



RiR 2024:25

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024

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 2024:25

ISBN 978-91-7086-703-3

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-12-03
Diarienummer: 2024/0459
RiR 2024:25

Till: Riksdagen

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

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Frida Widmalm har varit föredragande. Revisionsdirektören Bengt Lewin, revisionsledaren Dan Sölverud, revisorn Hedvig Wurnell och enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Frida Widmalm

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	5
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	14
2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning	16
2.1 Överskottsmålet uppnås inte 2024 eller 2025	16
2.2 Regeringen har en kortfattad plan för återgång till överskottsmålet	19
2.3 Det finanspolitiska ramverket ger stöd för en något åtstramande finanspolitisk inriktning snarare än en något expansiv	20
2.4 Regeringens prognosjämförelser inte tillräckliga för att förstå vad skillnader består i	21
3 Skuldankaret	23
3.1 Regeringens uppföljning av skuldankaret är transparent	23
3.2 Upplåningen ökar till följd av senare beslutade och föreslagna åtgärder	23
4 Utgiftstaket	26
4.1 Inte motiverat att höja beslutade nivåer på utgiftstaket 2025 och 2026	26
4.2 Otydlig redovisning av vilka faktorer som varit styrande vid beslut om nivån på utgiftstaket 2027	28
5 Det kommunala balanskravet	30
5.1 Transparent uppföljning av balanskravsresultatet 2023	30
5.2 Den framåtblickande redogörelsen är transparent, men skulle förbättrats om kommuner och regioner särskildes	31
6 Ändringar i statens budget under 2024	33
6.1 Vårändringsbudgeten för 2024 – otydliga skäl till vissa förslag	34
6.2 Höständringsbudgeten för 2024 – otydligt om betydelsen av tidigare underskott	36
6.3 Extra ändringsbudgetar 2024 – ytterligare stöd till Ukraina	37
7 Slutsatser och rekommendationer	40
7.1 Överskottsmålet underskrids och regeringens plan för återgång till målet behöver utvecklas	41
7.2 Ramverket ger stöd åt en något åtstramande budget snarare än en något expansiv som i budgeten	41
7.3 Bättre prognosjämförelser behövs	42
7.4 Skuldankaret och det kommunala balanskravet är transparent redovisade	42
7.5 Onödig höjning av utgiftstaket 2025 och 2026	42
7.6 Oklart vad som motiverat utgiftstaket för 2027	43
7.7 Otydligt motiverade ändringar i statens budget	43
7.8 Risk för försämrad budgetdisciplin	44
7.9 Rekommendationer	45
Ordlista	46
Referenslista	49

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2024. Vår övergripande slutsats är att den föreslagna finanspolitiken är redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket, men inte fullt ut utformad i enlighet med ramverket. Överskottsmålet underskrids och ramverket ger stöd för en något mer åtstramande finanspolitik 2025. Stödet till Ukraina är en viktig förklaring till detta och det finns stöd i riksdagen för att hantera det stödet utanför den vanliga ordningen.¹

Regeringen budgeterar för att underskrida överskottsmålet

Regeringen anför att stödet till Ukraina inte motiverar någon särskild åtgärd i form av besparingar på andra områden eller skattehöjningar. Riksrevisionen bedömer att detta undantag från sedvanlig budgetprövning och prioritering inte är förenligt med det finanspolitiska ramverket. Sådana undantag riskerar med tiden att leda till ett finanspolitiskt ramverk som inte är styrande på avsett sätt. Det finanspolitiska ramverket medger inga undantag för särskilda slag av utgifter, utan kräver finansiering i den mån satsningar inte ryms inom de budgetpolitiska målen.

Riksrevisionen bedömer att den plan för återgång till överskottsmålet som regeringen presenterar är väl kortfattad. Den förutsätter och innebär att inga ytterligare ofinansierade reformer genomförs fram till och med 2027, men det nämner regeringen inte. Regeringen bör framöver vara tydligare med vad planen för återgång innebär.

Bättre prognosjämförelser behövs

Det är angeläget att regeringen arbetar för att förstärka beskrivningen och siffrsättningen av de olika förklaringarna till varför regeringens prognoser skiljer sig från andra prognosmakares, särskilt Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets. Olika bedömningar och antaganden inom prognosarbetet kan leda till att prognosmakarna gör olika bedömningar av huruvida det föreligger en avvikelse från överskottsmålet och därigenom av hur finanspolitiken bör utformas. Utan en utvecklad analys av prognosskillnaderna går det inte att förstå på vilket sätt de övriga statliga prognosinstituteten utgör "second opinions" till regeringens prognos. Det kan i förlängningen skapa tvivel kring värdet av att ha flera statliga prognosinstitut.

Onödiga höjningar och otillräckligt motiverade utgiftstak

Riksrevisionen bedömer att regeringens förslag till höjda nivåer på utgiftstaket för 2025 och 2026 inte hade behövts. Även med den tidigare beslutade nivån för 2025 är budgeteringsmarginalen stor och för 2026 finns det med hänsyn till överskottsmålet inget utrymme för ytterligare ofinansierade reformer. Att ytterligare höja redan

¹ Bet. 2024/25:FiU1, s. 49–50.

beslutade nivåer på utgiftstaket, vilket regeringen föreslår med hänvisning till Ukrainaramen, medför ytterligare risk för att budgetdisciplinen sammantaget försvagas. Regeringen bör också förbättra redovisningen av vilka faktorer som varit styrande för förslaget till utgiftstak för 2027 (det tredje tillkommande budgetåret).

Otydligt motiverade ändringar i budgeten

Regeringen har föreslagit relativt omfattande ändringar i statens budget i de ändringsbudgetar som man lämnat till riksdagen under 2024. Framför allt handlar det om höjda anslag. Transparensen i ändringsbudgetarna har varit godtagbar, men Riksrevisionen gör bedömningen att det finns förbättringspotential. Regeringen skulle kunna redogöra bättre för vad som varit oförutsett och för vilka andra skäl man haft för att föreslå ändringar i statens budget.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen.

- Förbättra jämförelsen av prognosen för det strukturella sparandet, främst gentemot Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser.
- Tydliggör planen för återgång till överskottsmålet. Om planen inte omfattar åtgärder utöver den automatiska budgetförstärkningen, behöver innebörden av denna budgetförstärkning framgå.
- Komplettera uppföljningen av kommunsektorns balanskrav med separat redovisning av kommuner respektive regioner.
- Utveckla redovisningen av vilka överväganden regeringen gjort när det gäller förslag till nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året.
- Förtydliga, i ändringsbudgetar, skälen till att förslag lämnas på ändringsbudget, och redovisa förslagets finansiering tydligare.

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.

En central del i det finanspolitiska ramverket är att den statliga budgetprocessen ska vara stram. Beslut om kommande års budget ska tas samlat vid ett tillfälle där ett förutbestämt budgetutrymme fördelas på olika användningsområden. På så sätt vägs olika ändamål mot varandra. Därför finns till exempel vissa regler när det gäller att ändra i budgeten under innevarande år.

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

Det finanspolitiska ramverket fyller en viktig funktion för att upprätthålla sunda offentliga finanser och därför är det motiverat att granska 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 av ramverket.

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 om regeringen har utformat och redovisat finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2024 i enlighet med det finanspolitiska ramverket. För att besvara frågan har vi granskat dels regeringens hantering av de budgetpolitiska målen (se punktlista ovan), dels delar av redovisningen i ändringsbudgetarna.

Granskningen av de budgetpolitiska målen omfattar 2024 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2025.² Granskningen fokuserar på de delar av propositionerna där regeringen följer upp de budgetpolitiska målen och beskriver finanspolitikens föreslagna inriktning.

I årets granskning har vi också översiktligt granskat transparensen i regeringens redovisning av förslag till ändringar i statens budget i vår- och höständringsbudgetarna samt fyra extra ändringsbudgetar.³

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, riksdagsordningen, budgetlagen (2011:203) och kommunallagen (2017:725).

Ramverksskrivelsen har brett parlamentariskt stöd. Riksdagen har konstaterat att skrivelsen utgör bedömningsnorm för löpande uppföljningar av finanspolitiken och för den externa uppföljningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.⁴ Nedan sammanfattas de konkreta bedömningsgrunder som vi använt i granskningen.

1.3.1 Transparent redovisning

För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken, och för att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp, är det enligt ramverksskrivelsen viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent.⁵ 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.

Vår bedömning

Vi bedömer att regeringens redovisning är transparent om den är tydlig, heltäckande, rättvisande och konsekvent. Samtidigt får inte strävan efter transparens 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.⁶ Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel innebär att det finns

² Prop. 2023/24:100; prop. 2024/25:1.

³ Prop. 2023/24:99; prop. 2024/25:2; prop. 2023/24:76; prop. 2023/24:134; prop. 2023/24:155 och prop. 2024/25:6.

⁴ Skr. 2017/18:207, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334.

⁵ Skr. 2017/18:207, s. 24.

⁶ Bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

utrymme för regeringen att stabilisera konjunkturer med hjälp av finanspolitiska åtgärder (stabiliseringspolitik). Nivån på överskottsmålet gäller tills vidare, men ses över vart åttonde år.⁷ En parlamentarisk kommitté har nyligen lämnat förslag om att överskottsmålet ska ersättas av ett balansmål som är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2027, se faktaruta i slutet av kapitlet.⁸

Mål för den offentliga sektorns strukturella sparande

För att kunna bedöma kommande budgetutrymme – eller behov av budgetförstärkning – beräknas den offentliga sektorns strukturella sparande och jämförs med överskottsmålets nivå. Det strukturella sparandet ska beräknas enligt en vedertagen metod och är ett mått på hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid fullt resursutnyttjande, det vill säga, när BNP ligger på en nivå där den offentliga sektorns inkomster och utgifter inte påverkas av konjunkturläget. Måttet innebär en möjlighet att för varje enskilt år stämma av finanspolitiken mot överskottsmålet, trots att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Enligt ramverksskrivelsen är det strukturella sparandet, trots osäkerheten i bedömningen, den bästa indikatorn för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet.⁹

Om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån för det innevarande eller det närmast följande året, föreligger en avvikelse från överskottsmålet.¹⁰ Ramverket definierar dock inte hur stor avvikelsen ska vara för att betraktas som tydlig. Riksrevisionen utgår från att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet 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.¹¹ Toleransintervallet för det strukturella sparandet är med andra ord $1/3 \pm 1/2$ procent av potentiell BNP.

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.¹² 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

⁷ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

⁸ SOU 2024:66.

⁹ Skr. 2017/18: 207, s. 13–14.

¹⁰ Skr. 2017/18: 207, s. 14.

¹¹ Se SOU 2016:67, s. 255. Se även Ds 2010:4, s. 216–217 och Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, 2019.

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

offentliga sparandet bedöms avvika från överskottsmålet, hur reformerna bedöms påverka efterfrågan och hur tidsprofilen för effekterna ser ut.¹³ Detta sammanfattas i tabell 1 nedan. Måtten för finanspolitikens effekt på efterfrågan, beskrivs i mer detalj i avsnitt 2.3.

