



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående redovisning av budgeteffekter

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av budgeteffekter i de ekonomiska propositionerna under perioden 2000–2007. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens redovisning av budgeteffekter* (RiR 2007:26).

Riksrevisionen har visat att regeringens redovisning av budgeteffekter är otydlig och ofullständig. Bristerna i regeringens redovisning av budgeteffekter innebär svårigheter för läsaren att bedöma politikens effekter på de budgetpolitiska målen. Budgeteffekterna redovisas i flera olika dimensioner med olika ändamål, och det är svårt för läsaren att få en överblick av och ett sammanhang i regeringens redovisning.

Riksrevisionens bedömning är också att regeringen inte heller ger en heltäckande bild av hur beräkningarna av olika regelförändringar på statsbudgetens inkomstsida går till.

Riksrevisionens granskning visar vidare att dynamiska effekter av förslag på inkomst- och utgiftssidan i allt väsentligt beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen. Det går dock inte att urskilja hur stor del av utvecklingen som kan hänföras till budgetförslaget respektive till den underliggande ekonomiska bedömningen.

Styrelsen vill understryka att en bristfällig redovisning av effekterna av regeringens budgetförslag innebär ett sämre beslutsunderlag och försvårar möjligheten att följa upp och bedöma förslagen i efterhand. Styrelsen anser således att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen bör beaktas av riksdagen då kommande budgetpropositioner behandlas. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund.....	4
Motiv för granskning och revisionsfrågan.....	4
Riksrevisionens slutsatser.....	5
Regeringens redovisning av budgeteffekter är otydlig.....	5
Regeringens redovisning av budgeteffekter är ofullständig.....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden.....	10

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 23 januari 2008

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

*Tommy Waidelich*

*Anna Aspegren*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Phia Andersson (s) och Tobias Krantz (fp).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av budgeteffekter i de ekonomiska propositionerna under perioden 2000–2007. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens redovisning av budgeteffekter* (RiR 2007:26). Rapporten publicerades i december 2007.

## Bakgrund

Regeringen redovisar i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen ett beslutsunderlag för riksdagen om inriktningen på politiken och de förväntade effekterna av förslagen. Budgetpolitiken styrs av preciserade mål för de statliga utgifterna (utgiftstaket) och den offentliga sektorns finansiella sparande (överskotts målet). Mot denna bakgrund är en redovisning av förslagens effekter på de budgetpolitiska målen ett centralt inslag i de ekonomiska propositionerna.

För beräkning och redovisning av budgeteffekter vid ändrade skatte- och avgiftsregler publicerar Finansdepartementet sedan 1997 rapporten *Beräkningskonventioner* som innehåller beskrivningar av hur budgeteffekterna av olika skatter bör beräknas och redovisas. Någon motsvarande beskrivning för beräkning och redovisning av budgeteffekter på utgiftssidan publiceras inte.

Regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område framgår av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Regeringen är enligt 44 § redovisningsskyldig inför riksdagen. Enligt 45 § ska redovisningen ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Av lagens förarbeten framgår att ”rättvisande blir bilden först om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten”. Enligt förarbetena innebär detta att det inte är tillräckligt att informationen är korrekt, utan den ska också förmedlas på ett sådant sätt att mottagaren ska förstå den. Urval, presentation och förklarande kommentarer utgör viktiga inslag för att uppnå detta.<sup>1</sup>

## Motiv för granskning och revisionsfrågan

Regeringen redovisar budgeteffekter av aviserade och föreslagna reformer och besparingar i flera olika avsnitt i de ekonomiska propositionerna. Redovisningen är omfattande och domineras av de tabeller som beskriver budgeteffekterna, något som ställer höga krav på tydlighet och struktur vad gäller redovisningens utformning. En bristfällig redovisning av budgeteffekter innebär ett sämre beslutsunderlag och begränsar den offentliga diskussionen om

<sup>1</sup> Prop. 1995/96:220 Lag om stagsbudgeten.

regeringens budgetförslag. Dessutom försvåras möjligheten att i efterhand följa upp och bedöma om regeringens politik uppnådde de mål som åsyftades.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen ställt följande revisionsfråga:

*Ger regeringen en tydlig och fullständig bild av budgetförslagets effekter på de budgetpolitiska målen?*

De krav Riksrevisionen ställer på redovisningen av budgeteffekter är att den ska vara tydlig och fullständig. För detta krävs enligt Riksrevisionen att det framgår i vilket sammanhang och i vilket syfte redovisningen presenteras. Den terminologi som används ska vara enhetlig och definierad. Samband mellan olika delar i redovisningen ska klargöras så att uppgifter är möjliga att spåra mellan olika delar. Det ska också vara möjligt att jämföra redovisningen mellan propositioner. För att redovisningen ska vara fullständig ska den ge läsaren en uppfattning om såväl de statiska som de dynamiska effekterna på de budgetpolitiska målen.

