

En granskningsrapport från Riksrevisionen

Det finanspolitiska ramverket

– regeringens tillämpning 2022

RiR 2023:3



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2023:3

ISBN 978-91-7086-654-8

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: fotoVoyager

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2023

■
Beslutad: 2023-02-21
Diarienummer: 3.1.1-2022-1041
RiR 2023:3

Till: Riksdagen

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

Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022

Riksrevisionen har granskat om regeringen utformat och redovisat finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2022 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 Helena Knutsson har varit föredragande. Enhetschef Håkan Jönsson, revisionsdirektörerna Jörgen Appelgren, Anna Brink, Tomas Forsfält och Krister Jensevik har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Helena Knutsson

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	13
2 Överskottsmålet	14
2.1 En budget med blandad reformagenda och med reformer främst på budgetens utgiftssida	14
2.2 Strukturellt sparande över överskottsmålets nivå	14
2.3 Med den tidigare metoden skulle överskottsmålets nivå överskridits med stor marginal	16
2.4 Det är inte tydligt vad som skiljer regeringens och expertmyndigheternas prognoser åt	20
3 Finanspolitikens inriktning	22
3.1 Finanspolitikens inriktning är inte i strid med ramverket	22
3.2 Finanspolitikens inriktning är otydligt redovisad	24
4 Skuldankaret	26
4.1 Skuldkvoten riskerar att hamna under toleransintervallet 2023	26
4.2 Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men tillräckligt transparent	27
5 Utgiftstaket	28
5.1 Det höga utgiftstaket 2022 har inte varit styrande	28
5.2 Uppjusterade utgiftstak	29
5.3 Oklart vad som är styrande för valet av nivå på utgiftstaket	31
5.4 Regeringen fortsatt otydlig om synen på skatteuttaget	32
6 Balanskravet	34
6.1 Redovisningen av uppföljningen av balanskravet 2021 är transparent	34
6.2 Otydligt vad som ligger till grund för regeringens prognos för balanskravsresultatet	35

7	Slutsatser och rekommendationer	36
7.1	Ändrad beräkningsmetod har stor påverkan på tolkningen av finanspolitiken men det framgår inte	36
7.2	Metodförändringen utgör ett avsteg från vedertagen metod	37
7.3	Det finns behov av ett mer utvecklat ramverk när det gäller samspillet mellan finanspolitik och penningpolitik	38
7.4	Redovisningen av finanspolitikens inriktning är otydlig	39
7.5	Höjningen av utgiftstaket strider inte mot ramverket	39
7.6	Redovisningen av skuldankaret och balanskravet är i huvudsak transparent	40
	Referenslista	41
	Ordlista	41
	Bilaga 1 Strukturellt sparande beräknat med ny och tidigare metod	45

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2022. Riksrevisionens bedömning är att den föreslagna finanspolitiken inte är redovisad i enlighet med ramverket. Regeringens redovisning brister i flera avseenden och är inte transparent. Riksrevisionen bedömer att det är särskilt allvarligt att regeringen har ändrat metoden för att beräkna det strukturella sparandet (indikatorn för att följa upp överskottsmålet) på ett väsentligt sätt utan att förändringen eller dess konsekvenser framgår. Att regeringen följer det finanspolitiska ramverket är en förutsättning för en långsiktig hållbar och transparent finanspolitik.

Ändrad beräkningsmetod har stor påverkan på tolkningen av finanspolitiken men det framgår inte

Det strukturella sparandet är högre än överskottsmålets nivå i budgetpropositionen för 2023, men avvikelsen är inte så stor att den kan betraktas som en tydlig avvikelse från målet. Det framgår emellertid inte av redovisningen att regeringen har ändrat beräkningsmetod vilket har fått stor effekt på det strukturella sparandet och därmed också budgetutrymmet. Metodförändringen påverkar också tolkningen av finanspolitikens inriktning. Det kan ha betydelse i nuläget, inte minst för samspelet mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Om det strukturella sparandet hade beräknats med den tidigare metoden hade det i budgetpropositionen för 2023 funnits en tydlig avvikelse från överskottsmålet, finanspolitiken hade tolkats som mer åtstramande och budgetutrymmet 2023 hade varit betydligt större. Även om metodförändringen inte per automatik innebär att regeringen borde föreslagit en annan utformning av finanspolitiken, hade de finanspolitiska övervägandena skett i ett annat ljus. Det hade inneburit att utrymmet för en mer expansiv finanspolitik hade varit tydligare, oaktat hänsynen till penningpolitiken.

Regeringens ändrade beräkningsmetod är ett avsteg från ramverkets krav på vedertagen metod

Enligt det finanspolitiska ramverket ska strukturellt sparande beräknas enligt vedertagen metod. Riksrevisionen bedömer att regeringens metodförändring är ett avsteg från den vedertagna metoden. Regeringens expertmyndigheter har inte gjort motsvarande metodförändring, vilket innebär att regeringens och expertmyndigheternas metod för att beräkna strukturellt sparande nu skiljer sig åt på ett väsentligt sätt. Det framgår inte heller i regeringens prognosjämförelse att det finns större skillnader mellan olika prognosmakares bedömningar av det

strukturella sparandet, vilket bland annat beror på att regeringen har förändrat beräkningsmetoden. Prognosjämförelser är viktiga, särskilt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens prognoser. När beräkningsmetoderna skiljer sig åt är det ännu viktigare att regeringen redovisar prognoskillnaderna på ett tydligt sätt.

En neutral finanspolitisk inriktning är inte i strid med ramverket men regeringens redovisning är otydlig

Regeringen föreslår en neutral finanspolitik trots att konjunkturläget är svagt. Regeringen motiverar sin finanspolitiska inriktning med att den tar hänsyn till penningpolitiken. Även om Riksrevisionen bedömer att det är oklart vad regeringen baserar sin bedömning att finanspolitiken är neutral på och att redovisningen i delar är missvisande, bedömer vi att det inte strider mot ramverket att i detta läge med hög inflation ta hänsyn till penningpolitiken. Den sparsamma beskrivningen av samspelet mellan finanspolitik och penningpolitik i ramverket gör det emellertid svårt att bedöma lämpligheten i den finanspolitiska inriktningen.

Höjningen av utgiftstaket strider inte mot ramverket

I samband med regeringsskiftet 2022 har utgiftstaket höjts väsentligt för 2023–2025. Regeringen motiverar höjningen med att det möjliggör prioriterade reformer och säkerställer tillräckligt stora marginaler för ovanligt stora finanspolitiska risker. Riksrevisionen bedömer att höjningen inte strider mot det finanspolitiska ramverket. Men om det visar sig att behovet av marginaler blir mindre än befarat finns det en risk för att prioriteringen mellan utgifter inte blir lika effektiv som den skulle ha blivit om utgiftstaket tydligare utgjort en begränsning för de statliga utgifterna.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- ta initiativ för att säkerställa att det åter etableras en vedertagen metod för regeringen, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet att beräkna det strukturella sparandet
- öka transparensen om inriktningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna så att det tydligt framgår vad bedömningen baseras på
- förbättra prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna
- överväga att sänka utgiftstaket om behovet av marginaler till följd av de finanspolitiska riskerna blir mindre än befarat
- utveckla handlingsreglerna för hur finanspolitiken ska samspela med penningpolitiken i samband med nästa översyn av överskottsmålet.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Det finanspolitiska ramverket syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik. En ohållbar budgetpolitik som leder till hög skuldsättning och stigande ränteutgifter riskerar att tränga undan angelägna åtgärder och omfördela välfärd på ett oönskat sätt. En hög skuldnivå kan också begränsa statens möjligheter att stabilisera och hantera negativa störningar i ekonomin.

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 det finanspolitiska ramverket.

Förutsättningarna för finanspolitiken ändrades drastiskt under 2022. De senaste åren har hanteringen av pandemin och dess effekter stått i centrum för finanspolitiken. Allteftersom samhället öppnade upp steg aktiviteten i ekonomin. I februari 2022 invaderade Ryssland Ukraina. Finanspolitiken har nu att verka i en ekonomisk miljö där inflationen stigit kraftigt och räntorna höjts och väntas höjas ytterligare framöver. Under hösten 2022 var de flesta bedömare överens om att svensk ekonomi är på väg in i en lågkonjunktur.¹

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

¹ Se exempelvis Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget september 2022*, 2022.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om regeringen utformat och redovisat finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2022 i enlighet med det finanspolitiska ramverket.

Vi har granskat regeringens hantering av

- överskottsmålet
- finanspolitikens inriktning
- skuldankaret
- utgiftstaket
- kommunsektorns balanskrav.

Granskningen omfattar 2022 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2023.² Granskningen avgränsas till de delar av de ekonomiska propositionerna där regeringen följer upp de budgetpolitiska målen och beskriver finanspolitikens föreslagna inriktning.

1.3 Bedömningsgrunder

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.³

Nedan sammanfattas de konkreta bedömningsgrunder som vi använt i granskningen.

² Prop. 2022/23:1 och prop. 2021/22:100.

³ Skr. 2017/18: 207, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334.

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.⁴ 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.

Vi bedömer att regeringens redovisning är transparent om den är 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 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁵ Nivån på överskottsmålet gäller tills vidare men ska ses över vart åttonde år.⁶

En jämförelse av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn med överskottsmålet används för att i ett framåtblickande perspektiv bedöma budgetutrymmet, eller behovet av budgetförstärkande åtgärder. Eftersom konjunkturläget påverkar det finansiella sparandet görs jämförelsen utifrån en uppskattning av det strukturella sparandet.⁷ Enligt ramverksskrivelsen är det strukturella sparandet, trots osäkerheten i bedömningen, beräknat enligt vedertagna metoder bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet.⁸

Det föreligger en avvikelse från överskottsmålet om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån för det innevarande eller det närmast följande året.⁹ Ramverket för finanspolitiken definierar inte hur stor avvikelsen ska vara för att den ska betraktas som tydlig. För att avvikelsen ska anses vara tydlig utgår Riksrevisionen från att det strukturella sparandet behöver avvika från målnivån med minst 0,5 procent av potentiell BNP. Det är i linje med vad som framfördes i

⁴ Skr. 2017/18: 207, s. 24.

