

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-12-03

DNR: 3.1.1-2019-0837

RIR 2019:38

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

Det finanspolitiska ramverket

– regeringens tillämpning 2019

Riksrevisionen har granskat tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Krister Jensevik har varit föredragande. Enhetschef Håkan Jönsson, revisionsdirektör Bengt Lewin och revisionsdirektör Helena Knutsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Krister Jensevik

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet

DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET – REGERINGENS TILLÄMPNING 2019

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrund	10
1.4 Metod och disposition	16
2 Uppföljningen av överskottsmålet	18
2.1 Sammanfattning	18
2.2 Regeringens uppföljning av målet	20
2.3 Prognosjämförelser	21
3 Finanspolitikens inriktning	26
3.1 Sammanfattning	26
3.2 Tidigare granskningar har eftersökt regeringens syn på finanspolitikens avvägning	27
3.3 Regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning	28
4 Skuldankaret	32
4.1 Sammanfattning	32
4.2 Regeringens uppföljning av skuldankaret	32
5 Utgiftstaket	34
5.1 Sammanfattning	34
5.2 Tidigare granskningar har efterfrågat motiv till de föreslagna utgiftstaken	34
5.3 Regeringens uppföljning av utgiftstaket	35
6 Balanskravet	38
6.1 Sammanfattning	38
6.2 Regeringens uppföljning av balanskravet	38
Referenslista	41

Sammanfattning och rekommendationer

Det finanspolitiska ramverket syftar till att skapa grundläggande förutsättningar för en effektiv finanspolitik. En budgetpolitik som leder till hög skuldsättning och stigande ränteutgifter riskerar att tränga undan angelägna åtgärder, omfördela välfärd på ett oönskat sätt och begränsa stabiliseringspolitiken. Hållbara finanser är således grundläggande för att lyckas med den ekonomiska politiken.

Under den senaste konjunkturuppgången har de offentliga finanserna stärkts från underskott till överskott. Det finns dock ett antal riskfaktorer som kan komma att påverka finanserna negativt. Bland annat pekar den demografiska utvecklingen mot växande utgifter, samtidigt som utsikterna för ökade skatteinkomster påverkas negativt av det sysselsättningsgap som finns mellan inrikes och utrikes födda. Om gapet inte kan minskas blir det svårare att finansiera kommande utgiftsökningar.

Mot bakgrund av den viktiga funktion som ramverket fyller och de riskfaktorer som finns är det enligt Riksrevisionen motiverat att återkommande granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Denna granskning utgår från de ekonomiska propositioner som presenterats under 2019 och fokuserar på regelefterlevnad och redovisningens transparens.

Granskningens resultat

Vår övergripande slutsats är att regeringen följer ramverket och att redogörelsen i de ekonomiska propositionerna i huvudsak uppfyller de krav som kan ställas på en transparent redovisning. Det finns dock ett antal insatser som kan göras för att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och utgiftstaket.

Riksrevisionens bedömning grundas på nedanstående iakttagelser.

De budgetpolitiska målen nås

Överskottsmålet gäller det finansiella sparandet i offentlig sektor, som ska uppgå till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Den indikator som används för att följa upp målet pekar mot att sparandet understiger målnivån 2019 och 2020, men det rör sig inte om tydliga avvikelser. Det finns därmed inte någon skyldighet för regeringen att redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

Skuldankaret är ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och är fastställt till 35 procent av BNP. Prognoserna för 2019 och 2020 pekar på en skuldnivå som ligger något under riktmärket. Då skuldnivån tillåts avvika med fem procentenheter från målnivån behöver regeringen inte redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur den ska hanteras.

Utgiftstaket för staten innebär att de takbegränsade utgifterna inte får överstiga ett belopp som beslutats av riksdagen tre år tidigare. Ett viktigt syfte med taket är att det ska ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Vi bedömer att det utgiftstak som regeringen föreslår för 2022 utgör ett rimligt stöd för att uppnå överskottsmålet.

Det kommunala balanskravet innebär att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans, om inte synnerliga skäl finns. Baserat på regeringens redogörelse konstaterar vi att kommunsektorn som helhet beräknas nå det kommunala balanskravet 2019 och 2020.

Finanspolitikens inriktning följer ramverket

Vi bedömer att finanspolitiken för 2020 kan betraktas som neutral och att den är i linje med ramverket. Den aktiva finanspolitik som föreslås i budgeten för 2020 minskar sparandet med 0,6 procent av potentiell BNP. Detta motverkas dock av andra faktorer som ökar sparandet i samma storleksordning. En betydande faktor som stärker sparandet är de regler som styr många välfärdssystem och det statliga budgetarbetet. De innebär bland annat att många transfereringar och andra anslag inte räknas upp automatiskt i takt med att ekonomin växer och priserna ökar.

Uppföljningen av överskottsmålet och utgiftstaket kan förbättras

Överskottsmålet följs upp med en indikator för innevarande och nästkommande budgetår. Uppföljningen bygger alltså på prognoser och den indikator som används, det strukturella sparandet kan beräknas på olika sätt. Eftersom uppföljningen utgår från osäkra beräkningar bedömer vi att prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna är centrala för uppföljningen av målet. Redogörelsen i budgetpropositionen är dock inte tillräcklig för att förklara de prognoskillnader som finns.

När information om prognosernas jämförbarhet saknas blir det svårt för en utomstående bedömare att skapa sig en bild av de osäkerheter som finns och om överskottsmålet kommer att nås. Vi bedömer att regeringen kan utveckla sina prognosjämförelser genom att utnyttja expertmyndigheternas prognoser bättre. Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket har god kunskap om den svenska ekonomin och de offentliga finanserna, vilket gör myndigheternas prognoser särskilt värdefulla för uppföljningen.

Vidare är det otydligt hur det bakåtblickande åttaåriga genomsnittet som används i uppföljningen av överskottsmålet ska tolkas. I budgetpropositionen framgår det till exempel inte vilken målnivå som genomsnittet för perioden 2011–2018 ska jämföras mot. Från och med budgetåret 2019 ändrades överskottsmålet från en till en tredjedels procent av BNP. I kommande propositioner kommer det bakåtblickande åttaårssnittet därmed att omfatta budgetår som har haft både den

gamla som den nya målnivån. Vi bedömer att det behöver klargöras om, och i så fall hur, denna indikator ska användas i den löpande uppföljningen.

Regeringens förslag till utgiftstak 2022 redovisas enligt den praxis som anges i det finanspolitiska ramverket. Skälen för förslaget tar dock inte avstamp i en redogörelse för regeringens syn på hur offentliga utgifter och skatteuttag bör utvecklas på längre sikt. Vi har tidigare efterlyst att sådana skäl bör presenteras i samband med att regeringen föreslår nivåer för utgiftstaken.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör utveckla redovisningen i de ekonomiska propositionerna så att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande och BNP-gap förklaras tydligare.
- Regeringen bör klargöra i vilket sammanhang och hur det bakåtblickande åttårsnittet ska användas i uppföljningen av överskottsmålet.
- Regeringen bör motivera förslagen till utgiftstak med sin syn på hur de offentliga utgifterna och skatteuttag bör utvecklas på längre sikt.

1 Inledning

Det finanspolitiska ramverket växte fram mot bakgrund av den ekonomiska krisen på 1990-talet, som innebar stora offentligfinansiella underskott och en snabbt stigande statsskuld. Ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska utformas efter och syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Vissa av dessa mål och principer regleras i lag och andra utgår från praxis. Under 2015 och 2016 genomfördes en översyn av det finanspolitiska ramverket, och i samband med budgetåret 2019 infördes ett delvis nytt regelverk.¹ Den här granskningen handlar om regeringens tillämpning av det nya finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositioner som regeringen lagt fram för riksdagen under 2019. I följande kapitel beskrivs bakgrunden till granskningen och hur den har utförts.

1.1 Motiv till granskning

Det finanspolitiska ramverket syftar till att skapa grundläggande förutsättningar för att kunna bedriva en effektiv 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. Genom att redovisa finanspolitiken och dess grunder på ett transparent sätt kan regeringen bidra till att stärka medborgarnas och finansmarknadsaktörers förtroende för en uthållig budgetpolitik, vilket i sin tur bidrar till att finanspolitiken kan få den effekt som avses.

Under den senaste konjunkturuppgången har de offentliga finanserna stärkts från underskott till överskott. Samtidigt kan väl kända riskfaktorer, såsom den demografiska utvecklingen och sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda, komma att påverka de offentliga utgifterna och inkomsterna i en oönskad riktning. En fortsatt hållbar finanspolitik är en förutsättning för att kunna möta dessa utmaningar och framtida lågkonjunkturer.

Ramverkets viktiga funktion och de riskfaktorer som finns gör det enligt Riksrevisionen motiverat att återkommande granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Den nu genomförda granskningen utgör en del av detta återkommande arbete.

¹ SOU 2016:67. Skr. 2017/18:207.

1.2 Syfte och avgränsningar

Det övergripande syftet har varit att granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i 2019 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2020. Granskningen har inriktats på följande revisionsfrågor:

- Är regeringens redovisning i de granskade dokumenten transparent?
- Är finanspolitiken utformad i enlighet med det finanspolitiska ramverket?

De granskade dokumenten innehåller en mycket omfattande redovisning av de offentliga finanserna och statens budget. Granskningen av redovisningens transparens har avgränsats till de delar av redovisningen där regeringen följer upp de budgetpolitiska målen och beskriver finanspolitikens föreslagna inriktning. En transparent redovisning i dessa delar är en förutsättning för att kunna bedöma om finanspolitiken förs i enlighet med det finanspolitiska ramverket.

Riksrevisionens tidigare granskningsrapporter i ämnet har bland annat behandlat redovisningen av de offentliga finanserna i stort, regeringens bedömning av budgetutrymmet samt redovisningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Den här gången har Riksrevisionens granskning fokuserat på regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverk som började gälla år 2019 och på transparensen i regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen.

