

# 4

## Budgetpolitiska mål och statsbudgeten





## 4 Budgetpolitiska mål och statsbudgeten

I detta kapitel redovisas de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen för åren 2003–2004. I kapitlet redovisas även regeringens bedömning av utgiftstaken och den offentliga sektorns finansiella sparande för 2005 och 2006. Därefter redovisas centrala förutsättningar för budgetberäkningarna, såsom makroekonomiska antaganden, förslag till nya beslut samt tidigare fattade beslut med budgetmässiga konsekvenser.

Vidare redogörs översiktligt för statens, kommunsektorns och ålderspensionssystemets finanser. Beräkningarna för 2005 och 2006 baseras på gällande regler och konsekvensberäkningar av fattade eller aviserade beslut för åren 2003 och 2004. 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 dock i detta kapitel.

### 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 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 bruttonationalprodukten (BNP) i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Riksdagen fastställer tre år i förväg ett utgiftstak för staten vilket sätter en övre gräns för statens utgifter. Regeringen har tidigare lämnat förslag om utgiftstak och saldomål i den ekonomiska vårpropositionen. Med anledning av riksdagens beslut (förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274) kommer utgiftstak för det tredje året i stället att föreslås i budgetpropositionen.

Regeringen avsåg att i budgetpropositionen för 2003 lämna förslag om utgiftstak och saldomål för 2005. Emellertid ledde det parlamentariska läget efter valet till att beredningstiden för ställningstagandet avseende den långsiktiga budgetpolitiken blev för knapp. I stället aviserade regeringen sin avsikt att i förutvarande ekonomiska vårproposition återkomma med sin bedömning av utgiftstak och saldomål för såväl 2005 som 2006. Sådana bedömningar finns i avsnitt 4.1.1 och 4.1.2. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2004 återkomma med förslag om utgiftstak för 2005 och 2006.

Erfarenheterna av att sätta upp ett årligt mål för överskottet för den offentliga sektorn (saldomålet) tre år i förväg är inte entydigt goda. Överskottsmål som sträcker sig så långt fram i tiden är vanskligt att hantera eftersom det är svårt att göra träffsäkra konjunkturprognoser med en tidshorisont på 3–4 år. Regeringen avser därför att fortsättningsvis i budgetpropositionen föreslå ett preciserat mål för det offentliga sparandet enbart för det kommande budgetåret (se avsnitt 4.1.2). Det övergripande överskottsmålet på 2 procent av BNP över en konjunkturcykel ligger dock fast.

Regeringen har sedan 2002 lämnat förslag om en beräkning av utgiftstaket för den offentliga sektorn i budgetpropositionen. Nivån på utgifts-

taket för den offentliga sektorn är på sikt avgörande för skatteuttaget. Regeringen avser att lämna förslag om beräkning av utgiftstak för den offentliga sektorn för åren 2005 och 2006 i budgetpropositionen för 2004.

Utgiftstaket för staten omfattar utgifterna på statsbudgeten exklusive statsskuldräntor (utgiftsområde 1–25 samt 27), 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 anslagsbehållningar och anslagskredit ingår. Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeteringsmarginal. Denna utgör en buffert mot såväl makroekonomisk osäkerhet som den osäkerhet som finns beträffande myndigheternas utnyttjande av anslagsbehållningar.

Utgiftstaket för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen och främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Utgiftstaken kan bland annat 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 tydliggör behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden, förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll och medför 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 samtliga år. Under åren 1998–2002 var vissa utgiftsbegränsande åtgärder nödvändiga för att undvika överskridanden. I tabell 4.1 redovisas fastställda utgiftstak för åren 1999–2002 och utfallet för de takbegränsade utgifterna.

**Tabell 4.1 Utgiftstak för staten**

*Miljarder kronor*

	1999	2000	2001	2002
Utgiftstak för staten	753,0	765,0	791,0	812,0
Takbegränsade utgifter (utfall)	751,5	760,0	786,3	811,6

Riksdagen har beslutat att de offentliga finanserna skall visa ett samlat överskott på 2 procent

av BNP över en konjunkturcykel. 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*

	1999	2000	2001	2002
Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande	0,5	2,0	2,5	2,0
Utfall	1,3	3,4	4,6	1,1

Målen för den offentliga sektorns finansiella sparande överträffades med god marginal 1999–2001. En förklaring till det gynnsamma utfallet är att den svenska ekonomins potentiella har produktionsnivå ökat. Därmed kunde BNP-tillväxten öka utan att det hotade inflationsmålet. Dessutom har skatteintäkterna blivit högre än vad som förväntades när målen sattes upp.

Enligt budgetpropositionen för 2002 och riksdagens beslut uppgick målet till 2,0 procent av BNP för 2002. Om konjunkturen skulle utvecklas sämre än väntat 2002 skulle dock, enligt vad som anfördes i budgetpropositionen en motsvarande försämring av det finansiella sparandet accepteras så att de automatiska stabilisatorerna kunde verka. Jämfört med vad som förväntades i budgetpropositionen för 2002 blev BNP-tillväxten ca 0,5 procentenheter lägre. År 2002 uppgick överskottet för den offentliga sektorns finanser preliminärt till ca 25 miljarder kronor eller till 1,1 procent av BNP, vilket var lägre än målet på 2,0 procent. Även om avvikelsen i ekonomisk tillväxt var måttlig jämfört med antagandena i budgetpropositionen för 2002 så gör den allmänna konjunkturutvecklingen och den osäkerhet som rådde under 2002, att avvikelsen i finansiellt sparande bedöms vara förenlig med det av riksdagen beslutade överskottsmålet för 2002.

Erfarenheterna av de övergripande budgetpolitiska målen är goda. Under perioden 1997–2002 har utrymme skapats för utgiftsreformer och skattesänkningar samtidigt som den offentliga sektorns nettoskuld har kunnat minska.

**Tabell 4.3 Av riksdagen beslutade budgetpolitiska mål**

	2003	2004
Utgiftstak för staten, miljarder kronor	819	853
Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP	2,0	2,0

De utgiftstak för staten och de årsvisa mål för den offentliga sektorns finansiella sparande som riksdagen har fastställt för åren 2003–2004 redovisas i tabell 4.3.

Budgeteringsmarginalerna för åren 1998–2002 har varit små. Till följd av fortsatt ökande utgifter inom främst ohälsområdet riskerar utgiftstaken 2003 och 2004 att överskridas om inte åtgärder vidtas. Regeringen föreslår därför i denna proposition att besparingar och utgiftsbegränsningar med en total utgiftseffekt på ca 5 respektive ca 11 miljarder kronor genomförs inom främst ohälsområdet åren 2003 och 2004 (se avsnitt 4.3). Efter dessa åtgärder beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 0,4 miljarder kronor 2003 och till 1,1 miljarder kronor 2004.

Mot bakgrund av bl.a. den stora osäkerhet som råder om såväl utvecklingen inom ohälsområdet som konjunkturläget kommer regeringen att följa utgiftsutvecklingen under åren 2003–2004 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 offentliga sektorns finansiella sparande beräknas bli lägre än 2 procent under åren 2003–2004. I denna beräkning har hänsyn tagits till de förslag till beslut om utgifter och inkomster som föreslås i denna proposition och till aviserade besparingar. I tabell 4.4 redovisas beräkningarna av överskottet i de offentliga finanserna och budgeteringsmarginalen för respektive år.

**Tabell 4.4** Den offentliga sektorns finansiella sparande samt budgeteringsmarginalen

Procent av BNP/Miljarder kronor

	2003	2004
Den offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP	0,4	1,0
Budgeteringsmarginal, miljarder kronor	0,4	1,1

Överskottet i de offentliga finanserna har försämrats jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2003. I budgetpropositionen angavs att även ett lägre överskott än 2 procent kan accepteras för innevarande år om konjunkturen skulle bli sämre än väntat. Jämfört med budgetpropositionen har tillväxten för 2003 reviderats ned med mer än 1 procentenhet. För 2003 och 2004 förutses BNP ligga kvar på en

nivå som understiger ekonomins potentiella produktionsnivå. Med beaktande av detta och av periodiseringen av skatteinkomsterna, bedöms det underliggande strukturella överskottet uppgå till 1,4 procent av BNP i år och till 1,7 procent nästa år. De besparingsåtgärder som vidtas i denna proposition syftar dels till att undvika ett överskridande av utgiftstaken, dels till att säkerställa ett överskott på 2 procent av BNP över en konjunkturcykel.

#### 4.1.1 Utgiftstak för staten

**Regeringens förslag:** På grund av högre omslutning i det kommunala utjämningsystemet höjs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 822 miljarder kronor 2003 och till 856 miljarder kronor 2004.

**Skälen för regeringens förslag:** Betydande förändringar i förutsättningarna efter att ett utgiftstak fastställts, kan föranleda tekniska justeringar av taket. Riksdagen beslöt under 2002 om en teknisk justering av utgiftstaket för åren 2002–2004. Utgiftstaken för 2003 och 2004 fastställdes till 819 respektive 853 miljarder kronor. 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.

Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2003 blir omslutningen i det kommunala utjämningsystemet 2,5 miljarder kronor högre 2003. Höjningen av det statliga utjämningsbidraget till kommuner och landsting under innevarande år motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för 2003. Motsvarande tekniska justeringar har även gjorts tidigare i samband med att omslutningen i utjämningsystemet har ökat. Den tekniska justeringen innebär en uppräkning med drygt 2,5 miljarder kronor innevarande år. Även 2004 beräknas utjämningsbidraget höjas med drygt 2,5 miljarder kronor. Regeringen föreslår en beräkningsteknisk justering av utgiftstaket under dessa år med motsvarande belopp. I enlighet med tidigare praxis avrundas utgiftstaket till hela miljarder kronor. Regeringen föreslår därför att utgiftstaket höjs

från 819 till 822 miljarder kronor 2003 och från 853 till 856 miljarder kronor 2004.

I budgetpropositionen för 2003 aviserade regeringen att den skulle återkomma med bedömning av lämpligt utgiftstak för 2005 och 2006. Utgångspunkterna för den beräkning av utgiftstaken för 2005 och 2006 som här presenteras har bl.a. varit följande:

Utgiftstaket har sedan 2001 satts på nivåer som innebär att taket i stort sett är oförändrat som andel av BNP vid en trendmässig BNP-tillväxt på 2 procent per år. Den låga tillväxten i år innebär att utgiftstaket ökar något som andel av BNP. Nästa år bedöms tillväxttakten öka till över 2 procent, vilket medför att utgiftstaket minskar något som andel av BNP.

En utgångspunkt för regeringens överväganden om utgiftstaken 2005 och 2006 är att utgifterna bör hållas tillbaka för att målet om ett överskott på 2 procent skall kunna upprätthållas. Beräkningar av den offentliga sektorns utgifter visar också att den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning kommer att leda till en växande utgiftskvot efter 2010. Utgifterna bör därför hållas tillbaka under innevarande decennium för att undvika utgiftsbesparingar när det demografiska utgiftstrycket ökar. Detta bör avspeglas när nivån för de statliga utgiftstaken bestäms.

Den senaste tidens ekonomiska utveckling understryker behovet av en säkerhetsmarginal vars syfte är att hantera de osäkerheter i utgiftsutvecklingen som följer av den makroekonomiska utvecklingen. En sådan säkerhetsmarginal skall användas för att hantera osäkerheter i utgiftsutvecklingen och skall inte användas för planerade utgiftsökningar. De statliga utgifterna påverkas av den makroekonomiska utvecklingen främst genom utgifter för arbetsmarknadspolitiken och utgifter som följer av prisutvecklingen. Genom en säkerhetsmarginal kan de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut på utgiftssidan utan att utgiftstaket riskerar att överskridas.

Till detta bör det också finnas en viss begränsad osäkerhetsmarginal för andra typer av osäkerheter (fel i prognosmodeller m.m.).

Risken för att utgifterna skall hota att överskrida utgiftstaket skulle kunna reduceras om utgiftstaket och budgeteringsmarginalen sattes på en tillräckligt hög nivå. Å andra sidan skulle en större budgeteringsmarginal kunna leda till att utgiftstaket blir en mjukare budgetrestriktion med mindre styrande effekt på utgiftsutvecklingen. Regeringen avser att återkomma med riktlinjer för säkerhetsmarginalens storlek.

Om utgiftstaken rent beräkningstekniskt är oförändrade som andel av BNP och tillväxten ligger på en trendmässig nivå skulle utgiftstaket för 2005 bli cirka 890 miljarder kronor och för 2006 cirka 927 miljarder kronor. Detta innebär att utgiftstaket växer med 34 miljarder kronor 2005 och med ytterligare 37 miljarder kronor 2006 eller med ca 1,8 procent i fasta priser per år. Under perioden 1997–2006 beräknas utgiftstakets andel av BNP minska från 39,8 procent till 33,4 procent när tidigare tekniska justeringar beaktas.

**Tabell 4.5 Utgiftstak för staten, beräkningstekniskt utgiftstak för 2005–2006**

*Miljarder kronor*

	2002	2003	2004	2005	2006
Utgiftstak för staten	812	822	856	890	927
Procent av BNP	34,7	33,9	33,8	33,6	33,4
Procent av BNP efter tekniska justeringar <sup>1</sup>	33,9	33,9	33,8	33,6	33,4

<sup>1</sup> För att skapa jämförbarhet över tiden har korrigeringar av utgiftstaket för 2002 gjorts för de tekniska justeringar som tidigare beslutats om för åren 2003–2004. Det korrigerade utgiftstaket uppgår till 793 miljarder kronor för år 2002 och till 823 miljarder kronor 2003.

