, som fungerar som buffertfonder i det nya systemet. Vid sidan av AP-fonderna 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 Premiepensionsmyndigheten (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. Medel motsvarande premiepensionsrätten överförs 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 reducerade AP-fondernas finansiella sparande med 155 miljarder kronor 2001 till följd av överföringar till staten. Överföringar har tidigare skett med 45 miljarder kronor per år under 1999 och 2000. Enligt pensionsöverenskommelsen kommer ett slutligt

överföringsbelopp att bestämmas vid en kontrollstation 2004. När effekten av de hittillsvarande överföringarna är över beräknas sparandet i pensionssystemet, dvs. AP-fonderna och premiepensionssystemet, uppgå till 2,1 procent av BNP 2002. År 2003 stiger sparandet till 2,5 procent av BNP till följd av att staten övertar pensionsutgifter på 7 miljarder kronor. Mer än hela målet på ett överskott om 2 procent av BNP för de samlade offentliga finanserna kommer således att ligga i pensionssystemet och användas för att bygga upp pensionsfonderna.

Jämfört med budgetpropositionen för 2002 beräknas nu sparandet bli något lägre under perioden 2002–2004. Det beror dels på något lägre avgiftsinkomster, dels på lägre inkomster av räntor och utdelningar. AP-fondernas oväntat snabba byte från statsobligationer till aktier sänker direktavkastningen. Värdeförändringar påverkar inte det finansiella sparandet.

Tabell 4.17 Ålderspensionssystemet

Miljarder kronor

	2001	2002	2003	2004
Inkomster	199	201	212	224
Avgifter	157	159	166	174
Premiepensionsmedel	22	20	22	23
Räntor, utdelningar m.m.	20	22	25	28
Utgifter	301	153	154	163
Pensioner	144	151	152	161
Överföring till staten	155			
Övriga utgifter	2	2	2	2
Finansiellt sparande	-102	48	58	61
Procent av BNP	-4,7	2,1	2,5	2,5
AP-fonderna ¹	-126	25	33	34
Premiepensionsmyndigheten	24	23	25	27

¹ Med AP-fonderna avses fördelningsdelen av ålderspensionssystemet.

4.7 Den offentliga sektorns finanser

År 2001 uppgick, enligt nationalräkenskapernas redovisning, den offentliga sektorns finansiella sparande till 105 miljarder kronor eller 4,8 procent av BNP. Det höga sparandet förra året beror delvis på periodiseringar och tillfälligt höga skatteinkomster, som förstärkte det redovisade sparandet med 42 miljarder kronor.

Periodiseringseffekten uppkommer huvudsakligen till följd av variationer i bolagsvinster och reavinster. Skatten på dessa redovisas i nationalräkenskaperna med ett års eftersläpning. Den exceptionellt höga nivån av skatt på bolagsvinster och reavinster 2000 redovisas således 2001. Justerat för skatteperiodiseringen uppgick sparandet till 62 miljarder kronor eller 2,9 procent av BNP. Sparandet med periodiserade skatter avspeglar bättre den underliggande utvecklingen av de offentliga finanserna och ligger i linje med vad man kan vänta sig som resultat av den ekonomiska utvecklingen i kombination med skattesänkningar och andra reformer.

Tabell 4.18 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Korrigerat för skatteperiodisering, miljarder kronor

	2001	2002	2003	2004
Finansiellt sparande enligt NR/ENS95	105	41	44	45
Procent av BNP	4,8	1,8	1,8	1,8
Skatteperiodisering	-42	-6	5	3
Sparande med periodiserade skatter	62	35	48	48
Procent av BNP	2,9	1,6	2,0	1,9

Skatteinkomsterna som andel av BNP minskar kraftigt 2002. Det beror delvis på skattesänkningarna men framförallt på den stora periodiseringseffekten 2001. Utgifterna som andel av BNP är i det närmaste oförändrade.

Det finansiella sparandet beräknas uppgå till 41 miljarder kronor eller 1,8 procent av BNP. Det redovisade sparandet sjunker med 64 miljarder kronor. Med beaktande av skatteperiodiseringen minskar sparandet med 27 miljarder kronor. Denna underliggande nedgång motsvaras huvudsakligen av skattesänkningar.

År 2003 sjunker både inkomster och utgifter som andel av BNP, trots att en omläggning till beskattade garantipensioner medför att både skatter och utgifter stiger med 0,5 procent av BNP. Det finansiella sparandet beräknas uppgå till 1,8 procent av BNP. År 2004 fortsätter nedgången av inkomster och utgifter som andel av BNP. Den offentliga sektorns skatteinkomster väntas motsvara knappt 50 procent av BNP. Inkluderas den del av mervärdesskatten och tullarna som betalas till EU blir skattekvoten drygt 50 procent av BNP (se kapitel 5). Det finansiella sparandet beräknas till 1,8 procent av BNP.

Tabell 4.19 Den offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor

	2001	2002	2003	2004
Inkomster	1284	1265	1318	1370
procent av BNP	59,2	56,3	55,9	55,6
Skatter och avgifter ¹	1160	1139	1184	1231
procent av BNP	53,5	50,7	50,2	49,9
Kapitalinkomster	49	51	56	59
Övriga inkomster	74	76	77	80
Utgifter	1179	1224	1274	1326
procent av BNP	54,4	54,5	54,1	53,8
Utgifter exkl. räntor	1105	1156	1205	1255
procent av BNP	51,0	51,5	51,1	50,9
Ränteutgifter	74	68	70	71
procent av BNP	3,4	3,0	3,0	2,9
Finansiellt sparande	105	41	44	45
procent av BNP	4,8	1,8	1,8	1,8
Finansiell ställning				
Nettoskuld	-4	-47	-107	-155
procent av BNP	-0,2	-2,1	-4,5	-6,3
Konsoliderad bruttoskuld	1213	1191	1185	1192
procent av BNP	55,9	53,0	50,3	48,4

¹ Exkluderat skatt till EU.

Överskotten i den offentliga sektorn medför en stadig förbättring av den finansiella ställningen. Nettoskulden vändes förra året till en positiv förmögenhet. Denna förmögenhet växer i takt med de finansiella överskotten. Genom att överskotten från och med 2002 ligger i ålderspensionssystemet kommer förmögenheten att växa genom ackumulering av finansiella tillgångar både i fördelningssystemet (AP-fonderna) och i premiepensionssystemet (PPM).

Den konsoliderade bruttoskulden uppgick vid utgången av 2001 till 1 213 miljarder kronor eller 56 procent av BNP. Det innebär att skulden som andel av BNP steg förra året efter att ha minskat varje år sedan 1995. Ökningen är dock tillfällig och beror huvudsakligen på omfördelningen av AP-fondernas portföljer från statsobligationer till aktier, som inte elimineras i beräkningen av den konsoliderade skulden. Det underskott som uppstår i statens finansiella sparande innebär att skuldsidan i den offentliga sektorns balansräkning ökar 2004. Skuldökningen är dock inte större än att den konsoliderade bruttoskulden fortsätter att minska som andel av BNP.

Jämfört med budgetpropositionen har den offentliga sektorns finansiella sparande höjts med 6 miljarder kronor 2001. Det beror på att skatteinkomsterna blev högre än väntat, trots att den ekonomiska tillväxten reviderats ned. För perioden 2002–2004 beräknas det finansiella sparandet bli 6–12 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Det beror främst på lägre direktavkastning på AP-fondens placeringar, högre kommunala konsumtionsutgifter samt mindre skatteinkomster i slutet av prognosperioden.