

Det finanspolitiska ramverket

– regeringens tillämpning 2021

RIR 2021:31



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-615-9

RIR 2021:31

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: TOMMY ALVEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Det finanspolitiska ramverket

– regeringens tillämpning 2021

Riksrevisionen har granskat om regeringens föreslagna finanspolitik i de ekonomiska propositionerna under 2021 varit utformad och redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tomas Forsfält har varit föredragande. Enhetschef Håkan Jönsson, revisionsdirektörerna Jörgen Appelgren, Anna Brink, Krister Jensevik och Helena Knutsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tomas Forsfält

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet

DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET – REGERINGENS TILLÄMPNING 2021

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
Ordlista	8
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	16
2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning	17
2.1 Finanspolitiken byter kurs	17
2.2 Tydliga avvikelser mot överskottsmålet	18
2.3 Regeringen lämnar en godtagbar redogörelse för en återgång till målnivån 2023	20
2.4 Finanspolitikens inriktning strider inte mot det finanspolitiska ramverket	21
2.5 Regeringens prognosjämförelser kan förbättras	24
3 Skuldankaret	27
3.1 Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men tillräckligt transparent	27
4 Utgiftstaket	29
4.1 Mycket stora marginaler 2021 och 2022	29
4.2 Utgiftstakets nivå 2023 medger i nuläget inte högre utgifter	30
4.3 Förslag till utgiftstak 2024 motiveras delvis men konsekvenser för skatteuttaget saknas	31
5 Balanskravet	35
5.1 Transparent redovisning av uppföljningen av balanskravet	35
5.2 Oklart vad som ligger till grund för regeringens prognos för balanskravsresultatet	36
6 Slutsatser och rekommendationer	37
6.1 Slutsatser	37
6.2 Rekommendationer	40
Referenslista	41

DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET – REGERINGENS TILLÄMPNING 2021

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2021. Den övergripande slutsatsen är att den föreslagna finanspolitiken i stora delar har varit utformad och redovisad i enlighet med de regler och den praxis som ingår i ramverket. Att regeringen följer det finanspolitiska ramverket är en förutsättning för en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik.

Det borde dock tydligare framgått i budgetpropositionen för 2022 att det inte finns utrymme för ytterligare utgiftsökningar i närtid. Den marginal som finns till utgiftstaket 2023 behövs för att hantera en normal osäkerhet på två års sikt. I det rådande parlamentariska läget hade denna information varit särskilt viktig, för att riksdagens budgetbehandling inte ska riskera leda till att utgifterna överstiger utgiftstaket. Även i andra delar av de ekonomiska propositionerna kan redovisningen utvecklas och bli mer transparent.

2022 års beslutade budget

Riksdagens budgetomröstning den 24 november 2021 innebar att finansutskottets förslag, baserat på ett gemensamt förslag från M, SD och KD, antogs av riksdagen. Den framröstade budgeten har dock budgetpropositionen för 2022 som utgångspunkt. Prognoserna för den makroekonomiska utvecklingen och bedömningen av konjunkturläget är hämtade från budgetpropositionen.

Den sammantagna omfattningen på finanspolitiken är ungefär densamma som i budgetpropositionen. Utgifterna i statens budget för 2022 är 1,1 miljarder konor lägre och inkomsterna är 1,5 miljarder kronor lägre än i regeringens förslag. Statens lånebehov ökar således med ungefär 0,4 miljarder kronor jämfört med regeringens beräkning i budgetpropositionen. Förslagen till utgiftstak är samma som regeringens förslag. Marginalen till utgiftstaket ökar med 1,1 miljarder kronor 2022, men minskar 2023 med 2,9 miljarder kronor i förhållande till regeringens förslag.¹ Marginalen 2023 uppgår därmed till 1,8 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är mindre än budgeteringsmarginalens minsta rekommenderade storlek på två års sikt, enligt det finanspolitiska ramverket.

De slutsatser som Riksrevisionen har dragit efter att ha granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen, och den kritik Riksrevisionen därav lämnar, påverkas inte av de förändringar som skett i budgeten till följd av finansutskottets förslag.

¹ Bet. 2021/22:FiU1, s. 61.

Granskningens resultat

Regeringen borde varit tydligare med att utgiftstaket 2023 inte medger ytterligare utgifter

Regeringen har i stort sett använt hela det utrymme som finns tillgängligt för statens utgifter 2023. Däremot framgår det inte tydligt i budgetpropositionen för 2022 att utrymme saknas för fler åtgärder som ökar de totala utgifterna.

Bristen på transparens i budgetpropositionen är särskilt problematisk givet det rådande parlamentariska läget. Det kan inte uteslutas att budgetbehandlingen i riksdagen leder till utgiftsökningar jämfört med regeringens förslag. Inga ytterligare ökning av utgifterna 2022 bör dock föreslås om det även leder till ökade utgifter följande år. Den marginal som för närvarande finns till utgiftstaket 2023 behövs för att hantera en normal osäkerhet på två års sikt.

Utgiftstaket 2022 är däremot satt så högt att det tappat sin styrande förmåga. Regeringen motiverade tidigare att ett stort manöverutrymme behövdes för att möta ett ökat behov av krisåtgärder. När dessa uteblev saknas i praktiken den begränsning ett utgiftstak normalt bör ha. Det finns därmed enligt Riksrevisionen en risk för att prioriteringar bland utgifterna inte varit lika effektiv som med ett lägre utgiftstak.

En informativ plan för återgång till överskottsmålet saknas

I 2021 års ekonomiska vårproposition saknades en plan för återgång till överskottsmålet, som budgetlagen kräver när det finns en tydlig avvikelse mot målet. Regeringen presenterade en sådan plan först i budgetpropositionen för 2022.

Enligt Riksrevisionen uppfyller planen i budgetpropositionen för 2022 visserligen de krav som finns i det finanspolitiska ramverket. En mer utvecklad plan av återgången än den som regeringen redovisade vore dock önskvärd, eftersom denna plan kan bli praxis för framtiden.

I planen, liksom i övriga delar av budgetpropositionen, saknas en strukturerad redovisning av vilka åtgärder som är permanenta och vilka som är tillfälliga. Det behövs också en översiktlig bild av vilka krisåtgärder som fasas ut. Denna information är nödvändig för att en utomstående bedömare ska kunna ta ställning till hur regeringens politik påverkar det strukturella sparandet på kort och på medellång sikt.

Finanspolitikens inriktning strider inte mot ramverkets regler

Det strukturella sparandet når överskottsmålet först 2023, trots att konjunkturläget förväntas vara balanserat redan 2022. Riksrevisionen konstaterar att det hade varit möjligt för regeringen att nå överskottsmålet redan 2022, genom att föreslå mindre omfattande reformer jämfört med budgetpropositionen för 2022. Dock har regeringen prioriterat andra politiska mål framför överskottsmålet. Enligt Riksrevisionen står dock inte den föreslagna inriktningen på finanspolitiken i strid med det finanspolitiska ramverket.

Prognosjämförelserna är onödigt förenklade

Regeringens prognosjämförelser saknar tillräcklig analys för att ge en djupare förståelse till varför prognoserna i vissa fall skiljer sig åt mellan regeringen och andra bedömare. Prognosjämförelser är viktiga för att utvärdera regeringens bedömningar och avvägningar. Granskningen visar att mer innehållsrika jämförelser av prognoserna för strukturellt sparande skulle kunna göras förhållandevis enkelt.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i de ekonomiska propositionerna:

- tydliggöra utrymmet för utgiftsökningar under kommande år
- presentera en plan för återgång till överskottsmålet även i de ekonomiska vårpropositionerna om det finns en tydlig avvikelse från målet
- förtydliga redovisningen av budgeteffekter för föreslagna och aviserade åtgärder så att omfattningen av tillfälliga kontra permanenta åtgärder framgår
- utveckla prognosjämförelserna så att de blir mer informativa.

Ordlista

<u>Överskottsmål</u>	Målsättning för <i>den offentliga sektorns finansiella sparande</i> . Uttrycks i förhållande till BNP. Från och med 2019 är målet en tredjedels procent av BNP, i genomsnitt över en konjunkturcykel.
Finansiellt sparande	Den offentliga sektorns finansiella sparande är skillnaden mellan (periodiserade) inkomster och utgifter i hela den offentliga sektorn under ett år. Det omfattar staten, ålderspensionssystemet, kommunerna och regionerna.
Strukturellt sparande	En beräkning av vad det finansiella sparandet skulle vara vid ett balanserat resursutnyttjande (neutralt konjunkturläge) och en normal sammansättning av viktiga skattebaser. Används för att bedöma om överskottsmålet uppnås.
BNP-gap	Den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Ett mått på konjunkturläget och på hur högt resursutnyttjandet är i ekonomin.
Potentiell BNP	Nivån på den produktion som skulle uppnås om det hade varit ett fullt utnyttjande av de i dag tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital, och som på lång sikt är förenligt med en stabil löneökningstakt och inflationstakt. Det är alltså den nivå på BNP som skulle uppnås i avsaknad av konjunkturrella fluktuationer.
Sammansättningseffekter	Bedömningar av hur viktiga skattebaser avviker från trenden, och hur det påverkar finansiellt sparande. Om exempelvis hushållens konsumtionsutgifter utgör en ovanligt hög andel av BNP blir också statens momsintäkter högre, i procent av BNP, än vad som kan förväntas med normal sammansättning. Fördelningen av nationalinkomsten mellan löner och företagets vinster har också stor betydelse för skatteintäkterna.

<u>Skuldankare</u>	Ett riktmärke för <i>den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld</i> , den så kallade Maastrichtskulden, på 35 procent av BNP.
Konsoliderad bruttoskuld	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer. Konsoliderad innebär att skulder inom sektorn inte räknas med. Brutto används för att förtydliga att ingen avräkning gjorts för innehavet av finansiella tillgångar.
<u>Utgiftstak (för staten)</u>	Den maximala nivån för statens utgifter, det vill säga en gräns för hur mycket pengar staten får spendera varje år. Riksdagen fattar beslut om var gränsen ska ligga, på förslag av regeringen.
Takbegränsade utgifter	De statliga utgifter som begränsas av utgiftstaket. Alla utgifter ingår, med undantag för statsskuld-räntorna (utgiftsområde 26), men med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.
Budgeteringsmarginal	Utrymmet mellan utgiftstaket och de beräknade takbegränsade utgifterna.
<u>Balanskrav</u>	Kommunsektorns balanskrav innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska det negativa resultatet balanseras med motsvarande överskott under de närmast följande tre åren.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Det finanspolitiska ramverket syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik. Ramverket innehåller fyra budgetpolitiska mål:

- målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet)
- skuldankaret
- utgiftstaket för staten
- det kommunala balanskravet.

