



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition* (RiR 2009:14).

Riksrevisionens granskning visar att regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen är bristfällig. Granskningen visar att uppföljningen av överskottsmålet ger begränsad vägledning för inriktningen av finanspolitiken eftersom de indikatorer regeringen använder visar på vitt skilda målavvikelser. Det finns också brister i redovisningen av utgifter som lagts utanför utgiftstaket och hur de har påverkat utgiftstakets relation till överskottsmålet. Riksrevisionen redovisar också brister vad gäller uppföljningen av balanskravet för kommunernas ekonomi.

Styrelsen delar Riksrevisionens uppfattning att en transparent redovisning av politikens inriktning i förhållande till de budgetpolitiska målen stärker förtroendet för finanspolitiken och bidrar till en stabil ekonomisk utveckling. Styrelsen anser också att det är viktigt att regeringen presenterar en samlad bild av finanspolitiken med utgångspunkt från de budgetpolitiska målen där också sambanden dem emellan redovisas och beaktas. De iakttagelser som gjorts i rapporten om regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition kan ge riksdagen värdefull information inför redovisningen av den översyn av det finanspolitiska ramverket som har aviserats av regeringen till före utgången av den innevarande mandatperioden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Utgångspunkter för granskningen.....	4
Syfte	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Uppföljningen av överskottsmålet	5
Uppföljningen av utgiftstaket	6
Uppföljningen av balanskravet	9
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 2 december

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Agneta Lundberg (s).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2009 års ekonomiska vårproposition. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition* (RiR 2009:14). Rapporten publicerades i september 2009.

Bakgrund

Riksrevisionen granskar regelbundet regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Syftet är att bidra till att finans- och budgetpolitiken presenteras på ett utförligt och tydligt sätt för riksdagen och allmänheten. Riksrevisionen framhåller i rapporten att en transparent redovisning av politikens inriktning i förhållande till de budgetpolitiska målen stärker förtroendet för finanspolitiken och bidrar till en stabil ekonomisk utveckling.

Utgångspunkter för granskningen

Det finanspolitiska ramverk som styr finanspolitiken innehåller tre centrala budgetpolitiska mål:

- *Överskottsmålet* innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- *Utgiftstaket* för staten innebär att utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden, exklusive utgiftsområde 26 Statsskulsdräntor m.m. och inklusive ålderspensionssystemets utgifter, begränsas av ett nominellt belopp i miljarder kronor som vanligen beslutas tre år i förväg.
- *Balanskravet* innebär enligt kommunallagen (1991:900) att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om verksamheten ändå ger ett negativt ekonomiskt resultat måste detta kompenseras med motsvarande överskott inom tre år. Balanskravet ska ses som ett minimikrav, medan lagens krav på ”god ekonomisk hushållning” förutsätter permanenta överskott.

Tillsammans med ett finansiellt stabilt pensionssystem bildar de tre målen en ram för utformningen av en förtroendeskapande och uthållig finanspolitik. Det finns emellertid oklarheter kring målen, vilket begränsar transparensen i regeringens redovisning av finanspolitiken:

- Målens definitioner bygger på olika redovisningsprinciper.
- Sambandet mellan målen är oklart.

- Överskottsmålet är svårt att följa upp.
- Målen följs inte upp i en gemensam ram där sambanden mellan målavvikelserna framgår och konsekvenserna för inriktningen av finanspolitiken beskrivs på ett tydligt sätt.

Riksrevisionen framhåller att de tre målen hänger nära samman och kompletterar varandra. Om utgiftstaket sätts på en alltför hög nivå ökar risken att överskottsmålet inte uppnås såvida inte skatteuttaget höjs. Om kommunsektorn inte klarar balanskravet måste statens finanser stärkas, antingen genom högre skatteuttag eller genom nedskärningar av de statliga utgifterna, för att överskottsmålet ska klaras. Det är därför viktigt att samtliga mål beaktas när finanspolitiken utformas.

Syfte

Syftet med granskningsrapporten är att bedöma hur det finanspolitiska ramverket tillämpas och hur de finanspolitiska målen följs upp och redovisas i vårpropositionen 2009. Den övergripande frågeställningen är om regeringen följt upp de budgetpolitiska målen och redovisat målavvikelserna på ett tydligt sätt så att motiven för inriktningen av finanspolitiken framgår klart. En utgångspunkt för granskningen är de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till regeringen i tidigare rapporter.