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 BNP-gapet uppgår till mellan -1,5 och 1,5 procent av potentiell BNP.

Källa: Skr. 2017/18:207, s. 16.

Prognosjämförelser ska göras

Beräkningen av det strukturella sparandet är beroende av en prognos för det finansiella sparandet och av en bedömning av konjunkturläget. Komplexiteten i beräkningsmetoden och det strukturella sparandets betydelse för utvärderingen av finanspolitiken, medför att prognosjämförelser med andra prognosmakares bedömningar är av stor vikt. Regeringens expertmyndigheter Ekonomistyrningsverket (ESV) och Konjunkturinstitutet (KI) gör oberoende bedömningar av den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen.¹⁴

Vår bedömning

Vår bedömning av regeringens hantering av överskottsmålet och finanspolitikens inriktning utgår från ramverket och vår precisering av vad som är att betrakta som en tydlig avvikelse från överskottsmålet, enligt ovan.

Vår bedömning av regeringens redovisning av prognoskillnader, utgår från att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas beräkningar av det strukturella sparandet tydligt framgår i de ekonomiska propositionerna.

Vår bedömning utgår även från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se avsnitt 1.3.1).

¹³ Skr. 2017/18:207, s. 15.

¹⁴ Skr. 2017/18:207, s. 23.

1.3.3 Skuldankaret

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

Regeringen ska årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling i den ekonomiska vårpropositionen. Om den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP avviker från skuldankaret med mer än 5 procentenheter, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den.¹⁷

Vår bedömning

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.¹⁸ De utgifter som begränsas av utgiftstakets nivå är statsbudgetens utgifter exklusive ränteutgifter och utgifterna för ålderspensionssystemet. Om det finns risk för att fastställda taknivåer överskrids, ska regeringen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till, eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.¹⁹

Nivån på utgiftstaket ska främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för nivån på det totala skatteuttaget och bidrar därmed till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Nivån på utgiftstaket ska därmed 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.²⁰

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

¹⁶ Skr. 2017/18:207, s. 16–17.

¹⁷ Skr. 2017/18:207, s. 17.

¹⁸ 2 kap. 2 § budgetlagen.

¹⁹ 2 kap. 4 § budgetlagen.

²⁰ Skr. 2017/18:207, s. 18–19.

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.²¹

Utgiftstaket är också en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten. Taket, tillsammans med prognoserna för utgiftsutvecklingen vid oförändrad politik och behovet av säkerhetsmarginaler, sätter en gräns för storleken på reformerna på budgetens utgiftssida eller anger storleken på besparingsbehovet om taket riskerar att överskridas.²²

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.²³ 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.²⁴

Vår bedömning

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.²⁵ 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

Eftersom det kommunala balanskravet är en uttalad del av det finanspolitiska ramverket, är det enligt vår bedömning ett rimligt krav att regeringens redovisning av det kommunala balanskravet i de ekonomiska propositionerna är transparent (se avsnitt 1.3.1).

²¹ Skr. 2017/18:207, s. 19.

²² Prop. 2013/14:173, s. 21.

²³ Skr. 2017/18:207, s. 18.

²⁴ Skr. 2017/18:207, s. 18.

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

1.3.6 Ändringar i statens budget

En stram budgetprocess är en central del i det finanspolitiska ramverket. Det innebär att riksdagen beslutar om statens alla utgifter och inkomster för budgetåret vid ett och samma tillfälle, det så kallade rambeslutet. Rambeslutet reflekterar också regeringens prioriteringar mellan olika användningsområden för offentliga medel. För att upprätthålla principen om en samlad och fullständig budgetprövning behöver processen för att ändra i utgifter och inkomster under innevarande år vara stram. Samtidigt bör den inte skapa oönskade bindningar, begränsa politiken eller skapa incitament för att kringgå systemet.²⁶ Regeringen får därför föreslå ändringar i den löpande budgeten vid två tillfällen, dels i samband med vårpropositionen, i vårändringsbudgeten, dels i samband med budgetpropositionen, i höständringsbudgeten.²⁷

Ändringar vid andra tillfällen är endast tillåtna om regeringen anser att det finns särskilda skäl.²⁸ Sådana kan exempelvis vara ”förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser, som enligt regeringens bedömning ställer krav på snabba åtgärder”.²⁹ I sin extra ändringsbudget ska regeringen ange skälen för detta samt redogöra för varför förslaget inte väckts i budgetpropositionen eller tidigare ändringsbudget och varför det inte kan vänta till nästa ekonomiska proposition.³⁰

Det finns ingen reglering av vilka förslag regeringen får lämna i (ordinarie och extra) ändringsbudgetar. Förarbetena till riksdagsordningen framhåller dock att syftet med propositioner om ändringar i budgeten är att komplettera den av riksdagen beslutade budgeten med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse.³¹ Detta är också något som framgår i delavsnittet ”Skälen för regeringens förslag” i avsnittet ”Ändringsbudget” i Finansdepartementets instruktion för budgetarbetet:

Utgångspunkten för utformningen av skälen för regeringens förslag är att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget och dess konsekvenser. Det innebär att texten ska vara skriven så att någon som inte är insatt i den specifika frågan kan förstå vad det är som har hänt och varför det behöver behandlas i en ändringsbudget. Texten ska på ett tydligt och kortfattat sätt redogöra för förslaget och skälen för detta. Det innebär att såväl orsaken till att anvisade medel inte är tillräckliga som skälen för att det inte går att avvakta ordinarie budgetprocess, dvs. varför ytterligare medel behövs nu, ska anges.³²

²⁶ Prop. 2013/14:173, avsnitt 7.1.

²⁷ 9 kap. 4 § regeringsformen och 9 kap. 6 § jämte tilläggsbestämmelse 9.6.1 riksdagsordningen.

²⁸ 9 kap. 6 § andra stycket riksdagsordningen.

²⁹ Prop. 2013/14:173, s. 32. Riksdagen ställde sig bakom bedömningen, se bet. 2013/14:KU46, s. 36–38; Yttr. 2013/14:FiU9y.

³⁰ Prop. 2013/14:173, s. 32–33.

³¹ Prop. 2013/14:173, s. 33 f.

³² Cirkulär Fi 2024:1, *Budgetarbetet 2024*. 2024-01-18. Riksrevisionen tog del av underlaget på plats i Finansdepartementets lokaler.

Utgiftstaket och överskottsmålet leder till ett antal finansieringsprinciper som gäller för både ordinarie och extra ändringsbudgetar. Huvudprincipen är att utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar inom samma utgiftsområde.³³

Vår bedömning

Vår bedömning av regeringens förslag till ändringar i statens budget, framför allt anslagsökningar, i 2024 års ändringsbudgetar utgår från om förslagens syfte och finansiering är transparent redovisade. I ändringsbudgetar bör regeringen för varje ändringsförslag redovisa på vilket sätt det föranleds av sådant som inte var möjligt att förutse vid rambeslutet, eller om man har andra motiv för budgetändringen.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Frida Widmalm (projektledare), Håkan Jönsson, Bengt Lewin, Dan Sölverud och Hedvig Wurnell.

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

Vi har gått igenom redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna 2024 i syfte att undersöka om krav och praxis, så som de beskrivs i skrivelsen om det finanspoliska ramverket, uppfylls. Förutom att granska de ekonomiska propositionerna och underlag till dessa har vi ställt skriftliga frågor till tjänstepersoner vid Finansdepartementet.

³³ Skr. 2017/18:207, s. 10. Inkomstminskningar ska finansieras med utgiftsminskningar eller höjning av skatt eller avgift.

Översyn av målnivån för den offentliga sektorns finansiella sparande

Hösten 2024 föreslog en parlamentariskt tillsatt kommitté att det nuvarande överskottsmålet ska ersättas med ett balansmål. Förslaget innebär att målnivån för den offentliga sektorns sparande ändras så att inkomster och utgifter ska vara lika stora i genomsnitt över en konjunkturcykel. Enligt kommitténs bedömning är den nya målnivån förenlig med det nuvarande riktmärket för skuldankaret, som därmed lämnas oförändrat.

Den nya målnivån föreslås gälla tills vidare från och med den 1 januari 2027 och ska även fortsättningsvis ses över varannan mandatperiod, det vill säga vart åttonde år. Utöver förslaget om ändrad målnivå föreslog kommittén att budgetlagens målformulering ändras så att benämningen ”offentlig sektor” ersätts med ”offentlig förvaltning”. Förslaget är en anpassning av terminologin till nationalräkenskaperna enligt ENS2010. Samtidigt föreslås att termen ”överskottsmål” stryks i budgetlagen.

Kommittén lämnade också förslag som rör genomförandet av rådets direktiv 2024/1265/EU av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Därför föreslås att regeringen i budgetpropositionerna ska jämföra sina makroekonomiska prognoser och budgetprognoser med Europeiska kommissionens senaste prognoser och förklara väsentliga skillnader. Av samma skäl får Finanspolitiska rådet fler uppgifter och en något förändrad roll, och budgetlagen ändras så att det tydligare framgår det inte är regeringen som ska utvärdera sina egna prognoser.

Utöver författningsförslagen bedömde kommittén att regeringens skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket (ramverksskrivelsen) bör förtydligas på flera sätt. En sådan förändring är till exempel att uppföljningen av saldomålet förtydligas genom att regeringen i ramverksskrivelsen bör uttala att en tydlig avvikelse från målet föreligger när det strukturella sparandet bedöms avvika från målet med en halv procent av BNP. Kommittén bedömde vidare att regeringen i ramverksskrivelsen bör definiera budgetutrymmet som det strukturella sparandets positiva avvikelse från saldomålet. Om avvikelsen är negativ föreligger ett besparingsbehov. Slutligen bör regeringen i ramverksskrivelsen även ange att konsekvenserna för statens finanser av den gemensamma upplåningen på EU-nivå genom Next Generation EU (NGEU) ska redovisas i de ekonomiska propositionerna.

2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning

Överskottsmålet, en tredjedels procent av BNP, nås varken 2024 eller 2025. Regeringens redogörelse eller plan för hur den offentliga sektorns finansiella sparande ska nå tillbaka till överskottsmålet är alltför kortfattad i budgetpropositionen för 2025. Till exempel förutsätter planen, utan att regeringen nämner det, att inga ytterligare ofinansierade reformer genomförs fram till och med 2027. Först med de förutsättningarna för finanspolitiken och givet att konjunkturen återhämtar sig enligt regeringens prognos, når det strukturella sparandet upp till och förbi överskottsmålets nivå 2027.

Regeringen anför att stödet till Ukraina inte motiverar någon särskild åtgärd i form av besparingar på andra områden eller skattehöjningar. Skälet är, enligt regeringen, att det rör sig om en tillfällig åtgärd. Riksrevisionen bedömer att detta undantag från sedvanlig budgetprövning och prioritering inte är förenligt med det finanspolitiska ramverket. I ett läge när de offentliga finanserna underskrider överskottsmålet blir innebörden av att säga att Ukrainastödet inte ska finansieras med utgiftsminskningar eller skattehöjningar att regeringen nedjusterar överskottsmålet under perioden 2024–2026.