Ramverket innehåller även principer för öppenhet och tydlighet i finanspolitiken. Principerna ska bidra till ökad transparens och till att den förda finanspolitiken får avsedd effekt. En stram statlig budgetprocess och extern uppföljning ingår också i de centrala delarna av det finanspolitiska ramverket.

Det finanspolitiska ramverket har en central funktion för att upprätthålla sunda offentliga finanser. Enligt Riksrevisionen är det därför motiverat att granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Denna granskning är en del av detta återkommande arbete. Det är också ett bidrag till den externa uppföljning som ingår i ramverket.

Förutsättningarna för finanspolitiken ändrades drastiskt under våren 2020. Pandemin krävde snabba beslut om ökade resurser till att bekämpa smittspridning och ställa om sjukvården. Omfattande ekonomiska stöd och andra åtgärder behövdes också för att begränsa de negativa effekterna för anställda och företag till följd av pandemin. Riksdagen tog därför beslut om kraftigt höjda utgiftstak och höjda anslag inom områden såsom hälso- och sjukvård, trygghetssystemen, kultur och fritid, arbetsmarknad, näringsliv och allmänna bidrag till kommuner och regioner.

Allt fler har vaccinerat sig och samhället har öppnat upp. Den ekonomiska aktiviteten är hög. Även om utvecklingen är ovanligt osäker är de flesta bedömare överens om att konjunkturläget kommer att vara mer eller mindre balanserat 2022, även om arbetslösheten fortsätter att vara hög. För finanspolitiken innebär det en omställning från krishantering till mer normala behov av reformer.

Många av regeringens krisåtgärder var tillfälliga, och i takt med att de fasas ut stärks de offentliga finanserna. Samtidigt har regeringen bedömt att det finns en risk med att strama åt budgeten för tidigt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2021 var utformad och redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket.

Vi har granskat regeringens hantering av:

- avvikelser från överskottsmålet
- finanspolitikens inriktning
- avvikelser från skuldankaret
- utgiftstaket, hur det justerats och motiverats
- kommunsektorns balanskrav.

Granskningen avgränsas till de delar av de ekonomiska propositionerna där regeringen följer upp de budgetpolitiska målen och beskriver finanspolitikens föreslagna inriktning.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera den information som har samlats in i granskningen. Bedömningsgrunderna för granskningen utgår från regeringens skrivelse ”Ramverket för finanspolitiken”. I skrivelsen beskriver regeringen de bestämmelser och den praxis som utgör det finanspolitiska ramverket. Ramverkets grundläggande delar utgörs av bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen, budgetlagen (2011:203) och kommunallagen (2017:725). Ramverksskrivelsen har brett parlamentariskt stöd. Riksdagen har konstaterat att skrivelsen utgör bedömningsnorm för löpande uppföljningar av finanspolitiken och för den externa uppföljningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.²

Nedan sammanfattas de konkreta bedömningsgrunder som vi använt i granskningen.

1.3.1 Transparent redovisning

För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken, och för att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp, är det enligt ramverksskrivelsen viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent.³ De bestämmelser och principer som styr hur finanspolitiken redovisas fokuserar på sakinnehållet i de ekonomiska propositionerna. Att exakt definiera hur finanspolitiken bör redovisas är dock inte möjligt.

² Skr. 2017/18: 207, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334.

³ Skr. 2017/18:207, s. 24.

Riksrevisionen bedömer därför, liksom i tidigare granskningar, att en transparent redovisning bör vara heltäckande, rättvisande, tydlig och konsekvent. Samtidigt är det viktigt att det finns en balans så att inte strävan efter transparens leder till orimligt höga krav på detaljrikedom och dokumentation.

1.3.2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning

Riksdagen har fastställt att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande från och med 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁴ Det finanspolitiska ramverket anger principer för hur överskottsmålet ska följas upp och hur eventuella målavvikelser ska definieras. Där finns också principer angivna för hur eventuella avvikelser från målet ska hanteras i olika konjunkturlägen.⁵

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån för det innevarande eller det närmast följande året, det vill säga budgetåret. Ramverket för finanspolitiken definierar inte hur stor avvikelsen ska vara för att den ska betraktas som tydlig. Riksrevisionen utgår från, liksom i tidigare granskningar, att det strukturella sparandet behöver avvika från målnivån med minst 0,5 procent av potentiell BNP för att avvikelsen ska anses vara tydlig.⁶

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Det åttaåriga genomsnittet ska emellertid inte styra finanspolitiken på kort sikt. Nivån på överskottsmålet gäller tills vidare men ska ses över vart åttonde år.⁷

Om det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet är regeringen enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske.⁸ Ramverksskrivelsen betonar vikten av att ta konjunkturrell hänsyn när en avvikelse ska korrigeras. Eftersom både variabeln som används för uppföljning och hanteringen av avvikelser beror av hur konjunkturläget bedöms konstaterar Riksrevisionen, liksom i tidigare granskningsrapporter, att prognosjämförelser med andra bedömare är av stor vikt.⁹

⁴ Bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

⁵ Skr. 2017/18:207, s. 14–16.

⁶ Se även Ds 2010:4, s. 216–217; SOU 2016:67, s. 255; Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik*, 2020, s. 39.

⁷ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

⁸ 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203).

⁹ Se exempelvis Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, 2019.

Riksrevisionen bedömer att regeringens hantering av överskottsmålet och finanspolitikens inriktning bör uppfylla följande krav:

- Regeringens bedömning av om det är en avvikelse från överskottsmålet ska följa principerna i det finanspolitiska ramverket.
- Regeringens föreslagna inriktning för finanspolitiken ska beakta det finanspolitiska ramverkets principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet.
- Regeringen ska i de ekonomiska propositionerna se till att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande och konjunkturläge tydligt framgår och att större skillnader förklaras.

1.3.3 Skuldankaret

Det finanspolitiska ramverket kompletterades inför budgetåret 2019 med ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt, det så kallade skuldankaret. Riksdagen har fastställt nivån på skuldankaret till 35 procent av BNP.¹⁰ Skuldankaret är inte ett operativt mål, och en avvikelse från skuldankaret föranleder därför inte någon omläggning av finanspolitiken. Skuldens nivå spelar dock en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå och behöver därmed beaktas i de översyner av nivån på överskottsmålet som ska ske vart åttonde år.¹¹

Regeringen ska årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling i den ekonomiska vårpropositionen. Om den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP avviker från skuldankaret med mer än 5 procentenheter, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen i samband med att den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den.¹²

Vår bedömning av regeringens hantering av skuldankaret utgår från det finanspolitiska ramverkets krav enligt ovan, och från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se avsnitt 1.3.1).

1.3.4 Utgiftstaket

Utgiftstaket för staten innebär att de takbegränsade utgifterna inte får överstiga ett belopp som beslutats av riksdagen tre år tidigare. De utgifter som begränsas av taket utgörs av statsbudgetens utgifter, exklusive ränteutgifter, och utgifterna för

¹⁰ Bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

¹¹ Skr. 2017/18:207, s. 16–17.

¹² Skr. 2017/18:207, s. 17.

ålderspensionssystemet. Regeringen ska enligt budgetlagen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till, eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder, om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids.¹³

Nivån på utgiftstaket ska främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskotts målet är utgiftstaket styrande för nivån på det totala skatteuttaget och bidrar därmed till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Nivån på utgiftstaket ska därmed överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara. Ett viktigt syfte med utgiftstaket är därför att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet, det vill säga att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar finanspolitik.¹⁴

Utgiftstaket är också en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten eftersom taket, tillsammans med prognoserna för utgiftsutvecklingen vid oförändrad politik och behovet av säkerhetsmarginaler, sätter en gräns för storleken på reformerna på budgetens utgiftssida eller anger storleken på besparingsbehovet om taket riskerar att överskridas.¹⁵

Enligt ramverksskrivelsen är det praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nya nivåer på utgiftstaket förhåller sig till följande faktorer:

- utgiftstakets relation till överskotts målet
- utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.¹⁶

Tidigare fastställda utgiftstak ändras normalt endast vid budgettekniska omläggningar, så kallade tekniska justeringar, men det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra ett tidigare fastställt tak.¹⁷ Enligt ramverksskrivelsen skulle det annars kraftigt begränsa en ny regerings möjligheter att ändra finanspolitikens inriktning. Finanspolitiken skulle inte heller kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar.¹⁸

Riksrevisionens bedömning av regeringens hantering av utgiftstaket utgår från det finanspolitiska ramverkets utgångspunkter enligt ovan, och från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se avsnitt 1.3.1).

¹³ 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

¹⁴ Skr. 2017/18:207, s. 18–19.

¹⁵ Prop. 2013/14:173, s. 21.

¹⁶ Skr. 2017/18:207, s. 19.

¹⁷ Skr. 2017/18:207, s. 17–18.

¹⁸ Skr. 2017/18:207, s. 18.

1.3.5 Det kommunala balanskravet

Det kommunala balanskravet regleras i kommunallagen och anger att varje kommun och region ska budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna, såvida det inte finns synnerliga skäl för att budgetera för ett tillfälligt underskott.¹⁹ Kommunerna och regionerna ska enligt kommunallagen även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i budgeten ange de finansiella mål som är av betydelse för denna.²⁰ Kommunernas och regionernas årsredovisningar ska innehålla en redovisning av huruvida balanskravet och målet om god ekonomisk hushållning har uppnåtts.²¹

Det är praxis att regeringen redovisar den kommunalekonomiska utvecklingen i de ekonomiska propositionerna, men det finns inga bestämmelser om att så ska ske. Då det kommunala balanskravet är en uttalad del av det finanspolitiska ramverket, är det enligt Riksrevisionens bedömning ett rimligt krav att regeringen följer upp balanskravets efterlevnad på aggregerad nivå i de ekonomiska propositionerna. Anledningen är att redovisningen av finanspolitiken ska kunna anses vara transparent och heltäckande och möjlig att följa upp.

I granskningen behandlar Riksrevisionen uppföljningen av balanskravet uteslutande som en fråga om transparens (se avsnitt 1.3.1).

1.4 Metod och genomförande

Vi har gått igenom redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna 2021²² i syfte att undersöka om krav och praxis, såsom det beskrivs i skrivelsen om det finanspolitiska ramverket, uppfylls. Förutom att studera ekonomiska propositioner och underlag till dessa har vi ställt skriftliga och muntliga frågor till tjänstemän vid Finansdepartementet.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Tomas Forsfält (projektledare), Håkan Jönsson, Jörgen Appelgren, Anna Brink, Krister Jensevik, Helena Knutsson och Albin Magnusson (praktikant).