⁵ Bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

⁶ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

⁷ Skr. 2017/18:207, s. 3.

⁸ Skr. 2017/18: 207, s. 13–14.

⁹ Skr. 2017/18: 207, s. 14.

samband med den senaste översynen av överskottsmålet samt Riksrevisionens tidigare granskningar.¹⁰

Om det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet är regeringen enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske.¹¹

Ramverksskrivelsen betonar vikten av att ta konjunkturell hänsyn när en avvikelse ska korrigeras för att minimera risken att politiken förstärker konjunktursvängningarna, så kallad procyklisk finanspolitik. Det behöver då säkerställas att effekterna på efterfrågan inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem. Hur stora åtgärder som kan komma i fråga beror på den aktuella ekonomiska situationen, hur mycket det offentliga sparandet bedöms överstiga överskottsmålet, hur reformerna bedöms påverka efterfrågan och hur tidsprofilen för effekterna ser ut.¹²

Vår bedömning av regeringens hantering av överskottsmålet och finanspolitikens inriktning utgår från ramverket enligt ovan och vår precisering av vad som är att betrakta som en tydlig avvikelse från överskottsmålet. Eftersom variabeln som används för uppföljning beror av hur konjunkturläget bedöms konstaterar vi också att prognosjämförelser med andra bedömare är av stor vikt.¹³ Regeringen ska därför också se till att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande tydligt framgår och att större skillnader förklaras.¹⁴ Vår bedömning utgår även från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se avsnitt 1.3.1).

1.3.3 Skuldankaret

Skuldankaret är ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt. Riksdagen har fastställt nivån på skuldankaret till 35 procent av BNP.¹⁵ Skuldankaret är inte ett operativt mål, och en avvikelse från skuldankaret föranleder därför inte någon omläggning av finanspolitiken på kort sikt. Skuldens nivå spelar dock en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå och behöver därmed beaktas i de översyner av överskottsmålet som ska ske vart åttonde år.¹⁶

¹⁰ Se SOU 2016:67, s. 255. Se även Ds 2010:4, s. 216–217.

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

¹² Skr. 2017/18:207, s. 15.

¹³ Se exempelvis Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, 2019.

¹⁴ Med expertmyndigheter menar vi Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet.

¹⁵ Bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

¹⁶ Skr. 2017/18:207, s. 16–17.

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 skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den.¹⁷

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

1.3.4 Utgiftstaket

Utgiftstaket 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 ålderspensionssystemet. Regeringen ska enligt budgetlagen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till, eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder, om det finns risk för att det fastställda utgiftstaket överskrids.¹⁸

Nivån på utgiftstaket ska främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet 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 överensstämja med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara. Ett viktigt syfte med utgiftstaket är därför att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, det vill säga att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar finanspolitik.¹⁹

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.²⁰

¹⁷ Skr. 2017/18:207, s. 17.

¹⁸ 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

¹⁹ Skr. 2017/18:207, s. 18–19.

²⁰ Prop. 2013/14:173, s. 21.

Enligt ramverksskrivelsen är det praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nivå på utgiftstaket för ett nytt år 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.²¹

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.²² 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.²³

Vår bedömning av regeringens hantering av utgiftstaket utgår från ramverket enligt ovan, och från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se avsnitt 1.3.1).

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.²⁴ 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.²⁵

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.

²¹ Skr. 2017/18:207, s. 19.

²² Skr. 2017/18:207, s. 18.

²³ Skr. 2017/18:207, s. 18.

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

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

Anledningen är att redovisningen av finanspolitiken ska kunna anses vara transparent och heltäckande och möjlig att följa upp.

I granskningen behandlar vi 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 2022 i syfte att undersöka om krav och praxis, såsom det beskrivs i skrivelsen om det finanspoliska ramverket, uppfylls. Förutom att granska de ekonomiska propositionerna och underlag till dessa har vi ställt skriftliga och muntliga frågor till tjänstemän vid Finansdepartementet.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Helena Knutsson (projektledare), Jörgen Appelgren, Anna Brink, Tomas Forsfält, Krister Jensevik och Håkan Jönsson. Klara Hvarfner (praktikant) har också bidragit i arbetet.

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 granskningsrapport.

2 Överskottsmålet

I kapitlet redovisas våra iakttagelser av regeringens hantering av överskottsmålet. Riksrevisionens bedömning är att regeringens redovisning brister. Det framgår till exempel inte att regeringen har genomfört en metodförändring som på ett väsentligt sätt påverkar det strukturella sparandet (indikatorn för att följa upp överskottsmålet). Regeringen förklarar inte heller de stora skillnader som finns mellan regeringens och expertmyndigheternas prognoser för det strukturella sparandet.

2.1 En budget med blandad reformagenda och med reformer främst på budgetens utgiftssida

Under 2020–2022 var finanspolitiken i första hand inriktad mot att hantera pandemins negativa effekter på folkhälsa och ekonomi. I hög utsträckning var detta budgetbelastningar av tillfällig karaktär.

I budgetpropositionen för 2023 föreslår regeringen reformer om sammanlagt 42 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,7 procent av BNP. Främst handlar det om reformer på utgiftssidan av statens budget. Osäkerheten om såväl den ekonomiska utvecklingen som behovet av ytterligare ekonomisk stimulans betonas tydligt av regeringen.

Det är en blandad karaktär på de åtgärder som regeringen föreslår i budgeten och bland de större reformerna märks bland annat mer resurser till försvaret, lägre skatt på drivmedel och högre statsbidrag till kommunsektorn. Trots att propositionen innehåller reformer som försvagar det strukturella sparandet medför utfasningen av tillfälliga åtgärder att det strukturella sparandet stärks 2023.

2.2 Strukturellt sparande över överskottsmålets nivå

I budgetpropositionen för 2023 överstiger det strukturella sparandet överskottsmålets nivå, men inte med så mycket att det är en tydlig avvikelse. Något behov av att presentera en plan för återgång till målet finns därmed inte. Regeringen borde däremot ha presenterat en sådan plan i 2022 års ekonomiska vårproposition eftersom det då fanns en tydlig avvikelse från målnivån.

2.2.1 Det strukturella sparandet över målet i budgetpropositionen

Regeringen följer upp överskottsmålet i de ekonomiska propositionerna.

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Det betyder att 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.

I budgetpropositionen för 2023 bedömer regeringen att det strukturella sparandet 2022 och 2023 uppgår till 0,4 respektive 0,7 procent av potentiell BNP, se tabell 1.

Det är högre än överskottsmålets nivå och 2023 är avvikelsen nästan så stor att den kan kategoriseras som en tydlig avvikelse (minst 0,5 procentenheter).

Tabell 1 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn och indikator för överskottsmålet (procent av BNP och procent av potentiell BNP)

	2021	2022	2023	2024	2025
Finansiellt sparande	-0,1	0,6	0,2	0,4	1,4
Strukturellt sparande*	0,5	0,4	0,7	1,2	1,8
BNP-gap*	-0,6	0,2	-1,7	-1,5	0,0

Anm.: * Procent av potentiell BNP.

Källa: Budgetpropositionen för 2023.

2.2.2 Plan för återgång till målet saknades i 2022 års ekonomiska vårproposition

Om regeringen bedömer att det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet innevarande år eller för det närmast följande budgetåret är den skyldig att redogöra för en återgång till överskottsmålet.

I 2022 års ekonomiska vårproposition uppgår det strukturella sparandet till -0,4 procent av potentiell BNP 2022, vilket är en tydlig avvikelse mot överskottsmålet. En plan för återgång till målet var således påkallad enligt budgetlagen och borde funnits med i 2022 års ekonomiska vårproposition enligt Riksrevisionens bedömning.

Tabell 2 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn och indikator för överskottsmålet (procent av BNP och procent av potentiell BNP)

	2021	2022	2023	2024	2025
Finansiellt sparande	-0,2	-0,5	0,7	0,8	1,4
Strukturellt sparande*	-0,2	-0,4	0,5	0,9	1,5
BNP-gap*	-0,9	0,3	0,3	0,0	0,0

Anm.: * Procent av potentiell BNP.

Källa: 2022 års ekonomiska vårproposition.

2.3 Med den tidigare metoden skulle överskottsmålets nivå överskridits med stor marginal

Regeringen har ändrat metoden för att beräkna det strukturella sparandet. Vi bedömer att metodförändringen utgör ett avsteg från den vedertagna metoden. Det saknas information om att metoden förändrats och vilka konsekvenser förändringen får. Riksrevisionens granskning visar att om det strukturella sparandet hade beräknats med den tidigare metoden skulle överskridandet av målnivån 2022 och 2023 varit betydligt större än vad som presenteras i budgetpropositionen för 2023. Det innebär att regeringen skulle ha behövt ha en plan för återgång till överskottsmålet om inte beräkningsmetoden hade ändrats.

Riksrevisionen har efterfrågat en beräkning från Finansdepartementet som visar det strukturella sparandet i budgetpropositionen för 2023 beräknat med den tidigare metoden men inte fått någon sådan. Vi har fått besked om att de inte gjort en sådan beräkning.²⁶ Riksrevisionen har därför behövt uppskatta effekten av metodförändringen själva.²⁷ Finansdepartementet har bekräftat att vår beräkning ser ut som ett rimligt sätt att approximera en beräkning med tidigare metod.²⁸ Beräkningen beskrivs närmare i bilaga 1.

2.3.1 Konsekvenserna av att regeringen ändrat beräkningsmetod i budgetpropositionen för 2023

Metodförändringen får som konsekvens att det strukturella sparandet ändras både bakåt och framåt i tiden, se diagram 1. Prognosen för det strukturella sparandet

²⁶ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-12-20.