Rapporten *Beräkningskonventioner* behandlar så gott som uteslutande principer för beräkning av statiska effekter. Reformen och besparingar i statsbudgeten ger emellertid vanligtvis även upphov till dynamiska budgeteffekter till följd av anpassningar och ändrade beteenden hos individer och företag. Ofta är också själva syftet med åtgärden att påverka beteendet.

Granskningen omfattar de ekonomiska propositionerna (budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner) sedan 2000.

## Riksrevisionens slutsatser

### **Regeringens redovisning av budgeteffekter är otydlig**

Regeringen har förändrat redovisningen av budgeteffekterna över åren. Riksrevisionen konstaterar att de förändringar som gjorts ofta har inneburit förbättringar av redovisningen. Trots detta anser Riksrevisionen att det fortfarande finns brister i redovisningen som innebär svårigheter för läsaren att bedöma politikens effekter på de budgetpolitiska målen.

#### *Redovisningen saknar en enhetlig terminologi*

Granskningen visar att den terminologi som används i regeringens redovisningar skiljer sig mellan olika propositioner och olika delar av en och samma proposition. I de tabeller som beskriver budgeteffekterna varierar terminologin både i rubriker, underrubriker och poster som redovisas, utan att det framgår om detta avspeglar skillnader i redovisningens innehåll. Olika termer används i likartade tabeller med samma typ av uppgifter.

Riksrevisionen framhåller att en terminologi som skiljer sig åt mellan olika delar av redovisningen och mellan olika propositioner gör det svårare att tolka informationen. Förståelsen försvåras också av att det förekommer termer som inte närmare förklaras i anslutning till tabellerna.

*Redovisningen är splittrad och sambanden framgår inte*

Regeringens redovisning av budgeteffekter av reformer och besparingar i de ekonomiska propositionerna är omfattande och domineras av de tabeller som beskriver budgeteffekterna. Budgeteffekterna redovisas i flera olika dimensioner med olika ändamål.

Riksrevisionens bedömning är att det är svårt för läsaren att få en överblick av och ett sammanhang i regeringens redovisning av budgeteffekter. Riksrevisionen konstaterar att det saknas beskrivningar som hjälper läsaren att förstå hur redovisningen i de olika delarna hänger samman. Spårbarheten för uppgifter i olika delar av redovisningen är svag, då det inte alltid framgår på vilket sätt uppgifter i en tabell hänger samman med uppgifter i en annan tabell. Det förekommer att reformer och besparingar redovisas med olika belopp i olika avsnitt av budgetpropositionen. Skillnaderna innebär inte att redovisningen är felaktig utan att redovisningen i de olika tabellerna fyller olika funktioner. För att förstå skillnaderna mellan de olika belopp som redovisas krävs dock att läsaren har en ingående kunskap om både budgetredovisning, budgeteringsteknik och budgetpropositionens struktur. Riksrevisionen anser att det finns ett värde i en stabil tabellstruktur för att underlätta jämförelser mellan olika propositioner.

*Redovisningen av anslagsberäkningar är otydlig*

Sedan budgetpropositionen för 2002 redovisar regeringen för vart och ett av anslagen hur anslagsnivån är härledd utifrån ett antal förklaringsfaktorer. Syftet med redovisningen är att på ett tydligare sätt visa för riksdagen vad som ligger bakom den anslagsnivå som föreslås.

Redovisningen fyller enligt Riksrevisionen en mycket viktig funktion eftersom den ger information om i vilken utsträckning anslagsutvecklingen beror på aktiva politiska beslut eller på andra faktorer, såsom den makroekonomiska utvecklingen eller underliggande förändringar t.ex. av antalet barn eller pensionärer.

Riksrevisionens bedömning är dock att redovisningen av anslagsberäkningarna är otydlig. Detta beror dels på att sättet att redovisa beräkningarna varierar mellan anslagen, dels på att de faktorer som används för att förklara anslagets förändring inte används enhetligt. En förklaring till otydligheten kan vara den tvetydighet som finns i anvisningarna om hur anslagsberäkningarna ska redovisas.

*Rapporten Beräkningskonventioner är otillräcklig*

Riksrevisionen framhåller att det är av central betydelse för förtroendet för den ekonomiska politiken att skapa en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekterna. Utarbetandet och publiceringen av beräknings- och redovisningsprinciper för ändrade skatteregler representerar enligt Riksrevisionen ett mycket viktigt inslag i en sådan process.

