

Hur styrs statens budget?

Ur KB:s samlingar

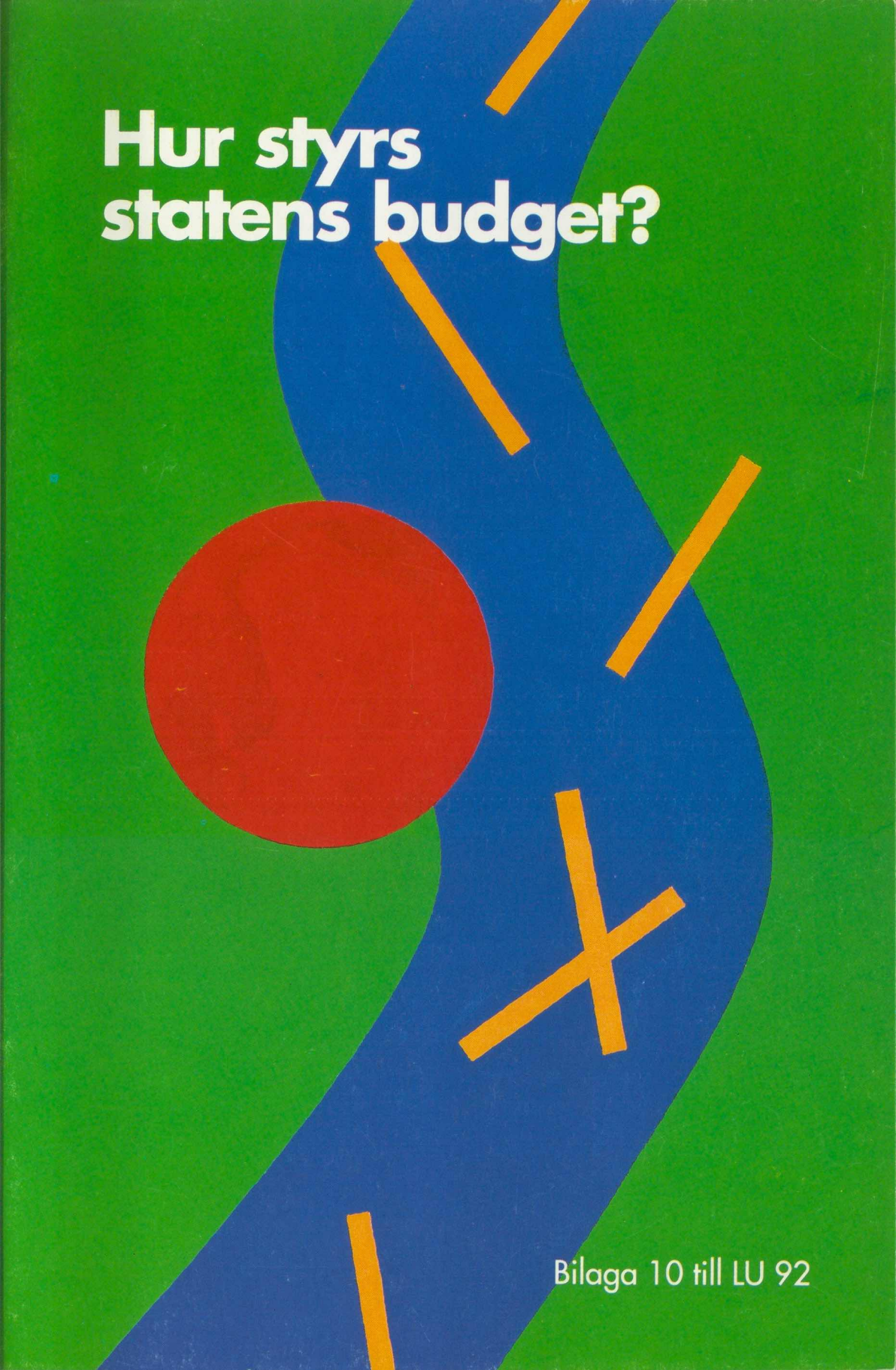
Digitaliserad år 2015



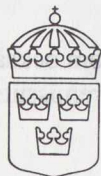
National Library
of Sweden

Bilaga 10 till LU 92

Hur styrs statens budget?

The background is a solid green color. A large, wavy blue shape flows from the top right towards the bottom left. A solid red circle is positioned on the left side, partially overlapping the blue shape. Several thick orange lines are scattered across the composition: one at the top, one in the upper middle, one in the middle right, one at the bottom left, and a large 'X' shape in the lower right.

Bilaga 10 till LU 92



Finansdepartementet
Stockholm 1992

Hur styrs statens budget?

Utarbetad inom
finansdepartementets budgetavdelning

Bilaga 10 till Långtidsutredningen 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln,
Malmtorgsgatan 5, Stockholm

Omslag: K.G. Nilson

Norstedts Tryckeri
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10978-6
ISSN 0375-250X

Förord

1992 års långtidsutredning utarbetas inom finansdepartementets strukturpolitiska enhet. I samband med utredningen har ett antal specialstudier genomförts. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

Denna bilaga har skrivits av departementssekreterarna Maria Kain och Carl J Nordén vid finansdepartementets budgetavdelning.

I bilagan analyseras de faktorer som påverkar statsbudgetens inkomster och utgifter. Inkomsterna och utgifterna klassificeras efter i vilken utsträckning de automatiskt förändras utan att några nya politiska beslut fattas. Slutligen diskuteras för- och nackdelar med att statsbudgeten till stor del styrs genom automatiskt verkande regelsystem.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare. Av den kommande huvudrapporten framgår hur bilagorna har använts i utredningens arbete.

Stockholm i februari 1992

Lars Heikensten
Finansråd

Gunnar Wetterberg
Departementsråd

Innehåll

Inledning	2
1 Begreppet automatik	3
2 Bakgrund till olika typer av automatik	5
2.1 Statsskuldräntor	5
2.2 Basbeloppet	6
2.3 Försvarsprisindex	9
2.4 Biståndet	10
2.5 Priskompensation av förvaltningskostnader	10
3 Statsbudgetens utgifter	12
3.1 Formell indelning av statsbudgetens utgifter	12
3.2 Statsbudgetens utgifter efter ändamål	13
3.3 Statsbudgetens utgifter realekonomiskt fördelade	13
3.4 Kategorisering efter grad av automatik	14
3.5 Utveckling under det senaste decenniet	18
3.6 Grad av automatik efter realekonomisk kategori	21
3.7 Grad av automatik efter ändamål	22
4 Statsbudgetens inkomster	26
4.1 Formell indelning av statsbudgetens inkomster	26
4.2 Statsbudgetens inkomster realekonomiskt fördelade	27
4.3 Kategorisering efter grad av automatik	28
5 Effekter av löneökningar	36
6 För- och nackdelar med automatik	39
Tabellbilagor	

Inledning

Syftet med denna bilaga till långtidsutredningen 1992 är att ge en redovisning av hur regelsystemen med varierande grad av automatik genererar förändringar av statsbudgetens inkomster och utgifter över tiden. Ambitionen har varit att exemplifiera för att tydliggöra de principer regelsystemen i statsbudgeten står för i detta avseende.

Denna bilaga saknar litteraturhänvisningar. Innehållet bygger på den analys av statsbudgeten som gjorts och görs vid finansdepartementets budgetavdelning. För beskrivningen av statsbudgetens automatik och slutsatserna därav svarar författarna själva. Finansdepartementet har inte tagit ställning till innehållet i denna bilaga.

I bilagan används relationen i löpande prisnivå till bruttonationalprodukten för att uttrycka storheter i statsbudgetens inkomster och utgifter. Syftet med detta är att ge jämförbarhet mellan åren. Ett alternativ skulle vara att beräkna inkomster och utgifter i konstant prisnivå, men vid fastprisberäkning spelar val av prisindex och av basår mycket stor roll. Dessa val är ofta godtyckliga. Det är dock viktigt att poängtera att statens inkomster inte är en del av BNP. Vidare är endast den del av de statliga utgifterna som avser offentlig konsumtion och investeringar en del av BNP. Övriga delar av utgifterna avser finansiella transaktioner, vilka inte direkt påverkar BNP, samt transfereringar, som inte utgör någon real resursförbrukning utan endast är en överföring - över tiden och mellan individer/sektorer av ekonomin. Vid en finansiell analys är dock storleken på den offentliga sektorn jämfört med BNP ett relevant begrepp.

Synsättet i bilagan är i huvudsak statsfinansiellt; några fördelnings- eller stabiliseringspolitiska hänsyn tas inte särskilt upp. Analysen begränsas till statsbudgeten, även om mycket av innehållet är direkt applicerbart på övriga delar av den offentliga sektorn. Det gäller framför allt de delar av socialförsäkringsektorn som ligger utanför statsbudgeten men även den kommunala verksamheten.

1 Begreppet automatik

Med automatik avses den förändring av utgifter och inkomster över tiden som inte beror på nya politiska beslut.

Mellan budgetåren 1981/82 och 1990/91 har statsbudgetens utgifter i löpande priser ökat med i genomsnitt 7,7% per år, och dess inkomster med i genomsnitt 10,5% årligen. Samtidigt har den samlade produktionen i landet, BNP, vuxit med i genomsnitt 9,6% per år. Till viss del har ökningen av inkomster och utgifter bestämts av aktiva beslut genom förändringar i regeluppsättningarna. Lejonparten av ökningen förklaras emellertid av att regelsystemen är så konstruerade, att förändringar av nivåerna styrs av andra faktorer än aktiva beslut.

Detta skall dock inte fattas så, att utgifter och kostnader ligger utanför statsmakternas kontroll; reglerna kan i varje stund omprövas och ändras. Varje riksmöte är suveränt och kan ändra även tidigare beslut. När reglerna väl är fastlagda, förändras emellertid nivån på utgifter och inkomster enligt dessa regler.

I begreppet automatik ingår att utgiften resp. inkomsten följer utvecklingen av andra variabler sedan beslut om regelsystem väl är fattade. Det kan vara värt att erinra om att denna form av automatik inte är den enda förekommande. Den finns även ett samspel med övriga delar av ekonomin, genom att en så stor aktör som staten inte agerar oberoende av omgivningen, utan tvärtom genom sitt agerande (eller brist på agerande) påverkar denna sin omgivning. Detta uttrycks exempelvis genom den s.k. multiplikatoreffekten, där en åtgärd från statens sida får effekter på den övriga ekonomin, vilka effekter i sin tur påverkar staten och därmed dess framtida agerande, osv. En höjning av barnbidragen resulterar i en ökning av den privata konsumtionen och i sparandet, vilket i sin tur ökar statens skatteintäkter, genom moms, punktskatter samt kapitalbeskattning. Även importen kan antas påverkas, och därigenom Sveriges balans i utrikesaffärerna. För en höjning av ålderspensioner eller sjukförsäkring är mekanismerna desamma, men i dessa fall är transfereringen dessutom skattepliktig, vilket gör att en del av utbetalningen omedelbart flyter in till statskassan i form av inkomstskatt. Därefter vidtar samma effekter som i exemplet ovan.

Ytterligare en viktig anmärkning är att förändringar i utgifter och inkomster har olika effekt beroende på vilken typ (realekonomisk kategori) de tillhör. Så får exempelvis en höjning av de indirekta skatterna andra effekter på ekonomin än motsvarande ökning av

räntebetalningar till staten. På utgiftssidan innebär en ökning av utgifterna för statlig konsumtion ytterligare real resursförbrukning, medan en ökning av transfereringarna endast innebär en överföring mellan individer. En sådan omfördelning kan dock hos mottagaren ge upphov till reala effekter. Vidare innebär en ofinansierad ökning av utgifterna en ökning av statsskulden, vilket framtida generationer får betala.

För att analysera automatiken i ett regelsystem är det fruktbart att använda en grovindelnings efter grad av påverkbarhet. En sådan grovindelnings kan göras genom att särskilja utgifter resp. inkomster som inte kan påverkas alls, system som på ett eller annat sätt följer direkt av någon annan variabel (indexering), de där utgifter betalas resp. inkomster erhålls i enlighet med periodiskt återkommande avtal (eller praxis), samt slutligen sådana regelsystem där ett explicit beslut måste fattas vid varje enskilt tillfälle. En sådan indelning utgör alltså en skala med fallande grad av automatik.

Nästa steg i analysen blir att identifiera de faktorer som huvudsakligen styr förändringen. Varje statlig inkomst- resp. utgiftspost påverkas vanligen av en mängd olika faktorer. Av praktiska skäl är det dock bäst att inför en analys av varje regelsystem bestämma den enskilda faktor som bedöms ha störst betydelse för utvecklingen.

De styrande faktorerna väljs ut efter grad av påverkbarhet. Anledningen till detta är främst praktisk-politisk. Den viktigaste utgiftsstyrande faktorn bland dem som bestämmer utgiftsnivån för exempelvis ålderspensioner, kan vara antingen befolkningens ålderssammansättning, eller basbeloppets storlek. I praktisk-politisk mening är det därför naturligt att identifiera basbeloppet som den enskilt viktigaste styrande faktorn, eftersom den är den mest påverkbara av de två. På samma sätt påverkas utgifterna för föräldraförsäkring såväl av antalet födda barn som av föräldrarnas inkomster. I praktisk mening och på kort sikt betyder inkomstutvecklingen mer än födelsetalet för dessa utgifters förändring.

Av ovanstående följer att graden av automatik även är en funktion av tiden. Ju kortare tidsperspektiv, desto mer betyder automatiken i denna mening för hur utgifter och inkomster utvecklas. Ju längre perspektivet är, desto mer betyder olika beslut för att förklara förändringen. Vanligen används därför en automatikindelnings av statsbudgeten för ett år i taget. En jämförelse mellan olika tidpunkter kan visa i vilken mån olika beslut förändrat automatiksammansättningen av budgeten.