Under åren 2004–2006 bedöms det finnas outnyttjade resurser i svensk ekonomi. BNP-tillväxten kan därför under dessa år överstiga den trendmässiga tillväxten på 2 procent per år. Den höga BNP-tillväxten innebär samtidigt att utgiftstaket som andel av BNP minskar något.

#### 4.1.2 Överskott i den offentliga sektorns finanser

I 1997 års ekonomiska vårproposition precisades första gången målet för överskottet i de offentliga finanserna till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Samtidigt föreslogs en successiv upptrappning av överskottet så att 2 procent skulle nås 2001. I budgetpropositionen för 1999 föreslogs att målet skulle nås redan 2000.

Finanspolitikens främsta uppgift är att upprätthålla ett stabilt överskott i de offentliga finanserna på medellång sikt för att skapa goda förutsättningar att möta de framtida demografiska påfrestningarna på de offentliga finanserna. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken vilar på penningpolitiken genom Riksbankens inflationsmål. Även finanspolitiken har dock betydelse för efterfrågan i ekonomin på kort sikt och påverkar därmed förutsättningarna för penningpolitiken.

Allmänt sett gäller att de offentliga finanserna försvagas i en nedåtgående konjunktur. En låg ekonomisk tillväxt medför att skattebaserna och därmed de offentliga inkomsterna utvecklas svagt. Samtidigt som skatteinkomsterna blir lägre tenderar utgifterna att bli högre genom ökade kostnader för arbetslöshetsersättningen. En försvagning av de offentliga finanserna innebär att lågkonjunktorens effekter på hushållens inkomster dämpas. Efterfrågan på varor och tjänster kan hållas uppe. Det omvända gäller i en högkonjunktur. Det finns således automatiskt verkande faktorer i den offentliga ekonomin som bidrar till att dämpa konjunktursvängningarna.

Saldomålet innebär att överskottet i de offentliga finanserna skall uppgå till 2 procent av

BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottet kan därför tillåtas variera mellan enskilda år i takt med konjunkturen. Ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent för varje enskilt år, oberoende av konjunkturläget, skulle förstärka konjunktursvängningarna.

För att minska risken att finanspolitiken ges en konjunkturförstärkande snarare än en konjunkturdämpande inriktning bör konjunkturvärderingarnas effekter på de offentliga finanserna beaktas vid beslut om överskottets nivå för enskilda år. Även andra tillfälliga variationer i de offentliga inkomsterna och utgifterna bör beaktas. Det gäller i första hand förskjutningar i inbetalningarna av skatter och avgifter, som i vissa fall registreras med ett års eftersläpning i nationalräkenskaperna. Genom att justera det redovisade överskottet för sådana faktorer kan ett underliggande, strukturellt, överskott beräknas.

Med utgångspunkt i det övergripande målet om ett överskott på 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel har regeringen sedan 1997 föreslagit riksdagen ett mål för överskottet tre år i förväg. Erfarenheterna är att detta har varit svårt att hantera eftersom det är svårt att göra träffsäkra prognoser för konjunkturutvecklingen på 3–4 års sikt. Regeringen avser därför att fortsättningsvis föreslå ett preciserat mål för det offentliga sparandet enbart för det kommande budgetåret.

Målet för nästkommande budgetår skall bestämmas med hänsyn till såväl resursutnyttjandet i ekonomin som det övergripande överskottsmålet. Vid utvärderingen av måluppfyllelsen beaktas eventuella revideringar av konjunkturprognosen jämfört med beslutstillfället.

Tabell 4.6 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Milljarder kronor

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Redovisat sparande</b>	<b>76</b>	<b>103</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>37</b>	<b>59</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>3,4</i>	<i>4,6</i>	<i>1,1</i>	<i>0,4</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>2,1</i>
Justering för skatteperiodisering m.m.	22	-48	-18	2	2	4	3
Justering för konjunkturläge	-6	8	12	23	17	8	0
<b>Strukturellt sparande</b>	<b>92</b>	<b>64</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>49</b>	<b>61</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>4,2</i>	<i>2,8</i>	<i>0,8</i>	<i>1,4</i>	<i>1,7</i>	<i>1,9</i>	<i>2,2</i>
<i>Produktionsgap, procent</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,7</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>

Om det strukturella överskottet i utgångsläget avviker markant från 2 procent av BNP kan en anpassning behöva ske gradvis så att den finanspolitiska åtstramningen eller stimulansen inte blir alltför stark. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2004 med en precisering av överskottsmalet för 2004.

I tabell 4.6 redovisas överskottet i de offentliga finanserna åren 2000–2006. Periodiserings-effekterna i skatteuppbörden var betydande under 2001 till följd av eftersläpningar i uppbörden av framför allt kapitalinkomstskatter. Medan det redovisade sparandet fortsatte att öka mellan 2000 och 2001, minskade det strukturella sparandet till ca 3 procent av BNP.

Skattesänkningar och andra reformer bidrog till att det strukturella överskottet fortsatte att minska mellan 2001 och 2002. Därtill kommer att kommunsektorns utgifter ökade kraftigt. Det strukturella överskottet beräknas därför 2002 ha uppgått till knappt 1 procent av BNP.

För att klara utgiftstaket och säkerställa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, föreslås i denna proposition ett antal budgetförstärkande åtgärder. En alltför snabb åtstramning av finanspolitiken kan emellertid påverka den ekonomiska återhämtningen negativt. Förstärkningen av de offentliga finanserna genomförs därför gradvis. I år förutses överskottet uppgå till 0,4 procent av BNP. Produktionsgapet bedöms emellertid vara relativt stort och justeringen för konjunkturläget beräknas motsvara ca 23 miljarder kronor. Det strukturella saldot beräknas därför uppgå till 1,4 procent av BNP. Sammantaget medför de nu föreslagna budgetförstärkningarna att det redovisade överskottet 2006 uppgår till ca 2 procent av BNP samtidigt som BNP-gapet är slutet. Mot denna bakgrund bedöms de beräknade överskotten t.o.m. 2006 vara förenliga med målet om ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Efter de åtgärder som föreslås i denna proposition beräknas det genomsnittliga överskottet bli 2,0 procent under perioden 2000–2006.

## 4.2 Makroekonomiska förutsättningar

De offentliga finanserna påverkas i hög grad av hur ekonomin utvecklas i Sverige och i omvärlden. 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 arbetslöshetsersättningar 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 ca 17 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.

De statliga utgifterna är känsliga för förändringar av arbetslöshet och priser. En höjning av den öppna arbetslösheten med en tiondels procentenhet ökar utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen med ca 0,5 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 drygt 5 miljarder kronor. Den fulla effekten av förändrade priser och löner inträffar med två års eftersläpning.

I tabell 4.7 redovisas de centrala makroekonomiska förutsättningarna för budgetberäkningarna. Dessa förutsättningar finns i sin helhet återgivna i *bilaga 1* Svensk ekonomi.

Nationalräkenskapernas preliminära utfall visar att BNP-tillväxten 2002 uppgick till 1,9 procent. I år väntas BNP-tillväxten minska till 1,4 procent, vilket är väsentligt lägre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2003. Nedrevideringen beror bl.a. på en mer dämpad utveckling av den inhemska efterfrågan. Hushållens konsumtionsutgifter ökade förra året med endast 1,3 procent, trots en god inkomstutveckling. I år bedöms konsumtionsutgifterna öka till 1,9 procent, vilket är 0,7 procentenheter lägre än prognosen i budgetpropositionen.

Trots att BNP-tillväxten väntas bli betydligt lägre än tidigare har prognosen för BNP-nivån 2003 reviderats upp med ca 60 miljarder kronor.



Förklaringen är att nationalräkenskaperna på grund av ny information och vissa definitionsförändringar reviderat utfallet för perioden 1993–2001. Nivån på BNP 2001 höjdes med 93 miljarder kronor. Av höjningen förklaras ca 45 miljarder kronor av definitionsförändringar.

Tillfälligt höga el- och oljepriser har drivit upp inflationen under vintern, vilket medför högre prisbasbelopp 2004 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Högre prisbasbelopp ökar transfereringsutgifterna. År 2004 väntas inflationen minska. Lönesumman väntas i år bli betydligt lägre än vad som antogs i budgetpropositionen till följd av färre arbetade timmar.

**Tabell 4.7 Makroekonomiska förutsättningar**

Prognoser från budgetpropositionen för 2003 anges inom parentes

	2002	2003	2004	2005	2006
BNP <sup>1</sup>	1,9 (2,1)	1,4 (2,5)	2,4 (2,5)	2,6	2,5
BNP mdkr <sup>2</sup>	2340 (2249)	2426 (2366)	2532 (2484)	2652	2773
BNI enligt ENS95 mdkr <sup>2</sup>	2319 (2217)	2416 (2339)	2519 (2460)	2640	2764
Inflation enligt KPI <sup>3,4</sup>	2,4 (2,3)	2,4 (2,3)	1,8 (2,1)	2,4	2,1
Prisbasbelopp tkr	37,9 (37,9)	38,6 (38,6)	39,6 (39,5)	40,3	41,2
Inkomstindex <sup>5</sup>	106,2 (106,2)	111,8 (111,8)	116,6 (115,9)	119,1	124,1
Hushållens konsumtionsutgifter <sup>1</sup>	1,3 (2,0)	1,9 (2,6)	2,2 (2,5)	2,3	2,4
Öppen arbetslöshet <sup>6</sup>	4,0 (3,9)	4,5 (3,8)	4,3 (3,8)	4,0	3,8
Arbetsmarknads-politiska program <sup>6</sup>	2,6 (2,6)	2,2 (2,2)	2,0 (2,0)	1,7	1,7
Arbetade timmar i lönesumman <sup>4,7</sup>	-0,9 (-0,5)	-0,4 (0,5)	0,5 (0,6)	0,7	0,6
Timlön <sup>4</sup>	4,0 (3,7)	3,5 (3,5)	3,5 (3,5)	3,5	3,5
Utbetald lönesumma <sup>4</sup>	3,9 (3,7)	3,2 (4,0)	4,1 (4,2)	4,4	4,3
Ränta statsobligation 5 år <sup>3</sup>	5,0 (5,1)	4,4 (5,1)	4,9 (5,1)	5,3	5,3
Ränta statskuldsväxel 6 månader <sup>3</sup>	4,1 (4,4)	3,5 (4,7)	4,0 (4,7)	4,8	4,9

<sup>1</sup> Årlig procentuell volymförändring.

<sup>2</sup> Löpande priser.

<sup>3</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>4</sup> Årlig procentuell förändring.

<sup>5</sup> Inkomstindexet visar den reala förändringen av genomsnittliga pensionsgrundande inkomster och inkomster över intjänandetaket för de tre senaste åren multiplicerat med förändringen i KPI för det senaste året. Inkomstindex 1999=100.

<sup>6</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>7</sup> Arbetade timmar i lönesumman skiljer sig definitionsmässigt från totalt arbetade timmar, bl.a. till följd av att egenföretagare inte ingår i lönesumman.

Inkomstindex har justerats upp 2004 till följd av högre genomsnittliga pensionsgrundande inkomster, vilket höjer utgifterna för ålderspensioner jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

Den öppna arbetslösheten beräknas i år uppgå till 4,5 procent av arbetskraften, vilket är 0,7 procentenheter högre än vad som antogs i budgetpropositionen. Därefter väntas arbetslösheten minska för att 2006 uppgå till 3,8 procent.

Räntenivån har reviderats ned jämfört med bedömningen i budgetpropositionen, vilket medför lägre utgifter för bl.a. studiemedelsräntor och statskuld räntor.

### 4.3 Politiska prioriteringar

Under de senaste åren har en rad reformer för ökad tillväxt och rättvisa beslutats eller föreslagits för åren 2003 och 2004. Det försämrade ekonomiska läget och den fortsatt oroande utvecklingen inom ohälsområdet innebär ett ansträngt statsfinansiellt läge. Vissa av de tidigare aviserade reformerna föreslås därför senareläggas i denna proposition. De budgetpolitiska målen ligger fast.

Inriktningen i 2003 års ekonomiska vårproposition är att presentera åtgärdsförslag för 2003 och 2004 så att de budgetpolitiska målen kan nås. Åtgärdsförslagen fokuserar i första hand på att bryta utgiftsutvecklingen inom ohälsområdet. Därutöver krävs ytterligare besparingar för att säkerställa att utgiftstaken klaras. Förslagen på såväl arbetsmarknads- som ohälsområdet motiveras också av behovet av att öka den långsiktigt hållbara sysselsättningsnivån.