1.3 Bedömningsgrund

Bedömningsgrund för granskningen är skrivelsen 2017/18:207 Ramverk för finanspolitiken, som är en uppdatering av en tidigare skrivelse om ramverket. I skrivelsen beskrivs de regler och den praxis som utgör det finanspolitiska ramverket. De grundläggande delarna i ramverket regleras i regeringsformen, riksdagsförordningen, budgetlagen och kommunallagen.² Riksdagen har välkomnat att regeringen uppdaterat den tidigare ramverksskrivelsen, och konstaterat att uppdateringen är nödvändig för att skrivelsen ska behålla och stärka sin status som bedömningsnorm för riksdagens löpande uppföljningar av finanspolitiken och för den externa uppföljningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.³

Ramverket innehåller regler och principer för en stram budgetprocess, hantering av de budgetpolitiska målen, extern uppföljning och en transparent redovisning av finanspolitiken. Nedan sammanfattas de delar i ramverket som utgör bedömningsgrund i denna granskning.

² Skr. 2017/18:207, s. 7.

³ Bet. 2010/11:FiU42, rskr. 2010/11:316.

1.3.1 En transparent redovisning

För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken, och för att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp, är det enligt ramverksskrivelsen viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent.⁴

De bestämmelser och principer som styr hur finanspolitiken redovisas fokuserar på sakinnehållet i de ekonomiska propositionerna. Att exakt definiera hur finanspolitiken bör redovisas är dock inte möjligt. Riksrevisionen bedömer därför, liksom i tidigare granskningar, att en transparent redovisning bör vara heltäckande, rättvisande, tydlig och konsekvent. Samtidigt är det viktigt att det finns en balans så att inte strävan efter transparens leder till orimligt höga krav på detaljrikedom och dokumentation.

1.3.2 Överskottsmålet

Riksdagen har fastställt att överskottsmålet från och med budgeten för 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Nivån på målet gäller tillsvidare, men ska enligt ramverket ses över vart åttonde år.⁵

Budgetlagen reglerar också att regeringen vid en bedömd avvikelse från målet ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske.⁶ Det finanspolitiska ramverket anger principer för hur överskottsmålet ska följas upp och hur eventuella målavvikelser ska definieras. Där finns också principer angivna för hur eventuella avvikelser från målet ska hanteras i olika konjunkturlägen.⁷ Dessa regler och principer har gett upphov till två delfrågor om överskottsmålet i granskningen av finanspolitikens utformning i förhållande till ramverket:

1. Finns det tydliga avvikelser från överskottsmålet?
2. Har principerna för hantering av eventuella avvikelser från överskottsmålet beaktats vid bedömningen av finanspolitikens inriktning?

Principer för den löpande uppföljningen av överskottsmålet

Ramverket anger att regeringen har ansvar för den löpande uppföljningen av överskottsmålet, och enligt budgetlagen ska regeringen vid minst två tillfällen per år redovisa för riksdagen hur överskottsmålet nås.⁸ Regeringen tillgodoser detta genom att följa upp överskottsmålet i de ekonomiska propositionerna och i årsredovisningen för staten.

En avvikelse från målet anses föreligga om det strukturella sparandet för innevarande eller nästkommande år *tydligt* avviker från målnivån.⁹ Hur stor

⁴ Skr. 2017/18:207, s. 24.

⁵ Skr. 2017/18:207, s. 11–12.

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

⁷ Skr. 2017/18:207, s. 13–16.

⁸ Skr. 2017/18:207, s. 14 och 2 kap. 1a § budgetlagen (2011:203).

⁹ Skr. 2017/18:207, s. 14.

avvikelse som krävs för att den ska anses vara *tydlig* framgår inte specifikt av ramverksskrivelsen, men i förarbetet till det finanspolitiska ramverket diskuterades behovet av att skärpa uppföljningen genom att på förhand ange ett mått, även om det skulle vara godtyckligt. En möjlig avvikelse som nämndes i ett förarbete var 0,5 procent av BNP. Denna gräns borde då vara symmetrisk och omfatta såväl positiva som negativa avvikelser.¹⁰ För att kunna besvara frågan om det föreligger tydliga avvikelser från målet, använder Riksrevisionen denna ansats i granskningen. En tydlig avvikelse från överskottsmålet innebär således att det strukturella sparandet antingen understiger -0,17 procent av BNP eller överstiger 0,83 procent av BNP. Gränserna utgör tillsammans målintervallet för det strukturella sparandet, se även faktaruta 1.

Faktaruta 1 Strukturellt sparande, mål och målintervall

Riksdagen har fastställt att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn från och med 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Enligt ramverket ska den framtidsblickande uppföljningen av överskottsmålet utgå från prognoser för det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande budgetår.

Strukturellt sparande är en beräknad indikator som syftar till att återspegla vilket finansiellt sparande som uppstår om konjunkturrella effekter räknas bort från budgetens inkomster och utgifter. Beräkningen bygger bland annat på bedömningar av ekonomins potentiella produktion samt hur den aktuella produktionen förhåller sig till denna nivå. Denna typ av beräkningar kan göras på olika sätt och det förekommer emellanåt tydliga skillnader mellan olika bedömare.¹¹

Uppföljningen är således framtidsblickande och utgår från komplexa beräkningar. Om prognosen för det strukturella sparandet ligger utanför målet med ett intervall om +/- 0,5 procent av potentiell BNP anses en tydlig avvikelse föreligga. Denna metod har vid flera tillfällen föreslagits som tumregel för uppföljningen¹² och Finanspolitiska rådet har tillämpat metoden. Eftersom metoden är accepterad och i viss mån redan utgör praxis har även Riksrevisionen valt detta intervall som bedömningsgrund för om det finns tydliga avvikelser från målet.

Två påpekanden behöver dock göras. Även om prognoserna ligger inom intervallet och det formellt sett inte finns några tydliga avvikelser från målet så är det inte oväsentligt var i intervallet prognosen hamnar. Om det strukturella sparandet systematiskt över tid skulle avvika från målnivån men rymmas inom målintervallet så kommer inte målet att nås. Därtill finns det anledning att nämna att avvikelser från målet som rymms inom målintervallet riskerar, i senare bedömningar, att hamna utanför målintervallet just för att utvärderingen sker med prognoser och dessa kan revideras. Så även om den bedömda målavvikelsen

¹⁰ SOU 2016:67, s. 255. Mattson och Håkansson, *Vägar mot en starkare uppföljning av överskottsmålet*, 2016, s. 59.

¹¹ Finansdepartementet, *Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor*, 2019.

¹² Ds 2010:4, s. 216–217. SOU 2016:67, s. 255.

ryms inom målintervallet är det således, allt annat lika, bättre ur måluppfyllelsesynpunkt, ju närmare målnivån på en tredjedels procent som det strukturella sparandet väntas bli.

Överskottsmålet ska även utvärderas i efterhand med ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det finansiella sparandet. Detta för att utvärdera om målet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet.¹³

Principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet

Regeringens plan för hantering av avvikelser från målet bör enligt ramverket vara tidsatt och i normalfallet inledas under budgetåret med förslag i budgetpropositionen. Om inte hela avvikelsen kan korrigeras under det närmast följande budgetåret bör planen innehålla ett åtagande för det strukturella sparandet för åren efter budgetåret. Normalt bör åtagandet utformas så att målnivån nås när konjunkturen är i balans.¹⁴

När avvikelser ska korrigeras kan en målkonflikt uppstå mellan överskottsmålet och en strävan efter att finanspolitiken inte ska vara procyklisk. I ramverket finns därför principer för hur olika avvikelser ska hanteras i olika konjunkturen, se tabell 1. En tumregel som anges i ramverket är att i normala konjunkturen ska avvikelsen från målet minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut.¹⁵ I faktaruta 4 beskrivs den åtstramande effekt¹⁶ som reglerna för det statliga budgetarbetet har på sparandet, se avsnitt 3.3.

Tabell 1 Konjunkturhänsyn vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande under målet	Strukturellt sparande över målet
Bra tider/ høgt resursutnyttjande	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt (1)	Saldoförsvagande åtgärder när resursutnyttjandet minskar (4)
Normala tider/ normalt resursutnyttjande	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt (2)	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt (5)
Dåliga tider/ låg resursutnyttjande	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar (3)	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt (6)

Anm.: Normalt resursutnyttjande motsvarar BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP. De numrerade handlingsreglerna i tabellen används senare i figur 1, se faktaruta 5.

Källa: Skr. 2017/18:207.

¹³ Skr. 2017/18:207, s. 13–14.

¹⁴ Skr. 2017/18:207, s. 15.

¹⁵ Skr. 2017/18:207, s. 15.

¹⁶ Ekonomistyrningsverket, *Automatisk diskretionär finanspolitik – Förklaringar till förändringen av det konjunkturjusterade sparandet*, 2013.

Det betonas också att det finns andra aspekter som är viktiga att beakta när finanspolitiken inriktas och anpassas mot överskottsmålet. En central fråga är vilket stabiliseringspolitiskt utrymme som finns för penningpolitiken och hur den kan tänkas utformas mot bakgrund av inflationsutsikterna. Valet av reformer och hur de utformas kan också påverka efterfrågan i olika omfattning och vid olika tidpunkter. Det framhålls även att reformernas påverkan på ekonomins långsiktiga funktionssätt bör beaktas i sammanhanget.¹⁷

Ovan beskrivna handlingsregler för olika konjunkturlägen har gett upphov till granskningens delfråga om huruvida principerna för hantering av avvikelser från överskottsmålet har beaktats vid bedömningen av finanspolitikens inriktning.

1.3.3 Skuldankaret

Från och med budgetarbetet för 2019 har det finanspolitiska ramverket kompletterats med ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt, det så kallade skuldankaret. Riksdagen har fastställt nivån på skuldankaret till 35 procent av BNP. Skuldankaret är inte ett operativt mål såsom överskottsmålet är. Enligt ramverket behöver inte en avvikelse från skuldankaret föranleda någon omläggning av den faktiska finanspolitiken. Skuldens nivå spelar dock en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå och behöver därmed beaktas i de återkommande översynerna av nivån på överskottsmålet.¹⁸

Regeringen ska årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling i den ekonomiska vårpropositionen. Om den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP avviker från skuldankaret med mer än 5 procentenheter enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen i samband med att den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den.¹⁹ Dessa regler har gett upphov till en delfråga om skuldankaret i granskningen av finanspolitikens utformning i förhållande till ramverket:

3. Finns det avvikelser från skuldankarets nivå?

Skuldankaret och regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen avseende skuldankaret är inte lagreglerade.