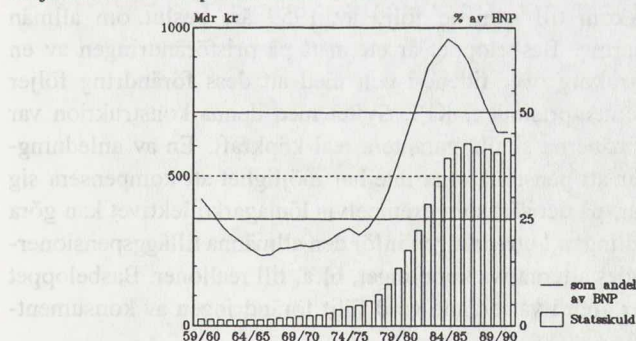
2 Bakgrund till några olika typer av automatik

I detta kapitel redovisas hur några av de största utgiftssystemen vuxit fram. Tillsammans svarar de studerade utgiftsområdena för knappt hälften av de samlade statsutgifterna. De utvalda systemen är tydliga exempel på automatikens konstruktion.

2.1 Statsskuldräntor

Utgifterna för statsskulden styrs med den allra starkaste formen av automatik. De beräknas för 1991/92 till 61 miljarder kronor. Statsskulden uppgick den 30 juni 1991 till 627 miljarder kronor, vilket motsvarar 45 % av BNP eller 122 % av de totala statsutgifterna budgetåret 1990/91. Utlandsskulden uppgick till 74 miljarder kronor. Sedan mitten av 1980-talet gäller som norm för statsskuldspolitiken att staten inte skall nettolåna i utländsk valuta. Hur statsskulden vuxit de senaste decennierna redovisas i diagram 2.1.

Diagram 2.1 Sveriges statsskuld 1959/60 - 1990/91
Miljarder kronor resp. som andel av BNP



Källa: Finansdepartementet

I figuren redovisas nivån på statsskulden vid slutet av resp. budgetår som staplar (vänster skala) och denna nivå i relation till BNP som kurva (höger skala).

Utgifterna för statsskuldräntor följer främst statsskuldens storlek och ränteläget. Den viktigaste förklaringsfaktorn till storleken på statsskulden

är de ackumulerade budgetsaldona. Ränteläget ges av marknaden. I detta sammanhang är det dock viktigt att påpeka att de statliga upplåningen är en av förklaringarna till ränteläget, genom att efterfrågan på finansiering av lånebehovet bidrar till priset på pengar, dvs. till räntenivån. Möjligheterna till underskottsfinansiering i större omfattning och under längre tid är dock starkt begränsade efter avregleringen av kapitalrörelserna, om växelkursen samtidigt skall ligga fast.

2.2 Basbeloppet

Ett av de tydligaste uttrycken för automatiken i statsbudgeten utgörs av automatiken i ökningen av de utgifter som främst styrs av basbeloppet. Dessa utgifter uppgick 1991/92 sammanlagt till 74 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 14% av de totala utgifterna. Utgifterna för folkpensioneringssystemet uppgick till drygt 67 miljarder kronor. Basbeloppets nivå styr även utgifterna för bidragsförskott samt studiemedel. För övrig offentlig sektor påverkar basbeloppets nivå utbetalningarna av bl.a. ATP och delpensioner. Det är vidare vanligt att vid avtal på den privata marknaden använda sig av basbeloppet som mätare på prisförändringar. Basbeloppet och dess konstruktion har därför mycket stor betydelse för ekonomin.

Ursprungligen angavs folkpensionsförmånernas storlek i fixa, nominella belopp, vilket följaktligen förutsatte statsmaktsbeslut för ändring av förmånerna. Under årens lopp höjdes också pensionsbeloppen, bl.a. i form av s.k. dyrtidstillägg/indexstillägg. Samtidigt knöts tilläggen även formellt till penningvärdesförsämringen, även om regeringen fattade särskilda beslut om höjningar av de nominella nivåerna på förmånerna.

Basbeloppet kom till som en följd av 1959 års beslut om allmän tilläggspensionering. Basbeloppet är ett mått på prisförändringen av en tänkt normalvarukorg över tiden, i och med att dess förändring följer nivån på konsumentprisindex, KPI. Syftet med denna konstruktion var att pensionsförmånerna skulle garantera real köpkraft. En av anledningarna till detta är att pensionärerna inte har möjlighet att kompensera sig för prisökningar, på det sätt som exempelvis löntagarkollektivet kan göra vid löneförhandlingar. I utredningen inför den allmänna tilläggspensioneringen diskuterades alternativa kopplingar, bl.a. till reallöner. Basbeloppet har sedan under åren i varierande grad följt förändringen av konsumentprisindex.

Under några år användes basbeloppet endast för att prisuppräknas ATP. År 1962 reglerades även utgående folkpensionsförmåner via basbeloppet; det skulle dock komma att dröja till juli 1967 innan detta gällde för samtliga utgifter inom folkpensionssystemet.

År 1981 ändrade regeringen principerna för beräkningen av basbeloppet, i och med att man övergick till att basera det på förändringen i nettoprisindex (motsvarar konsumentprisindex exklusive genomslag av förändringar i indirekta skatter och subventioner) minskat med för-

ändringar i energipriser. Ändringen motiverades bl.a. med att förändringar i de indirekta skatterna borde påverka alla grupper lika, och inte som dittills neutraliseras via konstruktionen av basbeloppet. En förändring av en indirekt skatt såsom moms, förändrar också konsumentprisindex, men inte nettoprisindex. År 1984 återinfördes konsumentprisindex som grund för beräkningen av basbeloppets nivå.

Basbeloppet beräknades ursprungligen för varje månad men ändrades först efter det att prisförändringen uppgick till tre procentenheter. Denna ordning bibehölls t.o.m. år 1981 varefter basbeloppet ändrades endast en gång per år. Övergången innebar att priskompensationen skjuts upp i maximalt tolv månader, men jämfört med tidigare regler stannar uppskjutandetiden vid kortare tid, eftersom basbeloppet tidigare ändrades endast efter minst tre procentenheters prisförändring. Statsfinansiellt innebär således denna förändring endast att utgifterna förflyttas något i tiden - en periodiseringseffekt - men att kostnaderna förblir oförändrade.

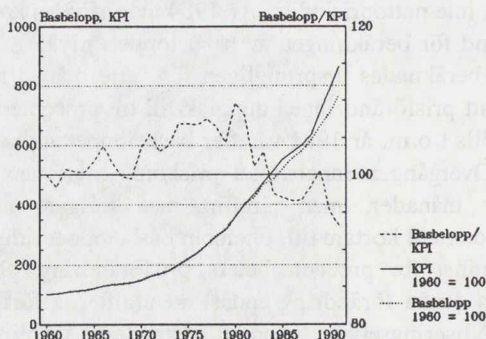
Ytterligare en ändring i beräkningsgrunderna för basbeloppet föranleddes av devalveringen av den svenska kronan hösten 1982 med 16 procent. Riksdagen beslöt att basbeloppsförändringen skulle minskas med effekterna av devalveringen på KPI. Effekten beräknades till fyra procentenheter. Motiveringen var att även pensionärerna som kollektivt skulle bära kostnaderna för devalveringen.

Vid fastställande av basbeloppet för åren 1990 och 1991 beslöt regering och riksdag att räkna bort de effekter på konsumentpriserna som följer av ändringarna i indirekta skatter i samband med skattereformen dessa år. Effekten beräknades till 2,93 procentenheter för 1990 (påverkar basbeloppet 1991) och till 3,19 procentenheter för 1991 (basbeloppet 1992).

De ändringar som under årens lopp har gjorts, vad gäller formerna för beräkning av basbeloppet, har medfört att detta inte följt den allmänna penningvärdessänksningen såsom den speglas i konsumentprisindex.

Relationen sedan 1960 framgår av diagram 2.2.

Diagram 2.2 Konsumentpriser och basbelopp 1960 - 1991
Index årsgenomsnitt



Anm.: Konsumentpriser index 1960 = 100,
basbelopp index 1960 = 100, vänster skala
Basbelopp_t/KPI_{t-1} index 1960 = 100, höger skala

Källa: Finansdepartementet

Den streckade linjen i diagrammet (höger skala) anger i vilken utsträckning basbeloppet bevarat sitt värde. Värdeförändringen mäts som relationen mellan basbelopps- och KPI-utveckling. Som framgår av diagrammet, hade basbeloppet fram till 1984 en högre nivå än vad som motsvarades av förändringen i KPI, medan förändringarna därefter medfört en lägre ökning av basbeloppet. De viktigaste förändringarna har varit avräkningen av devalveringseffekten samt av skattereformseffekterna. Detta har således medfört att de förmåner vilka grundar sig på basbeloppets förändring under 1980-talet blivit lägre än vad de skulle ha varit utan dessa regeländringar.

Att basbeloppet legat på en högre nivå än försämringen av penningvärdet motsvarat fram till 1984, förklaras delvis av att basbeloppet tidigare justerades flera gånger per år, medan KPI i diagram 2.2 avser genomsnittet för helåret, delvis av att justering av basbeloppet fram till 1981 gjordes med innevarande års KPI, medan diagrammet avser föregående års KPI.

Som indexeringen av pensionerna i dag är konstruerad, innebär den således att pensionerna ges oförändrad real köpkraft. Det innebär i sin tur att pensionärerna som kollektiv undantas effekterna av förändringar av indirekta skatter. Förändringen av pensionsnivån beror på nivån på basbeloppet, som alltså i sin tur genom regeringsbeslut skrivs upp med förändringen av konsumentprisindex föregående år. KPI är ett mått på priserna i konsumentledet, dvs. inkl. varuskatter. Detta innebär att en höjning av en indirekt skatt också höjer KPI. Förändringar av indirekta skatter görs bl.a. av stabiliseringspolitiska skäl. Effekten av automatiken i pensionssystemet innebär således att pensionärerna undantas effekter av stabiliseringspolitik i denna mening.

2.3 Försvarsprisindex

Utgifterna för militärt och civilt försvar uppgick budgetåret 1991/92 till 39 miljarder kronor. Huvuddelen av utgifterna redovisas under försvarsdepartementets huvudtitel, och huvuddelen förändras med automatik efter försvarsprisindex nivå.

Utgifterna bestäms för fem år i taget i försvarsbesluten. Dessa utgiftsramar anges då i fast prisnivå. Försvaret erhåller sedan årligen kompensation för prisförändringar, mätta med ett särskilt index, benämnt försvarsprisindex (FPI), eller prisregleringstal för försvaret. Denna metod har använts sedan budgetåret 1959/60. Under 1970-talet användes dock nettoprisindex som prisregleringstal.

Sedan mitten av 1980-talet består FPI av en sammanvägning av fem index, vilken avser att spegla det svenska försvarets varumix. Nuvarande sammansättning av FPI framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Försvarsprisindex

Kostnadsslag	Vikt	Delindex
Löner	35 %	SAV-index. Avser löneutveckling för statligt anställda
Inhemskt försvarsmateriel	27 %	Hemmamarknadsprisindex för verkstadsvaor
Importerad försvarsmateriel	5 %	Importprisindex för verkstadsvaor plus korrektionspost för dollarkursen
Oljeimport	4 %	Oljeprodukter i importprisindex
Övrigt	29 %	Konsumentprisindex ^a exkl. olja
Summa försvarsprisindex	100 %	

^aFr.o.m. budgetåret 1991/92 nettoprisindex

Källa: Finansdepartementet

Ett priskompensationssystem som försvarets kan principiellt ses ur följande två synvinklar. Den första är att verksamheten i fråga garanteras en viss volym, och priskompensationens syfte är att realisera denna volym. Det index som väljs för att mäta prisförändringar bör idealt avse exakt den sammansättning av vaor och tjänster som det svenska försvaret utnyttjar. Detta förfarande kan i ekonomisk mening leda till prisökning inom verksamheten, eftersom det som efterfrågas och konsumeras är en viss volym, oavsett prisökningar. Med ett statsfinansiellt perspektiv innebär en sådan princip risk för bidrag till inflation via den offentliga efterfrågan eller åtminstone bidrag till inflationsförväntningar.

Det andra synsättet för priskompensation är att verksamheten ges ett visst reall utrymme, relativt en alternativ användning. Om sedan priset på just försvarets konsumtion ökar mer än priset på alternativ användning, skall någon ytterligare kompensation inte ges, eftersom försvaret

då skulle ges ökade reala resurser. Prisindex bör i detta fall vara generellt, och avse antingen prisförändring i hela ekonomin, eller i offentlig verksamhet totalt.

Med den konstruktion som försvarsprisindex för närvarande har, har statsmakterna i högre grad anslutit sig till det första synsättet. Under 1970-talet, då i stället NPI användes, var synen närmare det andra alternativet.

2.4 Biståndet

Regering och riksdag beslutar årligen om bistånd till u-länder med ett belopp som motsvarar en procent av bruttonationalinkomsten, BNI. Budgetåret 1991/92 uppgick biståndet till 13 miljarder kronor. BNI erhålls genom att minska BNP med nettofaktorinkomster till utlandet. BNI är ett inkomstbegrepp i nationalräkenskapssystemet som förenklat kan sägas avse Sveriges inkomster under en tidsperiod, oavsett var inkomsten uppstått. BNP är ett produktions- eller användningsmått, som avser den samlade produktion som uppnåtts inom landet under en given period, oavsett om det är svenskar eller utlänningar som bidragit till produktionen.

Sverige beslöt år 1968 att sträva efter att biståndet till u-länderna skulle uppgå till en procent av BNP. Detta mål uppnåddes till mitten av 1970-talet. FN antog år 1970 en resolution där man rekommenderade att i-ländernas bistånd skulle uppgå till 0,7% av BNI. År 1981 övergick Sverige, enligt FN-rekommendationen, till att relatera biståndet till BNI.

Med ett statsfinansiellt synsätt, innebär detta att Sveriges bistånd styrs med fullständig automatik. Budgetering av biståndsanslagen sker med hjälp av prognoser på BNI-nivå för nästkommande år.

2.5 Priskompensation av förvaltningskostnader

Under många år budgetbehandlades myndigheternas förvaltningskostnader synnerligen noggrant och i detalj. Under 1960-talet inleddes en övergång till ett mer generellt förfarande vad gäller själva priskompensationen, samtidigt som detta kombinerades med krav på rationaliseringar.