En annan utgångspunkt är regeringens egna utfästelser om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringen har uttryckt en ambition att förtydliga uppföljningen av de finanspolitiska målen och redovisningen till riksdagen och allmänheten i syfte att stärka ramverket och förtroendet för finanspolitiken. Nyligen överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag att göra utgiftstaket obligatoriskt enligt budgetlagen.¹ Därtill har direktiv till en bredare översyn av lagen beslutats. Det pågår också en översyn av det finanspolitiska ramverket inom Finansdepartementet.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Uppföljningen av överskottsmålet

Överskottsmålet är angivet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta minskar risken för en procyklisk finanspolitik, eftersom de offentliga finanserna förstärks tillfälligt i en högkonjunktur och försvagas i en lågkonjunktur. Målformuleringen förutsätter i princip att längden på en konjunkturcykel preciseras för att avvikelserna från målet ska kunna beräknas. Regeringen har

¹ Prop. 2009/10:5 *Obligatoriskt utgiftstak*. Propositionen överlämnades den 21 september 2009, dvs. efter det att granskningsrapporten publicerades. Propositionen bygger på en promemoria från Finansdepartementet, Ds 2009:10 *Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak* som ingått i underlaget för granskningen.

emellertid valt att inte göra detta eftersom längden på en konjunkturcykel inte går att fastställa med säkerhet, och i stället bedöms målavvikelseerna med hjälp av tre indikatorer.

2000-indikatorn: Denna indikatorns värde ett visst år visar det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn i procent av BNP från 2000.

7-årsindikatorn: Denna indikatorns värde ett visst år visar det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn i procent av BNP för en period som omfattar sju år. Det aktuella året är mittpunkten i genomsnittsbereäkningen.

Strukturellt sparande: Denna indikatorns värde ett visst år utgör en uppskattning av den offentliga sektorns underliggande finansiella sparande om det aktuella året hade präglats av ett "normalt" konjunkturläge. Konjunkturläget mäts med det s.k. BNP-gapet som visar skillnaden mellan faktisk och normal (potentiell) BNP.

Riksrevisionen konstaterar att de tre indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet kan visa olika värden för målavvikelseerna, något som tidigare har påpekats både av Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet. Riksrevisionens beräkningar visar att målavvikelseerna omräknade till miljarder kronor varierar kraftigt såväl vid en historisk utvärdering av finanspolitiken fram till 2008 som vid den redovisade finanspolitiken fram till 2012. De båda genomsnittsindikatorerna visar på stora underskridanden av målet för samtliga prognosår, medan det strukturella sparandet visar på ett överskridande.

Riksrevisionen menar att det är svårt att få någon egentlig vägledning för inriktningen av finanspolitiken av indikatorer som visar så pass olika värden för måluppfyllelsen. Även de båda genomsnittsindikatorerna kan ge vitt skilda budskap om kraven på finanspolitiken på längre sikt. Med 7-årsindikatorn är det möjligt att "vänta ut" underskottsåren 2009–2012, eftersom dessa så småningom faller ut ur indikatorberäkningen. 2000-indikatorn har å andra sidan ett "oändligt" minne, vilket förutsätter att alla tidigare målavvikelser måste kompenseras för att målet ska nås. Beroende på vilken indikator som tillmäts störst vikt kan skillnaden i statsskuld mot slutet av det innevarande decenniet uppgå till 350 miljarder kronor.

Uppföljningen av utgiftstaket

Utgiftstakets funktion

Utgiftstaket fyller två funktioner i den finanspolitiska styrningen. För det första utgör ett beslutat tak en restriktion för statens utgifter och framtvingar därmed prioriteringar mellan olika utgiftsändamål i beredningen och genomförandet av statsbudgeten. För att ett beslutat utgiftstak ska fylla en disciplinerande funktion krävs fasta principer för budgetredovisningen. För det andra är utgiftstaket ett viktigt instrument för att klara överskottsmålet.

Riksrevisionen framhåller att om utgiftstaket ska vara ett verkningsfullt medel för att nå överskottsmålet ställs krav på en tydlig redovisning av hur olika åtgärder påverkar de takbegränsande utgifterna och utgiftstakets stramhet i förhållande till överskottsmålet.

Riksrevisionen anser att regeringen i de senaste ekonomiska propositionerna föreslagit utgifter som lagts utanför utgiftstaket eller har påverkat utgiftstakens relation till överskottsmålet utan att detta klart motiverats. Skälen till att lägga utgifter utanför taket är i flera fall oklara och konsekvenserna bristfälligt beskrivna.

Tidigareläggning av utgifter

Riksrevisionen redovisar två exempel där regeringens motiveringar till att tidigarelägga utgifter varit oklara eller alltför knapphändiga enligt Riksrevisionens bedömning. Exempelen innebär sammantaget en minskad belastning på budgeteringsmarginalen 2010 med 10 miljarder kronor.

Förtida amorteringar

Amorteringar av myndigheters lån i Riksgäldskontoret har ingen effekt på budgetsaldot eller det finansiellt sparandet. Amorteringen är en inomstatlig transaktion där Riksgäldskontorets nettoutlåning minskar med samma belopp som belastar de anslag varifrån amorteringen sker. En tidigareläggning av amorteringar skapar emellertid ett utrymme under utgiftstaken under kommande år om inte taken justeras ned i motsvarande grad. Förtida amorteringar innebär att utgiftstakens relation till överskottsmålet förändras. I tilläggsbudget 2 för 2007 och i tilläggsbudget 2 för 2008 tillfördes Vägverket och Banverket 10 respektive 25 miljarder kronor för att i förtid amortera lån i Riksgäldskontoret för infrastrukturinvesteringar.

Enligt regeringens beräkningar frigjorde amorteringen 2007 årligen 1,2 miljarder kronor under de kommande åren för Vägverkets och Banverkets investeringar och konsumtion. Den förtida amorteringen på 25 miljarder 2008 föranledde däremot en minskning av Vägverkets och Banverkets anslag med cirka 2 miljarder kronor per år under de kommande åren. I detta fall ökade således inte den förtida amorteringen utrymmet för nya utgifter på Vägverkets och Banverkets anslag. Men eftersom utgiftstaken inte justerades ned frigjordes ett generellt utgiftsutrymme under taken de kommande åren. Riksrevisionen har tidigare påpekat att om utgiftstakens relation till överskottsmålet ska vara oförändrad borde dessa amorteringar ha följts av en nedjustering av utgiftstaken åren därefter. Det framgår inte av vårpropositionen eller av tidigare propositioner om lättningen i utgiftsrestriktionen bedöms vara förenlig med överskottsmålet.

Statsbidrag till kommunerna

I vårpropositionen 2009 föreslog regeringen en engångshöjning av statsbidragen till kommunsektorn med 7 miljarder kronor, det så kallade tillfälliga konjunkturstödet till kommuner och landsting. Bidraget ska användas under

2010, men betalas ut från statsbudgeten redan i december 2009. Regeringens motivering är att marginalen till utgiftstaket är större 2009 än 2010. Marginalen till taket blir således 7 miljarder kronor lägre 2009 och 7 miljarder kronor högre nästa år, än om statsbidraget hade redovisats på det år som det avser. I vårpropositionen 2007 framhöll regeringen bland annat att "[ö]ppenheten och jämförbarheten kan vidare försvagas om redovisningsregler ändras för att kringgå det beslutade utgiftstaket, exempelvis genom att utbetalningar av bidrag m.m. tidigareläggs eller senareläggs vid årets slut." Enligt Riksrevisionen ligger regeringens hantering av det extra statsbidraget mycket nära ett sådant förfarande. Finanspolitiska rådet karakteriserar redovisningen som "missvisande".

Utgifter som redovisas utanför utgiftstaket

Riksrevisionen redovisar två exempel där regeringens motiveringar varit oklara eller alltför knapphändiga enligt Riksrevisionens bedömning vad gäller utgifter som redovisas utanför utgiftstaket.

Stabilitetsfonden

I propositionen *Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet* (prop. 2008/09:61) föreslog regeringen att en så kallad stabilitetsfond skulle inrättas. Fonden är i praktiken ett konto hos Riksgäldskontoret som på sikt ska uppgå till 2,5 procent av BNP. Baserat på BNP för 2008 innebär det 80 miljarder kronor. Fonden tillfördes 15 miljarder kronor från ett nytt anslag under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. Överföringen om 15 miljarder kronor lades således utanför utgiftstaket eftersom utgiftsområde 26 inte ligger under taket. I propositionen framhöll regeringen att det belopp som överförs till stabilitetsfonden från utgiftsområde 26 utgör en inomstatlig transaktion som varken påverkar budgeteringsmarginalen, statsbudgetens saldo, statens finansiella sparande eller statsskulden.

I propositionen beskrev regeringen hur fondens framtida inkomster och utgifter påverkar budgetsaldot, statsskulden och det finansiella sparandet. Någon motivering till den valda utformningen som ett konto i Riksgäldskontoret redovisas emellertid inte. Inte heller kommenteras det faktum att konstruktionen innebär att framtida utgifter kan försvaga statens finansiella sparande utan att de takbegränsade utgifterna påverkas. Därtill kommer att inkomster redovisas netto på statsbudgetens utgiftssida, dock utan att påverka de takbegränsade utgifterna.

Nyemissionen i Nordea

I maj 2009 deltog staten med sin andel i Nordeas nyemission motsvarande 5,6 miljarder kronor. Normalt finansierar staten kapitaltillskott genom ett anslag under utgiftsområde 24 Näringsliv. Statens andel av Nordeas nyemission finansierades emellertid genom stabilitetsfonden och ökade Riksgäldskontorets nettoutlåning med motsvarande belopp. Utgifterna för nyemissionen påverkade därför inte marginalen till utgiftstaket. Att nyemissionen i Nordea

finansierades ur stabilitetsfonden motiveras i vårpropositionen 2009 med att banken ansökt om medel inom ramen för kapitaltillskottsprogrammet.

Uppföljningen av balanskravet

God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Begreppet god ekonomisk hushållning är inte klart definierat, men i lagens förarbeten betraktas det s.k. balanskravet som en miniminivå för resultatet. Balanskravet innebär att kommuner och landsting är skyldiga att budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna. Syftet med kravet är att stärka budgetdisciplinen.

Splittrad redovisning av kommunsektorn

Regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen i vårpropositionen redovisas i kapitlet *Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak*. Riksrevisionen pekar på att det i kapitlet saknas en värdering av den finansiella utvecklingen i kommunsektorn i förhållande till balanskravet. Det finns inte heller någon analys av sambandet mellan balanskravet och de båda övriga målen i det medelfristiga prognosperspektivet.

Redovisningen av kommunsektorn är splittrad mellan fyra kapitel. Detta gör det enligt Riksrevisionen svårt för läsaren att få en samlad bild av regeringens bedömning av kommunsektorns utveckling under prognosperioden.

Oklar syn på balanskravet

Kommunsektorn som helhet antas inte uppfylla balanskravet för något år under prognosperioden i regeringens kalkyl. Mot bakgrund av att det normalt förekommer en viss spridning mellan enskilda kommuner och landsting krävs ett positivt resultat för sektorn som helhet för att man ska kunna dra slutsatsen att merparten av kommunerna och landstingen klarar balanskravet. Exempelvis redovisade cirka 25 procent av kommunerna och hälften av landstingen negativa resultat 2008 samtidigt som kommunsektorn som helhet visade ett överskott på 8 miljarder kronor.

Kommunallagen föreskriver att verksamheten ska bedrivas inom ramen för ”god ekonomisk hushållning”. Det innebär att kommuner och landsting normalt bör ha ett finansiellt överskott för att konsolidera ekonomin inför framtida påfrestningar. Detta krav har konkretiserats som ett överskott motsvarande 2 procent av skatter och generella statsbidrag. För prognosåren motsvarar det ett överskott för kommunsektorn som helhet på 12–13 miljarder kronor, det vill säga drygt 20 miljarder kronor högre än vad som redovisas i vårpropositionen.

Det kommunala skatteuttaget ökar 2009 med 8 öre (0,08 procentenheter), vilket motsvarar cirka 1,3 miljarder kronor. Åren därefter antas skatteuttaget vara oförändrat trots de växande underskotten.

Konsumtionsvolymen utvecklas svagt jämfört med tidigare år och även jämfört med den demografiskt betingade konsumtionsvolymen som växer med cirka 0,5 procent per år.

Det är oklart hur prognosen ska tolkas, och det saknas kommentarer i vårpropositionen om innebörden av de stora prognostiserade underskotten.

Riksrevisionen pekar också på att de olika sätt som står till buds för att klara balanskravet, högre statsbidrag, högre skatter och minskad verksamhetsvolym, får olika effekter på ekonomin i stort och de båda andra budgetpolitiska målen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen avseende uppföljningen av överskottsmålet.

- För att förtydliga uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserad bedömning av målavvikelseernas storlek uttryckt i miljarder kronor.
- Eftersom målindikatorerna kan peka mot vitt skilda avvikelser från överskottsmålet bör regeringen förtydliga vilken vikt man fäster vid de olika indikatorerna i utformningen av finans- och budgetpolitiken.
- Regeringen bör klargöra de olika indikatorernas konsekvenser för statskuldens utveckling på längre sikt.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen avseende uppföljningen av utgiftstaket.

- För att upprätthålla utgiftstakets disciplinerande funktion bör regeringen tydligt motivera varför en utgift redovisas utanför taket.
- Regeringen bör avstå från redovisningstekniska förskjutningar av budgeteringsmarginalen mellan åren.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen avseende uppföljningen av balanskravet.

- Regeringen bör utveckla redovisningen av den kommunala ekonomin och ge en samlad bild av balanskravet i förhållande till utgiftstaket och överskottsmålet.
- Regeringen bör klargöra innebörden av prognoser där kommunsektorn förutses bryta mot balanskravet.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse finner att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition* (RiR 2009:14) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning visar att regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen är bristfällig. Granskningen visar att uppföljningen av överskottsmålet ger begränsad vägledning för inriktningen av finanspolitiken eftersom de indikatorer regeringen använder visar på vitt skilda målavvikelser. Det finns också brister i redovisningen av utgifter som lagts utanför utgiftstaket och hur de har påverkat utgiftstakets relation till överskottsmålet. Riksrevisionen redovisar också brister vad gäller uppföljningen av balanskravet för kommunernas ekonomi.

Riksrevisionen har under ett antal år granskat regeringens ekonomiska propositioner och skrivelser. En sammanfattande slutsats är att det finanspolitiska ramverket i allt väsentligt fungerar väl och att det har bidragit till en stabil utveckling av de offentliga finanserna. Riksrevisionen har trots detta även tidigare pekat på brister i ramverket och i regeringens tillämpning av det. I *Riksrevisorernas årliga rapport 2009* redovisades t.ex. brister med innebörden att uppföljningen av överskottsmålet var otydlig och att motiveringen till utgiftstakens nivå var oklar. Styrelsen noterar att Riksrevisionen även i denna rapport för fram kritik inom dessa områden.

Styrelsen delar Riksrevisionens uppfattning att en transparent redovisning av politikens inriktning i förhållande till de budgetpolitiska målen stärker förtroendet för finanspolitiken och bidrar till en stabil ekonomisk utveckling. Styrelsen anser också att det är viktigt att regeringen presenterar en samlad bild av finanspolitiken med utgångspunkt från de budgetpolitiska målen där också sambanden dem emellan redovisas och beaktas. I genomgången av 2009 års ekonomiska vårproposition har det dock konstaterats att det fortfarande finns kritik att föra fram mot redovisningen av finanspolitiken med utgångspunkt från de budgetpolitiska målen och sambanden dem emellan. Styrelsen noterar att det nu dessutom finns brister i redovisningen vad gäller samtliga tre centrala budgetpolitiska mål.

Styrelsen är medveten om det arbete som pågår inom Regeringskansliet med att se över det finanspolitiska ramverket och dess tillämpning. Styrelsen anser att de iakttagelser som gjorts i rapporten om regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition kan ge riksdagen värdefull information inför den redovisning av översynen som har aviserats till före utgången av den innevarande mandatperioden.