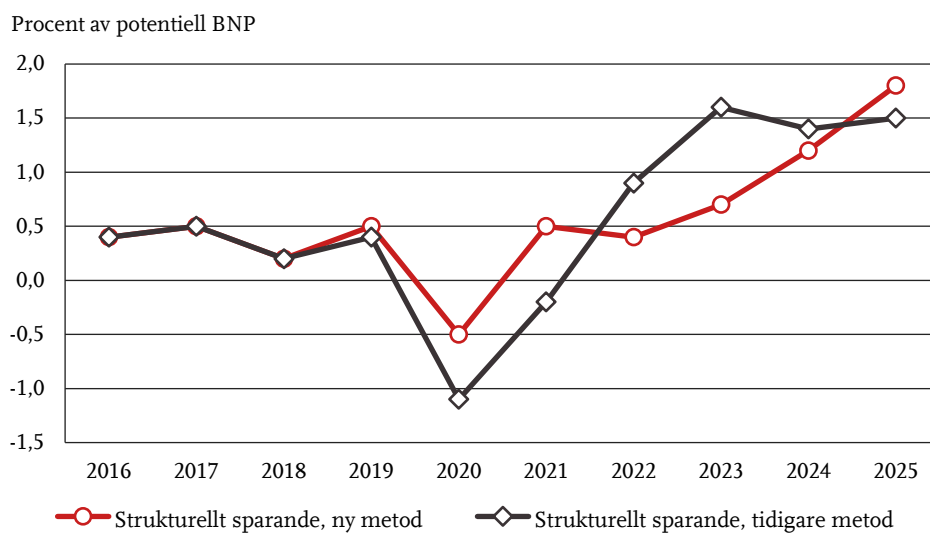
²⁷ Vi har beräknat "Effekt av BNP-gap", se s. 5 i promemorian "Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor, november 2022", med BNP-gapet i fasta priser (enligt budgetpropositionen för 2023).

²⁸ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2023-02-07.

2022 och 2023 i budgetpropositionen för 2023 uppgår till 0,4 respektive 0,7 procent av potentiell BNP. Om det strukturella sparandet hade beräknats med den tidigare metoden skulle sparandet varit betydligt högre och uppgått till 0,9 respektive 1,6 procent av potentiell BNP, allt annat lika. Det hade då inneburit en tydlig avvikelse från överskottsmålet. Budgetutrymmet 2023 hade varit större, motsvarande 55 miljarder kronor mer. Ett större budgetutrymme 2023 hade emellertid inte per automatik inneburit att regeringen borde ha föreslagit en annan utformning av finanspolitiken, särskilt med tanke på den höga inflationen och samspelet med penningpolitiken.

I budgetpropositionen uppgick förändringen av det strukturella sparandet mellan 2022 och 2023 till 0,3 procentenheter. Om regeringen hade beräknat strukturellt sparande med den tidigare metoden skulle förändringen av det strukturella sparandet uppgått till 0,7 procentenheter, vilket indikerar en mer åtstramande finanspolitik jämfört med vad som presenterades i budgetpropositionen för 2023.

Diagram 1 Strukturellt sparande med den nya respektive tidigare metoden



Anm.: Siffrorna för strukturellt sparande, ny metod (röd linje) är hämtade från budgetpropositionen för 2023. Siffrorna för strukturellt sparande, tidigare metod (svart linje) är uppskattade och beräknade av Riksrevisionen, se bilaga 1.

Källa: Prop. 2022/23:1 och Riksrevisionen.

2.3.2 Det framgår inte att regeringen har ändrat metod

Metodförändringen gjordes i juni 2022. Först i samband med publiceringen av budgetpropositionen för 2023 publicerades två promemorior på regeringens webbplats: ”Metod för beräkning av potentiella variabler, november 2022” och ”Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor, november 2022”.²⁹ I dokumenten, och i noter till tabeller i budgetpropositionen, finns beskrivningar av hur strukturellt sparande och potentiell BNP i löpande pris beräknas. Det framgår emellertid inte att beräkningsmetoden för potentiell BNP i löpande pris har förändrats vilket påverkar strukturellt sparande.

Informationen som lämnas i promemoriorna och budgetpropositionen är kortfattad och det krävs att läsaren är insatt i beräkningarna av det strukturella sparandet för att förstå att det genomförts en förändring och vilka konsekvenserna är. Läsaren behöver ha kunskap om den tidigare metoden, eller utläsa i budgetpropositionens tabeller att en viss justeringspost mellan det finansiella och strukturella sparandet skiljer sig från hur posten tidigare förhållit sig till BNP-gapet storleksmässigt. Att en metodförändring ägt rum har vi fått bekräftat när vi ställt frågor till Finansdepartementet. Enligt Finansdepartementet skedde metodförändringen i juni 2022, efter publiceringen av 2022 års ekonomiska vårproposition.³⁰

2.3.3 Motivet bakom metodförändringen har varit att utjämna det strukturella sparandet

Finansdepartementet uppger att motivet bakom metodförändringen har varit att utjämna det strukturella sparandet. Under perioder av snabbt ökande inflation kan det annars, med den tidigare metoden, uppstå stora variationer i budgetutrymmet. Till exempel skulle budgetutrymmet 2023 blivit betydande samtidigt som budgetutrymmet 2024 och 2025 hade blivit mycket litet.³¹

Finansdepartementet uppger att analysen som låg till grund för metodförändringen baserades på att inkomsterna ökar i samma takt som priserna medan utgifterna i hög grad styrs av prisbasindex och pris- och löneuppräkningsmetoden som påverkar utgifterna med fördröjning. Det finns dock ingen skriftlig analys som visar att volatiliteten i det strukturella sparandet väsentligen beror på inflationen.

²⁹ Regeringskansliet, ”Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor, november 2022” och ”Metod för beräkning av potentiella variabler, november 2022”, hämtade 2022-12-22.

³⁰ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-12-15.

³¹ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-12-20. Intervju med företrädare för Finansdepartementet 2022-12-21.

Finansdepartementet lyfter emellertid fram att ett sätt att illustrera effekten av att volatiliteten i det strukturella sparandet beror på inflationen är att det uppkommer en skillnad när man beräknar det strukturella sparandet med den nya och tidigare metoden.³²

2.3.4 Den ändrade metoden

Den ändrade metoden påverkar potentiell BNP i löpande pris. Denna variabel är central, bland annat eftersom det strukturella sparandet som andel av potentiell BNP beror på denna i såväl täljare som nämnare. Under de år som strukturellt sparande har beräknats av regeringen och dess expertmyndigheter, har potentiell BNP i löpande pris beräknats genom att BNP i löpande pris justerats för det estimerade BNP-gapet (i fasta priser).³³ Någon justering för att prinsnivån är hög/låg har inte skett.

Regeringens ändring av metod innebär att en sådan justering införts. Justeringen beräknas utifrån en skattning av trenden i den faktiska BNP-deflatorn.³⁴ När faktiskt pris avviker från trendpris kommer regeringens beräkning av potentiell BNP i löpande pris vara annorlunda jämfört med i tidigare beräkningar. Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket har inte gjort motsvarande metodförändring.

Effekten av metodförändringen är att det strukturella sparandet jämnas ut, se diagram 1. I budgetpropositionen för 2023 är summan av det strukturella sparandet 2019–2025 ungefär detsamma oavsett metod, men för enskilda år är skillnaden stor. För 2022 och 2023, de år som ska användas vid uppföljningen av överskottsmålet, blir det strukturella sparandet betydligt lägre med regeringens nya sätt att räkna.

³² Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-12-20. Intervju med företrädare för Finansdepartementet 2022-12-21.

³³ Regeringen, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket har under årens lopp beräknat strukturellt sparande med olika metodansatser, men har de senaste åren gått över till samma metod. Ansatsen är beskriven i Konjunkturinstitutet, *A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden*, 2004. Se även Regeringskansliet, "Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor april 2019", hämtad 2023-01-06 och Ekonomistyrningsverket, *Prognos Statens budget och de offentliga finanserna November 2019*, 2019.

³⁴ Med BNP-deflator menas priskomponenten i BNP mätt i löpande priser. Den definieras som BNP i löpande priser delat med BNP i fasta priser. Skattningen av trendpriset görs med ett HP-filter.

2.4 Det är inte tydligt vad som skiljer regeringens och expertmyndigheternas prognoser åt

Överskottsmålet följs upp med det strukturella sparandet för det innevarande och det närmast följande året. Olika bedömningar kan leda till skilda uppfattningar om 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. Vi bedömer att det i budgetpropositionen för 2023 inte tydligt framgår vad som skiljer regeringens och expertmyndigheternas prognoser för det strukturella sparandet åt.

Riksrevisionen har under lång tid påtalat att de skillnader som finns bör förklaras mer ingående. I 2022 års ekonomiska vårproposition var prognosjämförelsen mer utvecklad än tidigare. Det framgick på ett tydligt sätt vad som skiljde regeringens och expertmyndigheternas prognoser åt. Men i budgetpropositionen för 2023 var jämförelsen återigen mer kortfattad. Regeringens och andra prognosmakares bedömningar av strukturellt sparande framgår av tabell 3.

Tabell 3 Olika bedömningar av strukturellt sparande (procent av potentiell BNP)

	2022	2023	2024	2025
Regeringen (8 november)	0,4	0,7	1,2	1,8
Konjunkturinstitutet (28 september)	1,0	1,0	0,5	(0,3)
Ekonomistyrningsverket (21 september)	0,1	0,8	1,1	1,4
Europeiska kommissionen (16 maj)	0,0	1,2	–	–

Anm.: Konjunkturinstitutets bedömning 2025 är inte en prognos, utan ett antagande.

Källa: Budgetpropositionen för 2023.