Utgifterna för den statliga förvaltningen exklusive försvaret uppgick 1991/92 till ca 50 miljarder kronor. Under åren har en detaljerad reglering vuxit fram för hur de statliga myndigheterna skall kompenseras för öknings av sina kostnader. En uppdelning av kostnaderna görs mellan löner, hyror samt övriga förvaltningskostnader.

Lönekostnaderna budgeteras, räknat efter antal tjänster, i den utsträckning avtal är träffade för det statliga området. Om löneavtal sluts under löpande budgetår, vilka inte kunnat beaktas vid budgeteringen, ges

myndigheterna rätt att överskrida sina anslag genom särskilda regeringsbeslut. Som regel ges full kompensation för sådana lönerutgifter. Myndigheternas hyreskostnader avtalas med byggnadsstyrelsen för ett budgetår i taget. För de övriga förvaltningskostnaderna har en detaljerad praxis vuxit fram. Myndigheterna får kompensation för prisförändringarna på den varumix de använder med en viss eftersläpning. På finansdepartementet räknas kompensationen fram under hösten för prisförändringen under den senaste tolv månadersperioden juli-juli. Myndigheterna erhåller uppräkningsen när anslaget börjar gälla den 1 juli året därpå. Förfarandet innebär att prisökningar i ekonomin förskjuts i tiden vad gäller de statliga förvaltningskostnaderna. Vid en sänkning av inflationstakten får de statliga myndigheterna ökade reala resurser, vilket innebär en påspädning i ekonomin från efterfrågesidan. Vid oförändrad prisökningstakt kan ett sådant system bidra till att inflationsförväntningarna permanentas.

Under framför allt 1980-talet har priskompensationen till myndigheterna vid ett antal tillfällen minskats med ett produktivitetsavdrag, s.k. osthylvlar. Detta förändrar emellertid inte mekanismen i automatiken vad gäller den statliga konsumtionen.

År	Statliga myndigheter	Statliga myndigheter
1980	1,0	1,0
1981	1,0	1,0
1982	1,0	1,0
1983	1,0	1,0
1984	1,0	1,0
1985	1,0	1,0
1986	1,0	1,0
1987	1,0	1,0
1988	1,0	1,0
1989	1,0	1,0
1990	1,0	1,0
1991	1,0	1,0
1992	1,0	1,0
1993	1,0	1,0
1994	1,0	1,0
1995	1,0	1,0
1996	1,0	1,0
1997	1,0	1,0
1998	1,0	1,0
1999	1,0	1,0
2000	1,0	1,0
2001	1,0	1,0
2002	1,0	1,0
2003	1,0	1,0
2004	1,0	1,0
2005	1,0	1,0
2006	1,0	1,0
2007	1,0	1,0
2008	1,0	1,0
2009	1,0	1,0
2010	1,0	1,0
2011	1,0	1,0
2012	1,0	1,0
2013	1,0	1,0
2014	1,0	1,0
2015	1,0	1,0
2016	1,0	1,0
2017	1,0	1,0
2018	1,0	1,0
2019	1,0	1,0
2020	1,0	1,0
2021	1,0	1,0
2022	1,0	1,0
2023	1,0	1,0
2024	1,0	1,0
2025	1,0	1,0
2026	1,0	1,0
2027	1,0	1,0
2028	1,0	1,0
2029	1,0	1,0
2030	1,0	1,0

3 STATSBUDETENS UTGIFTER

Statsbudgetens utgifter summerar sig för 1991/92 till 470 miljarder kronor, vilket motsvarar 32,4 % av BNP.

3.1 Formell indelning av statsbudgetens utgifter

I statsbudgeten redovisas utgifterna under olika huvudtitlar, vilket i stort motsvarar indelningen av ansvarsområden mellan departement.

Tabell 3.1 Statsbudgetens utgiftssida 1991/92

Huvudtitel	Miljarder kronor	Andel
Kungl.hov och slottsstaterna	0,1	0,0%
Justitiedepartementet	7,1	1,5%
Utrikesdepartementet	15,4	3,3%
Försvarsdepartementet	37,8	8,0%
Socialdepartementet	125,8	26,8%
Kommunikationsdepartementet	18,3	3,9%
Finansdepartementet	28,8	6,1%
Utbildningsdepartementet	62,1	13,2%
Jordbruksdepartementet	9,4	2,0%
Arbetsmarknadsdepartementet	35,6	7,6%
Bostadsdepartementet	32,4	6,9%
Industridepartementet	6,4	1,4%
Civildepartementet	15,3	3,3%
Miljödepartementet	1,3	0,3%
Riksdagen	0,7	0,1%
Räntor på statsskulden	61,0	13,0%
Oförutsedda utgifter	0,0	-
Reservationsmedelsförbrukning	1,5	0,3%
Tillkommande utgiftsbehov	11,0	2,3%
Summa statsbudgeten	470,0	100,0%

Källa: Reviderat budgetförslag för budgetåret 1991/92 (prop. 1990/91:150)

Utöver de utgifter som redovisas på utgiftssidan finns vissa utgifter som netto redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Det är 85 % av utgifterna för sjukförsäkring och föräldraförsäkring samt 100 % av utgifterna för arbetsskadeförsäkring. Dessa utgifter faller under socialdepartementets verksamhetsområde och uppgick 1991/92 till sammanlagt 68,8 miljarder kronor. Inklusive dessa utgifter uppgick statsutgifterna

till 538,8 miljarder kronor, motsvarande 37,2% av BNP. Om inte annat anges avses i det följande statsbudgetens bruttoutgifter, dvs. utgifterna inkl. dessa försäkringar.

3.2 Statsbudgetens utgifter efter ändamål

Till stora delar sammanfaller utgifterna som de redovisas i tabell 3.1 med vilka ändamål eller syfte utgifterna har. En indelning av statsbudgetens utgifter efter ändamål görs i tabell 3.2. Denna gruppering av utgifterna följer den av FN rekommenderade Classification Of the Functions Of Government, COFOG, vilket gör att indelningen är internationellt jämförbar.

Tabell 3.2 Statsbudgetens utgifter 1991/92 fördelade efter ändamål

Ändamål	Miljarder kronor	Andel
Allmänna offentliga tjänster	29,4	5,5%
Försvar	39,3	7,3%
Samhällsskydd och rättsskipning	16,8	3,1%
Utbildning och universitetsforskning	61,2	11,4%
Hälso- och sjukvård	4,6	0,9%
Social trygghet	199,0	36,9%
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	31,9	5,9%
Fritidsverksamhet, kultur och religion	4,3	0,8%
Energi	0,5	0,1%
Jord- och skogsbruk, jakt och fiske	8,1	1,5%
Mineralbrytning, tillverkning och byggverksamhet	0,4	0,1%
Kommunikationer	17,9	3,3%
Andra näringslivsändamål	30,2	5,6%
Ofördelade offentliga utgifter (statsskuldräntor m.m.)	95,2	17,7%
Summa statsbudgeten	538,8	100,0%

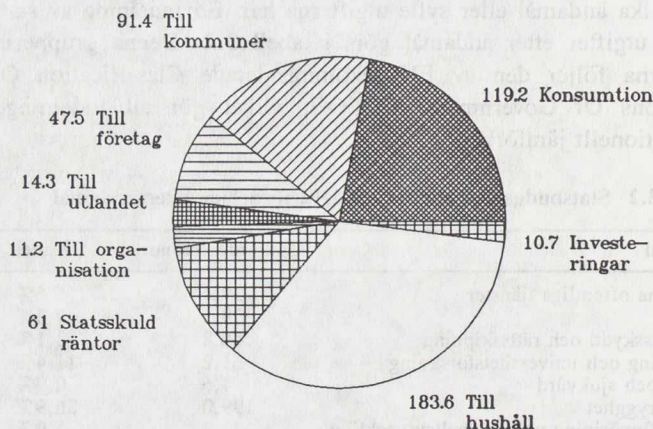
Källa: Finansdepartementet

3.3 Statsbudgetens utgifter realekonomiskt fördelade

För att klargöra vilka typer av utgifter statsbudgeten omfattar delas anslagen in realekonomiskt. En sådan fördelning syftar främst till att klargöra utgifternas användning och flöden mellan sektorer i ekonomin. En realekonomisk fördelning är jämförbar med den klassificering av de offentliga utgifterna som görs i nationalräkenskapssystemet. Även denna indelning är internationellt jämförbar (System of National Accounts, SNA). Av den realekonomiska fördelningen framgår att 1991/92 var 65 % av bruttoutgifterna transfereringar, 22 % var statlig konsumtion, 2 % gick till investeringar och att 11 % utgjordes av statsskuldräntor. Fördelningen redovisas i diagram 3.1. En fullständig realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter återfinns i tabellbilagan.

I en realekonomisk fördelning ingår inte sådana utgifter som är av finansiell eller kalkylmässig karaktär, då de inte är real resursförbrukning resp. förs vidare till någon annan sektor i ekonomin. Exempel på sådana utgifter är statlig utlåning.

Diagram 3.1 Statsbudgetens utgifter 1991/92 realekonomiskt fördelade
Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet

De största enskilda utgiftsposterna inom den statliga konsumtionen är försvar, domstolar, högskola samt polis. Av dessa utgifter utgör löner en väsentlig del. Inom gruppen investeringar återfinns anslagen till vägar och järnvägar samt utrustning inom statsförvaltningen. Av de statliga utgifter som går till hushåll är de största pensioner, sjuk- och föräldraförsäkring och barnbidrag. Till kommunerna går bl.a. skatteutjämningsbidrag, skolbidrag, ersättning för flyktingmottagning samt bidrag till barnomsorg. Företagen subventioneras över statsbudgeten vad avser omställning av jordbruket, ränte- och investeringsbidrag till bostäder samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De internationella transfereringarna avser det svenska biståndet till u-länder. Organisationer erhåller bidrag för bl.a. kultur- och studieverksamhet.

3.4 Kategorisering efter grad av automatik

Inom finansdepartementet används i analysen av statsbudgetens utgifter, utöver ovan nämnda indelningar, också ett system i vilket alla utgiftsanslag delas in i olika kategorier efter grad av automatik. Dessa anger i vilken utsträckning anslaget styrs genom automatiskt verkande regelsystem och vilka faktorer som i huvudsak påverkar utvecklingen. Varje anslag kategoriseras enligt den faktor som normalt framför andra styr

utgifterna och samtidigt kan ses som finanspolitiskt påverkbar. Även om andra faktorer också har betydelse, kommer detta inte till uttryck i denna indelning.

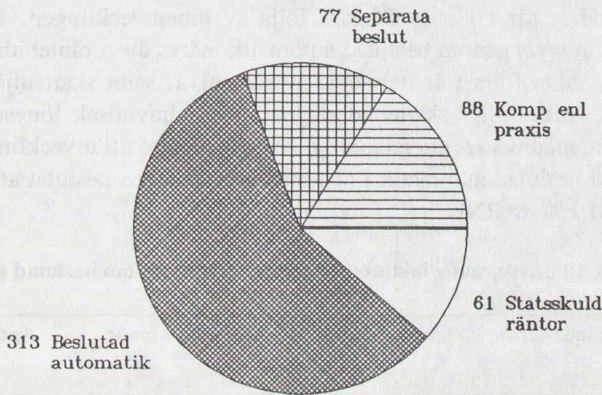
Indelningen görs i följande fyra huvudgrupper.

- fullständig automatik
- beslutad automatik
- priskompensation enligt praxis
- separata beslut

Gruppindelningen speglar en fallande grad av automatik i de utgifts-styrande faktorerna. Av diagram 3.2 framgår hur statsbudgetens utgifter fördelar sig mellan de olika grupperna.

Diagram 3.2 Utgiftsstyrande faktorer 1991/92

Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet

Fullständig automatik

Som styrda genom fullständig automatik ses endast utgifterna för statsskuldräntor. Dessa uppgick budgetåret 1991/92 till 61 miljarder kronor. Att automatiken är fullständig är ett uttryck för att statsmakterna inte direkt kan avskaffa automatiken ens med regeländringar. Vid en given statsskuld följer statsskuldräntorna av ränteläget och sammansättningen av upplåningsportföljen. Genom utförsäljning av t.ex. statliga företag eller förändringar i finanspolitiken och därmed i budgetsaldot kan dock statsskuldens nivå och därigenom ränteutgifterna påverkas. Indirekt påverkar statens upplåningsbehov den inhemska räntenivån.

Beslutad automatik

Med beslutad automatik menas främst indexering men även t.ex. merkostnader till följd av löneavtal. Vid indexering knyts utgifterna till hur någon annan variabel utvecklas. Statsmakterna förbinder sig därmed att årligen ge en viss kompensation för t.ex. pris- och/eller volymförändringar. Detta innebär att staten garanterar en viss följsamhet i sina utbetalningar relativt t.ex. inflationen. Utgifterna i denna grupp förändras automatiskt enligt de regler som beslutats. Om reglerna ändras, påverkas följaktligen utgifternas storlek. De största anslagen i denna grupp är folkpensionsutgifter, vilka främst påverkas av basbeloppet, samt sjuk- och föräldraförsäkring där utgifterna styrs av lönesumman. Förändringen av timlönen styr utvecklingen av utgifterna för arbetsskadeförsäkring. Försvarsutgifterna och det statliga bidraget till skolan uppgår också båda till betydande belopp som styrs av speciella index. Budgetåret 1991/92 genomfördes en stor förändring inom gruppen i och med att det statliga bidraget till skolan automatiskt räknas upp med ett historiskt kostnadsindex istället för att som tidigare följa av löneutvecklingen. Bland de anslag som styrs genom beslutad automatik märks även räntebidragen till bostäder, vilka främst är beroende av räntenivå, samt skatteutjämningsbidragen, vilka följer skatteunderlagets, dvs. i huvudsak lönesummans, utveckling med två års eftersläpning. Även biståndet till utvecklingsländer styrs med beslutad automatik i och med att riksdagen beslutat att det bör uppgå till 1 % av BNI.