Regeringen bedömer att finanspolitiken för 2025 är något expansiv. Riksrevisionen konstaterar att det finanspolitiska ramverket i stället hade gett stöd för en något åtstramande budget.

Det är vidare svårt för en utomstående läsare av regeringens ekonomiska propositioner att förstå de bakomliggande orsakerna till skillnader mellan regeringens och andra bedömares prognoser för det strukturella sparandet. Detta är något Riksrevisionen kritiserat i tidigare granskningar.

2.1 Överskottsmålet uppnås inte 2024 eller 2025

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet inte når överskottsmålet. Samtidigt föreslås att stödet till Ukraina undantas från den sedvanliga budgetprövningen.

2.1.1 Det strukturella sparandet 2024 och 2025 underskrider målet

Det strukturella sparandet är den indikator som används för att utvärdera uppfyllelsen av överskottsmålet. Regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2025 att det strukturella sparandet tydligt³⁴ underskrider överskottsmålet 2024 och 2025, se tabell 2. Regeringen är transparent med detta i sin redovisning och motiverar

³⁴ Det vill säga, det strukturella sparandet avviker med 0,5 procent av potentiell BNP från överskottsmålet. Se avsnitt 1.3.2.

underskridandet med det svaga konjunkturläget. Ännu en förklaring till avvikelserna från överskottsmålet är, enligt regeringen, de tillfälliga stöden till Ukraina som har en ram om 25 miljarder kronor årligen 2024–2026 men som påverkar budgeten och de offentliga finanserna i en mer ojämn takt, se faktaruta nedan.

Tabell 2 Finansiellt sparande, strukturellt sparande och BNP-gap, 2023–2027, procent av BNP

	2023	2024	2025	2026	2027
Finansiellt sparande	-0,6	-1,7	-1,3	-0,6	0,4
Strukturellt sparande*	0,2	-0,2	-0,4	-0,1	0,6
BNP-gap	-1,9	-2,7	-1,7	-0,5	0,0

Anm.: * Procent av potentiell BNP.

Källa: Budgetpropositionen för 2025.

Det kan finnas flera skäl till en avvikelse från överskottsmålet, och enligt det finanspolitiska ramverket ska det inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att regeringen bryter mot ramverket. Framför allt kan stabiliseringspolitiska skäl motivera att regeringen bedriver en finanspolitik som medför att det strukturella sparandet avviker från överskottsmålets nivå. Konjunkturläget är särskilt svagt 2024 vilket kan motivera en avvikelse från överskottsmålet, enligt ramverket.

Konjunkturläget 2025 väntas också bli svagt men ändå mindre svagt än 2024. Enligt ramverkets princip för konjunkturhänsyn borde finanspolitiken inriktas så att avvikelserna från överskottsmålet minskar 2025 då det strukturella sparandet ligger under överskottsmålets nivå, se tabell 1 i avsnitt 1.3.2. Trots det visar regeringens beräkningar att det strukturella sparandet kommer att vara lägre 2025 jämfört med 2024.

2.1.2 Ukrainastödet har inte genomgått sedvanlig budgetprövning

Den 22 maj kommunikerade regeringen att man avser avsätta 75 miljarder kronor i en ram för militärt stöd till Ukraina 2024–2026, se nedanstående faktaruta.³⁵

Ukrainaramen

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Sverige gett betydande militärt och civilt stöd till Ukraina. För att förstärka och öka långsiktigheten av det svenska stödet till Ukraina föreslår regeringen en ram för det militära stödet till landet för 2024–2026, den så kallade Ukrainaramen. Ukrainaramen uppgår till 75 miljarder kronor fördelat på 25 miljarder kronor per år.³⁶ Ramen omfattar medel som är avsatta för att markera Sveriges långsiktiga åtagande för att stödja Ukraina. Framtida specifika åtgärder, som bland annat beror av vilka behov Ukraina uttrycker, kommer att belasta ramen i takt med att de preciserats och beslutats. Det finns en stark uppslutning för att stödja Ukraina i riksdagen.³⁷

Ramen är nyttjad för 2024 men medel avsatta för 2025 och 2026 återstår

I och med den fjärde extra ändringsbudgeten för 2024 med ytterligare stöd till Ukraina som lämnades till riksdagen, har hela ramen för 2024 tagits i anspråk³⁸. Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2025 ytterligare förslag om stöd som delvis tar Ukrainaramen för 2025 i anspråk.³⁹

Regeringen anser att stödet till Ukraina motiverar en avvikelse från överskottsmålet

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet kommer att avvika från överskottsmålet 2024 och 2025, till följd av stödet till Ukraina. Regeringen bedömer även att det, eftersom stödet är tillfälligt, ur ett ekonomiskt effektivitetsperspektiv är bättre att avvika från överskottsmålet än att genomföra tillfälliga skattehöjningar eller neddragningar i offentlig sektor. Regeringen anser även att avvikelsen är motiverad för att stödet inte ska gå ut över den upprustning av det svenska försvaret som nu sker eller tränga undan andra viktiga investeringar.⁴⁰

Regeringen anser det nödvändigt att höja utgiftstaket för 2025 och 2026

Regeringen anser därmed att Ukrainaramen även motiverar att tillfälligt höja utgiftstakets nivåer för 2025 och 2026 med 25 miljarder kronor per år, det vill säga lika mycket som Ukrainaramen.⁴¹

³⁵ Regeringen, ”75 miljarder kronor i militärt stöd till Ukraina”, hämtad 2024-11-11.

³⁶ Prop. 2024/25:1, s. 126.

³⁷ Bet. 2024/25FiU1, s. 49.

³⁸ Prop. 2024/25:6.

³⁹ Prop. 2024/25:1, s. 126.

⁴⁰ Prop. 2024/25:1, s. 37.

⁴¹ Prop. 2024/25:1, s. 38.

Regeringen menar att stödet till Ukraina inte föranleder någon särskild åtgärd i form av besparingar på andra områden eller skattehöjningar, med hänvisning till att stödet är en tillfällig åtgärd:

Eftersom stödet som bistår Ukraina är temporärt bedömer regeringen att det ur ett ekonomiskt effektivitetsperspektiv är bättre att avvika från överskottsmålet än att genomföra temporära neddragningar i offentlig sektor eller temporära skattehöjningar. Då det är en fråga om Sveriges framtida säkerhet är det även motiverat utifrån ett perspektiv om rättvisa mellan generationer. En avvikelse bedöms också vara väl avvägd ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv då svensk ekonomi bedöms befinna sig i tydlig lågkonjunktur båda dessa år.⁴²

Konsekvensen av att regeringen inte prövar om stödet till Ukraina (ramen) behöver finansieras av utgiftsminskningar eller skattehöjningar är att regeringen indirekt nedjusterar överskottsmålet perioden 2024–2026, enligt Riksrevisionen.

2.2 Regeringen har en kortfattad plan för återgång till överskottsmålet

Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska regeringen enligt budgetlagen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Som nämndes i avsnitt 2.1 finns en sådan avvikelse för 2024 och 2025. Regeringen lämnar i budgetpropositionen för 2025 en kortfattad redogörelse för hur en sådan återgång ska ske.

Enligt regeringen inleds en återgång mot överskottsmålet 2026. Regeringen understryker att stödet till Ukraina medför att det finansiella sparandet kommer att vara lägre än vad det annars skulle ha varit. Överskottsmålet beräknas sedan att nå 2027. Regeringen bedömer vidare att inga särskilda åtgärder behöver vidtas för att det strukturella sparandet ska återgå till målnivån 2027.⁴³

Riksrevisionen konstaterar att planen är mycket kortfattad. Till exempel förutsätter planen, utan att regeringen nämner det, att inga ytterligare ofinansierade reformer genomförs fram till och med 2027. Den automatiska budgetförstärkningen – som följer av att intäkterna ökar i takt med BNP medan utgifterna ökar långsammare utan aktiva beslut – medför då successivt ett starkare strukturellt sparande. Först med de förutsättningarna för finanspolitiken och givet att konjunkturen återhämtar sig enligt regeringens prognos, når det strukturella sparandet upp till och förbi överskottsmålets nivå 2027.

⁴² Prop. 2024/25:1, s. 64.

⁴³ Prop. 2024/25:1, s. 64.

2.3 Det finanspolitiska ramverket ger stöd för en något åtstramande finanspolitisk inriktning snarare än en något expansiv

Regeringen bedömer finanspolitikens effekt på efterfrågan genom att analysera dels dess ställning, dels 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.

Utifrån finanspolitikens ställning bedömer regeringen att finanspolitiken är expansiv 2025. Finanspolitikens inriktning ger inte en lika tydlig indikation, men en viss försvagning av det strukturella sparandet mellan 2024 och 2025 ger, enligt regeringen, stöd åt bedömningen att finanspolitiken sammantaget är något expansiv 2025.^{44, 45}

Regeringen lämnar ingen tydlig förklaring till varför man väljer en expansiv inriktning på finanspolitiken 2025. Skrivningar i finansplanen tyder dock på att det kan handla om att regeringen vill återuppta den finanspolitiska reformagendan när man nu inte längre känner sig bakbunden av att penningpolitiken ska besvara sådan politik med högre ränteläge. Därtill bidrar Ukrainastödets olika storlek 2024 respektive 2025 till att finanspolitiken tolkas som expansiv.⁴⁶

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.

Regeringen bedömer att BNP-gapet 2025 uppgår till -1,7 procent, vilket är mindre negativt än 2024 då BNP-gapet enligt regeringen bedöms vara -2,7 procent, se tabell 2. Det rådande läget – med underskridande av överskottsmålet i kombination med lågt resursutnyttjande – ska enligt det finanspolitiska ramverket hanteras genom saldiförstärkande åtgärder (nedre högra rutan i tabell 1) i syfte att nå överskottsmålet med tiden när resursutnyttjandet ökar.

⁴⁴ Prop. 2024/25:1, s. 64.

⁴⁵ Det finns också i budgetpropositionen för 2025 en mer teknisk härledning av förändringen i det strukturella sparandet (s. 139–140). En delförklaring till att det strukturella sparandet försvagas 2025, skulle, i teorin, kunna finnas i beräkningsmetodik och -teknik. Det är dock inget som regeringen lyfter fram som förklaring till varför finanspolitiken bedöms vara expansiv 2025, vare sig för måttet finanspolitikens ställning eller för måttet finanspolitikens inriktning.

⁴⁶ Prop. 2024/25:1, s. 126.