Regeringen skriver:

Skillnaderna mellan prognoserna är i vissa fall annorlunda vid jämförelser av det strukturella sparandet än vid jämförelser av det finansiella sparandet. Detta kan bero dels på olika bedömningar av potentiella variabler, dels på skillnader i beräkningsmetoder.

Dessa skillnader medför att såväl KI som ESV räknar med ett positivt bidrag från potentiella variabler som är större än regeringens bedömning 2022 och 2023.³⁵

³⁵ Prop. 2022/23:1, s. 146–147.

Det framgår inte vad regeringen menar med ”ett positivt bidrag från potentiella variabler” eller om det större positiva bidraget är ett resultat av att regeringen nu förändrat beräkningsmetoden. Finansdepartementet uppger att de inte har en klar bild av hur olika metodskillnader bidrar till skillnader i bedömningen mellan Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Det beror på att det strukturella sparandet utgör ett netto som påverkas av prognosskillnader i alla led. Det är dock troligt att den ändrade metoden är en delförklaring till skillnaderna.³⁶

Regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande är relativt lika 2023. Vid en jämförelse av strukturellt sparande där metoderna är jämförbara skulle regeringens prognos emellertid vara närmare dubbelt så hög som vissa av expertmyndigheternas prognoser. Det strukturella sparandet i budgetpropositionen för 2023 beräknat med den tidigare metoden hade varit 1,6 procent av potentiell BNP 2023, att jämföra med 1,0 (Konjunkturinstitutet) och 0,8 (Ekonomistyrningsverket). Det tyder på att det utöver metodförändringen även finns annat som skiljer prognoserna åt.

³⁶ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-12-15.

3 Finanspolitikens inriktning

I kapitlet redovisar vi våra iakttagelser om den finanspolitiska inriktningen. Riksrevisionens bedömning är att den inriktning som regeringen föreslår inte står i strid med det finanspolitiska ramverket. Men regeringens redovisning är otydlig och i delar även missvisande. Det är till exempel oklart vad regeringen baserar sin bedömning att finanspolitiken är neutral på.

3.1 Finanspolitikens inriktning är inte i strid med ramverket

Den finanspolitiska inriktning som regeringen föreslår för 2023 innebär att det strukturella sparandet överskrider överskottsmålets nivå. Det strukturella sparandet stärks 2023, trots det svaga konjunkturläget. Regeringen betraktar finanspolitiken som neutral när även elprisstödet beaktas.

Vi bedömer att den inriktning som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2023 inte står i strid med ramverket. Ramverket anger att hänsyn till penningpolitik ska tas, men ger ingen närmare beskrivning eller vägledning för bedömningen. Den sparsamma beskrivningen i ramverket gör det svårt att bedöma lämpligheten i den finanspolitiska inriktningen.

Finanspolitikens inriktning mäts genom förändringen av strukturellt sparande

Den finanspolitiska inriktningen beskriver finanspolitikens impuls till efterfrågan. Det gängse sättet att mäta storleken på finanspolitikens inriktning är att se på förändringen av det strukturella sparandet mellan två år. Om det strukturella sparandet förstärks indikerar det att finanspolitiken är åtstramande med avseende på resursutnyttjandet (BNP-gapet) i ekonomin. Om det strukturella sparandet försvagas indikerar det att finanspolitiken är expansiv. Neutral finanspolitik föreligger då det strukturella sparandet är oförändrat som andel av potentiell BNP. Med detta sätt att mäta är det impulsen av den aktiva finanspolitiken som fångas, det vill säga åtgärder som det fattas aktiva beslut om.

3.1.1 Stram finanspolitik med hänvisning till risken att vara inflationsdrivande

Principerna för hur avvikelser från överskottsmålet 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 överskottsmålet ska hanteras beroende på hur regeringen bedömer det rådande konjunkturläget, se tabell 4.

Tabell 4 Konjunkturbeskrivning vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Bra tider/högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när konjunkturen 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.

Konjunkturläget försvagas 2023 och BNP-gapet bedöms i regeringens budgetproposition uppgå till -1,7 procent, vilket är en tydlig indikation på lågkonjunktur. Samtidigt stärks det strukturella sparandet 2023 och överskrider till och med målnivån. Att det strukturella sparandet stiger i förhållande till 2022 beror främst på att tillfälliga pandemiåtgärder fasas ut.

Enligt det finanspolitiska ramverket är det i ett svagt konjunkturläge motiverat att bedriva en expansiv finanspolitik med saldiförsvagande åtgärder i snabb takt under förutsättning att det strukturella sparandet överstiger målet, se tabell 4.

Konjunkturläget är svagt enligt den bedömning som regeringen gör och det strukturella sparandet är i regeringens prognos över målet, om än inte tydligt. Trots att det inte handlar om en tydlig avvikelse hade en mer expansiv finanspolitisk inriktning som innebär en försvagning av det strukturella sparandet kunnat motiveras av att finanspolitiken inte ska riskera att verka procykliskt. Dessutom har nivån på det strukturella sparandet i hög utsträckning påverkats av den metodförändring som gjorts (se kapitel 2). Utan metodförändringen skulle det strukturella sparandet 2023 varit tydligt över överskottsmålets nivå.

Även om det finanspolitiska ramverket innehåller få referenser till penningpolitiken är avsikten i ramverket att finanspolitiken inte ska ske oberoende av konsekvenser för penningpolitiken. Det står i ramverket att finanspolitikens effekter på efterfrågan inte ska vara större än att penningpolitiken kan hantera dem.

Regeringen motiverar också sin finanspolitiska inriktning med att den tar hänsyn till penningpolitiken. Regeringen argumenterar för att man genom att styra finanspolitiken mot överskottsmålet och föreslå en svagt åtstramande budget och neutral finanspolitik, möjliggör för penningpolitiken att verka så att inflationen inte biter sig fast på en hög nivå.³⁷ Riksrevisionen har inget att invända mot regeringens bedömning då det inte strider mot ramverket att i detta läge ta hänsyn till penningpolitiken, även om det finanspolitiska ramverket i delar samtidigt hade gett stöd till en mer expansiv finanspolitik eftersom det finns ett överskott som kan användas för att motverka lågkonjunkturen. Mot detta står risken att en efterfrågestimulans kan påverka inflationen och penningpolitiken i icke-önskvärd riktning.

Vi bedömer att det rådande läget visar på behovet av ett mer utvecklat finanspolitiskt ramverk i de delar som gäller samspelet mellan finanspolitik och penningpolitik. Ramverket beskriver till exempel inte vad som skulle kunna omöjliggöra för penningpolitiken att verka inflationsdämpande.

3.2 Finanspolitikens inriktning är otydligt redovisad

Vi bedömer att redovisningen av finanspolitikens inriktning är otydlig och i delar även missvisande. Det är till exempel oklart vad regeringen baserar sin bedömning om att finanspolitiken är neutral på.

3.2.1 Åtstramande budget men neutral finanspolitik – oklarheter i redovisningen av finanspolitikens inriktning

Regeringen anför i olika avsnitt i budgetpropositionen att budgeten är svagt åtstramande men bedömer sammantaget att budgeten och elprisstödet innebär en neutral finanspolitik.

Vad gäller begreppet "budget" ligger det nära till hands att tro att regeringen avser det strukturella sparandet. Det strukturella sparandet förstärks med 0,3 procent av potentiell BNP mellan 2022 och 2023. Det är dock en olyckligt vald terminologi eftersom själva budgeten (statens budget) inkluderar elprisstödet. Stödet återfinns i posten "Riksgäldens nettoutlåning", som ingår i statens budget och påverkar budgetsaldot (lånebehovet med omvänt tecken).

I budgetpropositionen för 2023 påverkar elprisstödet inte det finansiella sparandet i offentlig sektor, och inte heller det strukturella sparandet. Stödet är en transaktion mellan företag (Affärsverket svenska kraftnät) och hushåll/andra företag. Det

³⁷ Prop. 2022/23:1, s.56.

komplikerar analysen eftersom det gängse sättet att mäta den finanspolitiska inriktningen är att analysera förändringen av det strukturella sparandet. Stödets effekter på efterfrågan behöver således läggas till. Det verkar regeringen göra, men man redovisar bara en bedömning om att den sammantagna effekten av budgeten och elprisstödet är neutral. Adderar man den åtstramande effekten (+0,3 procent av potentiell BNP) med storleken på elprisstödet (55 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,9 procent av potentiell BNP), borde finanspolitiken snarare betraktas som expansiv (-0,6 procent av potentiell BNP).³⁸

Enligt Finansdepartementet utgår inte formuleringarna om expansiv/neutral/åtstramande finanspolitik från förändringen av det strukturella sparandet utan från förändringen av det *primära* strukturella sparandet, det vill säga exklusive nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter. Detta eftersom impulsen till efterfrågan sker från det primära sparandet.³⁹ Beskrivningen av den finanspolitiska inriktningen är emellertid svår att förstå om regeringen inte redovisar att den utgår från förändringen av det primära strukturella sparandet och därefter lägger till efterfrågeimpulsen från elprisstödet.

3.2.2 Redovisningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder har förbättrats

Under 2020–2022 har en stor del av finanspolitiken bedrivits i form av tillfälliga stöd för att hantera pandemin och dess konsekvenser. Avsaknaden av fullständig redovisning av vad som varit permanenta respektive tillfälliga åtgärder har tidigare försvårat tolkningen av bland annat den finanspolitiska inriktningen. I årets budgetproposition framgår detta mycket tydligare.

³⁸ Om utbetalningen av elprisstödet betraktas som finanspolitik skulle också de flaskhalsintäkter som tillfaller Affärsverket svenska kraftnät kunna betraktas som finanspolitik. Regeringen betraktar endast utbetalningen av elprisstödet på 55 miljarder kronor som finanspolitik.

³⁹ Intervju med företrädare för Finansdepartementet 2022-12-09.

4 Skuldankaret

I kapitlet redovisas våra iakttagelser av regeringens hantering av skuldankaret. Det finns en risk att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld kan komma att underskrida toleransintervallets undre gräns på 30 procent av BNP. Regeringens prognos är att bruttoskulden kommer att underskrida den nedre gränsen 2023. Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men Riksrevisionen bedömer att den ändå är tillräckligt transparent.

4.1 Skuldkvoten riskerar att hamna under toleransintervallet 2023

Skuldankaret utgör ett riktmärke för 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 följa upp utvecklingen av skuldkvoten i den ekonomiska vårpropositionen. Om skuldkvoten avviker från riktmärket med mer än 5 procentenheter, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen och redogöra för skälen till avvikelsen samt beskriva hur regeringen avser att hantera den.⁴⁰

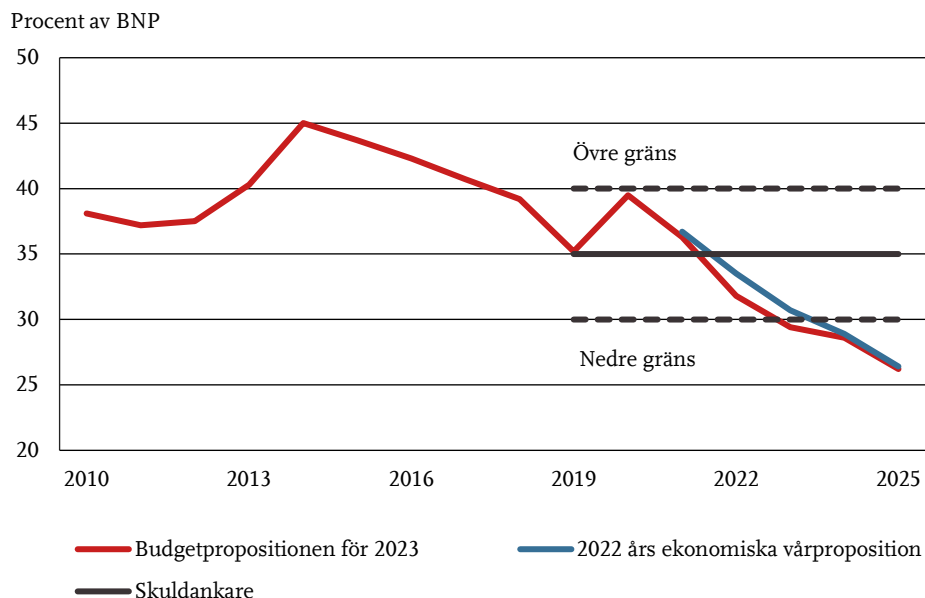
I 2022 års ekonomiska vårproposition visade regeringens prognos att det på några års sikt finns en tydlig risk för att skuldankaret skulle bli lägre än den nedre gränsen i toleransintervallet på 30–40 procent av BNP. Skuldkvoten 2023 beräknades till 30,7 procent, det vill säga strax över den nedre gränsen på 30 procent i skuldankarets toleransintervall, se diagram 2. Regeringen behövde alltså inte inkomma med någon skrivelse till riksdagen.

I budgetpropositionen för 2023 är prognosen att skuldkvoten kommer att bli 29,4 procent av BNP år 2023, vilket ligger under skuldankarets nedre gräns. En viktig anledning till att skuldkvoten minskar i snabb takt mellan 2021 och 2023 är att BNP i löpande priser utvecklas starkt och därmed minskar skuldens relativa storlek. Ytterligare en viktig anledning är att Riksbanken valt att egenfinansiera valutareserven och amortera de lån Riksbanken har hos Riksgäldskontoret. Den förändrade upplåningsstrategin medför att statsskulden under 2021–2023 förväntas minska med sammanlagt 182 miljarder kronor⁴¹, vilket motsvarar omkring 3 procent av BNP. Skuldkvoten 2023 skulle alltså legat väl inom toleransintervallet om Riksbanken hade fortsatt att finansiera valutareserven via Riksgäldskontoret.

⁴⁰ Skr. 2017/18:207 s. 17.

⁴¹ Prop. 2022/23:1, avsnitt 7, tabell 7.2, s. 125.

Diagram 2 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld



Källa: Prop. 2021/22:100 och prop. 2022/23:1.

4.2 Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men tillräckligt transparent

Vår bedömning är att regeringens uppföljning av skuldankaret i 2022 års ekonomiska vårproposition är kortfattad men tillräckligt transparent. Regeringen beskriver på ett tydligt sätt att skuldkvoten skulle ha varit högre om inte Riksbankens agerande påverkat statsskuldens storlek.

Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2023 är begränsad, men enligt det finanspolitiska ramverket är det företrädesvis i vårpropositionen som regeringen ska redovisa sin syn på bruttoskulden i förhållande till toleransintervallet. I tabellerna i budgetpropositionen framgår det dock att bruttoskulden beräknas ligga under toleransintervallets nedre gräns 2023–2025. I regeringens skriftliga redogörelse kommenteras inte att den nedre gränsen förväntas underskidas. Om prognosen står sig till vårpropositionen 2023 kommer regeringen behöva informera riksdagen med en skrivelse.

5 Utgiftstaket

I kapitlet redovisas våra iakttagelser av regeringens hantering av utgiftstaket. I samband med regeringsskiftet 2022 har utgiftstaket höjts högst väsentligt för hela perioden 2023–2025. Riksrevisionen bedömer att höjningen inte strider mot det finanspolitiska ramverket. Det är inte orimligt att höja utgiftstaket som regeringen föreslår, givet de stora osäkerheter som nu råder. Vi bedömer dock att det är oklart i regeringens framställning vad som varit styrande för valet av nivå på utgiftstaket, och vilken syn som regeringen har på det framtida skatteuttaget.

5.1 Det höga utgiftstaket 2022 har inte varit styrande

Utgiftstaket 2022 har inte begränsat möjligheten till utgiftsökningar. Riksdagen har, efter förslag från regeringen, tidigare höjt utgiftstaket 2022 kraftigt för att kunna inrymma åtgärder på budgetens utgiftssida för att motverka pandemins ekonomiska konsekvenser. Riksrevisionen har tidigare kritiserat höjningens magnitud och bedömt att det finns en risk för att prioriteringen mellan utgifter inte blir lika effektiv som den hade blivit om utgiftstaket tydligare utgjort en begränsning för de statliga utgifterna.⁴²

I budgetpropositionen för 2022 fanns en budgeteringsmarginal på 102 miljarder kronor. Sedan dess har utgifterna under taket 2022 ökat med 47 miljarder kronor. Förutom tillkommande pandemirelaterade kostnader har det uppstått nya kostnader relaterade till kriget i Ukraina, bland annat för ökat flyktingmottagande och tillskott till försvar och samhällets krisberedskap. Bland de ökade kostnaderna finns också stödet till hushållen på närmare 10 miljarder kronor för de höga elpriserna från december 2021 till mars 2022, som inte kan kopplas direkt till vare sig pandemin eller kriget i Ukraina.

Budgeteringsmarginalen 2022 i budgetpropositionen för 2023 är trots det betydligt högre än regeringens riktlinjer, den motsvarar 3,5 procent av de takbegränsade utgifterna, jämfört med riktlinjen på 1 procent för innevarande år (se tabell 5 och nedanstående faktaruta).

⁴² Se Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020, 2020*.

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek

Regeringen följer en riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek som finns angiven i det finanspolitiska ramverket. Enligt riktlinjen bör det 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 följande året (T + 3).

Tabell 5 Utgiftstak och takbegränsade utgifter 2021–2025 (miljarder kronor och procent)

	2021	2022	2023	2024	2025
Ursprungligt beslutade utgiftstak	1 430	1 502	1 539	1 595	1 720*
Teknisk justering	6	2	2	2	2
Reell justering	259	130	124	148	103
Nu beslutade eller föreslagna utgiftstak	1 695	1 634	1 665	1 745	1 825
<i>i procent av potentiell BNP</i>	30,4	27,8	27,0	27,0	27,0
Takbegränsade utgifter	1 551	1 579	1 594	1 643	1 662
Budgeteringsmarginal	144	55	71	102	163
<i>i procent av takbegränsade utgifter</i>	9,3	3,5	4,4	6,2	9,8

Anm.: * Bedömning av utgiftstakets nivå i 2022 års ekonomiska vårproposition.

Källa: Budgetpropositionen för 2023.

5.2 Uppjusterade utgiftstak

5.2.1 Fjärde året i rad med en uppjustering av utgiftstaket

I 2022 års ekonomiska vårproposition bedömdes de takbegränsade utgifterna 2023 bli högre än utgiftstaket.⁴³ Regeringen noterade att när det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen enligt budgetlagen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Givet det osäkra läget i omvärlden valde den dåvarande regeringen att inte vidta eller föreslå några sådana åtgärder. Den dåvarande regeringen beskrev att det

⁴³ Utgiftsprognoserna i vårpropositionen baserades på föreslagna regelförändringar i regeringens vårändringsbudget, som röstades ner i riksdagen. Men en extra ändringsbudget, med ungefär samma omfattning, röstades sedan igenom, bland annat med höjd garantipension.

hade påbörjats ett arbete för att kunna återkomma i budgetpropositionen för 2023 med förslag till utgiftsbegränsande åtgärder.⁴⁴

Den nya regeringens budgetproposition för 2023 innebär ytterligare ökade utgifter för staten 2023. Någon uppföljning av arbetet med utgiftsbegränsande åtgärder som den förra regeringen initierade finns inte med. Regeringen föreslår i stället att utgiftstaket höjs med 126 miljarder kronor 2023 (se tabell 5), där en mindre del av höjningen är en så kallad teknisk justering. Det är det fjärde året i rad med en stor uppjustering av tidigare beslutade utgiftstak.

5.2.2 Höjningen av utgiftstaket strider inte mot ramverket

Regeringen föreslår även en kraftig höjning av det beslutade utgiftstaket för 2024, med 150 miljarder kronor. Förslaget till utgiftstak för 2025 är 105 miljarder högre än bedömningen i 2022 års ekonomiska vårproposition. Det innebär att det föreslagna utgiftstaket motsvarar 27,0 procent av potentiell BNP för samtliga år 2023–2025, enligt regeringen.

Det finanspolitiska ramverket ger stöd åt en ny regering att justera utgiftstaket. Möjligheterna för en ny regering att förändra finanspolitiken ska inte begränsas av fastlagda utgiftstak, och finanspolitiken ska kunna anpassas till nya helt ändrade yttre förutsättningar.

Samtidigt konstaterar vi att budgeteringsmarginalerna fortsätter att vara betydligt större än vad som motiveras av regeringens riktlinjer för minsta marginal. Prognosen för budgeteringsmarginalen 2023 motsvarar 4,4 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är nära tre gånger mer än vad som behövs för att täcka en normal osäkerhet enligt regeringens riktlinjer (se tabell 5). Prioriteringar mellan utgifter riskerar därför bli mindre effektiva jämfört med om utrymmet under utgiftstaket hade varit mindre.

Regeringen motiverar uppjusteringen på följande sätt:

De nya nivåerna på utgiftstaket medger en utgiftsökning under mandatperioden som möjliggör att prioriterade reformer genomförs i såväl denna som kommande budgetpropositioner under mandatperioden. De nya nivåerna säkerställer också tillräckligt stora marginaler för att kunna hantera de ovanligt stora finanspolitiska risker som Sverige står inför. Det handlar bl.a. om risken för en mer varaktigt hög inflation, en djupare lågkonjunktur samt osäkerheterna kring kriget i Ukraina och dess konsekvenser.

⁴⁴ Prop. 2021/22:100, s. 66.

Genomförandet av åtgärder på utgiftssidan kan dock endast ske efter avstämning mot överskotts målet och den förändring av skatteuttaget som kan följa under mandatperioden.⁴⁵

Riksrevisionen bedömer att motivet för uppjusteringen av taket inte är orimligt. Att osäkerheten bedöms som ovanligt stor kan motivera en större budgeteringsmarginal än regeringens riktlinjer, vilka ska ge utrymme för en normal osäkerhet. Det är också bra att regeringen är tydlig med att överskotts målet ska värnas. Regeringen kunde möjligtvis vara tydligare med att prognoserna för 2023 redan beaktar en förhållandevis hög inflation och fallande BNP.

5.3 Oklart vad som är styrande för valet av nivå på utgiftstaket

Regeringens förslag till höjning av utgiftstaket 2023 innebär att taket sätts till samma nivå i förhållande till potentiell BNP som vid den första bedömningen i den ekonomiska vårpropositionen 2020 (27,0 procent). Sedan dess har potentiell BNP 2023 reviderats upp med 8,0 procent i löpande priser och med 3,2 procent i fasta priser. Justeringen av utgiftstaket beror således till stor del på en högre inflation, men även en upprevidering av real BNP. Likaså föreslår regeringen ett utgiftstak för 2024 och 2025 som motsvarar 27,0 procent av potentiell BNP båda åren. För 2025 innebär det att utgiftstaket höjs med 103 miljarder kronor från bedömningen i den ekonomiska vårpropositionen, men behåller samma nivå i procent av potentiell BNP. Potentiell BNP har reviderats upp sedan 2022 års ekonomiska vårproposition, i löpande priser med 5,8 procent, i fasta priser med 0,7 procent. Regeringen skriver inte om BNP-andelen har varit styrande för valet av nivå på utgiftstaket utan konstaterar bara att andelen är oförändrad.

I budgetpropositionen finns det även tabeller och redogörelser för det föreslagna utgiftstaket 2025 och dess 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 och utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser. Enligt ramverket är det praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nivå på utgiftstaket för ett nytt år förhåller sig till dessa faktorer. Det framgår dock inte om dessa faktorer varit styrande för regeringens val av nivå på utgiftstaket.

⁴⁵ Prop. 2022/23:1, s. 59.

5.4 Regeringen fortsatt otydlig om synen på skatteuttaget

Riksrevisionen har tidigare återkommande kritiserat regeringen för att vara otydlig med synen på skatteuttaget. Regeringen är inte tydligare med detta i budgetpropositionen för 2023.

Utgiftstakets nivå är enligt ramverksskrivelsen ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. "En meningsfull utgiftsbegränsning utgår på ett eller annat sätt från en övergripande tanke om hur den offentliga sektorn ska förhålla sig till den totala produktionen i landet. Nivån på utgiftstaket är på sikt avgörande för det totala skatteuttaget och nivån ska därmed överensstämja med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag ska vara."⁴⁶ Att det behöver finnas ett samband mellan statens utgifter och skatteuttaget, mätt med skattekvoten, givet överskottsmålet visas i diagram 3. Sedan 1997 har både skattekvoten och de takbegränsade utgifterna, i procent av BNP, minskat.⁴⁷

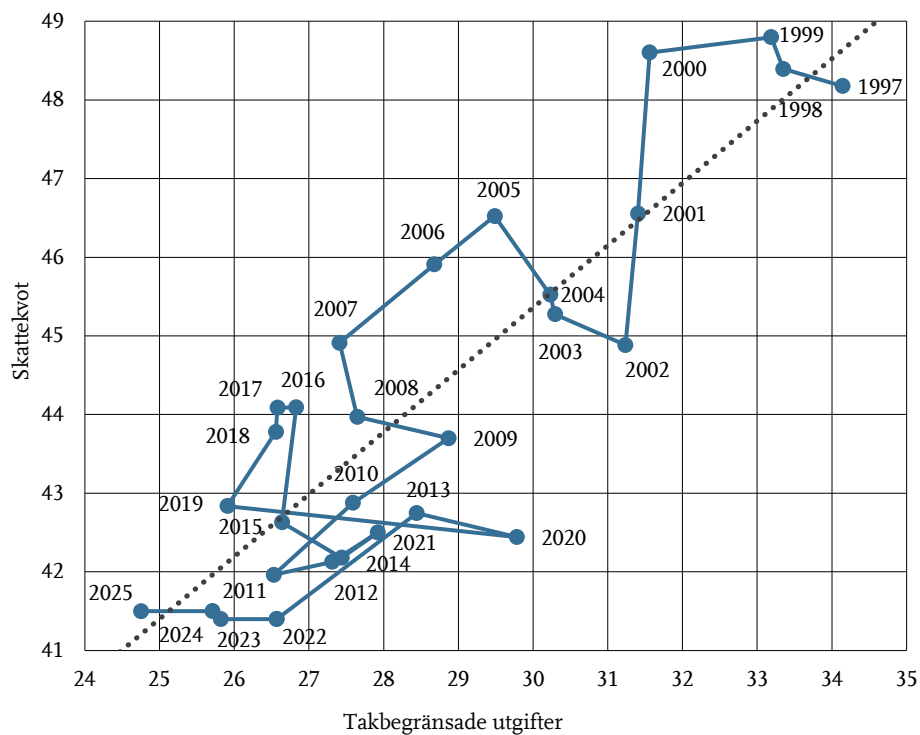
Uppjusteringen av utgiftstaket har motiverats med att de ska inrymma regeringens prioriterade reformer och en beredskap för en högre kostnadsutveckling. Någon kvantifiering av fördelningen mellan dessa finns dock inte. Samtidigt innehåller finansplanen skrivningar om framtida skattesänkningar som en del av de prioriterade reformerna. Om de takbegränsade utgifterna ökar så att budgeteringsmarginalen blir lika med riktlinjerna för minsta marginal, finns det inte utrymme att sänka skattekvoten givet överskottsmålet. Regeringen är samtidigt tydlig med att överskottsmålet ska nås. De skriver också att "[r]eformer på utgiftssidan kan genomföras först efter avstämning mot överskottsmålet med hänsyn tagen till eventuella inkomstförändringar".⁴⁸

⁴⁶ Skr. 2017/18:207, s. 19.

⁴⁷ Se fördjupning i förra årets rapport: Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2021*, 2021.

⁴⁸ Prop. 2022/23:1, s. 60.

Diagram 3 Skattekvot och takbegränsade utgifter 1997–2025 (procent av BNP)



Anm.: Streckad linje visar ett skattat linjärt samband för 1997–2022.
 Källor: Budgetpropositionen för 2023, SCB, ESV och Riksrevisionen.

6 Balanskravet

I kapitlet redovisas våra iakttagelser av regeringens hantering av balanskravet. Riksrevisionen bedömer att regeringen redovisar sin bakåtblickande uppföljning av kommunernas och regionernas balanskrav på ett transparent sätt. Däremot är regeringens prognos för om kommunerna klarar balanskravet de kommande åren inte transparent redovisad. Det är otydligt om bedömningen baseras på tillgänglig information eller utgörs av ett antagande.

Kommunsektorn som helhet klarade balanskravet 2021, och få kommuner och regioner redovisade negativa balanskravsresultat. Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att klara balanskravet även 2022–2025.

6.1 Redovisningen av uppföljningen av balanskravet 2021 är transparent

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

I 2022 års ekonomiska vårproposition fanns ännu inga tillgängliga uppgifter för kommunsektorns balanskravsresultat 2021. Vår bedömning baseras därför enbart på regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2023.

Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet uppfyllde balanskravet med god marginal 2021. Balanskravet utvärderas med hjälp av resultatmättet balanskravsresultat som definieras i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning. Balanskravsresultatet för kommunsektorn som helhet uppgick till drygt 42 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för 32,5 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 2021 till närmare 40 miljarder kronor. Det är en ökning med 9 miljarder kronor från 2020. Av kommunerna har 70 procent avsatt medel till en resultatutjämningsreserv, av regionerna 50 procent.

Enligt regeringen redovisade sex kommuner ett negativt balanskravsresultat för 2021, vilket är få jämfört med tidigare år. En region redovisade ett negativt balanskravsresultat. Ett negativt balanskravsresultat ska som huvudregel regleras

under de tre närmast följande åren.⁴⁹ Om det finns synnerliga skäl får fullmäktige dock besluta att en reglering inte ska göras.⁵⁰ Av de kommuner och den region som 2021 redovisade ett negativt balanskravsresultat var det, enligt regeringen, två kommuner som anförde synnerliga skäl för att inte behöva återställa hela eller delar av det negativa resultatet. Vidare var det, enligt regeringen, nio kommuner och två regioner som vid utgången av 2021 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 den bakåtblickande redovisningen är transparent.

6.2 Otydligt vad som ligger till grund för regeringens prognos för balanskravsresultatet

Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att redovisa ett positivt balanskravsresultat under prognosperioden 2022–2025. Detta framgår av propositionens avsnitt om uppföljningen av det kommunala balanskravet.⁵¹

I avsnittet om kommunsektorns finanser framgår att prognosen för kommunsektorns finanser baseras på antagandet att utgifterna utvecklas på ett sätt som är förenligt 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, att högre resultat troligen behövs än vad som följer av balanskravet.⁵²

Enligt vår bedömning finns det en viss diskrepans mellan de två avsnitten i hur regeringen förklarar sin bedömning att balanskravet klaras 2022–2025. Det ena avsnittet (4.3.2) ger intrycket av att den information som regeringen har tillgång till är viktig för bedömningen. Det andra avsnittet (8.5) påvisar emellertid att bedömningen bygger på ett antagande som regeringen gör. Regeringens redovisning är enligt Riksrevisionen därmed inte konsekvent, vilket en transparent redovisning bör vara.

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

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

⁵¹ Prop. 2022/23:1, avsnitt 4.3.2.

⁵² Prop. 2022/23:1, avsnitt 8.5.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2022. Riksrevisionens övergripande slutsats är att den föreslagna finanspolitiken inte är redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning brister i flera avseenden och är inte transparent. Det är flera viktiga aspekter av finanspolitiken som är alltför oklara i budgetpropositionen 2023 och det skapar otydlighet om bedömningen av avvikelserna från överskottsmålet och inriktningen på finanspolitiken.

Riksrevisionen bedömer att det är särskilt allvarligt att regeringen har ändrat metoden för att beräkna det strukturella sparandet (indikatorn för att följa upp överskottsmålet) på ett väsentligt sätt utan att förändringen eller dess konsekvenser framgår. Metodförändringen får, även om det inte framgår, betydande konsekvenser för hur stort budgetutrymme bedöms vara. Förändringen får även konsekvenser för tolkningen av den finanspolitiska inriktningen.

7.1 Ändrad beräkningsmetod har stor påverkan på tolkningen av finanspolitiken men det framgår inte

Det strukturella sparandet är högre än överskottsmålets nivå i budgetpropositionen för 2023, men avvikelserna är inte så stora att de kan betraktas som en tydlig avvikelse från målet. Det framgår emellertid inte av regeringens redovisning att regeringen har genomfört en metodförändring som har stor effekt på det strukturella sparandet. Metodförändringen är betydelsefull eftersom den har fått stora effekter på indikatorn för att mäta uppfyllelsen av överskottsmålet och därmed också budgetutrymme. Metodförändringen har också betydelse för tolkningen av finanspolitikens inriktning. Det kan ha betydelse i nuläget, inte minst för samspelet mellan finanspolitiken och penningpolitiken. Avsaknaden av information om metodförändringen riskerar att leda till att Riksbankens beslutsunderlag i denna del kan bygga på en felaktig tolkning av finanspolitikens stramhet.

Riksrevisionens granskning visar att i budgetpropositionen för 2023 påverkar metodförändringen det strukturella sparandet både bakåt och framåt i tiden. För 2022 och 2023, de år som ska användas i uppföljningen av överskottsmålet, är det strukturella sparandet betydligt lägre jämfört med om metodförändringen inte genomförts. Med den metod som användes tidigare finns det en tydlig avvikelse från överskottsmålet, finanspolitiken hade tolkats som mer åtstramande och

budgetutrymmet 2023 är betydligt större, allt annat lika. Även om metodförändringen inte per automatik innebär att regeringen borde föreslagit en annan utformning av finanspolitiken, hade de finanspolitiska övervägandena skett i ett annat ljus. Det hade inneburit att utrymmet för en mer expansiv finanspolitik hade varit tydligare, oaktat hänsynen till penningpolitiken.

Det framgår inte heller av regeringens prognosjämförelse att det finns större skillnader mellan olika prognosmakares bedömningar av det strukturella sparandet, som bland annat beror på att regeringen har förändrat beräkningsmetoden. Jämförelser av prognoser för strukturellt sparande är viktiga, särskilt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens prognoser. Riksrevisionen har under flera år efterfrågat bättre jämförelser. När beräkningsmetoderna skiljer sig åt är det ännu viktigare att regeringen redovisar prognoskillnaderna på ett tydligt sätt.

7.2 Metodförändringen utgör ett avsteg från vedertagen metod

Uppföljningen av överskottsmålet har genom åren kritiserats för att vara otydlig, bland annat till följd av att det funnits flera indikatorer. Efter en översyn av överskottsmålet övergick uppföljningen 2019 till att centreras till det strukturella sparandet det innevarande och nästkommande året. Det infördes också i ramverket att det strukturella sparandet ska vara beräknat enligt vedertagna metoder. Förändringarna var en del av en skärpt uppföljning och utvärdering. Vad som är att betrakta som vedertagen metod specificerades emellertid inte närmare, men regeringen och dess expertmyndigheter har de senaste åren använt en i stort sett gemensam metod för att beräkna det strukturella sparandet.

Regeringens metodförändring aktualiserar återigen frågan om uppföljningen av överskottsmålet. Det är det rådande läget med hög inflation som föranlett metodförändringen och motivet till förändringen har varit att jämnna ut det strukturella sparandet eftersom det ger upphov till stora variationer i budgetutrymmet. Även om metodförändringen endast omfördelar sparande mellan åren blir det problematiskt när ramverket stipulerar en uppföljning av det strukturella sparandet för vissa år (innevarande och nästkommande år). Regeringens expertmyndigheter har inte heller gjort motsvarande metodförändring. Riksrevisionen bedömer att regeringens och expertmyndigheternas metod för att beräkna strukturellt sparande nu skiljer sig åt på ett väsentligt sätt och att regeringens metodförändring är ett avsteg från vad som fram tills nu varit den vedertagna metoden för att beräkna det strukturella sparandet.

Riksrevisionen kan inte bedöma om regeringens nya metod för att beräkna strukturellt sparande är bättre eller sämre än den metod som regeringen tidigare använde, eftersom det inte finns något underlag som möjliggör ett sådant ställningstagande. För att ta ställning till den frågan skulle det behövas ett underlag som visade skillnaderna mellan de olika metoderna utifrån olika perspektiv. Det skulle bland annat behöva belysas hur olika inflationsscenarion påverkar beräkningen av det strukturella sparandet. Dessutom behövs en analys av hur utjämnningen av budgetutrymmet samspelar med det finanspolitiska ramverket, finanspolitikens konjunkturstabiliserande roll och penningpolitiken.

Det är fullt rimligt att metoden för att beräkna strukturellt sparande ska kunna utvecklas om behov finns. Det är emellertid Riksrevisionens bedömning att sådan metodutveckling som väsentligt påverkar strukturellt sparande behöver vara transparent och baseras på fullständigt underlag och helst ske gemensamt mellan Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.

7.3 Det finns behov av ett mer utvecklat ramverk när det gäller samspelet mellan finanspolitik och penningpolitik

Den finanspolitiska inriktning som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2023 innebär att det strukturella sparandet stärks 2023 trots det svaga konjunkturläget. Regeringen betraktar finanspolitiken som neutral och motiverar sin finanspolitiska inriktning med att den tar hänsyn till penningpolitiken.

Riksrevisionen bedömer att det inte strider mot det finanspolitiska ramverket att i detta läge med hög inflation ta hänsyn till penningpolitiken, även om ramverket i delar samtidigt ger stöd till en mer expansiv finanspolitik eftersom det finns ett överskott som kan användas för att motverka lågkonjunkturen. Mot detta står risken att en efterfrågestimulans kan påverka inflationen och penningpolitiken i icke-önskvärd riktning. Det finanspolitiska ramverket ger emellertid ingen närmare beskrivning eller vägledning om hur hänsynen till penningpolitiken ska tas. Den sparsamma beskrivningen gör det svårt att bedöma lämpligheten i den finanspolitiska inriktningen.

7.4 Redovisningen av finanspolitikens inriktning är otydlig

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning är otydlig och i delar även missvisande. Regeringen anför i budgetpropositionen för 2023 att budgeten är svagt åtstramande men att budgeten och elprisstödet sammantaget bedöms innebära en neutral finanspolitik.

Det är dock oklart vad regeringen baserar sin bedömning om att finanspolitiken är neutral på. Det är exempelvis svårt att förstå från regeringens redovisning att elprisstödet på 55 miljarder kronor endast skulle leda till att den åtstramande effekten blir neutral. Det framgår inte heller att bedömningen utgår från förändringen av det primära strukturella sparandet, det vill säga exklusive nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter. Det är också en olyckligt vald terminologi att använda begreppet ”budget” eftersom budgeten (statens budget) inkluderar elprisstödet.