Tjänstemän vid Finanspolitiska rådets kansli har lämnat övergripande synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

¹⁹ 11 kap. 5 § kommunallagen (2017:725).

²⁰ 11 kap. 1 och 6 § kommunallagen (2017:725).

²¹ 11 kap. 8 och 10 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

²² Prop. 2020/21:100 och prop. 2021/22:1.

2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning

Regeringen ska enligt budgetlagen redogöra för hur en återgång till målet ska ske, om det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet. En sådan tydlig avvikelse mot målet finns i de ekonomiska propositionerna som regeringen lämnat under 2021. Regeringen lämnar en plan för återgång till överskottsmålet i budgetpropositionen för 2022 men inte i 2021 års ekonomiska vårproposition.

Regeringen avser att återföra det strukturella sparandet till överskottsmålets nivå 2023. Vi bedömer att det är förenligt med det finanspolitiska ramverkets handlingsregler, trots att konjunkturläget förväntas vara balanserat redan 2022. Det hade varit möjligt att nå målnivån 2022, men regeringen motiverar den föreslagna budgeten med att det finns en risk med att strama åt budgeten för snabbt.

Regeringens prognoser i budgetpropositionen avviker inte dramatiskt från expertmyndigheternas prognoser vid samma tidpunkt, men det finns skillnader. Regeringens redovisning av de skillnader som finns är dock onödigt förenklade.

2.1 Finanspolitiken byter kurs

Under 2020 och 2021 har finanspolitiken i första hand varit inriktad mot att hantera pandemins negativa effekter på folkhälsa och samhällsekonomi. Regioner och kommuner har fått utökade ekonomiska resurser för att säkra hälso- och sjukvård, äldreomsorg och smittskydd. Samtidigt har effekterna på samhällsekonomin mildrats genom tillfälliga stöd till bland annat företag, anställda och arbetslösa.

I budgetpropositionen för 2022 föreslår regeringen reformer om sammanlagt 74 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,4 procent av BNP. Regeringen ändrar också sin huvudsakliga inriktning från krisåtgärder till reformer för att fler ska komma i arbete, välfärden ska stärkas, tryggheten ska öka och även takten i klimatomställningen ska öka. Åtgärder för den fortsatta hanteringen av pandemin ges ett tillskott på 8,6 miljarder kronor. I jämförelse avsätter regeringen 17,8 miljarder kronor till direkta åtgärder för att fler ska komma i arbete.²³

²³ Prop. 2021/22:1, s. 9–12.

2.2 Tydliga avvikelser mot överskottsmålet

Regeringen bedömer att det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet och att den varit motiverad av pandemin och dess effekter på ekonomin. Utgifterna för att hantera effekterna av pandemin har försvagat det strukturella sparandet. Det finns också behov av nya åtgärder för att återstarta ekonomin, enligt regeringens bedömning.

2.2.1 Tydliga avvikelser mot överskottsmålet när budgetpropositionen togs fram

Regeringen följer löpande upp överskottsmålet i de ekonomiska propositionerna. Målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Det betyder att den löpande uppföljningen inte kan göras direkt mot utfallet för ett enskilt år. I stället ska det strukturella sparandet användas i uppföljningen. Det innebär att en bedömning måste göras av konjunkturläget och dess effekt på det finansiella sparandet.²⁴

I budgetpropositionen för 2022 bedömde regeringen att det strukturella sparandet tydligt avviker från överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP, se tabell 1.

Regeringens bedömning att det rör sig om en tydlig avvikelse bedömer vi som rimlig. Det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande budgetår avvek med mer än 0,5 procentenheter från målnivån, vilket är den gräns då vi bedömer att det finns en tydlig avvikelse mot överskottsmålet, se avsnitt 1.3.2. Prognoserna från regeringens expertmyndigheter som fanns tillgängliga för regeringen indikerade även de tydliga avvikelser mot överskottsmålet 2021. Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket beräknade det strukturella sparandet till –0,4 respektive –1,6 procent av potentiell BNP.²⁵

Tabell 1 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn och indikatorer för överskottsmålet
Procent av BNP

	2020	2021	2022	2023	2024
Finansiellt sparande	–3,0	–1,8	–0,7	0,4	0,7
Bakåtblickande åttaårssnitt	–0,3				
Strukturellt sparande*	–1,0	–1,2	–0,6	0,4	1,0
BNP-gap*	–3,8	–1,5	0,3	0,2	0,0

* Procent av potentiell BNP.

Källa: Budgetpropositionen för 2021, tabell 4.1.

²⁴ Skr. 2017/18:207, s. 14.

²⁵ Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget juni 2021* och Ekonomistyrningsverket, *Prognos september 2021*.

2.2.2 I senare prognoser är avvikelserna inte lika tydliga

En vecka efter det att budgetpropositionen för 2022 lämnats till riksdagen publicerade Konjunkturinstitutet en uppdaterad prognos där myndigheten beaktat regeringens förslag till budget och tillkommande statistik. I prognosen beräknas det strukturella sparandet för 2021 och 2022 till $-0,1$ respektive $0,1$ procent av potentiell BNP.²⁶ Prognosen indikerar alltså ett sparande under målnivån, men enligt vår bedömning är avvikelserna inte så stora att de kan betraktas som tydliga. Det visar att osäkerheten i prognoserna är ovanligt stor och kan förändras snabbt.

2.2.3 Bakåtblickande åttaårssnitt används inte

I regeringens uppföljning av överskottsmålet ingår även ett bakåtblickande genomsnitt av det finansiella sparandet under de senaste åtta åren. Regeringen bedömer att genomsnittet för perioden 2013–2020 ligger under målnivån, se tabell 1. Det framgår inte av ramverksskrivelsen om åttaårssnittet ska utvärderas mot den nuvarande målnivån, den nivå som gällde tidigare eller en kombination av de båda. Från och med budgetåret 2019 ändrades överskottsmålet från en till en tredjedels procent av BNP. Regeringen konstaterar dock att det bakåtblickande genomsnittliga sparandet ligger under båda dessa nivåer.²⁷

Riksrevisionen har tidigare rekommenderat regeringen att den bör klarlägga i vilket sammanhang och hur det bakåtblickande åttaårssnittet ska användas vid den löpande uppföljningen av överskottsmålet.²⁸ Regeringen har därefter uttalat att det bakåtblickande åttaårssnittet inte ska styra finanspolitiken på kort sikt, utan i huvudsak användas för att vid nästa översyn utvärdera om målnivån, givet måluppfyllelsen och skuldutvecklingen, behöver anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna.²⁹

Som vi påpekade i förra årets granskning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket kommer åttaårssnittet, med en sådan tolkning, inte ha någon praktisk betydelse för utvärderingen innan nästa översyn genomförs 2027.

²⁶ Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget september 2021*, 2021.

²⁷ Skr. 2020/21:101, s. 18.

²⁸ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, 2019.

²⁹ Skr. 2019/20:153, s. 5.

2.3 Regeringen lämnar en godtagbar redogörelse för en återgång till målnivån 2023

Regeringen är skyldig att redogöra för hur en återgång till överskotts målet ska ske, till följd av den tydliga avvikelsen mot överskotts målet.

Regeringen avser att återföra det strukturella sparandet till överskotts målets nivå 2023, men framhåller att prognoserna för ekonomins utveckling är mer osäkra än vanligt på grund av pandemin. Finanspolitiken kan därför, enligt regeringen, behöva anpassas till ett konjunkturläge som avviker från det som prognostiseras i budgetpropositionen för 2022.³⁰

Regeringen framhåller vidare att penningpolitiken för tillfället har en begränsad möjlighet att stimulera ekonomin och att det ökar behovet av finanspolitisk stimulans. Därtill framhåller regeringen att flera internationella bedömare (Europeiska kommissionen, IMF och OECD) pekar på att det finns risker med att dra undan stimulanser för snabbt efter den djupa lågkonjunktur som pandemin förorsakat.³¹ Vi noterar att de ekonomiska utsikterna dock har blivit betydligt gynnsammare sedan dessa råd gavs.

Vi bedömer att regeringen i budgetpropositionen för 2022 lämnar en godtagbar redogörelse för en återgång till överskotts målet. Det finns ett åtagande om att det strukturella sparandet ska nå målnivån 2023. I budgeten finns också en inriktning för 2022, att det strukturella sparandet ska stärkas jämfört med 2021. Däremot saknades en sådan redogörelse i 2021 års ekonomiska vårpropositionen.

2.3.1 I vårpropositionen lämnades ingen plan för återgång till målet

Om regeringen bedömer att det finns en avvikelse från överskotts målet är den skyldig att redogöra för en återgång till överskotts målet.³² Det ställs vissa krav på en sådan plan i det finanspolitiska ramverket. Planen bör vara tidsbestämd och normalt inledas under budgetåret, vanligtvis genom förslag i budgetpropositionen för nästkommande år. Om avvikelsen inte kan återtats under det närmaste året bör regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för budgetåret och åren därefter.³³

I förra årets granskning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket kritiserade Riksrevisionen regeringen för att den, trots en bedömd tydlig målavvikelse, inte redovisade någon plan för återgång till överskotts målet.³⁴ I 2021 års ekonomiska vårproposition konstaterade regeringen återigen att det

³⁰ Prop. 2021/22:1, s. 60.

³¹ Prop. 2021/22:1, s. 16–17 och 60.

³² 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203).

³³ Skr. 2017/18:207, s. 15.

³⁴ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*, 2020.

förelåg en avvikelse mot överskottsmålet och avsåg att återföra det strukturella sparandet till överskottsmålets nivå när de ekonomiska förhållandena medgav det.³⁵ Formuleringen i 2021 års ekonomiska vårproposition var enligt vår bedömning för vag för att uppfylla ramverkets krav på en plan.

2.3.2 I budgetpropositionen lämnades en godtagbar plan för återgång till målet

I budgetpropositionen för 2022 redovisar regeringen en plan för återgång till överskottsmålet. Regeringen avser att återföra det strukturella sparandet till överskottsmålets nivå 2023.³⁶ Planen pekar också ut riktningen för 2022, att det strukturella sparandet ska stärkas jämfört med 2021. Återgången till målnivån är därmed tidsbestämd och inleds under budgetåret 2022.

Enligt regeringens budget stärks det strukturella sparandet som andel av potentiell BNP med 0,6 procentenheter mellan 2021 och 2022. Även om regeringen inte explicit uttrycker en önskvärd nivå för det strukturella sparandet 2022 bedömer vi att det finns ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet både 2022 och 2023.