¹⁷ Skr. 2017/18:207, s. 15.

¹⁸ Skr. 2017/18:207, s. 16–17.

¹⁹ Skr. 2017/18:207, s. 17.

1.3.4 Utgiftstaket

Utgiftstaket för staten innebär att de takbegränsade utgifterna inte får överstiga ett belopp som beslutats av riksdagen tre år tidigare. De utgifter som begränsas av taket utgörs av statsbudgetens utgifter exklusive ränteutgifter, samt 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 ett fastställt utgiftstak överskrids.²⁰ Utgiftstaket utgör således en i förväg bestämd restriktion för budgetårets utgifter.

Nivån på utgiftstaket

Regeringen är skyldig att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande budgetåret.²¹ Det är praxis att regeringen gör en preliminär bedömning av lämplig nivå i den ekonomiska vårproposition som föregår budgetpropositionen. Utgiftstakets nivåer för det första och andra året justeras normalt endast om det finns tekniska skäl eller efter ett regeringsskifte. En ny regering kan föreslå nya nivåer på redan fastställda utgiftstak.²²

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.²³ Ett viktigt syfte med utgiftstaket är därför att det ska ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, det vill säga att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Enligt ramverket är det praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nya nivåer på utgiftstaket 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.²⁴

Principerna om nivån på utgiftstaket har gett upphov till en del fråga om utgiftstaket i granskningen av finanspolitikens utformning i förhållande till ramverket:

4. Har förslaget till nivå på utgiftstak för 2022 motiverats enligt intentionerna i det finanspolitiska ramverket?

²⁰ 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

²¹ 2 kap. 2 § budgetlagen (2011:203).

²² Skr. 2017/18:207, s. 17–18.

²³ Skr. 2017/18:207, s. 18.

²⁴ Skr. 2017/18:207, s. 19.

1.3.5 Det kommunala balanskravet

Det kommunala balanskravet regleras i kommunallagen och anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans, såvida det inte finns synnerliga skäl att budgetera för ett tillfälligt underskott.²⁵ Kommunerna och landstingen ska enligt kommunallagen även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i budgeten ange de finansiella mål som är av betydelse för denna.²⁶ Kommunernas och landstingens årsredovisningar ska innehålla en redovisning av huruvida balanskravet och målet om god ekonomisk hushållning har uppnåtts.²⁷

Det är praxis att regeringen redovisar den kommunalekonomiska utvecklingen i de ekonomiska propositionerna, men det finns inga bestämmelser om att så ska ske. Då det kommunala balanskravet är en uttalad del av det finanspolitiska ramverket, är det enligt Riksrevisionens bedömning ett rimligt krav att regeringen följer upp balanskravets efterlevnad på aggregerad nivå i de ekonomiska propositionerna. Detta för att redovisningen av finanspolitiken ska kunna anses vara transparent och heltäckande och möjlig att följa upp. I granskningen behandlar Riksrevisionen uppföljningen av balanskravet uteslutande som en fråga om transparens och inte som en del av finanspolitikens utformning.

1.4 Metod och disposition

Fokus har varit budgetpropositionen för 2020. Skuldankaret ska enligt ramverket följas upp i de ekonomiska vårpropositionerna och därför används 2019 års ekonomiska vårproposition i det avseendet.

För att besvara granskningsfrågorna om överskottsmålet och skuldankaret jämförs regeringens prognoser med prognoser från andra prognosmakare.

Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser utgör här jämförelsegrund. Dessa prognosmakare är regeringens expertmyndigheter med mycket god kunskap om svensk ekonomi.

Eftersom prognoser upprättas vid olika tidpunkter kan informationen om det ekonomiska läget som de bygger på skilja sig åt. Detta måste beaktas vid jämförelser av prognoser. De prognoser som regeringen jämför sig med i budgetpropositionen för 2020 har rimligen inte heller kunnat beakta den politik som föreslås i propositionen. I granskningen görs därför även jämförelser med Konjunkturinstitutets prognos från oktober 2019 och Ekonomistyrningsverkets prognos från november 2019. Myndigheterna hade vid dessa tillfällen tillgång till mer aktuell information om det ekonomiska läget än vad regeringen hade,

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

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

²⁷ Skr. 2017/18:207, s. 21.

men prognoserna har den fördelen att regeringens föreslagna finanspolitik i budgetpropositionen för 2020 är beaktad.

1.4.1 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Krister Jensevik och projektmedarbetaren Bengt Levin. Anna Seim, docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet, har varit referensperson och gett synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Ett seminarium har hållits och seminariedeltagare har gett synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till rapporten.

1.4.2 Rapportens disposition

Rapportens disposition följer de budgetpolitiska målen och de frågor som formulerats i granskningen. I kapitel 2 behandlas regeringens uppföljning av överskottsmålet och frågan om det finns tydliga avvikelser från målet. Kapitel 3 behandlar regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning och frågan om huruvida inriktningen följer principerna i ramverket. I kapitel 4 behandlas uppföljningen av skuldankaret och frågan om det finns avvikelser från detta. Kapitel 5 behandlar uppföljningen av utgiftstaket och frågan om det föreslagna utgiftstaket för 2022 har motiverats enligt intentionerna i ramverket. Rapporten avslutas med kapitel 6 som behandlar uppföljningen av det kommunala balanskravet.

2 Uppföljningen av överskottsmålet

Kapitlet behandlar två frågor: om regeringens uppföljning av överskottsmålet är transparent och om det finns tydliga avvikelser från målet. Inledningsvis sammanfattas resultatet av analysen och de iakttagelser som gjorts. Därefter följer två avsnitt som underbygger resultatet. I det första granskas regeringens uppföljning av överskottsmålet i budgetpropositionen för 2020. I det andra jämförs regeringens prognoser för strukturellt sparande med prognoser från Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.

2.1 Sammanfattning

I budgetpropositionen för 2020 utgår den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet från prognoser för det strukturella sparandet 2019 och 2020. Med utgångspunkt i regeringens och expertmyndigheternas prognoser bedömer Riksrevisionen att det inte finns några tydliga avvikelser från överskottsmålet. Bedömningen bygger på prognoser som omfattar komplexa beräkningar, där bland annat uppskattningar av ekonomins potentiella produktion ingår, och är därmed förknippad med osäkerhet.

Riksrevisionen bedömer att redogörelsen i de ekonomiska propositionerna kan utvecklas och bli mer transparent. De osäkerheter som finns i uppföljningen kan tydliggöras med en mer heltäckande prognosjämförelse. Det bör också klarläggas hur det bakåtblickande åttaårssnittet ska användas i uppföljningen av överskottsmålet under kommande år.

Faktaruta 2 Centrala begrepp

Potentiell BNP är den produktion som skulle uppnås vid fullt utnyttjande av de produktionsresurser som finns tillgängliga i ekonomin. Det innebär att produktionen kan upprätthållas på denna nivå samtidigt som löneökningstakten är stabil, och inflationen därmed ligger i linje med Riksbankens mål. Begreppet *potentiell* avser därför inte den tekniskt sett högsta möjliga nivån, utan den högsta nivå som är förenlig med stabil inflation.

BNP-gap är skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. BNP-gapet är ett vanligt mått på resursutnyttjandet i ekonomin. Ett negativt BNP-gap innebär att det finns lediga resurser i ekonomin. Ett positivt gap innebär däremot att resursutnyttjandet är högt.

Strukturellt sparande är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i offentlig sektor skulle vara om BNP motsvarade den potentiella nivån. Det betyder att de offentliga inkomsterna och utgifterna justeras för konjunkturella effekter (BNP-gapet) och effekter på sparandet som kan betraktas vara av engångskaraktär.²⁸

²⁸ Finansdepartementet, *Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor*, 2019.

Potentiell BNP, BNP-gap och strukturellt sparande är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera sätt. Det gör att beräkningarna för dessa variabler kan skilja sig åt mellan olika bedömare och att det inte finns några allmänt accepterade utfall.

Prognoserna för 2019 och 2020 indikerar ett strukturellt sparande under målet, men det är inga tydliga avvikelser

Överskottsmålet är fastställt till en tredjedels procent av BNP. Inom målintervall -0,17 till 0,83 procent av potentiell BNP anses inga tydliga avvikelser från målet föreligga, se faktaruta 1.

Regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande 2019 har en viss spridning. Prognoserna som upprättades vid tidpunkten för budgetpropositionen ligger nära den nedre gränsen i målintervall. Ekonomistyrningsverkets prognos på -0,3 procent av potentiell BNP ligger strax utanför den nedre gränsen, medan regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser på 0,0 respektive -0,1 procent av potentiell BNP ligger inom målintervall. Dessa beräkningar är genomförda vid ungefär samma tidpunkt och bygger därför på liknande information om det ekonomiska läget. Efter budgetpropositionen har ny information om det ekonomiska läget tillkommit och Konjunkturinstitutet har reviderat upp sin prognos till 0,2 procent av potentiell BNP. Samtidigt har Ekonomistyrningsverket reviderat ned sin prognos till -0,6 procent av potentiell BNP. Spridningen i prognoserna indikerar en osäkerhet om det strukturella sparandet för 2019. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att prognoserna indikerar ett sparande som ligger under målnivån, men inom målintervall.

I budgetpropositionen för 2020 beräknar regeringen att det strukturella sparandet ökar från 0,0 procent av potentiell BNP 2019 till 0,2 procent av potentiell BNP 2020. Hur denna prognos står sig i förhållande till expertmyndigheternas prognoser från samma tidpunkt är svårt att få grepp om i den jämförelse som presenteras i budgetpropositionen. Det framgår inte av redogörelsen i vilken utsträckning olika prognoser är jämförbara. Riksrevisionen har analyserat regeringens och myndigheternas prognoser och de indikerar ett strukturellt sparande för 2020 som ligger under målnivån, men inom målintervall.