Riksrevisionen kan konstatera att den samlade finanspolitiken, i stället för att omfatta saldiförstärkande åtgärder, medför att det strukturella sparandet minskar: från -0,2 procent 2024 till -0,4 procent 2025. Finanspolitiken går således i expansiv riktning när den enligt ramverket borde vara något åtstramande. Samtidigt, som nämnts tidigare, påverkar stödet till Ukraina och fördelningen av det stödet mellan åren utvecklingen av det strukturella sparandet och bidrar till att den finanspolitiska inriktningen 2025 tolkas som expansiv. I en tabell i finansplanen (tabell 1.3) framgår det till exempel att det strukturella sparandet, om det inte vore för Ukrainastödet, i stället skulle ha ökat något mellan 2024 och 2025, indikerande en något åtstramande finanspolitik. Det hade legat mer i linje med det finanspolitiska ramverkets anvisningar. Det finns starkt parlamentariskt stöd för att hantera stödet till Ukraina utanför den vanliga budgetprövningen.⁴⁷

Det förtjänar också att nämnas att BNP-gapet för 2025 skulle kunna vara ett annat än -1,7 procent utan de budgetsatsningar som regeringen presenterar i budgetpropositionen för 2025. Men hur mycket finanspolitiken för 2025 påverkar BNP-gapet framgår inte av budgetpropositionen för 2025. Regeringen har heller inte gjort någon samlad bedömning av detta.⁴⁸

2.4 Regeringens prognosjämförelser inte tillräckliga för att förstå vad skillnader består i

Regeringen justerar det finansiella sparandet för delvis andra faktorer än expertmyndigheterna Konjunkturinstitutet och ESV. Liksom Konjunkturinstitutet och ESV justerar regeringen det finansiella sparandet för konjunkturläge, andra sammansättningseffekter i skattebaserna och engångseffekter. Till skillnad från expertmyndigheterna justerar dock regeringen det finansiella sparandet också för prisvariationer i BNP.⁴⁹

Olika justeringsförfaranden kan leda till skilda bedömningar av det strukturella sparandet och därmed skilda bedömningar av om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Det i sin tur leder till olika bedömningar av hur finanspolitiken bör utformas i förhållande till målet. Därför är det av stor vikt att regeringen redovisar en utvecklad analys av skillnaderna mellan sina och andra centrala bedömares prognoser. En transparent redovisning bidrar också till en minskad risk för att regeringens bedömning systematiskt avviker från expertmyndigheternas.

I budgetpropositionen för 2025 jämför regeringen sin beräkning av det strukturella sparandet med Konjunkturinstitutets, ESV:s och Europeiska kommissionens prognoser, se tabell 3.

⁴⁷ Bet. 2024/25FiU1, s. 49–50.

⁴⁸ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2024-10-15.

⁴⁹ Se till exempel Finansdepartementet, *Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor april 2024*, 2024.

Tabell 3 Strukturellt sparande enligt olika bedömare, procent av potentiell BNP

Bedömare	2024	2025
Regeringen (2024-09-19)	-0,2	-0,4
Konjunkturinstitutet (2024-08-07)	0,1	-0,3
Ekonomistyrningsverket (2024-06-18)	-0,1	0,4
Europeiska kommissionen (2024-04-30)	0,0	0,2

Källa: Budgetpropositionen för 2025.

Regeringen framhåller att skillnader mellan regeringens och andra bedömares prognoser för det strukturella sparandet kan, utöver skillnader i prognoserna för det finansiella sparandet, bero på skillnader i bedömningen av ekonomins potentiella BNP-nivå och i beräkningsmetoder. Regeringen framför också att en skillnad som särskilt kan få effekt på prognoserna för enskilda år är att regeringen, till skillnad från övriga bedömare, i sin bedömning av potentiell BNP i löpande priser justerar för eventuella prisvariationer i ekonomin. Till följd av den förväntat lägre inflationen har priskomponentens betydelse i prognosjämförelsen dock minskat. Vid en jämförelse mellan Konjunkturinstitutets och regeringens beräkningar av det strukturella sparandet 2024 förklaras dock skillnaden, enligt regeringen, delvis av hur priskomponenten behandlas. För 2025 är prognoserna relativt lika trots att Konjunkturinstitutet prognostiserade en mindre omfattande aktiv finanspolitik än regeringen. Enligt regeringen är det i stället en annorlunda bedömning av potentiella variabler som förklarar skillnaden. Skillnaden mellan ESV:s och regeringens prognoser för det strukturella sparandet 2024 och 2025 är mindre än vid en jämförelse av det finansiella sparandet. Enligt regeringen kan det förklaras av ESV:s antagande om ett mindre BNP-gap.⁵⁰

Trots de förklaringar till prognosskillnader som regeringen lämnat i budgetpropositionen för 2025, konstaterar Riksrevisionen att det är svårt att ta ställning till de olika prognoserna och ytterst värdet av dem, eftersom de olika förklaringarna inte är siffrsatta eller analyserade på ett mer systematiskt sätt.

⁵⁰ Prop. 2024/25:1, s. 152.

3 Skuldankaret

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av skuldankaret är transparent. Regeringen redogör för att skuldkvoten inte avviker med mer än 5 procentenheter från skuldankaret utfallsåret 2023 och enligt prognoserna för 2024 och 2025. Skuldkvoten ligger därmed inom det toleransintervall som gäller enligt det finanspolitiska ramverket.

3.1 Regeringens uppföljning av skuldankaret är transparent

Regeringens årliga uppföljning av skuldankaret redovisas i de ekonomiska vårpropositionerna. I 2024 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.⁵¹

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 avvikelsen uppkommit och hur regeringen avser att hantera den. Utfallet för 2023 blev 31,5 procent av BNP.⁵² Regeringens prognos för 2024 och 2025 utifrån dittills beslutad och aviserad finanspolitik var 31,8 respektive 31,5 procent av BNP. Därmed behövde regeringen inte lämna en skrivelse till riksdagen om hur avvikelser från skuldankaret ska hanteras.

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av skuldankaret är tillräckligt transparent. Regeringen redogör för att minskningen av bruttoskulden till stor del beror på Riksbankens beslut att amortera på sina valutalån. Det leder till att Riksgäldens årliga lånebehov minskade med drygt 1 procent av BNP 2021–2023.⁵³ Enligt regeringens bedömning i propositionen väntades bruttoskulden fortsätta växa i linje med BNP-tillväxten både 2024 och 2025. Därefter bedömdes skuldkvoten minska fram till och med 2027, givet den dittills beslutade finanspolitiken.

3.2 Upplåningen ökar till följd av senare beslutade och föreslagna åtgärder

Sedan den ekonomiska vårpropositionen har riksdagen beslutat dels om ett kapitaltillskott till Riksbanken, dels om ytterligare stöd till Ukraina på två extra ändringsbudgetar.⁵⁴ Till följd av dessa åtgärder har statens lånebehov och den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ökat under 2024. De saldiförsvagande

⁵¹ Prop. 2023/24:100, avsnitt 5.2.

⁵² Enligt reviderat NR-utfall 2024-09-30. Det redovisade utfallet i 2024 års ekonomiska vårproposition var 31,2 procent.

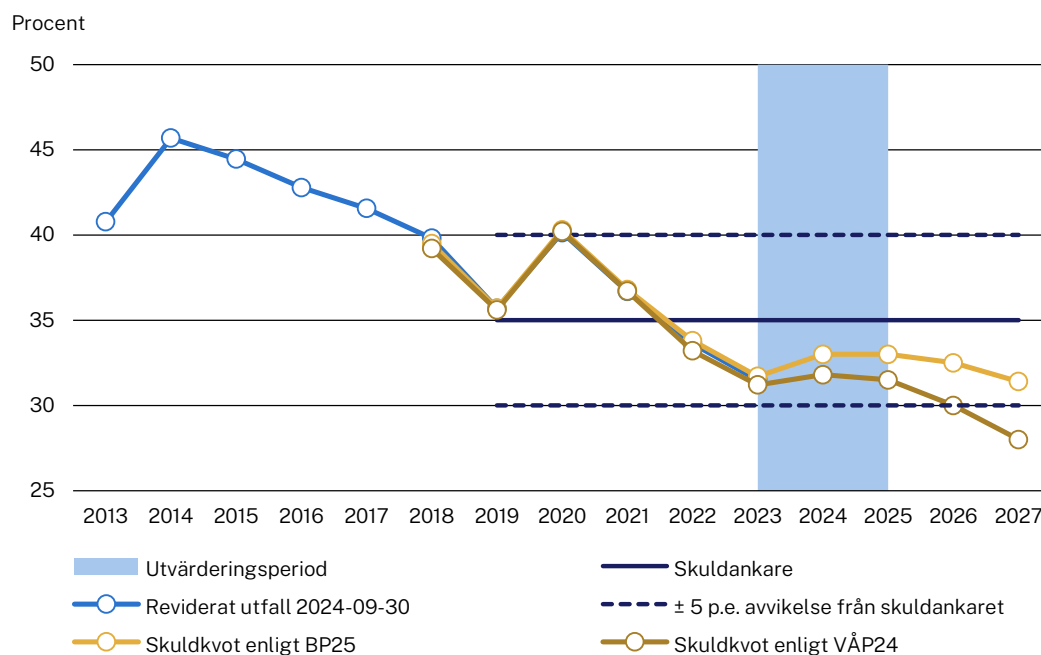
⁵³ Prop. 2023/24:100, avsnitt 9.6.

⁵⁴ Bet. 2023/24:FiU28, rskr. 2023/24:277 och 278, prop. 2023/24:155, bet. 2023/24:FiU36, rskr. 2023/24:265 och 266; prop. 2024/25:6, bet. 2024/25:FiU14, rskr. 2024/25:1 och 2.

åtgärderna i budgetpropositionen för 2025 innebär att upplåningen bedöms öka ytterligare i förhållande till prognosen i den ekonomiska vårpropositionen.⁵⁵

Enligt prognosen i budgetpropositionen för 2025 kommer skuldkvoten att hålla sig ovanför det lägre gränsvärdet även 2026 och 2027, det vill säga åren efter den aktuella utvärderingsperioden, se diagram 1.

Diagram 1 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2013–2027, procent av BNP



Anm.: Skuldankaret och toleransintervallet för avvikelser infördes 2019. Det blå fältet i diagrammet markerar den aktuella utvärderingsperioden, det vill säga det senaste utfallsåret (2023), innevarande budgetår (2024) och det kommande budgetåret (2025).

Källa: 2024 års ekonomiska vårproposition, budgetpropositionen för 2025 och Statistiska centralbyrån.