Tabell 3.3 Utgiftsstyrande faktorer för utgifter styrda genom beslutad automatik 1991/92

Utgiftsstyrande faktor - utgift	Miljarder kronor	Andel
Basbelopp	73,9	23,6%
- ålderspension	51,3	16,4%
- förtidspension	13,5	4,3%
Försvarsprisindex, FPI	36,3	11,6%
- försvar	36,3	11,6%
Bruttonationalinkomst, BNI	12,6	4,0%
- bistånd	12,6	4,0%
Timlön	12,9	4,1%
- arbetsskadeförsäkring	12,5	4,0%
Lönesumma	86,1	27,5%
- sjukförsäkring	45,0	14,3%
- skatteutjämning	20,9	6,7%
- föräldraförsäkring	17,0	5,4%
Räntenivå	23,1	7,4%
- räntebidrag	22,7	7,3%
Aktivitet, volym	23,5	7,5%
- kommunal barnomsorg	13,0	4,2%
Aktivitet, pris	44,6	14,3%
- skolbidrag	30,3	9,7%
Summa beslutad automatik	313,0	100,0%
- andel av totala utgifter	58,1%	

Källa: Finansdepartementet

Priskompensation enligt praxis

En tredje typ av automatik är den där verksamheter enligt praxis får kompensation i efterhand för inflationen. Till denna grupp hör den statliga förvaltningen liksom anslagen för vägar och järnvägar. Även för bidrag till folkrörelser och forskningsråd, vilka inte har staten som huvudman, sker priskompensation på liknande sätt.

Till skillnad från den förra gruppen, beslutad automatik, är volymen i denna kategori mer reglerad, så att den kompensation som ges endast avser prisförändringar. Detta kan uttryckas som att volymen här styrs genom beslut men inte priset. Automatiken i utgiftsökningen är således något mindre än i de två föregående grupperna där automatik gäller för såväl pris- och som volymutveckling.

Tabell 3.4 Utgifter som kompenseras enligt praxis 1991/92

Utgift	Miljarder kronor	Andel
Förvaltning	53,3	60,6%
- högskola och forskning	9,7	11,0%
- polis	8,9	10,1%
- skatteförvaltning, fogdar	5,3	6,0%
Vägar och järnvägar	15,9	18,1%
Forskningsråd	2,1	2,4%
Folkrörelser	4,2	4,8%
Övrigt	12,4	14,1%
Summa kompensation enligt praxis	87,9	100,0%
- andel av totala utgifter	16,3%	

Källa: Finansdepartementet

Separata beslut

Bland de anslag som inte ändras med vare sig automatik eller enligt praxis utan främst genom separata beslut, märks barnbidragen och konjunkturkänsliga anslag som t.ex. för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En annan principiellt viktig typ av utgifter inom denna grupp är sådana för investeringar. Vid beslutstillfället är det fråga om ett särskilt beslut med ingen eller mycket ringa grad av automatik. När beslutet väl är taget, följer emellertid utgifterna med närmast fullständig automatik under investeringens tid. Det kan dock tilläggas att de allra flesta typer av investeringar under 1980-talet har lyfts ut från statsbudgeten.

Bland utgifter styrda genom separata beslut finns även utgiftsposterna tillkommande utgiftsbehov, som speglar kommande budgetförslag samt reservationsmedelsförbrukning, som består av en schablon och ibland även av särskilda belopp som beslutats i budgetarbetet.

Tabell 3.5 Utgifter styrda med separata beslut 1991/92

Utgift	Miljarder kronor	Andel
Barnbidrag och studiehjälp	19,9	25,9%
Investeringar	3,4	4,4%
Omställningsåtgärder i jordbruket	5,1	6,6%
Bidrag allmän sjukvård	4,1	5,3%
Bidrag till Samhall	4,6	6,0%
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	14,1	18,3%
Övrigt	25,7	33,5%
Summa separata beslut	76,9	100,0%
- andel av totala utgifter	14,3%	

Källa: Finansdepartementet

3.5 Utveckling under det senaste decenniet

Den jämförelse som görs i detta avsnitt visar hur stora delar av statsbudgeten som styrs på olika sätt vid olika tidpunkter och vilka de viktigaste utgiftsstyrande faktorerna varit. För att kunna jämföra ökningstakter mellan de olika kategorierna och därav kunna dra någon slutsats om vilken typ av styrning som gör att utgifterna ökar snabbast, krävs ett mer omfattande utredningsarbete än vad som funnits förutsättningar för i arbetet med denna bilaga. Vid en sådan analys av utvecklingen bör hänsyn tas dels till vilka anslag som lyfts ut från budgeten, dels till vilka reformer och därmed strukturella förändringar av anslagen som genomförts under perioden.

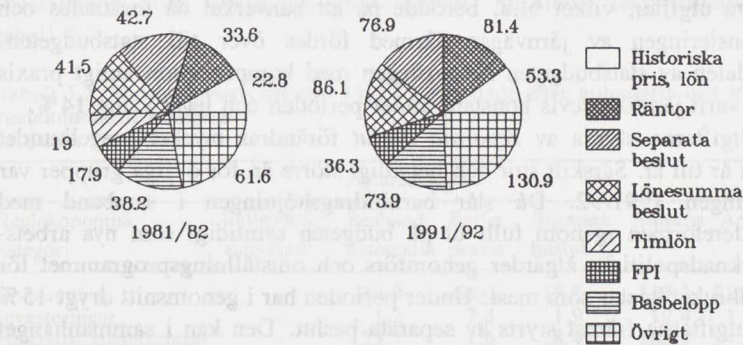
En kategorisering av statsutgifterna efter grad av automatik har i allmänhet gjorts i samband med den årliga kompletteringspropositionen. Indelningen har då gjorts för den budget som propositionen avser, dvs. det budgetår som startar den 1 juli samma år. Vid följande analys av utvecklingen av de utgiftsstyrande faktorerna en tid tillbaka är det därför jämförelser av budgeterade belopp för de olika åren som görs. Generellt kan det sägas att utgifterna under 1980-talet blev underskattade i förhållande till utfall men i allt mindre utsträckning. Avvikelsen mellan budget och utfall har varit i genomsnitt två procent under 1980-talet.

De budgeterade statsutgifterna har sedan budgetåret 1981/82 ökat med i genomsnitt 8 % per år. Statsskuldräntor och anslag med kompensationspraxis har ökat något snabbare än genomsnittet och därmed ökat sina andelar av utgifterna. Anslag med beslutad automatik samt separata beslut har ökat något långsammare än genomsnittet, vilket gjort att deras andelar minskat.

Följande diagram visar vilka faktorer som hade störst betydelse 1981/82 resp. 1991/92 enligt kategoriseringen efter grad av automatik.

Diagram 3.3 Faktorer som styrde utgifterna 1981/82 resp. 1991/92

Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet

I början av perioden ökade utgifterna för *statsskuldräntor* kraftigt och betydligt snabbare än övriga utgifter som en följd av de stora budgetunderskott som då uppstod. Detta ledde till att deras andel av statsbudgetens utgifter när den var som störst, under mitten av perioden, uppgick till 20%. I genomsnitt har andelen varit drygt 15%.

De anslag som förändras med *beslutad automatik* har ökat i en jämnare takt än övriga huvudgrupper. Störst var ökningarna i början och i slutet av perioden. Det är framför allt räntebidrag till bostäder, vilka främst styrs av räntenivån, som vuxit. Även utgifterna för arbetsskadeförsäkring ökade snabbt under slutet av perioden. Dessa utgifter är enligt automatikindelningen i första hand styrda av timlönens förändring. Huvudorsaken till den kraftiga ökningen var dock att antalet personer som är berättigade till arbetsskadeersättning vuxit kraftigt. Utgifterna för räntebidrag har ökat mycket samtidigt som de haft en oregelbunden utveckling. Sista året under perioden låg räntelånsreformen budgeterad, vilket bidrog till att dra ner dessa utgifter. Folkpensionerna har däremot tillsammans med de andra stora anslagen som styrs av basbeloppet haft en jämn ökningstakt. Takten har dämpats av att allt fler pensionärer når allt högre ATP-poäng. På så sätt avlastas statsbudgeten, men istället ökar utgifterna inom ATP-systemet.

Den andel av statsbudgetens utgifter som styrs med fullständig automatik har under perioden i genomsnitt varit 56%. Andelen minskade något under den tidigare delen av perioden, då statsskuldräntorna istället tog i anspråk en allt större del. Till budgetåret 1990/91 växte utgifterna styrda genom beslutad automatik dock ganska snabbt igen på grund av att de av lönesumman styrda utgifterna för sjukförsäkring och föräldraförsäkring ökade kraftigt. Denna ökning förklaras även av reformer som

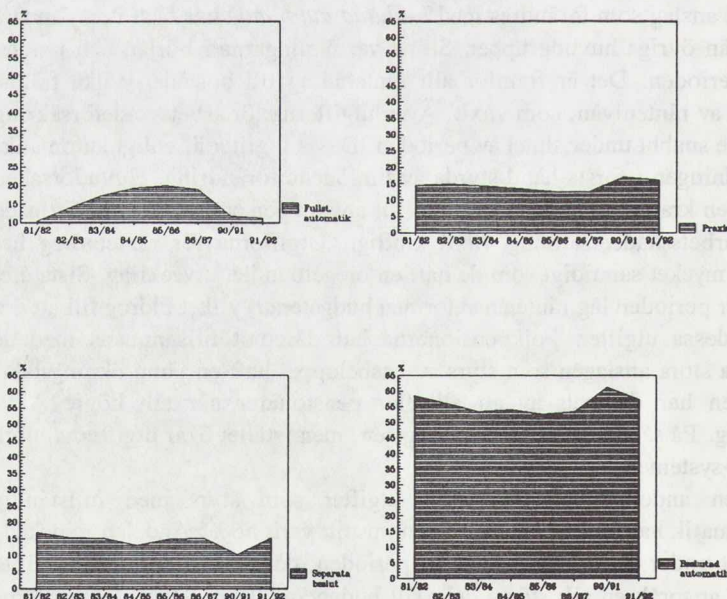
skett inom dessa försäkringar. I och med de reformer som sedan genomförts beträffande sjukförsäkringen, minskar dessa utgifters andel av statsbudgeten igen 1991/92.

De anslag för vilka det ges *komensation enligt praxis* ökade snabbare i början och slutet av 1980-talet än i mitten då de faktiskt minskade nominellt. I slutet av decenniet ökade utgifterna i denna grupp mer än andra utgifter, vilket bl.a. berodde på att banverket då inrättades och finansieringen av järnvägar därmed fördes över till statsbudgeten. Andelen av statsbudgeten för anslagen med komensation enligt praxis har varit jämförelsevis konstant under perioden och legat kring 14 %.

Utgifterna styrda av *separata beslut* förändras mycket oregelbundet från år till år. Särskilt stor och betydligt större än för övriga grupper var ökningen 1991/92. Då slår barnbidragshöjningen i samband med skattereformen igenom fullt ut på budgeten samtidigt som nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder genomförs och omställningsprogrammet för jordbruket kostar som mest. Under perioden har i genomsnitt drygt 15 % av utgifterna främst styrts av separata beslut. Den kan i sammanhanget tilläggas att barnbidraget ökat snabbare till följd av separata beslut än vad som skulle varit fallet vid indexering med inflationen.

En sammanfattning av hur de olika kategoriernas andelar utvecklas under 1980-talet ges i följande diagram.

Diagram 3.4 Utgiftsstyrande faktorer i statsbudgeten 1981/1982 - 1991/92
Procentuell andel av statsbudgetens utgifter



3.6 Grad av automatik efter realekonomisk kategori

Den realekonomiska fördelningen används för att studera vilken påverkan statsbudgetens utgifter har på övriga delar av ekonomin. I detta avsnitt delas de realekonomiska kategorierna upp efter grad av automatik. I denna sammanställning ingår inte de av statsbudgetens utgifter som klassificeras som finansiella transaktioner. Resultatet sammanfattas i tabell 3.7.

Tabell 3.7 Statsbudgetens utgifter 1991/92 fördelade efter automatik och efter realekonomisk kategori
Miljarder kronor

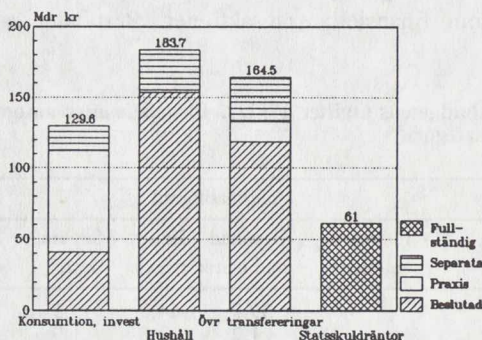
Realekonomisk kategori	Automatikgrad				Summa	Andel
	Fullständig automatik	Beslutad automatik	Enligt praxis	Separata beslut		
Konsumtion	-	39,9	64,0	15,3	119,2	22,1%
Investeringar	-	1,2	7,3	1,9	10,4	1,9%
Hushållstransfereringar	-	153,7	1,6	28,4	183,6	34,0%
Kommuntransfereringar	-	77,8	5,7	7,9	91,4	17,0%
Företagssubventioner	-	25,4	1,4	20,6	47,5	8,8%
Internationella transfereringar	-	13,0	0,1	1,2	14,3	2,7%
Transfereringar till organisationer	-	2,1	7,5	1,6	11,2	2,1%
Statsskuldräntor	61,0	-	-	-	61,0	11,3%
Summa	61,0	313,0	87,6	76,9	538,6	
Andel	11,3%	58,1%	16,3%	14,3%		100,0%

Källa: Finansdepartementet

De största utgifterna som styrs med beslutad automatik är transfereringar till hushåll och kommuner. Bland de utgifter som enligt praxis kompenseras för prisförändringar avser tre fjärdedelar utgifter för den statliga förvaltningen (konsumtion). Slutligen återfinns hushållstransfereringar (barnbidrag) samt subventioner (konjunkturkänsliga anslag) som de största bland de utgifter som styrs av separata beslut.

Hur automatikkänsliga utgifterna är efter realekonomisk fördelning, framgår av diagram 3.4.

