



RiR 2025:36

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2025

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

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



Riksrevisionen

RiR 2025:36

ISBN 978-91-7086-739-2

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-12-03

Diarienummer: 2025/0487

RiR 2025:36

Till: Riksdagen

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

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2025

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2025. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Hedvig Wurnell har varit föredragande. Revisorn Helen Forslind, revisionsledaren Dan Sölverud, revisionsdirektören Krister Jensevik, revisionsdirektören Anna Brink och enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Hedvig Wurnell

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	13
1.5 Bakgrund	13
2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning	17
2.1 Det strukturella sparandet för 2025 och 2026 underskrider överskottsmålet	17
2.2 Regeringen planerar inte att återgå till målet för det finansiella sparandet under prognosperioden	19
2.3 Regeringens redovisning är inte tillräcklig för att bedöma om finanspolitiken är välavvägd	21
2.4 Redovisningen av finanspolitikens inriktning kan bli tydligare	23
2.5 Åtgärderna i budgetpropositionen huvudförklaringen till att regeringens prognoser skiljer sig från myndigheternas	27
3 Skuldankaret	29
3.1 Regeringens redogörelse av bruttoskulden är transparent	29
3.2 Upplåningen ökar kraftigt till följd av åtgärderna i budgetpropositionen	29
4 Utgiftstaket	32
4.1 Regeringen föreslår nivåhöjningar av utgiftstaket för 2026 och 2027 efter blocköverskridande överenskommelse	32
4.2 Väl tilltagna budgeteringsmarginaler 2026 och 2027	34
4.3 Otydlig redovisning av vilka faktorer som varit styrande för regeringens förslag till utgiftstak 2028	36
5 Det kommunala balanskravet	38
5.1 Regeringens redovisning av balanskravet är transparent	38
5.2 Positivt balanskravsresultat enligt regeringens prognos	39
6 Slutsatser	40
6.1 Regeringen planerar att avvika från det mål för det finansiella sparandet som den föreslår	40
6.2 Risker med att undanta utgifter från sedvanlig budgetprövning	41
6.3 Regeringen planerar inte att återgå till målet för det finansiella sparandet under prognosperioden	42
6.4 Otydligt om finanspolitiken är välavvägd med hänsyn till konjunkturläget	42
6.5 Transparensen kring vilka faktorer som påverkar finanspolitikens inriktning kan förbättras	43
6.6 Bättre prognosjämförelser behövs	43
6.7 Väl tilltagna utgiftstak försvagar budgetdisciplinen	43
6.8 Skuldankaret och det kommunala balanskravet är transparent redovisade	44
6.9 Rekommendationer	44
Ordlista	45
Referenslista	49

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i 2025 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2026. Vår övergripande slutsats är att regeringen varken redovisar sin föreslagna finanspolitik på ett transparent sätt eller utformar finanspolitiken i enlighet med det nuvarande finanspolitiska ramverket.

Målet för det finansiella sparandet underskrids och återgångsplanen säkerställer ingen måluppfyllelse

Regeringens föreslagna finanspolitik innebär att överskottsmålet underskrids tydligt 2025 och 2026. Regeringen motiverar detta med dels den blocköverskridande överenskommelsen om att lånefinansiera nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina, dels det svaga konjunkturläget. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att regeringens plan för återgång till målet för det finansiella sparandet innebär att sparandet varken når det nuvarande överskottsmålet eller det balansmål som föreslås gälla från och med 2027. Planen innebär enbart att underskottet minskar.

Otydligt om finanspolitiken är välavvägd med hänsyn till konjunkturläget

Riksrevisionen konstaterar att regeringens redogörelse inte är tillräckligt transparent för att bedöma om finanspolitiken är välavvägd med hänsyn till konjunkturläget. Trots att regeringen anger att det krävs en omfattande finanspolitik för att motverka en utdragen lågkonjunktur, redovisar den ingen bedömning av hur konjunkturen (BNP-gapet) hade utvecklats utan den föreslagna finanspolitiken. En sådan redovisning är nödvändig för att förstå om finanspolitiken är välavvägd ur ett stabiliseringspolitiskt hänseende. Granskningen visar dessutom att det inte heller gjorts någon sådan analys internt när finanspolitiken dimensionerats.

Regeringen avser att avvika från det föreslagna balansmålet

Regeringen föreslår att överskottsmålet ska ersättas med ett balansmål från och med 2027. Samtidigt medför överenskommelsen om att lånefinansiera nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina att det föreslagna balansmålet underskrids under hela dess giltighetstid. Riksrevisionen bedömer att en ordning där särskilda utgiftsposter hanteras utanför sedvanlig budgetprövning riskerar att undergräva budgetdisciplinen och kan på sikt leda till en ohållbar nivå på statsskulden. Återkommande avsteg från ramverket riskerar att urholka principen om att budgeten ska betraktas som en helhet där alla åtgärder ingår i en samlad prövning, vilket har utgjort grunden för Sveriges goda ordning i de offentliga finanserna. Därmed bedömer Riksrevisionen att regeringen bör ta initiativ för att pröva möjligheten att det finanspolitiska ramverket

även fortsättningsvis inte ska medge avvikelser från målet för den offentliga sektorns sparande med hänsyn till särskilda utgiftsposter.

Redovisningen av finanspolitikens inriktning kan förbättras

Riksrevisionen bedömer att transparensen kring vilka faktorer som påverkar finanspolitikens inriktning kan förbättras. Förändringen i det strukturella sparandet i prognoserna skulle i högre utsträckning kunna dekomponeras och kvantifieras. Till exempel skulle effekten av den automatiska budgetförstärkningen på det strukturella sparandet kunna redovisas separat. Regeringen skulle även kunna öka transparensen genom att redovisa vilken påverkan det aktuella budgetbeslutet förväntas ha på den finanspolitiska inriktningen.

Väl tilltagna utgiftstak försvagar budgetdisciplinen

Regeringen föreslår att höja de redan beslutade nivåerna på utgiftstaket för 2026 och 2027 med hänvisning till den ovannämnda överenskommelsen. Riksrevisionen bedömer att höjningarna är väl tilltagna i förhållande till det finanspolitiska ramverkets riktlinjer för budgeteringsmarginalernas minsta storlek. Regeringens förslag innebär även en betydande budgeteringsmarginal för budgetåret 2028. Samtidigt är transparensen kring hur regeringen bedömt en lämplig nivå på utgiftstaket för 2028 bristfällig, vilket gör det svårt att förstå regeringens syn på det offentliga åtagandet och den långsiktiga skattenivån. När budgeteringsmarginalerna är stora upphör utgiftstaket att fungera som ett effektivt styrinstrument eftersom det inte längre tvingar fram utgiftsprioriteringar, vilket är ett viktigt syfte med utgiftstaket.

Transparent redovisning av skuldankaret och balanskravet

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning av skuldankaret och det kommunala balanskravet är transparent. Regeringen beskriver att skuldkvoten ligger inom det toleransintervall som ramverket medger. Kommunsektorn som helhet beskrivs uppvisa ett negativt balanskravsresultat för 2024, men prognostiseras uppvisa överskott framöver med anledning av fallande inflation och ett växande skatteunderlag.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Ta initiativ för att pröva möjligheten att det finanspolitiska ramverket även fortsättningsvis inte ska medge avvikelser från målet för den offentliga sektorns sparande med hänsyn till särskilda utgiftsposter.
- Beräkna och redovisa effekten av den föreslagna finanspolitiken på konjunkturläget (BNP-gapet).
- Öka transparensen kring vilka faktorer som påverkar förändringen i det strukturella sparandet i prognoserna.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

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

Ramverket innehåller fyra budgetpolitiska mål:

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

Ramverket innehåller även principer om öppenhet och tydlighet i finanspolitiken. Principerna ska bidra till ökad transparens och till att finanspolitiken får avsedd effekt. En stram statlig budgetprocess och extern uppföljning ingår också i det finanspolitiska ramverket.

Det finanspolitiska ramverkets viktiga funktion för att upprätthålla sunda offentliga finanser motiverar granskningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Denna granskning är en del av det arbetet. Granskningen är också ett bidrag till den externa uppföljningen.

I slutet av rapporten finns en ordlista över begrepp i rapporten, en schematisk beskrivning av den statliga budgetprocessen och en tabell som beskriver budgetlagens begrepp för de olika år som vi refererar till i rapporten.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är följande:

Har regeringen utformat och redovisat finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2025 i enlighet med det finanspolitiska ramverket?

För att besvara frågan har vi granskat regeringens hantering av de budgetpolitiska målen (se punktlista ovan). Granskningen omfattar 2025 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2026.¹ Granskningen fokuserar på de

¹ Prop. 2024/25:100 och prop. 2025/26:1.

delar av de ekonomiska propositionerna där regeringen följer upp de budgetpolitiska målen och beskriver finanspolitikens föreslagna inriktning. I årets granskning har vi också närmare granskat redovisningen av finanspolitikens effekt på den offentliga sektorns strukturella sparande.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna för granskningen utgår från regeringens skrivelse 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken*. I skrivelsen beskriver regeringen de bestämmelser och den praxis som utgör det finanspolitiska ramverket. Ramverkets grundläggande delar består av bestämmelser i regeringsformen (1974:152), riksdagsordningen (2014:801), budgetlagen (2011:203) och kommunallagen (2017:725).

Ramverksskrivelsen har brett parlamentariskt stöd. Riksdagen har konstaterat att skrivelsen utgör bedömningsnorm för löpande uppföljningar av finanspolitiken och för den externa uppföljningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.² Nedan sammanfattas de konkreta bedömningsgrunder som vi använt i granskningen.

1.3.1 Transparent redovisning

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

Vi bedömer att regeringens redovisning är transparent och heltäckande om den är tydlig, rättvisande och konsekvent. Samtidigt får inte strävan efter transparens och heltäckande redovisning leda till orimligt höga krav på detaljrikedom och dokumentation.

1.3.2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning

Riksdagen har fastställt att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁴ Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel innebär att det finns utrymme för regeringen att stabilisera konjunkturen med hjälp av finanspolitiska åtgärder (stabiliseringspolitik). Nivån på överskottsmålet gäller tills vidare, men ses över vart åttonde år.⁵ Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2026 att det

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

³ Skr. 2017/18:207, s. 24.

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

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

nuvarande överskottsmålet ska ersättas med ett balansmål från och med den 1 januari 2027 (se avsnitt 1.5).

Uppföljning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande följs upp i ett framåtblickande perspektiv med det strukturella sparandet som mått. Det strukturella sparandet visar hur stort det finansiella sparandet skulle vara om ekonomin befann sig i ett balanserat konjunkturläge, det vill säga när BNP ligger på en nivå där den offentliga sektorns inkomster och utgifter inte påverkas av tillfälliga konjunktursvängningar. Denna nivå kallas *potentiell BNP* och motsvarar den produktionsnivå som uppnås när ekonomins resurser (arbete och kapital) nyttjas på ett sätt som varken driver upp eller dämpar inflationen.

Det strukturella sparandet gör det möjligt att för varje enskilt år stämma av finanspolitiken mot överskottsmålet, trots att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Måttet gör det också möjligt att bedöma finanspolitikens inriktning: ett förstärkt strukturellt sparande indikerar en åtstramande finanspolitik, medan ett försvagat strukturellt sparande indikerar en expansiv sådan.

Eftersom det strukturella sparandet inte går att observera måste det bedömas, vilket innebär att det strukturella sparandet vid en given period (även bakåt i tiden) kan skilja sig åt mellan olika prognosmakare. Enligt ramverksskrivelsen ska det beräknas enligt vedertagen metod och är, trots osäkerheten i bedömningen, den bästa indikatorn för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet.⁶

Det föreligger en avvikelse från överskottsmålet om det strukturella sparandet för det innevarande eller det närmast följande året tydligt avviker från målnivån.⁷ I ramverksskrivelsen definieras dock inte hur stor avvikelsen ska vara för att betraktas som tydlig. Riksrevisionen utgår från att det föreligger en tydlig avvikelse när det strukturella sparandet avviker från målnivån med minst 0,5 procent av potentiell BNP. Det är i linje med vad som framfördes i samband med den översyn av överskottsmålet som ledde fram till nuvarande nivå på överskottsmålet samt i Riksrevisionens tidigare granskningar.⁸

Genom att jämföra nivån på det strukturella sparandet med nivån på överskottsmålet kan kommande budgetutrymme – eller behov av budgetförstärkning – bedömas. Budgetutrymmet är det finansiella utrymme som finns tillgängligt för nya ofinansierade åtgärder utan att avvika från överskottsmålet. Om utrymmet är negativt behövs budgetförstärkande åtgärder.

⁶ Skr. 2017/18: 207, s. 13–14.

⁷ Skr. 2017/18: 207, s. 14.

⁸ Se SOU 2016:67, s. 255. Se även ds 2010:4, s. 216–217 och Riksrevisionen, *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024*, 2024.

Ramverkets anvisningar för finanspolitikens inriktning

När det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet är regeringen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske.⁹ För att minimera risken för att politiken förstärker konjunktursvängningarna betonar ramverksskrivelsen att regeringen bör ta konjunkturrell hänsyn i planen för att korrigera avvikelsen. Det behöver också säkerställas att den förda politikens effekter på efterfrågan inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem. Hur stora åtgärder som kan komma i fråga beror på hur den aktuella ekonomiska situationen ser ut, hur mycket det offentliga sparandet bedöms avvika från överskottsmålet, hur åtgärderna bedöms påverka efterfrågan och hur tidsprofilen för effekterna ser ut.¹⁰ Detta sammanfattas i tabell 1 nedan.

Tabell 1 Det finanspolitiska ramverkets anvisningar för konjunkturhänsyn vid hantering av målavvikelser

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

Anm.: * Normala tider definieras i det finanspolitiska ramverket som att det uppskattade gapet i förhållande till potentiell BNP, det så kallade BNP-gapet, uppgår till mellan -1,5 och 1,5 procent av potentiell BNP.

** Med måttlig takt avses den automatiska budgetförstärkning som uppstår i avsaknad av aktiva beslut.

Källa: Skr. 2017/18:207, s. 15–16.

Prognosjämförelser ska göras

Beräkningen av det strukturella sparandet bygger både på en prognos för det finansiella sparandet och på en bedömning av konjunkturläget. Komplexiteten i beräkningsmetoden, i kombination med måttets betydelse för utvärderingen av finanspolitiken, gör prognosjämförelser med andra prognosmakares bedömningar särskilt viktiga. Regeringens expertmyndigheter Ekonomistyrningsverket (ESV) och Konjunkturinstitutet gör oberoende bedömningar av den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen.¹¹

Vår bedömning utgår från följande:

- För regeringens hantering av överskottsmålet och finanspolitikens inriktning utgår bedömningen från det finanspolitiska ramverket och vår precisering av vad som är att betraktas som en tydlig avvikelse från överskottsmålet (se ovan).

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

¹⁰ Skr. 2017/18:207, s. 15.

¹¹ Skr. 2017/18:207, s. 22.

- För regeringens redovisning av prognoskillnader utgår bedömningen från att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas beräkningar av det strukturella sparandet tydligt framgår i de ekonomiska propositionerna.
- Bedömningen baseras även på kriterierna för transparent redovisning (se avsnitt 1.3.1).

1.3.3 Skuldankaret

Skuldankaret är ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt. Riksdagen har fastställt nivån på skuldankaret till 35 procent av BNP.¹² Skuldankaret är inte ett operativt mål, och en avvikelse från skuldankaret föranleder därför inte någon omläggning av finanspolitiken på kort sikt. Skuldens nivå spelar dock en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå och behöver därmed beaktas i de översyner av överskottsmålet som ska göras vart åttonde år.¹³

Regeringen ska årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling i den ekonomiska vårpropositionen. Om den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP avviker från skuldankaret med mer än 5 procentenheter, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den.¹⁴

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

1.3.4 Utgiftstaket

I budgetpropositionen lämnar regeringen förslag till nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande budgetåret, se figur 1.¹⁵ Vilka utgifter som omfattas av utgiftstaket regleras inte i lag. Den praxis som har etablerats innebär att de utgifter som begränsas av utgiftstakets nivå är statsbudgetens utgifter (exklusive ränteutgifter) och utgifterna för ålderspensionssystemet.¹⁶ Om det finns risk för att fastställda taknivåer överskrids, ska regeringen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till, eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.¹⁷

Nivån på utgiftstaket ska främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för nivån på det totala skatteuttaget och bidrar därmed till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Nivån på utgiftstaket ska

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

¹³ Skr. 2017/18:207, s. 16–17.

¹⁴ Skr. 2017/18:207, s. 17.

¹⁵ 2 kap. 2 § budgetlagen.

¹⁶ Skr. 2017/18:207, s. 18.

¹⁷ 2 kap. 4 § budgetlagen.

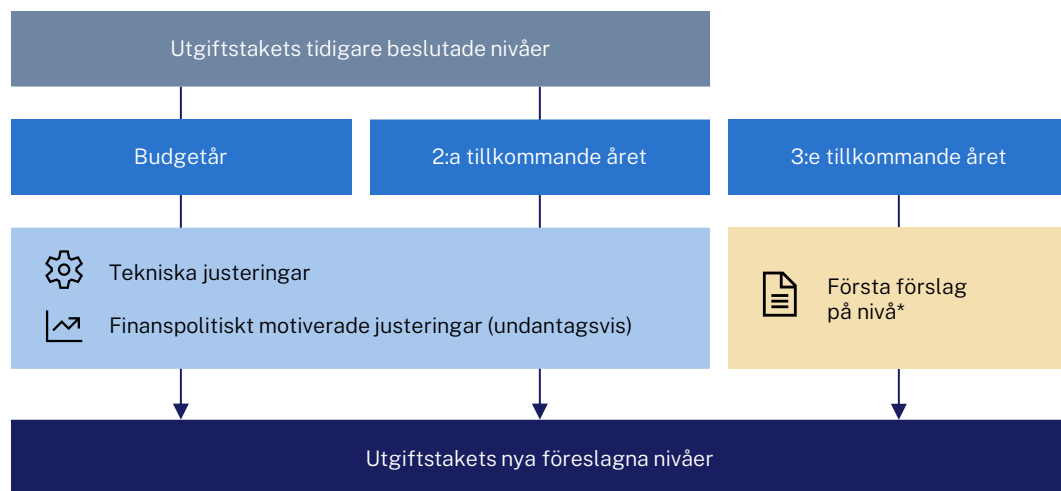
därmed överensstämma med regeringens syn på hur stort skatteuttaget ska vara. Ett viktigt syfte med utgiftstaket är därför att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, det vill säga att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar finanspolitik.¹⁸

Enligt ramverksskrivelsen är det praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nivå på utgiftstaket för ett nytt år förhåller sig till följande faktorer:

- utgiftstakets relation till överskottsmålet
- utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.¹⁹

Utgiftstaket är också en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten. Taket, tillsammans med prognoserna för utgiftsutvecklingen vid oförändrad politik och behovet av säkerhetsmarginaler, anger hur mycket åtgärderna på budgetens utgiftssida kan tillåtas öka, eller hur stora utgiftsminskande åtgärder som krävs för att taket inte ska riskera att överskridas.²⁰

Figur 1 Fastställandet och justeringar av utgiftstaket i budgetpropositionen



Anm.: * Regeringen gör en första bedömning av nivån på utgiftstaket för det tredje tillkommande året i den ekonomiska vårpropositionen. Riksdagen beslutar om nivån först i behandlingen av budgetpropositionen.
Källa: Skr. 2017/18:207.

¹⁸ Skr. 2017/18:207, s. 18–19.

¹⁹ Skr. 2017/18:207, s. 19.

²⁰ Prop. 2013/14:173, s. 21.

Tidigare fastställda utgiftstak ändras normalt endast vid budgettekniska justeringar, men det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra ett tidigare fastställt tak.²¹ Enligt ramverksskrivelsen skulle det annars kraftigt begränsa en ny regerings möjligheter att ändra finanspolitikens inriktning. Finanspolitiken skulle inte heller kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar.²²

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

1.3.5 Det kommunala balanskravet

Det kommunala balanskravet regleras i kommunallagen och anger att varje kommun och region ska budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna, såvida det inte finns synnerliga skäl för att budgetera för ett tillfälligt underskott.²³ Det är praxis att regeringen följer upp balanskravets efterlevnad på aggregerad nivå i de ekonomiska propositionerna, men det finns inga bestämmelser om att så ska ske.

Vår bedömning är att regeringens redovisning av det kommunala balanskravet i de ekonomiska propositionerna bör vara transparent (se avsnitt 1.3.1).

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Hedvig Wurnell (projektledare), Helen Forslind, Dan Sölverud, Krister Jensevik och Anna Brink.

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

Vi har gått igenom redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna 2025 i syfte att undersöka om krav och praxis, så som de beskrivs i skrivelsen om det finanspolitiska ramverket, uppfylls. Förutom att granska de ekonomiska propositionerna och underlag till dessa har vi ställt skriftliga frågor till tjänstepersoner vid Finansdepartementet.

1.5 Bakgrund

1.5.1 Regeringen föreslår ändringar i ramverket, inklusive ett nytt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande 2027–2034

I budgetpropositionen för 2026 föreslår regeringen flera ändringar i det finanspolitiska ramverket.²⁴ Ett av dessa förslag är att ett nytt mål för den offentliga sektorns

²¹ Skr. 2017/18:207, s. 18.

²² Skr. 2017/18:207, s. 18.

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

²⁴ Prop. 2025/26:1.

finansiella sparande ska börja gälla från och med 2027.²⁵ Förslaget är en del av den regelbundna översyn av målet som sker varannan mandatperiod (vart åttonde år).²⁶

Det nya målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt ska uppgå till balans (noll) över en konjunkturcykel, i stället för att som nu visa ett överskott. Detta frigör ett budgetutrymme jämfört med nuläget på cirka 25 miljarder kronor per år.²⁷ Regeringen föreslår att skuldankaret lämnas oförändrat, då det bedöms vara förenligt med det nya målet.²⁸

Regeringens ändringsförslag bygger delvis på förslag från den parlamentariska kommitténs betänkande (SOU 2024:76), och har en bred politisk förankring.²⁹ Riksdagen väntas ta ställning till förslagen i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2026. Fram till dess att riksdagen har fattat beslut om vad som ska gälla från och med 2027, gäller det nuvarande finanspolitiska ramverket. I budgetpropositionen för 2026 har regeringen utgått från att riksdagen kommer att bifalla förslagen, vilket är en vanlig utgångspunkt i budgetsammanhang.

Regeringen aviserar även följande ändringar i ramverket, delvis med hänvisning till en blocköverskridande överenskommelse:³⁰

- I budgetlagen ska benämningen *offentlig sektor* ersättas med *offentlig förvaltning*.³¹
- I den ekonomiska vårpropositionen bör regeringen, så långt det är möjligt, beakta makroekonomiska risker som är en följd av klimatförändringarna samt deras miljö- och fördelningseffekter.
- Budgetpropositionen bör, så långt det är möjligt, innehålla en redovisning av katastrof- och klimatrelaterade åtaganden.
- Nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina kan medge en avvikelse från målet för det offentliga finansiella sparandet 2026–2034.

1.5.2 Överenskommelse om att nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina kan medge en avvikelse från målet för det finansiella sparandet 2026–2034

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Europa blev Sverige medlem i Nato i mars 2024. Sedan dess har Nato antagit ett nytt mål om att medlemsländerna senast 2035 årligen ska avsätta 5 procent av BNP till försvarsutgifter – varav minst

²⁵ Prop. 2025/26:1, s. 92–93.

²⁶ Skr. 2017/18:207, s. 16.

²⁷ SOU 2024:76.

²⁸ Prop. 2025/26:1.

²⁹ Se Finansdepartementet och Försvarsdepartementet, *Bilaga 1. Överenskommelse om det finanspolitiska ramverket*, promemoria, 2025.

³⁰ Prop. 2025/26:1, s. 90–105.

³¹ Syftet är att språkbruket anpassas till det reviderade europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS2010). I samband med att Statistiska centralbyrån 2014 anpassade redovisningen i nationalräkenskaperna till ENS2010 ändrades benämningen offentlig sektor till offentlig förvaltning.

3,5 procent av BNP till militära utgifter och högst 1,5 procent till säkerhetsrelaterade investeringar såsom det civila försvaret.³² Det råder en bred politisk enighet i riksdagen om att Sverige ska öka försvarsutgifterna enligt Natos nya riktlinje.³³

I juni 2025 slöt samtliga riksdagspartier en överenskommelse om att nya försvarsutgifter och stödet till Ukraina initialt ska³⁴ lånefinansieras. Först efter 2034 ska en finansiering genom permanenta budgetförstärkningar komma till stånd.³⁵ Enligt överenskommelsen bör behovet av att lånefinansiera dessa utgifter medge en avvikelse från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (inklusive det nya målet) 2026–2034.³⁶

Totalt får de lånefinansierade tillskotten som avser utbyggnaden av Sveriges försvar uppgå till 300 miljarder kronor under perioden fram till och med 2034. Stödet till Ukraina är en utgift utanför denna satsning och ingår inte in i denna summa. Enligt överenskommelsen ska utgiftstaken anpassas med hänsyn till dessa utgifter.³⁷

1.5.3 Regeringen föreslår en utökad Ukrainaram för 2026–2027

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Sverige gett betydande militärt och civilt stöd till Ukraina. För att förstärka det svenska stödet finns det sedan ett år tillbaka en särskild budgetram för det militära stödet till landet, den så kallade Ukrainaramen. Inom ramen beslutar regeringen om olika stödpaket såsom donation av befintlig försvarsmateriel, finansiella bidrag eller upphandling av ny materiel för donation. Ramen uppgick ursprungligen till totalt 75 miljarder kronor för åren 2024–2026, fördelat på 25 miljarder kronor per år.³⁸

Efter förslag i en extra ändringsbudget omfördelades 16,5 miljarder kronor från Ukrainaramen för 2026 till 2025.³⁹ I budgetpropositionen för 2026 föreslås vidare att ramen utökas till 40 miljarder kronor per år för både 2026 och 2027.⁴⁰

³² Nato, "NATO concludes historic Summit in The Hague", hämtad 2025-08-19.

³³ Se Finansdepartementet och Försvarsdepartementet, *Bilaga 1. Överenskommelse om det finanspolitiska ramverket*, promemoria, 2025.

³⁴ I budgetpropositionen för 2026 beskrivs det som att utgifterna får lånefinansieras, medan det i den blocköverskridande överenskommelsen står att nya försvarsutgifter, inkl. stöd till Ukraina, tillfälligt ska lånefinansieras. Vi tolkar detta som att den mer sannolika innebörden av överenskommelsen är att dessa utgifter får lånefinansieras.

³⁵ I överenskommelsen om finansiering av nya utgifter för försvaret och stöd till Ukraina framgår det att en bana för återgång till finansiellt sparande i balans i den offentliga sektorn till 2035 kommer presenteras senast 2030. Det framgår även att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska vara i balans senast 2035. Det kräver att finansieringsåtgärder successivt införs, enligt överenskommelsen.

³⁶ Se Finansdepartementet och Försvarsdepartementet, *Bilaga 1. Överenskommelse om det finanspolitiska ramverket*, promemoria, 2025.

³⁷ Se Finansdepartementet och Försvarsdepartementet, *Bilaga 1. Överenskommelse om det finanspolitiska ramverket*, promemoria, 2025.

³⁸ Prop. 2024/25:1, s. 126.

³⁹ Prop. 2024/25:146.

⁴⁰ Prop. 2025/26:1, s. 153.

1.5.4 Budgetpåverkan av stödet till Ukraina skiljer sig från Ukrainaramen

Den faktiska utgiften i statens budget för ett visst år kan skilja sig från den årliga Ukrainaramen. Det förklaras av att ramen är ett politiskt åtagande, medan den faktiska utgiften i statens budget speglar när betalningar kostnadsredovisas.

För budgetår 2024 var exempelvis den faktiska utgiftsbelastningen lägre än ramen, eftersom stödpaketen som beslutades under det året till stor del bestod av donationer av befintlig materiel. Utgifterna för att ersätta denna materiel fördelas över en lång tidsperiod, fram till 2032.⁴¹ För budgetåret 2026 beräknas stödet däremot belasta utgifterna med cirka 70 miljarder kronor, vilket är betydligt högre än den föreslagna ramen för 2026, eftersom utgiften även inkluderar betalningar för ersättningsanskaffningar av materiel som donerats i tidigare stödpaket.⁴²

⁴¹ Prop. 2024/25:1, s. 126.

⁴² Prop. 2025/26:1, s. 153–154.

2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning

Överskottsmålet uppnås varken 2025 eller 2026. Samtidigt är regeringens plan för en återgång till målet under prognosperioden otillräcklig. Regeringen bedömer att finanspolitiken för 2026 är tydligt expansiv, vilket motiveras utifrån konjunkturläge samt av den blocköverskridande överenskommelsen om lånefinansiering av nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina. Riksrevisionen bedömer att regeringens redogörelse för finanspolitikens inriktning inte är tillräckligt transparent. Det är inte möjligt utifrån regeringens redogörelse att avgöra om finanspolitiken är välavvägd med hänsyn till konjunkturläget, och därmed förenlig med det finanspolitiska ramverket.

Det är också svårt för en utomstående läsare att fullt ut förstå vad som ligger bakom skillnaderna mellan regeringens och andra bedömares prognoser för det strukturella sparandet. Detta är en brist som Riksrevisionen iakttagit också i tidigare granskningar. Granskningen visar vidare att regeringens redovisning av de komponenter som bidrar till att förklara den finanspolitiska inriktningen brister i transparens.

2.1 Det strukturella sparandet för 2025 och 2026 underskrider överskottsmålet

Överskottsmålet följs upp genom att kontrollera om det strukturella sparandet för innevarande år och budgetåret når upp till en tredjedels procent av potentiell BNP. Regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2026 att det strukturella sparandet tydligt⁴³ underskrider denna målnivå både 2025 och 2026, se tabell 2. Regeringen är transparent med detta och anger att avvikelsen delvis förklaras av stöd till Ukraina och nya försvarsutgifter. Regeringen menar att avvikelsen också är motiverad utifrån den blocköverskridande överenskommelsen om att dessa utgifter får lånefinansieras.

Samtidigt bedömer regeringen att även om dessa lånefinansierade utgifter exkluderas, kommer det strukturella sparandet att underskrida överskottsmålet. Enligt regeringen är även denna avvikelse motiverad, eftersom den utdragna lågkonjunkturen riskerar att få långvariga negativa konsekvenser för svensk ekonomi utan de åtgärder som, utöver nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina, föreslås i budgetpropositionen för 2026.

⁴³ Ramverket anger inte vad en tydlig avvikelse innebär och regeringen har inte heller i något annat sammanhang angivit vad som avses med en tydlig avvikelse, men i vår granskning utgår vi från att avvikelsen är tydlig om det strukturella sparandet avviker med 0,5 procent av potentiell BNP från överskottsmålet (se avsnitt 1.3.2).

Tabell 2 Finansiellt sparande, strukturellt sparande och BNP-gap, 2024–2028, procent av BNP

	2024	2025	2026	2027	2028
Finansiellt sparande	-1,5	-1,4	-2,4	-1,8	-0,6
Strukturellt sparande*	-0,5	-0,4	-1,8	-1,6	-0,6
BNP-gap *	-1,9	-2,2	-0,9	-0,1	0,0

Anm.: * Procent av potentiell BNP.

Källa: Budgetpropositionen för 2026.

Fördjupning: Sverige närmar sig EU:s regler om alltför stora underskott

Som medlemsland i Europeiska unionen (EU) har Sverige förbundit sig att leva upp till EU:s finanspolitiska regelverk. Stabilitets- och tillväxtpakten utgör stommen i detta regelverk och omfattar bland annat explicita referensvärden för hur hög den offentliga skulden får vara (60 procent av BNP) samt för det maximalt tillåtna underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande (3 procent av BNP).

Under senare år har regeringen och riksdagen återkommande sett behov av att besluta om utgiftsökningar under löpande budgetår, det vill säga efter det att budgeten för det året beslutats, se diagram 1.⁴⁴ Ofta har dessa beslut motiverats av stöd till Ukraina, men det finns även exempel på andra åtgärder såsom stöd till kommunsektorn. Behovet av att öka utgifterna under innevarande budgetår har inneburit att bedömningen av det finansiella sparandet (liksom av det strukturella sparandet) i budgetpropositionerna har avvikit mycket från utfall och senare bedömningar i efterföljande ekonomiska propositioner. Eftersom flera av de osäkerheter som har motiverat åtgärderna i efterkommande ändringsbudgetar kvarstår, till exempel behoven knutna till kriget i Ukraina, kan det inte uteslutas att riksdagen även framöver kan komma att se behov av ytterligare utgiftsökningar under löpande budgetår, precis som under de senaste åren.