2.4 Finanspolitikens inriktning strider inte mot det finanspolitiska ramverket

Hur vägen tillbaka till överskottsmålet ska utformas handlar om finanspolitikens inriktning. Den finanspolitiska inriktning som regeringen föreslår för 2022 medför att överskottsmålet inte nås, trots att konjunkturen är i balans. Den finanspolitiska inriktningen följer å andra sidan de regler för i vilken takt återgången ska ske, som finns i det finanspolitiska ramverket. Det vill säga, det strukturella sparandet stärks i måttlig takt mellan 2021 och 2022.

2.4.1 Målnivån nås inte när konjunkturen är i balans

Regeringens föreslagna politik bidrar till att BNP-gapet sluts 2022 men att det strukturella sparandet når målnivån först 2023, se tabell 1. Enligt ramverket bör ett åtagande normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans.³⁷ Den finanspolitiska inriktningen innebär alltså att den målsatta nivån för sparandet inte nås när konjunkturen är i balans. Regeringen hänvisar till att flera internationella bedömare framhåller att det kan finnas risker med att avveckla ekonomiska stimulanser för tidigt och att penningpolitiken har begränsade möjligheter att stimulera ekonomin, se avsnitt 2.3.

³⁵ Prop. 2020/21:100, s. 54.

³⁶ Prop. 2021/22:1, s. 60.

³⁷ Skr. 2017/18:207, s. 15.

Vi konstaterar att regeringen prioriterar andra politiska mål framför en snabbare återgång till överskotts målet, vilket inte är i strid med det finanspolitiska ramverket. Vi konstaterar vidare att det strukturella sparandet 2022 i regeringens prognos från juni 2021, där reformerna i budgetproposition för 2022 inte fanns med, beräknades till 0,2 procent av potentiell BNP, det vill säga ett sparande som låg nära målnivån.³⁸ Det indikerar att målet hade varit möjligt att nå.

2.4.2 Det strukturella sparandet stärks i måttlig takt

Principerna för hur avvikelser från överskotts målet ska hanteras syftar till att stimulanser och åtstramningar ska komma vid rätt konjunkturläge och på så sätt inte leda till att förstärka konjunktursvängningarna, så kallad procyklisk finanspolitik. I det finanspolitiska ramverket finns därför handlingsregler som beskriver hur eventuella avvikelser gentemot överskotts målet ska hanteras beroende på hur regeringen bedömer det rådande resursutnyttjandet i ekonomin, se tabell 2.

Tabell 2 Konjunktürhänsyn vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Bra tider/högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när konjunktüren försämras	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
Normala tider/normalt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
Dåliga tider/lågt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar

Anm.: Normala tider definieras i ramverksskrivelsen som att BNP-gapet är mellan -1,5 och 1,5 procent av potentiell BNP.

Källa: Skr. 2017/18:207, s. 16.

Regeringen gör bedömningen att BNP-gapet 2021 uppgår till -1,5 procent och att resursutnyttjandet stärks budgetåret 2022. Med de åtgärder som presenteras i budgetpropositionen bedöms BNP-gapet vara positivt, 0,3 procent av potentiell BNP, 2022. Utan åtgärder hade BNP-gapet troligen varit mindre eller negativt. Detta hypotetiska gap är i teorin ett bättre mått på resursutnyttjandet att utvärdera finanspolitiken mot, jämfört med beräkningen av BNP-gapet som tagit hänsyn till de föreslagna reformerna. Det framgår dock inte i propositionen hur mycket lägre resursutnyttjandet hade varit utan åtgärder. Sådana bedömningar har gjorts på Finansdepartementet för enskilda åtgärder, men ingen samlad bedömning har presenterats eftersom osäkerheten i dessa kalkyler är stor.³⁹ Vår bedömning är att

³⁸ Regeringskansliet, "Finansdepartementets prognoser för den ekonomiska utvecklingen", hämtad 2021-10-27.

³⁹ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2021-10-06.

BNP-gapet ändå hade varit inom intervallet $-1,5$ till $1,5$, och därmed betraktats som normalt resursutnyttjande enligt ramverksskrivelsen.⁴⁰

Det läge som beskrivs ovan – med underskridande av överskottsmålet 2021 i kombination med normalt resursutnyttjande 2022 – ska enligt det finanspolitiska ramverket hanteras genom saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt, se tabell 2. Den tumregel som anges är att avvikelser i normala konjunkturlägen bör minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva finanspolitiska beslut,⁴¹ vilket enligt förarbetena till ramverksskrivelsen motsvarar cirka 0,5 procent av BNP per år.⁴² Enligt budgetpropositionen för 2022 förbättras det strukturella sparandet med 0,6 procent av potentiell BNP, vilket alltså är i linje med vad som anges i ramverksskrivelsen.

2.4.3 En översikt av tillfälliga kontra permanenta åtgärder samt krisåtgärder hade ökat transparensen

I likhet med förra årets granskning av tillämpning av det finanspolitiska ramverket bedömer vi att regeringens redovisning skulle bli mer transparent om det fanns en sammanställning av de budgeteffekter som tillfälliga kontra permanenta åtgärder ger upphov till.⁴³ I budgetpropositionen för 2022 bedömer vi att det även hade varit värdefullt med en sammanställning av i vilken takt krisstöden fasas ut. Denna information är nödvändig för att en utomstående bedömare ska kunna ta ställning till hur regeringens politik påverkar det strukturella sparandet på kort och på medellång sikt. Den skulle också ge en tydligare bild av hur planen för att återgå till överskottsmålet 2023 faktiskt ser ut.

Regeringen anför stabiliseringspolitiska skäl till att överskottsmålet inte uppnås 2022 trots att ekonomin förväntas vara i balans. Samtidigt konstaterar vi att endast en fjärdedel av åtgärderna direkt inriktas mot att öka sysselsättningen, se avsnitt 2.1. Huvuddelen av utgiftsökningarna tolkar vi som olika förstärkningar av välfärdssystem och åtgärder som syftar till att öka takten i klimatomställningen.

Flera av de stöd som regeringen använt under krisen har varit rättighetsbaserade, vilket innebär att utfallet i stor utsträckning har styrts av behovet eller efterfrågan av stöd. Exempel på det är stöd vid korttidsarbete och omställningsstöd. Dessa stöd

⁴⁰ Bedömningen bygger på att reformer på 74 miljarder kronor motsvarar 1,4 procent av BNP, och att elasticiteten mellan reformer och BNP i normala fall är mindre än ett.

⁴¹ Skr. 2017/18:207, s. 15.

⁴² SOU 2016:67, s. 255. Mattson och Håkansson, *Vägen mot en starkare uppföljning av överskottsmålet*, 2016, s. 59.

⁴³ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*, 2020. Regeringen svarade att omfattningen av tillfälliga kontra permanenta åtgärder framgår av redovisningen av de takbegränsade utgifterna, med hänvisning till tabell 7.16 i budgetpropositionen för 2021, se skr. 2020/21:145, s. 7. Finansutskottet ansåg, i likhet med Riksrevisionen, att regeringen i sin redovisning bör kunna vara något tydligare i detta fall. En sådan redovisning skulle enligt utskottet förenkla och underlätta förståelsen för de slutsatser och bedömningar som regeringen gör i de ekonomiska propositionerna, se bet. 2020/21:FiU20, s. 56.

har innehållit en form av självrisk – företag och anställda har delat kostnaden med staten – vilket minskat risken för överutnyttjande.⁴⁴ Användningen av de här stöden har varit svåra att göra prognoser på eftersom krisens omfattning varit svår att förutse. Antalet ansökningar har blivit lägre än vad regeringen först räknade med. Utgiftsprognoserna för stöden till näringslivet 2021 har reviderats ned kraftigt under året i takt med att ekonomin har stärkts.

2.5 Regeringens prognosjämförelser kan förbättras

Regeringens bedömning av det strukturella sparandet skiljer sig från bedömningar gjorda av expertmyndigheter såsom Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Regeringens prognosjämförelser är i årets ekonomiska propositioner allmänt hållna, med få konkreta förklaringar till varför prognoserna skiljer sig åt. De skillnader som finns bör, enligt Riksrevisionen, förklaras mer ingående.

Överskottsmålet ska följas upp med det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande budgetår, enligt det finanspolitiska ramverket. Olika bedömningar kan därför leda till skilda uppfattningar om huruvida det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet, och hur finanspolitiken bör utformas i förhållande till målet. Det är därför viktigt att regeringen tydligt redogör för skillnaderna mellan prognoserna. En transparent redovisning gör det också möjligt att utvärdera regeringens prognoser över tid, vilket kan bidra till en minskad risk för systematiska fel i regeringens prognoser.

2.5.1 Regeringen är onödigt kortfattad när den jämför prognoser

I budgetpropositionen för 2022 jämför regeringen sin makroekonomiska bedömning med fyra andra bedömares. Prognosen för resursutnyttjandet 2021 och 2022, mätt med BNP-gapet, är i linje med Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets bedömningar. Regeringen jämför också sin prognos för BNP-gapet med Europeiska kommissionens prognos som visar ett betydligt svagare resursutnyttjande. De svenska prognosmakarna i jämförelsen har dock en samstämmig bild av att det svaga resursutnyttjandet 2021 förstärks nästa år och att BNP-gapet sluts under 2022. I Riksbankens prognos går återhämtningen något snabbare.⁴⁵ De förhållandevis små avvikelserna mellan prognoserna för BNP-gapet gör regeringens redovisning tillräcklig, enligt Riksrevisionen.

Regeringens bedömning av det strukturella sparandet skiljer sig från Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets bedömningar. Den förklaring som regeringen lämnar i budgetpropositionen är följande: ”Detta kan bero dels på olika bedömningar av ekonomins potentiella BNP-nivå, dels på skillnader

⁴⁴ Se Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik*, 2021, kap. 2.

⁴⁵ Prop. 2021/22:1, tabell 3.9.

i beräkningsmetoder”.⁴⁶ Regeringen lämnar ingen mer specifik förklaring till de skillnader som finns. Detta gör det, enligt Riksrevisionen, svårt för en utomstående läsare att få en uppfattning om i vilken utsträckning skillnaderna kan hänföras till olika tidpunkter för prognosarbetet, samt vilka skillnader i antaganden och metoder som har störst betydelse.