Diagram 3.4 Realekonomiskt fördelade utgifter 1991/92 efter automatikkänslighet
Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet

De utgifter som uppvisar starkast grad av automatik är, vid sidan av statsskuldräntor, transfereringar till utlandet (biståndet), till kommuner samt till hushåll. Lägst grad av automatik återfinns i utgifter för investeringar och subventioner till företag.

Sammanfattningsvis utgörs 40% av statens utgifter av hushålls- och kommuntransfereringar, styrda med beslutad automatik. Tre procent av statens totala utgifter avser real förbrukning (konsumtion och investeringar), styrd av årliga explicita beslut.

3.7 Grad av automatik efter ändamål

Statsbudgetens utgifter kan även indelas efter vilket syfte de har. Ändamålsgrupperna har i det följande slagits samman till tre huvudgrupper jämte utgifterna för statsskuldräntor. Den första, kallad *nattväktarstaten*, omfattar de funktioner som traditionellt utförs av den centrala statsmakten: försvar, rättsväsende, polis, osv. Till gruppen har även förts ofördelade statsutgifter, såsom generella bidrag till kommunerna. Den andra gruppen kallas här *välfärdsstaten* och innefattar utgifter för hälso- och sjukvård, social trygghet, bostadssubventioner samt fritid, kultur och religion. Det tredje politikområdet benämns *infrastruktur och företagsstöd*, och omfattar de utgifter vilka främst syftar till att främja den ekonomiska tillväxten i vid mening samt subventioner till näringslivet. Hit har förts utgifterna för kommunikationer, utbildning och forskning, arbetsmarknadspolitik samt stöd till jord- och skogsbruk. Sammanställningen redovisas i tabell 3.8. En redogörelse för samtliga ändamål samt indelning av dessa efter grad av automatik återfinns som tabellbilaga 3.

Tabell 3.8 Statsbudgetens utgifter 1991/92 efter ändamål

Ändamål	Miljarder kronor	Andel
Nattväktarstat	119,7	22,2%
Välfärdsstat	239,8	44,5%
Infrastruktur och företagsstöd	118,3	22,0%
Statsskuldräntor	61,0	11,3%
Summa statsbudgeten	538,8	100,0%

Källa: Finansdepartementet

Nattväktarstaten tar i anspråk en femtedel av utgifterna, välfärdsstaten knappt hälften och tillväxtstöd en femtedel av statsbudgetens utgifter. En dryg tiondedel av de samlade statsutgifterna avser statsskuldräntor. Dessa utgifter kan sägas finansiera samtliga övriga ändamål, varför de särredovisas här.

Statsbudgetens utgifter fördelade efter huvudsaklig utgiftsstyrande faktor har redovisats i avsnitt 3.4. Denna fördelning uppdelas vidare - efter ändamål - i det följande.

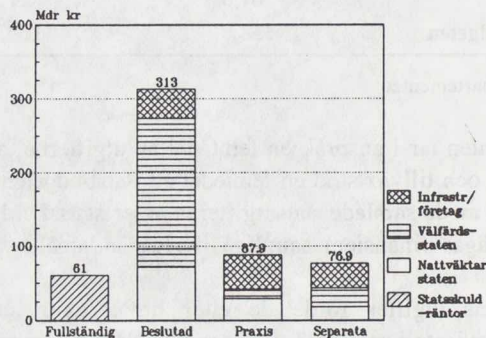
Tabell 3.9 Statsbudgetens utgifter 1991/92 fördelade efter automatik och efter ändamål
Miljarder kronor

Ändamålsgruppering	Fullständig automatik	Automatikgrad			Summa	Andel
		Beslutad automatik	Enligt praxis	Separata beslut		
Nattväktarstat	-	72,2	29,2	18,3	119,7	22,2%
Välfärdsstat	-	201,2	13,1	25,6	239,8	44,5%
Infrastruktur och företagsstöd	-	39,6	45,6	33,0	118,3	22,0%
Statsskuldräntor	61,0	-	-	-	61,0	11,3%
Summa	61,0	313,0	87,9	76,9	538,8	
Andel	11,3%	58,1%	16,3%	14,3%		100,0%

Källa: Finansdepartementet

Statsutgifterna grupperade efter grad av automatik indelas ändamålsvis i diagram 3.5.

Diagram 3.5 Utgiftsstyrande faktorer 1991/92 efter ändamål
Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet

Av diagrammet framgår att de utgifter som styrs med beslutad automatik domineras av politikområdet vårfärdstaten. Det gäller utgifterna för pensioner, sjuk- och föräldraförsäkring samt bidraget till kommunal barnomsorg. För natvåktarfunktionen styrs skatteutjämningsbidrag till kommuner samt försvaret med beslutad automatik. Endast en mindre del av den beslutade automatiken ligger inom området infrastruktur-/företagsstöd och avser skolbidraget.

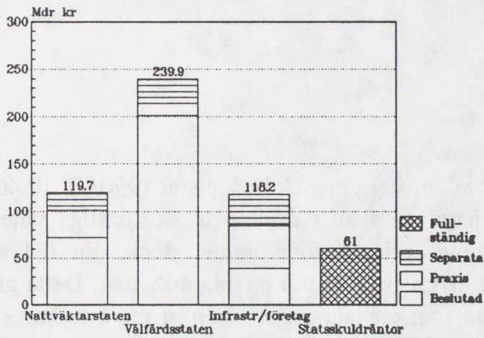
Av de anslag för vilka priskompensation ges enligt praxis, svarar natvåktarfunktionen för en tredjedel (statlig förvaltning), medan en sjättedel avser vad som här kallas vårfärdsfunktioner. HålfTEN av utgifterna i denna kategori går till infrastruktur-/företagsstöd och avser huvudsakligen bidragen till vägar och järnvågar.

Vad gäller den sista grupperingen av utgiftsstyrande faktorer - separata beslut - är denna något jämnare fördelad mellan de olika ändamålen. Knappt hälften avser infrastruktur och subventioner till företag. De största enskilda utgifterna inom natvåktarfunktionerna är det tillkommande utgiftsbehovet, inom vårfärdstaten barnbidrag samt inom infrastruktur-/företagsstödet jordbrukssubventioner samt arbetsmarknads-politiska åtgärder. Anslaget Tillkommande utgiftsbehov innehåller sådana utgifter och inkomster som inte redovisas någon annanstans i budgetförslaget. Vid realiserande av sådana förslag, faller de olika delarna in under olika ändamålsklassificeringar lika väl som olika grad av automatik. Vid budgettillfället är de dock att se som såväl tillhöriga de ofördelade offentliga utgifterna som av karaktären separata beslut.

Den slutsats som kan dras av ovanstående, är att de utgifter som styrs med någon form av automatik i huvudsak har till ändamål att bekosta natvåktar- samt vårfärdstatens utgifter. För separata beslut ligger tyngdpunkten på infrastruktur/företagsstöd.

Hur automatikkänsliga ändamålsgrupperingarna är redovisas i diagram 3.6.

Diagram 3.6 Ändamålsfördelade utgifter 1991/92 efter automatikkänslighet
Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet

Tre femtedelar av utgifterna för nattväktarfunktionerna styrs med beslutad automatik, närmare en fjärdedel av priskompensation enligt praxis, medan en sjundedel utgörs av separata beslut (huvudsakligen anslaget Tillkommande utgiftsbehov). Natvaktarstatens funktioner styrs således till allt överskuggande del av automatiskt verkande faktorer. För ändamålet välfärdsstaten är graden av automatik än mer påfallande; över 80 % av utgifterna ökar automatiskt, givet reglerna. Endast en mindre del ökar årligen enligt priskompensationspraxis, medan en sjundedel ökar till följd av regelförändringar. Det bör betonas att de senare delgruppen till största delen består av utgifter för barnbidrag, vilka ökat mer än inflationen de senaste tio åren. Politikområdet infrastruktur-/företagsstöd, slutligen, har ungefär lika stora delar av de utgiftsstyrande typerna. Beslutad automatik avser i stort sett utgifterna för utbildning och forskning, medan utgifterna inom området som styrs med kompensation enligt praxis huvudsakligen avser utgifter för vägar och järnvägar samt utgifterna för arbetsmarknadsområdet.

Slutsatsen av genomgången är att graden av automatik genomgående är mycket hög för samtliga ändamålsgrupper. Som framgår av tabellbilaga 3, uppgår utgifterna för de grupper som har större andel separata beslut än genomsnittet endast till sammanlagt 9 % av de totala utgifterna.

4 Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster uppgick budgetåret 1990/91 till 403,5 miljarder kronor. Redovisningen skall i princip täcka samtliga statens inkomster. Avsteg från denna princip förekommer dock. En del av de statliga inkomsterna redovisas inte brutto på inkomstsidan. Detta gäller exempelvis inkomsterna från socialavgifter - varom mera nedan - men även de avgiftsfinansierade myndigheternas intäkter.

Vidare uppbär staten även kommunernas skatteintäkter, vilka utbetalas till dem efter två år. Nettot mellan in- och utbetalningar av kommunal-skattemedel registreras som inkomst på statsbudgeten.

Olika års inkomster på budgeten är heller inte alltid helt jämförbara över tiden. Vissa inkomster har under 1980-talet lyfts av budgeten, medan andra tillkommit. Vissa tillfälliga inkomster har förts vid sidan av statsbudgeten.

Statsbudgetens redovisning är i princip utgifts-/inkomstmässig, vilket innebär att t.ex. skattemedel registreras som inkomst först när de når staten, och inte nödvändigtvis när de betalas. Så är bl.a. fallet för fysiska personers skatt på inkomst. Detta försvårar jämförelser med exempelvis SCB:s nationalräkenskaper.

Som nämnts redovisas vissa utgifter netto på inkomstsidan. Det gäller 85 % av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkring samt 100 % av utgifterna för arbetsskadeförsäkring. Dessa utgifter räknas av mot motsvarande inkomster av socialavgifter. Är utgifterna större än inkomsterna, redovisas ett negativt belopp på inkomstsidan. Så har också varit fallet under större delen av 1980-talet. I det följande kommer emellertid dessa inkomster att redovisas brutto; analogt med förfarandet i tidigare kapitel. Det finns vidare inkomster av ett antal socialavgifter som direkt förs över till fonder utom budgeten. Dessa fonder betalar sedan ut förmåner till hushållen. Det gäller exempelvis inkomster av pensionsavgiften. Dessa inkomster inkluderas dock inte i detta sammanhang.

4.1 Formell indelning av statsbudgetens inkomster

I statsbudgeten grupperas inkomsterna i olika typer av inkomstitlar. Typerna är skatter, inkomster av statens verksamhet, försäld egendom, återbetalning av lån samt kalkylmässiga inkomster. Under 1980-talet har

fördelningen mellan huvudgrupperna varit tämligen konstant. Den enskilt största är skatter, som svarar för 88 % av inkomsterna.

Den formella indelningen av statinkomsterna framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Statsbudgetens inkomster
Miljarder kronor resp. procent

	1981/82	Som andel av BNP	1990/91	Som andel av BNP	Genomsnittlig ökningstakt per år
Skatter	140,5	23,2%	353,1	25,5%	10,8%
Inkomster av statens verksamhet	17,7	2,9%	39,8	2,9%	9,4%
Försäld egendom	0,1	--	0,1	--	3,5%
Återbetalning av lån	2,6	0,4%	7,7	0,6%	12,6%
Kalkylmässiga inkomster	6,2	1,0%	2,8	0,2%	-8,3%
Summa statsbudgeten	167,1	27,6%	403,5	29,2%	10,3%
Nettoredovisade inkomster	29,7	4,9%	79,2	5,7%	11,5%
Totala statsinkomster	196,8	32,5%	482,7	34,9%	10,5%

Källor: RRV, finansdepartementet

Mellan budgetåren 1981/82 och 1990/91 har statsbudgetens inkomster ökat med i genomsnitt 10,5 % årligen. Statens inkomster av skatter, av återbetalning av lån samt de nettoredovisade inkomsterna har ökat mer än genomsnittet. Under samma tidsperiod har BNP i löpande priser ökat med 9,6 % per år. Detta har alltså medfört att statsinkomsterna som andel av BNP ökat.

4.2 Statsbudgetens inkomster realekonomiskt fördelade

Statsbudgetens inkomster kan även delas in realekonomiskt. Inkomsterna fördelas då på direkta och indirekta skatter samt övriga inkomster. Som direkta skatter räknas schablonmässigt skatt på inkomst samt skatt på egendom. Till de indirekta förs lagstadgade socialavgifter samt skatt på varor och tjänster. Återbetalning av lån samt kalkylmässiga inkomster ingår inte i de totala inkomsterna vid en realekonomisk indelning. Anledningen är att nationalräkenskapssystemet inte betraktar utlåning som en kostnad, eftersom staten som borgenär då äger en fordran. En återbetalning av en skuld ökar då inte heller statens förmögenhet. De kalkylmässiga inkomsterna avser inte reella flöden, varför inte heller de ingår.

Under 1980-talet har de direkta skatterna stigit, såväl nominellt som uttryckt som andel av BNP. Budgetåret 1990/91 skedde en kraftig minskning, som en följd av skattereformens sänkningar av den statliga inkomstskatten. Fortfarande ligger dock nivån i relation till BNP över den vid förra decenniets början. Under samma period har inkomsterna från indirekta skatter sjunkit som andel av de totala inkomsterna, för att

1990/91 stiga. Som andel av BNP har de legat tämligen konstant, men ökat mot slutet av perioden. Fördelningen för budgetåren 1981/82 resp. 1990/91 återfinns i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Statsinkomsterna realekonomiskt fördelade
Miljarder kronor resp. procent

	1981/82	Som andel av BNP	1990/91	Som andel av BNP	Genomsnittlig ökningstakt per år
Direkta skatter	39,0	6,4%	100,9	7,3%	11,1%
Indirekta skatter	131,1	21,6%	328,3	23,7%	10,7%
Övriga inkomster	17,8	2,9%	43,1	3,1%	10,4%
Summa totalt	187,9	31,0%	472,2	34,1%	10,8%

Källa: Finansdepartementet

Under denna tid har statens inkomster av skatter ökat från 28 % till 31 % relativt BNP, dvs. med tre procentenheter. Denna ökning av skattetrycket motsvarar sista året 41 miljarder kronor. Ett annat sätt att uttrycka detta, är att statsbudgetens inkomster skulle ha varit 41 miljarder lägre i dag, om skattetrycket varit på samma nivå som 1981/82. Det skall dock tilläggas, att BNP påverkas av den offentliga sektorns finansiering, varför en sådan sifferlek utgör en förenkling. Som högst motsvarande statsbudgetens inkomster av skatter 33,2 % av BNP, vilket skedde budgetåret 1988/89.