Knapphändiga uppgifter om vad som skiljer regeringens bedömning från expertmyndigheternas

Det strukturella sparandet och den närliggande variabeln BNP-gap kan beräknas på olika sätt och det förekommer skillnader mellan olika bedömare. Därför bedömer Riksrevisionen att prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna är centrala för uppföljningen av överskottsmålet. Redogörelsen i budgetpropositionen är inte tillräckligt heltäckande för att ge en tydlig bild av vad som ligger bakom de skillnader som finns mellan regeringens och

expertmyndigheternas prognoser. När information saknas om prognosernas jämförbarhet blir det svårt för en utomstående bedömare att skapa sig en tydlig bild av de osäkerheter som finns. Denna brist skulle kunna åtgärdas med en mer utvecklad prognosjämförelse.

Otydligt hur det bakåtblickande åttaårssnittet ska användas i uppföljningen

Det är otydligt mot vilken målnivå som det bakåtblickande åttaårssnittet faktiskt jämförs. Det framgår inte av framställningen om det är den gamla målnivån på en procent av BNP eller den nya målnivån på en tredjedels procent av BNP.

I kommande propositioner kommer det bakåtblickande åttaårssnittet att omfatta budgetår som har haft såväl en procent som en tredjedels procent av BNP som målnivå. Det är otydligt hur det bakåtblickande åttaårssnittet då ska tolkas.

2.2 Regeringens uppföljning av målet

Enligt ramverket ska det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år användas för att bedöma måluppfyllelsen.

Tabell 2 Regeringens uppföljning av överskottsmålet i budgetpropositionen för 2020

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande i offentlig sektor (procent av BNP)	0,9	0,4	0,3	0,4	1,2
Bakåtblickande åttaårssnitt*	-0,1				
Strukturellt sparande (procent av potentiell BNP)	0,0	0,0	0,2	0,5	1,3

*Det genomsnittliga finansiella sparandet i offentlig sektor under perioden 2011–2018.

Källa: Prop. 2019/2020:1, avsnitt 5.1.

Regeringen konstaterar att det strukturella sparandet för 2019 och 2020 ligger i linje med överskottsmålet, det vill säga en tredjedels procent av BNP. Avvikelserna som finns är små i förhållande till de osäkerheter som finns rörande bedömningen av strukturellt sparande. Regeringen konstaterar därmed att det inte finns någon tydlig avvikelse från målet.²⁹

När det gäller det bakåtblickande åttaåriga genomsnittet konstaterar regeringen att indikatorn ligger under målnivån, men att sparandet gradvis har stigit under perioden. Regeringen framhåller i sin uppföljning att denna indikator enligt ramverket inte ska styra finanspolitiken på kort sikt, eftersom det finns en tydlig skillnad mellan den framåtblickande uppföljningen, som syftar till att bedöma budgetutrymmet, och en tillbakablickande utvärdering av uppfyllelsen av överskottsmålet.³⁰

²⁹ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.1.

³⁰ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.1.

Riksrevisionens analys

Riksrevisionen konstaterar att det strukturella sparandet i regeringens prognos ligger under målnivån, men inom målintervallet. Givet regeringens prognoser finns således ingen tydlig avvikelse från målnivån.

I regeringens redogörelse för det åttaåriga bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet framgår det inte huruvida avvikelsen uppstår gentemot den nya målnivån på en tredjedels procent av BNP eller den gamla målnivån på en procent av BNP. Under perioden 2011–2018 gällde dock den gamla målnivån. Det genomsnittliga finansiella sparandet under perioden uppgick till -0,1 procent av BNP. Det betyder att målnivån underskreds tydligt, vilket inte framgår av redogörelsen. Framgent kommer det bakåtblickande åttaårssnittet att omfatta budgetår som har haft såväl en procent som en tredjedels procent av BNP som målnivå. Indikatorn och eventuella avvikelser från denna blir då svåra att tolka.

2.3 Prognosjämförelser

Med det nya ramverket har prognoserna för strukturellt sparande fått ökad betydelse för uppföljningen av överskottsmålet. Prognoserna bygger på komplexa beräkningar som kan göras på olika sätt och det förekommer skillnader mellan olika bedömare. Riksrevisionen bedömer därför att prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna är centrala för att kunna ta ställning till om det föreligger avvikelser från målet.

2.3.1 En utvecklad prognosjämförelse har efterfrågats i tidigare granskningar

Mot bakgrund av att det strukturella sparandet fått ökad betydelse har Riksrevisionen tidigare rekommenderat att de ekonomiska propositionerna bör innehålla en utvecklad jämförelse av prognoserna. Där bör framgå hur regeringens bedömning skiljer sig från andra bedömares, särskilt regeringens expertmyndigheter. En sådan redovisning minskar risken för att regeringen gör bedömningar som systematiskt avviker från de som expertmyndigheterna gör.³¹

Regeringen delar synen att prognosjämförelser är viktigt för förtroendet för det finanspolitiska ramverket. I de ekonomiska propositionerna finns därför normalt två avsnitt där regeringens makroprognoser och prognoserna för de offentliga finanserna jämförs med andra bedömares prognoser. Regeringen menar vidare att jämförelser av detta slag försvåras av den komplexitet som finns rörande vissa nyckelvariabler, till exempel BNP-gap och strukturellt sparande. Det kan därför

³¹ Riksrevisionen, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, 2017.

vara svårt att i detalj redogöra för respektive prognosmakares bakomliggande antaganden och hur dessa har påverkat prognoserna.³²

2.3.2 Prognosjämförelser av BNP-gap i budgetpropositionen

I budgetpropositionen för 2020 jämför regeringen sin makroekonomiska bedömning med motsvarande bedömningar från Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Europeiska kommissionen. Regeringen konstaterar att prognosen för BNP-tillväxten ligger i linje med Riksbankens och Konjunkturinstitutets bedömningar. Regeringen och Konjunkturinstitutet gör även snarlika prognoser för arbetslösheten. Bedömningarna av BNP-gapet redovisas i tabell 3.³³

Tabell 3 Olika bedömningar av BNP-gap, procent av potentiell BNP

	2019	2020
Regeringen (2019-09-18)	0,9	0,2
Konjunkturinstitutet (2019-06-19)	1,3	0,7
Europeiska kommissionen (2019-05-07)	-0,1	-0,4
Riksbanken (2019-09-05)	1,0	0,4

Källa: Prop. 2019/20, avsnitt 4.7.

Regeringen konstaterar att Riksbanken och Konjunkturinstitutet likt regeringen bedömer att BNP-gapet kommer att vara positivt både 2019 och 2020. Regeringen noterar även att Europeiska kommissionen bedömer att BNP-gapet kommer att vara negativt båda åren, vilket i huvudsak förklaras av en annan bedömning av nivån på potentiell BNP.³⁴

Riksrevisionens analys

Riksrevisionen bedömer att regeringens prognosjämförelse gällande BNP-gapet inte är tillräcklig för att ge en tydlig bild av vad som ligger bakom de skillnader som finns. Skillnaden mellan regeringens och Konjunkturinstitutets bedömningar av BNP-gapet beror i huvudsak på olika prognoser för BNP-tillväxten, medan bedömningarna av nivån på potentiell BNP är mycket lika för både 2019 och 2020.³⁵ Till bilden kan också läggas att Ekonomistyrningsverket i sin prognos från september 2019 gör uppskattningar av gapet som ligger i linje med regeringens bedömning, och BNP-gapet beräknas till 1,0 respektive 0,5 procent av potentiell BNP för 2019 respektive 2020.³⁶

³² Skr. 2017/18:203, s. 1 och 7.

³³ Prop. 2019/20:1, avsnitt 4.7.

³⁴ Prop. 2019/20:1, avsnitt 4.7.

³⁵ Beräkningsunderlag 2019-10-02.

³⁶ Ekonomistyrningsverket, *Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna september 2019*, 2019.

2.3.3 Prognosjämförelser av strukturellt sparande i budgetpropositionen

I budgetpropositionen för 2020 jämför regeringen sin beräkning av det strukturella sparandet med sex andra bedömares prognoser, se tabell 4.

Tabell 4 Olika bedömningar av strukturellt sparande, procent av potentiell BNP

	2019	2020
Regeringen (2019-09-16)	0,0	0,2
KI inkl. åtgärder (2019-06-19 samt uppdatering inom parentes 2019-08-06)	-0,1 (-0,1)	-0,2 (0,0)
KI exkl. åtgärder (2019-06-19)	-0,1	0,1
ESV (2019-09-04)	-0,3	0,2
Europeiska kommissionen (2019-05-07)	0,5	0,6
OECD (2019-05-15)	0,6	1,0
IMF (2019-04-09)	0,4	0,3

Anm.: I KI:s huvudscenario antas aktiva åtgärder för 2020 som innebär att personaltätheten i offentligfinansierade verksamheter kan bibehållas på 2019 års nivå, samt en standardhöjning i enlighet med den historiska utvecklingen. I det alternativa scenariot exklusive åtgärder ingår endast de åtgärder som tidigare beslutats och föreslagits i den beslutade budgeten för 2019, medan den kommunala utdebiteringen bibehålls på 2019 års nivå.

Källa: Prop. 2019/20:1, avsnitt 8.7.

Regeringen konstaterar att skillnaden gentemot andra bedömare i vissa fall är annorlunda för strukturellt sparande än den är för finansiellt sparande. De skillnader som finns kan bero på olika bedömningar av ekonomins potentiella BNP-nivå samt olika metoder för att beräkna strukturellt sparande. Regeringen framhåller även att skillnaderna kan bero på att prognoserna är gjorda vid olika tidpunkter och att de bygger på olika antaganden om den framtida politiken.³⁷

Riksrevisionens analys

Även när det gäller det strukturella sparandet kan Riksrevisionen konstatera att prognosjämförelsen i budgetpropositionen är kortfattad.

För budgetåret 2019 tyder både regeringens och expertmyndigheternas prognoser på att sparandet kommer att vara nära den nedre delen av intervallet som används för att bedöma om tydliga avvikelser från överskottsmålet föreligger. Eftersom prognoserna är gjorda vid ungefär samma tidpunkt bygger de på liknande information om det ekonomiska läget. Konjunkturinstitutet uppdaterade sin prognos i augusti. När myndigheterna gjorde sina prognoser hade de dock inte information om höständringsbudgeten för 2019. Den beräknas dock ha haft

³⁷ Prop. 2019/20:1, avsnitt 8.7.

begränsad effekt på sparandet, -2,9 miljarder kronor.³⁸ Riksrevisionen bedömer att den information som regeringen och expertmyndigheterna hade tillgång till om budgetåret 2019 i stort sett var lika för alla.