Tabell 3 Olika bedömningar av strukturellt sparande
Procent av potentiell BNP

	2021	2022	2023	2024
Regeringen (20 september)	-1,2	-0,6	0,4	1,0
Konjunkturinstitutet (23 juni)	-0,4	0,3	(0,3)	(0,3)
Ekonomistyrningsverket (10 september)	-1,6	-0,3	0,8	1,4
Europeiska kommissionen (12 maj)	-1,9	0,2	-	-

Anm.: Konjunkturinstitutets bedömning 2023–2024 är inte en prognos, utan postulerad.
Källa: Budgetpropositionen för 2021, avsnitt 8.7.

I budgetpropositionen finns en detaljerad tabell på Finansdepartementets beräkning av det strukturella sparande, men ingen analys av denna återfinns i texten.⁴⁷ Beräkningsmetoden som används är densamma för regeringen, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.⁴⁸ Regeringen hade därför kunnat ta fram en jämförelsetabell för en mer detaljerad redovisning av de underliggande skillnaderna.

Tabell 4 nedan visar på hur en sådan jämförelsetabell skulle kunna se ut. För att ta fram tabellen har vi haft tillgång till icke publicerade data från Ekonomistyrningsverket.⁴⁹ För att regeringen ska kunna göra en liknande jämförelse, och möjliggöra en extern granskning, behöver Ekonomistyrningsverket publicera dessa data.

Det strukturella sparandet beräknas som en konjunkturjustering av det finansiella sparandet. Regeringen förklarar skillnaderna mellan prognoserna för finansiellt sparande med att de olika bedömningarna har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken.⁵⁰ Den tabell som vi tagit fram visar att skillnaderna i prognoserna för strukturellt sparande förklaras av både skillnader i finansiellt sparande och olika bedömningar av konjunktursjusteringen.

⁴⁶ Prop. 2021/22:1, s. 149.

⁴⁷ Prop. 2021/22:1, bil. 2, tabell 2.14.

⁴⁸ Se Regeringskansliet, *Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor*, 2019 och Konjunkturinstitutet, *A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden*, 2004.

⁴⁹ Mejl från företrädare för Ekonomistyrningsverket, 2021-09-21.

⁵⁰ Prop. 2021/22:1, s.148.

Konjunkturjusteringen är summan av fyra delar. Med denna tabell kan vi visa att varken BNP-gap eller arbetslöshetsgap kan förklara den skillnad som finns mellan regeringens och expertmyndigheternas bedömning av konjunkturjusteringen. En förklaring är i stället att Konjunkturinstitutet justerat för vissa engångseffekter, vilket inte regeringen eller Ekonomistyrningsverket gjort.

Den huvudsakliga förklaringen till skillnaderna i konjunkturjusteringen är olika bedömningar av så kallade sammansättningseffekter.⁵¹ Att de skiljer sig åt förklaras i sin tur framför allt av olika prognoser på hushållens kapitalsskatter.⁵²

Tabell 4 Beräkning av strukturellt sparande av olika prognosmakare
Procent av BNP

	Regeringen (20 september)		Konjunkturinstitutet (23 juni)		Ekonomistyrnings- verket (10 september)	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Finansiellt sparande (FS)	-1,8	-0,7	-1,5	0,3	-1,9	-0,1
Strukturellt sparande (SS)	-1,2	-0,6	-0,4	0,3	-1,6	-0,3
Konjunkturjustering (SS-FS)	0,6	0,1	1,0	0,2	0,3	-0,2
varav justering för:						
BNP-gap	0,7	-0,1	0,6	-0,1	0,6	-0,1
arbetslöshetsgap	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0
sammansättningseffekter	-0,3	0,1	0,1	0,2	-0,5	-0,1
engångseffekter	0,0	0,0	0,2	-0,2	0,0	0,0

Anm.: Avrundade värden i tabellen.

Källor: Budgetpropositionen för 2021, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.

⁵¹ Se ordlista.

⁵² Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2021-10-06.

3 Skuldankaret

Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men tillräckligt transparent, enligt vår bedömning. Det framgår av såväl 2021 års ekonomiska vårproposition som budgetpropositionen för 2022 att skuldkvoten inte kommer att överskrida toleransintervallets övre nivå på 40 procent av BNP. Regeringen kunde dock ha varit tydligare med att prognosen för skuldkvoten för 2021 skulle ha hamnat på 41 procent av BNP i den ekonomiska vårpropositionen om inte Riksbanken påbörjat en egenfinansiering av valutareserven. Enligt regeringens senare prognos i budgetpropositionen hamnar skuldkvoten inom toleransintervallet även utan de effekter på skuldkvoten som Riksbankens agerande medför.

3.1 Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men tillräckligt transparent

Skuldankaret infördes 2019 och utgör ett riktmärke för den önskade nivån på den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP (skuldkvoten) på medellång sikt. Riktmärket för skuldankaret är 35 procent av BNP. Regeringen ska enligt det finanspolitiska ramverket följa upp utvecklingen av skuldkvoten i den ekonomiska vårpropositionen. Om skuldkvoten avviker från riktmärket med mer än 5 procentenheter, ska regeringen enligt det finanspolitiska ramverket lämna en skrivelse till riksdagen och redogöra för skälen till avvikelsen samt beskriva hur regeringen avser att hantera den.⁵³

I 2021 års ekonomiska vårproposition gjorde regeringen bedömningen att skuldkvoten 2021 skulle ligga kvar på 2020 års nivå om 39,9 procent, det vill säga precis under den övre gränsen på 40 procent i skuldankarets toleransintervall. För kommande år förutsågs att skuldkvoten skulle sjunka betydligt för att nå 31,4 procent vid prognosperiodens slut 2024, se figur 1.

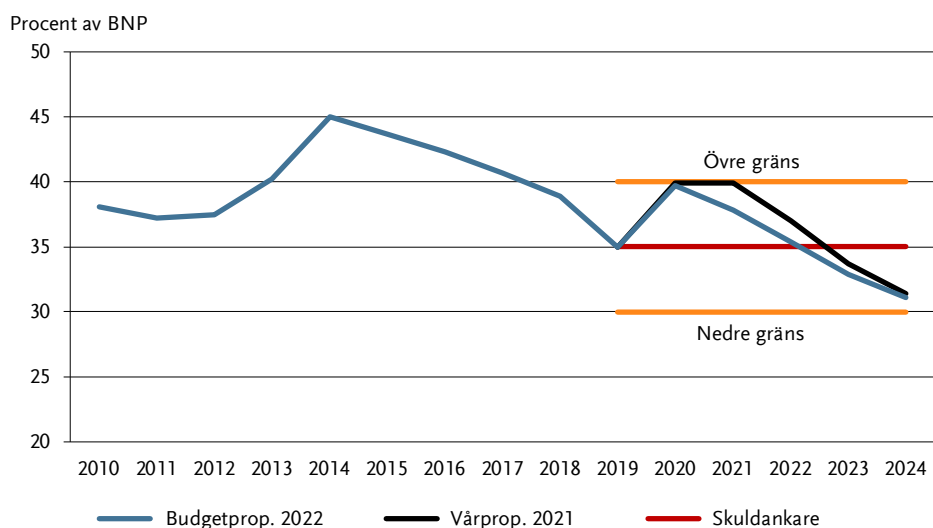
En viktig anledning till att inte skuldkvoten ökar under 2021 är att Riksbanken valt att inleda en egenfinansiering av valutareserven, vilket medfört att upplåningen via Riksgäldskontoret, och därmed statskulden, minskar med uppskattningsvis 57 miljarder kronor under 2021. Enligt vår beräkning skulle skuldkvoten uppgått till 41 procent i 2021 års ekonomiska vårproposition om Riksbanken fortsatt att finansiera valutareserven via Riksgäldskontoret under 2021. Utan Riksbankens omläggning skulle således det övre gränsen i toleransintervallet ha överskridits.

⁵³ Skr. 2017/18:207 s. 17.

Det har tidigare, i diskussionen runt skuldankaret som finanspolitiskt mål, påtalats att Riksbankens val av upplåningsform påverkar bruttoskulden.⁵⁴ För 2021 tydliggjordes detta då Riksbankens agerande var avgörande för att skuldkvoten stannade inom toleransintervallet i stället för att hamna över gränsen.

I budgetpropositionen för 2022 är prognosen att skuldkvoten kommer att bli 37 procent 2021, väl inom skuldankarets toleransintervall på 30–40 procent. Förbättringen beror främst på att tillväxten bedöms bli drygt en procentenhet högre och att budgetunderskottet blir betydligt lägre än vad som bedömdes i vårpropositionen. Liksom tidigare beräknas skuldkvoten sjunka varje år under prognosperioden och når 31,1 procent vid prognosperiodens slut 2024.

Figur 1 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld



Källor: SCB och budgetpropositionen för 2022.

Sammantaget är det Riksrevisionens bedömning att regeringens uppföljning av skuldankaret i 2021 års ekonomiska vårproposition är kortfattad men tillräckligt transparent. Regeringen redogör för att skuldkvoten skulle ha ökat om inte Riksbankens agerande påverkat statsskulden. Dock anser vi att regeringen i 2021 års ekonomiska vårproposition kunde varit tydligare med att toleransintervallets övre gräns skulle ha överträtts om inte Riksbanken valt att egenfinansiera valutareserven.

⁵⁴ Se exempelvis SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmålet*, kap.8.

4 Utgiftstaket

Marginalen till utgiftstaket 2022 ser ut att vara mycket stor, men för att inte överskrida taket under följande år kan för närvarande inga ytterligare åtgärder som ökar utgifterna längre fram genomföras, utöver de som föreslagits i budgetpropositionen för 2022. Att det i närtid inte finns utrymme för utgiftsökningar framgår inte i budgetpropositionen för 2022, vilket enligt vår bedömning är en brist på transparens.

Det är den minsta budgeteringsmarginalen under de kommande åren som avgör utrymmet för varaktiga utgiftsökningar även i närtid. Den budgeteringsmarginal som nu finns för 2023 behövs för att hantera den osäkerhet som normalt finns på två års sikt, enligt riktlinjerna för budgeteringsmarginalens storlek.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 presenterat ett förslag till utgiftstak för 2024. Vi bedömer dock att det saknas en redogörelse från regeringen om vad som varit styrande för valet av utgiftstakets nivå.

Riksrevisionen har i tidigare granskningsrapporter påtalat behovet av att regeringen redovisar sin syn på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatteuttaget på längre sikt i de ekonomiska propositionerna. När nya utgiftstak föreslås bör synen på skatteuttaget åtfölja sådana förslag, i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Sådan redovisning saknas också denna gång.

4.1 Mycket stora marginaler 2021 och 2022

Trots mycket stora utgiftsökningar är budgeteringsmarginalerna 2021 och 2022 stora, se tabell 5. Riksdagen har, efter förslag från regeringen, tidigare kraftigt höjt utgiftstaken 2020–2022 för att kunna inrymma åtgärder på budgetens utgiftssida för att motverka pandemins ekonomiska konsekvenser.