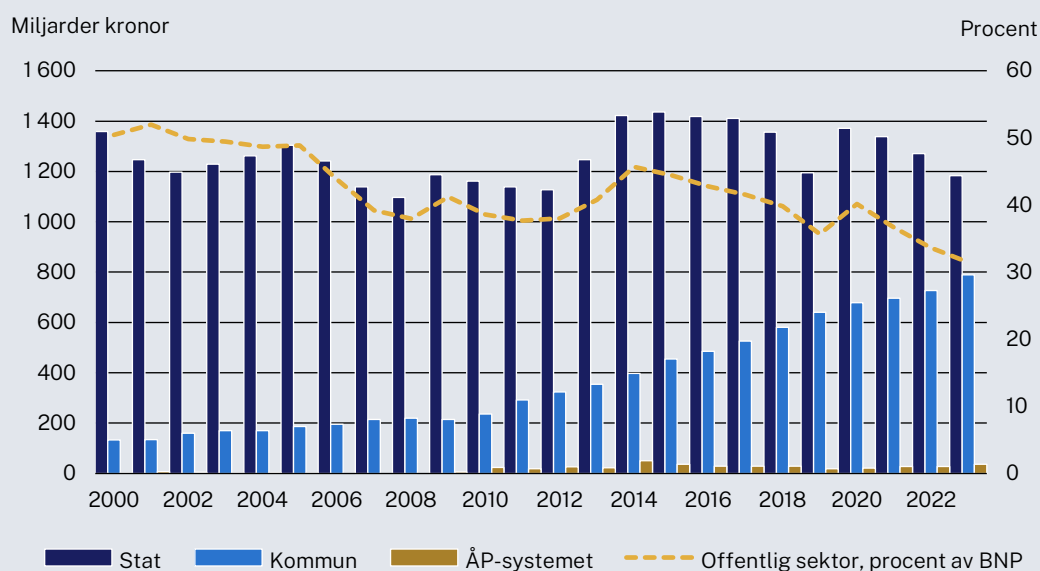
Fördjupning: kommunsektorns andel av skuldkvoten har ökat över tid

Sett över en längre tidsperiod har den offentliga sektorns skuldkvot minskat kraftigt. Sedan millennieskiftet har den minskat från 50 till cirka 31 procent av BNP. En stor del av förklaringen är att det finanspolitiska ramverket har haft en disciplinerande effekt på de offentliga utgifterna. Skulden har därför vuxit betydligt långsammare än BNP under perioden. När överskottsmålet infördes 1997 låg målnivån på 2 procent av BNP. Under 2007 sänktes målet till 1 procent av BNP och sedan 2019 ligger målnivån på en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Andra förändringar under perioden är införandet av balanskravet för kommuner och regioner 2000 samt skuldankarens införande 2019.

⁵⁵ Prop. 2024/25:1, avsnitt 8.8.

Kommunsektorns skulder har däremot ökat snabbare än BNP-tillväxten, se diagram 2. Förklaringen till kommunsektorns skulduppbyggnad är stora investeringsbehov i kommunerna. Behoven har drivits av en hög befolkningstillväxt under 2010-talet och har delvis finansierats med lån. En stor del av investeringarna har skett i de kommunala bolagen där investeringarna lånefinansieras i högre utsträckning. Ungefär hälften av kommunsektorns del av den offentliga sektorns bruttoskuld, och hälften av ökningen i densamma sedan 2010 kan förklaras av vidareutlåningen från kommuner, regioner och stadshusbolag till kommunsektorns företag⁵⁶ Eftersom dessa företag, om de är affärsdrivande, räknas till privat sektor i nationalräkenskaperna, påverkas inte kommunernas och regionernas finansiella nettoställning av vidareutlåningen. Den ökade kommunala upplåningen bidrar alltså till en högre bruttoskuld i kommunsektorn och den offentliga sektorn, men samtidigt bidrar vidareutlåningen till större finansiella fordringar och därmed större finansiella tillgångar.

Diagram 2 Bruttoskuld i den offentliga sektorn (konsoliderat) och dess delsektorer, 2000–2023



Anm.: Delsektorernas skuldutveckling visas i löpande priser (vänster axel). Den streckade linjen visar den offentliga sektorns konsoliderade skuld i procent av BNP (höger axel). Att skulden är konsoliderad betyder att inbördes skulder mellan delsektorerna har kvittats i beräkningen av skuldmåttet.

Källa: Statistiska centralbyrån.

⁵⁶ Kommuninvest, *Hur höga är egentligen kommunsektorns skulder*, 2023.

4 Utgiftstaket

Regeringen föreslår en finanspolitiskt motiverad höjning av redan beslutade nivåer på utgiftstaket för 2025 och 2026. Eftersom Ukrainaramen motiverar en avvikelse från överskottsmålet anser regeringen att också nivån på utgiftstaket bör justeras. Riksrevisionen bedömer att regeringens förslag till höjd nivå på utgiftstaket 2025 inte är motiverat eftersom den tidigare fastställda nivån på taket redan var högt satt. Även höjningen för 2026 är tveksam. För att nå överskottsmålet 2026 behöver de ökade utgifter som takhöjningen möjliggör finansieras, något som regeringen inte redovisar. Att ytterligare höja utgiftstakets nivåer, som regeringen föreslår med hänvisning till Ukrainaramen, medför ytterligare risk för att budgetdisciplinen sammantaget försvagas. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det inte finns några formella hinder för regeringens förslag att höja redan beslutade nivåer på utgiftstaket.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringens redovisning av vilka faktorer som varit styrande för den föreslagna nivån på utgiftstaket 2027 är bristfällig. Det är svårt att utläsa hur regeringen ser på det offentliga åtagandet och en lämplig nivå på skatteuttaget i ett medelfristigt perspektiv.

4.1 Inte motiverat att höja beslutade nivåer på utgiftstaket 2025 och 2026

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

I budgetpropositionen för 2025 föreslår regeringen, utöver justeringar av tekniska skäl, att utgiftstakets tidigare fastställda nivåer justeras av finanspolitiskt motiverade skäl 2025 och 2026 med 25 miljarder kronor respektive år. Nivåjusteringarna hänger samman med den treåriga Ukrainaramen som regeringen kommunicerade första gången den 22 maj 2024.⁵⁷ Regeringen anser, som vi berörde i kapitel 2, att Ukrainaramen motiverar en avvikelse från överskottsmålet. För att säkerställa att Ukrainaramen inte går ut över andra eventuella utgiftsreformer bedömer regeringen att det är motiverat att höja utgiftstakets nivåer för 2025 och 2026. Regeringen betecknar dessa justeringar av utgiftstakets nivåer som finanspolitiskt motiverade.⁵⁸

Regeringen har tidigare deklarerat att ändringen av redan fastställda nivåer på utgiftstaket är en åtgärd som endast bör vidtas i speciella fall när särskilda omständigheter kräver det. Ändrade förutsättningar bör enligt regeringen i stället

⁵⁷ Regeringen, "75 miljarder kronor i militärt stöd till Ukraina", hämtad 2024-11-11.

⁵⁸ Prop. 2024/25:1, s. 67.

hanteras genom att utgiftstaken för tillkommande år sätts på en nivå som bättre speglar det nya behovet av marginaler.⁵⁹

Även om det är ovanligt att redan beslutade nivåer justeras av finanspolitiskt motiverade skäl annat än i anslutning till regeringsskifte, finns det inga formella hinder för regeringens förslag att justera nivåerna på utgiftstaket 2025 och 2026. Det är dock svårt, med hänsyn till regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2025, att se behovet av att justera redan beslutade nivåer på utgiftstaket. En möjlig tolkning är att det handlar om att underlätta kommunikationen om och tydligt understryka att det ytterligare stödet till Ukraina inte ska riskera att medföra nedprioriteringar av andra eventuella utgifter. Samtidigt leder en höjning av de redan beslutade nivåerna på utgiftstaket till att budgeteringsmarginalerna blir onödigt stora.⁶⁰ Detta innebär i sin tur att regeringen inte längre tvingas pröva olika utgifter mot varandra på det sätt som utgiftstaket är tänkt att bidra till.

För budgetåret 2025 har regeringen, i och med budgetpropositionen, lagt fram sina förslag på utgiftsreformer. Även utan takhöjningen innebär dessa en budgeteringsmarginal som ligger långt över riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek som anges i det finanspolitiska ramverket, se tabell 4.

Tabell 4 Utgiftstak och takbegränsade utgifter 2023–2027, miljarder kronor och procent

	2023	2024	2025	2026	2027
Ursprungligt beslutade utgiftstak	1 539	1 595	1 825	1 866	1 935*
Teknisk justering	2	4	6	3	3
Reell justering**	124	148	25	25	0
Nu beslutade eller föreslagna utgiftstak	1 665	1 747	1 856	1 894	1 938
<i>i procent av BNP</i>	26,8	27,2	27,8	26,9	26,4
Takbegränsade utgifter	1 575	1 703	1 785	1 828	1 838
Budgeteringsmarginal	90	44	71	66	100
<i>i procent av takbegränsade utgifter</i>	5,7	2,6	4,0	3,6	5,4
<i>som ovan, men utan den finanspolitiskt motiverade höjningen av taket</i>	5,7	2,6	2,6	2,2	5,4
<i>Riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek enligt ramverket</i>	–	1,0	1,5	2,0	3,0

Anm.: * Bedömning av utgiftstakets nivå i 2024 års ekonomiska vårproposition.

** Den reella justeringen 2023 och 2024 avser den höjning regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2023, efter senaste valet, för att anpassa utgiftstaket till sin reformagenda. Justeringen 2025 och 2026 avser Ukraina-ramen.

Källa: Budgetpropositionen för 2025 samt Riksrevisionens beräkningar.

⁵⁹ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022, 2023*; Skr. 2022/23:128, s. 7.

⁶⁰ År 2026 är förvisso budgeteringsmarginalen inte så mycket högre än riktlinjen, men med hänsyn till att utrymmet för ofinansierade reformer är obefintligt 2026 och regeringen inte heller aviserar några skattehöjningar för 2026, är det svårt att se hur en höjning av taknivån ska bidra till en återgång till överskottsmålet.

För 2026 ligger budgeteringsmarginalen förvisso bara något högre än ramverkets riktlinje för minsta storlek. Samtidigt indikerar en avstämning mot överskottsmålet 2026 (även med hänsyn till regeringens hantering av Ukrainaramen) enligt vår bedömning att det inte finns något utrymme för ofinansierade reformer 2026.⁶¹ Det utrymme för ökade utgifter under taket som regeringen skapar genom den föreslagna höjningen, kan med andra ord bara tas i anspråk om skatterna höjs. Precis som vi redogjorde för i avsnitt 2.3, förutsätter regeringens plan för återgång till överskottsmålet att det inte beslutas om några ytterligare ofinansierade reformer under 2025 och 2026. Det framgår inte av regeringens redovisning hur den ser på finansieringen av eventuella utgiftsreformer framöver.

4.2 Otydlig redovisning av vilka faktorer som varit styrande vid beslut om nivån på utgiftstaket 2027

Enligt ramverksskrivelsen ska faktorer såsom utgiftstakets relation till överskottsmålet, utgiftstaket i förhållande till BNP och utgiftstaket i fasta priser⁶² vara styrande när regeringen tar fram sitt förslag på utgiftstakets nivå för det tredje tillkommande budgetåret, dvs. 2027. Varken i budgetpropositionen för 2025 eller i 2024 års ekonomiska vårproposition framgår i vilken utsträckning de faktorer som omnämns i ramverksskrivelsen har varit styrande för regeringens förslag till utgiftstak. Exempelvis framgår det inte hur regeringen tagit hänsyn till överskottsmålet när den föreslog nivån på utgiftstaket 2027. Regeringen redovisar inte heller vilken nivå på det samlade skatteuttaget som regeringen betraktar som godtagbar, eller hur det offentliga åtagandet ska utvecklas över tid.