Riksrevisionens bedömning är emellertid att rapporten *Beräkningskonventioner* inte ger en heltäckande bild av hur beräkningarna av olika regelförändringar på statsbudgetens inkomstsida faktiskt går till. Till exempel används för vissa skatter tekniker för beräkning som inte redovisas tydligt i rapporten.

En öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekter förutsätter enligt Riksrevisionen att antaganden förklaras och motiveras. Granskningen visar att de antaganden som görs i rapporten *Beräkningskonventioner* i många fall inte motiveras och förklaras på ett sådant sätt att någon som inte är mycket väl förtrogen med både skattesystemet och de beräknings- och redovisningsprinciper som publiceras i rapporten kan bilda sig en uppfattning om rimligheten i de antaganden som görs.

*Avvikelse från metoderna i rapporten Beräkningskonventioner kommenteras inte*

Enligt rapporten *Beräkningskonventioner* är det särskilt viktigt att man i redovisningen av beräkningarna redogör för kompletterande antaganden.

Riksrevisionens granskning visar att i de fall regeringen använt andra beräkningsprinciper än de som beskrivs i beräkningskonventionerna anges inte detta explicit. För att avgöra om beräkningskonventionerna följs eller om andra beräkningsprinciper har använts måste läsaren vara väl förtrogen med innehållet i rapporten *Beräkningskonventioner*.

## **Regeringens redovisning av budgeteffekter är ofullständig**

*Budgetförslagets dynamiska effekter framgår inte*

Riksrevisionens granskning visar att dynamiska effekter av förslag på inkomst- och utgiftssidan i allt väsentligt beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen. Det går dock inte att urskilja hur stor del av utvecklingen som kan hänföras till budgetförslaget respektive till den underliggande ekonomiska bedömningen.

Riksrevisionen konstaterar också att det inte tycks finnas någon systematik för hur regeringen redovisar effekter av beteendeanpassningar till följd av enskilda förslag. På statsbudgetens utgiftssida varierar redovisningen av beteendeeffekter så att effekten i vissa fall redovisas som en del av den makroekonomiska utvecklingen och i andra fall som ett direkt resultat av det faktiska förslaget. I de interna anvisningarna för budgetberedningen i Regeringskansliet saknas enligt Riksrevisionen en tydlig vägledning för hur beteendeeffekter av enskilda förslag ska redovisas i anslagsberäkningarna.

Enligt rapporten *Beräkningskonventioner* ska regeringen i beräkningarna av enskilda förslag på statsbudgetens inkomstsida generellt sett bortse ifrån eventuella beteendeeffekter av förslaget. Som enda undantag anges att beteendeeffekterna ska beaktas vid förändringar av alkoholskatten. Riksrevisionens granskning visar att regeringen därutöver i några fall (skattereduktionen för hushållstjänster och trängselskatten) explicit har inkluderat beteendeeffekter i redovisningen av förslagen.

Som skäl till att bortse ifrån beteendeanpassningar i redovisningen av skatteförslagets budgeteffekter anføres den osäkerhet som råder om effekternas storlek. Av försiktighetsskäl bör därför sådana effekter inte beaktas i beräkningarna. En sådan redovisningsprincip innebär emellertid samtidigt en risk att de budgetförstärkande effekterna av skatthöjningar överskattas. Enligt Riksrevisionen kan därför statiska beräkningar i vissa sammanhang snarast leda till oförsiktiga uppskattningar av budgeteffekterna. Dessutom beaktas beteendeffekter, trots försiktighetsprincipen, i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen, vilket skapar oklarheter om regeringens redovisningsprinciper.

## Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats ovan anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder.

### **Regeringen bör redovisa budgeteffekterna i en fast uppsättning tabeller**

För att öka tydligheten i redovisningen av budgeteffekter bör regeringen mer utförligt förklara syftet med redovisningen och det sammanhang som den redovisas i. Eftersom redovisningen av budgeteffekter är omfattande bör regeringen tydliggöra sambanden mellan de olika delarna i de ekonomiska propositionerna. Terminologin ska vara väl definierad och användas enhetligt. Ett sätt att åstadkomma en tydligare redovisning är att regeringen använder sig av en fast uppsättning tabeller i de ekonomiska propositionerna. Dessa ska alltid redovisas, men kan kompletteras med särskilda tabeller vid behov.