Riksrevisionen har tidigare konstaterat att det är rimligt att man justerar utgiftstaken för att kunna ge plats för ökade utgifter med anledning av pandemin. Samtidigt har vi riktat kritik mot att höjningarna av utgiftstaken 2021 och 2022 varit alltför stora i förhållande till vad det finanspolitiska ramverket och den aktuella situationen medgivit.⁵⁵ Budgeteringsmarginalerna för 2021 och 2022 är så stora att de ger stort manöverutrymme, så som regeringen önskat. Samtidigt utgör de stora marginalerna en risk för att prioriteringen bland utgifterna inte blir lika effektiv som den hade blivit om utgiftstaket tydligare utgjort en begränsning för de statliga utgifterna.

⁵⁵ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020, 2020*.

Tabell 5 Utgiftstaket 2020–2024
Miljarder kronor, om inget annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024
Ursprungligt beslutade utgiftstak	1 471	1 430	1 502	1 539	–
Teknisk justering	10	6	2	0	–
Reell justering av utgiftstaken	262	259	130	0	–
Nu beslutade eller föreslagna utgiftstak	1 743	1 695	1 634	1 539	1 595
Takbegränsade utgifter	1 501	1 580	1 532	1 509	1 529
Budgeteringsmarginal	242	115	102	30	66
i procent av takbegränsade utgifter	16,1	7,3	6,7	2,0	4,3

Källa: Budgetpropositionen för 2022 s. 61–63.

4.2 Utgiftstakets nivå 2023 medger i nuläget inte högre utgifter

Marginalen till utgiftstaket 2023 uppgick i 2021 års ekonomiska vårproposition till 83 miljarder kronor men har, främst som en följd av regeringens förslag till åtgärder i budgetpropositionen för 2022, krympt till 30 miljarder kronor, se tabell 5. Marginalen uppgår därmed till 2,0 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är minsta möjliga marginal som krävs för att hantera den osäkerhet som omgärdar utvecklingen på två års sikt (se faktaruta).

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek

Regeringen följer en riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek som finns angiven i det finanspolitiska ramverket. Den innebär att det bör finnas en marginal på minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för det följande året (T + 1), minst 2 procent för det andra följande året (T + 2) och minst 3 procent för det tredje tillkommande året (T + 3).

Marginalerna till utgiftstaket 2022 är mycket stora, men för att inte överskrida taket 2023 kan för närvarande inga ytterligare varaktiga utgiftsökningar ske, utöver de som föreslagits i budgetpropositionen för 2022, om de inte motsvaras av lika stora minskningar av andra utgifter. Det är alltså den minsta marginalen under prognosperioden som avgör det nuvarande utrymmet för varaktiga tillkommande utgiftsökningar. Vi konstaterar att det i budgetpropositionen för 2022 inte framgår att det i närtid råder ett obefintligt utrymme för varaktiga utgiftsökningar.

Utgiftstakets nivå 2023 är ett verktyg för att återgå till överskott i de offentliga finanserna. Samtidigt innebär nivån också en begränsning gällande möjligheterna att genomföra ytterligare åtgärder som ökar statens utgifter, även om ett visst sådant utrymme uppstår nästa år när kravet lättar. Kravet på minsta storleken på

budgeteringsmarginalen minskar då med 0,5 procentenheter (se ovanstående faktaruta), vilket motsvarar 7,5 miljarder kronor.

4.3 Förslag till utgiftstak 2024 motiveras delvis men konsekvenser för skatteuttaget saknas

Regeringen föreslår i budgetpropositionen att utgiftstaket 2024 uppgår till 1 595 miljarder kronor, vilket i förhållande till utgiftstaket 2023 innebär en höjning med 3,6 procent, i paritet med den bedömda utvecklingen av potentiell BNP 2024.

Eftersom åtgärderna som införts 2020 och 2021 till stor del är tillfälliga beräknas de takbegränsade utgifterna minska 2022 och 2023 i takt med att krisåtgärderna fasas ut, se tabell 5. Utgifterna börjar sedan öka igen, och 2024 ökar utgifterna med 1,3 procent utan ytterligare åtgärder.

Enligt ramverket är det praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nya nivåer på utgiftstaket förhåller sig till utgiftstakets relation till överskottsmålet, utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP, utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid (se avsnitt 1.3.4).

Regeringen redovisar dessa förhållanden i huvudsak genom att presentera relevanta mått i en tabell.⁵⁶ Vad gäller relationen till överskottsmålet skriver regeringen att ledigt utrymme under utgiftstaket inte ska tolkas som att det automatiskt finns utrymme för reformer. Sådana kommer, om det blir aktuellt, att föregås av en avstämning mot överskottsmålet. Det framgår hur det föreslagna utgiftstaket för 2024 förhåller sig till potentiell BNP via information i tabellen, men det framgår däremot inte huruvida utvecklingen av potentiell BNP eller andra faktorer har varit styrande för regeringens val av förslag till utgiftstak.

Regeringen för också ett resonemang om det maximala utrymmet för möjliga utgiftsökningar i budgeten för 2024, med hänsyn tagen till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek (se faktaruta ovan).

Vidare anges det i ramverksskrivelsen⁵⁷ att överskottsmålet tillsammans med utgiftstakets nivå på sikt är styrande för det totala skatteuttaget, och nivån ska därmed överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara.

Riksrevisionen har i olika sammanhang tidigare⁵⁸ påtalat behovet av att regeringen tydligt redovisar sin syn på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatteuttaget på längre sikt. Sådan redovisning saknas också denna gång. (Se faktaruta om takbegränsade utgifter och skattekvot nedan.)

⁵⁶ Prop. 2021/22:1, s. 63.

⁵⁷ Skr. 2017/18:207, s. 18–19.

⁵⁸ Se exempelvis Riksrevisionen, *Utgiftstaket – olika roll i olika tider*, 2020.

Takbegränsade utgifter och skattekvot

De budgetpolitiska målen ska tillsammans bidra till stabila offentliga finanser. Överskotts målet, det kommunala balanskravet och utgiftstaket sätter var för sig restriktioner på den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Hur målen samverkar kan vara svårt att se, bland annat beroende på att de använder olika statistiska källor med olika redovisningsprinciper.

Överskotts målet avser det finansiella sparandet som återfinns i nationalräkenskaperna, och avser hela den offentliga sektorn, balanskravet avser resultatet enligt kommunernas årsredovisning och utgiftstaket avser statens och ålderspensionssystemets utgifter, exklusive ränteutgifter, enligt statens budget.⁵⁹ Balanskravet och utgiftstaket gäller dessutom årligen medan överskotts målet avser genomsnittet över en längre period utan tydlig gräns.

Lite förenklat kan sambandet mellan de tre målvariablerna illustreras genom följande ekvation:⁶⁰

Finansiellt sparande, offentlig sektor = Skattekvot × BNP – Takbegränsade utgifter + Kommunernas resultat – Kommunal skatter + Räntenetto + Restpost

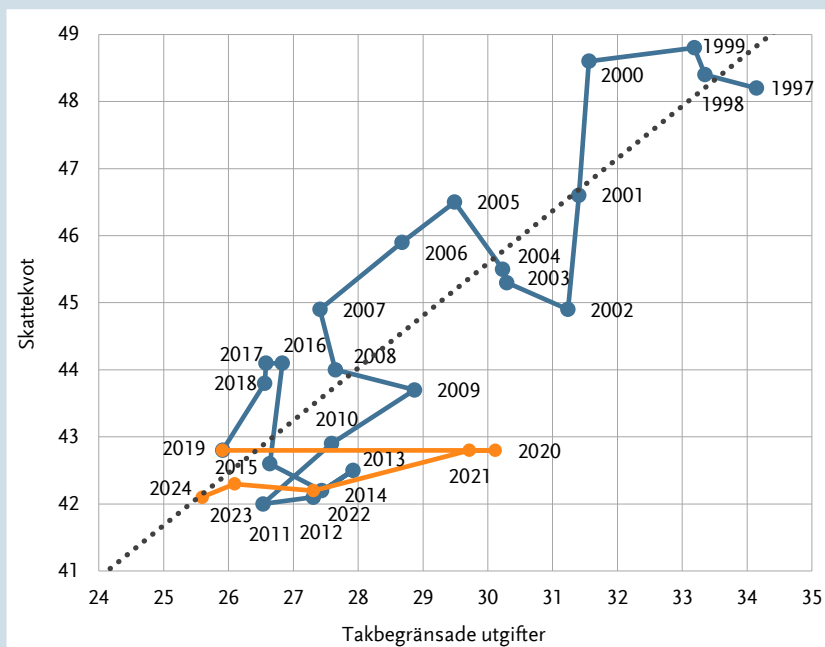
Utgiftstaket är normalt sett givet inför ett budgetår. Det sätter en begränsning på de takbegränsade utgifterna vilket sätter en nedre gräns för det finansiella sparandet, allt annat lika. Om denna begränsning leder till ett finansiellt sparande i linje med överskotts målet är dock inte säkert. Ekvationen visar att skattekvoten är avgörande för om överskotts målet nås, för en viss nivå på de takbegränsade utgifterna, om kommunsektorns finanser är i balans, och räntorna kända.

Av ekvationen framgår att skatteintäkter och takbegränsade utgifter behöver följas åt över tiden för att nå ett finansiellt sparande i nivå med överskotts målet, givet kommunal balans och räntenetto. Figur 2 visar att det finns ett positivt samband mellan de takbegränsade utgifterna och skattekvoten under perioden 1997–2019, även om det inte gäller för varje år, vilket inte ska förväntas.⁶¹ Figuren visar också att utgiftsökningarna 2020 och 2021 avviker markant från mönstret för tidigare år.

⁵⁹ Den stora skillnaden mellan bokföringsmässigt resultat och finansiellt sparande är hur utgifterna för investeringar redovisas. Kostnaden för förslitet kapitel, det vill säga avskrivningarna, tas upp i resultaträkningen. I det finansiella sparandet räknas anskaffningskostnaden för investeringarna direkt det år då investeringen görs.

⁶⁰ Se Riksrevisionen, *Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning, 2007*. Skattekvoten är lika med hela den offentliga sektorns intäkter från skatter och sociala avgifter, i procent av BNP. Kommunal skatterna ingår också i kommunernas resultat, och för att inte dubbelräkna behöver därför kommunal skatterna ingå med ett minustecken i ekvationen.