I redovisningen beaktas de besparingar som föreslås i denna proposition och som påverkar utgifterna för åren 2003–2006, samt vissa tillkommande satsningar. Därutöver redovisas i detta avsnitt översiktligt de satsningar samt förslag till finansiering som tidigare beslutats eller aviserats och som ligger fast. I tabell 4.8 redovisas såväl budgeteffekterna för de offentliga finanserna som effekterna på de takbegränsade utgifterna av nu föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar med ikraftträdande 2003 eller 2004. I tabellen redovisas även budgeteffekterna för åren 2005 och 2006 av de nu föreslagna eller aviserade förändringarna. Dessa budgeteffekter har beaktats i den

konsekvensberäkning av utgifterna per utgiftsområde fram till 2006 som presenteras i avsnitt 6.2. Konsekvensberäkningen utgår från ett rent beräkningstekniskt antagande om att politiken och regelsystemen är oförändrade efter 2004. Undantag görs för den vårdatsning som följer av försvarsomställningen och som beräkningstekniskt antas kvarstå efter 2004. Den tidigare aviserade satsningen på skolan antas i konsekvensberäkningen också fortgå i enlighet med vad regeringen tidigare aviserat. Den beräkningsteknik som används innebär att andra kommande satsningar med ikraftträdande efter 2004 inte har beaktats i kalkylerna. Detta gäller bl.a. de tidigare aviserade reformer som nu föreslås senareläggas och de satsningar som Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet har träffat överenskommelse om i programmet Hundratjugoen punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige. Eventuellt tillkommande finansiering av dessa eller andra satsningar har inte heller beaktats i kalkylerna.

Utgiftsläget är mycket ansträngt åren 2003 och 2004 och utgiftsbegränsande åtgärder krävs för att utgiftstaken skall klaras. Under de närmaste åren prioriteras vård, skola och omsorg. För att detta skall bli möjligt måste utrymmet för statliga konsumtionsökningar och bidrag till andra verksamheter begränsas. Regeringen föreslår därför i denna proposition att besparingar och utgiftsbegränsningar med en total utgiftseffekt på ca 5 respektive ca 11 miljarder kronor genomförs 2003 och 2004. Regeringens förslag innebär vidare mer resurser innevarande år till några få områden på budgetens utgiftssida. Det gäller framför allt kriminalvården. Från statsbudgetens inkomstsida tillförs kommunerna därtill ett betydande resurstillskott 2004. Samtliga åtgärder ingår i den inkomstberäkning och i den bedömning av utgifter per utgiftsområde för 2004–2006 som redovisas i kapitel 5 respektive 6.

#### *Åtgärder för att bryta ohälsoutvecklingen*

De senaste åren har kostnaderna för sjukskrivning och förtidspension ökat kraftigt. Mot bakgrund av bland annat kostnadsutvecklingen inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp finns en risk för att utgiftstaken 2003 och 2004 överskrids samtidigt som det blir svårt att klara överskottsålet för den offentliga sektorns finanser. I budgetpropositionen för 2003 förutsattes att utgiftsut-

vecklingen inom utgiftsområdet skulle brytas och att antalet sjukpenningdagar 2003 skulle minska med 10 procent jämfört med 2002 och med ytterligare 5 procent 2004. Det finns tydliga tecken på ett trendbrott. Under perioden oktober 2002 – januari 2003 minskade antalet sjukpenningdagar med 0,8 procent jämfört med motsvarande period ett år tidigare. Nedgången är dock än så länge inte tillräcklig för att prognosen i budgetpropositionen skall uppfyllas. Regeringen har föreslagit ett antal åtgärder för att vända utvecklingen:

I en särproposition (prop. 2002/03:89) har regeringen redovisat förslag om förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet. Precisionen vid sjukskrivning skall öka genom att deltidssjukskrivning stimuleras, avstämningsmöten med den försäkrade och med berörda parter skall genomföras, beslutsunderlagen skall förbättras, utbildningen i försäkringsmedicin skall förstärkas och försäkringsläkarna skall bli fler och ges en förändrad roll. Rehabiliteringsutredning från arbetsgivaren görs obligatorisk och tiden med vilande sjuk- eller aktivitetsersättning förlängs från ett till två år. Försäkringskassorna skall senast ett år efter sjukanmälan ha utrett om det finns förutsättning att bevilja sjukersättning eller aktivitetsersättning. Regeringen bedömer att förslagen i propositionen kommer att innebära en minskad sjukfrånvaro som motsvarar en utgiftsminskning på 3,5–4,0 miljarder kronor 2004 då förslagen bedöms få full effekt.

Den sjukpenninggrundande inkomsten föreslås minskas med 3 procent vid beräkning av sjukpenning. Detta minskar utgifterna med ca 1 140 miljoner kronor per år. Övriga ersättningar som beräknas utifrån den sjukpenninggrundande inkomsten berörs inte av förslaget.

Vidare föreslår regeringen i denna proposition att sjukpenningen inte skall överstiga ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen om den sjukskrivne är arbetslös och uppbär arbetslöshetsersättning. Detta minskar utgifterna med ca 600 miljoner kronor per år.

Sjuklöneperioden föreslås förlängas för samtliga arbetsgivare från 14 till 21 dagar. Detta minskar utgifterna med ca 1 600 miljoner kronor per år. Ett högkostnadsskydd för små arbetsgivare föreslås också vilket beräknas öka utgifterna med i storleksordningen 250 miljoner kronor per år.

Slutligen skjuts den tidigare aviserade höjningen av taket för ersättning från sjukförsäkringen upp, vilket innebär att utgifterna blir ca 2 miljarder kronor lägre än tidigare aviserats.

Sammantaget beräknas utgifterna för utgiftsområdet 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp minska med 2,5 miljarder kronor 2003 och 5 miljarder kronor 2004 till följd av de nu föreslagna åtgärderna. Med beaktande av den redan observerande nedgången av antalet sjukpenningdagar och de föreslagna åtgärderna bedömer regeringen att antalet sjukpenningdagar (netto) 2003 minskar med ca 9 procent jämfört med 2002. Antalet sjukpenningdagar 2004 beräknas minska med ca 18 procent jämfört med 2002.

Rensat för effekten av förlängningen av sjuklöneperioden från 14 till 21 dagar uppgår den nu beräknade minskningen av antalet sjukdagar 2003 jämfört med 2002 till 7 procent. Motsvarande underliggande minskning av antalet sjukdagar mellan 2002 och 2004 uppgår till 15 procent, vilket är lika med den minskning av antalet sjukdagar t.o.m. 2004 som antogs i budgetpropositionen för 2003.

*Övriga föreslagna utgifts- och inkomstförändringar*  
Inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd föreslår regeringen att tidigare aviserade reformer inom Samarbete med Central- och Östeuropa minskas med 117 miljoner kronor fr.o.m. 2004.

Den aviserade höjningen av inkomsttaket i föräldraförsäkringen från 7,5 till 10 prisbasbelopp skjuts upp. Jämfört med den tidigare beräkningen i budgetpropositionen för 2003 innebär det en minskning med 865 miljoner kronor 2004 inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Enligt lagen om allmän försäkring har föräldrar rätt till tillfällig föräldrapenning under en dag per barn och är i samband med besök i barnets skola eller i fritidshem (kontaktdagar). Nu föreslås att kontaktdagarna tas bort fr.o.m. den 1 juli 2003. Besparingen beräknas uppgå till 75 miljoner kronor innevarande år och till 300 miljoner kronor fr.o.m. 2004.

Inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad fortsätter arbetet med att säkerställa effekterna av regelförändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen avser att vidta en rad åtgärder i syfte att effektivisera tillämpningen och tillsynen av regelverket som gäller för arbetssökande med rätt till arbetslöshetsersättning. Regeringen avser

också att vidta åtgärder i syfte att begränsa utgifterna för deltidsarbetslöshet. Styrningen av arbetsmarknadspolitiken skall förbättras, skillnader i resultat mellan Arbetsmarknadsverkets olika regioner skall följas upp på ett bättre sätt, den nya inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen börjar sin verksamhet, insatser riktade mot invandrare och långtidsarbetslösa genomförs och arbetsförmedlingarnas arbete med individuella handlingsplaner skall utvärderas. Åtgärderna beräknas sammantaget leda till en besparing på 1 550 miljoner kronor från 2004. Regeringen kommer noga att följa utvecklingen och vid behov vidta ytterligare åtgärder inom ramen för gällande lagstiftning.

Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande är sedan årsskiftet ett medel i kommunernas uppsökande verksamhet för att stimulera till studier på grundskole- och gymnasienivå. Anslaget föreslås minska med 700 miljoner kronor 2004. Denna besparing inom utgiftsområde 15 Studiestöd innebär att varje kommun får en mindre kvot för vuxenstudier med rekryteringsbidrag. Regeringen föreslår också att studerande med fullständig gymnasieutbildning inte längre skall kunna erhålla det prioriterade studiebidraget (82 procent av det totala studiemedelsbeloppet) för repetitions- och kompletteringsstudier på gymnasial nivå.

Inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning föreslår regeringen i denna proposition att högsta avgiften inom maxtaxan för barnomsorgen höjs från och med 2004 (se avsnitt 6.5). Maxtaxan är konstruerad så att statsbidrag skall lämnas till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift (maxtaxa) inom barnomsorgen. De höjda avgifterna innebär en möjlighet till ökade avgiftsinkomster för kommunerna. Regeringen avser därmed att sänka det statsbidrag som lämnas till kommunerna som tillämpar maxtaxa med 240 miljoner kronor per år fr.o.m. 2004. Regeringen föreslår vidare inom utgiftsområdet en utgiftsminskning om 60 miljoner kronor inom högskola och forskning fr.o.m. 2004.

Besparingarna inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppgår till 92 miljoner kronor 2004 och innefattar bland annat att den tidigare aviserade reformen om införande av fri entré på vissa statliga museer senareläggs.

Inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård föreslås en lägre ambitionshöjning än

tidigare aviserats. Resurserna för marksanering minskas med 150 miljoner kronor 2003 och med 225 miljoner kronor 2004 i förhållande till tidigare aviserade nivåer. Därtill minskas beräknade resurser till stöd för klimatinvesteringar med 60 miljoner kronor 2004. Slutligen dras medlen till information om klimatfrågor ned med 30 miljoner kronor 2004.

Inom utgiftsområde 21 Energi avser regeringen att återkomma i budgetpropositionen för 2004 beträffande den fortsatta finansieringen av åtgärderna i 2002 års energipolitiska beslut.

Inom utgiftsområde 22 Kommunikationer föreslår regeringen att en neddragning görs på 500 miljoner kronor 2003 och på 1 miljard kronor 2004. Av den totala besparingen på 1,5 miljarder kronor utgör området järnvägar 275 miljoner kronor. Som en konsekvens av neddragningarna kommer byggstarten av Citytunneln i Malmö att behöva skjutas upp och påbörjas tidigast 2005.

Inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar minskas anslaget för återföring av skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel med 184 miljoner kronor 2003 och med 179 miljoner kronor 2004. Utgiftseffekten av anslagssänkningen är dock mindre på grund av att återföringen av skatt redan tidigare försenats i förhållande till hur anslaget budgeterats. Däremot tillförs anslaget 43:5 *Arealersättning och djurbidrag m.m.* som används för att betala ut obligatoriska EU-stöd som helt finansieras via EU-budgeten, 150 miljoner kronor för 2005 och 250 miljoner kronor för 2006 som en följd av ett tidigare fattat beslut om ett nytt EU-bidrag.

Under 2003 sparas 15 miljoner kronor på Nutek respektive rymdverksamheten inom utgiftsområde 24 Näringsliv. Därutöver minskas exportfrämjande verksamhet med 30 miljoner kronor samt näringslivsutveckling i Östersjöregionen med 50 miljoner kronor. För 2004 föreslås en besparing med 75 miljoner kronor på exportfrämjande verksamhet.

För att förstärka kommunernas ekonomi har det statliga fasta beloppet i inkomstskatten om 200 kronor per skattskyldig under några år utgjort en kommunal inkomstskatt. Vidare har kommuner och landsting erhållit ett tillfälligt sysselsättningsstöd i form av en kreditering på deras skattekonto. Kommuner och landsting har haft en period bakom sig med god inkomstutveckling. Den svaga konjunkturen i svensk ekonomi påverkar dock kommunerna. Inkomstut-

vecklingen är nu svagare och det är nödvändigt att både stärka ekonomin och begränsa kostnadsutvecklingen i kommuner och landsting på kort sikt.

För att begränsa kostnadsutvecklingen i den kommunala sektorn föreslås att det tillfälliga s.k. generella sysselsättningsstödet för innevarande år utökas med 300 miljoner kronor. Härigenom försvagas statsbudgetens inkomstsida för 2003 med 300 miljoner kronor i förhållande till budgetpropositionen för 2003. Därtill kommer att prognosen avseende det sedan tidigare beslutade stödet för 2003 justerats upp med 440 miljoner kronor. Sammantaget försvagas därför statsbudgeten för 2003 med 740 miljoner kronor i förhållande till budgetpropositionen för 2003. Vidare föreslås att ett generellt sysselsättningsstöd ges även för 2004 med totalt 3 miljarder kronor. Den s.k. 200-kronan föreslås dessutom utgöra kommunal skatt ytterligare ett år. Sammantaget innebär det en försvagning av statsbudgeten för 2004 med totalt 4,3 miljarder kronor. Kommunsektorns finanser förstärks i motsvarande mån.