### **Regeringen bör utforma och publicera en sammanhållen redovisning av beräkningsmetoder**

Rapporten *Beräkningskonventioner* syftar till att åstadkomma en öppen och konsekvent redovisning av budgeteffekterna av regeringens förslag på statsbudgetens inkomstsida. För att rapporten ska fylla detta syfte måste regeringen förklara och motivera de grundläggande antagandena på ett tydligare sätt. Regeringen måste också tydligt ange vilka beräkningsmetoder som legat till grund för beräkningen i de fall andra metoder använts.

Publiceringen av beräkningsprinciper för ändrade skatteregler är ett viktigt inslag för att skapa en öppen och konsekvent beräkning och redovisning av budgeteffekter. Mot denna bakgrund bör regeringen utforma och publicera en sammanhållen redovisning av beräkningsmetoderna för budgeteffekter på såväl inkomst- som utgiftssidan.



**Regeringen bör ge mer fullständiga beskrivningar av förslagets dynamiska budgeteffekter**

Om regeringen bedömer att förslag till åtgärder får dynamiska effekter bör dessa redovisas tydligt i budgetförslaget. Beräkningsmetoder och osäkerheter bör beskrivas. Detta skulle underlätta förståelsen för regeringens förslag och stimulera den offentliga diskussionen om budgetförslaget och dess förväntade effekter. De samlade budgeteffekterna kan med fördel belysas genom ett alternativt scenario utan de föreslagna eller aviserade åtgärderna.

Dynamiska effekter av förslag som regeringen hänfört till enskilda anslag bör redovisas på ett enhetligt sätt i de s.k. härledningstabellerna som för vart och ett av anslagen belyser de faktorer som ligger till grund för förslaget till anslagsnivå.

Regeringen bör utöka rapporten *Beräkningskonventioner* med en vägledning för hur beteendeeffekter kan och bör beaktas i budgetberäkningen i de fall förslagen bedöms få sådana konsekvenser.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Regeringens redovisning av budgeteffekter* (RiR 2007:26) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har visat i granskningsrapporten att regeringens redovisning av budgeteffekter är otydlig och ofullständig. Riksrevisionen anser att redovisningen saknar enhetlig terminologi, att den är splittrad och att sambanden mellan olika delar i budgetpropositionerna inte framgår. Vidare är redovisningen av anslagsberäkningarna otydlig liksom beräkningarna och redovisningen av olika regelförändringar på statsbudgetens inkomstsida. Det går inte heller att urskilja hur stor del av utvecklingen gentemot de budgetpolitiska målen som kan hänföras till budgetförslagen respektive till den underliggande ekonomiska bedömningen.

Styrelsen vill i detta sammanhang referera till tidigare rapporter inom Riksrevisionens program *Offentliga finanser* som också föreliggande rapport ingår i. I rapporterna har regeringens budgetdokument (och andra dokument från regeringen) studerats med olika utgångspunkter. En återkommande iakttagelse har varit att regeringens redovisning brister i tydlighet. Osäkerhet i regeringens prognoser har också iakttagits. Styrelsen har beslutat om framställningar och redogörelser i anledning av rapporterna i samtliga fall utom ett. Finansutskottet har i samband med behandlingarna av styrelsens framställningar hänvisat till regeringens pågående arbete med en bred översyn av det finanspolitiska ramverket som kommer att fortlöpa under mandatperioden och föreslagit att framställningarna skulle avslås av riksdagen. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets förslag.

Styrelsen noterar vidare att finansutskottet i betänkande 2007/08:FiU1 påpekat att beskrivningen av regeringens olika åtgärder i budgetpropositionen för 2008 är komplex. Utskottet pekade på att det förutom de olika måtten på förändringarna också förekom olika jämförelsegrunder och olika skärningar av förslagen. Vad gäller redovisningen av skatteförändringarna ansåg utskottet att bilden komplicerades ytterligare av att flera förslag aviserades i en proposition och sedan föreslogs i en annan. Utskottet hade stor förståelse för att materialet i sig är komplext och kan behöva beskrivas på flera sätt för att ge en fullständig bild. Inte desto mindre menade utskottet att det ur riksdagens perspektiv är ett rimligt krav att någorlunda enkelt kunna utläsa de statsfinansiella konsekvenserna av att t.ex. avvisa ett regeringsförslag.

Styrelsen delar finansutskottets uppfattning. Styrelsen vill också understryka att en bristfällig redovisning av budgeteffekter innebär ett sämre beslutsunderlag och försvårar möjligheten att följa upp och bedöma regeringens förslag i efterhand. Styrelsen anser således att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen bör beaktas av riksdagen då kommande ekonomiska propositioner behandlas.