⁶¹ Förutom att det finansiella sparandet avviker från målet enskilda år kan skillnaden mellan statsbudgetens och nationalräkenskapernas redovisning av utgifterna skilja sig åt ganska mycket, och variera mellan åren på ett ganska svårbegripligt sätt. Det kan sägas vara en del av restposten i ekvationen.

Figur 2 Skattekvot och takbegränsade utgifter 1997–2024, procent av BNP

Anm.: Utfall till och med 2020. Streckad linje visar ett skattat linjärt samband för 1997–2019.

Källor: Ekonomistyrningsverket, SCB, budgetpropositionen för 2022 och egna beräkningar.

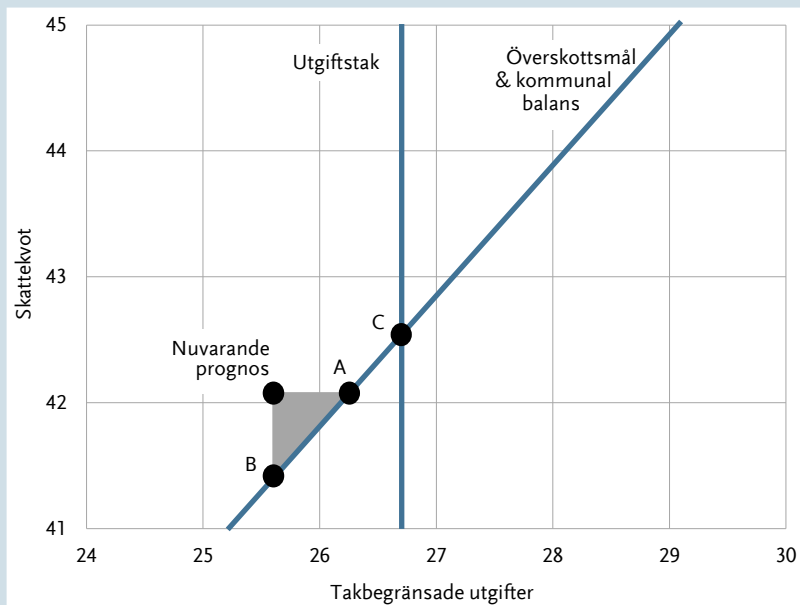
För det sista året i de ekonomiska propositionerna gäller dock normalt följande:

- Konjunkturen är ofta i eller nära balans, och BNP-gapet är noll eller nära noll.
- Den genomsnittliga kommunalskattesatsen är på dagens nivå.
- Det kommunala balanskravet är uppfyllt.
- Ålderspensionssystemets utgifter och avgiftsinkomster är förutbestämda.

Att konjunkturen är nära balans innebär att det strukturella sparandet är ungefär lika med det finansiella sparandet. Beräkningsförutsättningarna innebär också att det finansiella sparandet i kommunsektorn och ålderspensionssystemet i stora drag är givet, i förhållande till BNP (betingat på den makroekonomiska utvecklingen).

Tillsammans innebär det att det strukturella sparandet i stor utsträckning kommer att bestämmas av det finansiella sparandet i staten. Om överskottsmålet ska nås innebär det att differensen mellan statens inkomster och utgifter är given. Det medför att differensen mellan skatteintäkterna och de takbegränsade utgifterna är konstant om övriga inkomster och ränteutgifter är konstanta. I figur 3 illustreras detta genom den 45-gradiga linjen, som sammanbinder punkter där differensen mellan skattekvoten och de takbegränsade utgifterna leder till att det strukturella sparandet 2024 ($T + 3$) är lika med överskottsmålets nivå på en tredjedels procent av BNP.

Figur 3 Skattekvot och takbegränsade utgifter 2024, procent av BNP



Anm.: Förutsätter att den genomsnittliga kommunalskattesatsen och kommunernas skatteunderlag samt ålderspensionssystemets inkomster och utgifter utvecklas så som i nuvarande prognos.

Källor: Budgetpropositionen för 2022 och egna beräkningar.

Utgiftstaket 2024 är 1 595 miljarder kronor, vilket motsvarar 26,7 procent av BNP 2024. Det visas som en vertikal linje i figuren. De takbegränsade utgifterna motsvarar 25,6 procent av BNP, enligt regeringens bedömning.⁶²

Det strukturella sparandet bedöms uppgå till 1,0 procent 2024, beräknat på nuvarande regler och de förslag som aviserats i budgetpropositionen. Det ger en marginal på knappt 0,7 procentenheter till överskottsmålet. Det innebär att statens utgifter i princip kan öka med motsvarande 0,7 procent av BNP (punkt A), eller att skattekvoten kan sänkas med 0,7 procentenheter (punkt B), eller med en kombination av utgiftsökningar och skattesänkningar (skuggat område i figuren).

Om hela budgeteringsmarginalen 2024 används, så att utgifterna ökar till utgiftstakets nivå, kommer dock överskottsmålet inte nås utan att skatterna höjs. Det krävs i så fall en höjning av skattekvoten med 0,4 procentenheter (punkt C).

Det är dock inte förenligt med praxis att teckna in hela budgeteringsmarginalen i förväg. Det ska vara en säkerhetsmarginal på 3 procent av de takbegränsade utgifterna för 2024, se faktarutan "Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek" i kapitel 3. Det motsvarar drygt 0,7 procent av BNP.

⁶² Prop. 2021/22:1, tabell 4.4.

5 Balanskravet

Enligt Riksrevisionen redovisar regeringen sin uppföljning av kommunernas och regionernas balanskrav på ett transparent sätt. Kommunsektorn som helhet klarade balanskravet 2020, och förhållandevis få kommuner och inga regioner redovisade negativa balanskravsresultat. Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att klara balanskravet även 2021–2024. Vi konstaterar att det dock är otydligt om bedömningen baseras på tillgänglig information eller utgör ett antagande.

5.1 Transparent redovisning av uppföljningen av balanskravet

Det kommunala balanskravet är tänkt att stödja överskotts målet på så sätt att välskötta finanser i kommuner och regioner bidrar till att överskotts målet nås. I ramverksskrivelsen framhåller regeringen att den därför noga följer den kommunalekonomiska utvecklingen och redovisar denna i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen.

I 2021 års ekonomiska vårproposition fanns ännu inga tillgängliga uppgifter för kommunsektorns resultat 2020. Vår bedömning baseras därför enbart på regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2022.

Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet uppfyllde balanskravet med god marginal 2020. Balanskravsresultatet uppgick för kommunsektorn som helhet till 38 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för drygt 26 miljarder kronor.

Kommuner och regioner får reservera överskott till en resultatutjämningsreserv som kan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Enligt regeringen uppgick resultatutjämningsreserverna 2020 till 31 miljarder kronor. Det är en ökning med drygt 12 miljarder kronor från 2019. Två tredjedelar av kommunerna och hälften av regionerna har avsatt medel till en resultatutjämningsreserv.

Enligt regeringen redovisade 11 kommuner och ingen region ett negativt balanskravsresultat för 2020. Det är förhållandevis få jämfört med tidigare år. Ett negativt balanskravsresultat ska som huvudregel regleras under de tre närmast följande åren.⁶³ Om det finns synnerliga skäl får fullmäktige dock besluta att en reglering inte ska göras.⁶⁴ Av de 11 kommuner som 2020 redovisade ett negativt balanskravsresultat var det, enligt regeringen, 4 kommuner som anförde synnerliga skäl för att inte behöva återställa hela eller delar av det negativa

⁶³ 11 kap. 12 § kommunallagen (2017:725).

⁶⁴ 11 kap. 13 § kommunallagen (2017:725).

resultatet. Det var dessutom en region som anförde synnerliga skäl för att inte behöva återställa hela eller delar av tidigare års negativa resultat.⁶⁵ Vidare var det, enligt regeringen, 20 kommuner och två regioner som vid utgången av 2020 hade ett negativt resultat kvar att återställa.

Riksrevisionens bedömning av transparensen i redovisningen avser regeringens uppföljning av balanskravets efterlevnad på aggregerad nivå. Vi bedömer att denna redovisning är transparent.

5.2 Oklart vad som ligger till grund för regeringens prognos för balanskravsresultatet

Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att redovisa ett positivt balanskravsresultat under prognosperioden 2021–2024. Detta framgår av propositionens avsnitt om uppföljningen av det kommunala balanskravet.⁶⁶

I avsnittet om kommunsektorns finanser framgår att prognosen för kommunsektorns finanser baseras på en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. På några års sikt antas i normalfallet att kommunsektorn som helhet även redovisar ett resultat som bedöms vara i linje med en god ekonomisk hushållning. Det innebär, enligt regeringen, i regel ett högre resultat än vad som följer av balanskravet.⁶⁷

Enligt vår bedömning finns det en viss diskrepans mellan de två avsnitten i hur regeringen förklarar sin bedömning av att balanskravet klaras 2021–2024. Det ena avsnittet ger intrycket av att den information som regeringen har tillgång till är viktig för bedömningen. Det andra avsnittet ger däremot intrycket av att bedömningen snarare är ett antagande som regeringen gör. Regeringens redovisning är enligt Riksrevisionen därmed inte konsekvent, vilket en transparent redovisning bör vara.

Den otydlighet som finns i regeringens redovisning av bedömningen av balanskravet 2021–2024 påverkar dock inte vår bedömning av om redovisningen av uppföljningen av balanskravet är transparent. Enligt vår bedömningsgrund avser kravet på transparent redovisning enbart den bakåtblickande uppföljningen av balanskravet.

⁶⁵ Detta har förtydligats av Finansdepartementet, se e-post från företrädare för Finansdepartementet 2021-10-13.

⁶⁶ Prop. 2021/22:1, avsnitt 4.3.

⁶⁷ Prop. 2021/22:1, avsnitt 8.5.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2021. Den övergripande slutsatsen är att den föreslagna finanspolitiken i stora delar varit utformad och redovisad i enlighet med de regler och den praxis som ingår i ramverket.

I höstens budgetproposition för 2022 redovisade regeringen för första gången en plan för en återgång till överskottsmålet, som budgetlagen kräver när det finns en tydlig avvikelse från målet. Riksrevisionen bedömer dock att budgetlagens krav på en plan även borde tillgodosetts i 2021 års ekonomiska vårproposition.

Riksrevisionen bedömer också att det finns vissa delar av de ekonomiska propositionerna där redovisningen kan utvecklas och bli mer transparent. Det framgår inte tydligt i budgetpropositionen för 2022 att det råder ett obefintligt utrymme under utgiftstaket för ytterligare utgiftsökningar, vilket är en särskild brist givet det budgetarbete som tar vid i riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen.