För budgetåret 2020 beräknar regeringen att det strukturella sparandet ökar från 0,0 till 0,2 procent av potentiell BNP. Ekonomistyrningsverket bedömer också att det strukturella sparandet kommer att ligga på 0,2 procent av potentiell BNP, men i myndighetens prognos ingår inte de reformer som senare presenterades i budgetpropositionen.³⁹ Regeringen beräknar att reformerna minskar det finansiella sparandet med 0,5 procentenheter av BNP.⁴⁰ Ekonomistyrningsverkets och regeringens prognoser är således inte direkt jämförbara.

Konjunkturinstitutets prognos för 2020 genomfördes också utan kännedom om reformerna i propositionen. Men myndigheten analyserade två scenarier vid prognostillfället. Ett av scenarierna bygger på en förväntad finanspolitik medan det andra scenariot speglar det beslutsläge som gäller vid prognostillfället.⁴¹ Det senare scenariot är därmed jämförbart med Ekonomistyrningsverkets prognos. I Konjunkturinstitutets scenario med förväntad finanspolitik beaktades ofinansierade reformer motsvarande drygt 0,4 procent av BNP, vilket gör denna prognos mer jämförbar med regeringens. Det bör dock noteras att reformernas sammansättning skiljer sig åt.

För budgetåren 2019 och 2020 gör regeringen och expertmyndigheterna liknande bedömningar av den potentiella BNP-nivån.⁴² De skillnader som finns rörande strukturellt sparande beror således främst på andra faktorer än denna bedömning. Riksrevisionen noterar även att Ekonomistyrningsverkets prognos för strukturellt sparande 2020 och Konjunkturinstitutets scenario utan finanspolitik ligger nära regeringens prognos. Detta trots att de nya reformerna i budgetpropositionen inte beaktas i beräkningarna.

2.3.4 Konjunkturinstitutets prognos i oktober 2019

I oktober 2019 publicerade Konjunkturinstitutet en ny bedömning av konjunkturläget.⁴³ Huvudbudskapet var att den svenska ekonomin befann sig i en tydlig avmattningsfas. I prognosen reviderade myndigheten ner sin tidigare bedömning av BNP-tillväxten. Tillväxten 2019 reviderades ned från 1,7 till

³⁸ Prop. 2019/20:2, avsnitt 2.2.

³⁹ Ekonomistyrningsverket, *Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna september 2019*, 2019.

⁴⁰ Prop. 2019/20:1, avsnitt 8.7.

⁴¹ Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget – Juni 2019*, 2019. Konjunkturinstitutet, *Uppdatering av konjunkturbilden – Augusti 2019*, 2019. Prop. 2019/20:1, avsnitt 8.7.

⁴² Beräkningsunderlag 2019-10-02.

⁴³ Beräkningarna utgår från nya data som Statistiska centralbyrån publicerade i september 2019 till följd av en allmän översyn av nationalräkenskaperna.

1,2 procent och tillväxten 2020 reviderades ned från 1,2 till 0,8 procent.⁴⁴ I den nya bedömningen beaktades även reformerna i budgetpropositionen för 2020.⁴⁵

I tabell 5 jämförs Konjunkturinstitutets prognoser för BNP-gap och strukturellt sparande med regeringens beräkning i budgetpropositionen för 2020.

Tabell 5 Konjunkturinstitutets oktoberprognos, procent av potentiell BNP

	BNP-gap		Strukturellt sparande	
	2019	2020	2019	2020
Regeringen (2019-09-18)	0,9	0,2	0,0	0,2
Konjunkturinstitutet (2019-10-09)	0,9	0,0	0,2	0,0

Källa: Konjunkturinstitutet 2019 och prop. 2019/20:1.

Med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna kan Riksrevisionen konstatera att bedömningarna av BNP-gapet och strukturellt sparande för 2019 och 2020 är mycket lika i de båda prognoserna.

2.3.5 Ekonomistyrningsverkets prognos i november 2019

I november 2019 publicerade Ekonomistyrningsverket en ny bedömning av konjunkturläget och de offentliga finanserna. Huvudbudskapet var att aktiviteten i ekonomin hade bromsat in och att högkonjunkturen var över. I prognosen var reformerna i budgetpropositionen för 2020 beaktade.⁴⁶

Ekonomistyrningsverket reviderade ned sin tidigare bedömning av strukturellt sparande för 2019 och 2020 till -0,6 respektive -0,3 procent av potentiell BNP. Myndigheten konstaterar att sparandet avviker tydligt från målnivån båda åren. Beräkningarna av strukturellt sparande bygger på en ny metod som myndigheten inför från och med denna prognos. Metoden överensstämmer i allt väsentligt med den metod som Konjunkturinstitutet och regeringen använder. Syftet med metodförändringen är att öka jämförbarheten i bedömningen av strukturellt sparande.⁴⁷

I prognosen beräknades BNP-gapet för 2019 och 2020 till 1,2 respektive 0,1 procent av potentiell BNP, vilket är relativt lika de bedömningar som regeringen och Konjunkturinstitutet gjort, se tabell 5.

Riksrevisionen konstaterar att Ekonomistyrningsverkets prognos ger en indikation om de osäkerheter som finns rörande bedömningen av strukturellt sparande. Det är också positivt att möjligheterna att jämföra prognoserna för strukturellt sparande nu ökar i och med Ekonomistyrningsverkets metodbyte.

⁴⁴ Kalenderkorrigerad BNP i fasta priser.

⁴⁵ Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget – Oktober 2019*, 2019.

⁴⁶ Ekonomistyrningsverket, *Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna november 2019*, 2019.

⁴⁷ Ekonomistyrningsverket, *Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna november 2019*, 2019.

3 Finanspolitikens inriktning

Kapitlet behandlar två frågor: om redovisningen av finanspolitikens inriktning är transparent och om inriktningen är förenlig med ramverkets principer för konjunktürhän syn. Principerna i ramverket är utformade för att hantera målkonflikter mellan överskottsmålet och stabiliseringspolitiken. Kapitlet inleds med en sammanfattning av analysens resultat och de iakttagelser som gjorts. Därefter följer ett avsnitt som i korthet sammanfattar resultatet av tidigare granskningar. Avslutningsvis analyseras regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning i budgetpropositionen för 2020.

3.1 Sammanfattning

Riksrevisionen bedömer att finanspolitiken för 2020 är neutral och ligger i linje med intentionerna i ramverket. I regeringens prognos ökar det strukturella sparandet mellan 2019 och 2020, från 0,0 till 0,2 procent av potentiell BNP. Sparandet närmar sig därmed målnivån. Denna bedömning är dock osäker och i Konjunkturinstitutets prognos från oktober 2019, där regeringens politik beaktas, minskar i stället det strukturella sparandet för 2020 från 0,2 till 0,0 procent av potentiell BNP.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens motivering av finanspolitikens inriktning är kortfattad. I svar på tidigare granskningar har regeringen angett att avvägningar av stabiliseringspolitiken normalt sett inte behöver diskuteras när sparandet ligger vid målet och resursutnyttjandet är normalt, vilket är fallet för budgetåren 2019 och 2020.

Faktaruta 3 Finanspolitikens inriktning

Förändringen av det strukturella sparandet används som ett mått på finanspolitikens inriktning. Det beror på att förändringar av det strukturella sparandet påverkar resursutnyttjandet i ekonomin. Om sparandet ökar så indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande effekt på resursutnyttjandet. Om sparandet i stället minskar är det en indikation på en expansiv politik som ökar resursutnyttjandet. Förändringar av det strukturella sparandet som ligger nära noll indikerar att finanspolitiken har en neutral effekt på resursutnyttjandet.

För att undvika en procyklisk finanspolitik som förstärker variationerna i resursutnyttjandet är det nödvändigt att beakta det rådande konjunkturläget i utformningen av finanspolitiken. Därför innehåller det finanspolitiska ramverket handlingsregler för hur eventuella avvikelser från överskottsmålet ska hanteras i olika konjunkturlägen, se avsnitt 1.3.1.

Finanspolitikens inriktning 2020 kan betraktas som neutral

Förändringen av det strukturella sparandet är ett mått på finanspolitikens inriktning. Den aktiva finanspolitiken i budgetpropositionen för 2020 minskar sparandet med 0,6 procentenheter av potentiell BNP. Denna effekt motverkas av andra faktorer som stärker sparandet i samma storleksordning. En betydande faktor som stärker sparandet är de regler som styr många välfärdssystem och det statliga budgetarbetet. De innebär bland annat att många transfereringar och andra anslag inte räknas upp i takt med att ekonomin växer och priserna ökar, vilket får en åtstramande effekt. Sammantaget beräknas det strukturella sparandet öka med 0,2 procentenheter av potentiell BNP och finanspolitikens inriktning kan därmed betraktas som neutral.

En neutral politik ligger i linje med ramverkets intentioner

Prognoserna för det strukturella sparandet 2019 indikerar ett sparande under målet, men inom målintervall. Om det strukturella sparandet avviker från målnivån på ett systematiskt sätt kommer överskottsmålet inte nås. När avvikelser uppstår bör regeringen därför sträva efter att föra tillbaka sparandet mot målnivån. I ramverket anges att små avvikelser inte bör resultera i omläggningar av politiken, eftersom det kan skapa en oönskad ryckighet. Den finanspolitiska inriktning som föreslås i budgeten för 2020 ligger därmed väl i linje med de intentioner som finns i ramverket.

3.2 Tidigare granskningar har eftersökt regeringens syn på finanspolitikens avvägning

I tidigare granskningar har Riksrevisionen påtalat att de ekonomiska propositionerna i vissa fall saknat resonemang om hur finanspolitiken vägts av i förhållande till konjunkturen. Detsamma gäller resonemang om hur risker, osäkerheter och det ekonomiska läget med mycket låga räntor har beaktats vid bedömningen av den aktiva finanspolitiken.⁴⁸

Regeringen har tidigare framhållit att den aktiva finanspolitiken inte bör användas för att försöka korrigera mindre konjunktursvängningar. Ett bättre sätt att hantera den typen av svängningar är med hjälp av automatiska stabilisatorer. I normala lägen, då det strukturella sparandet ligger vid målet, finanspolitikens inriktning är neutral och det inte finns behov av stabiliseringspolitiska åtgärder, diskuteras inte någon avvägning av stabiliseringspolitiken i de ekonomiska propositionerna. När det gäller osäkerheter har regeringen tidigare påpekat att de beaktas med hjälp av de alternativa scenarier för makroekonomin som finns redovisade i de

⁴⁸ Riksrevisionen, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, 2017, s. 7–8.

ekonomiska propositionerna, men också med hjälp av de prognosjämförelser som redovisas, se avsnitt 2.3.⁴⁹

3.3 Regeringens redovisning av finanspolitikens inriktning

I budgetpropositionen för 2020 stärks det strukturella sparandet med 0,2 procentenheter av potentiell BNP. Regeringen bedömer att finanspolitikens inriktning för budgetåret 2020 i allt väsentligt är neutral och att detta är väl avvägt i det rådande konjunkturläget.⁵⁰

Med den aktiva finanspolitik som regeringen föreslår i de ekonomiska propositionerna kan regeringen påverka utvecklingen av det strukturella sparandet. Den aktiva finanspolitiken består av den effekt som redan beslutade reformer och de i budgetpropositionen föreslagna reformerna har på den offentliga sektorns sparande. Nivåförändringar till följd av ändrade volymer i transfereringssystemen, ändrade skatteintäkter till följd av förändrade makroekonomiska förutsättningar med mera räknas inte som aktiv finanspolitik.⁵¹

I budgetpropositionen presenterar regeringen nya reformer för budgetåret 2020 som minskar det finansiella sparandet med 25 miljarder kronor.⁵² I budgeten för 2020 ingår även åtgärder som beslutats tidigare och som beräknas minska sparandet med ytterligare 3,4 miljarder kronor. Den aktiva finanspolitiken beräknas därmed få en sammanlagd budgeteffekt på -28,4 miljarder kronor.⁵³

I regeringens redovisning framgår att den aktiva finanspolitikens expansiva effekt, motsvarande 0,6 procent av potentiell BNP, motverkas av andra faktorer som verkar i åtstramande riktning, se tabell 6. Den främsta faktorn är den så kallade automatiska budgetförstärkningen som ryms inom kategorin *övrigt*. Begreppet *automatisk budgetförstärkning* förklaras i faktaruta 4. Såväl nettot av kapitalinkomster och ränteutgifter som förändringen av sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn ger upphov till en mindre ökning av sparandet.⁵⁴

⁴⁹ Skr. 2017/18:203, s. 6–8.

⁵⁰ Prop. 2019/20, avsnitt 1.3, s. 29.

⁵¹ Prop. 2019/20, avsnitt 8.1, s. 132.

⁵² Prop. 2019/20, avsnitt 8.1, s. 133.

⁵³ Prop. 2019/20, avsnitt 8.2, s. 136.

⁵⁴ Prop. 2019/20:1, avsnitt 8.2, s. 135–136.

Tabell 6 Finanspolitikens inriktning – årlig förändring av det strukturella sparandet, procent av potentiell BNP

	2020
Förändring av strukturellt sparande	0,2
Aktiv finanspolitik	-0,6
Kapitalnetto*	0,2
Kommunsektorns sparande**	0,1
Pensionssystemets finanser**	0,1
Övrigt	0,5
(Förändring av BNP-gap)	(-0,7)

Anm.: *Intäkter från räntor och utdelningar minus räntekostnader.

**Konjunkturjusterat sparande exklusive kapitalnetto.

Källa: Prop. 2019/20:1, avsnitt 8.2.

Faktaruta 4 Den automatiska budgetförstärkningen

Regeringens budgetberäkning baseras på antaganden om oförändrade regler utöver de åtgärder som föreslås i propositionen. Antagandet om oförändrade regler får som konsekvens, om inga nya åtgärder föreslås, att utgifterna växer långsammare än BNP. Samtidigt tenderar skatterna att växa i takt med BNP och därigenom förstärks det finansiella sparandet. Regeringen kallar detta den automatiska budgetförstärkningen.

Att utgifterna minskar i förhållande till BNP beror bland annat på att i en del av de statliga transfereringssystemen är ersättningsnivåer och takkonstruktioner nominellt fastlagda tills ett nytt beslut tas. Det finns även en åtstramande effekt i framskrivningen av förvaltningsanslagen till statliga myndigheter. I den så kallade pris- och löneomräkningen av myndigheternas anslag görs ett produktivitetsavdrag som motiveras med att en viss rationalisering förväntas av verksamheterna.

I kommunsektorn är utgångspunkten att kommunerna och landstingen respekterar balanskravet och strävar efter god ekonomisk hushållning. Det finns därmed en på förhand given relation mellan kommunsektorns inkomster och dess utgifter. Ett oförändrat regelverk innebär att de genomsnittliga skattesatserna hålls konstanta och att de generella statsbidragen är nominellt oförändrade. Prognosen för skatteunderlaget blir därmed styrande för budgetprognosen. Regeringens beräkningsmetod innebär att nivån på den kommunala konsumtionen justeras om det behövs för att nå god ekonomisk hushållning. Utgiftsprognosen är därmed inte direkt kopplad till den befolkningsprognos som utgör grund för andra delar i budgeten.

Riksrevisionens analys

Den finanspolitiska inriktningen för 2020 kan betraktas som neutral. Den aktiva finanspolitiken är expansiv, men balanseras av den åtstramande effekt⁵⁵ som budgetreglerna normalt beräknas ha på det strukturella sparandet och som framträder i kategorin *övrigt* i tabell 6. Riksrevisionen noterar också att i Konjunkturinstitutets prognos från oktober 2019 beräknas finanspolitiken 2020 vara svagt expansiv. Där minskar det strukturella sparandet med 0,2 procentenheter av potentiell BNP. Med hänsyn taget till de osäkerheter som finns i beräkningarna ligger dock dessa förändringar inom felmarginalen.

Riksrevisionen bedömer att regeringens och expertmyndigheternas prognoser för 2019 indikerar att det strukturella sparandet ligger under målnivån, men inom målintervallet, se avsnitt 2.1. Både regeringens och expertmyndigheternas prognoser för BNP-gapet tyder på ett normalt resursutnyttjande 2019 och 2020. Enligt principerna i ramverket finns det då inget behov av att förändra sparandet, se faktaruta 5.

Om det strukturella sparandet systematiskt skulle avvika från målnivån kommer överskottsmålet inte att nås, trots att avvikelserna för varje enskilt år inte uppvisar någon tydlig avvikelse från överskottsmålet. När det uppstår systematiska avvikelser bör regeringen därför sträva efter att återföra sparandet mot målnivån. För att förhindra att det uppstår systematiska avvikelser är det enligt Riksrevisionens bedömning därför eftersträvansvärt att inrikta finanspolitiken så att det strukturella sparandet återförs mot målnivån så snart som möjligt.

Prognoserna för det strukturella sparandet är osäkra. I ramverket påpekas därför att det inte är rimligt att små målavvikelser leder till en omläggning av politiken. Det skulle ge en ryckighet i politiken som inte är önskvärd.⁵⁶ Den föreslagna inriktningen av finanspolitiken 2020 som stärker sparandet med 0,2 procentenheter ligger således väl i linje med intensjonerna i ramverket.

Riksrevisionen noterar också att regeringens kommentar till finanspolitikens inriktning är kortfattad och att det ligger i linje med vad regeringen anser är nödvändigt när sparandet ligger vid målet och resursutnyttjandet är normalt.

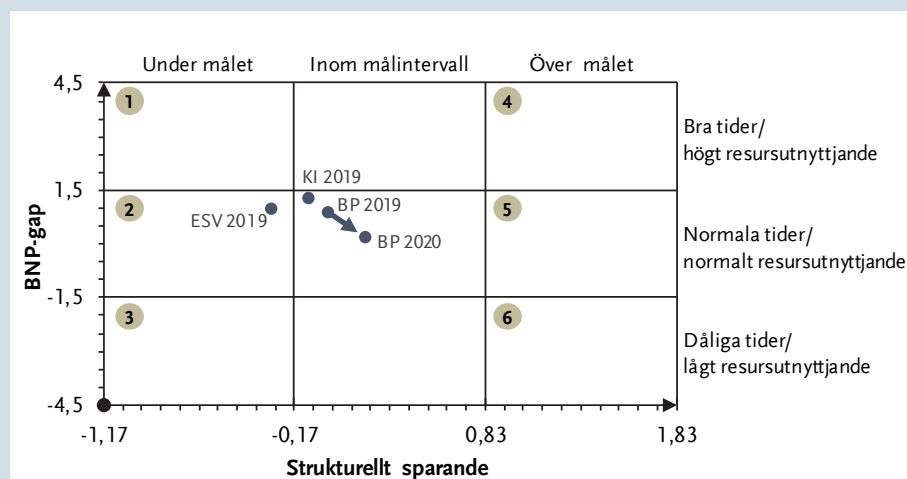
⁵⁵ Ekonomistyrningsverket, *Automatisk diskretionär finanspolitik – Förklaringar till förändringen av det konjunkturjusterade sparandet*, 2013.

⁵⁶ Skr. 2017/18:207, s. 15.

Faktaruta 5 Illustration av finanspolitikens inriktning 2020

Figur 1 illustrerar regeringens prognoser för strukturellt sparande och BNP-gap för budgetåren 2019 och 2020. I figuren finns även expertmyndigheternas prognoser för 2019 som upprättades strax innan budgetpropositionen, se tabell 3 och 4.

Figur 1 BNP-gap och strukturellt sparande 2019 och 2020



Anm.: De numrerade rutorna i figuren motsvarar olika situationer till vilka det finns handlingsregler angivna i det finanspolitiska ramverket, jämför med tabell 1.

Källa: Prop. 2019/20:1, Konjunkturinstitutet 2019 och Ekonomistyrningsverket 2019.