Under samma period har det totala skattetrycket - inberäknat socialförsäkringssektorn och den kommunala sektorn - ökat från 49,9 % till 55,6 %, dvs. med 5,7 procentenheter av BNP. Den resterande ökningen av skattetrycket - 2,7 procentenheter - ligger till största delen på socialförsäkringssektorn samt skatter som inte redovisas på budgeten (2,1 procentenheter) och endast till en mindre del på den kommunala sektorn (0,6 procentenheter). Under denna tid har dock den kommunala sektorn mist rätten att beskatta företag.

4.3 Kategorisering efter grad av automatik

Sedan 1980/81 har en indelning av utgifterna efter främsta styrande faktor gjorts vid finansdepartementets analyser av den budgetmässiga utvecklingen. Någon motsvarande indelning av inkomsterna har emellertid inte genomförts. Nedan redovisas en sådan indelning för budgetåret 1990/91. Det är då viktigt att notera att inkomsterna innefattar effekterna av den skattereform som genomfördes åren 1990-91. Denna reform har stor betydelse för de offentliga finanserna. För budgetåret 1990/91 gäller att inkomsterna härrör från två olika skattesystem. Detta märks särskilt för den statliga inkomstskatten, som från årsskiftet sänktes kraftigt. Samtidigt breddades basen för mervärdeskatt ytterligare, jämfört med den breddning som genomfördes ett år tidigare. Även basen för socialavgifter breddades i två steg.

Liksom för utgifterna finns det en mängd faktorer som påverkar varje

enskild inkomsttitel. I varje sådant fall har en bedömning gjorts av vilken faktor som i praktisk-politisk mening är den viktigaste.

Grovindele

I ett första steg delas inkomsterna upp efter vilken typ av automatik som är styrande. Avsikten är att erhålla en indelning som motsvarar utgiftsidans.

Indelningen av statsbudgetens inkomster efter grad av automatik redovisas i tabell 4.3.

Tabell 4.3 Inkomststyrande faktorer i statsbudgeten 1990/91

Grad av automatik:	Miljarder kronor	Andel
Beslutad	426,3	88,3%
- lönesumma	203,7	42,3%
- konsumtion	140,2	29,0%
- vinstnivå	33,0	6,8%
- förmögenhet	24,5	5,1%
- räntenivå	15,0	3,1%
- Övrigt	9,7	2,0%
Volymautomatik	55,6	11,5%
Separata beslut	0,8	0,2%
Summa totalt	482,7	100,0%

Källa: Finansdepartementet

Beslutad automatik

Gruppen beslutad automatik utgör den överlägset största i denna indelning, inkomsterna utgör 88% av de totala. Hit förs de inkomster som, givet regelsystemen, främst påverkas av någon ekonomisk-politisk faktor. Till gruppen hör lejonparten av skatterna, men även stora delar av inkomster av statens verksamhet. Inkomsterna i denna grupp följer sålunda i första hand den nominella utvecklingen, värdeförändringen, av skatteunderlagen.

Lönesumma

Förändringen av den samlade lönesumman i ekonomin styr statsinkomster om sammanlagt 204 miljarder kronor, vilket motsvarar två femtedelar av de totala inkomsterna. Inkomsterna i denna grupp styrs av såväl volymkomponenten i lönesumman (antal arbetade timmar) som priset (timlöneförändringen).

Det enskilt största inkomstslaget i statsbudgeten är inkomster av *lagstadgade socialavgifter*. Dessa uppgår till 137 miljarder kronor. Dessa betalas av arbetsgivare som en andel av utbetald lön och förändras därför, givet avgiftsnivån, i samma takt som underlaget. En förändring av lönesumman med en procent ökar med andra ord dessa inkomster med en procent. Lagstadgade socialavgifter tillfaller även ett antal fonder

utom statsbudgeten, bland vilka den största är AP-fonden. Dessa behandlas inte här, men mekanismerna är desamma.

Fysiska personers inkomstskatt svarar för en dryg fjärdedel av de statsinkomster som främst följer av lönesummans förändring. Eftersom statsbudgeten i princip är kassamässig, är det viktigt att erinra om att staten uppbär såväl statlig som kommunal inkomstskatt. Den kommunala delen kan beräknas exakt först efter genomförd taxering, vilket är två år efter hushållens preliminärskattebetalningar. Den kommunala skatten förs alltså över till den kommunala sektorn med två års eftersläpning, och skillnaden mellan in- och utbetalningar bokförs på denna inkomsttitel som statsinkomst. Så länge lönesumman växer och de kommunala skatteintäkterna därmed är nominellt högre än föregående år, innebär detta förfarande att statsinkomsterna "överskattas" i budgetredovisningen. För att minska denna effekt erhåller kommunerna löpande avräkning av skatteintäkterna.

Under 1980-talet låg inkomsterna av statlig inkomstskatt på en betydligt högre nivå än idag. Under detta decennium var gränserna för statlig skatt i olika inkomstskikt angivna i nominella tal. Detta gjorde det nödvändigt att vid inflation årligen justera skattegränserna, för att inte höja det reala skatteuttaget. Ett uteblivet beslut om marginalskattejustering innebar därför ett beslut om faktisk höjning av den reala skatteinkomsten, i och med att allt fler inkomsttagare flyttades uppåt i marginalsatteskalen. Under 1980-talet innebar alltså konstruktionen av den statliga skatteskalen att inkomsterna ökade snabbare än tillväxten - s.k. *fiscal drag* - om inte explicita beslut fattades.

Med det nuvarande skattesystemet förändras bilden. Från år 1992 skrivs brytpunkten - inkomstgränsen vid vilken man börjar betala statlig skatt - årligen upp med föregående års förändring av KPI (oktober-oktober), plus två procentenheter. Så länge reallöneökningen understiger två procent årligen, innebär detta med automatik en real sänkning av skatteuttaget. *Fiscal drag*-effekten blir således negativ. Grundavdraget skrivs varje år upp med förändringen av innevarande års basbelopp. Givet tvåprocentig reallöneökning, medför konstruktionen att statsmakterna måste fatta aktiva beslut om brytpunkten för att förändra det reala skatteuttaget. Det är således motsatt situation mot 1980-talet. Det skall dock tilläggas att effekten av en förändring av lönesumman är vida större än effekten av negativ *fiscal drag*.

Staten erhåller också två slags inkomster från den kommunala sektorn. Den ena är en avgift för att finansiera ökningen av skatteutjämningsbidrag till kommunerna. Avgiften är konstruerad så, att den är proportionell mot kommunernas skatteunderlag. Därför grundar sig statens inkomster från *skatteutjämningsavgift* på en två år gammal förändring av lönesumman. Den andra intäkten från kommunerna avser att neutralisera skattereformens effekter på den kommunala sektorns ekonomi. Även denna avgift, *avräkningsskatt*, grundar sig på kommunernas skatteunderlag.

För de statliga lönerna betalar myndigheterna ett schabloniserat lönekostnadspålägg (lkp) i procent av utbetald lön, m.m. Detta pålägg

skall täcka dels de lagstadgade socialavgifter staten som arbetsgivare har att betala, dels vissa avtalskostnader. Är beloppet för lönekostnadspålägget större än dessa utgifter, uppstår ett överskott på inkomstsidan under *statliga pensionsavgifter*. Den faktor som har störst betydelse för nivån på denna intäkt är därför den statliga lönesumman, när väl nivån på lkp är fastställd.

De statsinkomster som påverkas av lönesummeförändringen i ekonomin redovisas i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Statsinkomster påverkade av lönesumman 1990/91

Inkomststyrande faktor/inkomst	Miljarder kronor	Andel
Lönesumma	192,1	94,3 %
- socialavgifter	136,8	67,2 %
- fysiska personers skatt	55,3	27,1 %
Lönesumma _{t-2}	10,9	5,4 %
- skatteutjämningsavgift	7,7	3,8 %
- avräkningsskatt	3,2	1,6 %
Statlig lönesumma	0,7	0,3 %
Summa	203,7	100,0 %
Andel av totala statsinkomster	42,3 %	

Anm.: Med lönesumma_{t-2} avses lönesumman två år tidigare

Källa: Finansdepartementet

Konsumtion

En knapp tredjedel av de samlade statsinkomsterna följer den nominella utvecklingen av konsumtionen i ekonomin. Det innebär att inkomsterna här påverkas av såväl förändringar i konsumerad volym (antal, kilo, etc.) som konsumtionens prisförändring.

Den största enskilda inkomstiteln på statsbudgeten är inkomsterna av *mervärdeskatt*, moms. Dessa uppgick 1990/91 till 123 miljarder kronor. De är främst beroende av den privata konsumtionen men också av investeringar. Fram till 1991 påverkades momsintäkterna även av nivån på momspliktig offentlig konsumtion. Fr.o.m. budgetåret 1991/92 budgeteras de statliga myndigheternas anslag exklusive moms. I stället får myndigheterna rätt att dra av momsutgifter direkt mot inkomstiteln. Tidigare gavs den statliga förvaltningen kompensation för momsutgifterna över anslagen. Från 1991 får även kommunerna dra av ingående moms.

Övriga inkomstitlar vilka i huvudsak styrs av det nominella värdet på konsumtionen, är de varuskatter som utgår som ett påslag på varans eller tjänstens pris. De största inkomsterna är *skatt på vin och sprit*, *reklamskatt* samt *tullmedel*. Skatterna på vin och sprit innehåller även en del som är beroende enbart av konsumtionens volym (skatt per liter). Liksom för övrigt punktskatter (se nedan) har denna del under 1980-talet justerats årligen för att vara reellt oförändrad. Slutligen ingår även några inkomster av statens verksamhet, såsom *böter*, *restavgifter* och *inkomster vid kriminalvården*. De inkomster som främst påverkas av värdet på

konsumtionen i ekonomin redovisas i tabell 4.5.

Tabell 4.5 Statsinkomster påverkade av konsumtionen 1990/91

Inkomststyrande faktor/inkomst	Miljarder kronor	Andel
Privat konsumtion	124,9	89,1%
- mervärdeskatt	123,4	88,0%
- lotterivinstskatt	1,5	1,1%
Värde konsumtion, vissa varor	14,1	10,0%
- skatt på vin och sprit	9,3	6,6%
- tullmedel	3,0	2,1%
- skatt på reklam, spel	1,8	1,3%
Värde omsättning, vissa tjänster	1,2	0,9%
Summa	140,2	100,0%
Andel av totala statsinkomster	29,0%	

Källa: Finansdepartementet

Vinstnivå

Omkring 7% av statsbudgetens totala inkomster påverkas av vinstnivån i samhället. Begreppet vinstnivå får här ges en vid innebörd, då det omfattar dels vinster i näringslivet som beskattas, dels vinster som uppstår i den statliga verksamheten.

Redovisad beskattningsbar vinst i näringslivet är en i hög grad konjunkturkänslig variabel. I och med reformeringen av företagsbeskattningen torde denna konjunkturkänslighet öka, jämfört med 1980-talet. De tidigare skattereglerna tillät företagen en mängd möjligheter att planera sin skatt, bl.a. genom olika fondavsättningar. Detta gjorde att skatteintäkter och resultat i näringslivet tidigare uppvisade låg samvariation. Det finns vissa tecken på att just *juridiska personers skatt* numera är en relativt tidig indikator på konjunkturläget. Liksom för fysiska personers skatt, påverkas inkomstiteln direkt av de inbetalningar av preliminär skatt som görs av företagen. Preliminärskatteinbetalningarna i sin tur, kan antas vara en funktion av företagets prognos på det egna resultatet för inkomståret. Juridiska personers skatt svarar för omkring tre femtedelar av de inkomster som påverkas av vinstnivån.

De resterande två femtedelarna avser inkomster av offentlig verksamhet. Den enskilt största posten är det inlevererade *överskottet från riksbanken*. Detta motsvarar 80% av ett genomsnitt av riksbankens resultat de senaste fem åren.

Den offentligt reglerade verksamhet som bedrivs inom affärsverken genererar ett visst överskott, vilket tillfaller staten. Vidare uppstår överskott inom statens monopolbolag AB Vin & Sprit, Systembolaget samt AB Trav & Galopp.

Sammanfattningsvis kan det dock sägas att för inkomster som påverkas av resultatnivå i offentlig verksamhet förefaller en hög grad av konjunkturkänslighet sannolik.

Tabell 4.6 Statsinkomster påverkade av vinstnivå 1990/91

Inkomststyrande faktor/inkomst	Miljarder kronor	Andel
Resultat, näringslivet	19,5	59,3%
- juridiska personers skatt	19,2	58,3%
- kupongskatt, m.m.	0,3	1,0%
Vinst affärsverk, statliga bolag m.m.	13,4	40,7%
- riksbankens överskott	7,0	21,2%
- överskott spelverksamhet	2,4	7,3%
- överskott Vin&Sprit, Systembolaget	1,0	3,0%
- överskott affärsverk, fastigheter, aktier	3,0	9,2%
Summa	33,0	100,0%
Andel av totala statsinkomster	6,8%	

Källa: Finansdepartementet

Förmögenhet

De statliga inkomster som påverkas av förmögenhetsnivån i landet är inkomsterna av skatt på egendom. Storleken på dessa skatteinkomster framgår av tabell 4.7.