Enligt de prognoser regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2026 finns det en marginal motsvarande 0,6 procent av BNP till stabilitets- och tillväxtpaktens gräns för högsta tillåtna underskott. Det motsvarar regeringens bedömning av budgeteringsmarginalen 2026 i budgetpropositionen för 2026, eller genomsnittet av de felbedömningar av budgetårets finansiella sparande som gjorts i de senaste årens (2023–2025) budgetpropositioner. Det krävs med andra ord inte så mycket för att Sverige ska överträda stabilitets- och tillväxtpaktens regler om alltför stora underskott.

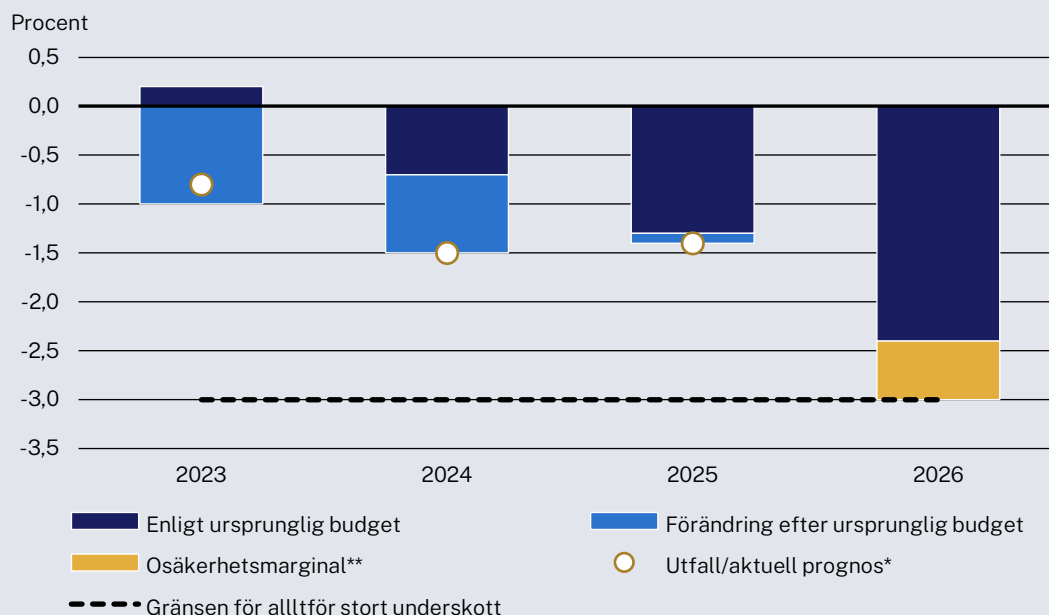
Det är oklart vilken betydelse ett sådant regelbrott skulle få i praktiken. Regeringen uttrycker dock att det är viktigt att ha marginaler till dessa regler för att säkerställa Sveriges finanspolitiska självständighet gentemot EU.⁴⁵ Sverige tillhör inte heller något av de medlemsländer som lämnat in begäran om att aktivera den nationella undantagsklausulen för att öka sina försvarsutgifter,⁴⁶ vilket kan få betydelse för hur en eventuell överträdelse av 3-procentsgränsen betraktas och hanteras inom EU.

⁴⁴ Riksrevisionen, *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024*, 2024.

⁴⁵ Prop. 2025/26:1, s. 93.

⁴⁶ Klausulen ger medlemsländerna möjlighet att avvika från EU:s budgetregler med upp till 1,5 procent av BNP för försvarsändamål fram till 2028. De medlemsländer som hittills lämnat in en sådan begäran är Belgien, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Grekland, Ungern, Lettland, Polen, Portugal, Slovakien och Slovenien.

Diagram 1 Finansiellt sparande som andel av BNP, i procent, enligt budgetpropositioner, utfall och senaste bedömning



Anm.: * Utfall för 2023 och 2024 samt regeringens prognos för 2025 är i enlighet med vad som uppges i budgetpropositionen för 2026. ** Osäkerhetsmarginalen är lika med avståndet till 3-procentsgränsen för regeringens prognos för det finansiella sparandet 2026 i budgetpropositionen.

Källa: Regeringen (budgetpropositionerna för 2023, 2024, 2025 och 2026).

2.2 Regeringen planerar inte att återgå till målet för det finansiella sparandet under prognosperioden

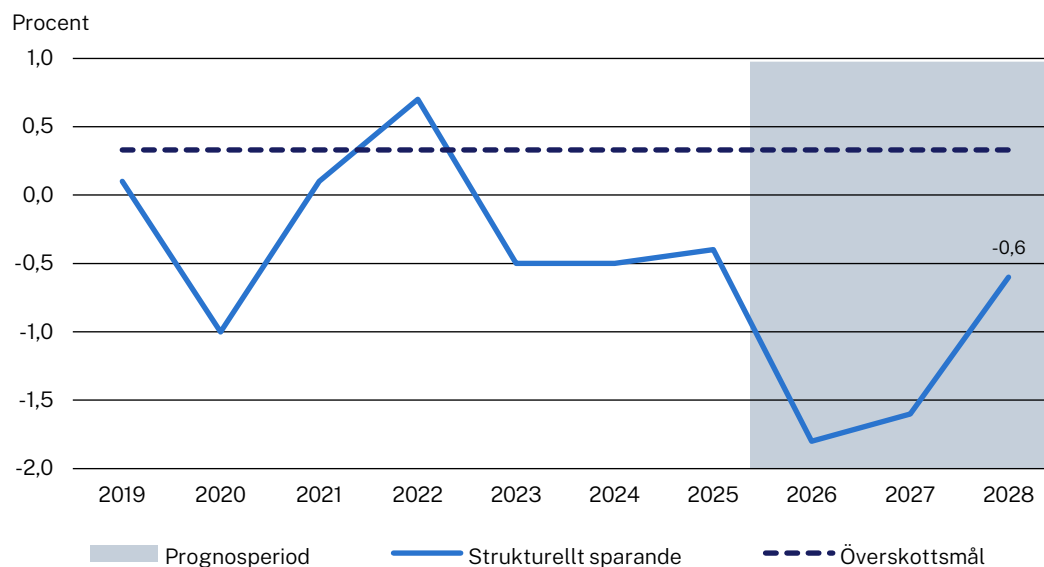
Vid en tydlig avvikelse från överskottsmålet ska regeringen redogöra för hur en återgång till målet för det strukturella sparandet ska ske. Som nämnts i avsnitt 2.1 bedöms en sådan avvikelse finnas för 2025 och 2026. Regeringen lämnar i budgetpropositionen för 2026 en kortfattad redogörelse för hur avvikelsen från målet ska minskas.

I budgetpropositionen för 2025 angav regeringen att en återgång mot överskottsmålet skulle inledas 2026. I budgetpropositionen för 2026 anges att återgången nu i stället ska inledas 2027, och då mot det nya balansmålet som föreslås i propositionen, se avsnitt 1.4. Trots detta nås varken nuvarande överskottsmål eller det från och med 2027 föreslagna balansmålet, se diagram 2. Regeringen bedömer att det strukturella sparandet når -0,6 procent av potentiell BNP 2028, vilket motsvarar en nivå där samtliga (strukturella) intäkter finansierar samtliga (strukturella) utgifter förutom de nya försvarsutgifterna och stödet till Ukraina, som får lånefinansieras enligt den blocköverskridande överenskommelsen.⁴⁷ Regeringen bedömer vidare att inga

⁴⁷ Regeringen föreslår att överenskommelsen om att det ska vara tillåtet att låna till dessa utgifter ska utgöra en del av det reviderade ramverket (se avsnitt 1.5).

särskilda åtgärder behöver vidtas för att det strukturella sparandet ska nå -0,6 procent av potentiell BNP 2028.⁴⁸ Denna nivå uppfyller dock varken det befintliga överskottsmålet på 1/3 procent av potentiell BNP eller det föreslagna, ännu ej beslutade, balansmålet på 0 procent av potentiell BNP.

Diagram 2 Offentliga sektorns strukturella sparande, 2019–2028



Källa: Budgetpropositionen för 2026.

Riksrevisionen konstaterar att planen för en återgång mot målet innebär att varken överskottsmålet eller det föreslagna balansmålet uppnås under prognosperioden.⁴⁹ I praktiken redovisar regeringen en plan för en återgång till ett balansmål justerat för de ovannämnda utgifterna.⁵⁰ Det finanspolitiska ramverket ger inte stöd för att den redovisade planen tar sikte på något annat mål för den offentliga sektorns finansiella sparande än det riksdagen beslutat.⁵¹

Vidare förutsätter regeringens plan att inga ytterligare ofinansierade åtgärder genomförs fram till och med 2028. Planen förutsätter också att de tillfälliga skattesänkningar som föreslås i budgetpropositionen för 2026, matmomssänkningen och nedsättningen av socialavgifter för unga, förblir tillfälliga. Först med de

⁴⁸ Prop. 2025/26:1, s. 80.

⁴⁹ Regeringen säger förvisso att det nya balansmålet ska vara uppfyllt i början av den mandatperiod som följer på den nästkommande, närmare bestämt 2035, prop. 2025/26:1, s. 94. Men någon plan för hur det finansiella sparandet ska nå det nya målet presenteras inte i budgetpropositionen för 2026. Däremot att regeringen senast 2030 ska presentera en bana för en återgång till målet som ska vara uppfyllt senast 2035.

⁵⁰ Regeringen konstaterar förvisso att sparandet kommer att avvika från målnivån, men säger samtidigt att det strukturella sparandet bedöms uppnå balans om utgifterna som enligt den blocköverskridande överenskommelsen får lånefinansieras exkluderas, prop. 2025/26:1, s. 80.

⁵¹ Detta är dessutom, till skillnad från huvuddelen av ramverkets innehåll, reglerat i lag: 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203). En rimlig tillämpning av ramverket är dock att den plan som regeringen redovisar också kan avse det mål för den offentliga sektorns finansiella sparande som den, i samma proposition, föreslår att riksdagen ska fatta beslut om.

förutsättningarna för finanspolitiken, når det strukturella sparandet upp till -0,6 procent av potentiell BNP 2028.⁵²

2.3 Regeringens redovisning är inte tillräcklig för att bedöma om finanspolitiken är välavvägd

Regeringen redovisar två mått för finanspolitikens effekt på efterfrågan; det ena utgår från en analys av dess ställning, det andra av dess inriktning. Finanspolitikens ställning mäts genom att jämföra det strukturella sparandets nivå med överskottsmålet, och resultatet indikerar finanspolitikens effekt på efterfrågan i förhållande till ett genomsnittligt år. Finanspolitikens inriktning mäts som förändringen i strukturellt sparande, vilken indikerar finanspolitikens effekt på efterfrågan i förhållande till föregående år.

2.3.1 Finanspolitiken är expansiv

Både finanspolitikens ställning och finanspolitikens inriktning indikerar, enligt regeringens bedömning, att finanspolitiken är expansiv 2026.⁵³ Regeringen motiverar den finanspolitiska inriktningen med att den utdragna lågkonjunkturen riskerar att få långsiktiga skadeverkningar på svensk ekonomi om den inte motverkas med finanspolitiska stimulanser.

I det finanspolitiska ramverket finns anvisningar för hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras beroende på hur regeringen bedömer det rådande resursutnyttjandet i ekonomin. Ramverkets anvisningar om olika handlingsalternativ som kan aktualiseras när en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras återfinns i tabell 1, avsnitt 1.3.2.

2.3.2 Inte möjligt att bedöma om finanspolitiken är välavvägd

Regeringen bedömer att BNP-gapet uppgår till -0,9 procent 2026, vilket i det finanspolitiska ramverket definieras som inom ramen för ett normalt⁵⁴ resursutnyttjande. Med hänsyn till att det strukturella sparandet 2025 bedöms ligga under överskottsmålet bör, enligt ramverket, saldiförstärkande åtgärder vidtas i måttlig⁵⁵ takt under budgetåret. De åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2026 är dock sammantaget saldiförsvagande, se diagram 3.

⁵² Regeringen redovisar normalt sin plan för en återgång till målet i det första delavsnittet, rubricerat "Uppföljning av målet för det finansiella sparandet", under avsnittet "De budgetpolitiska målen" i budgetpropositionen. Även i budgetpropositionen för 2026 finns ett sådant avsnitt (avsnitt 5.1). Om denna passage är avsedd att uppfylla budgetlagens krav på en redogörelse för hur en återgång till målet ska ske, konstaterar Riksrevisionen att planen inte bara är mycket kortfattat redovisad utan att den därmed inte heller redogör för hur en återgång till målet ska ske.

⁵³ Prop. 2025/26:1, s. 81.

⁵⁴ Se tabell 1 i avsnitt 1.3.2.

⁵⁵ Med måttlig takt avses den automatiska budgetförstärkning som uppstår i avsaknad av aktiva beslut, se skr. 2017/18:207, s. 15.

Regeringen bedömer att konjunkturläget förbättras avsevärt 2026, då BNP-gapet går från -2,2 procent till -0,9 procent, vilket talar mot behovet av stora aktiva stimulanser om det inte är så att det är regeringens bedömning att det är den expansiva finanspolitiken som förklarar att BNP-gapet blir mindre negativt. Det framgår dock inte av redovisningen i budgetpropositionen hur finanspolitiken bedöms påverka bedömningen av resursutnyttjandet och BNP-gapets storlek.⁵⁶ Riksrevisionen har också i en skriftlig fråga till Finansdepartementet efterfrågat uppgifter om regeringens bedömning av vad BNP-gapet hade varit utan de föreslagna åtgärderna, men fått besked om att någon sådan bedömning inte gjorts.⁵⁷

Regeringens redovisning av finanspolitikens effekt på BNP-gapet har som regel varit knapphändig även i tidigare budgetpropositioner. Avsaknaden av sådan redovisning blir än mer påtaglig denna gång när den finanspolitiska expansiviteten är så stor. Med hänsyn till att regeringen i hög grad motiverar den mycket expansiva finanspolitiken med hänvisning till konjunkturen, hade det varit motiverat utifrån det finanspolitiska ramverkets anvisningar för finanspolitikens inriktning (se avsnitt 1.3.2) att regeringen analyserat och redovisat behovet och effekterna av politiken, samt hur den har säkerställt att effekterna på efterfrågan inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem.

Med andra ord är det sammantaget inte möjligt att utifrån regeringens redovisning, eller bakomliggande bedömningar, avgöra om finanspolitiken är väl avvägd eller inte. Däremot kan vi konstatera att regeringen gör bedömningen att det sker en gradvis förbättring av konjunkturen redan från och med hösten 2025, det vill säga oaktat regeringens åtgärder för 2026.⁵⁸

Regeringen bedömer att Riksbanken inte kommer att sänka styrräntan ytterligare efter september 2025.⁵⁹ Samtidigt bedömer regeringen att den ekonomiska politiken behöver stödja återhämtningen under 2026.⁶⁰ Regeringens föreslagna åtgärder i budgetpropositionen för 2026, tillsammans med regeringens bedömning av penningpolitiken, kan tolkas som att de konjunkturstödjande insatserna uteslutande kommer göras med den finanspolitiska verktygslådan – även om det inte är något som regeringen uttrycker explicit.

⁵⁶ Därtill brister regeringens redovisning av effekten som uppkommer av åtgärder som avser utgiftsförändringar, då den redovisade effekten är begränsad till de direkta anslagsförändringarna, se avsnitt 2.4.

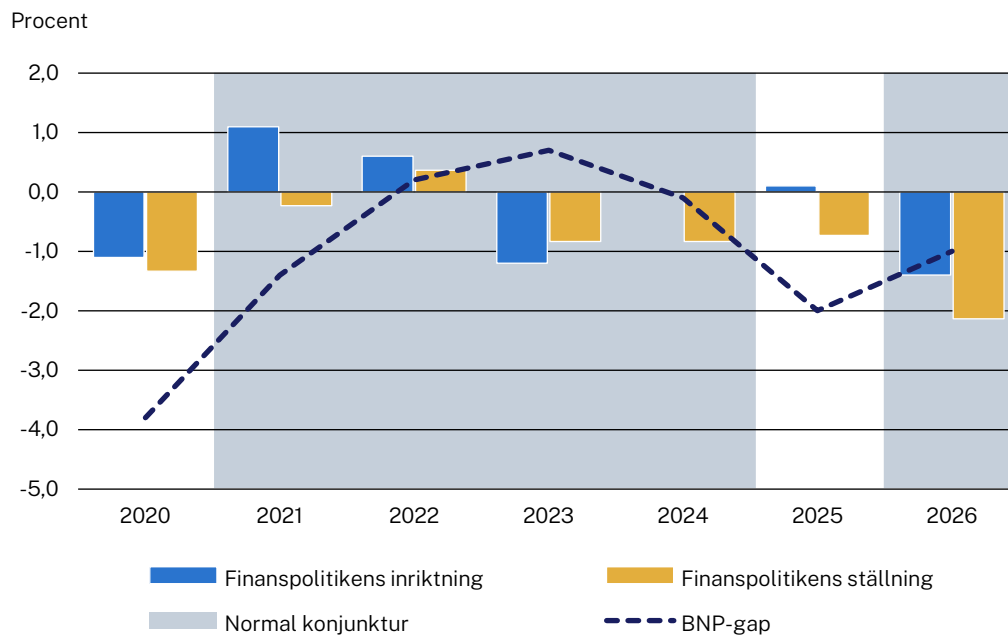
⁵⁷ Skriftligt svar från företrädare för Finansdepartementet, 2025-10-17.

⁵⁸ Prop. 2025/26:1, s. 66.

⁵⁹ Prop. 2025/26:1, s. 70.

⁶⁰ Prop. 2025/26:1, s. 81. Men som påpekats tidigare är det inte möjligt att avgöra om dessa stimulanser är väl avvägda och förenliga med det finanspolitiska ramverket eftersom regeringen inte redovisar någon bedömning av hur konjunkturutvecklingen hade sett ut utan åtgärderna.

Diagram 3 Finanspolitiska indikatorer och konjunkturläge, 2020–2026



Anm.: Finanspolitikens inriktning och finanspolitikens ställning redovisas enligt de bedömningar för det strukturella sparandet som redovisades i budgetpropositionerna för respektive budgetår. Samtliga variabler är inklusive beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder till och med budgetpropositionen för respektive år. Samtliga variabler är som andel av potentiell BNP. Finanspolitikens inriktning visar förändringen mellan år i strukturellt sparande. Finanspolitikens ställning visar avvikelser i strukturellt sparande i förhållande till överskottsmålet.

Normal konjunktur markerar de år som BNP-gapet befinner sig i intervallet -1,5 och +1,5 procent av potentiell BNP. Tumregeln för en väl utformad finanspolitik innebär, enligt ramverket, att under "normal" konjunktur bör finanspolitikens inriktning inta ett positivt värde om finanspolitikens ställning för året innan har ett negativt värde (i undantagsfall kan det finnas omständigheter där avvikelser från tumregeln är förenliga med väl utformad finanspolitik).

Källa: Budgetpropositionerna för åren 2020–2026 och skr. 2017/18:207.

2.3.3 Oklart i vilken utsträckning nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina betraktas som en del av efterfrågestimulanserna

Riksrevisionen konstaterar att regeringens redovisning av finanspolitikens effekt på efterfrågan är knappare än vanligt. Det är inte möjligt att förstå i vilken utsträckning den betraktar de lånefinansierade nya försvarsutgifterna och stödet till Ukraina som en del av sina efterfrågestimulanser, eller om det enbart är de expansiva åtgärderna utöver dessa som enligt regeringen är ägnade att stimulera efterfrågan.

2.4 Redovisningen av finanspolitikens inriktning kan bli tydligare

Regeringen redovisar årligen den finanspolitiska inriktningen i budgetpropositionen. I detta delavsnitt analyserar vi regeringens redovisning av komponenter som bidrar till att förklara den finanspolitiska inriktningen.

2.4.1 Regeringen redovisar finanspolitikens inriktning uppdelat på olika poster

Det strukturella sparandet bedöms minska med 1,4 procent av potentiell BNP under budgetåret 2026 jämfört med föregående år, se tabell 3. Det innebär att finanspolitiken som helhet är expansiv, vilket förklaras av att regeringen bedriver en tydligt expansiv aktiv finanspolitik. Den aktiva finanspolitiken beräknas försvaga det strukturella sparandet med 1,9 procent av potentiell BNP. Att den totala minskningen av det strukturella sparandet är mindre än den beräknade effekten av den aktiva politiken, tyder på att andra faktorer har haft en åtstramande effekt. Vilka dessa åtstramande faktorer är framgår dock inte tydligt, då en stor del av dem redovisas under posten *övrigt*.

Tabell 3 Förändringar av det strukturella sparandet 2026 jämfört med det föregående året

	2026
Förändring av strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-1,4
varav aktiv finanspolitik*	-1,9
varav kapitalnetto	0,0
varav kommunsektorns finanser	-0,2
varav ålderspensionssystemets finanser	0,1
varav övrigt	0,5
BNP-gap, förändring i procentenheter	1,3
BNP-gap i trendpriser, förändring i procentenheter	1,1

Anm.: * Redovisas som procent av BNP.

Eventuella skillnader i summeringen beror på avrundning. Förändringen av det strukturella sparandet är inklusive nya försvarsutgifter och stödet till Ukraina. Dessa utgör 0,7 procentenheter av försämringen.

Källa: Prop. 2025/26:1, tabell 9.3.

Med *aktiv* finanspolitik avses både tidigare beslut samt aktuella förslag och aviseringar i relation till det närmast föregående året. Det innefattar alltså både nya förslag i budgetpropositionen för 2026 och tidigare beslutade åtgärder som påverkar förändringen av det strukturella sparandet.⁶¹ Ett exempel på en tidigare beslutad åtgärd är den tillfälliga höjningen av rotavdraget som beslutades i budgetpropositionen för 2025 och endast gällde perioden maj till december samma år. När denna åtgärd upphör att gälla, belastar den inte längre det strukturella sparandet, vilket bidrar till att den aktiva finanspolitiken blir mindre expansiv 2026.

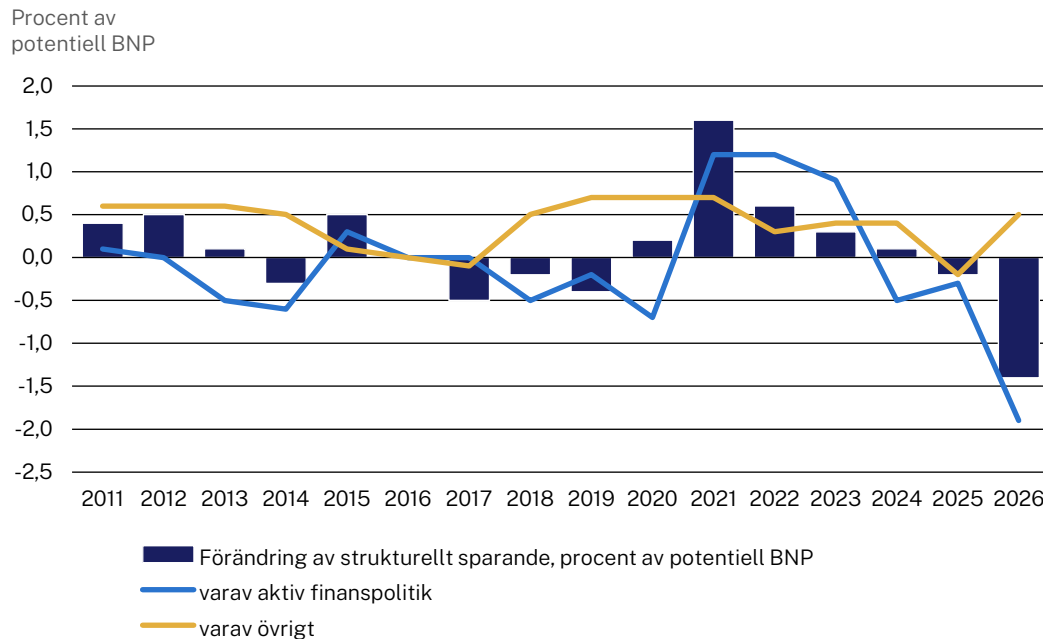
2.4.2 Effekten av den automatiska budgetförstärkningen kan synliggöras

De faktorer som ingår i posten *övrigt* har haft stor betydelse för finanspolitikens inriktning under samtliga budgetår mellan 2011 och 2026, se diagram 4. Trots detta är beskrivningen av vad posten innehåller relativt kortfattad. I budgetpropositionen

⁶¹ Prop. 2025/26:1, tabell 9.4 Samlade budgeteffekter av tidigare beslut och nu aktuella förslag och aviseringar i förhållande till det närmast föregående året.

för 2026 anges att *övrigt* bland annat inkluderar den automatiska budgetförstärkningen samt inkomstförändringar som inte bedöms bero på konjunkturen.⁶² Dessa inkomstförändringar består huvudsakligen av transfereringar till offentlig sektor från övriga sektorer samt utlandet.⁶³

Diagram 4 Förändringen i det strukturella sparandet samt betydelsen av posten aktiv finanspolitik och posten *övrigt* enligt regeringens redovisning, per budgetår



Anm.: För varje budgetproposition har informationen för det aktuella budgetåret plockats ut och satts samman till en tidsserie.

Källa: Budgetpropositionerna för åren 2011–2026.

Den automatiska budgetförstärkningen uppstår genom att skatteintäkterna på sikt ökar i takt med den ekonomiska utvecklingen medan majoriteten av de statliga utgifterna saknar en lika direkt koppling. De regelverk som styr utgifterna är utformade så att vissa anslag, exempelvis statsbidragen till kommunerna, förblir nominellt oförändrade vid oförändrade regler. En analys⁶⁴ från Ekonomistyrningsverket (ESV) visar att den automatiska budgetförstärkningen i genomsnitt haft större påverkan på finanspolitikens inriktning än den aktiva finanspolitiken.⁶⁵ ESV konstaterar vidare att de nominellt bestämda anslagen står för ungefär hälften av den automatiska budgetförstärkningen, medan resterande del huvudsakligen härrör från regelstyrda anslag och förvaltningsanslag.

⁶² Prop. 2025/26:1, avsnitt 9.2.

⁶³ Enligt ett skriftligt svar från företrädare för Finansdepartementet (2025-11-05).

⁶⁴ Ekonomistyrningsverket, *Analys Automatisk budgetförstärkning – ABF Förändring av det konjunkturjusterade sparandet vid oförändrade regler*, 2021.

⁶⁵ Den långsiktiga effekten av den automatiska budgetförstärkningen på det strukturella sparandet bedöms av ESV vara 0,37 procent av potentiell BNP per år, medan den aktiva finanspolitikens effekt bedöms vara 0,2 procent av potentiell BNP.

Riksrevisionen bedömer att transparensen kring vad som påverkar finanspolitikens inriktning skulle öka om regeringen minskade betydelsen av *övrigt*, bland annat genom att redovisa den automatiska budgetförstärkningen separat.

2.4.3 Den aktiva finanspolitiken beaktar inte indirekta effekter

I redovisningen av den aktiva finanspolitikens effekt på det strukturella sparandet exkluderas indirekta effekter på inkomstsidan som uppstår till följd av åtgärder på utgiftssidan. Det framgår av en fotnot i budgetpropositionen.⁶⁶

Indirekta effekter till följd av åtgärder på utgiftssidan uppstår när en åtgärd, utöver den direkta påverkan på anslaget, automatiskt leder till förändringar i offentliga inkomster eller utgifter. Ett exempel är en höjning i arbetslöshetsersättningen (a-kassa), där en del av det ökade anslaget automatiskt återförs till den offentliga sektorn i form av inkomstskatt och statliga ålderspensionsavgifter.⁶⁷ I regeringens redovisning av den aktiva finanspolitiken ingår hela förändringen i den takbegränsade utgiften när a-kassan förändras. Det innebär att hela beloppet redovisas som en försämring av det finansiella sparandet. Effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande antas därmed motsvara hela effekten på de takbegränsade utgifterna i tabell 3.

Indirekta effekter av åtgärder på utgiftssidan hamnar i *övrigt*-posten

I prognosen för det strukturella sparandet beaktas indirekta effekter på inkomsterna i offentlig sektor till följd av åtgärder på utgiftssidan.⁶⁸ Det innebär att dessa effekter har beaktats i bedömningen där det strukturella sparandet förväntas minska med 1,4 procent av potentiell BNP 2026 (se tabell 3). Eftersom de indirekta effekterna inte beaktas i bedömningen av den aktiva finanspolitikens påverkan, kommer de i stället att redovisas under posten *övrigt*. Transparensen i redovisningen skulle kunna förbättras genom att tydligare specificera hur de indirekta effekterna av den aktiva politiken bidrar till förändringen i det strukturella sparandet.⁶⁹

2.4.4 Oklart vilken effekt den nya finanspolitiken förväntas ha på finanspolitikens inriktning

Det är dessutom svårt att, utifrån hur regeringen redovisar den finanspolitiska inriktningen, bedöma vilken effekt den nya finanspolitiken förväntas ha. Den nya finanspolitiken avser endast åtgärder som beslutats, föreslagits eller aviserats sedan

⁶⁶ Prop. 2025/26:1, tabell 9.4 *Samlade budgeteffekter av tidigare beslut och nu aktuella förslag och aviseringar i förhållande till det närmast föregående året*, fotnot 6.

⁶⁷ Andra exempel på aktiv finanspolitik som leder till motverkande indirekta effekter i form av förändrade skatteintäkter är förändringar i sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän pension och tjänstepension.

⁶⁸ Enligt ett skriftligt svar från företrädare för Finansdepartementet (2025-10-17) fångas de indirekta effekterna genom att de beaktas i BNP-prognosen.

⁶⁹ Enligt ett skriftligt svar från företrädare för Finansdepartementet (2025-10-17) beräknas effekten av en höjning av a-kassan på finansiellt sparande uppgå till ca halva anslagseffekten i en mekanisk beräkning.

den föregående ekonomiska vårpropositionen.⁷⁰ Regeringen skulle kunna vara tydligare med att redovisa vilken betydelse det aktuella budgetbeslutet förväntas ha på den finanspolitiska inriktningen, uttryckt som förändringen av det strukturella sparandet. Riksrevisionen konstaterar också att det finns utrymme att förbättra spårbarheten i budgetpropositionens avsnitt om den offentliga sektorns finanser.⁷¹

2.5 Åtgärderna i budgetpropositionen huvudförklaringen till att regeringens prognoser skiljer sig från myndigheternas

Vid beräkningen av det strukturella sparandet justerar regeringen det finansiella sparandet för delvis andra faktorer än expertmyndigheterna Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket (ESV). Liksom dessa myndigheter tar regeringen hänsyn till konjunkturläge, andra sammansättningseffekter i skattebaserna och engångseffekter, men till skillnad från dem justerar regeringen det finansiella sparandet också för prisvariationer i BNP. Olika justeringsmetoder kan leda till skilda bedömningar av det strukturella sparandet och därmed olika slutsatser om huruvida det föreligger en avvikelse från överskottsmålet.

I budgetpropositionen för 2026 jämför regeringen sin beräkning av det strukturella sparandet med Konjunkturinstitutets, ESV:s och Europeiska kommissionens prognoser, se diagram 5.

För 2025 framhåller regeringen att skillnaderna i bedömningen av det strukturella sparandet, i förhållande till Konjunkturinstitutet, framför allt beror på olikheter i bedömningen av potentiella variabler samt på hanteringen av priskomponenten. När det gäller skillnaderna gentemot ESV:s bedömning menar regeringen att dessa främst emanerar från skillnader i det faktiska finansiella sparandet. Resonemanget är dock inte helt lätt att följa, eftersom ESV i sin prognos redovisar ett något starkare finansiellt sparande än regeringen, men samtidigt ett svagare strukturellt sparande. Det verkar alltså vara något annat än skillnader i inkomst- och utgiftsprognoser som bidrar till att de gör olika bedömningarna av det strukturella sparandet för 2025.

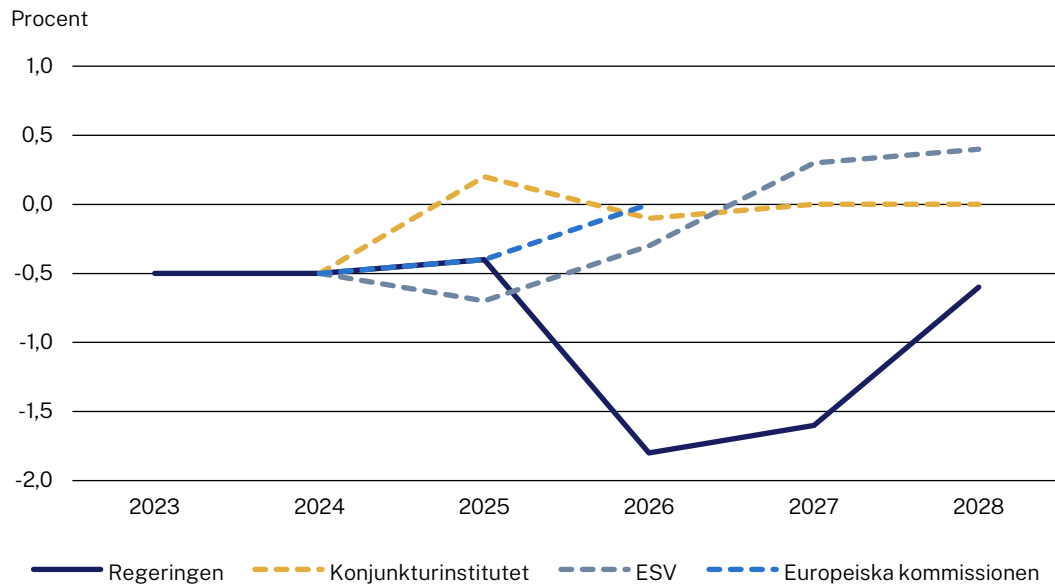
För perioden 2026–2028 överskuggas alla andra eventuella skillnader i prognosen av de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2026, och som inga andra bedömare än regeringen till fullo beaktat i sina prognoser.⁷²

⁷⁰ För budgetpropositionen för 2026 avser den nya finanspolitiken beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder sedan den ekonomiska vårpropositionen 2025. Se tabell 9.5 *Budgeteffekter av nya beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder sedan 2025 års ekonomiska vårproposition*.

⁷¹ Se prop. 2025/26:1, tabell 9.4 *Samlade budgeteffekter av tidigare beslut och nu aktuella förslag och aviseringar i förhållande till det närmast föregående året* och tabell 9.5, *Budgeteffekter av nya beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder sedan 2025 års ekonomiska vårproposition*.

⁷² Problemet med att andra bedömare inte fullt ut kunnat beakta åtgärderna i budgetpropositionen är alltid en realitet, men betydelsen för prognosjämförelsen blir särskilt stor när de åtgärder som inte kunnat beaktas av andra prognosmakare är så omfattande som i budgetpropositionen för 2026.

Diagram 5 Strukturellt sparande enligt olika bedömare, procent av potentiell BNP



Anm.: Prognoserna gjordes följande datum: Europeiska kommissionen 2025-05-19, ESV 2025-09-12 och regeringen 2025-09-22. Konjunkturinstitutet publicerade sin prognos 2025-06-17 men uppdaterade sedan 2025-08-06 prognosen för 2025 och 2026. Konjunkturinstitutet räknar med åtgärder på 34, 25 resp. 8 miljarder kronor 2026–2028 utöver vad som har aviserats fram till beräkningarna i denna budgetproposition.
Källa: Budgetpropositionen för 2026.

3 Skuldankaret

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av skuldankaret är transparent. Regeringen redogör i 2025 års ekonomiska vårproposition för att skuldkvoten inte avviker med mer än 5 procentenheter från skuldankaret utfallsåret 2024 och enligt prognoserna för 2025 och 2026. Skuldkvoten ligger därmed inom det toleransintervall som gäller enligt det finanspolitiska ramverket. Åtgärderna som föreslås i budgetpropositionen för 2026 medför att upplåningen ökar kraftigt 2026–2028 jämfört med bedömningen som gjordes i vårpropositionen.

3.1 Regeringens redogörelse av bruttoskulden är transparent

Regeringens årliga uppföljning av skuldankaret redovisas i de ekonomiska vårpropositionerna. I 2025 års ekonomiska vårproposition bedömdes den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP ligga inom skuldankarets toleransintervall för de år som omfattas av den aktuella uppföljningen.⁷³

Riksdagens beslutade nivå för skuldankaret är 35 procent av BNP. Om skuldkvoten avviker från skuldankaret med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret, ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redogöra för skälen till att avvikelserna uppkommit och hur regeringen avser att hantera den.

Utfallet för 2024 blev 33,6 procent av BNP. Regeringens prognos för 2025 och 2026 utifrån den finanspolitik som hade aviserats eller beslutats till och med 2025 års vårproposition var 34,3 respektive 33,4 procent av BNP.⁷⁴ Därmed behövde regeringen inte lämna en skrivelse till riksdagen om hur avvikelser från skuldankaret ska hanteras.

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att regeringens uppföljning av skuldankaret är tillräckligt transparent.

3.2 Upplåningen ökar kraftigt till följd av åtgärderna i budgetpropositionen

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2026 att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2025 kommer att vara relativt oförändrad jämfört med prognosen i vårpropositionen. Till följd av att BNP har reviderats ned väntas skuldkvoten dock bli högre, se diagram 6.⁷⁵

Från och med 2026 medför åtgärderna som föreslås i budgetproposition för 2026 att bruttoskulden ökar i förhållande till den bedömning som gjordes i vårpropositionen. Ökningen uppgår till 121 miljarder kronor för 2026, 281 miljarder kronor för 2027

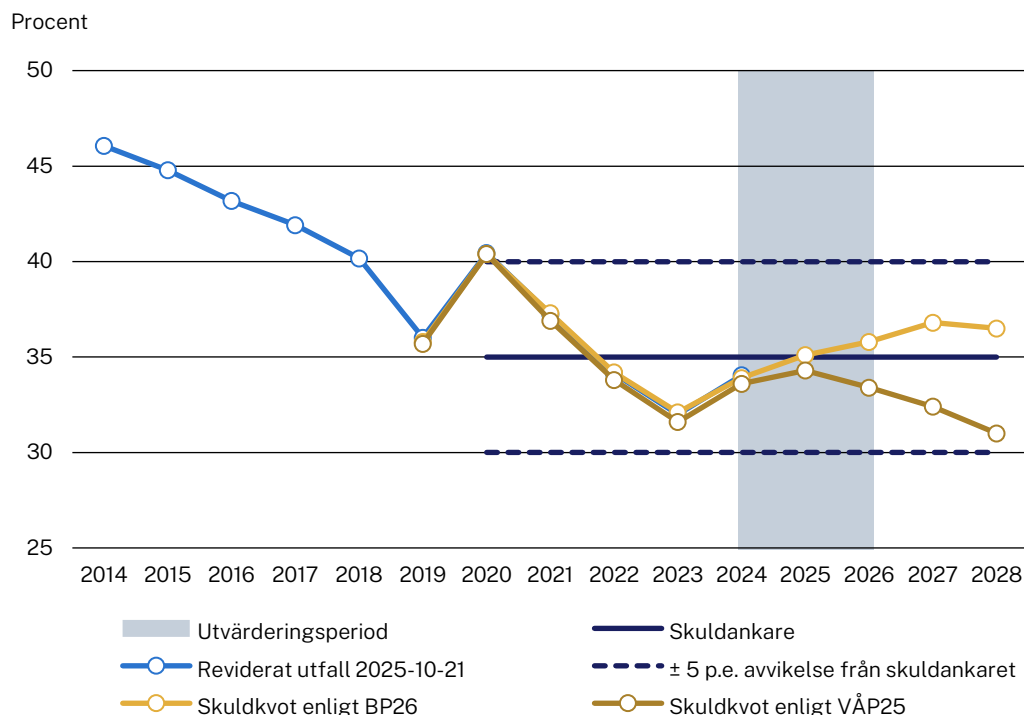
⁷³ Prop. 2024/25:100, avsnitt 5.2.

⁷⁴ Prop. 2024/25:100, bilaga 1, tabell 2.1.

⁷⁵ Prop. 2025/26:1, avsnitt 9.8.

och 374 miljarder kronor för 2028.⁷⁶ Skuldkvoten bedöms dock inte överstiga det övre gränsvärdet för skuldankaret, se diagram 6.

Diagram 6 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2014–2028, procent av BNP



Källa: 2025 års ekonomiska vårproposition, budgetpropositionen för 2026 och SCB.

Fördjupning: Det krävs besparingar för att bruttoskulden ska vara i linje med skuldankaret 2040 och inte överstiga EU:s skuldkriterium 2070

Regeringens beräkning av de så kallade S-indikatorerna ligger till grund för regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. S1-indikatorn visar hur den offentliga sektorns finansiella sparande behöver förändras för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2070 inte ska överstiga EU:s skuldkrav på 60 procent av BNP. Regeringen beräknar också en alternativ S1-indikator som på motsvarande sätt beskriver hur stor förändring av sparandet som behövs för att bruttoskulden 2040 ska vara i linje med skuldankaret, det vill säga 35 procent av BNP.

I budgetpropositionen för 2026 redovisar regeringen dessutom S-indikatorerna för två olika finansieringsalternativ. I det ena finansieringsalternativet antas att det införs en särskild finansiering av de ökade försvarsutgifterna, i enlighet med den blocköverskridande överenskommelsen. Den särskilda finansieringen innebär att de ökade försvarsutgifterna gradvis finansieras genom högre skatter och/eller lägre utgifter för statens transfereringar till hushållen så att hela ökningen av försvarsutgifterna från och med 2035 helt finansieras på detta sätt.

⁷⁶ Prop. 2025/26:1, avsnitt 9.8.

I det andra finansieringsalternativet antas ingen särskild finansiering, utan de högre försvarsutgifterna finansieras genom statlig upplåning även på lång sikt.⁷⁷

Tabell 4 Nödvändig permanent budgetförstärkning från och med 2026 för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld inte ska överstiga 35 procent av BNP 2040 och 60 procent av BNP 2070, miljarder kronor

	Slutår	Med särskild finansiering av de ökade försvarsutgifterna	Utan särskild finansiering av de ökade försvarsutgifterna
35 % av BNP (skuldankaret)	2040	1,9	4,7
60 % av BNP (EU:s krav)	2070	10,2	21,6

Anm.: Den nödvändiga budgetförstärkningen förändras i takt med BNP-tillväxten.

Källa: Budgetpropositionen för 2026.

Enligt regeringen krävs det en permanent budgetförstärkning med knappt 2 miljarder kronor från och med 2026 för att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP 2040, under förutsättning att det införs en särskild finansiering av de ökade försvarsutgifterna, i enlighet med den blocköverskridande överenskommelsen. Om de ökade försvarsutgifterna i stället lånefinansieras till fullo krävs i stället en budgetförstärkning på knappt 5 miljarder kronor, se tabell 4.⁷⁸

EU:s skuldkrav är mer tillåtande än nuvarande skuldankare. Trots det krävs det en betydligt större budgetförstärkning för att klara EU:s krav 2070 än för att klara nuvarande nivå på skuldankaret 2040.⁷⁹ Det beror på att beräkningarna avser olika slutår. Långsiktsberäkningarna utgår från ett oförändrat offentligt åtagande och tar därmed hänsyn till det demografiskt betingade kostnadstrycket. Andelen äldre förväntas öka kraftigt mellan 2040 och 2070, vilket väntas ge upphov till ökade offentliga utgifter.⁸⁰

Dessa beräkningar visar, enligt regeringen, att det finns ett mindre besparingsbehov för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld inte ska överstiga 35 respektive 60 procent av BNP 2040 och 2070.⁸¹

I beräkningarna har regeringen inte beaktat ett eventuellt framtida statligt engagemang i byggandet av ny kärnkraft. Det beror på att det är oklart hur det kommer att redovisas i nationalräkenskaperna, och att det vid tidpunkten för beräkningarna i budgetpropositionen ännu inte fanns något avtal om en sådan utbyggnad av kärnkraften.⁸²

⁷⁷ Till grund för beräkningarna ligger framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter som utgår från SCB:s senaste befolkningsprognos. I framskrivningen görs inga anpassningar av finanspolitiken för att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska klaras.

Se Finansdepartementet, *Metod för regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*, promemoria, 2025.

⁷⁸ Prop. 2025/26:1, avsnitt 5.4.

⁷⁹ Prop. 2025/26:1, avsnitt 5.4.

⁸⁰ Prop. 2024/25:100, avsnitt 10.3.

⁸¹ Prop. 2025/26:1, avsnitt 5.4.

⁸² Prop. 2025/26:1, avsnitt 5.4.

4 Utgiftstaket

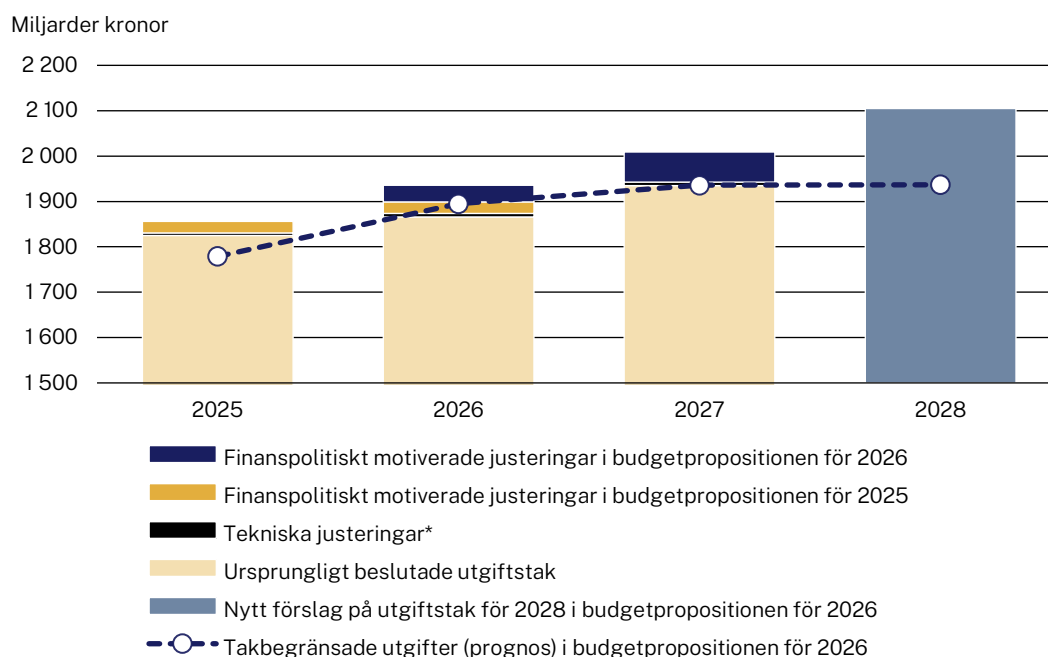
Regeringen föreslår att höja nivåerna på utgiftstaket för 2026 och 2027, i enlighet med överenskommelsen om att lånefinansiera nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina. Riksrevisionen bedömer att dessa höjningar är väl tilltagna i förhållande till det finanspolitiska ramverkets riktlinjer för budgeteringsmarginalernas minsta storlek. De föreslagna nivåerna riskerar att minska behovet av utgiftsprioriteringar, samtidigt som en stram utgiftshantering kan komma att bli viktig för att stärka det strukturella sparandet enligt regeringens plan. Riksrevisionen konstaterar dock att det inte finns några formella hinder för att höja redan beslutade nivåer på utgiftstaket.

Även regeringens förslag till nivå på utgiftstaket för 2028 skapar en betydande budgeteringsmarginal. Samtidigt är redovisningen av vilka faktorer som varit styrande för förslaget bristfällig. Det är svårt att utläsa hur regeringen ser på det offentliga åtagandet och en lämplig nivå på skatteuttaget i ett medelfristigt perspektiv. Vidare framgår det inte av redovisningen att om hela budgeteringsmarginalen används, förutsätter det att skattekvoten höjs betydligt.

4.1 Regeringen föreslår nivåhöjningar av utgiftstaket för 2026 och 2027 efter blocköverskridande överenskommelse

I budgetpropositionen för 2026 föreslår regeringen att höja de tidigare fastställda nivåerna av utgiftstaket för 2026 och 2027 av finanspolitiska skäl. Nivån på taket höjs med 37 respektive 66 miljarder kronor, se diagram 7 och tabell 5.

Diagram 7 Justeringar och förslag av utgiftstak 2025–2028 samt takbegränsade utgifter



Anm.: * Inkluderar justeringar från flera ekonomiska propositioner.

Källa: Budgetpropositionerna för 2025 och 2026.

Nivåhöjningarna hänger samman med den blocköverskridande överenskommelsen som innebär att nya försvarsutgifter och stödet till Ukraina får lånefinansieras. Enligt överenskommelsen innebär lånefinansieringen att, utöver att det lämnas utrymme för en avvikelse från målet för det offentliga finansiella sparandet, ska utgiftstaken anpassas med hänsyn till de nämnda utgifterna.⁸³

Regeringens förslag av finanspolitiskt motiverade justeringar av beslutade nivåer på utgiftstaket för 2026 och 2027 motsvarar alltså de belopp som beslutats och föreslagits för tillkommande försvarsutgifter och stöd till Ukraina.⁸⁴ Även i budgetpropositionen för 2025 föreslog regeringen finanspolitiskt motiverade höjningar av de då gällande nivåerna för 2025 och 2026.⁸⁵

Tabell 5 Utgiftstak och takbegränsade utgifter 2024–2028, miljarder kronor och procent

	2024	2025	2026	2027	2028
Ursprungligt beslutade utgiftstak	1 595	1 825	1 866	1 935	2 077(a)
Teknisk justering (b)	4	6	8	8	5
Finanspolitiskt motiverade justeringar i: (e)					
budgetpropositionen för 2023	148				
budgetpropositionen för 2025		25	25		
budgetpropositionen för 2026			37	66	24
Nu beslutade eller föreslagna utgiftstak	1 747	1 856	1 936	2 009	2 105
i procent av BNP	27,3	28,4	28,1	27,8	28,1
Takbegränsade utgifter (c)	1 686	1 779	1 895	1 936	1 937
Budgeteringsmarginal	61	77	41	73	168
Beräkning av budgeteringsmarginalens minsta storlek enligt ramverkets riktlinje (d)	-	18	28	39	58
Budgeteringsmarginal utöver marginal för att hantera osäkerhet i utgiftsprognoser	-	59	13	34	110

Anm.: (a) Bedömning av utgiftstakets nivå i 2025 års ekonomiska vårproposition.

(b) Inkluderar justeringar från flera ekonomiska propositioner. (c) Utfall för 2024 och prognos för 2025–2028.

(d) Den riktlinje för budgeteringsmarginalen som regeringen bör använda sig av enligt ramverket är: Minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för det därpå följande året, minst 2 procent för året därefter och minst 3 procent för det tredje tillkommande året. (e) Utgiftstaken justerades för att skapa utrymme i budgetpropositionen för 2023 för regeringens reformagenda, i budgetpropositionen för 2025 för stöd till Ukraina samt i budgetpropositionen för 2026 för nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina.

Källa: Budgetpropositionen för 2023–2026 och skr. 2017/18:207.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens utgiftsprognoser – inklusive de åtgärder regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2026 – innebär att utgiftstaket behöver höjas för att inte budgeteringsmarginalen ska bli lägre än riktlinjen som finns i det finanspolitiska ramverket om budgeteringsmarginalens minsta storlek, se tabell 5. Genom att inte höja taket med hela den utgiftsram som den blocköverskridande överenskommelsen omfattar hade regeringen kunnat skapa förutsättningar för en stramare utgiftshantering.

⁸³ Se Finansdepartementet och Försvarsdepartementet, *Bilaga 1. Överenskommelse om det finanspolitiska ramverket*, promemoria, 2025 och prop. 2024/25:34.

⁸⁴ Prop. 2025/26:1, s. 152.

⁸⁵ Prop. 2024/25:1.

4.2 Väl tilltagna budgeteringsmarginaler 2026 och 2027

Riksrevisionen har i tidigare granskningar påtalat att en nivå på utgiftstaket som medför stora budgeteringsmarginaler riskerar att försvaga utgiftsprioriteringen.⁸⁶ När marginalen mellan de budgeterade utgifterna och utgiftstaket är stor tvingas inte regeringen att prioritera mellan nya utgifter och sådana som redan ingår i budgeten. Och eftersom det inte finns något utrymme för ofinansierade utgiftsökningar 2026 och 2027, kan en stram utgiftshantering bli viktig för att regeringen ska lyckas med sin plan för att stärka det strukturella sparandet.

År 2024 var budgeteringsmarginalen 61 miljarder kronor och 2025 beräknas den uppgå till 77 miljarder kronor. Under kommande två år minskar marginalerna betydligt, om vi tar hänsyn till de riktlinjer som finns i det finanspolitiska ramverket för att hantera osäkerheten i utgiftsprognosen, se tabell 5. Enligt vår bedömning är det dock inte tillräckligt för att skapa en situation där nya utgifter framtvingar en prioritering bland utgifterna.

4.2.1 För stora budgeteringsmarginaler för att tvinga fram utgiftsprioritering

Budgeteringsmarginalen utgörs av skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Enligt det finanspolitiska ramverket ska budgeteringsmarginalen i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas annorlunda än beräknat till följd av konjunkturutvecklingen. I ramverket anges även riktlinjer för budgeteringsmarginalens minsta storlek för innevarande och de tre kommande budgetåren, se diagram 8 och tabell 5.

För budgetåret 2026 har regeringen, i och med budgetpropositionen, lagt fram sina förslag på utgiftsreformer. Budgeteringsmarginalen beräknas uppgå till 41 miljarder kronor. Enligt riktlinjerna i det finanspolitiska ramverket är det rimligt att räkna med en marginal på 28 miljarder kronor för att hantera osäkerheter i utgiftsprognosen på ett års sikt. Det betyder att regeringen har möjlighet att föreslå ytterligare utgifter för 13 miljarder kronor innan det blir aktuellt med skarpa prioriteringar av utgifter under utgiftstaket, se diagram 8 och tabell 5.⁸⁷

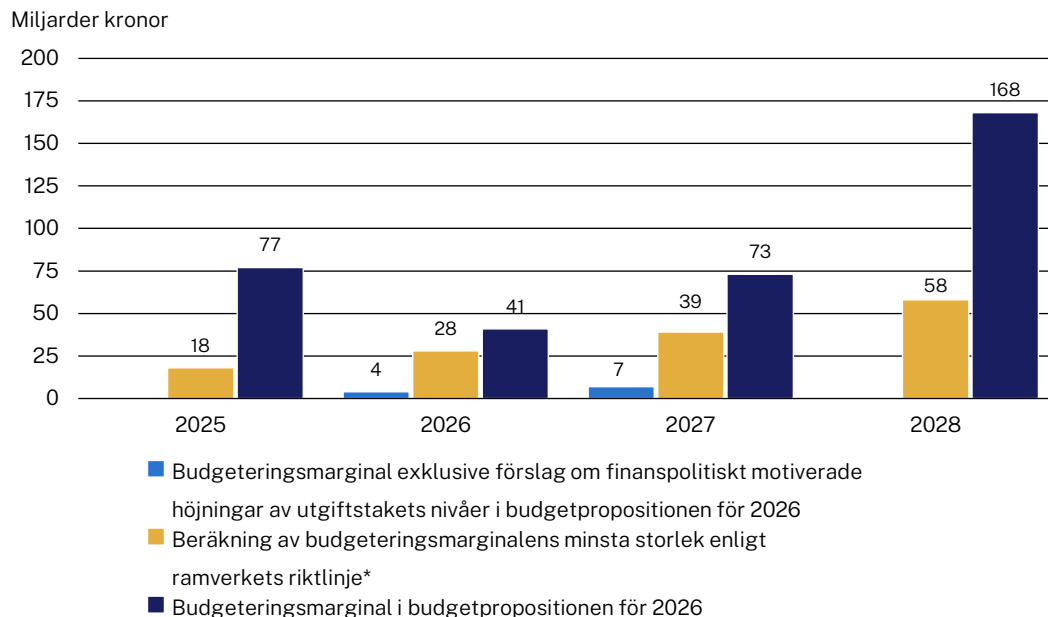
Motsvarande resonemang som ovan för budgetåret 2027 innebär att regeringen kan föreslå nya utgifter för 34 miljarder kronor innan det blir aktuellt med en skarp utgiftsprioritering. Enligt riktlinjerna i ramverket behövs en marginal på 39 miljarder kronor för att hantera osäkerheter i utgiftsprognosen på två års sikt.⁸⁸ Totalt uppgår alltså budgeteringsmarginalen till 73 miljarder kronor i regeringens utgiftsprognos.

⁸⁶ Se till exempel Riksrevisionen, *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024*, 2024.

⁸⁷ Om utgiftsprognosen håller till början av budgetåret 2026 kommer ytterligare 9 miljarder kronor att frigöras för nya utgifter. Det beror på att prognososäkerheten minskar och att riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek minskar från 1,5 till 1 procent av de takbegränsade utgifterna.

⁸⁸ Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek för det andra tillkommande budgetåret är 2 procent av de takbegränsade utgifterna enligt det finanspolitiska ramverket.

Diagram 8 Budgeteringsmarginaler 2025–2028 inklusive och exklusive finanspolitiskt motiverade justeringar i budgetpropositionen för 2026 av utgiftstakets nivåer, samt riktlinjer för budgeteringsmarginalens minsta storlek



Anm.: * Den riktlinje för budgeteringsmarginalen som regeringen bör använda sig av enligt ramverket är: Minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för det därpå följande året, minst 2 procent för året därefter och minst 3 procent för det tredje tillkommande året.

Källa: Budgetpropositionen för 2026 och skr. 2017/18:207.

4.2.2 Inget utrymme för ofinansierade reformer år 2026 och 2027

Det är även viktigt att stämma av budgeteringsmarginalerna mot regeringens plan för att återgå till målet för det finansiella sparandet. Som vi kunde konstatera i avsnitt 2.2 finns det inte något utrymme för ofinansierade reformer vare sig 2026 eller 2027. Det gäller även om nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina räknas vid sidan av målet. Utrymmet under de föreslagna nivåerna på utgiftstaket kan alltså bara tas i anspråk om skatterna höjs, se tabell 6.

Tabell 6 Strukturellt sparande och budgeteringsmarginal 2024–2028, procent av BNP

	2024	2025	2026	2027	2028
Målnivån för det offentliga finansiella sparandet	0,3	0,3	0,3	0,0*	0,0*
Strukturellt sparande**	-0,5	-0,4	-1,8	-1,6	-0,6
Strukturellt sparande exklusive nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina**	-0,3	0,2	-0,5	-0,5	0,0
Budgeteringsmarginal	1,0	1,2	0,6	1,0	2,2

Anm.: * Regeringens förslag på ny målnivå från och med år 2027. ** Procent av potentiell BNP.

Källa: Budgetpropositionen för 2026.

4.3 Otydlig redovisning av vilka faktorer som varit styrande för regeringens förslag till utgiftstak 2028

Varje år ska regeringen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret i budgetpropositionen, vilket för denna budgetproposition avser 2028.⁸⁹ I det finanspolitiska ramverket anges ett antal faktorer som regeringen då ska förhålla sig till. Det handlar främst om hur utgiftstaket kan tillämpas för att uppnå en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget och för att uppnå målet för det finansiella sparandet. Men det handlar även om utgiftstakets förhållande till en uppsättning makroekonomiska storheter.⁹⁰

Varken i 2025 års ekonomiska vårproposition eller i budgetpropositionen för 2026 framgår det i vilken utsträckning de ovannämnda faktorerna har varit styrande för regeringens förslag till utgiftstak för 2028. Att redovisningen brister i detta avseende är en återkommande kritik från Riksrevisionen.⁹¹

4.3.1 Regeringens syn på det offentliga åtagandet framgår inte

Riksrevisionen har återkommande kritiserat regeringen för att vara otydlig med sin syn på vad som är en rimlig nivå för skatteuttaget på längre sikt.⁹² Även om redovisningen förbättrades något från och med budgetpropositionen för 2025, gör vi bedömningen att det fortfarande är svårt att utläsa regeringens syn på en rimlig nivå för skatteuttaget på längre sikt.

Utgiftstakets nivå är tänkt att vara ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Utgiftstakets nivå bör sättas utifrån en övergripande tanke om hur den offentliga sektorn ska förhålla sig till den totala produktionen i landet. Nivån på utgiftstaket är avgörande för hur stort det totala skatteuttaget på sikt behöver vara. Nivån ska därmed överensstämma med regeringens syn på hur stort ett rimligt skatteuttag ska vara.⁹³

4.3.2 Ingen vägledning om hur stora skattehöjningar som krävs för att använda utrymmet under taket år 2028

Det framgår inte hur regeringen tagit hänsyn till målet för det offentliga finansiella sparandet när den föreslog nivån på utgiftstaket för 2028. Regeringen konstaterar att det kan krävas inkomstförstärkningar för att nå målet 2028 om hela utrymmet som utgiftstaket medger tas i anspråk, se tabell 6. Däremot får läsaren ingen vägledning om hur stora skattehöjningar som i så fall kan komma att krävas.

⁸⁹ 2 kap. 2 § budgetlagen.

⁹⁰ Skr. 2017/18:207, s. 19.

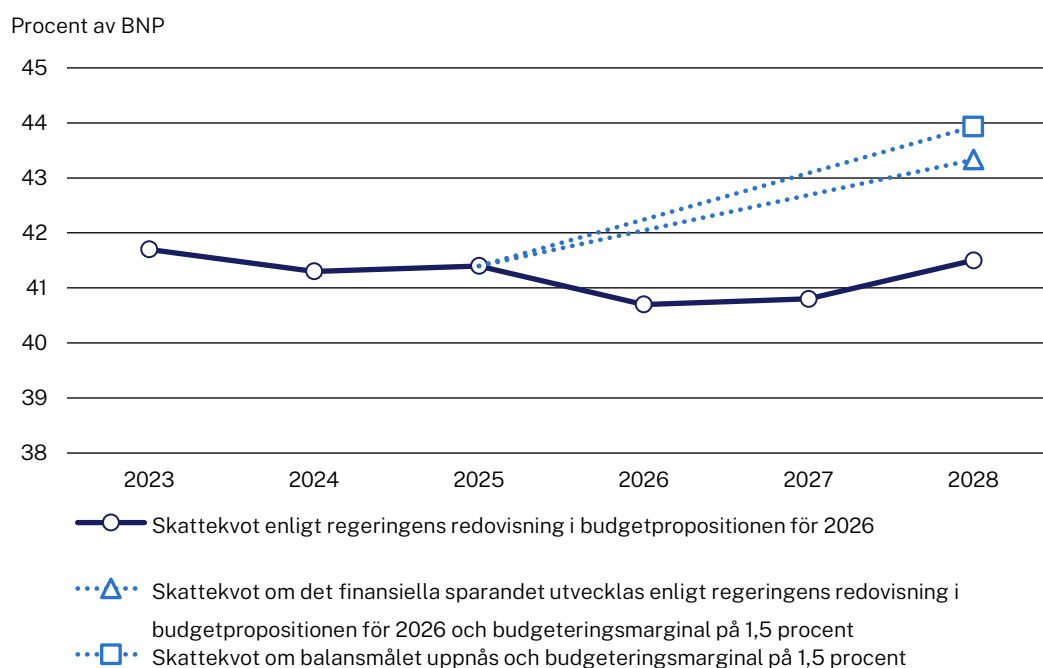
⁹¹ Se till exempel Riksrevisionen, *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024*, 2024.

⁹² Även riksdagen har riktat motsvarande kritik mot regeringen, se exempelvis bet. 2023/24:FiU1, eller bet. 2023/24:FiU20.

⁹³ Skr. 2017/18:207, avsnitt 7.

Om regeringen på hösten inför budgetåret 2028 skulle vilja använda hela budgeteringsmarginalen⁹⁴ och samtidigt nå balansmålet för det offentliga sparandet behöver inkomsterna ökas med 2,4 procent av BNP. Baserat på regeringens beräkning i budgetpropositionen skulle skattekvoten då uppgå till 43,9 procent av BNP, vilket kan jämföras med 41,3 procent av BNP år 2024, se diagram 9.⁹⁵ Att det krävs betydande skattehöjningar för att kunna använda utrymmet under taket 2028 framgår inte av regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2026.

Diagram 9 Skattekvot för 2028 enligt regeringens redovisning samt uppskattning av skattekvoten vid olika scenarier för det finansiella sparandet och budgeteringsmarginalen 2028



Källa: Budgetpropositionen för 2026 och egna beräkningar.

4.3.3 Många variabler och svaga resonemang

I de ekonomiska propositionerna för 2025 redovisar regeringen ett flertal variabler i tabellform såsom utgiftstaket i procent av BNP och i procent av potentiell BNP samt utgiftstaket i fasta priser. Regeringen redovisar också nivåerna på utgiftstaket i procent av potentiell BNP i brödtext, men någon beskrivning av på vilket sätt siffrorna avspeglar regeringens syn på det offentliga åtagandet omfattar inte redovisningen. Utgiftstaket i fasta priser nämns överhuvud taget inte i texten, utan återfinns enbart i nämnda tabeller.⁹⁶ Det är, med andra ord, inte möjligt att förstå vilken funktion eller betydelse alla dessa avstämningsvariabler har haft vid regeringens beslut om nivån på taket för det tredje tillkommande budgetåret.

⁹⁴ Här har vi tagit hänsyn till det finanspolitiska ramverkets riktlinjer för budgeteringsmarginalens minsta storlek på ett års sikt. Den är 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna.

⁹⁵ Prop. 2025/26:1, bilaga 2, tabell 2.1.

⁹⁶ Prop. 2024/25:100, avsnitt 5.3, tabell 5.3 och prop. 2025/26:1, avsnitt 5.2, tabell 5.4.

5 Det kommunala balanskravet

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av det kommunala balanskravet är transparent redovisat i de ekonomiska propositionerna 2025. Kommunsektorn redovisade ett negativt balanskravsresultat 2024 men väntas, enligt regeringens prognos, redovisa ett positivt balanskravsresultat 2025–2028.

5.1 Regeringens redovisning av balanskravet är transparent

Det kommunala balanskravet innebär att kommuner och regioner ska upprätta sin budget för nästkommande kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om ett underskott ändå uppstår ska det återställas inom tre år⁹⁷, såvida inte fullmäktige beslutar om ett undantag med hänvisning till synnerliga skäl.⁹⁸ Balanskravet utgör ett minimikrav, och utöver det ställer kommunallagen krav på god ekonomisk hushållning.⁹⁹ Enligt ramverksskrivelsen stödjer det kommunala balanskravet överskotts målet genom att välskötta finanser i kommuner och regioner bidrar till att målet nås.

Tabell 7 Balanskravsresultatet för kommunsektorn 2024, miljarder kronor

	Kommuner	Regioner	Kommunsektorn
Årets resultat	16	-10	6
Värdeförändringar i värdepapper	-5	-7	-11
Användning från resultatutjämningsreserven	3	2	5
Avsättning till resultatreserv*	-2	0	-2
Balanskravsresultat	12	-15	-2
Antal med underskott (andel)	70 (24 %)	16 (76 %)	
Varav åberopade synnerliga skäl (andel)	23 (8 %)	7 (33 %)	

Anm.: Skillnader i summeringen beror på avrundning. Ytterligare ett fåtal kommuner och regioner åberopade synnerliga skäl för återställande över längre tid än tre år.

* Resultatutjämningsreserverna (RUR) ersattes i och med räkenskapsåret 2024 med resultatreserver (RER) och därmed får inga nya medel avsättas till en RUR från och med räkenskapsåret 2024. Kommuner och regioner som har medel i en RUR får ha kvar denna och använda medlen fram till och med utgången av 2033. Det innebär att under övergångsperioden (2024–2033) kan en kommun eller region ha både en RUR (med gamla medel) och en RER (med nya medel) parallellt.

Källa: Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 25, sida 7–8 och prop. 2025/26:1 s. 86–87.

Regeringen följer upp balanskravets efterlevnad genom att redovisa det senaste utfallet av balanskravsresultatet för kommuner och regioner. För 2024 redovisade kommunsektorn som helhet ett balanskravsresultat på -2 miljarder kronor, se tabell 7. Det innebär en försämring med 6 miljarder kronor jämfört med 2023, vilket huvudsakligen förklaras av ökade verksamhets- och pensionskostnader till följd av den höga inflationen. Eftersom regionerna har en större andel högavlönad personal

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

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

⁹⁹ 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

drabbas de hårdare av de ökade pensionskostnaderna, vilket bidrog till deras svagare resultat. En större andel regioner än kommuner åberopade också synnerliga skäl.¹⁰⁰ Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av balanskravsresultatet är transparent. Det framgår dock inte tydligt hur stor del av skillnaden mellan årets resultat och balanskravsresultatet som förklaras av värdeförändringar i värdepapper.

5.2 Positivt balanskravsresultat enligt regeringens prognos

Regeringen anger att kommunsektorn som helhet väntas redovisa ett positivt balanskravsresultat under perioden 2025–2028. Bedömningen bygger delvis på antagandet att utgifterna på sikt utvecklas i linje med kravet på god ekonomisk hushållning, vilket innebär att utvecklingen av skatteunderlaget blir styrande för hur stora kommunsektorns utgifter förväntas bli.¹⁰¹ Samtidigt redovisar regeringen en egen bedömning av hur kommunsektorns finanser väntas utvecklas och framhåller den sjunkande inflationen och det ökade skatteunderlaget som de viktigaste faktorerna för kommunsektorns ekonomiska återhämtning. Att inflationen minskade 2024 ledde till en lägre uppräkningsen av prisbasbeloppet för 2025, vilket i regel leder till lägre pensionskostnader för arbetsgivare.¹⁰²

Fördjupning: Regeringens prognos förutsätter en snabb omställning av det kommunala tjänsteutbudet till följd av demografiska förändringar

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för resursbehoven inom olika välfärdstjänster. Regeringen bedömer att det demografiskt betingade kostnadstrycket kommer att öka, främst på grund av att andelen äldre över 80 år förväntas stiga kraftigt. Samtidigt bedöms kostnadstrycket öka i en långsammare takt än tidigare, vilket förklaras av minskat barnafödande och lägre nettoinvandring.¹⁰³

Att kostnadstrycket väntas öka i en långsammare takt bygger samtidigt på antagandet att tjänster för barn och unga kan avvecklas i takt med att barnkullarna minskar. Det förutsätter en omedelbar omfördelning av resurser från verksamheter med minskande efterfrågan, såsom barnomsorg och utbildning, till verksamheter med ökande efterfrågan, såsom vård och omsorg. Regeringen framhåller samtidigt att en sådan omställning kan vara förenad med betydande svårigheter och att den ställer höga krav på kommunernas förmåga att anpassa sitt tjänsteutbud.

Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har betonat svårigheterna med att anpassa det kommunala tjänsteutbudet i takt med de demografiska förändringarna. Att till exempel stänga en skola kan vara en politiskt och socialt komplicerad process, vilket gör det svårt att realisera kostnadsbesparingar i den takt som barnkullarna minskar.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Prop. 2025/26:1, s. 174 och prop. 2025/26:1, utgiftsområde 25, s. 7.

¹⁰¹ Prop. 2025/26:1, s. 173.

¹⁰² Prop. 2025/26:1, S. 174.

¹⁰³ Prop. 2025/26:1, s. 175–176 och prop. 2025/26:1, utgiftsområde 25, s. 6–7.

¹⁰⁴ Se exempelvis: SKR, "Det tar tid att ställa om", hämtad 2025-10-13 och Rådet för främjande av kommunala analyser, *Allt färre barn – allt mer anpassning*, 2025, s. 9–10.

6 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i 2025 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2026. Vår övergripande slutsats är att regeringen varken redovisar sin föreslagna finanspolitik på ett transparent sätt eller utformar finanspolitiken i enlighet med det nuvarande finanspolitiska ramverket.

Målet för det finansiella sparandet underskrids för samtliga år 2025–2028. Regeringen motiverar dessa underskott med den blocköverskridande överenskommelsen om lånefinansieringen av nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina. För 2025 och 2026 lyfts även det svaga konjunkturläget som motiv. Samtidigt visar granskningen att regeringen, trots att den lyfter konjunkturläget som motiv för den expansiva finanspolitiken som förs i budgetpropositionen för 2026, inte har bedömt vad konjunkturläget hade varit utan den föreslagna finanspolitiken. Riksrevisionen konstaterar att detta innebär att regeringen inte bedömt vilken effekt den föreslagna finanspolitiken har på konjunkturen.

Riksrevisionen konstaterar även att regeringens plan för återgång till målet för det finansiella sparandet varken innebär att det nuvarande överskottsmålet eller det föreslagna balansmålet nås under prognosperioden. Riksrevisionen bedömer att det inte är förenligt med det finanspolitiska ramverket att ha en plan som inte innebär att målet för det finansiella sparandet nås.

Vidare aviserar regeringen att nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina ska kunna medge en avvikelse från det föreslagna balansmålet under hela målets giltighetstid. Detta innebär att å ena sidan ska ett formellt balansmål gälla under 2027–2034, å andra sidan ska målet åsidosättas för att lånefinansiera vissa utgifter. Riksrevisionen bedömer att det saknas tillräckligt underbyggda skäl för att motivera en ordning där det tillåts avvikelse för vissa utgiftsposter. En viktig och bärande tanke med det finanspolitiska ramverket som Sverige haft sedan 1990-talet är att målet för det offentliga finansiella sparandet omfattar alla utgifter och intäkter. Att frånga denna mycket grundläggande princip är enligt Riksrevisionen förknippat med betydande offentligfinansiella risker.

Återkommande avsteg från ramverkets principer och avsaknaden av en tydlig plan för återgång till målet för det finansiella sparandet riskerar att skapa osäkerhet kring vilka finanspolitiska regler som faktiskt gäller.

6.1 Regeringen planerar att avvika från det mål för det finansiella sparandet som den föreslår

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2026 att ett nytt mål för det finansiella sparandet ska införas från och med 2027, och gälla under en åttaårsperiod. Samtidigt avser regeringen att avvika från det föreslagna målet, med hänvisning till den tidigare

nämnda överenskommelsen. Med andra ord planerar regeringen redan vid införandet av det nya målet att avvika från det under hela dess giltighetstid.

Riksrevisionen bedömer att en sådan ordning bör undvikas. Det vore bättre om målet för den offentliga sektorns sparande anpassades så att det återspeglade de ambitioner och överenskommelser som finns, i stället för att överenskommelser om undantag (lånefinansiering) hanteras i särskild ordning utanför målet.

En anpassning av finanspolitiken till ett mål som inkluderar samtliga utgifter och inkomster, kan innebära att det föreslagna balansmålet verkligen uppfylls, eller – eftersom det råder en bred politisk enighet om att vissa angelägna utgifter bäst lånefinansieras – att det föreslås en lägre målnivå som speglar denna omständighet. Detta skulle inte bara öka transparensen, utan bidrar också till att vidmakthålla förtroendet för det finanspolitiska ramverket och dess uppföljning. Detta skulle även stärka förutsättningarna för att ramverket fortsatt ska stödja en sund finanspolitik.

Skulle riksdagen besluta om en lägre målnivå för det finansiella sparandet än det föreslagna balansmålet, uppstår det dock en risk för att de offentliga utgifterna blir högre än vad de skulle ha blivit med den föreslagna ordningen (ett balansmål med en överenskommelse vid sidan av). Anledningen är att uppgörelsen är formulerad som ett totalt tak för specificerade lånefinansierade utgifter fram till och med 2034, och inte som ett årligt budgetutrymme. Detta gör att de budgeterade utgifterna för försvaret och stödet till Ukraina kan variera mellan åren, beroende på exempelvis tillgång på materiel och personal. En begränsad möjlighet att höja försvarsutgifterna innebär att utrymmet som finns till ett alternativt formulerat underskottsmål då skulle riskera att användas för andra tillfälliga eller permanenta utgifter. Med andra ord kan en lägre målnivå för det finansiella sparandet, även vid god budgetdisciplin, leda till lånefinansiering av andra utgifter om låneutrymmet inte fylls av nya försvarsutgifter och stöd till Ukraina.

Såväl ett underskottsmål som en ordning med balansmål kombinerat med en överenskommelse om att hantera vissa utgifter vid sidan av, minskar dock respektavståndet till EU:s finanspolitiska regel om alltför stora årliga underskott jämfört med ett balansmål utan utgiftsundantag. Detta var ett av skälen till att den parlamentariska kommittén föreslog ett balansmål där alla utgifter och inkomster ingår.

6.2 Risker med att undanta utgifter från sedvanlig budgetprövning

Riksrevisionen bedömer att risken med att etablera en ordning (praxis) där vissa utgifter inte ingår i den sedvanliga budgetprövningen tydligt överstiger risken för ökade övriga utgifter – det vill säga utöver försvarsutgifter och stöd till Ukraina – som ett sänkt mål för sparandet kan medföra. Ett tydligt mål för det finansiella sparandet, där alla utgifter ingår, skapar en klar gräns för hur stora utgifter som får finansieras

genom lån och gör det enkelt att utvärdera måluppfyllnaden. Dessutom, om riksdagen skulle besluta om en lägre målnivå och förutsättningarna förändras under den period målet gäller, eller om skuldsättningen inte längre uppfattas som hållbar, kan målnivån omprövas vid nästa översyn.

Allt sedan den statliga budgetprocessen reformerades på 1990-talet har en bärande princip för det finanspolitiska ramverket varit att budgeten ska utgå ifrån ett uppifrån-och-ned-perspektiv, där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar provas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme. Denna princip är central för ramverkets styrande och disciplinerande funktion, som också förutsätter en bred uppslutning i riksdagen. Att ta beslut om planerade avvikelser från ett av de operativa budgetpolitiska målen under hela perioden som målet ska gälla riskerar att undergräva målets och ytterst hela ramverkets legitimitet. Det vore att kasta bort något som tillämpats under lång tid, utan någon synbar nytta.

Riksrevisionen har tidigare konstaterat att undantag från sedvanlig budgetprövning, som för stödet till Ukraina i budgetpropositionen för 2025, inte är förenlig med ramverket. Dessa avsteg riskerar att undergräva principen om att budgeten ska betraktas som en helhet där alla åtgärder ingår i en samlad prövning. Sveriges goda ordning i de offentliga finanserna sedan ramverkets införande har till stor del berott på att denna princip har följts.

6.3 Regeringen planerar inte att återgå till målet för det finansiella sparandet under prognosperioden

Eftersom det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet för 2025 och 2026 ska regeringen, enligt det finanspolitiska ramverket, redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Riksrevisionen konstaterar att den plan som presenteras i budgetpropositionen för 2026 innebär att varken överskottsmålet eller det föreslagna balansmålet nås. I stället innebär planen enbart att underskottet minskar, och att sparandet når -0,6 procent av potentiell BNP under 2028. Det vill säga att det finansiella sparandet når ett underskott som motsvarar de utgifter som får lånefinansieras enligt den ovannämnda överenskommelsen.

Riksrevisionen bedömer att det inte är förenligt med det nuvarande finanspolitiska ramverket att den redovisade planen för återgång tar sikte på något annat mål än det mål som riksdagen beslutat.

6.4 Otydligt om finanspolitiken är välavvägd med hänsyn till konjunkturläget

Riksrevisionen bedömer att regeringens redogörelse inte är tillräckligt transparent för att bedöma om finanspolitiken är välavvägd med hänsyn till konjunkturläget. Regeringen anger att konjunkturläget väntas förbättras avsevärt under 2026 och att

ekonomin kommer att befinna sig i det som ramverket definierar som ett normalt konjunkturläge, vilket talar emot behovet av omfattande finanspolitiska stimulanser.

Regeringen redovisar dock inte hur konjunkturen (BNP-gapet) hade utvecklats utan de finanspolitiska åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2026, och enligt ett skriftligt svar från företrädare för Finansdepartementet har det inte heller gjorts någon sådan analys. Avsaknaden av en kontrafaktisk bedömning innebär att regeringen inte har analyserat i vilken utsträckning konjunkturförstärkningen kan tillskrivas den föreslagna finanspolitiken, och därmed vilket konjunkturläge som hade rått utan de föreslagna åtgärderna. Detta är viktigt för att kunna avgöra både om regeringens föreslagna finanspolitik är välavvägd med hänsyn till konjunkturen och huruvida planen för återgång mot målet är tillräckligt omfattande.

6.5 Transparensen kring vilka faktorer som påverkar finanspolitikens inriktning kan förbättras

Riksrevisionen bedömer att transparensen kring vilka faktorer som påverkar finanspolitikens inriktning kan förbättras. Förändringen i det strukturella sparandet i prognoserna skulle i högre utsträckning kunna dekomponeras och kvantifieras. Till exempel skulle effekten av den automatiska budgetförstärkningen på det strukturella sparandet kunna redovisas separat. Regeringen skulle även kunna öka transparensen genom att redovisa vilken betydelse det aktuella budgetbeslutet förväntas ha på den finanspolitiska inriktningen.

6.6 Bättre prognosjämförelser behövs

Riksrevisionen har återkommande efterfrågat mer utförliga förklaringar till de prognoskillnader som finns mellan regeringen och andra prognosmakare. Vi konstaterar även i denna rapport att det är angeläget att regeringen arbetar för att förstärka beskrivningen och siffrsättningen av de olika förklaringarna till varför prognoserna skiljer sig åt. Prognosmakares olika bedömningar av det finansiella sparandet, eller konjunkturens påverkan, kan leda till olika uppfattningar om huruvida det finns någon avvikelse från överskottsmålet eller inte.

6.7 Väl tilltagna utgiftstak försvagar budgetdisciplinen

Regeringen föreslår att höja utgiftstakets redan beslutade nivåer för 2026 och 2027 av finanspolitiska skäl. Justeringen motsvarar hela den utgiftsram som medges av överenskommelsen om att lånefinansiera försvarsutgifter och stöd till Ukraina. Riksrevisionen bedömer att höjningarna är väl tilltagna då förslagen innebär betydande budgeteringsmarginaler i förhållande till det finanspolitiska ramverkets riktlinjer för budgeteringsmarginalernas minsta storlek. En stram utgiftshantering kan komma att bli viktig för att lyckas med regeringens plan att stärka det strukturella sparandet, eftersom det inte finns något utrymme för ofinansierade utgiftsökningar 2026 och 2027.

Riksrevisionen konstaterar att även regeringens föreslagna nivå på utgiftstak för 2028 skapar en betydande budgeteringsmarginal, samtidigt som redovisningen kring vilka faktorer som varit styrande för förslaget är bristfällig. Riksrevisionen bedömer att det bör framgå tydligare vilka överväganden som har legat till grund. Exempelvis framgår det inte av redovisningen hur regeringen ser på det offentliga åtagandet, eller hur stora skattehöjningar som krävs för att använda utrymmet under taket år 2028. Att redovisningen brister i transparens är en återkommande kritik från Riksrevisionen.

Alltför stora budgeteringsmarginaler riskerar att försvaga budgetstyrningen genom att behovet av prioriteringar mellan olika utgifter minskar. Det finns betydande risker med att utgiftstaket förlorar sin styrande roll, särskilt mot bakgrund av att tillämpningen av reglerna kring överskottsmålet har luckrats upp i de senaste ekonomiska propositionerna. Sammantaget kan detta leda till en försvagad budgetdisciplin.

6.8 Skuldankaret och det kommunala balanskravet är transparent redovisade

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av skuldankaret är transparent. Regeringen redogör för att skuldkvoten inte avviker med mer än 5 procentenheter från skuldankaret utfallsåret 2024, och enligt prognoserna blir det så även för 2025 och 2026. Skuldkvoten ligger därmed inom det toleransintervall som gäller enligt det finanspolitiska ramverket, även om upplåningen ökar kraftigt till följd av åtgärderna i budgetpropositionen för 2026. Vidare är regeringens uppföljning av balanskravet i kommunerna och regionerna transparent redovisad i de ekonomiska propositionerna publicerade 2025.

6.9 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Ta initiativ för att pröva möjligheten att det finanspolitiska ramverket även fortsättningsvis inte ska medge avvikelser från målet för den offentliga sektorns sparande med hänsyn till särskilda utgiftsposter.
- Beräkna och redovisa effekten av den föreslagna finanspolitiken på konjunkturläget (BNP-gapet).
- Öka transparensen kring vilka faktorer som påverkar förändringen i det strukturella sparandet i prognoserna.

Ordlista

Automatisk budgetförstärkning

Den ökning av det offentliga sparandet som normalt sker i frånvaro av nya finanspolitiska beslut. Förstärkningen uppstår eftersom skatteintäkterna vanligen ökar mer än utgifterna, då utgifterna inte är lika starkt kopplade till den ekonomiska utvecklingen.

Automatiska stabilisatorer

Inbyggda mekanismer i finanspolitiken, som skatter och transfereringar, vilka automatiskt dämpar konjunktursvängningar utan nya politiska beslut. Exempelvis ökar utbetalningar från arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag vid lågkonjunktur, vilket stabiliserar hushållens inkomster och dämpar nedgången i ekonomin.

Balanskrav

Kommunsektorns balanskrav innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska den negativa avvikelsen återställas inom tre år.

BNP (Bruttonationalprodukt)

Det sammanlagda värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år. BNP används som ett mått på ett lands ekonomiska aktivitet och tillväxt.

BNP-gap

Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP uttryckt som procent av potentiell BNP. BNP-gapet används för att beskriva konjunkturläget. Ett positivt BNP-gap motsvarar högkonjunktur och därmed ett högt resursutnyttjande, medan ett negativt BNP-gap motsvarar lågkonjunktur och ett lågt resursutnyttjande.

Budgeteringsmarginal

Skillnaden mellan utgiftstaket och de beräknade takbegränsade utgifterna.

Budgetpolitiska mål

De mål för budgetpolitiken som anges i det finanspolitiska ramverket: överskottsmålet, utgiftstaket, kommunsektorns balanskrav och skuldankaret.

Budgetutrymme

Det finansiella utrymme som finns tillgängligt för nya ofinansierade reformer utan att avvika från överskottsmålet. Om utrymmet är negativt behövs budgetförstärkande åtgärder.

Extra ändringsbudget

En proposition med förslag till ändringar i statens budget utanför den ordinarie budgetprocessen på grund av något oförutsett.

Finansiellt sparande

Skillnaden mellan (periodiserade) inkomster och utgifter i hela den offentliga sektorn under ett år.

Indirekta effekter

Uppstår när en finanspolitisk åtgärd påverkar andra offentliga inkomster eller utgifter än den som åtgärden direkt avser, vilket i sin tur påverkar de offentliga finanserna.

Kommunsektorns balanskrav

Se *Balanskrav*.

Konsoliderad bruttoskuld

Summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer. Konsoliderad innebär att skulder inom sektorn inte räknas med. Brutto används för att förtydliga att ingen avräkning gjorts för innehavet av finansiella tillgångar.

Makroekonomiska förutsättningar

Faktorer som påverkar ekonomin som helhet, exempelvis inflation och arbetslöshet.

Offentlig sektor / Offentlig förvaltning

Omfattar staten, ålderspensionssystemet, kommunerna och regionerna.

Potentiell BNP

Den BNP-nivå som skulle uppnås om ekonomin befann sig i normalkonjunktur, det vill säga varken hög- eller lågkonjunktur. Potentiell BNP avser alltså inte den högsta möjliga produktionsnivån, utan den nivå som uppstår när kapital och arbetskraft används på ett sätt som är förenligt med en stabil löneökningstakt och inflationstakt.

Reformutrymme

Se *Budgetutrymme*.

Resursutnyttjande

Avser utnyttjande av de idag tillgängliga produktionsresurserna i ekonomin, främst arbete och kapital. Resursutnyttjande mäts ofta med BNP-gapet, där ett negativt gap innebär ett lågt resursutnyttjande medan ett positivt innebär ett högt (se *BNP-gap*).

Skuldankare

Av riksdagen beslutat riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den så kallade Maastrichtskulden: 35 procent av BNP.

Stabiliseringspolitik

Ekonomiskpolitiska åtgärder som syftar till att dämpa konjunktursvängningar. Under lågkonjunktur används expansiv politik och i högkonjunktur används åtstramande politik.

Strukturellt sparande

Ett beräknat mått på den offentliga sektorns finansiella sparande, justerat för aktuellt konjunkturläge (BNP-gap), förändringar i skattebasernas sammansättning och – i regeringens fall – prisvariationer. Måttet används för att bedöma om överskottsmålet uppnås. Eftersom måttet bygger på bedömningar och antaganden kan olika aktörer komma fram till olika nivåer för det strukturella sparandet.

S1-indikator

Beräkning av hur mycket den offentliga sektorns finansiella sparande behöver ändras permanent för att den konsoliderade bruttoskulden ska uppgå till en viss nivå vid ett givet slutår. Indikatorn används för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Takbegränsade utgifter

De statliga utgifter som begränsas av utgiftstaket. Se *Utgiftstak*.

Teknisk justering av utgiftstaket

Normalt sker budgetmässiga förändringar av olika slag som förändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett förändrat samlat offentligt åtagande. Omvänt kan förändringar genomföras som påverkar det offentliga åtagandet, men som av tekniska skäl inte påverkar de takbegränsade utgifterna. För att korrigera för detta görs så kallade tekniska justeringar av utgiftstakets nivåer. Tekniska justeringar av utgiftstakets nivå syftar till att bevara utgiftstakets ursprungliga begränsande effekt på de offentliga finanserna.

Ukrainaramen

En särskild budgetram som regeringen har avsatt för militärt och civilt stöd till Ukraina under perioden 2024–2027. Ukrainaramen anger det maximala belopp som kan användas för olika stödinsatser, såsom donation av försvarsmaterial, finansiella bidrag och upphandling av ny materiel för donation. Se avsnitt 1.5.

Ukrainastödet

De faktiska utbetalningar och insatser som genomförs inom ramen för Ukrainaramen. Ukrainastödet omfattar både planerade och genomförda stödåtgärder till Ukraina, och kan bestå av exempelvis donationer, bidrag eller upphandlingar. De faktiska utgifterna kan skilja sig från den årliga ramen beroende på när betalningarna genomförs. Se *Ukrainaramen* och avsnitt 1.5.

Utgiftstak

Den av riksdagen beslutade maximala nivån på de takbegränsade utgifterna. Se *Takbegränsade utgifter*. Utgiftstaket omfattar samtliga utgiftsområden på statens budget, exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m., samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Överskottsmål

Av riksdagen beslutat mål för den offentliga sektorns finansiella sparande: en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

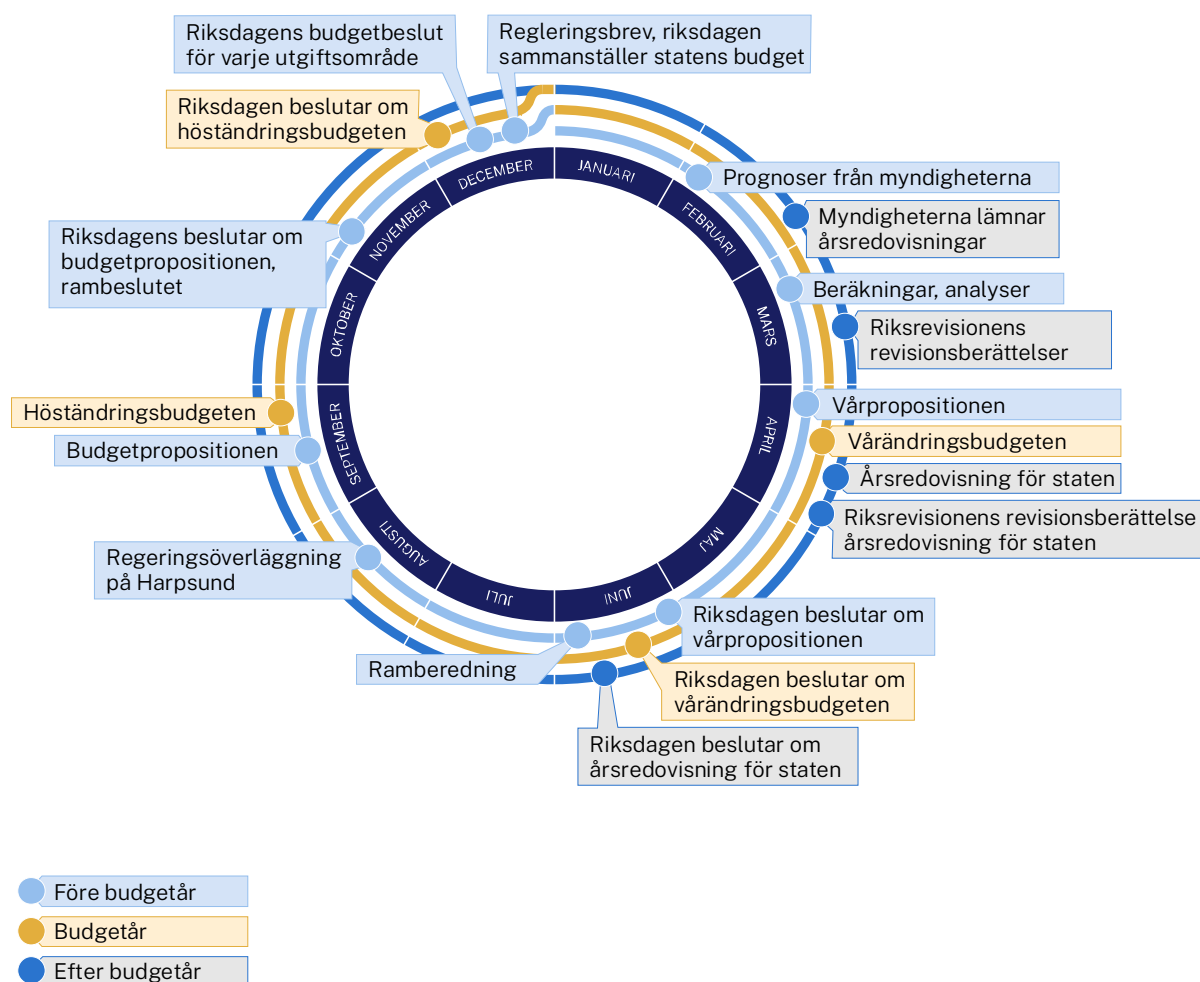
Tidsbegrepp och årshänvisningar

I denna rapport refererar vi till 2026 som budgetåret, eftersom vi utgår från budgetpropositionen för 2026.

År	Begrepp
2025	Innevarande år
2026	Budgetåret
2027	Andra tillkommande (budget-)året
2028	Tredje tillkommande (budget-)året

Källa: Budgetlagen (2011:203).

Processen för statens budget



Referenslista

Litteratur

Ekonomistyrningsverket, *Analys Automatisk budgetförstärkning – ABF Förändring av det konjunkturjusterade sparandet vid oförändrade regler*, ESV 2021:43, 2021.

Riksrevisionen, *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024*, RiR 2024:25, 2024.

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), *Allt färre barn – allt mer anpassning*, 2025.

Offentliga utredningar

Ds 2010:4, *Utvärdering av överskottsmålet*.

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

SOU 2024:76, *Från överskottsmål till balansmål*.

Riksdagstryck

Bet. 2017/18:FiU32, *Ramverket för finanspolitiken*.

Bet. 2023/24:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*.

Prop. 2010/11:1, *Budgetproposition för 2011*.

Prop. 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012*.

Prop. 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013*.

Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*.

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

Prop. 2014/15:1, *Budgetproposition för 2015*.

Prop. 2015/16:1, *Budgetproposition för 2016*.

Prop. 2016/17:1, *Budgetproposition för 2017*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018*, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

Prop. 2018/19:1, *Budgetproposition för 2019*.

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

Prop. 2020/21:1, *Budgetproposition för 2021*.

Prop. 2021/22:1, *Budgetproposition för 2022*.

Prop. 2022/23:1, *Budgetproposition för 2023*.

Prop. 2023/24:1, *Budgetproposition för 2024*, bet. 2023/24:FiU1, rskr. 2023/24:47.

Prop. 2024/25:1, *Budgetproposition för 2025*.

Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*.

Prop. 2024/25:100, *2025 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2025/26:1, *Budgetproposition för 2026*.

Prop. 2025/26:100, *2025 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2025/26:146, *Extra ändringsbudget för 2025 – Försvarsmateriel och ytterligare stöd till Ukraina*.

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

Webbsidor

Nato, "NATO concludes historic Summit in The Hague",
https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_236516.htm#:~:text=With%20The%20Hague%20Defence%20Investment,investments%20like%20infrastructure%20and%20industry, hämtad 2025-08-19.

SKR, "Det tar tid att ställa om",
<https://extra.skr.se/skr/tjanster/bloggarfranskr/ekonomibloggen/artiklar/dettartidattstallaom.90777.html>, hämtad 2025-10-13.

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Kommunallag (2017:725).

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

Regeringsform (1974:152).

Riksdagsordning (2014:801).

Övriga källor

Europeiska kommissionen, *Vårprognos maj 2025*, 2025.

Finansdepartementet, *Regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*, promemoria, 2025.

Finansdepartementet och Försvarsdepartementet, *Bilaga 1. Överenskommelse om det finanspolitiska ramverket*, promemoria, 2025.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget juni 2025*, 2025.

Ekonomistyrningsverket, *Prognos september 2025*, 2025.

Statistiska centralbyrån, *Nationalräkenskaper och befolkningsprognos*, 2025.

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2025 (RiR 2025:36)

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2025. Den övergripande slutsatsen är att den föreslagna finanspolitiken varken redovisas på ett transparent sätt eller är utformad i enlighet med det nuvarande ramverket.

Granskningen visar att regeringen föreslår att det nuvarande överskottsmålet ska ersättas med ett balansmål från och med 2027. Samtidigt aviserar regeringen, med stöd av en blocköverskridande överenskommelse, att nya utgifter rörande försvaret och stöd till Ukraina ska kunna motivera att det föreslagna målet inte uppnås. Riksrevisionen bedömer att en sådan ordning riskerar att försvaga budgetdisciplinen och skapa osäkerhet kring vilka finanspolitiska regler som gäller.

Riksrevisionen bedömer också att regeringens redogörelse inte är tillräckligt transparent för att bedöma om finanspolitiken är välavvägd med hänsyn till konjunkturläget. Det är därtill svårt att förstå regeringens syn på det offentliga åtagandet och den långsiktiga skattenivån.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att ta initiativ för att pröva möjligheten att det finanspolitiska ramverket även fortsättningsvis inte ska medge avvikelser från målet för den offentliga sektorns sparande med hänsyn till särskilda utgiftsposter.