Figuren ovan visar strukturellt sparande på den horisontella axeln och BNP-gap på den vertikala axeln. Den vertikala korridor som utgår från intervallet -0,17 och 0,83 på den horisontella axeln representerar de värden som Riksrevisionen använder för att bedöma om det föreligger tydliga avvikelser från överskottsmålet, se faktaruta 1. Om det strukturella sparandet ligger utanför denna korridor avviker det således från målnivån med mer än 0,5 procent av potentiell BNP. Den horisontella korridoren som utgår från intervallet -1,5 och 1,5 på den vertikala axeln representerar i sin tur det intervall som i ramverket definieras som normalt resursutnyttjande, det vill säga ett BNP-gap på +/- 1,5 procent av potentiell BNP.

De numrerade rutorna i figuren motsvaras av de typsituationer som finns angivna i ramverket och som beskriver hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras i olika konjunkturlägen, se tabell 1.

4 Skuldankaret

Kapitlet behandlar två frågor: om regeringens uppföljning av skuldankaret är transparent och om den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld avviker från skuldankarets nivå. Kapitlet inleds med Riksrevisionens bedömning. Därefter följer ett avsnitt där regeringens uppföljning av skuldankaret i 2019 års ekonomiska vårproposition analyseras. Beräkningarna i vårpropositionen har även jämförts med prognoser som gjorts vid senare tillfällen av regeringen, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.

4.1 Sammanfattning

Riksrevisionen bedömer att det inte finns avvikelser från skuldankarets nivå. Regeringens prognoser för skuldkvoten 2019 och 2020 ligger inom det toleransintervall som anges i det finanspolitiska ramverket, det vill säga 35 procent av BNP +/- 5 procentenheter. De senaste prognoserna för skuldutvecklingen fram till och med 2021 pekar mot att denna situation kommer att bestå när skuldankaret följs upp nästa gång i 2020 års ekonomiska vårproposition. Riksrevisionen konstaterar även att uppföljningen av skuldankaret i 2019 års ekonomiska vårproposition är transparent.

Faktaruta 6 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Utfallet för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den så kallade Maastricht-skulden, beräknas av SCB och levereras in till Eurostat i enlighet med bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. I skuldmåttet ingår hela den offentliga sektorns skulder minus interna skulder mellan staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Prognoser för skuldkvotens utveckling beror dels på hur det finansiella sparandet och så kallade stock-flow-förändringar bidrar till bruttoskuldens utveckling, dels på den nominella BNP-utvecklingen. I stock-flow ingår exempelvis försäljningsinkomster och extraordinära utdelningar från bolag med statligt ägande, vilka minskar skulden men inte påverkar det finansiella sparandet.

4.2 Regeringens uppföljning av skuldankaret

I 2019 års ekonomiska vårproposition följer regeringen upp prognoserna för 2019 och 2020 års skuldkvot. Regeringen bedömer i propositionen att den konsoliderade bruttoskuldens andel av BNP ligger inom skuldankarets toleransintervall dessa år, se figur 2. För utfallsåret 2018 görs ingen bedömning eftersom skuldankaret började gälla från och med 2019.⁵⁷ Riksrevisionen

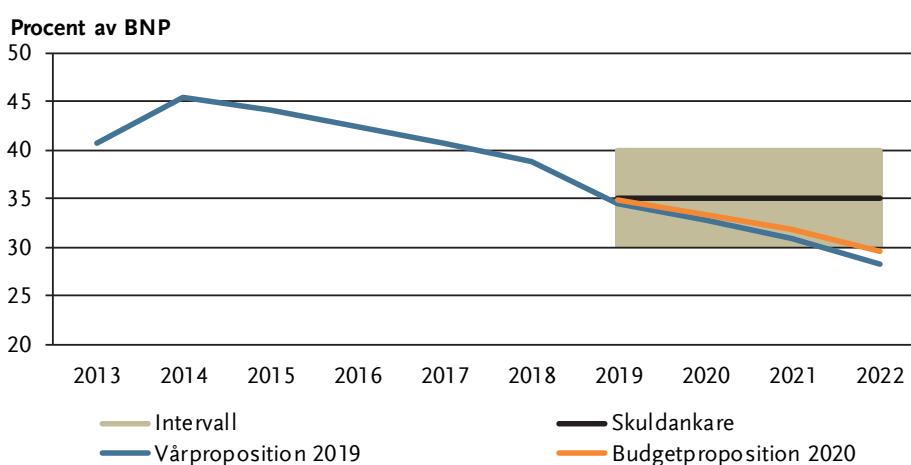
⁵⁷ Prop. 2018/19:100, avsnitt 4.2.

konstaterar att uppföljningen är tillräckligt heltäckande och tydlig för att en extern bedömare ska kunna avgöra om skuldankaret nås.

4.2.1 Skuldkvoten i de senaste prognoserna

Enligt beräkningarna i budgetpropositionen för 2020 kommer skuldkvoten alltså att hålla sig inom toleransintervallet när regeringen följer upp skuldankaret i 2020 års ekonomiska vårproposition.⁵⁸ Därmed torde det inte bli aktuellt med en särskild skrivelse till riksdagen om avvikelser från skuldankaret.

Figur 2 Uppföljning av skuldankaret, procent av BNP



Källa: Prop. 2018/19:100 och prop. 2019/20:1.

På ytterligare några års sikt beräknas skuldkvoten sjunka till en nivå nära eller strax under 30 procent. Dessa prognoser utgår dock från att inga nya finanspolitiska beslut fattas av riksdag, regering eller kommuner. De regler som tillämpas i den statliga budgetprocessen har en åtstramande effekt på sparandet i det medelfristiga perspektivet, vilket förklarats i faktaruta 4. Med tillkommande politiska beslut kommer överskotten i det medelfristiga perspektivet sannolikt att bli lägre och skuldnivån därmed högre.

Sedan den ekonomiska vårpropositionen har också Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket presenterat prognoser som visar att inga avvikelser från skuldankaret föreligger.⁵⁹ Baserat på detta kan Riksrevisionen konstatera att prognoserna för skuldkvoten 2019–2021 ligger inom det toleransintervall som anges i det finanspolitiska ramverket.

⁵⁸ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.5.

⁵⁹ Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget – Oktober 2019*, 2019, s. 10. Ekonomistyrningsverket, *Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna september 2019*, 2019, s. 14.

5 Utgiftstaket

Kapitlet behandlar två frågor: om regeringens uppföljning av utgiftstaket är transparent och om förslaget till nivå för utgiftstak 2022 är motiverat enligt intentionerna i ramverket. Kapitlet inleds med en sammanfattning av analysens resultat och de iakttagelser som gjorts. Därefter följer ett avsnitt som kort sammanfattar resultatet av tidigare granskningar. Avslutningsvis analyseras uppföljningen och förslaget till nytt utgiftstak i budgetpropositionen för 2020.

5.1 Sammanfattning

Riksrevisionen konstaterar att det föreslagna utgiftstaket för 2022 ger ett rimligt stöd för att uppnå överskottsmålet. Redovisningen i budgetpropositionen följer den praxis som anges i det finanspolitiska ramverket. Skälen för regeringens förslag till utgiftstak 2022 tar dock inte avstamp i en redogörelse för regeringens syn på hur offentliga utgifter och skatteuttaget bör utvecklas på längre sikt. En sådan redogörelse skulle göra redovisningen mer transparent.

5.2 Tidigare granskningar har efterfrågat motiv till de föreslagna utgiftstaken

Riksrevisionen har tidigare påpekat att utgiftstaken varit så högt satta att de i praktiken inte utgör någon begränsning för utgifterna.⁶⁰ Riksrevisionen har även efterlyst en motivering av hur förslag till nya utgiftstak sätts med utgångspunkt i regeringens syn på hur de offentliga utgifterna och skatteuttaget bör utvecklas på längre sikt.⁶¹ Liknande kritik har framförts av Finanspolitiska rådet.⁶² I ett tillkännagivande till regeringen har riksdagen anförat att utgiftstakets nivå bör sättas så att det återfår sin styrande effekt.⁶³ Regeringen svarade på tillkännagivandet i den ekonomiska vårpropositionen för 2018 och bedömde att utgiftstaket för det tredje tillkommande budgetåret (2021) borde minska som andel av potentiell BNP jämfört med 2020.⁶⁴

I riksdagens budgetbeslut för 2019 sänktes de tidigare fastställda utgiftstaken kraftigt för 2019 och 2020. Beslutet innebar också ett väsentligt lägre utgiftstak

⁶⁰ Riksrevisionen, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, 2017. Riksrevisionen, *Granskning av budgetpropositionen för 2017*, 2016.

⁶¹ Riksrevisionen, *Granskning av budgetpropositionen för 2017*, 2016.

⁶² Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2018*, 2018. Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2019*, 2019.

⁶³ Bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349.

⁶⁴ Prop. 2017/18:100, avsnitt 5.3.

2021 jämfört med regeringens förslag. Taket sänktes med 66 miljarder kronor.⁶⁵ Efter regeringens förslag i vårändringsbudgeten för 2019 höjdes sedan nivån för 2021 med 9 miljarder kronor.⁶⁶ Finanspolitiska rådet ansåg i den rapport som publicerades våren 2019 att det alltså är oklart vilka motiv som ligger bakom förslagen till en viss nivå på utgiftstaken.⁶⁷

5.3 Regeringens uppföljning av utgiftstaket

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgör budgeteringsmarginalen. Enligt det finanspolitiska ramverket ska denna skillnad i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas annorlunda än beräknat till följd av konjunkturutvecklingen, se faktaruta 7.

I budgetpropositionen för 2020 bedömer regeringen att budgeteringsmarginalerna är tillräckligt stora för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsprognoserna 2019–2021. Budgeteringsmarginalen bedöms nu bli mindre 2019, 2021 och 2022 jämfört med den prognos som redovisades i 2019 års ekonomiska vårproposition. För 2020 är prognosen oförändrad.⁶⁸

Tabell 7 Utgiftstak, takbegränsade utgifter och budgeteringsmarginal, miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022
Fastställda och föreslagna utgiftstak	1 351	1 392	1 443	1 502
Takbegränsade utgifter	1 315	1 352	1 387	1 409
Budgeteringsmarginal	36	40	56	93
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,8	3,0	4,0	6,6
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,7	0,8	1,0	1,7
Finansiellt sparande, procent av BNP	0,4	0,3	0,4	1,2

Källa: Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.2.

Förslaget till nivå på utgiftstaket 2022 är oförändrat jämfört med bedömningen i 2019 års ekonomiska vårproposition, med undantag för tekniska justeringar. De tekniska justeringarna innebär en höjning av de tidigare fastställda utgiftstaken för 2020 och 2021 och den föreslagna nivån 2022 med 4 miljarder kronor respektive år.⁶⁹

⁶⁵ Bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62.

⁶⁶ Prop. 2018/19:99, s. 11.

⁶⁷ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2019*, 2019.

⁶⁸ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.2.

⁶⁹ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.2.

Faktaruta 7 Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek

Regeringen använder sig av en riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. Riktlinjen finns även angiven i det finanspolitiska ramverket och innebär att utrymmet bör uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för det följande året ($t + 1$), minst 2 procent för det andra följande året ($t + 2$) och minst 3 procent för det tredje tillkommande året ($t + 3$).

5.3.1 Skälen för regeringens förslag till utgiftstak 2022

Regeringen framhåller att utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut. Olika regeringar kommer att ha olika syn på vilken nivå som är lämplig för de offentliga utgifterna. Enligt regeringen går det därför inte att reducera ett beslut om nivån till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. I den fortsatta redogörelsen av de skäl som ligger till grund för förslaget, beskrivs den föreslagna nivån 2022 med utgångspunkt i de faktorer som redovisas i ramverket, se avsnitt 1.3.4.⁷⁰

Regeringen redovisar till exempel utvecklingen av utgiftstaket och prognosen för takbegränsade utgifter i förhållande till BNP. Ett resonemang förs också om det maximala utrymmet för möjliga utgiftsökningar i budgeten för 2022, med hänsyn tagen till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek. I sammanhanget understryker regeringen att reformer på utgiftssidan kan genomföras först efter avstämning mot överskottsmålet, med hänsyn tagen till eventuella inkomstförändringar. Utgiftstaket i förhållande till överskottsmålet beskrivs i generella termer, men regeringens syn på de fastställda eller föreslagna nivåerna i förhållande till överskottsmålet framgår inte.⁷¹

Riksrevisionens analys

Riksrevisionen konstaterar att utöver formuleringen att det är ett politiskt beslut att bestämma utgiftstakets nivå, är det svårt att i budgetpropositionen utläsa ett tydligt motiv till den föreslagna nivån på utgiftstaket 2022.

Regeringens beräkningar av de takbegränsade utgifterna för 2022 innebär – med hänsyn tagen till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek – att det finns ett maximalt utrymme för utgiftsökningar fram till och med budgetpropositionen för 2022 på motsvarande cirka 1,3 procent av BNP. Regeringens prognos för den offentliga sektorns finansiella sparande detta år uppgår till 1,2 procent.⁷² Om utgifterna blir så höga som budgeteringsmarginalen medger, skulle det finansiella sparandet, allt annat lika, krympa till nära noll. I ett sådant scenario behövs således cirka en tredjedels procent av BNP i inkomstförstärkningar om överskottsmålet ska nås. Detta framstår som fullt

⁷⁰ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.2.

⁷¹ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.2.

⁷² Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.2.

rimligt. I tidigare budgetpropositioner har budgeteringsmarginalerna ofta varit så stora att motsvarande jämförelse mellan föreslagna utgiftstak, överskottsmålet och eventuellt finansieringsbehov inte varit meningsfull eller realistisk.

Riksrevisionen konstaterar att det föreslagna utgiftstaket för 2022 ger ett rimligt stöd för att uppnå överskottsmålet, samt att regeringen i sin redogörelse för förslaget förhåller sig till de faktorer som utgör praxis enligt ramverket.

Riksrevisionen delar uppfattningen att det inte går att reducera ett beslut om utgiftstakets nivå till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. Likväl upprepar Riksrevisionen bedömningen från tidigare granskningsrapporter, att skälen för regeringens förslag till ny nivå på utgiftstaket bör ta sin utgångspunkt i regeringens syn på avvägningen mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning. Om sådana skäl presenteras i samband med att regeringen föreslår nivåer för utgiftstaken blir redovisningen mer heltäckande och tydlig.

6 Balanskravet

Kapitlet behandlar frågan om regeringens uppföljning av det kommunala balanskravet är transparent. I det inledande avsnittet sammanfattas analysens resultat och de iakttagelser som gjorts. Därefter följer ett avsnitt som analyserar uppföljningen av det kommunala balanskravet i budgetpropositionen för 2020.

6.1 Sammanfattning

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning är transparent utifrån syftet att balanskravet ska följas upp för kommunsektorn som helhet. Baserat på regeringens redovisning kan Riksrevisionen konstatera att kommunsektorn beräknas uppfylla balanskravet 2019–2020.

6.2 Regeringens uppföljning av balanskravet

Det kommunala balanskravet är tänkt att understödja överskottsmålet på så sätt att kommuner och landsting med välskötta finanser bidrar till att överskottsmålet nås. I ramverket framhåller regeringen att den därför noga följer den kommunalekonomiska utvecklingen och redovisar denna i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen.⁷³

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2020 att kommunsektorn som helhet uppfyllde balanskravet med god marginal utfallsåret 2018. Sektorn bedöms även klara balanskravet under hela prognosperioden 2019–2022.⁷⁴ I en tidigare granskningsrapport om regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket rekommenderade Riksrevisionen regeringen att följa upp det kommunala balanskravet utifrån balanskravsresultatet i stället för kommunsektorns resultat före extraordinära poster.⁷⁵ Riksrevisionen konstaterar att regeringen nu använder balanskravsresultatet i redovisningen av utfall. För prognosåren använder regeringen alltså resultatet före extraordinära poster eftersom man inte anser att det vore meningsfullt att bedöma framtida värden för extraordinära poster, justeringar för realisationsvinster och realisationsförluster samt insättningar och uttag ur resultatutjämningsreserverna.⁷⁶

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser antas sektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet givet de skatteintäkter och statsbidrag som sektorn har. Det finns därmed en på förhand given relation mellan kommunsektorns inkomster och dess utgifter. Ett oförändrat regelverk

⁷³ Skr. 2017/18:207, s. 21.

⁷⁴ Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.3.

⁷⁵ Riksrevisionen, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, 2017.

⁷⁶ Skr. 2017/18:203, s. 5.

innebär att de genomsnittliga skattesatserna hålls konstanta och att de generella statsbidragen är nominellt oförändrade. Prognosen för skatteunderlaget blir därmed styrande för prognosen. Regeringens beräkningsmetod innebär bland annat att nivån på den kommunala konsumtionen justeras om det behövs för att god ekonomisk hushållning ska föreligga i kommunsektorn.⁷⁷

Tabell 8 Kommunsektorns finansiella sparande och resultat, miljarder kronor

	2018 (utfall)	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande	-35	-39	-42	-42	-42
Procent av BNP	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Balanskravsresultat	8				
Resultat före extraordinära poster	15	14	15	17	17
Procent av skatter och generella statsbidrag	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8

Källa: Prop. 2019/20:1, avsnitt 5.3 och bilaga 2.

Regeringens uppföljning av balanskravsresultatets utfall och bedömningen för prognosåren fokuserar på kommunsektorn som helhet. För utfallsåret anges även:

- Resultatutjämningsreservernas storlek för kommunsektorn som helhet (17 miljarder kronor 2018, varav kommunerna stod för knappt 16 miljarder kronor).
- Hur många kommuner och landsting som har avsatt medel till en resultatutjämningsreserv (154 kommuner och 6 landsting).
- Antal kommuner och landsting som redovisade ett negativt balanskravsresultat 2018 (72 kommuner och 6 landsting) samt hur många av dessa som anförde synnerliga skäl för att inte behöva återställa hela eller delar av det negativa resultatet (8 kommuner och 1 landsting).
- Antalet kommuner och landsting som hade ett negativt resultat kvar att återställa vid utgången av 2018 (35 kommuner och 6 landsting, totalt knappt 1 miljard kronor respektive 3 miljarder kronor).
- Den högsta respektive lägsta andelen kommuner som redovisat positiva balanskravsresultat under perioden 2014–2018 (96 respektive 75 procent).

⁷⁷ Prop. 2019/20:1, avsnitt 8.5.

Riksrevisionens bedömning

Baserat på denna information kan Riksrevisionen konstatera att kommunsektorn som helhet beräknas uppfylla balanskravet 2019–2020. Regeringens prognoser baseras på att kommunsektorn anpassar sina utgifter till oförändrade skattesatser och generella statsbidrag. Den slutliga nivån på statsbidragen fastställs normalt i beslutet om statens budget för nästkommande år. Att det kommunala balanskravet uppfylls 2021–2022 kan således betraktas som ett beräkningsantagande.

Det bör noteras att balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre. Sedan några år tillbaka gör regeringen dock inte någon bedömning i budgetpropositionerna av huruvida kommunsektorns resultat motsvarar de riktlinjer som kommunerna och landstingen fastställt för god ekonomisk hushållning. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att regeringens redovisning är transparent utifrån syftet att balanskravet för kommunsektorn som helhet ska följas upp.

Referenslista

Litteratur

Ekonomistyrningsverket, *Automatisk diskretionär finanspolitik – Förklaringar till förändringen av det konjunkturjusterade sparandet*, Ekonomistyrningsverket, 2013.

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

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

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

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2018*, Finanspolitiska rådet, 2018.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2019*, Finanspolitiska rådet, 2019.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget – Juni 2019*, Konjunkturinstitutet, 2019.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget – Oktober 2019*, Konjunkturinstitutet, 2019.

Konjunkturinstitutet, *Uppdatering av konjunkturbilden – Augusti 2019*, Konjunkturinstitutet, 2019.

Riksrevisionen, *Granskning av budgetpropositionen för 2017*, RiR2016:27, Riksrevisionen, 2016.

Riksrevisionen, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, RiR2017:32, Riksrevisionen, 2017.

Utredningar

Ds 2010:4, *Utvärdering av överskottsmålet*.

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

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

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*.

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1, *Statens budget 2019 Rambeslutet*.

Prop. 2018/19:100, *2019 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2018/19:99, *Vårändringsbudget för 2019*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

Skr. 2017/18:203, *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*.

Skr. 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken*.

Lagar

Budgetlagen (2011:203).

Kommunallagen (2017:725).