6.1 Slutsatser

6.1.1 En informativ plan för återgången till överskottsmålet saknas

Det strukturella sparandet 2021 är tydligt under överskottsmålets nivå på en tredjedels procent av BNP, enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2022. Budgetlagen kräver att regeringen då presenterar en plan för återgång till målet. Regeringen har presenterat en sådan plan för återgången till överskottsmålet i budgetpropositionen för 2022. Riksrevisionen bedömer att planen uppfyller kraven som finns i det finanspolitiska ramverket. Det är viktigt att en plan presenteras så att regeringens intention om att nå överskottsmålet tydliggörs. Riksrevisionens bedömning är därför att det borde funnits med en sådan plan redan i 2021 års ekonomiska vårproposition.

Riksrevisionen bedömer att en mer utvecklad plan av återgången än den som regeringen redovisade vore önskvärd. I ramverksskrivelsen finns i dag ingen precisering av vad en plan ska innehålla, annat än att den ska vara tidsatt och normalt inledas under budgetåret. Omfattningen av den plan som regeringen nu presenterar för återgång efter en omfattande krissituation kan därför komma att bli praxis för framtiden.

Planen är översiktlig och ger enligt Riksrevisionen inte någon större vägledning om hur överskottsmålet ska nås. En strukturerad redovisning av vilka åtgärder som är permanenta och vilka som är tillfälliga saknas i budgetpropositionen, och det skulle också behövas en översiktlig bild av de krisåtgärder som fasas ut 2021

och 2022. Denna information är nödvändig för att en utomstående bedömare ska kunna ta ställning till hur regeringens politik påverkar det strukturella sparandet på kort och på medellång sikt. Det skulle också ge en tydligare bild av hur planen för att återgå till överskottsmålet faktiskt ser ut.

Det faktum att utgiftstaket för 2023 är satt på ungefär samma andel av BNP som före pandemin är en annan faktor som skulle kunna ha bidragit till att ge planen ett mer informativt innehåll.

6.1.2 Finanspolitikens inriktning strider inte mot ramverkets handlingsregler

I budgetpropositionen för 2022 stärks det strukturella sparandet i måttlig takt mellan 2021 och 2022, och regeringen bedömer att resursutnyttjandet är normalt 2022. Det innebär att finanspolitiken följer det finanspolitiska ramverkets handlingsregler i de fall när det strukturella sparandet är under målet. Det är samtidigt i strid med principen att ett åtagande normalt bör utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans, enligt ramverket, vilket skulle kräva en snabbare återgång än vad handlingsreglerna säger. Det finns således en potentiell konflikt mellan ramverkets regler.

Det borde ha framgått tydligare i budgetpropositionen att det förstärkta sparandet framför allt beror på att krisåtgärder fasas ut. De föreslagna åtgärderna på 74 miljarder kronor verkar sammantaget i motsatt riktning och minskar det strukturella sparandet. Riksrevisionen konstaterar att det hade varit möjligt för regeringen att nå överskottsmålet redan 2022, men regeringen har valt att prioritera andra politiska mål.

6.1.3 Prognosjämförelserna är onödigt förenklade

Prognosjämförelser är viktiga för att utvärdera regeringens bedömningar. Riksrevisionen bedömer att redovisningen av prognosjämförelserna saknar tillräcklig analys och att förklaringarna är allmänt hållna och inte förklarar avvikelser enstaka år.

Jämförelser mellan prognoser för strukturellt sparande som regeringen och de svenska expertmyndigheterna tagit fram är viktiga, särskilt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens prognoser. Granskningen visar att mer innehållsrika prognosjämförelser skulle kunna göras förhållandevis enkelt, då samma metod för att beräkna strukturellt sparande används av regeringen, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.

6.1.4 Regeringen borde varit tydligare med att utgiftstaket 2023 inte medger ytterligare utgifter

Det framgår inte tydligt i budgetpropositionen för 2022 att det råder ett obefintligt utrymme för varaktiga utgiftsökningar redan 2022, om de inte motsvaras av minskningar av andra utgifter. Enligt Riksrevisionen är denna brist på transparens särskilt problematisk med hänsyn till det rådande läget i riksdagen, där det inte kan uteslutas att den parlamentariska situationen kan medföra förändringar i förhållande till regeringens förslag till budget för 2022.

Utgiftstaket 2022 är satt så högt att det inte har varit styrande för regeringens förslag. Regeringens motivering när utgiftstaket höjdes under pandemin var att ett stort manöverutrymme behövdes ifall behovet av krisåtgärder blev större. När så inte blev fallet saknas i praktiken den begränsning för reformer på utgiftssidan som ett utgiftstak normalt bör ha. Det finns därmed enligt Riksrevisionen en risk för att prioriteringar bland utgifterna inte varit lika effektiv som med ett lägre utgiftstak.

För reformer som höjer utgifterna mer permanent är det utgiftstaket för 2023 som utgör den hårda restriktionen. Regeringen har använt hela det utrymme som finns tillgängligt för varaktiga utgiftsökningar. Budgeteringsmarginalen är 2,0 procent av de takbegränsade utgifterna för 2023, vilket också är marginalens minsta storlek enligt det finanspolitiska ramverket. Återstoden av marginalen behövs för att hårbärgera osäkerhet på två års sikt, enligt de riktlinjer som finns i ramverket.

I nästa års budgetproposition finns det bara ett mindre utrymme för ytterligare reformer under 2023, som uppkommer i och med att kravet på budgeteringsmarginalens minsta storlek minskar med cirka 7,5 miljarder kronor. Större ökning av utgifterna måste då följas av lika stora minskningar av andra utgifter.

6.1.5 Det saknas inriktning för skattepolitiken

Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 presenterat ett förslag till utgiftstak för 2024. Riksrevisionen konstaterar att det saknas en redogörelse från regeringen om vad som varit styrande för valet av utgiftstakets nivå.

Riksrevisionen har tidigare, i olika granskningar, påtalat behovet av att regeringen redovisar sin syn på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatteuttaget på längre sikt i de ekonomiska propositionerna. När nya utgiftstak föreslås bör synen på skatteuttaget åtfölja sådana förslag, i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen konstaterar att en sådan redovisning saknas också denna gång.

6.1.6 Transparent redovisning av skuldankare och balanskrav

Regeringens uppföljning av skuldankaret i 2021 års ekonomiska vårproposition är kortfattad men tillräckligt transparent. Enligt Riksrevisionen kunde dock regeringen varit tydligare med att toleransintervallets övre gräns skulle ha överträtts om inte Riksbanken valt att egenfinansiera valutareserven.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens uppföljning av kommunernas och regionernas balanskrav redovisas på ett transparent sätt. Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att klara balanskravet även 2021–2024. Det är dock otydligt om bedömningen baseras på tillgänglig information eller utgör ett antagande.

6.2 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i de ekonomiska propositionerna:

- tydliggöra utrymmet för utgiftsökningar under kommande år
- presentera en plan för återgång till överskottsmålet även i de ekonomiska vårpropositionerna om det finns en tydlig avvikelse från målet
- förtydliga redovisningen av budgeteffekter för föreslagna och aviserade åtgärder så att omfattningen av tillfälliga kontra permanenta åtgärder framgår
- utveckla prognosjämförelserna så att de blir mer informativa.

Referenslista

Utredningar och rapporter

Ds 2010:4, *Utvärdering av överskottsmålet*.

Ekonomistyrningsverket, *Prognos. Statens budget och de offentliga finanserna, september 2021*, ESV 2021:34, 2021.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2020, 2020.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2021, 2021.

Konjunkturinstitutet, *A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden*, Working paper 90, Konjunkturinstitutet, 2004.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget juni 2021*, 2021.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget september 2021*, 2021.

Mattson, I. och Håkansson, M., *Vägen mot en starkare uppföljning av överskottsmålet*, Underlagsrapport till Kommittén om översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (Fi 2015:06), 2016.

Regeringskansliet, *Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor, april 2019*, Finansdepartementet, Fi2019/01486/E2.

Riksrevisionen, *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning*, RiR 2007:22, 2007.

Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, RiR 2019:38, 2019.

Riksrevisionen, *Utgiftstaket – olika roll i olika tider*, RiR 2020:28, 2020.

Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*, RiR 2020:29, 2020.

SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmålet*.

Riksdagstryck

Bet. 2017/18:FiU1, *Statens budget 2018 Rambeslutet*, rskr. 2017/18:54.

Prop. 2013/14:173, *En utvecklad budgetprocess*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.

Prop. 2020/21:100, *2021 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2020/21 FiU20, rskr. 2020/21:384.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, bet. 2021/22 FiU1, rskr. 2021/22:46.

Skr. 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken*, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334.

Skr. 2019/20:153, *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2019*, bet. 2019/20:FiU44, rskr. 2019/20:343.

Skr. 2020/21:101, *Årsredovisning för staten 2020*, bet. 2020/21:FiU30, rskr. 2020/21:387.

Skr. 2020/21:145, *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2020*, bet. 2020/21:FiU20, rskr. 2020/21:384.

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Kommunallag (2017:725).

Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

Regeringsform.

Riksdagsordning.

Webbsidor

Regeringskansliet, "Finansdepartementets prognoser för den ekonomiska utvecklingen", <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/prognoser/>, Excelfil: Nyckeltal prognos 23 juni 2021, hämtad 2021-10-27.

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2021. Att regeringen följer det finanspolitiska ramverket är en förutsättning för en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik.

Den övergripande slutsatsen är att den föreslagna finanspolitiken i stora delar har varit utformad och redovisad i enlighet med de regler och den praxis som ingår i ramverket. Regeringen har dock inte varit tydliga med att budgetpropositionen för 2022 inte medger några öknings av statens utgifter 2022, om det även leder till ökade utgifter följande år. Budgetpropositionen lämnar inte något utrymme för ytterligare utgiftsökningar under utgiftstaket 2023, vilket borde framgått tydligare.

Det saknades även en plan för återgång till överskotts målet i 2021 års ekonomiska vårproposition, vilket är i strid med budgetlagen. En sådan plan gavs först i budgetpropositionen för 2022, den hade dock kunnat varit mer utvecklad.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i de ekonomiska propositionerna:

- tydliggöra utrymmet för utgiftsökningar under kommande år
- presentera en plan för återgång till överskotts målet även i de ekonomiska vårpropositionerna om det finns en tydlig avvikelse från målet
- förtydliga redovisningen av budgeteffekter för föreslagna och aviserade åtgärder så att omfattningen av tillfälliga kontra permanenta åtgärder framgår
- utveckla prognosjämförelserna så att de blir mer informativa.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-615-9

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE