

En granskningsrapport från Riksrevisionen

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2023

RiR 2023:24



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 2023:24

ISBN 978-91-7086-675-3

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Björn Olin

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■
Beslutad: 2023-11-29
Diarienummer: 2023/0714
RiR 2023:24

Till: Riksdagen

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

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2023

Riksrevisionen har granskat om regeringen utformat och redovisat finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2023 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. Revisor Dan Sölverud har varit föredragande. Enhetschef Håkan Jönsson, revisionsdirektör Anna Brink, revisionsdirektör Tomas Forsfält och revisor Hedvig Wurnell har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Dan Sölverud

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	13
2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning	14
2.1 Tillräcklig redovisning av uppföljningen av överskottsmålet	14
2.2 Delvis ny redovisning av finanspolitikens inriktning	15
2.3 Prognosjämförelsen har förbättrats men är inte tillräckligt bra	18
2.4 Metoden för att beräkna strukturellt sparande har stor betydelse	20
3 Skuldankaret	25
3.1 Skuldkvoten avviker med mindre än 5 procentenheter från skuldankaret	25
3.2 Regeringens uppföljning av skuldankaret är tillräckligt transparent	26
4 Utgiftstaket	27
4.1 Med de stora budgeteringsmarginalerna i närtid går utgiftstakets syften om intet	27
4.2 Otydlig redovisning av vilka faktorer som varit styrande vid beslut om nivån på utgiftstaket 2026	28
5 Det kommunala balanskravet	30
5.1 Transparent uppföljning av balanskravsresultatet 2022	30
5.2 Kommuner väntas budgetera för underskott 2024	31
5.3 Djupare beskrivning av kommunal ekonomi saknas	32
6 Slutsatser och rekommendationer	33
6.1 Regeringens uppföljning av överskottsmålet är transparent	33
6.2 Metodbytet för att beräkna strukturellt sparande har stor betydelse för avvikelsen mot överskottsmålet	33
6.3 Olika metoder för att beräkna strukturellt sparande ställer högre krav på regeringens prognosjämförelser	34
6.4 Viktigt att det etableras en vedertagen metod för att beräkna strukturellt sparande	34
6.5 Bristfällig redovisning riskerar att leda till att finanspolitiken misstolkas	35
6.6 Uppföljningen av skuldankaret är transparent och uppföljningen av balanskravet är tydlig	36

6.7	Bristfällig redovisning av vilka faktorer som varit styrande för förslag på utgiftstak	36
6.8	Rekommendationer	37
	Ordlista	38
	Referenslista	40
	Bilaga 1. Prognosjämförelse	42

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2023. Att regeringen följer det finanspolitiska ramverket är en förutsättning för en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik. Riksrevisionens övergripande slutsats är att den föreslagna finanspolitiken i stort sett är utformad och redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Det finns däremot utrymme för förbättring i flera avseenden.

Regeringen bör motivera och förklara användningen av nya mått och indikatorer. Vidare behöver regeringen tydliggöra prognoskillnader gentemot expertmyndigheternas prognoser också när skillnaderna i centrala variabler är små. Regeringens redovisning av vilka faktorer som varit styrande vid förslag på utgiftstak behöver också förbättras.

En neutral finanspolitik inte i strid med det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av överskottsmålet i stort sett är transparent. Enligt regeringen är finanspolitikens inriktning neutral. Inriktningen strider, enligt Riksrevisionens bedömning, inte mot det finanspolitiska ramverket, eftersom det strukturella sparandet bedöms vara i linje med överskottsmålet.

Bristfällig redovisning riskerar att leda till att finanspolitiken misstolkas

Riksrevisionen konstaterar att regeringen ändrat indikator för finanspolitikens inriktning, utan att det framgår i de ekonomiska propositionerna. Därtill har regeringen introducerat en ny indikator till stöd för bedömning av finanspolitiken, benämnd *finanspolitikens ställning*. Det är oklart vad den nya indikatorn har för syfte då det inte anges. Det står förstås regeringen fritt att införa nya indikatorer för sina finanspolitiska bedömningar men om detta sker utan beskrivningar och transparens riskerar det att försvåra tolkningen av finanspolitiken.

Olika metoder för att beräkna strukturellt sparande ställer högre krav på prognosjämförelsernas kvalitet

I budgetpropositionen för 2024 förklaras vissa skillnader i prognoserna av strukturellt sparande mellan regeringen och andra bedömare på ett tydligt och

transparent sätt. Den metodskillnad som numera finns mellan regeringen och expertmyndigheterna i hur potentiell BNP i löpande priser beräknas ställer högre krav på prognosjämförelsen. Regeringen behöver tydliggöra prognoskillnader gentemot expertmyndigheternas prognoser även i de fall skillnaderna är små, då en liten prognosskillnad kan uppstå som resultat av stora underliggande skillnader som motbalanserar varandra.

Metodbytet påverkar uppföljningen av överskottsmålet

Regeringens förändrade metod för att beräkna potentiell BNP i löpande priser har en väsentlig betydelse för beräkningen av strukturellt sparande. Riksrevisionens analys visar att metodbytet har ändrat bilden av både avvikelser från överskottsmålet och finanspolitikens inriktning. Metodbytet har enligt regeringen syftat till att jämnat ut utvecklingen av strukturellt sparande 2024–2026. Regeringen har inte vid något tillfälle sedan metoden infördes förklarat varför denna utjämning är eftersträvansvärd. Riksrevisionen hade önskat att regeringen tagit tydligare steg mot att etablera en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet.

Oklart vad som varit styrande för nivån på utgiftstaket 2026

Regeringen håller fast vid tidigare fastställda nivåer på utgiftstaket. Det innebär att budgeteringsmarginalen är förhållandevis stor samtliga år. Stora budgeteringsmarginaler i närtid innebär att utgiftstakets funktion sätts ur spel. Regeringens redovisning av vilka faktorer som varit styrande för den föreslagna nivån på utgiftstaket 2026 är därtill bristfällig. Det är svårt att utläsa hur regeringen ser på det offentliga åtagandet och en lämplig nivå på skatteuttaget i ett medelfristigt perspektiv.

Viss information saknas i redovisning av den framåtblickande utsikten för kommunala balanskravet

Regeringens bakåtblickande uppföljning av balanskravet är transparent redovisad i de ekonomiska propositionerna under 2023. Vi bedömer att regeringens redovisning av den framåtblickande utsikten för det kommunala balanskravet är tydlig i de ekonomiska propositionerna 2023, men vi bedömer att det saknas viss information. En fördjupad beskrivning av olika kommuners och regioners möjlighet att klara balanskravet hade varit önskvärd med tanke på den aktuella situationen.

Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

- Var tydligare med varför det finns behov av nya indikatorer, eller förändringar av befintliga, vid bedömningar av huruvida finanspolitiken är expansiv, neutral eller åtstramande.
- Fortsätt utveckla prognosjämförelsen gentemot andra bedömare, så att det tydligt framgår hur olika faktorer bidrar till bedömningen av det strukturella sparandet.
- Se till att det etableras en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet, allra senast i samband med den kommande översynen av det finanspolitiska ramverket.
- Komplettera uppföljningen av kommunernas och regionernas balanskrav med en fördjupad analys av variationer i resultatet mellan olika kommuner och regioner.
- Utveckla redovisningen av vilka överväganden regeringen gjort vid framtagandet av förslaget till nivå på utgiftstaket avseende det tredje tillkommande budgetåret. Redovisningen bör tydligt ta sin utgångspunkt i de faktorer som ramverket anger, såsom synen på det offentliga åtagandet och önskvärd nivå på skatteuttaget, samt med hänsyn till överskottsmålet.
- Ge den kommande ramverkskommittén i uppdrag att utveckla och klargöra utgiftstakets funktion i det finanspolitiska ramverket i samband med nästa översyn av det finanspolitiska ramverket.

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 om 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.

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 uppföljningen.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om regeringen utformat och redovisat finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2023 i enlighet med det finanspolitiska ramverket.

Vi har granskat regeringens hantering av

- överskottsmålet och finanspolitikens inriktning
- skuldankaret
- utgiftstaket
- det kommunala balanskravet.

Granskningen omfattar 2023 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2024.¹ Granskningen fokuserar på 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.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.

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.⁴

¹ Prop. 2023/24:1 och prop. 2022/23:100.

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

³ Skr. 2017/18: 207, s. 24.

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

Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel innebär att det finns utrymme för aktiv stabiliseringspolitik. Nivån på överskottsmålet gäller tills vidare men ska ses över vart åttonde år.⁵

För att i ett framåtblickande perspektiv bedöma budgetutrymmet, eller behovet av budgetförstärkande åtgärder, jämförs den offentliga sektorns strukturella sparande med överskottsmålets nivå. Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om BNP skulle motsvara den potentiella nivån så att sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller av engångseffekter. Det innebär i princip en möjlighet att för varje enskilt år stämma av finanspolitiken mot överskottsmålet, trots att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Enligt ramverksskrivelsen är det strukturella sparandet, trots osäkerheten i bedömningen, som beräknas enligt vedertagna metoder, bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet.⁶

Det föreligger en avvikelse från överskottsmålet om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån för det innevarande eller det närmast följande året.⁷ 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 samband med den senaste översynen av överskottsmålet samt Riksrevisionens tidigare granskningar.⁸

Om det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet är regeringen enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske.⁹ Ramverksskrivelsen betonar vikten av att ta konjunkturrell hänsyn när en avvikelse ska korrigeras för att minimera risken för 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 hur den aktuella ekonomiska situationen ser ut, hur mycket det offentliga sparandet bedöms överstiga överskottsmålet, hur reformerna bedöms påverka efterfrågan och hur tidsprofilen för effekterna ser ut.¹⁰

⁵ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

⁶ Skr. 2017/18: 207, s. 13–14.

⁷ Skr. 2017/18: 207, s. 14.

⁸ Se SOU 2016:67, s. 255. Se även Ds 2010:4, s. 216–217, och Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019* (RiR 2019:38), 2019.

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

¹⁰ Skr. 2017/18:207, s. 15.

Vår bedömning av regeringens hantering av överskotts målet och finanspolitikens inriktning utgår från ramverket och vår precisering av vad som är att betrakta som en tydlig avvikelse från överskotts målet, enligt ovan. Vår bedömning utgår även från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se avsnitt 1.3.1).

Strukturellt sparande är beroende av prognosen för det finansiella sparandet och bedömningen av konjunkturläget samt av beräkningsmetoden. Komplexiteten i beräkningen av det strukturella sparandet, och dess betydelse i utvärderingen av finanspolitiken, gör att prognosjämförelser med andra bedömare är av stor vikt. Regeringens expertmyndigheter Ekonomistyrningsverket (ESV) och Konjunkturinstitutet (KI) gör oberoende bedömningar av den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen.¹¹ Vår bedömning utgår från att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas beräkningar av det strukturella sparandet tydligt framgår i de ekonomiska propositionerna.

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.¹² 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 överskotts målets nivå och behöver därmed beaktas i de översyner av överskotts målet som ska göras vart åttonde år.¹³

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.¹⁴

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

¹¹ Skr. 2017/18:207, s. 23.

¹² Bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

¹³ Skr. 2017/18:207, s. 16–17.

¹⁴ Skr. 2017/18:207, s. 17.

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.¹⁵

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.¹⁶

Utgiftstaket är också en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten. 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.¹⁷

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 överskottsmålet
- 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.¹⁸

Tidigare fastställda utgiftstak ändras normalt endast vid budgettekniska omläggningar, så kallade tekniska justeringar, men det finns inga formella hinder

¹⁵ 2 kap. 4 § budgetlagen.

¹⁶ Skr. 2017/18:207, s. 18–19.

¹⁷ Prop. 2013/14:173, s. 21.

¹⁸ Skr. 2017/18:207, s. 19.

för riksdagen att besluta om att ändra ett tidigare fastställt tak.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹

Det är praxis att regeringen följer upp balanskravets efterlevnad på aggregerad nivå 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 regeringens redovisning av det kommunala balanskravet i de ekonomiska propositionerna är transparent (se avsnitt 1.3.1).

1.4 Metod och genomförande

Vi har gått igenom redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna 2023 i syfte att undersöka om krav och praxis, såsom de beskrivs i skrivelsen om det finanspolitiska ramverket, uppfylls. Förutom att granska de ekonomiska propositionerna och underlag till dessa har vi ställt skriftliga frågor till tjänstemän vid Finansdepartementet. Därtill har vi beräknat modellresultat baserat på uppgifter från tidigare ekonomiska propositioner (se avsnitt 2.4), genom att använda den beräkningsmodell som Finansdepartementet använder för att beräkna strukturellt sparande.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Dan Sölverud (projektledare), Anna Brink, Tomas Forsfält, Hedvig Wurnell och Jörgen Appelgren.

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

¹⁹ Skr. 2017/18:207, s. 18.

²⁰ Skr. 2017/18:207, s. 18.

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

2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet är i linje med överskottsmålet. En redogörelse för en återgång till överskottsmålet är därmed inte aktuell. Vi bedömer att regeringens uppföljning av överskottsmålet är transparent. Enligt regeringens är finanspolitikens inriktning neutral. En sådan inriktning strider inte mot det finanspolitiska ramverket, eftersom det strukturella sparandet bedöms vara i linje med överskottsmålet. Det finns dock brister i redovisningen som försvårar tolkningen av finanspolitiken. Det finns också brister i regeringens jämförelse med expertmyndigheternas prognoser. Skillnader i strukturellt sparande som beror på olika beräkningsmetoder framgår inte tillräckligt bra. Metoden för att beräkna strukturellt sparande har stor betydelse för bedömningen av avvikelser från överskottsmålet och för bilden av finanspolitikens inriktning.

2.1 Tillräcklig redovisning av uppföljningen av överskottsmålet

Regeringen bedömer att det inte finns någon avvikelse från överskottsmålet. Det är därmed inte aktuellt att lämna en redogörelse för en återgång till överskottsmålet. Vi bedömer att regeringens redovisning av detta är transparent.

2.1.1 Strukturellt sparande i de ekonomiska propositionerna är i linje med överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet ska uppgå till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. För att bedöma om det finansiella sparandet det innevarande året och finanspolitiken för det följande året är i linje med överskottsmålet används måttet strukturellt sparande. I måttet justeras det finansiella sparandet för konjunkturlägets påverkan på den offentliga sektorns inkomster och utgifter, samt för skattebasernas sammansättning och för engångseffekter. Med regeringens sätt att räkna justeras det finansiella sparandet även för prisfluktuationer i BNP.

I budgetpropositionen för 2024 bedömer regeringen att det strukturella sparandet för 2023 och 2024 uppgår till 0,1 respektive 0,3 procent av potentiell BNP, se tabell 1. Detta är i linje med överskottsmålet.²² I 2023 års ekonomiska

²² Enligt våra bedömningsgrunder accepterar vi en avvikelse på 0,5 procentenheter, se avsnitt 1.3.2.

vårproposition bedömde regeringen att det strukturella sparandet för 2023 och 2024 skulle uppgå till 0,0 respektive 0,6 procent av potentiell BNP. Även denna prognos var i linje med överskottsmålet.

Tabell 1 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn och indikator för överskottsmålet (procent av BNP om inte annat anges)

	2022	2023	2024	2025	2026
Finansiellt sparande	0,8	-0,2	-0,7	-0,4	0,6
Strukturellt sparande*	0,5	0,1	0,3	0,4	0,9
BNP-gap*	1,1	-1,3	-2,1	-1,0	0,0

Anm. *Procent av potentiell BNP.

Källa: Budgetpropositionen för 2024.

Om regeringen bedömer att det finns en avvikelse från överskottsmålet under innevarande eller närmast följande år är den skyldig att redogöra för en återgång till överskottsmålet. Eftersom regeringen bedömer att det inte finns någon avvikelse från överskottsmålet är en sådan redogörelse inte aktuell, vare sig i 2023 års ekonomiska vårproposition eller i budgetpropositionen för 2024.

2.2 Delvis ny redovisning av finanspolitikens inriktning

Enligt regeringen är finanspolitikens inriktning i det närmaste neutral 2024, trots lågkonjunkturen. Vi bedömer att det inte strider mot det finanspolitiska ramverket. Det finns dock brister i regeringens beskrivning av finanspolitiken, bland annat oklarheter i hur 2023 års elstöd påverkar finanspolitikens effekt på efterfrågan 2024. Regeringen har dessutom ändrat mått för finanspolitikens inriktning, utan att det framgår. Regeringen har även infört en ny indikator som komplement till finanspolitikens inriktning, utan att syftet med den nya indikatorn, benämnd finanspolitikens ställning, framgår. Det står förstås regeringen fritt att införa nya indikatorer som grund för sina finanspolitiska bedömningar men om detta sker utan beskrivningar och transparens riskerar det att försvåra tolkningen av finanspolitiken.

2.2.1 En neutral inriktning på finanspolitiken är inte i strid med ramverket

Enligt samstämmiga bedömare kommer det att vara lågkonjunktur i Sverige 2024. BNP-gapet är negativt 2023–2025 i regeringens prognos, se tabell 1, vilket indikerar ett lågt resursutnyttjande. En regering brukar vanligtvis bemöta lågkonjunktur med en expansiv finanspolitik för att stimulera efterfrågan och på så sätt bidra till att konjunkturen stabiliseras. Nuvarande lågkonjunktur skiljer sig dock från en typisk lågkonjunktur, eftersom inflationen är hög och förväntas ligga över Riksbankens mål på 2 procent även under 2024. Regeringen beskriver finanspolitiken 2024 som neutral och återhållsam. En återhållsam finanspolitik kan enligt regeringen bidra till att penningpolitiken kan dämpa inflationen med så små negativa konsekvenser för ekonomin som möjligt.

Det strukturella sparandet 2023 är enligt regeringens bedömning i linje med överskottsmålet. I ett sådant läge ställer det finanspolitiska ramverket inte krav på någon särskild inriktning för finanspolitiken 2024. Det strider därmed inte mot ramverket att regeringen bedriver en finanspolitik med neutral inriktning.

2.2.2 Regeringen har inte varit konsekvent i beskrivningarna av elstöden

Under 2023 genomfördes ett antal tillfälliga stödåtgärder i form av elstöd till hushåll och företag som finansierades av inkomster från flaskhalsavgifter, det vill säga inkomster för staten som uppstår vid prisskillnader mellan elområden. Redovisningen av dessa elstöd i nationalräkenskaperna innebär att de inte påverkar det finansiella sparandet i offentlig sektor, och inte heller det strukturella sparandet i någon större utsträckning.²³ Elstöden påverkar därmed inte finanspolitikens inriktning, mätt som förändringen av det strukturella sparandet.

I budgetpropositionen för 2023 bedömde regeringen att elstöden hade en expansiv effekt på efterfrågan 2023. Regeringen bedömde att finanspolitikens inriktning var svagt åtstramande men att finanspolitiken var neutral när elstöden beaktades.²⁴

²³ Dessa stöd redovisas i nationalräkenskaperna i två steg, dels som inkomster i form av skatt till staten, dels som utgifter i form av transfereringar till hushåll och företag. Dessa inkomster antas öka i samma omfattning som utgifterna, vilket innebär att de elstöd som finansieras med flaskhalsavgifter inte påverkar det finansiella sparandet. Elstöden kan dock ha en liten påverkan på strukturellt sparande. Flaskhalsintäkterna redovisas som en produktionsskatt medan utgifterna redovisas som transfereringar, vilka behandlas olika i beräkningen av strukturellt sparande.

²⁴ Prop. 2022/23:1, s. 56.

Dessa elstöd upphör 2024. Det är dock otydligt hur regeringen ser på effekten på efterfrågan av att elstöden upphör. I budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen, i avsnittet "Finansplan", att den expansiva effekten på efterfrågan som dessa stöd hade 2023 upphör att verka 2024, vilket kan ge en viss åtstramande effekt på efterfrågan 2024. Enligt regeringen finns det dock flera osäkerheter kring huruvida de upphörda stöden skulle kunna bidra till sådan påverkan, bland annat eftersom energipriserna har gått ner. Den situation som stöden har sitt ursprung i, och som i sig stramade åt efterfrågan, har alltså förändrats. Sammantaget bedömer regeringen att finanspolitiken har en neutral påverkan på efterfrågan i ekonomin under 2024.

I detta resonemang blandar regeringen beskrivningen av finanspolitikens effekt på efterfrågan med beskrivningen av elprisernas effekt på efterfrågan. Elstöden är politiska beslut, men det är inte energipriserna. Vi har frågat Finansdepartementet om de har gjort någon analys av effekten av att elstöden upphör. Vi har inte fått ta del av någon annan analys än ovan sammanfattade resonemang.²⁵

Regeringen har inte beskrivit effekterna av att elstöden införs och upphör på ett konsekvent sätt. Det är en brist i redovisningens transparens.

2.2.3 Att regeringen har bytt indikator för finanspolitikens inriktning framgår inte

Ett mått som ofta används för att indikera finanspolitikens inriktning är förändringen av det strukturella sparandet mellan två år. Enligt regeringen stärks det strukturella sparandet med 0,2 procentenheter 2024, se tabell 1. Det indikerar att finanspolitiken 2024 är lätt åtstramande eller i det närmaste neutral.

I budgetpropositionen för 2023 använde regeringen i stället ett annat mått för att indikera finanspolitikens inriktning, nämligen förändringen av det *primära* strukturella sparandet, det vill säga strukturellt sparande exklusive nettot av utdelningar, ränteinkomster och ränteutgifter. Vi har i en tidigare granskning kritiserat regeringen för att det inte framgick att detta var måttet som då användes för att indikera finanspolitikens inriktning.²⁶ Förändringen av det primära strukturella sparandet redovisas inte i budgetpropositionen för 2024, och det framgår inte heller varför regeringen återigen har bytt indikator för finanspolitikens inriktning.

²⁵ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, Finansdepartementet 2023-10-12.

²⁶ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022* (RiR 2023:3), 2023.

2.2.4 Ny innebörd av neutral finanspolitik

I budgetpropositionen för 2024 använder regeringen en ny indikator som benämns finanspolitikens ställning, mätt som det strukturella sparandet i förhållande till överskottsmålet. Enligt regeringen indikerar måttet finanspolitikens effekt på efterfrågan i förhållande till ett genomsnittligt år. Den nya indikatorn redovisas inte med värden och det är inte helt tydligt hur den beräknas.

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet 2024 är i linje med överskottsmålet. Enligt regeringen indikerar detta att finanspolitiken är neutral. Denna beskrivning av finanspolitiken innebär att begreppet neutral finanspolitik har fått en annan betydelse jämfört med i tidigare propositioner. Det har på senare år enbart varit finanspolitikens inriktning, mätt som *förändringen* av strukturellt sparande (eller primärt strukturellt sparande) mellan två år, som har legat till grund för uttalanden om huruvida finanspolitiken är neutral eller inte.

Det framgår inte tydligt vad den nya indikatorn fyller för syfte. Regeringen redovisar redan strukturellt sparande i relation till överskottsmålet, och redogör för eventuella avvikelser, och det finns en indikator för finanspolitikens inriktning.

Regeringen har inte tidigare redovisat finanspolitikens ställning. Enligt Finansdepartementet är redovisningen en anpassning till de mått och den terminologi som används av bland annat Finanspolitiska rådet och European Fiscal Board.²⁷ Detta framgår inte av budgetpropositionen för 2024. Riksrevisionen har inte undersökt om regeringens redovisning med dessa förändringar utgör en anpassning till Finanspolitiska rådets och European Fiscal Board's redovisning.

2.3 Prognosjämförelsen har förbättrats men är inte tillräckligt bra

I budgetpropositionen för 2024 förklaras vissa skillnader i prognoserna av strukturellt sparande mellan regeringen och andra bedömare på ett tydligt och transparent sätt. Regeringen har emellertid inte tillräckligt tydligt beskrivit hur skillnaden mellan regeringens och expertmyndigheternas beräkningsmetoder påverkar jämförelsen av strukturellt sparande.

²⁷ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, Finansdepartementet 2023-10-12.

2.3.1 Metodskillnaden lyfts bara fram när prognosskillnaden för strukturellt sparande är stor

Tidigare använde regeringen i allt väsentligt samma metod som KI och ESV för att beräkna potentiell BNP i löpande priser, men från och med förra året använder regeringen en annan metod. Regeringens nuvarande metod innebär att det görs en justering av prisnivån när potentiell BNP i löpande priser beräknas. Det finns en betydande skillnad mellan den faktiska prisnivån och den justerade prisnivån 2023 och 2024 i regeringens beräkningar. Vi förväntar oss därför, om allt annat vore lika, en skillnad i strukturellt sparande dessa år mellan å ena sidan regeringen och å andra sidan KI och ESV.

Regeringens bedömning av strukturellt sparande 2023 skiljer sig åt från KI:s, se tabell 2. I prognosjämförelsen är regeringen tydlig med att en stor del av skillnaden mellan regeringens och KI:s bedömning beror på hur potentiell BNP i löpande priser beräknas.

Tabell 2 Olika bedömningar av strukturellt sparande, procent av potentiell BNP

	2023	2024	2025	2026
Regeringen (20 september)	0,1	0,3	0,4	0,9
KI inkl. åtgärder (21 juni)	1,1	0,1	0,3	0,3
ESV (14 september)	0,1	0,1	0,5	1,2
Europeiska kommissionen (14 maj)	0,1	0,7	–	–

*Anm.: KI:s bedömning utgår från att finanspolitiken ser till att överskottsmålet nås 2025.
Källa: Budgetpropositionen för 2024.*

I prognosjämförelsen med ESV nämns dock inte metodskillnaden. Regeringen och ESV gör samma bedömning av strukturellt sparande 2023, trots att det finns stora skillnader i delar av det finansiella sparandet, bland annat skatteintäkterna.²⁸ Det beror på att skillnaden i hur potentiell BNP i löpande priser beräknas, och skillnader i bedömning av BNP-gapet, motverkar skillnaden i prognosen för finansiellt sparande, se bilaga 1. Det framkommer inte i regeringens prognosjämförelse att det finns underliggande skillnader i bedömningen av BNP-gapet.

På liknande sätt finns det en liten skillnad mellan regeringens och KI:s bedömning av strukturellt sparande 2024 som saknar tillräcklig förklaring i prognosjämförelsen. Skillnaden beror enligt regeringen på att KI utgår från att mer

²⁸ Prop. 2023/24:1, s. 170 f.

omfattande finanspolitiska åtgärder kommer att vidtas än vad som aviseras och föreslås i budgetpropositionen för 2024. Vad som inte framgår är att skillnaden i bedömning hade varit betydligt större om regeringen och KI hade använt samma metod för att beräkna potentiell BNP i löpande priser. Denna större skillnad förklaras till väldigt liten del av att KI har utgått från mer omfattande finanspolitiska åtgärder. Det är till exempel av större betydelse att regeringen och KI gör olika bedömningar av BNP-gapet. Det hade framgått om hänsyn tagits till metodskillnaderna, se bilaga 1.

2.4 Metoden för att beräkna strukturellt sparande har stor betydelse

Regeringens metodbyte för att beräkna potentiell BNP i löpande priser har stor betydelse för beräkningen av strukturellt sparande. I 2023 års ekonomiska vårproposition redovisar regeringen för första gången skälet till metodbytet. Där klargörs att metodbytet har syftat till att jämna ut utvecklingen av strukturellt sparande 2024–2026. Våra beräkningar bekräftar att metodbytet har lett till en utjämning 2024–2026. Våra beräkningar visar också att metodbytet har ändrat bilden av både avvikelser från överskottsmålet och finanspolitikens inriktning under perioden 2020–2026. Det framgår dock inte av budgetpropositionen för 2024 varför regeringen anser att det är eftersträvarsvårt att jämna ut det strukturella sparandet och det skattade budgetutrymmet över tid.

2.4.1 Det strukturella sparandet jämnas ut över tid

Det strukturella sparandet är en uppskattning av hur stort det finansiella sparandet hade varit om ekonomin befunnit sig i konjunkturell balans och om effekten av tillfälliga händelser rensats bort. Det finns ingen officiell statistik som kan användas för att i efterhand klargöra vad en bra uppskattning är. Det hanteras i det finanspolitiska ramverket genom att ange att det strukturella sparandet ska beräknas enligt vedertagna metoder.²⁹

Regeringen ändrade beräkningsmetod för det strukturella sparandet i juni 2022. Riksrevisionen har tidigare bedömt att den nuvarande metoden avviker från den vedertagna metoden.³⁰ Regeringen delar inte denna uppfattning, utan anser att den anpassning som gjorts i samband med den höga inflationen ryms inom ramen för kravet att använda en vedertagen metod.³¹

²⁹ Skr. 2017/18:207, s. 13 f.

³⁰ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022* (RiR 2023:3), 2023.

³¹ Skr. 2022/23:128, s. 4.

I budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen om vissa effekter av metodbytet. Enligt regeringen leder det till att utvecklingen av det strukturella sparandet jämnas ut över tid och att det skattade budgetutrymmet blir mer utjämnat under perioden än vad det annars skulle blivit.³² Det specificeras inte vilken period som avses, men enligt Finansdepartementet är det perioden 2024–2026.³³

Våra egna beräkningar bekräftar att metodbytet har lett till att det strukturella sparandet jämnas ut under denna period, se fördjupningsruta ”Volatilitet i strukturellt sparande”. Regeringen har inte vid något tillfälle sedan metoden infördes förklarat varför det är eftersträvansvärt att jämna ut det strukturella sparandet och det skattade budgetutrymmet över tid. Inte heller har det framgått hur regeringen bedömer att metodbytet har påverkat möjligheten att bedriva en kontracyklisk finanspolitik, som enligt ramverket är ett viktigt syfte med att målet ska utvärderas mot det strukturella sparandet. Finansdepartementet har i ett svar till Riksrevisionen angett att skälet till justeringen var att ge bättre planeringsförutsättningar för finanspolitiken i en situation med hög inflation och stor prognososäkerhet.³⁴

³² Prop. 2023/24:1, s. 157 och s. 171.

³³ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, Finansdepartementet 2023-10-12.

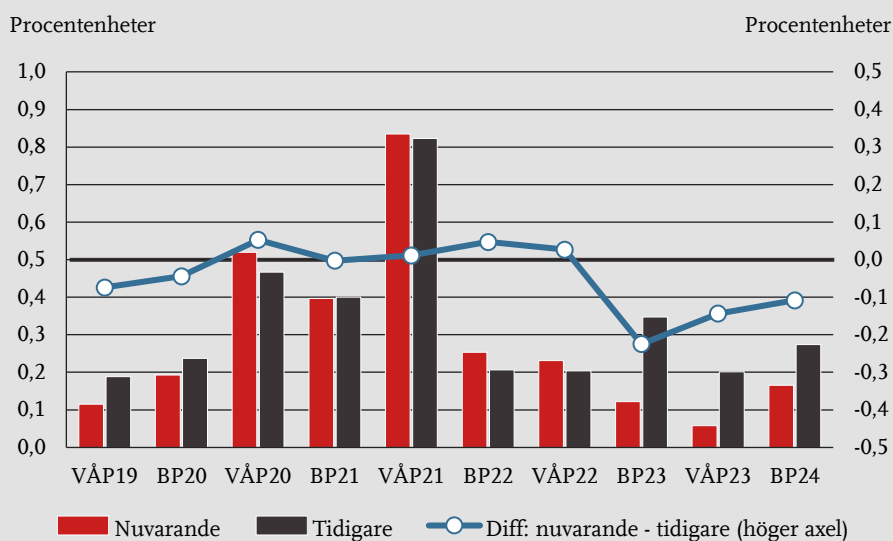
³⁴ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, Finansdepartementet 2023-10-12.

Volatilitet i strukturellt sparande

Regeringen framhåller att den nuvarande metoden ger en jämnare utveckling av strukturellt sparande. Vi har gått tillbaka till de ekonomiska propositionerna från tidigare år, från den ekonomiska vårpropositionen 2019 och framåt, och jämfört strukturellt sparande beräknat med den nuvarande och den tidigare metoden.

Som ett objektiva mått på vilken metod som ger jämnast utveckling har vi räknat ut standardavvikelsen i förändringen av det strukturella sparandet (volatiliteten). Diagram 1 visar volatiliteten under tre år, från budgetåret och de två följande åren, för nuvarande respektive tidigare metod. För budgetpropositionen för 2024 avser det således volatiliteten under perioden 2024–2026. Våra beräkningar ger regeringen delvis rätt. Från budgetpropositionen för 2023 och framåt har metodbytet gett en mindre volatil serie. I tidigare ekonomiska propositioner ger metodbytet såväl mer som mindre volatila resultat. Skillnaden kan dock sägas vara liten under år med förhållandevis låg inflation.

Diagram 1 Volatilitet i strukturellt sparande med nuvarande respektive tidigare metod, procentenheter



Anm.: Diagrammet visar standardavvikelsen i den årliga förändringen under en period om tre år, från budgetåret och de följande två åren, i respektive proposition.

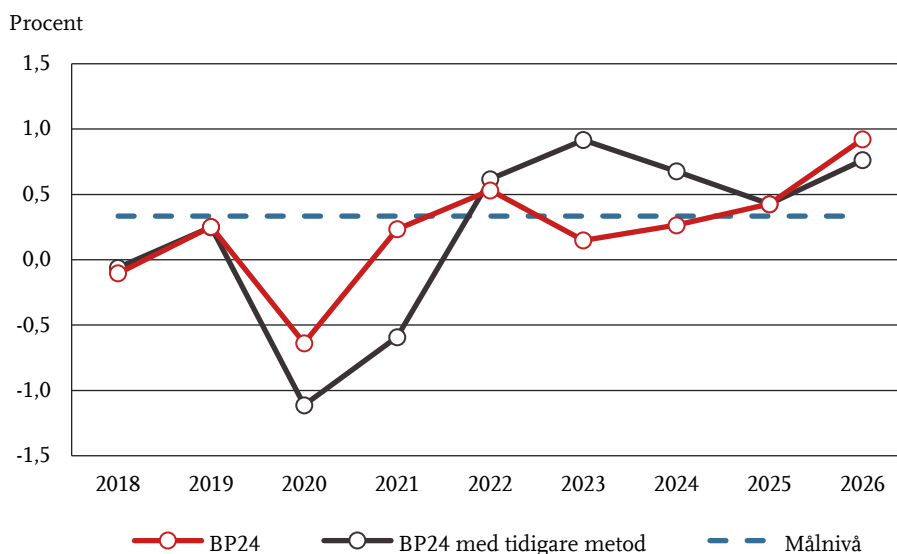
Källa: Riksrevisionens beräkningar.

2.4.2 Regeringens byte av metod för att beräkna strukturellt sparande har ändrat bilden av avvikelser från överskottsmålet

Våra beräkningar visar att metodbytet påverkar bilden av finanspolitiken. Det strukturella sparandet skulle ha överstigit överskottsmålet 2023 och 2024 om den tidigare metoden hade använts, se diagram 2.

I budgetpropositionen för 2024 bedömer regeringen att strukturellt sparande 2023 inte tydligt avviker från överskottsmålet. Enligt den tidigare metoden hade dock det strukturella sparandet varit 0,9 procent av potentiell BNP, vilket är en tydlig avvikelse från överskottsmålet. Regeringen hade enligt budgetlagen då varit skyldig att redovisa en plan för en återgång till målet.

Diagram 2 Strukturellt sparande, med nuvarande respektive tidigare använd metod, procent av potentiell BNP



Källor: Regeringen (BP24) och Riksrevisionens beräkningar.

Skillnaden i strukturellt sparande mellan den nuvarande och den tidigare metoden är emellertid som störst 2021, enligt våra beräkningar. Regeringen visar nu ett strukturellt sparande 2021 i linje med överskottsmålet. Enligt den tidigare metoden hade strukturellt sparande varit -0,6 procent av potentiell BNP, det vill säga en tydlig avvikelse från överskottsmålet.

För prognosåret 2026 antar regeringen att ekonomin nått konjunkturrell balans och det reala BNP-gapet bedöms vara noll, se tabell 1. Inflationen antas uppgå till Riksbankens mål om 2 procent både 2025 och 2026.³⁵ Trots att ekonomin antas vara i balans 2026 finns det en liten skillnad i strukturellt sparande mellan den nuvarande och den tidigare metoden.³⁶ Det beror på att den nuvarande metoden för att beräkna BNP i löpande priser får till följd att det blir ett gap mellan faktisk BNP och potentiell BNP i löpande priser 2026. Ett sådant gap har ingen ekonomisk förklaring och uppstår inte med den tidigare metoden.

2.4.3 Metodbytet har också ändrat bilden av finanspolitikens inriktning

Våra beräkningar visar att bilden av finanspolitikens inriktning skiljer sig åt beroende på vilken metod som används. I budgetpropositionen för 2024 ökar det strukturella sparandet 2024, vilket indikerar en svagt åtstramande inriktning på finanspolitiken. Om den tidigare metoden hade använts hade det strukturella sparandet i stället minskat och därmed indikerat en något expansiv inriktning.

³⁵ Prop. 2023/24:1, s. 56.

³⁶ När ekonomin är i balans ska, i princip, det strukturella sparandet vara lika stort som det finansiella sparandet. År 2026 är det strukturella sparandet, både enligt den nuvarande och den tidigare metoden, högre än det finansiella sparandet. Det beror på att regeringen bedömer att sammansättningen av skattebaserna skiljer sig åt mellan det strukturella och det finansiella sparandet även när ekonomin är i balans 2026.

3 Skuldankaret

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av skuldankaret är tillräckligt transparent. Regeringen redogör för att skuldkvoten, enligt utfallet för det föregående året och enligt prognoserna för det innevarande året, inte avviker med mer än 5 procentenheter från skuldankaret. Därmed behöver inte regeringen lämna en särskild redogörelse till riksdagen.

3.1 Skuldkvoten avviker med mindre än 5 procentenheter från skuldankaret

Skuldankaret för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (den så kallade Maastrichtskulden) infördes 2019. Motivet är att storleken på skulden spelar en central roll i beslutet om nivån för överskottsmålet, eftersom storleken på skulden är en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymme för aktiv konjunkturstabiliserande finanspolitik.³⁷

Skuldankaret är inte ett operativt mål utan utgör ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt. Riksdagens bestämda nivå på skuldankaret är 35 procent av BNP.³⁸ Regeringen ska enligt det finanspolitiska ramverket följa upp utvecklingen av skuldkvoten i den ekonomiska vårpropositionen. Om skuldkvoten avviker från skuldankaret med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret, ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redogöra för skälen till att avvikelserna uppkommit och hur regeringen avser att hantera dem.³⁹

Regeringen bedömer i vårpropositionen för 2023 att skuldkvoten kommer uppgå till 31 procent av BNP under det innevarande året, se diagram 3. Därmed behöver regeringen inte lämna en särskild redogörelse till riksdagen. Utfallet av skuldkvoten för det föregående året avviker inte heller med mer än 5 procentenheter från skuldankaret, även om utfallet blev något högre än vad som förväntades i budgetpropositionen för 2023. Enligt regeringen kan diskrepansen i huvudsak förklaras av att kronan försvagats och av den kraftiga inflationsökningen. Det har medfört oväntat höga kostnader för valutakurseffekter i statsskulden och inflationskompensationer i statsbudgeten, som ökat lånebehovet.⁴⁰

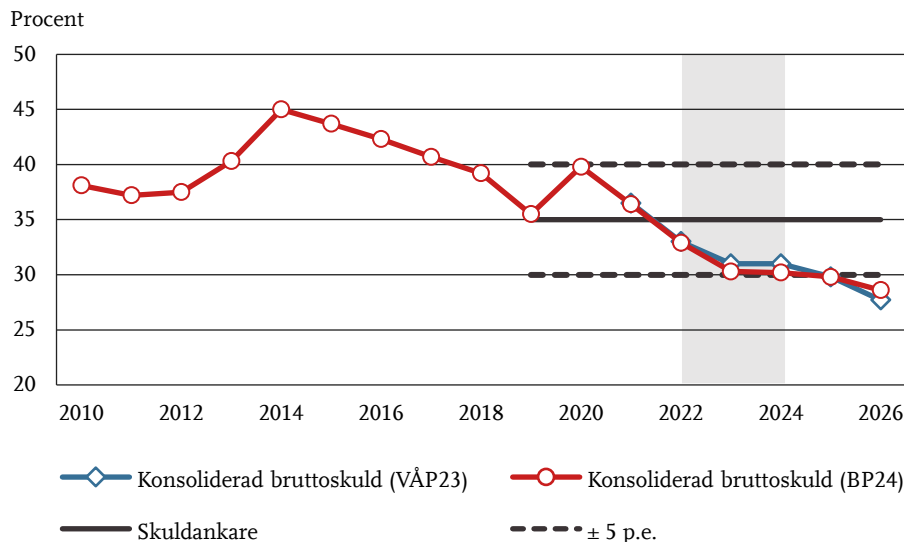
³⁷ Skr. 2017/18:207, s. 17.

³⁸ Prop. 2016/17:100, bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349 och prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr 2017/18:54.

³⁹ Skr. 2017/18:207, s. 17.

⁴⁰ Prop. 2022/23:100, avsnitt 9.

Diagram 3 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som procent av BNP



Anm.: VÅP23 = 2023 års ekonomiska vårproposition, BP24 = Budgetpropositionen för 2024, ± 5 p.e. avser avvikelser från skuldankarens nivå och markerar således det intervall inom vilken skulden ska hålla sig för att regeringen inte ska behöva lämna en särskild redogörelse till riksdagen. Det grå fältet markerar den period som skulden för närvarande ska utvärderas mot skuldankaret.

Källa: Prop. 2022/23:100 och prop. 2023/24:1.

3.2 Regeringens uppföljning av skuldankaret är tillräckligt transparent

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av skuldankaret i 2023 års ekonomiska vårproposition är tillräckligt transparent. Regeringen redogör för att minskningen av bruttoskulden till stor del beror på Riksbankens beslut att amortera de valutalån som upptagits av Riksgälden i den takt som lånen förfaller. Det leder till att Riksgäldens årliga lånebehov minskar med drygt 1 procent av BNP 2021–2023.⁴¹

Underskottet i det finansiella sparandet medför att bruttoskulden 2024 i stort sett ökar i proportion med BNP. Därmed förväntas skuldkvoten förbli densamma nästa år. I avsaknad av nya åtgärder väntas de offentliga finanserna dock förstärkas i slutet av prognosperioden, det vill säga för 2025 och 2026, vilket medför en minskning av skuldkvoten.⁴²

⁴¹ Prop. 2022/23:100, avsnitt 9.

⁴² Prop. 2022/23:100, avsnitt 9.

4 Utgiftstaket

Regeringen håller fast vid tidigare fastställda nivåer på utgiftstaket. Det innebär att budgeteringsmarginalen är väsentligt större än regeringens riktlinje för minsta marginal, samtliga år. Stora budgeteringsmarginaler, i närtid, innebär att utgiftstakets funktion sätts ur spel. Regeringens redovisning av vilka faktorer som varit styrande för den föreslagna nivån på utgiftstaket 2026 är bristfällig. Det är svårt att utläsa hur regeringen ser på det offentliga åtagandet och lämplig nivå på skatteuttaget i ett medelfristigt perspektiv.

4.1 Med de stora budgeteringsmarginalerna i närtid går utgiftstakets syften om intet

Budgeteringsmarginalen utgörs av skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Enligt det finanspolitiska ramverket ska budgeteringsmarginalen i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas annorlunda än beräknat till följd av konjunkturutvecklingen.

I budgetpropositionen för 2024 föreslås inga justeringar, utöver tekniska, av tidigare fastställda nivåer på utgiftstaket. Enligt regeringens bedömning är budgeteringsmarginalens storlek tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i bedömningen av utgiftsutvecklingen 2023–2025.⁴³

Regeringen slog i sitt svar på Riksrevisionens granskning av de ekonomiska propositionerna 2022 fast att ändringar av redan fastställda nivåer på utgiftstaket är en åtgärd som endast bör vidtas i speciella fall när särskilda omständigheter kräver det. Minskad osäkerhet bör i stället hanteras genom att nytillkomna tak sätts på en nivå som bättre speglar det nya behovet av marginaler.⁴⁴ Det framgår dock inte mer specifikt i budgetpropositionen för 2024 hur regeringen har beaktat de stora budgeteringsmarginalerna 2023–2025 när den föreslagit nivån på utgiftstaket för 2026.

⁴³ Prop. 2023/24:1, s. 85.

⁴⁴ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022* (RiR 2023:3), 2023 och Skr. 2022/23:128, s. 7.

Tabell 3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter 2022–2026, miljarder kronor och procent

	2022	2023	2024	2025	2026
Ursprungligt beslutade utgiftstak	1 502	1 539	1 595	1 825	1 860*
Teknisk justering	2	2	4	2	6
Reell justering	130	124	148	0	0
Nu beslutade eller föreslagna utgiftstak	1 634	1 665	1 747	1 827	1 866
<i>i procent av BNP</i>	<i>27,4</i>	<i>26,8</i>	<i>27,2</i>	<i>27,2</i>	<i>26,4</i>
Takbegränsade utgifter	1 559	1 588	1 688	1 742	1 766
Budgeteringsmarginal	75	77	59	85	100
<i>i procent av takbegränsade utgifter</i>	<i>4,8</i>	<i>4,9</i>	<i>3,5</i>	<i>4,9</i>	<i>5,7</i>
<i>riktlinje**</i>	<i>–</i>	<i>1,0</i>	<i>1,5</i>	<i>2,0</i>	<i>3,0</i>

* *Bedömning av utgiftstakets nivå i 2023 års ekonomiska vårproposition.*

** *Regeringen följer en riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek som finns angiven i det finanspolitiska ramverket.*

Källa: Budgetpropositionen för 2024.

Stora budgeteringsmarginaler, det vill säga marginaler som har en tydlig positiv avvikelse från riktlinjen för minsta budgeteringsmarginal, kan tyda på att beslutade nivåer för utgiftstaket ligger för högt i förhållande till regeringens syn på hur stort det offentliga åtagandet bör vara. Flera av utgiftstakets syften⁴⁵, exempelvis att det ska främja budgetdisciplin eller begränsa risken för procyklisk finanspolitik, blir svåra att tillgodose om budgeteringsmarginalerna är stora. Utgiftstaket utgör i dessa fall inte någon restriktion för hur stora utgifter regeringen kan budgetera för, och behovet av att prioritera mellan utgifter blir då, med hänsyn till utgiftstaket, nästintill obefintligt.

4.2 Otydlig redovisning av vilka faktorer som varit styrande vid beslut om nivån på utgiftstaket 2026

Vilka faktorer som varit styrande när regeringen tagit fram sitt förslag på utgiftstakets nivå 2026 framgår inte, vare sig i budgetpropositionen för 2024 eller i 2023 års ekonomiska vårproposition. Exempelvis framgår det inte hur regeringen tagit hänsyn till överskottsmålet när den föreslagit nivån på utgiftstaket 2026. Det förs inte heller någon diskussion om vad regeringen betraktar som en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget eller hur det offentliga åtagandet ska utvecklas över tid.

⁴⁵ Skr. 2017/18:207.

4.2.1 Oklart om regeringens syn på det offentliga åtagandet har haft någon betydelse för utgiftstakets nivå för 2026

Riksrevisionen har tidigare återkommande kritiserat regeringen för att vara otydlig med synen på skatteuttaget på längre sikt. Regeringen är inte tydligare med detta i budgetpropositionen för 2024.

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Utgiftstakets nivå bör sättas utifrån 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 överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag ska vara.⁴⁶

Om de takbegränsade utgifterna ökar, så att budgeteringsmarginalen blir lika med riktlinjerna för minsta marginal 2026 (det vill säga 3 procent), finns det enligt våra beräkningar inte utrymme för att sänka skattekvoten givet överskottsmålet. Om regeringen i budgetpropositionen för 2026 planerar att ta hela budgeteringsmarginalen upp till riktlinjen för budgetåret (det vill säga 1,5 procent) i anspråk, behöver skattekvoten i stället höjas till 2022 års nivå.

Regeringen för inga resonemang om sin syn på det offentliga åtagandet. Däremot erbjuder redovisningen i tabellform viss vägledning till regeringens syn.

Regeringens förslag till utgiftstakets nivå 2026 innebär att taket som andel av BNP minskar med 0,4 procentenheter jämfört med 2023.⁴⁷ De stora budgeteringsmarginalerna i närtid gör dock denna minskning svårtolkad, eftersom dessa innebär att utgifterna som andel av BNP i praktiken mycket väl kan öka om de utvecklas i enlighet med utgiftstaket.

Vi ser ett behov av att regeringen utvecklar redovisningen av sin syn på hur skatterna och det offentliga åtagandet bör utvecklas i ett medelfristigt perspektiv, det vill säga hur nivån på utgiftstaket är satt med hänsyn till detta och med hänsyn till överskottsmålet. Det är oklart vilken betydelse överskottsmålet har haft när regeringen bedömt lämplig nivå på utgiftstaket 2026. Däremot framhåller regeringen att ett ledigt utrymme under utgiftstaket inte innebär att det finns utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna om det strider mot överskottsmålet.

⁴⁶ Skr. 2017/18:207.

⁴⁷ Se prop. 2023/24:1, tabell 4.4.

5 Det kommunala balanskravet

Regeringens bakåtblickande uppföljning av balanskravet är transparent redovisad i de ekonomiska propositionerna under 2023. En fördjupad beskrivning av olika kommuners och regioners möjlighet att klara balanskravet hade dock varit önskvärd med tanke på den aktuella situationen.

5.1 Transparent uppföljning av balanskravsresultatet 2022

Det kommunala balanskravet innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska det återställas inom tre år.

Regeringen följer upp balanskravets efterlevnad genom en analys av det senaste utfallet för balanskravsresultatet i kommuner och regioner. Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning i de ekonomiska propositionerna 2023 uppfyller kraven på en transparent redovisning.

År 2022 var balanskravsresultatet 45 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet. Enligt regeringen förklaras det starka resultatet främst av att skatteunderlaget utvecklades bättre än förväntat.⁴⁸

Vad är ett balanskravsresultat?

Balanskravsresultatet är det resultatmått som är kopplat till kommunallagens balanskrav. Redovisningen av balanskravsresultatet ska åstadkomma en likformighet som möjliggör jämförelser mellan olika kommuner och regioner. Det beräknas utifrån årets resultat enligt årsredovisningens resultaträkning, som rensas för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten. Till årets resultat läggs eventuella förändringar i resultatutjämningsreserven (en post i balansräkningen).

Det ska ske enligt följande:⁴⁹

Årets resultat enligt resultaträkningen

– justering för *realisationsvinster* och *orealiserade vinster och förluster* i värdepapper⁵⁰

–/+ avsättning eller användning av medel till eller från *resultatutjämningsreserven*

= **Balanskravsresultat**

⁴⁸ Prop. 2023/24:1, s. 89.

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

⁵⁰ Huvudprincipen är att realisationsvinster från försäljningar av anläggningstillgångar inte ska räknas in i balanskravsresultatet. Det gäller även orealiserade vinster och förluster i värdepapper. Undantag finns, till exempel inkomster från försäljningar som är en del av en omstrukturering.

5.2 Kommuner väntas budgetera för underskott 2024

Regeringen räknar med att fler kommuner och regioner kommer att budgetera för ett underskott 2024, jämfört med året innan. Bakgrunden är en kraftig ökning av kostnaderna till följd av den höga inflationen. Regeringen nämner att kostnaderna för avtalspensioner ökar avsevärt. Skatteunderlaget utvecklas också svagt 2024 till följd av ett försämrat läge på arbetsmarknaden.⁵¹

Bedömningen av den kommunala ekonomin har betydelse för regeringens prognoser för både BNP, som hålls uppe av den kommunala konsumtionen, och den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande, som tyngs av de förväntat svaga resultaten.

Regeringen räknar med att utgifterna för den kommunala konsumtionen kommer att utvecklas starkare än intäkterna under 2023 och 2024. Det är en stor förändring mot vad regeringen räknat med tidigare. Normalt räknar regeringen med att kommunerna budgeterar så att den kommunala konsumtionen ökar i samma takt som intäkterna, eller långsammare. Den nya bedömningen får till följd att flera kommuner inte kommer att kunna täcka kostnaderna med de löpande intäkterna 2024. Regeringen förväntar sig därför att ett antal kommuner och regioner kommer att besluta om att utnyttja sina resultatutjämningsreserver i syfte att upprätthålla konsumtionen och undvika tillfälliga neddragningar i verksamheten.⁵²

Balanskravsresultatet för den kommunala sektorn som helhet blir dock positivt 2024, när hänsyn tagits till användning av resultatutjämningsreserverna, enligt regeringen. Även sett över hela prognosperioden 2023–2026 bedömer regeringen att balanskravsresultatet blir positivt för kommunsektorn som helhet.⁵³

Kommuner och regioner som redovisar ett negativt resultat enligt resultaträkningen, och har medel avsatta i en resultatutjämningsreserv, kan komma att använda hela eller delar av reserven för att få upp balanskravsresultatet. Syftet med att reservera överskott i tider med finansiellt överskott till en resultatutjämningsreserv är att kunna utjämna variationerna i *intäkterna* över en konjunkturcykel.⁵⁴

I förarbetena till lagtexterna om resultatutjämningsreserven gavs som exempel att reserverna ska kunna användas om prognosen för utvecklingen av skatteunderlaget

⁵¹ Prop. 2023/24:1, s. 90.

⁵² Prop. 2023/24:1, s. 90. En liknande bedömning återfinns i Ekonomistyrningsverket, *Prognos Statens budget och de offentliga finanserna September 2023*, 2023, s. 37–38.

⁵³ Prop. 2023/24:1, s. 90.

⁵⁴ 11 kap. 14 § kommunallagen.

i riket är lägre än ett tioårigt bakåtblickande genomsnitt.⁵⁵ Det är dock inte från riksdagens sida ett tvingande krav. Många kommuner har emellertid fört in det här kriteriet i sina lokala riktlinjer och kan således inte utan vidare använda reserven 2023. För 2024 är villkoret dock uppfyllt enligt prognosen.

Vi bedömer att regeringens redovisning av den framåtblickande utsikten för det kommunala balanskravet är tydlig i de ekonomiska propositionerna 2023, men vi bedömer att det saknas viss information.

5.3 Djupare beskrivning av kommunal ekonomi saknas

I normala fall är det tillräckligt att regeringen redovisar balanskravet på aggregerad nivå. Vi saknar dock en djupare genomgång av förutsättningarna för enskilda kommuner och regioner att klara balanskravet med hjälp av resultatutjämningsreserverna. Det hade behövts i det aktuella läget för att redovisningen ska vara heltäckande, vilket är ett av våra kriterier för en transparent redovisning.

Avsättningarna till resultatutjämningsreserver uppgick sammantaget till 2 miljarder kronor under 2022, vilket bidrog till att det totala värdet på reserverna uppgick till 53 miljarder kronor i slutet av året. En stor del av kommunerna, 226 av 290, och hälften av regionerna, 10 av 20, har byggt upp en resultatutjämningsreserv.

Det är dock inte säkert att de kommuner och regioner som förväntas få ett negativt resultat är samma som de som har stora reserver. I budgetpropositionen för 2024 finns en redovisning av fördelningen av resultat och reserver mellan kommuner, i den detaljerade beskrivningen av utgiftsområde 25 "Allmänna bidrag till kommuner". Det finns en referens till denna beskrivning i avsnitt 4 "De budgetpolitiska målen", vilket är bra. En sammanhållen analys av hur variationen inom kommunsektorns finanser påverkar möjligheten att nå balanskravet skulle dock öka transparensen i regeringens redovisning. Det kan också bidra till att ge en bättre förståelse för regeringens bedömning av de kommunala finanserna nu och framgent.

Även en sammanhållen analys av balanskravet för hela den kommunala sektorn i avsnitt 4, och prognosen för kommunernas finanser i avsnitt 8, skulle kunna öka transparensen. Riksrevisionen har i tidigare granskningar anmärkt på att det är otydligt vad som ligger till grund för regeringens prognos för balanskravsresultatet, på grund av olika skrivningar i avsnitten.⁵⁶ Denna anmärkning kvarstår från Riksrevisionens sida.

⁵⁵ Prop. 2011/12:172, s. 30.

⁵⁶ Se exempelvis Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022, 2023*.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2023. Riksrevisionens övergripande slutsats är att den föreslagna finanspolitiken i stort sett är utformad och redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Det finns däremot utrymme för förbättring i flera avseenden. Regeringen bör motivera och förklara användningen av nya mått och indikatorer. Regeringen bör också förbättra prognosjämförelsen för strukturellt sparande. Därtill finns det behov av en utvecklad analys i anslutning till uppföljningen av det kommunala balanskravet. Regeringen bör dessutom förbättra redovisningen av vilka faktorer som varit styrande för förslag på utgiftstak.

6.1 Regeringens uppföljning av överskottsmålet är transparent

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av överskottsmålet är transparent. Enligt regeringens bedömning är det strukturella sparandet i linje med överskottsmålet. En redogörelse för en återgång till överskottsmålet är därmed inte aktuell. Enligt regeringen är finanspolitikens inriktning neutral. Inriktningen strider, enligt vår bedömning, inte mot det finanspolitiska ramverket, eftersom det strukturella sparandet bedöms vara i linje med överskottsmålet.

6.2 Metodbytet för att beräkna strukturellt sparande har stor betydelse för avvikelserna mot överskottsmålet

Beräkningen av strukturellt sparande är central för bedömningen av finanspolitiken. Enligt det finanspolitiska ramverket är det strukturella sparandet det enda måttet som ska användas för den löpande uppföljningen av överskottsmålet. Det ska beräknas enligt vedertagna metoder. Regeringen ändrade 2022 metoden för att beräkna potentiell BNP i löpande priser, vilket har stor betydelse för beräkningen av strukturellt sparande. Riksrevisionen har tidigare bedömt att metodbytet innebär ett avsteg från den vedertagna metoden.

I 2023 års ekonomiska vårproposition redovisade regeringen för första gången skäl för metodbytet. Metodbytet har syftat till att jämma ut utvecklingen av strukturellt sparande 2024–2026. Det framgår dock inte från någon ekonomisk proposition varför regeringen anser att det är eftersträvansvärt att jämma ut utvecklingen av strukturellt sparande. Det framgår inte heller hur regeringen bedömer att det påverkar möjligheten att bedriva en kontracyklisk finanspolitik, som enligt

ramverket är ett viktigt syfte med att målet ska utvärderas mot det strukturella sparandet, snarare än faktiskt finansiellt sparande.

Granskningen visar att metodbytet har haft stora konsekvenser för tolkningen av finanspolitiken. Metodbytet har väsentligt ändrat bilden av avvikelser från överskottsmålet. Detta gäller bland annat för 2023 och 2024 – de år som är aktuella i 2023 års ekonomiska propositioner. Granskningen visar också att metodbytet har ändrat bilden av finanspolitikens inriktning. Den nuvarande metoden ger bilden att finanspolitiken 2024 är något åtstramande, den tidigare att finanspolitiken är något expansiv.

6.3 Olika metoder för att beräkna strukturellt sparande ställer högre krav på regeringens prognosjämförelser

Metodbytet som regeringen gjorde 2022 för beräkningen av strukturellt sparande innebär också att regeringen inte längre använder samma metod som sina expertmyndigheter KI och ESV. De olika beräkningsmetoderna ställer högre krav på regeringens prognosjämförelser för det strukturella sparandet. Riksrevisionen bedömer att regeringens prognosjämförelser inte är tillräckligt bra. De har förbättrats sedan tidigare år, men regeringen fångar inte upp skillnader i makroekonomiska bedömningar som döljs av metodskillnaden. Regeringens prognosjämförelser behöver därför utvecklas.

Det är viktigt att i en sådan jämförelse visa hur olika faktorer bidrar till bedömningen av det strukturella sparandet även om prognoskillnaderna av strukturellt sparande är små, då även en liten prognoskillnad kan uppstå som resultat av att stora effekter motbalanserar varandra. Vi lämnar ett förslag på hur en prognosjämförelse kan göras men det finns säkert andra möjligheter också. Det viktiga är att prognosjämförelsen utvecklas i tillräcklig utsträckning, då den är viktig för att skapa förtroende för förutsättningarna för den ekonomiska politiken.

6.4 Viktigt att det etableras en vedertagen metod för att beräkna strukturellt sparande

Riksrevisionen har tidigare rekommenderat regeringen att verka för att det åter etableras en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet. Granskningen visar att metodvalet har stor betydelse för bedömningen av det strukturella sparandet. Metodvalet har därför konsekvenser för flera viktiga finanspolitiska bedömningar, eftersom strukturellt sparande är centralt för bedömningen av avvikelser från överskottsmålet, finanspolitikens inriktning och

budgetutrymmet. Den bristande transparensen i regeringens prognosjämförelser gör det dessutom omöjligt för en utomstående att utifrån regeringens redovisning bedöma rimligheten i regeringens finanspolitiska bedömningar. Detta visar hur viktigt det är att arbetet med att åter etablera en vedertagen metod kommer till stånd. Ett sådant arbete behöver göras i samband med nästa översyn av det finanspolitiska ramverket, om inte tidigare. I detta arbete behöver det förtydligas vilka faktorer som ska rensas bort från det finansiella sparandet vid beräkningen av det strukturella sparandet. Det behövs för att undvika nuvarande situation där expertmyndigheterna rensar bort konjunkturella effekter, andra effekter av skattebasernas sammansättning, samt engångseffekter, medan regeringen i sin beräkning, utöver dessa faktorer också justerar för prisfluktuationer i BNP.

6.5 Bristfällig redovisning riskerar att leda till att finanspolitiken misstolkas

Regeringen har i de senaste årens ekonomiska propositioner gjort flera förändringar av de indikatorer den baserar sina bedömningar av finanspolitiken på. Den förändring som haft störst betydelse för bedömning av finanspolitiken är den förändrade metoden för att beräkna strukturellt sparande. Utöver denna förändring har regeringen även ändrat definitionen av indikatorn finanspolitikens inriktning. Från att i budgetpropositionen för 2023 ha definierat indikatorn som förändringen av det *primära* strukturella sparandet är motsvarande indikator i budgetpropositionen för 2024 i stället definierad som förändringen av det strukturella sparandet. Därtill har regeringen i budgetpropositionen för 2024 introducerat en ny indikator för att bedöma om finanspolitiken är åtstramande, neutral, eller expansiv, som benämns finanspolitikens ställning.

Det finanspolitiska ramverket anger inga krav eller principer för hur bedömningen av finanspolitiken ska redovisas, vilket innebär att det är upp till regeringen att utforma denna redovisning efter eget val. Däremot ställer ramverket krav på att redovisningen ska vara transparent, vilket bland annat förutsätter att förändringar av redovisningen tydligt motiveras och att dessa görs på ett sätt som inte försvårar jämförelser mellan egna och andras bedömningar. I samband med samtliga av de nämnda förändringarna har regeringens redovisning av skälen till förändringen varit bristfällig eller obefintlig. Om valet av de indikatorer regeringen stödjer sina finanspolitiska bedömningar på ändras ofta, utan tydliga motiv, försämrar det jämförbarheten mellan bedömningar i olika ekonomiska propositioner och gentemot externa bedömare. Detsamma gäller om indikatorernas definition ändras ofta och utan tydliga motiv. Det riskerar att skapa uppfattningar om godtycklighet

och oklarheter som i sin tur riskerar att skada förtroendet för finanspolitiken och ytterst det finanspolitiska ramverket. Om det från gång till annan görs förändringar i den uppsättning av indikatorer regeringen stödjer sina finanspolitiska bedömningar på utan att förändringarna tydligt redovisas, finns det en risk att det uppfattas som att bedömningsgrunden anpassas för att peka mot ett önskat resultat.

Om det aktuella ekonomiska läget eller andra omständigheter innebär att gängse indikatorer inte ger en fullständig bild, eller om viktiga nyanser inte bedöms åskådliggöras tillräckligt väl, så är det, enligt Riksrevisionens bedömning, bättre att komplettera redovisningen med sidokalkyler. Därigenom kan regeringen i sin analys ta hänsyn till särskilda omständigheter i den aktuella situationen på ett transparent sätt utan att försämra jämförbarheten.

Ett exempel på när den finanspolitiska analysen möjligen hade varit betjänt av en sådan sidokalkyl gäller elstöden som finansieras med flaskhalsintäkter. Det finns vissa oklarheter i beskrivningen av vilken effekt elstöden under 2023 har på efterfrågan 2024 och en sidokalkyl hade underlättat förståelsen.

6.6 Uppföljningen av skuldankaret är transparent och uppföljningen av balanskravet är tydlig

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (den så kallade Maastrichtskulden) bedöms, enligt prognosen i budgetpropositionen för 2024, inte avvika från skuldankaret mer än 5 procent som andel av BNP. Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av skuldankaret är tillräckligt transparent.

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av kommunernas och regionernas balanskrav redovisas på ett tydligt sätt. Balanskravsresultatet för hela kommunsektorn hade dock behövts kompletteras med en fördjupad analys av variationer i resultatet mellan olika kommuner och regioner för att vara heltäckande.

6.7 Bristfällig redovisning av vilka faktorer som varit styrande för förslag på utgiftstak

Regeringen håller fast vid tidigare fastställda nivåer på utgiftstaket. Det innebär att budgeteringsmarginalen är väsentligt större än regeringens riktlinje för minsta marginal för samtliga år. Stora budgeteringsmarginaler i närtid innebär att utgiftstakets funktion sätts ur spel. Detta leder till en ökad 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 regeringens redovisning av vilka faktorer som varit styrande för den föreslagna nivån på utgiftstaket 2026 är bristfällig. Det är svårt att utläsa hur regeringen ser på det offentliga åtagandet och lämplig nivå på skatteuttaget i ett medelfristigt perspektiv.

Kritiken som Riksrevisionen riktar gällande hanteringen av utgiftstaket ligger i linje med den kritik som Riksrevisionen riktat i många tidigare granskningsrapporter genom åren. Behovet av att ständigt återkomma med i stort samma kritik speglar en bristfällig hantering och användning av utgiftstaket från regeringens sida under lång tid som i förlängningen riskerar att medföra att utgiftstaket förlorar sin roll som styrande budgetpolitiskt mål. Det vore bra om det förs en diskussion om utgiftstakets funktion och roll i kommande översyn av det finanspolitiska ramverket.

6.8 Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

- Var tydligare med varför det finns behov av nya indikatorer, eller förändringar av befintliga, vid bedömningar av huruvida finanspolitiken är expansiv, neutral, eller åtstramande.
- Fortsätt utveckla prognosjämförelsen gentemot andra bedömare, så att det tydligt framgår hur olika faktorer bidrar till bedömningen av det strukturella sparandet.
- Se till att det etableras en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet, allra senast i samband med den kommande översynen av det finanspolitiska ramverket.
- Komplettera uppföljningen av kommunernas och regionernas balanskrav med en fördjupad analys av variationer i resultatet mellan olika kommuner och regioner.
- Utveckla redovisningen av vilka överväganden regeringen gjort vid framtagandet av förslaget till nivå på utgiftstaket avseende det tredje tillkommande budgetåret. Redovisningen bör tydligt ta sin utgångspunkt i de faktorer som ramverket anger, såsom synen på det offentliga åtagandet och önskvärd nivå på skatteuttaget, samt med hänsyn till överskottsmålet.
- Ge den kommande ramverkskommittén i uppdrag att utveckla och klargöra utgiftstakets funktion i det finanspolitiska ramverket i samband med nästa översyn av det finanspolitiska ramverket.

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.
Elstöd	En tillfällig ersättning till hushåll och företag som syftar till att kompensera för onormalt höga elpriser. Stödet finansieras med Svenska kraftnäts flaskhalsavgifter.
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.
Flaskhalsavgifter	En inkomst för Svenska kraftnät som uppstår på grund av fysiska begränsningar i överföringen av el som leder till prisskillnader mellan norra och södra Sverige samt mellan Sverige och andra europeiska länder som vårt elnät är sammankopplat med.
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 statsskuldräntorna (utgiftsområde 26), men med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Utgiftstak

Den maximala nivån på 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 artiklar

Ds 2010:4, *Utvärdering av överskottsmålet*.

Ekonomistyrningsverket, *Prognos Statens budget och de offentliga finanserna, September 2023*, Ekonomistyrningsverket 2023.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget juni 2023*, Konjunkturinstitutet, 2023.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget september 2023*, Konjunkturinstitutet, 2023.

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.

Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022*, RiR 2023:3, Riksrevisionen, 2023.

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

Riksdagstryck

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

Prop. 2011/12:172, *Kommunala resultatutjämningsreserver*.

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

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

Prop. 2022/23:100, *2023 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.

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

Skr. 2022/23:128, *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2022*, bet. 2023/24:FiU1.

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Kommunallag (2017:725).

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

Regeringsformen.

Riksdagsordningen.

Bilaga 1. Prognosjämförelse

Sammanställning av prognoser för strukturellt sparande 2023 och 2024. För jämförbarhet med KI och ESV har tabellen kompletterats med beräkningar av regeringens prognos enligt tidigare metod.

Tabell 4 Beräkning av strukturellt sparande utifrån det finansiella sparandet 2023 och 2024, enligt regeringen, KI och ESV, procent av (potentiell) BNP

	BP24		BP24 med tidigare metod ^a		KI-juni		ESV-sep	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Finansiellt sparande (A)	-0,2	-0,7	-0,2	-0,7	0,0	-0,8	-0,7	-0,7
Justering för BNP-gap (B)	-0,1	0,6	0,6	1,0	0,6	0,8	0,3	0,7
Justering för arbetslöshetsgap (C)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Justering för skattebasernas sammansättning (D)	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5	0,1	0,5	0,1
Justering för engångseffekter (E)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande (A + B + C + D + E)	0,1	0,3	0,9	0,7	1,1	0,1	0,1	0,1
BNP-gap	-1,3	-2,1	-1,3	-2,1	-1,4	-1,6	-0,6	-1,5
BNP-gap i trendpriser	0,3	-1,3						

Anm.: ^aFör BP24 är värdena för tidigare metod beräknade av Riksrevisionen med användning av Finansdepartementets programfiler.

Källor: Budgetpropositionen för 2024, bilaga 1, tabell 2.14; Konjunkturinstitutet, prognos 21 juni 2023; Ekonomistyrningsverket, prognos 14 september, de publicerade uppgifterna har kompletterats av ESV via e-post 2023-10-20; samt Riksrevisionens beräkningar.

För 2024 är det en liten skillnad mellan regeringen och KI i prognosen för finansiellt sparande. Det beror bland annat på att KI räknade med att mer omfattande åtgärder kommer att vidtas (6 miljarder kronor, motsvarande 0,1 procent av BNP). KI räknade också med ett något mindre negativt BNP-gap, vilket ökar det strukturella sparandet med 0,8 procentenheter, det vill säga 0,2 procentenheter mindre än regeringens jämförbara tal. KI har dessutom en annan prognos för skattebasernas sammansättning, vilket ytterligare bidrar med

0,2 procentenheter till ett svagare strukturellt sparande jämfört med regeringen. Det är således av större betydelse att regeringen och KI gör olika prognoser för resursutnyttjandet (BNP-gapet) och sammansättningseffekterna än att det är olika bedömningar av finanspolitiska reformer. Sammantaget räknade KI med ett lägre strukturellt sparande; om de hade använt samma metod hade det varit en skillnad på 0,6 procent av BNP mot regeringen (de avrundade talen summerar inte exakt). Att det *inte* är större skillnad än 0,2 procentenheter mellan regeringens och KI:s redovisade strukturella sparande beror på skillnaden i metod för att beräkna potentiell BNP i löpande priser.

ESV och regeringen redovisade båda ett strukturellt sparande 2023 på 0,1 procent av BNP. Men tabellen visar att de hade haft olika bedömningar om de använt samma metod för beräkningen. ESV:s prognos för det finansiella sparandet är svagare (prognostiserar lägre skatteintäkter), 0,5 procent av BNP. ESV bedömer också att resursutnyttjandet är starkare 2023 och BNP-gapet mindre negativt än regeringens bedömning. Det ger en mindre justering i beräkningen av strukturellt sparande än vad regeringen gör, 0,3 procentenheter. Tillsammans gör det att ESV räknar med ett strukturellt sparande som är 0,8 procentenheter lägre än regeringen, med jämförbara uppgifter. Metodskillnaden för hur man beräknar potentiell BNP motverkar således skillnaden i prognosen för finansiellt sparande.

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2023. Riksrevisionens övergripande slutsats är att den föreslagna finanspolitiken i stort sett är utformad och redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Det finns däremot utrymme för förbättring i flera avseenden.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte tydligt motiverat förändringar av de indikatorer som den baserar sina bedömningar av finanspolitiken på. Därtill bedömer vi att prognosjämförelsen för strukturellt sparande visserligen har blivit bättre, men att det fortfarande behöver bli tydligare hur olika faktorer bidrar till bedömningen av det strukturella sparandet även vid små prognoskillnader. Vidare bedömer Riksrevisionen att utgiftstakets funktion satts ur spel till följd av de stora budgeteringsmarginaler i närtid som följer av att regeringen håller fast vid tidigare fastställda nivåer på utgiftstaket.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att vara tydligare med varför det finns behov av nya eller förändrade indikatorer vid bedömningar av om finanspolitiken är expansiv, neutral, eller åtstramande. Regeringen bör även se till att det etableras en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet och att det klargörs vilken funktion utgiftstaket ska ha i det finanspolitiska ramverket. Detta bör ske allra senast i samband med den kommande översynen av det finanspolitiska ramverket.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