Tabell 4.7 Statsinkomster påverkade av förmögenhetsnivå 1990/91

Inkomst	Miljarder kronor	Andel
Fastighetsskatt	6,0	24,4%
Stämpelskatt	7,4	30,2%
Värdepappersskatt	5,3	21,6%
Övriga egendomsskatter	5,8	23,8%
Summa	24,5	100,0%
Andel av totala statsinkomster	5,1%	

Källa: Finansdepartementet

Förmögenhetsskatt, arvskatt samt gåvoskatt är samtliga progressiva, och avser stockar, dvs. nivåer. Även fastighetsskatten beräknas på förmögenhetsnivå, taxeringsvärdet. Stämpelskatt samt värdepappersskatt är däremot skatt på flöden, det nominella värdet på omsättningen. Stämpelskatt avser främst försäljningspriset på fast egendom, och inkomsterna ökar därför med omsättningen.

Räntenivå

De räntenivåer som främst påverkar statsinkomsterna redovisas i tabell 4.8.

Tabell 4.8 Räkter som påverkar statsinkomsterna 1990/91

Inkomststyrande faktor	Miljarder kronor	Andel
Bostadslåneränta	7,8	52,0%
Statens avkastningsränta	4,0	26,7%
Sexmånaders statsskuldväxlar	2,8	18,7%
Diverse räntor	0,4	2,6%
Summa	15,0	100,0%
Andel av totala statsinkomster	3,1%	

Källa: Finansdepartementet

Hälften av inkomsterna i denna grupp styrs främst av bostadslåneräntan. Det gäller *ränteinkomster på lån för bostadsbyggande*. Bostadslåneräntan fastställs av regeringen för ett kalenderår i taget och motsvarar ett årsgenomsnitt av marknadsräntan för femåriga statsobligationer.

Även statens avkastningsränta fastställs av regeringen för ett budgetår i taget. Denna ränta motsvarar ett genomsnitt av räntorna på femåriga statsobligationer under de tre senaste kalenderåren. Inkomsterna som styrs av denna räntesats är i huvudsak räntorna på affärsverkens statslån samt ränteinkomster av det statliga fastighetsinnehavet.

Räntenivån på sexmånaders statsskuldväxlar, slutligen, styr de inkomster som staten erhåller på medel som står inne på *särskilda räkningar i riksbanken*.

Övrigt

Till gruppen fullständig automatik hör även inkomsterna från *återbetalning av lån samt affärsverkens amortering och avskrivningar*. Inkomster av återbetalning av lån styrs med fullständig automatik, sedan amorteringsplanerna är avtalade. Dessa inkomster uppgick budgetåret 1990/91 till 7,6 miljarder kronor. Affärsverkens inleveranser uppgick samma år till 2,1 miljarder kronor och redovisas på statsbudgeten under kalkylmässiga inkomster.

Bägge dessa inkomsttyper exkluderas statsbudgeten vid en real-ekonomisk fördelning av inkomsterna.

Volymautomatik

Som en andra automatikgrupp har de inkomster räknats som främst styrs med *volymautomatik*. Hit förs inkomster från sådana punktskatter som utgår med ett fastställt belopp per enhet (kronor per liter/kilo, etc.), och som följaktligen måste höjas i takt med penningvärdesförsämringen för att vara reellt oförändrade. Sker ingen sådan anpassning av skatte-

satserna, blir resultatet en real skattesänkning. Till denna huvudgrupp förs även de inkomster av statens verksamhet som utgår som en avgift per utförd tjänst. Inkomsterna i denna grupp styrs således av *volymen* konsumtion av varor och tjänster resp. offentliga tjänster.

Tabell 4.9 Statsinkomster 1990/91 påverkade av volymautomatik

Inkomststyrande faktor/inkomst	Miljarder kronor	Andel
Volym konsumtion	52,9	95,2%
- bensinskatt	17,2	31,0%
- energiskatt	14,8	26,6%
- tobaksskatt	5,6	10,1%
- övriga punktskatter	15,3	27,5%
Volym tjänster	2,7	4,8%
- expeditonsavgifter	0,7	1,2%
- inkomster vid banverket	0,7	1,3%
- övrigt	1,3	2,3%
Summa	55,6	100,0%
- Andel av totala statsinkomster	13,8%	

Källa: Finansdepartementet

Separata beslut

Som tredje automatikgrupp återfinns separata beslut, en grupp som på inkomstsidan är förhållandevis liten. Hit förs dels inkomststypen *Försåld egendom*, dels de inkomstitlar som rör den statliga *beredskapslagringen av olja*. Budgetåret 1990/91 uppgick dessa inkomster till 0,8 miljarder kronor.

Under 1980-talet har dock ett antal särskilda beslut tagits om vissa tillfälliga inkomstförstärkningar, såsom engångsskatter, m.m. I några fall har sådana inkomster inte räknats in i statsbudgeten, med motiveringen att dessa indragningar varit tillfälliga. I stället har de förts direkt till riksgäldskontoret för amortering av statsskulden. Så var exempelvis fallet med den tillfälliga förmögenhetsskatten på livförsäkringsbolagen 1987, vilken inbringade drygt 16 miljarder kronor.

5 Effekter av löneökningar

Vid en känslighetsanalys är det ofta av värde att isolera en händelse för att studera dess effekter, helst över ett antal år. Ekonomiska skeenden är emellertid aldrig isolerade, utan en händelse får som regel återverkningar på andra ekonomiska variabler, vilket i sin tur ger återverkningar vidare. I det följande schematiseras ett sådant förlopp.

En ökning av timlönen i ekonomin inträffar år noll. Detta ger, allt annat lika, motsvarande förändring av lönesumman. Det ger en kostnadsökning för företagen, vilken till följd av trögheter i prissättningen inte omedelbart kan slå igenom i priset på varor och tjänster. Under en tid försämras i stället företagens resultat. På längre sikt, säg efter ett par år, övervältras dock kostnaderna fullständigt. Då har inflationen ökat med drygt hälften av timlöneökningen i slutet av år ett. Att ökningen inte slår igenom helt, beror på att timlöneökningen inte påverkar importpriser, skattesatser, m.m. Denna ökning av inflationen höjer i sin tur basbeloppet för året därefter. Eftersom inflationen ökat innebär det att konsumtionen också ökar i nominella tal. Detta medför att bruttonationalinkomsten ökar i löpande prisnivå.

Om löneökningarna i landet är konstant högre än i omvärlden är dock inte en fullständig övervältring av företagens kostnader trolig. Löne-kostnadsökningarna resulterar i stället i ökad arbetslöshet och/eller utslagning av företag.

Statsbudgeten påverkas under hela detta förlopp på olika sätt.

Kategoriseringen av statsbudgetens automatikkänslighet avser den faktor som är av störst betydelse. Då både inkomster och utgifter påverkas av ett flertal faktorer, innebär detta att den faktor som betraktats som den viktigaste inte alltid får ett genomslag ett-till-ett, dvs. att om konsumentpriserna förändras med en procentenhet, förändras de utgifter som främst styrs av KPI med mindre än en procentenhet.

Timlön

En ökning av timlönen i ekonomin kan även antas påverka löneökningstakten i offentlig sektor, eventuellt med viss eftersläpning. Statens utgifter för löner ökar därför. Även bidragen till kommunerna för skolväsendet ökar. Sektorsbidraget till skolan beräknas med två års eftersläpning och ger kompensation för prisförändringar och förändringar av offentliga löner. I den utsträckning staten köper tjänster har timlöneökningen även

en direkt inverkan på de statliga utgifterna.

Med ytterligare någon tidsfördröjning får en förändring av timlönen även effekter på utgifterna för arbetsskadeförsäkring. Ersättningen är skattepliktig, vilket gör att skattedelen tillfaller staten och, efter två år, kommunerna.

Lönesumma

En förändring av timlönen påverkar den samlade lönesumman i ekonomin. Detta får effekter framför allt på statens inkomster. En lönesumme-förändring ger ett omedelbart genomslag i statliga inkomster av inkomstskatt. Dessutom behåller staten som nämnts de kommunala skattemedlen under två år. Även inkomsterna av socialavgifter påverkas direkt av en lönesumme-förändring. Då skatteunderlagen är mycket stora - lönesumman uppgick 1991 till drygt 600 miljarder kronor - är även statsbudgeteffekterna betydande.

På utgiftssidan av budgeten påverkas främst sjuk- och föräldraförsäkring. Effekterna i kronor är dock betydligt lägre än på inkomstsidan. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att det uppstår en fördröjning innan en lönesumme-förändring påverkar sjukförsäkringsutgifterna. Detta antas bero på att det dröjer en tid innan de försäkrade anmäler ändrad inkomst till försäkringskassan. Eftersom såväl sjuk- som föräldraförsäkring är skattepliktiga, kommer en del av ökningen tillbaka i statsbudgeten i form av inkomstskatt.

Resultat i näringslivet

Om resultatnivån i näringslivet faller, är det troligt att detta påverkar statens inkomster av skatt på juridiska personer negativt. Sambanden hur stor följsamheten är eller vilka tidseftersläpningar som gäller är dock efter skattereformen ännu ej empiriskt belagda.

Konsumentpriser

Om företagens kostnadsökningar i slutändan betalas av konsumenterna, innebär det att priset på konsumtionen stiger drygt hälften så mycket som lönerna. Eftersom mervärdeskatten har konsumtion i löpande pris som underlag, innebär detta att statens inkomster av moms stiger i samma takt som inflationen. Även inkomsterna av omsättningsskatt på specifika varor kan förväntas öka. En ökning av KPI får emellertid som effekt en mindre sänkning av skatteintäkterna, i och med den konstruktion som valts för att fastställa brytpunkten.

På statsbudgetens utgiftssida fördyras den statliga varukonsumtionen. Denna fördyring för de statliga myndigheterna slår dock igenom på statsbudgeten med ett och ett halvt års eftersläpning. Marginellt påverkas även utgifterna för sjukförsäkring, eftersom där också ingår ersättningar för resor samt läkemedel. Ökningen av konsumentpriserna får slutligen genomslag på försvarsprisindex, varför även försvarsutgifterna stiger.

Basbelopp

Ökningen av konsumentpriserna under perioden oktober-oktober bestämmer nivån på nästkommande års basbelopp. Basbeloppet påverkar framför allt utbetalningarna av ålderspensioner. En ökning av basbeloppet med en procent medför i stort sett en ökning av pensionsutbetalningarna med en procent. Pensionsutbetalningar är skattepliktiga, varför skatteinkomsterna ökar även i detta led. Skatteinkomsterna ökar även med konsumtionen och sparandet till följd av de höjda pensionsutbetalningarna.

På inkomstsidan påverkar basbeloppet fastställandet av nivån på grundavdraget, varför ett ökat basbelopp ger sänkta skatteintäkter i denna del.

Bruttonationalinkomst

BNI ökar i två steg under detta förlopp. Dels sker en ökning direkt, när den privata konsumtionen i BNP ökar, dels efter en tid, när värdet av den offentliga konsumtionen stiger. Sveriges bistånd till u-länder budgeteras som en procent av BNI, varför biståndet ökar i samma utsträckning.

6 För- och nackdelar med automatik

Expansionsfasen vad gäller den offentliga sektorn är över. I ett skede av kraftig ekonomisk tillväxt under framför allt 1960-talet kunde den offentliga sektorn med system för social trygghet och omsorg börja byggas upp. Den ekonomiska tillväxttakten är i dag betydligt lägre. Enligt tillgängliga prognoser och beräkningar kommer tillväxten även framgent att vara mycket måttlig jämfört med efterkrigsdecennierna. Vid låg eller negativ tillväxt ökar de offentliga utgifterna snabbare än BNP. Om inflationen samtidigt är hög, blir skillnaden ännu större. Om inte den offentliga sektorn skall växa som andel av BNP, innebär detta att ökningstakten i de offentliga utgifterna måste begränsas. Om dessutom skattetrycket måste sänkas till följd av EG-integrationen eller för att det ekonomiskt sett är för högt, krävs utgiftsnedskärningar och genomgripande förändringar bland de offentliga utgifterna. En sänkning av skattetrycket förutsätter att utgifterna samtidigt sänks i motsvarande grad. Med ofinansierade skattesänkningar uppstår stora budgetunderskott och landets ekonomi försämras snabbt. Dessutom diskuteras nu inom EG relativt hårda, konkreta restriktioner för budgetunderskottens och statsskuldens storlek inför tillkomsten av den ekonomiska och monetära unionen. Dessa krav kommer att gälla Sverige som medlem.

Av denna bilaga har det framgått att en stor del av statsbudgeten styrs av automatiskt verkande regelsystem på såväl utgift- som inkomstsidan. Trots detta kan det inte sägas att utgifter eller inkomster ökat snabbare än vad som skulle varit fallet med mindre automatik i budgeten. Vad gäller utgifterna låg ökningstakten under 1980-talet kring i genomsnitt 8% per år i löpande priser. Som jämförelse kan nämnas att BNP i genomsnitt ökade knappt 10% per år under 1980-talet. Inkomsterna, vilka i det närmaste helt styrs av automatiskt verkande regler, har sedan början av 1980-talet ökat med i genomsnitt drygt 10% per år. Detta är en något snabbare ökningstakt än för utgifterna och för BNP, men det är inte automatiken i sig som orsakat detta. Skälet är istället av strukturell karaktär. Skattetrycket ökade under det gångna decenniet genom att de beslut som krävdes för att inflationsskydda inkomstskatteskalen uteblev vissa år under 1980-talet samtidigt som skattesatsen höjdes för bl.a. moms under perioden.

Den begränsade tillväxttakt som är att vänta och de budgetpolitiska krav ett EG-medlemskap innebär gör att utvecklingen i offentlig sektor inte kan fortsätta enligt nu gällande beslut och gjorda åtaganden. Om

målet för den statsfinansiella politiken dessutom är att sänka skattetrycket och minska den offentliga sektorn som andel av BNP, krävs radikala åtgärder.

Det finns i huvudsak två vägar att gå för att ändra inkomst- eller utgiftsutvecklingen: att minska automatiken eller att genomföra strukturella förändringar i de automatiskt löpande systemen.

Att minska automatiken kan i ett rent budgetperspektiv tyckas vara ett enkelt sätt att begränsa utgifterna. För att radikalt påverka utgiftsutvecklingen krävs dock helhetssyn och långsiktighet. Större effekter kan i det långa loppet endast åstadkommas genom strukturella förändringar i de offentliga utgifterna enligt politiska prioriteringar. Problemen blir inte lösta på sikt genom att ett år besluta att inte höja en utgift - t.ex. frysa pensionerna - eftersom frågan då uppstår vad som skall beslutas nästa år.