Regeringen hade på ett tydligare sätt behövt beskriva hur den kommer fram till sin bedömning och vad den menar. Det är särskilt viktigt i rådande läge när det finns ett stort behov av samspel mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

7.5 Höjningen av utgiftstaket strider inte mot ramverket

I samband med regeringsskiftet 2022 har utgiftstaket höjts väsentligt för 2023–2025. Det är det fjärde året i rad med en stor upprevidering av tidigare beslutade utgiftstak. Regeringen anger finanspolitiskt motiverade skäl till att höja taket: ett möjliggörande av prioriterade reformer och säkerställande av tillräckligt stora marginaler för ovanligt stora finanspolitiska risker.

Riksrevisionen bedömer att höjningen av utgiftstaket inte strider mot det finanspolitiska ramverket. Det är inte orimligt att höja utgiftstaket som regeringen föreslår, givet de stora osäkerheter som nu råder. När osäkerheten minskar och om det visar sig att behovet av marginaler blir mindre än befarat finns det emellertid en risk för att prioriteringen mellan utgifter inte blir lika effektiv som den hade blivit om utgiftstaket tydligare utgjort en begränsning för de statliga utgifterna. Riksrevisionen bedömer att regeringen då bör överväga att justera ner utgiftstakets nivåer. Riksrevisionen bedömer vidare att det är oklart vad som varit styrande vid valet av nivån på utgiftstaket. Det är inte heller tydligt vilken syn som regeringen har på det framtida skatteuttaget.

7.6 Redovisningen av skuldankaret och balanskravet är i huvudsak transparent

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld riskerar att underskrida skuldankarets toleransintervall. Regeringens prognos i budgetpropositionen för 2023 är att bruttoskulden kommer att underskrida den nedre gränsen 2023. Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men Riksrevisionen bedömer att den är tillräckligt transparent.

Riksrevisionen bedömer att regeringens bakåtblickande uppföljning av kommunernas och regionernas balanskrav redovisas på ett transparent sätt. Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att klara balanskravet även 2022–2025, men det är dock otydligt om bedömningen baseras på tillgänglig information eller utgörs av ett antagande.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- ta initiativ för att säkerställa att det åter etableras en vedertagen metod för regeringen, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet att beräkna det strukturella sparandet
- öka transparensen om inriktningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna så att det tydligt framgår vad bedömningen baseras på
- förbättra prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna
- överväga att sänka utgiftstaket om behovet av marginaler till följd av de finanspolitiska riskerna blir mindre än befarat
- utveckla handlingsreglerna för hur finanspolitiken ska samspela med penningpolitiken i samband med nästa översyn av överskottsmålet.

Ordlista

Balanskrav	Kommunsektorns balanskrav innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska den negativa avvikelsen återställas inom tre år.
BNP-gap	Den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Ett mått på konjunkturläget och på hur stort resursutnyttjandet är i ekonomin.
Budgeteringsmarginal	Utrymmet mellan utgiftstaket och de beräknade takbegränsade utgifterna.
Budgetutrymme	Omfattningen av budgetförsvagande åtgärder (positivt budgetutrymme) eller behovet av budgetförstärkningar (negativt budgetutrymme) som är förenliga med att överskottsmålet nås.
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.
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.
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 konjunkturella fluktuationer.
Skuldankare	Ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den så kallade Maastrichtskulden, på 35 procent av BNP.

Strukturellt sparande	En beräkning av vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara vid ett balanserat resursutnyttjande (neutralt konjunkturläge) och en normal sammansättning av viktiga skattebaser. Används för att bedöma om överskottsmålet uppnås.
Takbegränsade utgifter	De statliga utgifter som begränsas av utgiftstaket. Alla utgifter ingår, med undantag för statsskuldsräntorna (utgiftsområde 26), men med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.
Utgiftstak	Den maximala nivån för utgifterna i statsbudgeten och ålderspensionssystemet, 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.
Överskottsmål	Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Uppgår till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Referenslista

Utredningar och rapporter

Ds 2010:4, *Utvärdering av överskottsmålet*.

Ekonomistyrningsverket, *Prognos Statens budget och de offentliga finanserna November 2019*, Ekonomistyrningsverket, 2019.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget september 2022*, Konjunkturinstitutet, 2022.

Konjunkturinstitutet, *A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden*, Working Paper No. 90, Konjunkturinstitutet, 2004.

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

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

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

Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2021*, RiR 2021:31, Riksrevisionen, 2021.

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. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*.

Prop. 2021/22:100, *2022 års ekonomiska vårproposition*.

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

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Kommunallag (2017:725).

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

Regeringsform.

Riksdagsordning.

Webbsidor

Regeringskansliet, "Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor april 2019",

<https://www.regeringen.se/contentassets/27980ae5bf8f483196e58d782767b52d/metod-for-berakning-av-strukturellt-sparande-i-offentlig-sektor-april-2019.pdf>, hämtad 2023-01-06.

Regeringskansliet, "Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor, november 2022",

<https://www.regeringen.se/contentassets/185b3875521d4ffc9061926291fbc37a/metod-for-berakning-av-strukturellt-sparande-i-offentlig-sektor-november-2022.pdf>, hämtad 2022-12-22.

Regeringskansliet, "Metod för beräkning av potentiella variabler, november 2022",

<https://www.regeringen.se/contentassets/9957682d29014cf2b8b1534b86bd85fb/metod-for-berakning-av-potentiella-variabler-november-2022.pdf>, hämtad 2022-12-22.

Bilaga 1 Strukturellt sparande beräknat med ny och tidigare metod

I denna bilaga visar vi Riksrevisionens beräkning av skillnaden mellan strukturellt sparande med regeringens nya och tidigare metod. Vi har beräknat skillnaden utifrån de uppgifter som finns i budgetpropositionen för 2023 och promemorian ”Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor, november 2022”.⁵³

Strukturellt sparande beräknas utifrån utfall eller prognos för det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet justeras med summan av fyra delar: justering för BNP-gapet, justering för arbetslöshetsgapet, justering för skattebasernas sammansättning i förhållande till trender och justering för engångseffekter.

Vår beräkning utgår från att regeringen inte har förändrat hur trenderna i skattebaserna beräknas, dessa är uttryckta som respektive skattebas i förhållande till BNP i löpande pris. Metodförändringen antas inte heller påverka justeringen för engångseffekter.

Justeringen för BNP-gapet består av en vikt som multipliceras med BNP-gapet i löpande priser. Vi har inte tillgång till den exakta storleken på vikten, men vi har utifrån tillgängliga data uppskattat den till runt 0,46.⁵⁴ I den tidigare metoden antogs att BNP-deflatorn var densamma i konjunkturrell balans som den faktiska. Det innebär att BNP-gapet i fasta och löpande priser var lika stort. Vi beräknar därför justeringen av BNP-gapet enligt tidigare metod som vikten multiplicerat med regeringens bedömning av BNP-gapet i fasta priser.

Justeringen för arbetslöshetsgapet består på liknande sätt av en vikt multiplicerad med arbetslöshetens avvikelse från jämviktsarbetslösheten. Denna vikt kan också ha påverkats av metodförändringen eftersom den är uttryckt som andel av potentiell BNP. Vikten är dock förhållandevis liten och torde inte ha påverkats väsentligt av att nämnaren ändrats. Vi har därför inte gjort någon beräkning av en eventuell sådan effekt.

⁵³ Regeringskansliet, ”Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor, november 2022”, hämtad 2022-12-22.

⁵⁴ Utifrån tabell 2.14 i budgetpropositionens tabellsamling kan vikten beräknas som värdet för ”Justering för BNP-gap” multiplicerat med BNP-gapet i löpande priser, enligt tabell 1.8 i budgetpropositionens tabellsamling. Vi har använt genomsnittet 2017–2024 och har därmed tagit bort orimligt höga värden 2016 och 2025, utifrån vetskapen om att vikten definieras som (större delen av) de offentliga utgifterna som andel av BNP.

Tabell 6 Strukturellt sparande (procent av potentiell BNP om inget annat anges)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Finansiellt sparande, procent av BNP	-2,8	-0,1	0,6	0,2	0,4	1,4
Justering för BNP-gap	2,3	1,0	-0,6	-0,1	0,5	0,3
Justering för arbetslöshetsgap	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för skattebasernas sammansättning	-0,2	-0,6	0,4	0,6	0,3	0,1
Justering för engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	-0,5	0,5	0,4	0,7	1,2	1,8
Justering för BNP-gap, tidigare metod	1,7	0,3	-0,1	0,8	0,7	0,0
Strukturellt sparande, tidigare metod	-1,1	-0,2	0,9	1,6	1,4	1,5

Källa: Budgetpropositionen för 2023 och Riksrevisionen.

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2022. Riksrevisionens bedömning är att den föreslagna finanspolitiken inte är redovisad i enlighet med ramverket. Regeringens redovisning brister i flera avseenden och är inte transparent.

Vi bedömer att det är särskilt allvarligt att regeringen har ändrat metoden för att beräkna det strukturella sparandet (indikatorn för att följa upp överskottsmålet) på ett väsentligt sätt utan att förändringen eller dess konsekvenser framgår. Regeringens metodförändring är också ett avsteg från ramverkets krav på vedertagen metod.

Riksrevisionens bedömning är att regeringens förslag på en neutral finanspolitisk inriktning och höjning av utgiftstak inte strider mot ramverket. Men regeringens redovisning är otydlig. Och om det visar sig att behovet av marginaler till följd av de finanspolitiska riskerna blir mindre än befarat, finns det en risk för att prioriteringen mellan utgifter inte blir lika effektiv som den skulle ha blivit om utgiftstaket tydligare utgjort en begränsning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta initiativ för att säkerställa att det åter etableras en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet. Vi rekommenderar också regeringen att öka transparensen om inriktningen av finanspolitiken och förbättra prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna. Vidare rekommenderas regeringen att överväga att sänka utgiftstaket om behovet av marginaler blir mindre än befarat, och att utveckla handlingsreglerna för hur finanspolitiken ska samspela med penningpolitiken i samband med nästa översyn av överskottsmålet.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00

www.riksrevisionen.se