För att åstadkomma en administrativ förenkling föreslår regeringen på tilläggsbudget att stödet till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA) på samma sätt som för anställningsstöd lämnas i form av en kreditering på arbetsgivarens skattekonto. Genom förändringen minskar skatteinkomsterna på statsbudgeten med 785 miljoner kronor. Samtidigt minskar utgifterna på statsbudgeten med motsvarande belopp.

Många långtidssjukskrivna har ett arbete de inte kan återgå till. För att underlätta för dessa personer att återinträda i reguljär sysselsättning inrättas en temporär form av anställningsstöd, som innebär en tidsbegränsad subvention av lönen för de långtidssjukskrivna som får en anställning hos en annan arbetsgivare. Stödet skall gälla de långtidssjukskrivna vars arbetsgivares rehabiliteringsansvar har överförts till Försäkringskassan. Arbetsmarknadsstyrelsen kommer att få i uppdrag att administrera stödet som beräknas omfatta i genomsnitt 3 000 personer. Stödet medför en försvagning av budgetens inkomstsida med 200 miljoner kronor 2003 och med 600 miljoner kronor 2004.

Totalt innebär de här föreslagna åtgärderna att statsbudgetens inkomster minskar med 1,3 miljarder kronor 2003 och med närmare 6 miljarder kronor 2004 i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen för 2003.

### *Övriga utgiftsbegränsande åtgärder*

Regeringen befarar att utgiftstaket för 2003 kan komma att överskridas om inte ytterligare utgiftsbegränsande åtgärder vidtas utöver de nu föreslagna besparingsåtgärderna. För 2003 har regeringen för avsikt att fatta beslut om utgiftsbegränsningar som beräknas minska utgifterna med sammantaget ca 2,0 miljarder kronor (se tabell 4.8). Utgiftsbegränsningarna har beaktats i utgiftsprognoserna.

De områden som berörs är bl.a. utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet (1,0 miljarder kronor), utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (0,5 miljarder kronor) och utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård (0,25 miljarder kronor). Senareläggningarna på biståndet avser finansiella ekonomiska reformer och bidrag till vissa internationella finansiella institutioner. De nu föreslagna utgiftsbegränsningarna innebär att de berörda verksamheternas anslagssparande ökar under innevarande år varvid de takbegränsade utgifterna beräknas bli högre åren 2004 och 2005.

### *Förändringar jämfört med föregående år*

I tabell 4.9 redovisas budgeteffekterna i förhållande till föregående år av större beslutade eller tidigare aviserade reformer samt de nu föreslagna besparingarna och reformerna.

Regeringen genomför stora satsningar under perioden 2003 till 2004 som riktar sig till framför allt låg- och medelinkomsttagare. Det sker bl.a. inom områdena vård, skola och omsorg och genom åtgärder riktade till pensionärer och barnfamiljer. Sammantaget medför utgiftsreformerna att de takbegränsade utgifterna 2004 blir ca 29 miljarder kronor högre jämfört med 2002. Under perioden 2003–2004 genomförs också utgiftsminskningar på totalt knappt 17 miljarder kronor till följd av besparingar, finansiering av utgiftsreformer och avslutande av vissa temporära program. Sammantaget medför förändringarna på inkomstsidan en försvagning av statsbudgeten på ca 5 miljarder kronor mellan 2002 och 2004.

På budgetens inkomstsida har en del förändringar skett sedan budgetpropositionen för 2003 presenterades. Regeringens förslag till grön skatteväxling utvidgades genom förslag i en motion (2002/03:Fi230). Genom ytterligare höjningar av koldioxidskatten och energiskatten på el fick skatteväxlingen för 2003 en total omslutning på 3 miljarder kronor.

Intäkterna utnyttjades i sin helhet till att finansiera höjningar av grundavdraget för låg- och medelinkomsttagare.

I budgetpropositionen för 2003 aviserades vidare att regeringen avsåg att pröva möjligheterna att införa ett tidsbegränsat stöd i form av en skattelättnad för att stimulera byggande av vissa hyresbostäder. I proposition 2002/03:98 har regeringen nu lämnat ett förslag om ett sådant stöd för byggande av mindre hyreslägenheter och studentbostäder. Stödet skall utgå till projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003 till 31 december 2006. För 2003 beräknas det medföra ett skattebortfall på 130 miljoner kronor i förhållande till 2002. Helarseffekten har beräknats till drygt 1 miljard kronor.

I budgetpropositionen aviserade regeringen också nya regler för kraftvärmebeskattningen. Delar av förslaget krävde emellertid prövning av EU-kommissionen. Då besked om kommissionens inställning ännu inte förelåg vid finansutskottets behandling av förslaget yrkade utskottet att förslaget skulle avslås för att ge regeringen möjlighet till ytterligare beredning av förslaget. Under förutsättning att kommissionen inte anför allvarliga invändningar avser regeringen att återkomma till riksdagen med de tidigare förslagen. Sammantaget beräknas de ge en budgetförstärkning på 300 miljoner kronor, brutto.

Förlängningen av stödet till kommuner och landsting genom det tillfälliga sysselsättningsstödet och omvandlingen av 200-kronan i inkomstskatten medför att den budgetförstärkning som tidigare redovisats för 2004 i motsvarande tabell i budgetpropositionen nu endast beräknas uppgå till 140 miljoner kronor.

Totalt innebär tidigare beslutade eller aviserade samt de nu föreslagna reformerna efter finansiering en försvagning av de offentliga finanserna med ca 17 miljarder kronor 2004 i förhållande till 2002.

**Tabell 4.8 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar**

Förändring av offentliga finanser och effekter på takbegränsade utgifter i förhållande till budgetpropositionen för 2003.

Miljoner kronor	2003	2004	2005	2006	Permanent effekt
<b>Besparingar</b>					
UO 7 Central- och Östeuropa		117	117	117	117
UO 10 Uppskjuten takhöjning i sjukförsäkringen	920	2 000	2 000	2 000	2 000
UO 10 Förlängd sjuklöneperiod 21 dagar inkl. högkostnadskydd	669	1 338	1 338	1 338	1 338
UO 10 Sjukpenning skall motsvara A-kassa	300	600	600	600	600
UO 10 Reviderad SGI beräkning	565	1 140	1 140	1 140	1 140
UO 12 Uppskjuten takhöjning i föräldraförsäkringen	395	865	865	865	865
UO 12 Borttagande av kontaktdagar	75	300	300	300	300
UO 13 Deltidsarbetslösa		550	550	550	550
UO 13 Utflöde ur arbetslöshet		1 000	1 000	1 000	1 000
UO 15 Prioriterat studiebidrag		126	139	137	137
UO 15 Rekryteringsbidrag <sup>1</sup>		700			
UO 16 Högskola och forskning		60	60	60	60
UO 16 Höjningen av högsta avgiften inom maxtaxan för barnomsorg		240	240	240	240
UO 17 Kultur		92			
UO 20 Information om klimatfrågor		30			
UO 20 Marksanering	150	225			
UO 20 KLIMP		60			
UO 22 Infrastruktur	500	1 000			
UO 23 Jordbruk	204	218	161	364	
UO 24 Östersjömiljarden	50				
UO 24 Nutek	15				
UO 24 Rymdverksamhet	15				
UO 24 Exportfrämjande åtgärder	30	75			
Övrigt	15	15	15	15	
<i>Summa besparingar</i>	<i>3 903</i>	<i>10 751</i>	<i>8 525</i>	<i>8 726</i>	<i>8 347</i>
UO 13 Offentligt skyddat arbete (OSA), omföring av stöd via skattesidan	400	785	785	785	785
Utgiftseffekt av begränsningsbelopp	2 058	-288	-1 576	0	0
<i>Minskning av takbegränsade utgifter</i>	<i>5 687</i>	<i>11 595</i>	<i>7 518</i>	<i>9 155</i>	<i>9 132</i>

<sup>1</sup>Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2004 avseende frågan om nivån på rekryteringsbidraget fr.o.m. 2005

**Fortsättning på tabell 4.8 Nu föreslagna utgifts- och inkomstförändringar**

Förändring av offentliga finanser och effekter på takbegränsade utgifter i förhållande till budgetpropositionen för 2003.

Miljoner kronor	2003	2004	2005	2006	Permanent effekt
<b>Utgiftsreformer</b>					
UO 1 Kungliga hov- och slottsstaten	-4				
UO 1 Riksdagens ledamöter	-16,5				
UO 1 Riksdagens ombudmän, JO	-2,5				
UO 4 Kriminalvården, nya platser	-200				
UO 8 Skyddat boende	-20				
UO 8 Antidiskriminering	-10				
UO 8 Integration – storstadssatsning	-40				
UO 9 Återbetalning partihandelsavgifter	-85				
UO 9 Insatser mot spelberoende	-5				
UO 17 Kulturmiljövård	-15				
UO 23 Fiskesekretariat	-10	-10			
UO 23 Arealersättning och djurbidrag			-150	-250	-250
<i>Summa utgiftsreformer</i>	<i>-408</i>	<i>-10</i>	<i>-150</i>	<i>-250</i>	
<i>Summa ökning av takbegränsade utgifter</i>	<i>-402</i>	<i>-13</i>	<i>-150</i>	<i>-250</i>	<i>-250</i>
<b>Inkomstförändringar</b>					
Anställningsstöd till långtidssjukskrivna	-200	-600	-600	-600	-600
Offentligt skyddat arbete (OSA)	-400	-785	-785	-785	-785
<i>Summa inkomstförändring, netto (periodiserad effekt)</i>	<i>-600</i>	<i>-1 385</i>	<i>-1 385</i>	<i>-1 385</i>	<i>-1 385</i>
Tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting	-740	-3 000			
Fast belopp 200 kronor till kommunerna		-1 300			
<i>Summa inkomstförändring enligt nationalräkenskaperna</i>	<i>-1 340</i>	<i>-5 685</i>	<i>-1 385</i>	<i>-1 385</i>	<i>-1 385</i>
<b>Nettoförbättring av den offentliga sektorns finanser</b>	<b>3 945</b>	<b>5 897</b>	<b>6 046</b>	<b>7 520</b>	<b>7 497</b>

**Tabell 4.9 Budgeteffekter i förhållande till föregående år av 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.	2003	2004
Utgiftsreformer		
UO 1 Regeringskansliet	0,08	0,10
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,06	0,51
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,02	0,01
UO 4 Rättsväsendet	0,20	0,40
UO 5 Internationell samverkan	0,01	0,00
UO 7 Internationellt bistånd	1,64	1,46
UO 8 Invandrare och flyktingar	0,14	-0,08
UO 9 Hälso- och sjukvård	2,50	0,79
Varav läkemedelsreform	0,75	0,90
Varav tandvård	1,50	
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	0,71	0,13
Varav ohälsosatsning	0,67	
UO 11 Pensioner m.m.	2,80	
Varav höjd garantipension	1,28	
Varav änkepension	0,80	
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,72	0,60
Varav mamma/pappamånad	0,50	0,50
Varav höjd grundnivå i föräldraförsäkring	0,10	0,10
UO 13 Arbetsmarknad	1,70	
UO 14 Arbetsliv	0,10	-0,10
UO 15 Studiestöd	0,90	
UO 16 Utbildning och forskning	2,10	1,00
Varav skola	1,00	1,00
Varav högskola/forskning	1,10	
UO 17 Kultur	0,08	0,02
UO 18 Bostäder	0,35	0,12
UO 19 IT-infrastruktur	0,20	
UO 20 Miljöåtgärder	0,24	0,62
UO 22 Infrastruktursatsningar	0,00	2,10
Lånefinansierade infrastruktursatsningar	1,00	
UO 23 Jord- och skogsbruk	0,02	0,02
UO 24 Näringsliv	0,10	0,08
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	3,74	2,01
Varav vårdsatsningar	2,00	1,00
Varav allmän förskola	1,20	
<b>Summa utgiftsreformer</b>	<b>19,40</b>	<b>9,54</b>

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.