4.2.1 Oklart om regeringens syn på det offentliga åtagandet har haft någon betydelse för utgiftstakets nivå för 2027

Riksrevisionen har tidigare återkommande kritiserat regeringen för att vara otydlig med sin syn på vad som är en rimlig nivå för skatteuttaget på längre sikt.⁶³ Även om redovisningen har förbättrats något i budgetpropositionen för 2025, bedömer Riksrevisionen 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

⁶¹ Utan en höjning av taket kommer det i budgetpropositionen för 2026, enligt våra beräkningar, finnas ett utrymme för att öka de takbegränsade utgifterna med 14 miljarder kronor i förhållande till den nu aktuella utgiftsprognosen för 2026, vilket, ofinansierat, motsvarar en försvagning av det strukturella sparandet med 0,2 procent.

⁶² Skr. 2017/18:207, s. 19.

⁶³ Även riksdagen har riktat motsvarande kritik mot regeringen, se exempelvis bet. 2023/24:FiU1, eller bet. 2023/24:FiU20.

vara. Nivån ska därmed överensstämma med regeringens syn på hur stort ett rimligt skatteuttag ska vara.⁶⁴

Regeringen konstaterar att det kan krävas inkomstförstärkningar för att nå överskottsmålet 2027 om hela utrymmet som utgiftstaket medger tas i anspråk.⁶⁵ Däremot får läsaren ingen vägledning om hur stora skattehöjningar som i så fall kan komma att krävas. Det framgår tydligt av det finanspolitiska ramverket att nivån bör sättas utifrån en långsiktig plan för den ekonomiska politiken. Regeringen redovisar emellertid inte vilka faktorer som varit styrande för förslaget till nivå för utgiftstaket 2027.

Regeringen för inga resonemang om sin syn på det offentliga åtagandet. Variabler såsom utgiftstaket i procent av BNP och i procent av potentiell BNP, liksom utgiftstaket i fasta priser, finns redovisade i tabellform i såväl 2024 års ekonomiska vårproposition som budgetpropositionen för 2025. 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. Det är, med andra ord, inte möjligt att förstå vilken funktion eller betydelse denna avstämningsvariabel har haft vid regeringens beslut om nivån på taket för det tredje tillkommande budgetåret.

⁶⁴ Skr. 2017/18:207, avsnitt 7.

⁶⁵ Prop. 2024/25:1, s. 68.

5 Det kommunala balanskravet

Regeringens bakåtblickande uppföljning av balanskravet är transparent redovisad i de ekonomiska propositionerna under 2024. En fördjupad, framåtblickande redogörelse för de ekonomiska skillnaderna mellan kommuner och regioner hade dock varit önskvärd för att åstadkomma ökad transparens kring den ekonomiska utvecklingen i regioner och kommuner.

5.1 Transparent uppföljning av balanskravsresultatet 2023

Det kommunala balanskravet innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästkommande kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska det återställas inom tre år.⁶⁶

Regeringen följer upp balanskravets efterlevnad genom en analys av det senaste utfallet för balanskravsresultatet i kommuner och regioner. Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning i de ekonomiska propositionerna 2024 uppfyller kraven på en transparent redovisning.

År 2023 var balanskravsresultatet 4 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet. Balanskravsresultatet för kommunerna uppgick till knappt 19 miljarder kronor medan regionernas resultat var negativt och uppgick till nära -15 miljarder kronor.

Så beräknas balanskravsresultatet

Balanskravsresultatet är det resultatmått som är kopplat till kommunallagens balanskrav. Redovisningen av balanskravsresultatet ska åstadkomma en likformighet som möjliggör jämförelser mellan olika kommuner och regioner. Det beräknas utifrån årets resultat enligt årsredovisningens resultaträkning, som rensas för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten. Därefter läggs eventuella förändringar i resultatutjämningsreserven (en post i balansräkningen) till. Se nedanstående uppställning.⁶⁷

Årets resultat enligt resultaträkningen
± Justering för realisationsvinster och orealiserade vinster/förluster i värdepapper ⁶⁸
± Avsättning till eller användning från resultatutjämningsreserven

= Balanskravsresultat

⁶⁶ Skr. 2017/18:207.

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

⁶⁸ Huvudprincipen är att realisationsvinster från försäljningar av anläggningstillgångar inte ska räknas in i balanskravsresultatet. Det gäller även orealiserade vinster och förluster i värdepapper. Undantag finns, till exempel inkomster från försäljningar som är en del av en omstrukturering.

Av kommunerna och regionerna redovisade 81 procent respektive 25 procent ett positivt balanskravsresultat. Enligt regeringen berodde det svaga resultatet främst på ökade verksamhets- och pensionskostnader till följd av den höga inflationen.⁶⁹

5.2 Den framåtblickande redogörelsen är transparent, men skulle förbättrats om kommuner och regioner särskildes

Regeringen räknar med att kommunsektorns finanser stärks 2025, jämfört med i år, och balanskravsresultatet bedöms uppgå till omkring 21 miljarder kronor. I slutet av prognosperioden, år 2027, bedömer regeringen att resultatet når en nivå som är förenlig med god ekonomisk hushållning⁷⁰. Förbättringen beror på lägre inflation och stigande ekonomisk aktivitet. Skatteunderlaget, och därmed de kommunala skatteinkomsterna, väntas växa något snabbare under 2025–2027 jämfört med 2024.⁷¹

Bedömningen av den kommunala ekonomin har betydelse för regeringens prognoser på två sätt: dels för BNP, som hålls uppe av den kommunala konsumtionen, dels för den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande, som tyngs av det förväntat svaga finansiella sparandet i kommunsektorn.

Regeringen räknar med att balanskravsresultatet blir negativt för kommunsektorn som helhet 2024. Detta är en följd av kostnadstrycket som orsakats av den tidigare höga inflationen. Särskilt pensionskostnaderna, som påverkas av prisbasbeloppet, förväntas fortsätta att stiga snabbt under 2024. De höga pensionskostnaderna drabbar regionerna mer än kommunerna, främst eftersom fler högavlönade arbetar inom regionerna.⁷²

Vi bedömer att regeringens redovisning av den framåtblickande utsikten för det kommunala balanskravet är tydlig i de ekonomiska propositionerna 2024. Däremot hade det varit önskvärt med mer information om skillnaderna mellan kommuner och regioner.

Normalt anser vi att det räcker med att regeringen redovisar balanskravet på aggregerad nivå eftersom kommuner och regioner oftast uppfyller kravet. I år bedömer vi dock att regeringen bör genomföra mer ingående, framåtblickande analyser av de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna och regionerna samt redogöra för dessa i de ekonomiska propositionerna. Bedömningen beror på att balanskravsresultatet i kommunsektorn bedöms bli negativt för 2024 och på skillnaderna i förutsättningar mellan kommuner och regioner.

⁶⁹ Prop. 2024/25:1, s. 70; Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 25, s. 7.

⁷⁰ Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommuner och regioner ska även ha god ekonomisk hushållning i all sin verksamhet, enligt kommunallagen. Definitionen av vad som är god ekonomisk hushållning i den enskilda kommunen eller regionen behöver utgå från den egna situationen och de egna förutsättningarna för ekonomi och verksamhet. I förarbetena ges vissa vägledande exempel på vad detta innebär (prop. 1990/91:117 s. 110 och 210 och prop. 2016/17:171 s. 422).

⁷¹ Prop. 2024/25:1, s. 71.

⁷² Prop. 2024/25:1, s. 71.

I de ekonomiska propositionerna 2024 lyfter regeringen fram skillnaderna i kommuners och regioners ekonomiska förutsättningar för 2023 och 2024. Regeringen bedömer att balanskravet kommer att vara positivt för kommunsektorn som helhet under 2025, men huruvida det skiljer sig åt mellan kommuner och regioner framgår inte uttryckligen av propositionerna.

6 Ändringar i statens budget under 2024

Regeringen har föreslagit relativt omfattande ändringar i statens budget i de ändringsbudgetar man har lämnat till riksdagen under 2024. Framför allt handlar det om höjda anslag. Transparensen i ändringsbudgetarna har varit godtagbar, men Riksrevisionen bedömer att det finns förbättringspotential, inte minst då transparensen tidigare har varit högre enligt vår granskning. Vi bedömer framför allt att regeringen bättre skulle kunna redogöra för om det har skett något oförutsett eller om det finns andra skäl till de föreslagna anslagsökningarna. Få utgiftsökningar finansierades med utgiftsminskningar 2024, vilket också varit fallet under jämförelseperioden.

Under 2024 lämnade regeringen vår- och höständringsbudgetar samt fyra extra ändringsbudgetar med (netto)anslagssökningar på sammanlagt 44 miljarder kronor.⁷³ Jämfört med perioden 2015–2019⁷⁴, är det tämligen omfattande ändringar i statens budget, se tabell 5 för en jämförelse av de ordinarie ändringsbudgetarna och tabell 6 för de extra ändringsbudgetarna.

Tabell 5 Anslagsändringar och inkomständringar, vår- och höständringsbudgetar, 2024 och 2015–2019, miljarder kronor

Proposition(er)	Anslags- ökningar	Anslags- minskningar	Anslags- ökning, netto	Varav andel ändrade volym- och makro- förutsättningar	Inkomst- ökning
Vårändringsbudget för 2024	18,4	1,1	17,3	3 %	0,0
Genomsnitt, vårändringsbudgetar för 2015–2019	15,7	2,8	12,9	56 %	1,1
Höständringsbudget för 2024	20,9	0,3	20,6	93 %	0,0
Genomsnitt, höständringsbudgetar för 2015–2019	7,7	1,5	6,3	40 %	0,0

Källa: Regeringens vår- och höständringsbudgetar respektive år.

⁷³ Därutöver beviljade riksdagen Riksbanken ett kapitaltillskott, via en anslagsökning, på 25 miljarder kronor.

⁷⁴ Perioden utgör de fem första åren med ny riksdagsordning och reformerad budgetprocess. Dessutom kan man argumentera för att pandemin utgjorde startskottet för en extensiv användning av extra ändringsbudgetar, vilket förstärker periodens relevans som jämförelse.

Tabell 6 Extra ändringsbudgetar, 2024 och 2015–2019, antal och miljarder kronor

Period	Antal extra ändringsbudgetar	Utgiftsökning, miljarder kronor
2024	4	5,7
2015	1	11
2016	1	-0,2*
2017	1	0,4
2018	2	0,6
2019	2	0,2
Genomsnitt, 2015–2019	1,4	1,8

Anm.: * Propositionen lämnar förslag om minskad rätt till bistånd för vuxna utlännningar som fått avvisningsbeslut. Förslaget lämnades för att frigöra platser på asylboenden.

Källa: Extra ändringsbudgetar respektive år samt Riksrevisionens beräkningar.

6.1 Vårändringsbudgeten för 2024 – otydliga skäl till vissa förslag

I vårändringsbudgeten har regeringen föreslagit en del åtgärder vars omständigheter inte kan ha varit helt oförutsedda, enligt Riksrevisionens bedömning. Regeringen är inte tydlig med skälen för förslagen i vårändringsbudgeten, vare sig i den mer övergripande beskrivningen i propositionens inledning eller i redovisningen av de enskilda förslagen.

6.1.1 Propositionens inledning

Vårändringsbudgeten för 2024 innehåller förslag till ändringar som innebär att anvisade medel ökar med 17,3 miljarder kronor fördelat på anslagsökningar på 18,4 miljarder kronor och anslagsminskningar med 1,1 miljarder kronor under året.⁷⁵ Regeringen skriver inledningsvis att 0,5 miljarder kronor av nettoökningen beror på ”förändringar av regelstyrda anslag och direkta effekter av makroekonomiska förändringar”. Resterande 16,8 miljarder kronor beror, enligt regeringen, på ”oförutsedda utgiftsökningar och omständigheter som ställer krav på ändringar av budgeten”.⁷⁶ Enligt vår mening är det uttrycket vagare än motsvarande formuleringar under jämförelseperioden 2015–2019 där regeringen mer utförligt redogjorde för vilka faktorer som föranlett de viktigaste utgiftsökningarna.

6.1.2 Enskilda förslag

Vanliga motiv som regeringen anger till enskilda anslagsökningar är ökade utgifter till följd av hög inflation, försvagad kronkurs och det säkerhetspolitiska läget. Andra motiv är enskilda händelser såsom raset på E6, takraset på Naturhistoriska museet och utbrott av olika djursjukdomar. Vi bedömer att regeringen motiverar de flesta

⁷⁵ Prop. 2023/24:99, s. 13. Ändringsförslagen påverkar även statens utgifter till och med 2028 med sammanlagt 2,0 miljarder kronor.

⁷⁶ Prop. 2023/24:99, s. 13.

enskilda förslag till anslagsökningar på ett tillräckligt transparent sätt. Samtidigt finns det utrymme för förbättringar.

Många förslag till anslagsökningar motiveras mycket kortfattat. I de flesta fall ger texten ändå en godtagbar bild av behoven och regeringens skäl. I vissa fall blir det dock svårt för läsaren att förstå om ändringen beror på förhållanden som var okända vid budgetbeslutet eller om ändringen motiveras av en mer allmän förstärkning. Regeringen föreslår till exempel att anslaget *Bidrag för läkemedelsförmåner* ökas med 1,7 miljarder kronor. Detta motiveras i texten med en enda mening om ”högre kostnader än tidigare beräknat”.⁷⁷ Inte minst med tanke på beloppets storlek skulle det vara önskvärt med en mer utförlig beskrivning av orsaken till att det blivit dyrare. Som jämförelse motiverade regeringen i vårändringsbudgetarna för 2015–2019 ökningarna på samma anslag⁷⁸ betydligt mer utförligt: nya läkemedel för nya patientgrupper, eftersläpande ersättningsperioder, ny ersättningsmodell och tidigare underskattningar. I de fallen framgick det tydligare att utvecklingen var oförutsedd och varför.

Flera av de enskilda förslagen i vårändringsbudgeten har karaktären av allmän förstärkning snarare än att gälla oförutsedda behov som skulle ha uppstått under året. Ett exempel är vårändringsbudgetens i särklass största utgiftsökning på 6 miljarder kronor till anslaget *Bidrag till ökad folkhälsa och sjukvård*. Enligt regeringen beror anslagsökningen på att ”den ökade inflationen har föranlett ett kostnadstryck för regionerna, med varsel om uppsägning av personal som följd”.⁷⁹ På liknande sätt anger regeringen relativt generellt formulerade skäl till ett antal större utgiftsökningar för rättsväsendet (”den alltmer komplexa brottsligheten i samhället”, och Kriminalvården behöver ”ges förutsättningar att fortsätta stärka sin kapacitet att ta emot häktade och dömda”).⁸⁰ För utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur föreslår regeringen en ökning med 100 miljoner kronor för anslaget 1:16 *Klimatinvesteringar* utifrån att det är ”angeläget att kunna genomföra ytterligare klimatinvesteringar på lokal och regional nivå”.⁸¹ För utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, föreslår regeringen 100 miljoner kronor i ökat förvaltningsanslag till Försäkringskassan för att arbeta med förebyggande kontroller i handläggningen, omprövningar och efterkontroller, öka förmågan att återkräva och driva in skulder med mera.⁸²

⁷⁷ Prop. 2023/24:99, s. 43.

⁷⁸ Läkemedelsförmånen har föreslagits få ökat anslag i varje vårändringsbudget under dessa år.

⁷⁹ Prop. 2023/24:99, s. 43.

⁸⁰ Prop. 2023/24:99, s. 32.

⁸¹ Prop. 2023/24:99, s. 62.

⁸² Prop. 2023/24:99, s. 48.

6.1.3 Förslagets finansiering

Merparten av anslagsökningarna i vårändringsbudgeten är ofinansierade, vilket också var mönstret under vår jämförelseperiod, se tabell 5 och faktaruta nedan. I de fall regeringen finansierar utgiftsökningar med utgiftsminskningar redovisas det på ett godtagbart transparent sätt.

Anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* på utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, minskas med 745 miljoner kronor för att delvis finansiera tre utgiftsökningar. Regeringen skriver att minskningen inte får någon effekt för den verksamhet där neddragningen sker, men anger inte skälen till att en så stor neddragning inte får någon effekt.⁸³

Det förekommer att regeringen föreslår att utgiftsökningar finansieras med utgiftsminskningar inom andra utgiftsområden. Ett exempel är att 0,5 miljarder kronor till anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*, inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, finansieras med neddragningar på två anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Ett annat exempel är att en ökning av anslaget 1:1 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, delfinansieras med en minskning av anslaget 2:4 *Insatser mot hiv/aids* inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.⁸⁴ Regeringen redovisar inte skälen till att utgiftsökningarna finansieras med neddragningar på andra utgiftsområden. Eftersom huvudprincipen är att anslagsökningar ska finansieras med minskningar inom samma utgiftsområde, bedömer vi att avvikelser från den principen skulle behöva motiveras, inte minst för de anslagsminskningar som enligt regeringen väntas få konsekvenser för verksamheten. Det gäller till exempel anslagsminskningarna för *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* (med 200 miljoner kronor)⁸⁵ och *Insatser mot hiv/aids* (4 miljoner kronor)⁸⁶.

6.2 Höständringsbudgeten för 2024 – otydligt om betydelsen av tidigare underskott

Även höständringsbudgeten för 2024 är omfattande. Anvisade medel ökar med 20,6 miljarder kronor, fördelat på anslagsökningar med 20,9 miljarder kronor och anslagsminskningar med 0,3 miljarder kronor. Liksom för vårändringsbudgeten är regeringens redovisning tillräckligt god. De flesta förslag till utgiftsökningar är tillräckligt transparent redovisade, men även här finns visst förbättringsbehov.

⁸³ Prop. 2023/24:99, s. 35–36.

⁸⁴ Prop. 2023/24:99, s. 46 och 63.

⁸⁵ Prop. 2023/24:99, s. 51–52.

⁸⁶ Prop. 2023/24:99, s. 46.

6.2.1 Propositionens inledning

I propositionens inledning skriver regeringen att utgiftsökningar på sammanlagt 19,1 miljarder kronor beror på ändrade volym- eller makroförutsättningar. De största posterna är ökade kostnader för sjukpenning (4,4 miljarder kronor), garantipension (3,8 miljarder kronor), sjuk- och aktivitetsersättning (3,5 miljarder kronor) och statsskuldsräntor (2,9 miljarder kronor). 1,6 miljarder kronor utgör medel till nya åtgärder.

6.2.2 Enskilda förslag

De flesta av regeringens förslag till anslagsändringar är enligt vår bedömning tillräckligt väl redovisade. Fem föreslagna anslagsökningar på välfärdsområdet, om sammanlagt nära 14 miljarder kronor, förklaras av fler ersättningsberättigade, högre ersättningsbelopp med mera. Anslagsökningarna omfattar också tillförda medel ”för att täcka ett underskott som har uppstått till följd av att anslagskrediten utnyttjades föregående år”.⁸⁷ Regeringen redovisar dock inte storleken på dessa underskott. Vi menar att det är en brist, inte minst med tanke på att det handlar om stora anslagsökningar där regeringen även anför andra skäl för att öka utgifterna. Med andra ord går det inte att uttyda hur stor del av den totala utgiftsökningen som ska gå till att täcka föregående års underskott. Under jämförelseperioden 2015–2019 motiverade regeringen inte någon anslagsökning utifrån att anslagskrediten hade utnyttjats under föregående år.

6.2.3 Finansiering

Liksom i vårändringsbudgeten 2024 är det relativt få anslagsökningar som finansieras med anslagsminskningar. De flesta finansieringar är tydligt redovisade, men liksom i vårändringsbudgeten finns några utgiftsökningar som finansieras med minskningar inom andra utgiftsområden, och som hade kunnat motiveras tydligare.

6.3 Extra ändringsbudgetar 2024 – ytterligare stöd till Ukraina

Regeringen får lämna förslag på ändringar i statens budget vid andra tillfällen än de två ordinarie, om det finns särskilda skäl för det. Regeringen ska då redogöra för varför förslaget inte kan vänta till nästa ordinarie ändringsbudget. Regeringen har lämnat fyra extra ändringsbudgetar för 2024. Tre av dessa hade utgifts- och budgetpåverkan och alla avsåg stöd till Ukraina. Totalt omfattar de anslagsökningar med 5,7 miljarder kronor under 2024 och beräknade utgifter om 20 miljarder kronor för 2025–2034. Inga utgiftsminskningar föreslås. Regeringen motiverar utgifterna, liksom ändringarnas brådska, med utrikes- och säkerhetspolitiska skäl. Transparensen är god utöver att inget nämns om finansiering.

⁸⁷ Dessa är anslagen *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* (s. 16), *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* (s. 17), *Garantipension till ålderspension* (s. 17), *Bidrag till lönegarantiersättning* (s. 19), och *Omvårdnadsbidrag och vårdbidrag* (s. 18). Även öknings av anslagen för *Från EU-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverket* (s. 24) och *Räntor på statsskulden* (s. 30) sägs täcka tidigare underskott.

Vi konstaterar att användningen av extra ändringsbudgetar var betydligt högre under 2024 än under jämförelseperioden 2015–2019: 4 jämfört med 1–2 per år.⁸⁸ Den sammanlagda föreslagna utgiftsökningen var också betydligt högre: 5,7 miljarder kronor jämfört med knappt 1,5 miljarder kronor under 2015–2019.

Jämförelseperioden: ekonomiska propositioner 2015–2019

Vi har översiktligt studerat regeringens propositioner med förslag till ändringar i statens budget⁸⁹ för fem år före pandemin: 2015–2019. Det omfattar fem vår- respektive höständringsbudgetar och sju extra ändringsbudgetar.