En budget som till stor del styrs med automatik betyder inte att utvecklingen är opåverkbar. Däremot innebär det att beslut måste fattas om vilka strukturella förändringar, dvs. förändringar i regelsystemen som måste genomföras för att ändra utvecklingen. Strukturella förändringar kan innebära att konstruktionen ändras i ett automatiskt verkande regelsystem, för att t.ex. på ett bättre sätt nå de mål som eftersträvas. Ett annat skäl till att ändra konstruktionen kan vara att prioriteringarna ändras och att utgiftsområdet därmed inte längre får ta så stor del av resurserna i anspråk. Nya prioriteringar kan naturligtvis också innebära att strukturen ändras så att hela verksamhetsområden tas bort eller nya kommer till. Som exempel utöver de tidigare nämnda, kan sänkningen av ersättningsnivån inom sjukförsäkringen, skattereformen eller nedläggning av en myndighet nämnas.

Med en stor del automatiskt verkande regelsystem som inte ändras särskilt ofta, vet såväl individer som företag och andra aktörer i samhället vilka förutsättningar som gäller för framtiden. Om en betydligt större del av statsbudgeten skulle beslutas separat varje år, skulle osäkerheten i samhället öka drastiskt. En ökad osäkerhet innebär alltid högre kostnader. Det är därför rimligt att se tillskapandet av stabila och långsiktiga spelregler som en av statens primära uppgifter.

Om en mindre andel av statsbudgeten skulle styras med automatik skulle det också bli mindre tydligt vilka ändrade prioriteringar som görs. Förändringar kan i så fall göras genom icke-beslut. Regering och riksdag låter då bli att fatta det beslut som krävs för att t.ex. värdesäkra en transferering. Om ett visst system löper med automatik, blir det tydligare när en förändring genomförs. Det beror på att ett explicit beslut måste till för att en strukturell reform skall kunna genomföras.

Att minska automatiken i utgiftsutvecklingen skulle också innebära risk för att alltför mycket av samhällets resurser årligen skulle gå till att utöva och hantera påtryckningar från särintressen. Det finns ingenting som talar för att ändamålsenligheten i användandet av offentliga medel skulle öka om sådana påtryckningsmedel användes mer.

- Att minska automatiken i statsbudgeten innebär att fler anslag - däribland bland många stora - skulle behöva förhandlas i varje budgetarbete. Detta skulle innebära att mer resurser skulle åtgå till detaljerat utrednings- och förhandlingsarbete inför varje ny statsbudget. Det är tveksamt om ett sådant arbetssätt vore optimalt. Det skulle dessutom fokusera intresset på eventuella tillskott i stället för att främja en helhetssyn. Ett sådant marginaltänkande försvårar genomgripande strukturella analyser.

Att det inte är önskvärt att minska automatiken innebär inte att det bör råda ett icke-kritiskt förhållningssätt gentemot de indexeringar som finns. De kanske kan utformas på något bättre sätt. Det finns ett flertal frågor som kan ställas vid en sådan analys.

- Hur utvecklas de automatiskt styrda utgifterna/inkomsterna i olika situationer?

- Är automatiken i sig inflationsdrivande? Följande resonemang kring sambanden mellan indexering och inflation kan tyda på detta. En mycket stor del av de offentliga transfereringarna till hushåll skrivs upp med föregående års prisutveckling. Dessa inkomstöverföringar utgör i sin tur en väsentlig del av den disponibla inkomsten och därmed av den privata konsumtionen. Detta medför att även en del av den privata efterfrågan skrivs upp med historisk inflation. Detta innebär i sig press uppåt även på dagens prisbildning och förväntningarna om framtidens. Resonemanget blir än tydligare vid ett fall i prisökningstakten, då en del av efterfrågan genom denna konstruktion med automatik ökar även Realt. Lika räknas utgifterna för den statliga förvaltningen upp med historisk pris- och löneutveckling, vilket på kort sikt medför Realt ökad offentlig konsumtion vid fall i inflationen. Denna bilagas syfte omfattar dock inte att entydigt besvara och belägga frågan om existerande indexeringar är inflationsdrivande. Detta bör utredas vidare.

- Kan eventuella negativa effekter undvikas genom att andra typer av indexeringar används? Bör de kopplingar som finns i stället vara till den ekonomiska tillväxten, till reallöneutvecklingen eller till något annat? Skall någon form av automatisk regulator tillämpas (t.ex. ett index minskat med x procentenheter)? Även detta bör generellt utforskas vidare.

- För vilket mål är indexeringen ett medel? Regelbundna avstämningar måste göras gentemot de mål som satts upp för området. Det är viktigt att kontinuerligt bedöma om systemen uppfyller målen på ett så effektivt sätt som möjligt. Om så icke är fallet, tas det aktuella systemet upp för omprövning. Graden av automatik kan däremot inte vara ett medel att nå målet balans i statsbudgeten. Om målet för den finanspolitiken är att minska den offentliga sektorn, innebär automatiken nödvändigt att se till helheten och att det är strukturen i de offentliga utgifterna som måste angripas. Såsom automatiken idag är konstruerad är inte avsikten att den skall klara

av stabiliseringspolitiken. Det betyder att i princip är inga automatiska stabilisatorer inbyggda i systemen för att jättna ut konjunktursvängningar.

- Finns det fler system som i likhet med det gamla inkomstskattesystemet är så konstruerade att de med automatik skärper skatetrycket, via höjd marginalskatt, och därmed kan ha skadliga effekter på ekonomins funktionssätt? De negativa effekterna uppkommer beroende på att ju större skillnaden är mellan inkomst före och efter skatt, desto större blir avvikelserna mellan vad som är privat-ekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt. Återigen är det i detta fall fel på automatikens konstruktion, snarare än automatiken i sig.

- Skall "cash limit" (utgiftstak) gälla för vissa utgifter, där det automatiskt styrda utfallet i dag tillåts bli vad det blir? Någon form av automatik kan fortfarande gälla för vilken nivå anslaget skall budgeteras till.

Frågor som dessa bör tas upp i analysen av utvecklingen på olika områden. När ambitionsnivån för ett visst regelsystem slagits fast och likaså hur det skall konstrueras, kan det sedan åter löpa med automatik.

Beroende på hur de automatiskt verkande systemen konstrueras, kan andelarna av statsbudgetens inkomster och utgifter vilka styrs med automatik växa eller krympa. Ett exempel på detta är att de automatiskt verkande reglerna för fysiska personers skatt gör att dessa inkomster får allt mindre betydelse vid låg ekonomisk tillväxttakt.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte är någon nackdel i sig med hög grad av automatik i statsbudgeten. Automatiken kan emellertid vara så konstruerad att den för med sig negativa effekter. De automatiskt verkande systemen bör i så fall göras om. Totalt sett kan slutsatsen dras att fördelarna med automatiskt verkande regelsystem överväger de nackdelar som kanske ändå kommer att återstå efter en analytisk genomgång och eventuell omprövning av systemen. Om exempelvis inflationen ändå ökar vid hög grad av automatik i statsbudgeten är detta naturligtvis ett allvarligt problem. Kostnaderna för detta får då vägas mot de kostnader som på annat sätt skulle uppstå i ekonomin, om automatiken som styr inkomster och utgifter vore betydligt mindre. Återstoden skulle då spegla den kostnad som regering och riksdag är beredda att ta för att uppnå andra mål än de rent ekonomiska.

Tabellbilagor

Bilaga 1 Utgiftsstyrande faktorer, statsbudgetens utgifter brutto 1991/92

	Miljarder kronor	Andel
Fullständig automatik	61,0	11,3%
- Statsskuldräntor	61,0	11,3%
Beslutad automatik	313,0	58,1%
- Basbelopp	73,9	13,7%
- Försvarsprisindex	36,3	6,7%
- Bruttonationalinkomst	12,6	2,3%
- Timlön	12,9	2,4%
- Lönesumma	86,1	16,0%
- Räntenivå	23,1	4,3%
- Aktivitet, volym	23,5	4,4%
- Aktivitet, värde	44,6	8,3%
Kompensation enligt praxis	87,9	16,3%
- Förvaltning	53,3	9,9%
- Forskningsråd	2,1	0,4%
- Folk rörelser	4,2	0,8%
- Övrigt	28,3	5,3%
Separata beslut	76,9	14,3%
- Transfereringar till hushåll	26,6	4,9%
- Investeringar	3,4	0,6%
- Konjunktürkänsliga anslag	26,6	4,9%
- Övrigt	20,3	3,8%
Totalt	538,8	100%

Källa: Finansdepartementet. Bearbetning av reviderat budgetförslag för 1991/92 (prop. 1990/91:150)

Bilaga 2 Statsbudgetens utgifter brutto realekonomiskt fördelade 1991/92

Realekonomisk kategori	Miljarder kronor	Andel
Konsumtion	119,2	22,1%
Löner	53,2	9,9%
Hyror	7,2	1,3%
Försvarets materiel och anläggningar	22,2	4,1%
Övriga varu- och tjänsteköp	33,7	6,2%
Reparation och underhåll	2,9	0,5%
Investeringar	10,4	1,9%
Hushållstransfereringar	183,6	34,0%
Kommuntransfereringar	91,4	17,0%
För konsumtion	87,2	16,2%
För statligt reglerade löner	2,5	0,5%
För investeringar	1,7	0,3%
Företagssubventioner	47,5	8,8%
För konsumtion	43,5	8,1%
För investeringar	3,9	0,7%
Internationella transfereringar	14,3	2,7%
Transfereringar till organisationer	11,2	2,1%
Till statliga ideella organisationer och föreningar	2,0	0,4%
Till kommunala ideella organisationer och föreningar	1,2	0,2%
Till övriga ideella organisationer och föreningar	8,1	1,5%
Statsskuldräntor	61,0	11,3%
Summa	538,6	100,0%

Källa: Finansdepartementet. Bearbetning av reviderat budgetförslag för 1991/92 (prop. 1990/91:150)

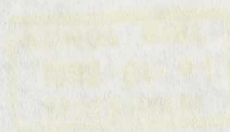
Bilaga 3 Ändamålsfördelning av statsbudgetens utgifter brutto samt automatikgrad 1991/92
Miljarder kronor

Ändamål	Automatikgrad				
	Belopp	Andel	Fullständig automatik	Beslutad automatik	Enligt praxis
Nattvaktarstaten	119,7	22,2%	-	72,2	29,2
1 Allmänna offentliga tjänster					18,3
2 Försvar	29,4	5,5%	-	13,8	2,7
3 Samhällsskydd och rättsskipning	39,3	7,3%	-	36,6	1,9
14 Ofördelade offentliga utgifter	16,8	3,1%	-	0,9	0,4
	34,2	6,3%	-	20,8	13,4
Välfärdsstaten	239,8	44,5%	-	201,2	25,6
5 Hälso- och sjukvård	4,6	0,9%	-	-	4,3
6 Social trygghet	199,0	36,9%	-	173,1	17,4
7 Bostadsförsörjning och samhällsplanering	31,9	5,9%	-	28,0	3,0
8 Fritidsverksamhet, kultur och religion	4,3	0,8%	-	0,0	0,8
Tillväxt	118,3	22,0%	-	39,6	33,0
4 Utbildning och forskning	61,2	11,4%	-	39,2	5,2
9 Energi	0,5	0,1%	-	-	0,1
10 Jord- och skogsbruk, jakt och fiske	8,1	1,5%	-	-	7,1
11 Mineralbrytning, tillverkning och byggnadsverksamhet	0,4	0,1%	-	0,2	0,0
12 Kommunikationer	17,9	3,3%	-	0,1	1,3
13 Andra näringslivsändamål	30,2	5,6%	-	0,1	19,3
Statsskuldräntor	61,0	11,3%	61,0	-	-
Summa statsbudgeten:	538,8	100%	61,0	313,0	87,9

Källa: Finansdepartementet. Bearbetning av reviderat budgetförslag för 1991/92 (prop. 1990/91:150)

Bilagor till långtidsutredningen 1992

Nr	Namn	Författare
1	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2	Svensk beskattning i ett integrerat Europa	Krister Andersson
3	Näringslivets utveckling	Närings- och teknikutvecklingsverket
4	Sveriges framtida befolkning	Statistiska centralbyrån
5	EG och den regionala utvecklingen i Sverige	Expertgruppen för forskning om regional utveckling
6	En effektiv miljöpolitik	Sören Wibe och Bengt Kriström
7	Arbetslösheten och den aktiva arbetsmarknads- politiken	Anders Forslund
8	Långsiktiga perspektiv på inkomstfördelningen	Anders Björklund
9	Segregation	Sven E. Olsson
10	Hur styrs statens budget?	Finansdepartementet
11	Nationalförmögenheten	Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån
12	Pensionsfrågan	Stefan Ackerby
13	Landstingens utveckling	Landstingsförbundet
14	Lönebildning under kontroll?	Jan Bröms
15	Utrikeshandel och handelspolitik	Peter Kleen m.fl.
16	Svenska kvinnor möter Europa	Inga Persson
17	Aspekter på avgiftsfinansiering	Lars Söderström
18	Svensk ekonomi och den fria arbetskraftsrörligheten	Per Lundborg Industrins utredningsinstitut
19	Inkomstfördelningen under 1980-talet	Kjell Jansson och Agneta Sandqvist Statistiska centralbyrån



Merparten av statsbudgetens inkomster och utgifter styrs av olika former av automatiskt verkande regelsystem.

I statsbudgeten styrs 85% av utgifterna och närmare 90% av inkomsterna av någon form av automatik.

Departementssekreterarna Maria Kain och Carl J Nordén framhåller i denna bilaga att automatiken i sig inte behöver vara ett problem. Dess konstruktion kan dock vara felaktig. Automatiken bidrar vidare till stabila spelregler i ekonomin. För att påverka utvecklingen krävs att regering och riksdag fattar beslut om strukturella förändringar.

Författarna är verksamma vid finansdepartementets budgetavdelning.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10978-6
ISSN 0375-250X