**Fortsättning på tabell 4.9 Budgeteffekter i förhållande till föregående år av 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.	2003	2004
<b>Inkomstreformer</b>		
Höjd koldioxidskatt (+16%), brutto	-0,86	
Höjd energiskatt på el (+2,1 öre/kWh), brutto	-1,80	
Höjd avfallsskatt, brutto	-0,32	
Höjd skatt på naturgrus, brutto	-0,12	
Höjda grundavdrag som del av grön skatteväxling, brutto	3,00	
Skattelättnad för vissa byggtjänster, brutto	0,13	1,17
Höjd skatt på lågpriscigarett, brutto	-0,30	
Sänkt energiskatt på bränslen i kraftvärmeverk, brutto		0,70
Slopat elavdrag och ändrad proportionering i kraftvärmeverk, brutto		-1,00
Nytt taxeringsförfarande, brutto	0,30	0,20
Skattestrategi, biodrivmedel och alkylatbensin, brutto	1,00	
Tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting, brutto	1,28	-0,14
Anställningsstöd långtidssjukskrivna, brutto	0,20	0,40
OSA, omföring av stöd, brutto	0,40	0,39
Summa inkomstreformer, brutto	2,91	1,72
Indirekta effekter av inkomstreformer	0,00	0,41
<b>Summa inkomstreformer, netto</b>	<b>2,91</b>	<b>2,12</b>
<b>Summa utgifts- och inkomstreformer</b>	<b>22,31</b>	<b>11,67</b>
<b>Finansiering m.m.</b>		
UO 6 Försvarsmotståndningen	-2,00	-1,00
UO 8 Storstadspolitiken inkl. minskningar på UO 16		-0,23
UO 10 Sjukpenning skall motsvara arbetslöshetsersättningen	-0,30	-0,30
UO 10 Förlängd sjuklöneperiod från 14 till 21 dagar	-0,67	-0,67
UO 10 Reviderad SGI-beräkning	-0,56	-0,57
UO 12 Borttagande av kontakt dagar i föräldraförsäkringen	-0,08	-0,22
UO 13 Deltidsarbetslösa		-0,55
UO 13 Snabbare utflöde ur arbetslöshet		-1,00
UO 13 OSA, omföring av stöd	-0,40	-0,38
UO 15 Rekryteringsstöd och prioriterat studiebidrag		-0,83
UO 16 IT i skolan	-0,20	
UO 18 Lokala investeringsprogram för ek. hållbarhet	-0,43	-0,36
UO 21 Vissa energipolitiska åtgärder upphör	-0,44	-0,38
UO 23 Jordbruk	-0,20	
UO 24 Utfasning Östersjösatsning		-0,20
UO 25 Delfinansiering av äldreförsörjningsstöd	-0,30	
UO 25 Särskilda insatser, finansiering av bl.a. vård	-0,48	
Besparing på anslag för förvaltnings- och investeringsändamål 0,7%	-1,05	
Övrigt	-1,86	-1,25
<b>Summa finansiering m.m.</b>	<b>-8,97</b>	<b>-7,95</b>
<b>Utgiftsreformer inkl. finansiering m.m.</b>	<b>10,43</b>	<b>1,59</b>
<b>Reformer inkl. finansiering m.m.</b>	<b>13,34</b>	<b>3,72</b>

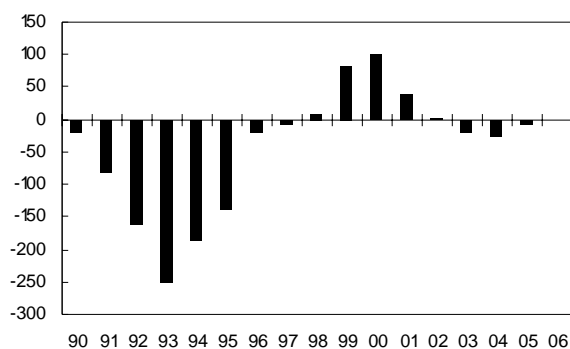
## 4.4 Statsbudgetens utveckling 2003–2006

### 4.4.1 Statsbudgetens saldo

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 4.1 Statsbudgetens saldo 1990–2006**

Miljarder kronor



Under perioden 1990–1997 var utfallet för statsbudgeten oavbrutet negativt. Budgetunderskottet var som störst 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. År 2000 uppgick budgetöverskottet till 102 miljarder kronor. Det höga utfallet förklaras främst av överföringen av medel från AP-fonden samt försäljning av aktieinnehav. År 2001 minskade överskottet till 39 miljarder kronor vilket bl.a. var en följd av lägre positiva engångseffekter. Förra året minskade överskottet ytterligare, till 1,2 miljarder kronor. Det försämrade budgetsaldo beror både på lägre inkomster och högre utgifter. För innevarande år prognostiseras ett underskott på ca 21 miljarder kronor. För åren 2004 och 2005 beräknas ett underskott på ca 27 respektive 8 miljarder kronor och för 2006 beräknas ett underskott på ca 1 miljard kronor.

### 4.4.2 Statsbudgetens utfall 2002

Uppföljningen av budgetåret 2002 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2002 (skr. 2002/03:101). Denna redovisning visar sammanfattningsvis följande.

Statsbudgetens saldo 2002 uppgick till 1,2 miljarder kronor, vilket är 17,7 miljarder kronor lägre än budgeterat. Utfallet på statsbudgeten påverkas av ett antal faktorer såsom den makroekonomiska utvecklingen, beteendeförändringar samt ekonomiska konsekvenser av fattade beslut.

Statsbudgetens utfall påverkas också av engångseffekter. De största under 2002 var en extra utdelning från Riksbanken på 20 miljarder kronor och Sveaskog AB:s återbetalning av ett lån på 12 miljarder kronor (se tabell 4.16 i avsnitt 4.4.5.).

Statsbudgetens inkomster uppgick till 730 miljarder kronor 2002, vilket är drygt 2 miljarder kronor mindre än beräknat i den ursprungliga statsbudgeten. Inkomsterna från försäljning av statlig egendom blev ca 15 miljarder kronor lägre än budgeterat medan skatteinkomsterna blev ca 11 miljarder kronor högre, främst på grund av högre skatter på löneinkomster än tidigare beräknat.

**Tabell 4.10 Statsbudgetens utfall 2002**

Miljarder kronor

	Statsbudget <sup>1</sup>	Tilläggsbudget	Utfall	Differens utfall–statsbudget
<b>Inkomster</b>	<b>732,7</b>		<b>730,5</b>	<b>-2,3</b>
Skatter m.m.	648,2		659,4	11,2
Övriga inkomster	84,6		71,1	-13,5
<b>Utgifter m.m.</b>	<b>713,9</b>	<b>15,6</b>	<b>729,3</b>	<b>15,4</b>
Utgifter exkl. statsskuldsvräntor <sup>2</sup>	650,2	15,6	658,0	7,8
Statsskuldsvräntor	63,3		67,3	4,0
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m. <sup>3</sup>	0,4		4,0	3,6
<b>Budgetsaldo</b>	<b>18,8</b>		<b>1,2</b>	<b>-17,7</b>

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

<sup>1</sup> Med statsbudget avses här den ursprungliga statsbudgeten antagen av riksdagen i december 2001, dvs. exklusive tilläggsbudgetar under 2002.

<sup>2</sup> Inklusivt posten minskning av anslagsbehållningar.

<sup>3</sup> Inklusivt kassamässig korrigering.

Statsbudgetens utgifter m.m. uppgick till 729 miljarder kronor 2002, vilket är 15 miljarder kronor mer än budgeterat i den ursprungliga statsbudgeten. Utgifterna för utgiftsområdena

exklusive statsskuldräntor m.m. blev ca 8 miljarder kronor högre än budgeterat. Avvikelsen förklaras bl.a. av ökade utgifter inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (4,5 miljarder kronor), högre utgifter för utjämningsbidraget till kommunerna, samt högre utgifter för arealersättning på grund av tidigareläggning från 2003.

Den kassamässiga korrigeringen blev 38 miljarder kronor mindre än beräknat och Riksgäldskontorets nettoutlåning 41 miljarder kronor högre än beräknat i statsbudgeten. Det beror främst på förändringar i Riksgäldskontorets nettoutlåning som påverkats av att Kärnavfallsfonden, Premiépensionsmyndigheten och Insättningsgarantinämnden från och med den 1 juli 2002 själva får placera i statsobligationer i stället för på konto i Riksgäldskontoret.

#### 4.4.3 Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens totala inkomster består av skatter samt övriga inkomster. Av statsbudgetens inkomster utgör skatterna drygt 90 procent. De övriga inkomsterna består främst av inkomster av statens verksamhet, inkomster av försäld egendom, kalkylmässiga inkomster och bidrag från EU.

Statsbudgetens skatteinkomster är kassamässiga, vilket innebär att de redovisas det år de betalas, eller för vissa skatter när de debiteras. I den kassamässiga redovisningen finns därmed inslag av skatteinbetalningar som är hänförliga till tidigare inkomstrar.

Skatteinkomsterna beräknas öka med drygt 61 miljarder kronor under perioden 2002–2006. Övriga inkomster beräknas minska med knappt 6 miljarder kronor under samma period. Skatteinkomsterna i procent av BNP minskar med drygt 2 procentenheter mellan 2002 och 2003, där omkring hälften av nedgången förklaras av omläggningen av kommunkontosystemet. Även nivån på juridiska och fysiska personers inkomstskatt har inverkan genom nedreviderade skatter. Från 2003 är statens skatteinkomster i stort sett oförändrade som andel av BNP.

Jämfört med beräkningen till budgetpropositionen för 2003 har statsbudgetens inkomster reviderats upp med 5,5 miljarder kronor för 2002. De därpå följande åren har prognosen justerats ned med drygt 8 miljarder kronor.

**Tabell 4.11 Statsbudgetens inkomster**

*Miljarder kronor*

	Utfall	Prognos			
	2002	2003	2004	2005	2006
Skatteinkomster	659,4	626,3	656,6	692,3	720,7
Övriga inkomster	71,1	66,7	64,6	65,5	65,3
<b>Totala inkomster</b>	<b>730,5</b>	<b>693,0</b>	<b>721,3</b>	<b>757,8</b>	<b>786,1</b>

*Procent av BNP*

Skatteinkomster	28,2	25,8	25,9	26,1	26,0
Övriga inkomster	3,0	2,7	2,6	2,5	2,4
<b>Totala inkomster</b>	<b>31,2</b>	<b>28,6</b>	<b>28,5</b>	<b>28,6</b>	<b>28,3</b>

*Differens mot budgetpropositionen för 2003 i miljarder kronor*

Skatteinkomster	5,7	-11,2	-10,5		
Övriga inkomster	-0,2	2,8	1,8		
<b>Totala inkomster</b>	<b>5,5</b>	<b>-8,3</b>	<b>-8,7</b>		

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Av nedjusteringen 2003 svarar fysiska personers inkomstskatt för ca 6 miljarder kronor och juridiska personers inkomstskatt för ca 10 miljarder kronor. Samtidigt har prognosen för inkomstittlarna *Utjämningsavgift och kompensations för mervärdesskatt* och *Betalningsdifferenser skattekonto* justerats upp med knappt 7 miljarder kronor.

För 2004 har prognosen justerats ned beroende på lägre inkomster från juridiska personers inkomstskatt med knappt 12 miljarder kronor, samtidigt som inkomsterna från skatt på varor och tjänster förväntas bli drygt 5 miljarder kronor högre jämfört med beräkningen till budgetpropositionen. Förslagen i denna proposition om att förlänga såväl det tillfälliga sysselsättningsstödet som den s.k. 200-kronan till 2004 bidrar också till att statens inkomster är lägre 2004 jämfört med beräkningen till budgetpropositionen.

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

#### 4.4.4 Statsbudgetens utgifter

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

Omläggningen av kommunkontosystemet innebär att utgifterna för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskar med ca 31 miljarder kronor fr.o.m. 2003, samtidigt som statsbudgetens inkomstsida minskar med motsvarande belopp. Omläggningen av kommunkontosystemet motiverade en teknisk justering av utgiftstaket 2003 och 2004 i budgetpropositionen för 2003. Till följd av denna tekniska förändring och andra förändringar som motiverat tekniska justeringar av utgiftstaket 2002 och 2003 har såväl de takbegränsade utgifterna som utgiftstaket för 2002 justerats ned med 20 miljarder kronor i den redovisning av utgiftsutvecklingen under perioden 2002–2006 som presenteras i detta avsnitt. Därigenom erhålls en jämförbarhet av utgiftsutvecklingen över tiden.

**Tabell 4.12 Statsbudgetens utgifter 2002–2006**

Miljarder kronor och procent av BNP

	2002	2003	2004	2005	2006
Utgifter exkl. statskuldräntor <sup>2</sup>	638,0	664,5	689,1	707,1	719,7
Procent av BNP	27,3	27,4	27,2	26,7	26,0
Statsskuldräntor	67,3	42,1	45,6	48,3	54,6
Procent av BNP	2,9	1,7	1,8	1,8	2,0
<b>Statsbudgetens utgifter</b>	<b>705,3</b>	<b>706,6</b>	<b>734,6</b>	<b>755,4</b>	<b>774,4</b>
Procent av BNP	30,1	29,1	29,0	28,5	27,9
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	153,6	157,1	165,8	172,0	182,3
<b>Takbegränsade utgifter<sup>3</sup></b>	<b>791,6</b>	<b>821,6</b>	<b>854,9</b>	<b>879,1</b>	<b>902,1</b>
Budgeteringsmarginal	0,4	0,4	1,1	10,9	24,9
Utgiftstak	792,0	822,0	856,0	890,0 <sup>4</sup>	927,0 <sup>4</sup>

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

<sup>1</sup> För att få jämförbarhet mellan åren har såväl de takbegränsade utgifterna som utgiftstaket 2002 justerats ned med 20 miljarder kronor till följd av tekniska förändringar som motiverat justeringar av utgiftstaket. Utgiftstaket uppgick således till 812 miljarder kronor 2002.

<sup>2</sup> Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

<sup>3</sup> Statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor samt

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

<sup>4</sup> Teknisk bedömning av utgiftstaket 2005–2006 (se avsnitt 4.1).

De primära utgifterna på statsbudgeten, dvs. utgifterna exklusive statsskuldräntor, beräknas öka med ca 82 miljarder kronor under perioden 2002–2006.<sup>12</sup> I relation till BNP minskar de primära utgifterna med 1,3 procentenheter under perioden, efter att de tekniska förändringarna beaktats.

Ränteutgifterna beräknas minska med ca 25 miljarder kronor mellan 2002 och 2003. Åren 2004–2006 väntas ränteutgifterna åter öka något. Under perioden 2002–2006 beräknas ränteutgifterna dock minska med ca 13 miljarder kronor eller med 0,9 procentenheter i relation till BNP.

De totala utgifterna för statsbudgetens samtliga 27 utgiftsområden beräknas därmed öka med ca 69 miljarder kronor mellan 2002 och 2006. I relation till BNP beräknas statsbudgetens utgifter minska från 30,1 procent 2002 till 27,9 procent 2006.

#### Takbegränsade utgifter 2002–2006

De takbegränsade utgifterna består dels av statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor, dels av utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. I tabell 4.12 redovisas även de takbegränsade utgifterna för perioden 2002–2006.<sup>13</sup>

Ålderspensionssystemets utgifter beräknas öka med ca 29 miljarder kronor under perioden 2002–2006. Tillsammans med ökningen av statsbudgetens primära utgifter (82 miljarder kronor) beräknas de takbegränsade utgifterna öka med 111 miljarder kronor 2002–2006, när tekniska förändringar som motiverat justeringar av utgiftstaket beaktats. De takbegränsade utgifterna ökar därmed i genomsnitt med ca 28 miljarder kronor per år under beräkningsperioden. Den årliga ökningen minskar från över 30 miljarder kronor per år i början av perioden till under 24 miljarder kronor per år 2005–2006.

I tabell 4.13 redovisas en uppskattning av de huvudsakliga faktorerna bakom utgiftsutvecklingen under beräkningsperioden.

<sup>12</sup> Utgifterna 2005 och 2006 utgår från de konsekvensberäkningar som redovisas i avsnitt 6.2.

<sup>13</sup> För att få jämförbarhet mellan åren har såväl de takbegränsade utgifterna som utgiftstaket 2002 justerats ned med 20 miljarder kronor till följd av tekniska förändringar som motiverat justeringar av utgiftstaket.

<sup>11</sup> Skillnaden mellan förbrukade medel och anvisade medel återspeglas i det budgeterade beloppet för minskning av anslagsbehållningar.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med ca 5 miljarder kronor per år.

Makroekonomiska effekter på statsbudgetens utgifter, såsom högre prisbasbelopp, inkomstindex, timlön och bruttonationalinkomst ökar statsbudgetens utgifter med i genomsnitt ca 5 miljarder kronor per år 2002–2006. Den relativt stora utgiftsökningen 2006 till följd av makroekonomiska effekter beror bl.a. på att minskningen av antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program avstannar i slutet av beräkningsperioden.

Beslutade och aviserade reformer ökar utgifterna med ca 30 miljarder kronor mellan 2002 och 2006. Besparingar och utfasning av tidsbegränsade program innebär en utgiftsminskning med ca 17 miljarder kronor 2003–2004. År 2003 ger förändringarna till följd av nya beslut upphov till utgiftsökningar med netto ca 10 miljarder kronor. Åren därefter uppgår nettobidraget till de totala utgifterna till följd av beslut till mellan 1 och 2 miljarder kronor per år. De enskilda reformernas och besparingarnas budgeteffekter redovisas i avsnitt 4.3.

Förändringen av utgifterna till följd av förändrade volymer och övriga faktorer är särskilt stor 2004. Detta beror bl.a. på tidigareläggningar av utgifter för arealersättning och avgiften till EU från 2003 till 2002. Dessa tidigareläggningar medför att utgifterna 2003 blir lägre än normalt för dessa anslag och bidrar därför till en särskilt stor ökning av utgifterna mellan 2003 och 2004.

Vid sidan av utgiftsförändringar till följd av volymförändringar i olika regelstydade transferringssystem består övrigtposten 2003 av den överföring av bosättningsbaserade pensioner om 7 miljarder kronor från ålderspensionssystemet till statsbudgeten som görs i år. År 2005 består övrigtposten av en relativt stor beräknad ökning av förbrukning av anslagsbehållningar på förvaltnings- och investeringsanslag.

Utgifterna för Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten ökar med ca 29 miljarder kronor 2002–2006. Justerat för ovan nämnda överföring av de bosättningsbaserade folkpensionerna uppgår ökningen under perioden till ca 36 miljarder kronor. Denna utgiftsökning kan till största delen förklaras av den indexering som görs av pensionerna och till resterande del av att pensionärernas genomsnittliga ATP-poäng ökar samtidigt som antalet individer med inkomstgrundad ålderspension ökar. Vidare följsamhetsindexeras tilläggspensionerna för individer över 65 år. Följsamhetsindexering innebär att pensionernas reala värde följer den genomsnittliga realinkomstutvecklingen i samhället med avdrag om 1,6 procent. Den relativt stora ökningen av utgifterna för ålderspensionssystemet 2006 beror på ett högre inkomstindex. Det högre inkomstindexet 2006 beror bl.a. på en högre förväntad inflation 2005 jämfört med 2004.

**Tabell 4.13 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år**

Miljarder kronor

Förändring	2003	2004	2005	2006	2002–2006
Utgiftstak <sup>1</sup>	30	34	34 <sup>2</sup>	37 <sup>2</sup>	135
<b>Takbegränsade utgifter</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>110</b>
Förklaras av:					
Pris- och löneomräkning	5	5	5	4	18
Övriga makroekonomiska förändringar	3	4	4	7	19
Reformer	18	10	1	1	30
Besparingar/utfasningar av program	-9	-8	0	0	-17
Volymer, förändring av anslagsbehållningar och övrigt	10	13	8	1	31
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	3	9	6	10	29

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

<sup>1</sup> För att få jämförbarhet mellan åren har såväl de takbegränsade utgifterna som utgiftstaket för 2002 justerats ned med 20 miljarder kronor till följd av tekniska förändringar som motiverat justeringar av utgiftstaket. Den faktiska förändringen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna mellan 2002 och 2003 uppgår således till 10 miljarder kronor.

<sup>2</sup> Förändringen följer av regeringens tekniska bedömning av utgiftstak för 2005 och 2006, se avsnitt 4.1.

#### 4.4.5 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 1,2 miljarder kronor 2002. I år beräknas statsbudgetens saldo visa ett underskott på ca 21 miljarder kronor vilket beror på både lägre inkomster och högre utgifter jämfört med 2002 (se vidare avsnitt 4.4.1). Åren 2004 och 2005 beräknas lånebehovet uppgå till ca 27 respektive 8 miljarder kronor. År 2006 beräknas ett lånebehov på ca 1 miljard kronor. Jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2003 har budgetsaldot försämrats med drygt 7 miljarder kronor 2003 och knappt 5 miljarder kronor 2004.

För att statsbudgetens saldo skall överensstämma med statens lånebehov redovisas även Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigering 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) nettoupplåning för finansiering av studielån.

Sedan 1995 har medel för premiepensionen tillfälligt placerats i RGK. Under perioden 2002–2006 beräknas de årliga inbetalningarna successivt öka från 21 till 26 miljarder kronor. Inbetalningarna inklusive ränta överförs till Premiépensionsmyndigheten (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 drygt 10 miljarder kronor per år under perioden 2003–2006.

Finansiering av infrastruktursatsningar kommer under 2003–2004 att innebära en ökad utlå-

ning till framför allt Banverket, Botniabanan AB och Vägverket.

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

En kassamässig korrigering 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 eller vice versa. Ett exempel på det senare är de överföringar från AP-fonden till statsbudgeten som gjordes 1999–2001 som en följd av pensionsreformen.

Pensionsreformen har inneburit att statsfinanserna har försvagats 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 ägde ytterligare en överföring rum bestående av stats- och bostadsobligationer till ett marknadsvärde av 155 miljarder kronor. Den del av överföringen som utgjordes av bostadsobligationer påverkar lånebehovet under hela beräkningsperioden, dels genom att de olika obligationslånen genererar ränteavkastning, dels genom att obligationerna förfaller till betalning vid olika tillfällen. Av tabell 4.14 framgår att budgetsaldot förstärks med ca 13 miljarder kronor 2003, ca 4 miljarder kronor 2004 och ca 2 miljarder kronor 2005 till följd av överföringen av bostadsobligationer. Enligt pensionsöverenskommelsen skall det slutliga överföringsbeloppet fastställas vid en kontrollstation 2004 och den slutliga överföringen äga rum 2005.

Under 2002 uppstod dessutom en större kassamässig korrigeringspost på 39 miljarder kronor då Kärnavfallsfonden, Premiépensionsmyndigheten och Insättningsgarantinämnden omvandlade kontotillgångar hos Riksgäldskontoret till nyemitterade statsobligationer i enlighet med riksdagens beslut. Omvandlingen har även medfört en belastning av anslaget 92:1 *Räntor på statsskulden* (utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.) med en omvärderingspost på drygt 2 miljarder kronor. Dessa transaktioner har inte påverkat statens lånebehov.

Tabell 4.14 Statsbudgetens saldo och statsskulden

Miljarder kronor

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Inkomster</b>	<b>755,1</b>	<b>730,5</b>	<b>693,0</b>	<b>721,3</b>	<b>757,8</b>	<b>786,1</b>
<b>Utgifter exkl. statsskuld räntor<sup>1</sup></b>	<b>640,8</b>	<b>658,0</b>	<b>664,5</b>	<b>689,1</b>	<b>707,1</b>	<b>719,7</b>
<b>Statsskuld räntor m.m.<sup>2</sup></b>	<b>81,3</b>	<b>67,3</b>	<b>42,1</b>	<b>45,6</b>	<b>48,3</b>	<b>54,6</b>
<b>Riksgäldskontorets nettoutlåning</b>	<b>28,8</b>	<b>50,2</b>	<b>13,4</b>	<b>17,4</b>	<b>12,8</b>	<b>12,9</b>
varav In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) <sup>3</sup>	-1,3	-4,0				
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-20,3	-20,5	-21,6	-22,8	-25,0	-26,0
Utbetalning av premiepensionsmedel	18,2	18,9	21,5	23,5	24,0	25,2
CSN, studielån	10,0	10,0	10,3	10,6	10,8	11,0
Infrastrukturinvesteringar	1,0	2,6	4,5	5,3	2,2	1,8
Övrigt, netto <sup>4</sup>	21,0	43,4	-1,3	0,7	0,9	0,9
<b>Kassamässig korrigerings<sup>5</sup></b>	<b>-34,4</b>	<b>-46,3</b>	<b>-6,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,0</b>
varav Överföring från AP-fonden	-46,3	-8,7	-13,4	-3,9	-1,9	0,0
<b>Statsbudgetens saldo</b>	<b>38,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-20,9</b>	<b>-26,8</b>	<b>-8,5</b>	<b>-1,2</b>
Skulddispositioner m.m. <sup>6</sup>	-85,0	-6,3	-19,9	-0,5	5,3	-0,4
<b>Okonsoliderad statsskuld<sup>7,8</sup></b>	<b>1 211,8</b>	<b>1 204,3</b>	<b>1 205,3</b>	<b>1 231,7</b>	<b>1 245,5</b>	<b>1 246,3</b>
Eliminering av statliga myndigheters innehav av statspapper <sup>9</sup>	2,4	38,9	41,2	42,4	43,4	44,4
<b>Statsskuld vid årets slut<sup>7,10,11</sup></b>	<b>1 209,4</b>	<b>1 165,4</b>	<b>1 164,1</b>	<b>1 189,3</b>	<b>1 202,1</b>	<b>1 201,9</b>
Procent av BNP	53,3	49,8	48,0	47,0	45,3	43,3
Statsskuld förändring <sup>11</sup>	-123,5	-44,0	-1,3	25,1	12,8	-0,2

Anm. Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

<sup>1</sup> Inklusive minskning av anslagsbehållningar.<sup>2</sup> Avser hela utgiftsområde 26 Statsskuld räntor 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 -1,2 miljarder kr 2001 och -2,3 miljarder kr 2003, Sveaskog AB 12,0 miljarder kr 2001 och -12,0 miljarder kr 2002 samt 39 miljarder kr 2002 avseende emission i statsobligationer då vissa myndigheter (Premiepensionsmyndigheten, Insättningsgarantinämnden och Kärnavfallsfonden) i enlighet med riksdagens beslut omvandlade kontotillgångar hos Riksgäldskontoret till statsobligationer. Eftersom nettoutlåningen påverkas men inte statens lånebehov innebär det en motsvarande post under kassamässig korrigerings (se även not 5).<sup>5</sup> Varav extra utdelning från Riksbanken på 19,6 miljarder kr 2001. För 2002 utgör -39 miljarder kr den i not 4 nämnda omvandlingen av vissa myndigheters omvandling av kontotillgångar hos Riksgäldskontoret till statsobligationer.<sup>6</sup> Utgörs normalt av realiserad värdeförändringar på valutaskulden. År 2001 var skulddispositionerna ovanligt stora. Statsskulden skrevs ner till följd av överföringen från AP-fonden 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). Under 2002 har nya obligationer emitterats motsvarande 39 miljarder kr till följd av att vissa statliga myndigheter getts möjlighet 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.<sup>7</sup> Det nya statsskuldsmåttet träder i kraft 1 januari 2003. Se även vidare under rubriken "Statsskulden" i detta avsnitt angående statsskuldsmåttet.<sup>8</sup> I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper. Som jämförelse visas 2001 och 2002 enligt det nya måttet. Statsskuld enligt tidigare mått motsvarar 2001 1 156,8 miljarder kr, 2002 1 160,3 miljarder kr.<sup>9</sup> Posten "Eliminering av statliga myndigheters innehav av statspapper" ökade kraftigt 2002 till följd av att vissa myndigheter (Premiepensionsmyndigheten, Insättningsgarantinämnden och Kärnavfallsfonden) givits möjlighet att aktivt placera i statspapper.<sup>10</sup> Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknas bort. Statsskuld enligt tidigare mått motsvarar 2001 1 154,4 miljarder kr eller 50,9 procent av BNP, 2002 1 121,4 miljarder kr eller 47,9 procent av BNP.<sup>11</sup> Avser statsskuld förändring beräknat enligt det nya måttet.

### Statsbudgetens saldo och statens finansiella sparande

Statsbudgetens saldo omfattar alla transaktioner som påverkar statens lånebehov. Till skillnad från statsbudgetens saldo definieras det finansiella sparandet 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. En sådan försäljning 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. En 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 statskuldsräntorna påverkar statsbudgetens saldo medan de kostnadsmässiga statskuldsräntorna påverkar statens finansiella sparande.

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

Miljarder kronor

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Statsbudgetens saldo	39	1	-21	-27	-8	-1
Effekt av överföring AP-fonden <sup>1</sup>	109	-9	-13	-4	-2	0
CSN studielån	10	10	10	11	11	11
Amortering gamla studielån (t.o.m. 1988)	-3	-3	-2	-2	-2	-2
Försäljning av aktiebolag m.m.	-2	0	-15	-15	-15	-15
Periodiserings-effekter, räntor	21	13	-10	4	-3	5
Periodiserings-effekter skatter	20	-6	7	10	3	7
Riksbanken, extrautdelning	0	-20	0	0	0	0
Sveaskog AB	12	-12	0	0	0	0
Arealbidrag	4	0	-4	0	0	0
Övrigt	2	11	6	1	0	0
Finansiellt sparande i staten	213	-14	-43	-23	-16	5
Procent av BNP	9,4	-0,6	-1,8	-0,9	-0,6	0,2
Differens mot BP 2003	8	-5	-16	1		

<sup>1</sup> Överföringen som skedde 2001 bestod av stats- och bostadsobligationer. Statsobligationerna skrevs av mot statsskulden 2001. Bostadsobligationerna påverkar däremot lånebehovet under hela perioden.

Av tabell 4.15 framgår att statens finansiella sparande åren 2003 till 2005 förväntas uppvisa underskott på 43, 23 respektive 16 miljarder kronor och 2006 ett överskott på 5 miljarder kronor. Överskottet i de offentliga finanserna uppkommer i stället främst i ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten (se tabell 4.19). Detta är en konsekvens av att ålderspensionsreformen omfördelar det offentliga sparandet från staten till ålderspensionssystemet.



### Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 4.16 framgår att det för större extraordinära inkomster och utgifter justerade budgetsaldot för 2002 visade ett underskott på 39,5 miljarder kronor. För innevarande år beräknas det justerade budgetsaldot försvagas ytterligare för att därefter förbättras fram till 2006. Större engångseffekter under perioden 2003–2006 som påverkar statsbudgetens saldo uppgår sammantaget till ca 83 miljarder kronor.

**Tabell 4.16 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter**

Miljarder kronor

	2002	2003	2004	2005	2006
Statsbudgetens saldo	1,2	-20,9	-26,8	-8,5	-1,2
Större engångseffekter	40,7	32,4	18,9	16,9	15,0
Varav					
Försäljning av statligt aktieinnehav	0	15,0	15,0	15,0	15,0
Överföring från AP-fonden <sup>1</sup>	8,7	13,4	3,9	1,9	0
Sveaskog AB <sup>2</sup>	12,0				
Extrautdelning Riksbanken	20,0				
Arealersättning		4,0			
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	-39,5	-53,3	-45,7	-25,4	-16,2

<sup>1</sup> Överföringen som skedde 2001 bestod av stats- och bostadsobligationer. Statsobligationerna skrevs av mot statsskulden 2001. Bostadsobligationerna påverkar däremot lånebehovet under hela perioden, vilket framgår av tabellen.

<sup>2</sup> Sveaskog AB lånade 12 mdkr i Riksgäldskontoret i dec 2001 för att köpa Assi Domän AB. Lånet återbetalades i januari 2002.

### Räntor på statsskulden

Finansutskottet har i betänkande tagit upp frågan angående väsentliga avvikelser från använt medel för anslaget 92:1 *Räntor på statsskulden* (bet. 2002/03:FiU11).

För 2003 uppgår utgiftsramen för utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. till 54,5 miljarder kronor varav anslaget 92:1 *Räntor på statsskulden* svarar för 54,3 miljarder kronor.

För 2003 beräknas utgifterna minska med 12,4 miljarder kronor jämfört med beräkningen i statsbudgeten. Den primära förklaringen till att utgifterna nu beräknas bli betydligt lägre är att nyemissioner kommer att ske i obligationslån med hög kupongränta tidigare än beräknat vilket innebär större överkurser. I redovisningen av räntor på statsskulden behandlas överkurser som en ränteintäkt vilket innebär att nettoutgifterna på anslaget minskar. Det finns dock en osäkerhet i prognosen då Riksgäldskontoret har aviserat att det kan finnas behov av att under senare delen av 2003 ge ut en ny obligation med längre löptid som kan innebära att ränteutbetalningarna ökar.

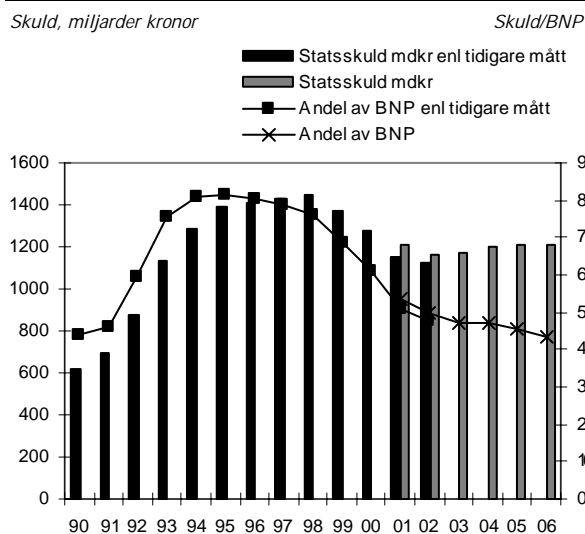
För anslaget 92:1 *Räntor på statsskulden* finns ett bemyndigande att överskrida anslaget om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtagande. Regeringen avser att i samband med budgetpropositionen för 2004 redovisa en ny bedömning av utgifterna för räntorna på statsskulden för innevarande år.

### Statsskulden<sup>14</sup>

Statsskulden uppkommer genom statens upplåning för att täcka underskott i den löpande verksamheten eller för att finansiera investeringar och kreditgivning. Statsskuldens utveckling bestäms framför allt av statsbudgetens saldo. Skulden påverkas emellertid också av valutakursförändringar eftersom ca en tredjedel av skulden inkl. skuldskötselåtgärder (derivatinstrument och swappar) är upptagen i utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser. Skuldskötselåtgärder ingår fr.o.m. 2003 i statsskuldskonceptet.

Även andra faktorer som inte påverkar lånebehovet kan påverka statsskulden. Exempel på detta är Riksbankens extraordinära utdelning 2001 liksom överföringen från AP-fonden samma år som minskade skulden med sammanlagt 87 miljarder kronor utan att påverka lånebehovet.

<sup>14</sup> I redovisningen av statsskulden används en konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknas bort eller konsolideras. Historiskt har skillnaden mellan den av Riksgäldskontoret redovisade okonsoliderade statsskulden och den konsoliderade statsskulden som redovisas i statens balansräkning varit marginell. Under den senaste femårsperioden har den konsoliderade statsskulden varit 3-5 miljarder kronor lägre än den okonsoliderade statsskulden. Under år 2002 ökade konsolideringsposten med 39 miljarder kronor.

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

Från och med den 1 januari 2003 har antalet statsskuldsmått minskats från sex till tre i syfte att kunna tillämpa en enklare och tydligare struktur i de sammanhang där statens skuld behandlas och redovisas. Statens reella ekonomiska ställning påverkas inte av hur man definierar statsskulden. Skulden mätt på det nya sättet är emellertid större än den tidigare definierade konsoliderade och okonsoliderade statsskulden. Från 2003 mäts statsskulden inklusive skuldbytestavtal och valutaterminer och dessa värderas konsekvent till nominella slutvärden. Mätt vid årsskiftet 2002/2003 ökar skulden med 44 miljarder kronor enligt de nya värderingsprinciperna.

Det centrala begreppet i den statliga redovisningen är ett konsoliderat mått som betecknas *Statsskulden* och som används i den ekonomiska värpropositionen och budgetpropositionen samt i årsredovisningen för staten. I den konsoliderade statsskulden exkluderas statliga myndigheters innehav av statspapper. Måttet beskriver även statens bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som den mäts i EU-sammanhang. Ett andra mått, *Okonsoliderad statsskuld*, omfattar samtliga instrument som Riksgäldskontoret ställer ut, dvs. utan hänsyn till om statspappren innehåller av statliga myndigheter eller ej.

Det tredje måttet, *Statsskuld enligt nationalräkenskaper*, avgränsas och värderas i enlighet med gällande nationella regler. Eftersom nationalräkenskaper redan innehar status som officiell statistik fyller detta mått även fortsättningsvis denna funktion.

I diagram 4.2 och tabell 4.17 visas också statsskulden 2001 och 2002 enligt det mått som tillämpas från och med den 1 januari 2003.

**Tabell 4.17 Statsskulden 2001-2002**

	2001	2002
Statsskuld vid årets slut enligt tidigare mått	1 154	1 121
Procent av BNP	50,9	47,9
Statsskuld vid årets slut enligt nytt mått <sup>1</sup>	1 209	1 165
Procent av BNP	53,3	49,8

Anm. Det nya statsskuldsmåttet gäller fr.o.m. 1 januari 2003, som jämförelse visas statsskulden enligt det nya måttet för åren 2001-2002.  
<sup>1</sup>Under 2001 och 2002 ingår omvärderingsposter på 55 respektive 44 miljarder kr avseende nytt mått på statsskulden. Omvärderingsposten innehåller bl.a. orealiserade valutaförluster i derivatportföljen, ökning av realskulden, upplupen inflationskompensation samt att reala nollkuponglån tas upp till slutvärde.

Som framgår av diagram 4.2 ökade statsskulden kraftigt från 1990 till 1996 då statsskulden steg från ca 600 till drygt 1 400 miljarder kronor eller från ca 44 procent till drygt 80 procent av BNP. Under perioden 1994–1997 stabiliserades skulden som andel av BNP (skuldkvoten) på en nivå kring 80 procent. Därefter har skuldkvoten markant reducerats och uppgick vid utgången av 2001 till drygt 50 procent.

Vid slutet av 2002 uppgick den konsoliderade statsskulden till 1 121 miljarder kronor motsvarande 47,9 procent av BNP (1 165 miljarder kronor eller 49,8 procent av BNP enligt den nya definitionen). Totalt sett minskade statsskulden med ca 33 miljarder kronor (enligt det nya måttet minskar statsskulden med 44 miljarder kronor) jämfört med årsskiftet 2001/02. Mätt som andel av BNP har statsskulden minskat med ca 3 procentenheter under 2002.

Nominellt beräknas statsskulden öka till ca 1 202 miljarder kronor 2005 och ligga kvar på ungefär samma nivå 2006. Som andel av BNP beräknas skulden minska från ca 50 procent vid årsskiftet 2002/2003 till ca 43 procent vid slutet av beräkningsperioden.

## 4.5 Kommunsektorns finanser

Kommunsektorns ekonomi förbättrades under slutet av 1990-talet och år 2000. Det var framför allt en gynnsam sysselsättningsutveckling i ekonomin som bidrog till ett växande skatteunderlag och därmed ökade skatteinkomster för kommuner och landsting. Även statsbidragen steg under

denna period till följd av att ett antal reformer genomfördes inom det kommunala området.

Den kommunala konsumtionen har ökat kraftigt sedan år 2000. Samtidigt avtog sysselsättningsökningen i ekonomin under 2001 och 2002, vilket bidrog till att skatteunderlaget steg i en något långsammare takt än tidigare år. Utgifterna ökade under dessa år mer än inkomsterna och 2002 uppvisade kommunsektorn ett underskott i det finansiella sparandet på 8 miljarder kronor.

Balanskravet började tillämpas 2000 och innebär att kommuner och landsting skall upprätta en budget i balans. Om underskott uppstår skall detta balanseras inom två år. År 2002 uppvisade kommunsektorn som helhet ett negativt resultat.<sup>15</sup>

De kommunala utgifterna finansieras i huvudsak av skatter och statsbidrag. Därav utgör statsbidragen ca 20 procent. Utgiftsprognoserna görs med beaktande av balanskravet. För att balanskravet skall uppfyllas under prognosperioden förutsätts konsumtionen öka i väsentligt lägre takt än under de senaste åren.

År 2003 höjdes skatterna med i genomsnitt 65 öre i kommunsektorn som helhet, vilket motsvarar 8,5 miljarder kronor i ökade skatteinkomster. Utrymmet för en ökad verksamhetsvolym bedöms uppgå till knappt 1 procent. Finanserna förbättras och det finansiella sparandet beräknas till 1 miljard kronor för kommunsektorn som helhet innevarande år.

Trots skatthöjningen revideras det finansiella sparandet ned 2003 jämfört med prognosen i budgetproposition för 2003 (en genomsnittlig skatthöjning med 25 öre prognostiserades i budgetpropositionen). Nedrevideringen av det finansiella sparandet beror främst på höjda premier för avtalsförsäkringar vilket motsvarar en kostnadsökning på 4 miljarder kronor.

Inkomstökningen beräknas dämpas relativt kraftigt nästa år trots att det tillfälliga sysselsättningsstödet och den så kallade 200-kronan<sup>16</sup> förlängs till 2004. Det beror främst på stora slutavräkningar på kommunalskatten vilket bidrar till ett inkomstbortfall motsvarande 4,5 miljarder

kronor.<sup>17</sup> Det finansiella sparandet försämras till -6 miljarder kronor 2004 trots en återhållsam ökning av utgifterna.

Det finansiella sparandet förbättras något 2005 och 2006 till -4 miljarder kronor. Ett finansiellt underskott i den storleksordningen bedöms vara förenligt med ett resultatmässigt överskott sammantaget i kommunsektorn. Balanskravet uppfylls för sektorn som helhet åren 2004-2006 förutsatt att ökningen i verksamhetsvolymen begränsas till 0,5 procent per år, vilket är i linje med vad den demografiska utvecklingen bedöms kräva. I kalkylen förutsätts skatterna vara oförändrade fr.o.m. 2003.

**Tabell 4.18 Kommunsektorns finanser**

*Miljarder kronor*

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Inkomster</b>	<b>549</b>	<b>584</b>	<b>596</b>	<b>618</b>	<b>641</b>
Skatter och statsbidrag	503	534	544	565	585
Övriga inkomster	46	50	52	53	56
<b>Utgifter</b>	<b>558</b>	<b>582</b>	<b>601</b>	<b>623</b>	<b>645</b>
Konsumtion	468	492	509	527	545
<i>Volymförändring, %</i>	<i>2,3</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Övriga utgifter	90	90	92	96	100
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-8</b>	<b>1</b>	<b>-6</b>	<b>-4</b>	<b>-4</b>
<i>% av BNP</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>

Anm.: Statsbidragen och skatterna redovisas tillsammans eftersom effekten av reformer som påverkar skatteunderlaget neutraliseras genom justeringar av statsbidragen.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

## 4.6 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemet består av en fördelingsdel och en premiepensionsdel. Fördelingsdelen finansieras genom AP-fonderna, som fungerar som en buffert i det nya pensionssystemet. Vid sidan av AP-fonderna sker en förnögenhetsuppbyggnad 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.

<sup>15</sup> Det resultat kommuner och landsting redovisar i resultaträkningarna definieras på ett något annorlunda sätt än det finansiella sparandet.

<sup>16</sup> Överföring av statlig inkomstskatt till kommuner och landsting.

<sup>17</sup> I nationalräkenskaperna redovisas skillnaden mellan de preliminärt fastställda och de definitiva kommunskatteåren efter intjänandeåret. År 2003 får kommunerna en positiv slutavräkning om drygt 2 mdkr. År 2004 uppgår denna post till nästan -2,5 mdkr. Dvs. ett omslag på nära 4,5 mdkr 2004.

**Tabell 4.19 Ålderspensionssystemet**

Miljarder kronor

	2002	2003	2004	2005	2006
Inkomster	203	209	220	231	241
Avgifter	161	165	171	179	185
Premiepensions- medel	20	22	24	24	25
Räntor, utdelningar m.m.	22	23	26	28	31
Utgifter	155	158	167	173	184
Pensioner	152	155	164	170	180
Övriga utgifter	3	3	3	4	4
Finansiellt sparande	48	51	53	58	57
Procent av BNP	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1
AP-fonden	26	27	26	29	27
PPM	21	24	27	28	30

Anm: Utgifterna enligt nationalräkenskapernas redovisning avviker något från de utgifter för ålderspensionssystemet som ingår under utgiftstaket.

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 statskulden. Medel motsvarande premiepensionsrätten överförs till PPM andra året efter inkomståret. Det sparande som sker inom premiepensionssystemet motsvaras således av ett minskat sparande i staten.

År 2002 uppgick det finansiella sparandet i pensionssystemet, dvs. AP-fonderna och PPM, till 48 miljarder kronor eller 2 procent av BNP. Trots det positiva sparandet minskade placeringstillgångarna i pensionssystemet med nära 90 miljarder kronor under förra året. Det beror på kraftiga värdeminskningar på aktier, som svarar för större delen av tillgångarna både i AP-fonderna och i de fonder som förvaltas av PPM. Värdeförändringar påverkar inte det finansiella sparandet. Där inräknas endast direktavkastningen i form av räntor och utdelningar.

År 2003 stiger sparandet till följd av att staten övertar pensionsutgifter på 7 miljarder kronor. Sparandet förutses sedan ligga kvar på en nivå strax över 2 procent av BNP under prognosperioden. Hela målet om ett överskott om 2 procent av BNP för de samlade offentliga finanserna kommer således de närmast åren att ligga i pensionssystemet och användas för att bygga upp pensionsfonderna.

Sparandet i premiepensionssystemet stiger under prognosperioden och kommer 2006 att vara större än i fördelningssystemet. Jämfört med budgetpropositionen för 2003 beräknas sparandet bli lägre under perioden 2003–2004. Det beror såväl på lägre inkomster, som på högre utgifter.

#### 4.7 Den offentliga sektorns finanser

År 2002 uppgick den offentliga sektorns finansiella sparande till 25 miljarder kronor eller 1,1 procent av BNP. Som andel av BNP uppgick skatter och avgifter till 51,3 procent och de totala inkomsterna till 56,8 procent medan utgifterna motsvarade 55,8 procent av BNP.

För 2003 beräknas sparandet minska till 10 miljarder kronor eller 0,4 procent av BNP. Som andel av BNP är inkomsterna oförändrade medan utgifterna ökar. År 2004 beräknas sparandet stiga till 24 miljarder kronor eller 1 procent av BNP under det att både inkomster och utgifter minskar som andel av BNP. Under 2005 och 2006 ökar sparandet som andel av BNP till 1,4 procent respektive 2,1 procent.

Det finansiella sparandet fördelas 2003 mellan den offentliga sektorns tre delar så att staten har ett underskott på 43 miljarder kronor medan ålderspensionssystemet visar ett överskott på 51 miljarder kronor. Det statliga underskottet beräknas minska under prognosperioden samtidigt som pensionssystemets överskott ökar något. Den kommunala sektorns finansiella sparande väntas visa underskott 2004–2006 efter ett mindre överskott 2003. Underskotten bedöms vara förenliga med ett positivt resultat som det definieras i balanskravet för kommuner och landsting.

Utvecklingen av den offentliga sektorns finanser beror främst på konjunkturen, räntor och politiska prioriteringar. Därtill kommer effekter av förändrad demografi och förändrat beteende hos företag och hushåll, t.ex. förändringar i sjukkrivningsmönster. Om man justerar det redovisade finansiella sparandet för konjunkturen och andra tillfälliga faktorer får man ett mått på det underliggande eller strukturella sparandet, se avsnitt 4.1.2. I tabell 4.21 visas det strukturella sparandets förändring uppdelat på den del som beror av reformer och besparingar i den statliga budgeten (se tabell 4.9), nettot av kapitalinkomster och ränteutgifter samt övriga faktorer.

Mellan 2000 och 2002 minskade det strukturella sparandet som andel av BNP med 3,3 procentenheter. Det förklaras huvudsakligen av skattesänkningar och andra reformer som 2001 och 2002 uppgick till sammanlagt 3,5 procent av BNP. Under 2003 och 2004 förstärks det strukturella sparandet som andel av BNP med sammanlagt nära 1 procentenhet. Trots de besparingar som nu föreslås är budgetpolitiken något expansiv även 2003 och 2004. Det låga ränteläget bidrar emellertid till att statens ränteutgifter minskar relativt kraftigt, vilket medför att kapitalinkomsterna netto förbättras med 0,4 procent av BNP per år 2003 och 2004. Övriga faktorer, som t.ex. höjda kommunalskatter och minskade sjukskrivningar, förstärker det strukturella sparandet med 0,8 procent av BNP i år. Den underliggande utvecklingen av de offentliga finanserna medför en ytterligare förbättring av det strukturella sparandet 2005 och 2006.

Det höga finansiella sparandet under senare år medförde att nettoskulden vändes till en positiv finansiell förmögenhet 2001 på 3,5 procent av BNP. Kraftiga värdeminskningar på den offentliga sektorns innehav av aktier under 2002 medförde åter en nettoskuld, trots ett fortsatt positivt sparande. I prognosen görs inget antagande om framtida värdeförändringar med undantag av effekten på statsskulden av valutakursens utveckling. Det innebär att nettoskulden utvecklas i takt med det finansiella sparandet. Det positiva sparandet medför att nettoskulden minskar under prognosperioden och 2005 väntas den offentliga sektorns finansiella tillgångar åter överskrida skulderna.

Fördelningen av det finansiella sparandet mellan staten och ålderspensionssystemet medför att förbättringen av den finansiella ställningen sker genom ökade tillgångar i pensionssystemet. Underskottet i statens finansiella sparande innebär att skuldsidan i den offentliga sektorns balansräkning ökar under prognosperioden. Skuldökningen är dock inte större än att statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden fortsätter att minska som andel av BNP.

Jämfört med beräkningar i budgetpropositionen har den offentliga sektorns finansiella sparande reviderats ned med 13 miljarder kronor 2002, trots att skatteinkomsterna blev något högre än väntat. År 2003 och framöver får den lägre BNP-nivån genomslag i lägre skatteinkomster än vad som beräknades i budgetpropositionen, trots att de kommunala skattehöjningarna blev högre än väntat. Högre utgifter bidrar också till en försämring av det finansiella sparandet jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Sammantaget har den offentliga sektorns finansiella sparande reviderats ned med 5 miljarder kronor 2003 och med 15 miljarder kronor 2004, jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Nettoskulden, som den redovisas i Statistiska centralbyråns finansräkenskaper, har reviderats ned med 74 miljarder kronor 2001.

Det innebär att den finansiella förmögenheten var starkare än vad som redovisats tidigare. Trots det förbättrade utgångsläget beräknas nu nettoskulden redan 2002 vara högre än prognosen i budgetpropositionen. Det beror på de stora värdeminskningarna som skedde på aktier under förra året. Därtill kommer att både netto- och bruttoskulden ökar i förhållande till prognosen i budgetpropositionen till följd av lägre finansiellt sparande.

**Tabell 4.20 Den offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor

	2002	2003	2004	2005	2006
Inkomster	1 330	1 377	1 430	1 489	1 555
<i>procent av BNP</i>	<i>56,8</i>	<i>56,8</i>	<i>56,5</i>	<i>56,1</i>	<i>56,1</i>
Skatter och avgifter	1 201	1 241	1 290	1 341	1 400
<i>procent av BNP</i>	<i>51,3</i>	<i>51,2</i>	<i>51,0</i>	<i>50,6</i>	<i>50,5</i>
Kapitalinkomster	51	53	54	58	62
Övriga inkomster	78	82	85	89	93
Utgifter	1 305	1 367	1 406	1 452	1 496
<i>procent av BNP</i>	<i>55,8</i>	<i>56,4</i>	<i>55,5</i>	<i>54,7</i>	<i>53,9</i>
Utgifter exkl. räntor	1 231	1 299	1 346	1 381	1 425
<i>procent av BNP</i>	<i>52,6</i>	<i>53,5</i>	<i>53,2</i>	<i>52,1</i>	<i>51,4</i>
Ränteutgifter	74	68	59	71	71
<i>procent av BNP</i>	<i>3,2</i>	<i>2,8</i>	<i>2,3</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>
Finansiellt sparande	25	10	24	37	59
<i>procent av BNP</i>	<i>1,1</i>	<i>0,4</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>2,1</i>
Staten	-14	-43	-23	-16	5
Ålderspensionssystemet	48	51	53	58	57
Kommuner	-8	1	-6	-4	-4
Finansiell ställning					
Nettoskuld	59	29	4	-27	-86
<i>procent av BNP</i>	<i>2,5</i>	<i>1,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-1,0</i>	<i>-3,1</i>
Konsoliderad bruttoskuld	1 227	1 237	1 267	1 284	1 287
<i>procent av BNP</i>	<i>52,4</i>	<i>51,0</i>	<i>50,0</i>	<i>48,4</i>	<i>46,4</i>

**Tabell 4.21 Förändring av strukturellt sparande**

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Strukturellt sparande, nivå	4,2	2,8	0,8	1,4	1,7	1,9	2,2
Förändring		-1,3	-2,0	0,6	0,3	0,1	0,4
Reformer och besparingar, netto		-1,7	-1,8	-0,5	-0,1	0,1	0,0
Kapitalinkomster, netto		0,0	-0,1	0,4	0,4	-0,3	0,1
Övrigt		0,4	-0,1	0,8	0,0	0,3	0,2