Tre händelser påverkar perioden särskilt:

1. I december 2014 beslutade riksdagen om en annan budget än regeringens budgetproposition. Det fick till följd att vårändringsbudgeten året därpå omfattade förslag till åtgärder för att återställa den avsedda politiken.
2. Flyktingvågen under hösten 2015 medförde mycket stora (regelstyrda) utgifter som påverkade vårändringsbudgeten året därefter och ledde till tre extra ändringsbudgetar under perioden.
3. Regeringsbildningen efter riksdagsvalet 2018 drog ut på tiden. Januariavtalet beskrev vad regeringen skulle genomföra med stöd av två andra partier. Detta medförde att vårpropositionen för 2019 blev ovanligt omfattande.

Sammantaget bedömer vi att regeringen under perioden i hög grad förhöll sig till förarbetenas angivna syfte, det vill säga att de föreslagna budgetändringarna beror på förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse och att regeringen redovisat detta på ett tydligt sätt. Andelen ändringar som beror på förändrade volym- och makroförutsättningar är i genomsnitt cirka hälften av nettoanslagsökningarna och hälften beror på "diskretionära beslut". Regeringens redovisning är transparent både i ändringsbudgetarnas inledningsavsnitt, där propositionen som helhet presenteras, och för de enskilda utgiftsändringarna.

Graden av finansiering av utgiftsökningar var genomgående låg, men regeringen anger på ett transparent sätt när sådan finns. Bedömningar av anslagsneddragningarnas effekter för den drabbade verksamheten saknas emellertid i flera fall till och med 2017 då finansutskottet uttryckligen hade efterfrågat denna information.

⁸⁸ Under pandemin 2020–2022 lämnade regeringen flera extra ändringsbudgetar till riksdagen. I flera fall omfattade de ett stort antal olika förslag, se Riksrevisionen, *Regeringens underlag till riksdagen under pandemin – extra ändringsbudgetar 2020 och 2021, 2022*.

⁸⁹ Av tidsskäl har vi begränsat studien till utgifts- och inkomständringar och utesluter således bemyndiganden mm. Jämförelseperioden motiveras också av att den omfattar de första åren med riksdagsordningens nya regler för ändringar i statens budget.

Ordinarie ändringsbudgetar

Vårändringsbudgeten för 2015 var relativt omfattande med 18,8 miljarder kronor i ökade utgifter netto. I och med den ändringsbudgeten återställde regeringen dock den politik som man föreslog i budgetpropositionen för 2015, men där riksdagen beslutade om en av oppositionernas budgetförslag. Den återställda politiken innebar 5,5 miljarder kronor i högre utgifter, vilket finansierades fullt ut med ökade inkomster.

Flyktingvågen 2015 innebar att ändringsbudgetarna för 2016 blev ännu mer omfattande. I vårändringsbudgeten för 2016 föreslog regeringen utgiftsökningar på 35 miljarder kronor framför allt på grund av regelstyrda anslag för flyktingmottagandet. Regeringen föreslog utgiftsminskningar med 7,6 miljarder kronor för att hålla utgifterna under utgiftstaket.⁹⁰

Övriga vår- och höständringsbudgetar under 2015–2019 var betydligt mindre omfattande med nettoutgiftsökningar på mellan 2,2 och 9,5 miljarder kronor. I samtliga ordinarie ändringsbudgetar under perioden redogjorde regeringen relativt väl för orsaken till utgiftsökningarna och i förekommande fall redovisades finansieringen väl. Andelen utgiftsökningar som inte berodde på ändrade volym- eller makroförhållanden var relativt låg och förslagen motiverades på ett transparent sätt.

Extra ändringsbudgetar

Under 2015–2019 lämnade regeringen sju extra ändringsbudgetar om sammanlagt 12,6 miljarder kronor till riksdagen, se tabell 6. Tre av dem, som tillsammans omfattade 11,5 miljarder kronor, handlade om att hantera flyktingsituationen 2015 och dess konsekvenser. Ytterligare en lades för att snabbt kompensera drabbade av den svåra torkan 2018, och två handlade om kapitaltillskott till statens andel i PostNord respektive Europeiska investeringsbanken. Slutligen lämnade regeringen en extra ändringsbudget för att snabbt sänka momsen på elektroniska publikationer 2019.

Sammantaget konstaterar vi att regeringen lämnade tämligen få och små förslag till ändringar på extra ändringsbudget under perioden 2015–2019, med undantag av 2015 där regeringen snabbt behövde hantera ökade kostnader för det höga flyktingmottagandet.

⁹⁰ Prop. 2015/16:99, s. 25.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2024. Vår övergripande slutsats är att den föreslagna finanspolitiken är redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket, men inte fullt ut utformad i enlighet med ramverket. Överskottsmålet underskrids och ramverket ger stöd för en något mer åtstramande finanspolitik 2025. Stödet till Ukraina är en viktig förklaring till detta, och det finns stöd i riksdagen för att hantera det stödet utanför den vanliga ordningen.⁹¹

Regeringen anför att stödet till Ukraina inte motiverar någon särskild åtgärd i form av besparingar på andra områden eller skattehöjningar. Riksrevisionen bedömer att detta undantag från sedvanlig budgetprövning och prioritering inte är förenligt med det finanspolitiska ramverket. Sådana undantag riskerar med tiden att leda till ett finanspolitiskt ramverk som inte är styrande på avsett sätt. Det finanspolitiska ramverket medger inga undantag för särskilda slag av utgifter, utan kräver finansiering i den mån satsningar inte ryms inom de budgetpolitiska målen.

Riksrevisionen bedömer att den plan för återgång till överskottsmålet som regeringen presenterar är väl kortfattad. Den förutsätter och innebär att inga ytterligare ofinansierade reformer genomförs fram till och med 2027, men det nämner regeringen inte. Regeringen bör framöver vara tydligare med vad planen för återgång innebär.

Det är angeläget att regeringen arbetar för att förstärka beskrivningen och sifferställningen av de olika förklaringarna till varför regeringens prognoser skiljer sig från andra prognosmakares, särskilt Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets. Olika bedömningar och antaganden inom prognosarbetet kan leda till att prognosmakarna gör olika bedömningar av huruvida det föreligger en avvikelse från överskottsmålet, och därigenom av hur finanspolitiken bör utformas. Utan en utvecklad analys av prognoskillnaderna går det inte att förstå på vilket sätt de övriga statliga prognosinstituteten utgör "second opinions" till regeringens prognos. Det kan i förlängningen skapa tvivel kring värdet av att ha flera statliga prognosinstitut.

Riksrevisionen bedömer att regeringens förslag till höjda nivåer på utgiftstaket för 2025 och 2026 inte hade behövts. Även med den tidigare beslutade nivån för 2025 är budgeteringsmarginalen stor och för 2026 finns det med hänsyn till överskottsmålet inget utrymme för ytterligare ofinansierade reformer. Att ytterligare höja redan beslutade nivåer på utgiftstaket, vilket regeringen föreslår med hänvisning till Ukrainaramen, medför ytterligare risk för att budgetdisciplinen sammantaget försvagas. Regeringen bör också förbättra redovisningen av vilka faktorer som varit styrande för förslaget till utgiftstak för 2027 (det tredje tillkommande budgetåret).

⁹¹ Bet. 2024/25:FiU1, s. 49–50.

Regeringen har föreslagit relativt omfattande ändringar i statens budget i de ändringsbudgetar som man lämnat till riksdagen under 2024. Framför allt handlar det om höjda anslag. Transparensen i ändringsbudgetarna har varit godtagbar, men Riksrevisionen gör bedömningen att det finns förbättringspotential. Regeringen skulle kunna redogöra bättre för vad som varit oförutsett och för vilka andra skäl man haft för att föreslå ändringar i statens budget.

7.1 Överskottsmålet underskrids och regeringens plan för återgång till målet behöver utvecklas

I budgetpropositionen för 2025 understiger det strukturella sparandet tydligt överskottsmålet, en tredjedels procent av potentiell BNP, för 2024 och 2025. Regeringen är transparent med detta i sin redovisning och motiverar det med det svaga konjunkturläget. Ännu en förklaring är, enligt regeringen, det tillfälliga stödet till Ukraina där rambeloppen uppgår till 25 miljarder kronor årligen 2024–2026.

Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Regeringen lämnar i budgetpropositionen för 2025 en kortfattad redogörelse för hur en sådan återgång ska ske. Enligt den behöver inga särskilda åtgärder vidtas för att det strukturella sparandet ska återgå till målnivån 2027.

Riksrevisionen bedömer att regeringens plan är alltför kortfattad. Till exempel förutsätter och innebär planen, men omnämner inte, att inga ytterligare ofinansierade reformer – varken på utgiftssidan eller inkomstsidan – genomförs fram till och med 2027. Målet ska alltså nås via den automatiska budgetförstärkningen. Först med den förutsättningen för finanspolitiken, och givet att konjunkturen återhämtar sig enligt regeringens prognos, når det strukturella sparandet upp till och förbi överskottsmålets nivå.

7.2 Ramverket ger stöd åt en något åtstramande budget snarare än en något expansiv som i budgeten

Riksrevisionen bedömer, utifrån det finanspolitiska ramverket, att finanspolitiken för 2025 hade kunnat vara mindre expansiv. Den finanspolitiska inriktningen mäts som den årliga förändringen av det strukturella sparandet. Regeringens samlade finanspolitik medför att det strukturella sparandet minskar från -0,2 procent 2024 till -0,4 procent 2025. Finanspolitiken går således i svagt expansiv riktning. Eftersom konjunkturläget bedöms bli starkare 2025 än 2024, borde finanspolitiken vara utformad i en något åtstramande riktning, enligt det finanspolitiska ramverket. Regeringen är inte i budgetpropositionen transparent kring varför denna inriktning bedöms vara lämplig. Utan stödet till Ukraina skulle den finanspolitiska inriktningen varit något åtstramande, men det finns som tidigare nämnts, ett starkt parlamentariskt stöd för avvikelsen från målet.

7.3 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 konjunkturrens påverkan, kan leda till att olika uppfattningar om huruvida det föreligger någon avvikelse från överskottsmålet eller inte. Därmed kan de föra fram olika uppfattningar om hur finanspolitiken bör utformas i förhållande till överskottsmålet. Därför bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att regeringen redovisar en utvecklad analys av skillnaderna mellan sina och andra centrala bedömares prognoser. Om det inte går att förstå hur expertmyndigheternas prognoser utgör ”second opinions” till regeringens, kan det i förlängningen därtill skapas tvivel kring värdet av att ha flera statliga prognosinstitut.

7.4 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 2023, och enligt prognoserna blir det så även för 2024 och 2025. Skuldkvoten ligger därmed inom det toleransintervall som gäller enligt det finanspolitiska ramverket.

Regeringens bakåtblickande uppföljning av balanskravet i kommunerna och regionerna är transparent redovisad i de ekonomiska propositionerna under 2024. En fördjupad, framåtblickande redogörelse för de ekonomiska skillnaderna mellan kommuner och regioner hade dock varit önskvärd, med tanke på olikheter i förutsättningar och utfall dessa sektorer emellan.

7.5 Onödig höjning av utgiftstaket 2025 och 2026

Regeringen föreslår en finanspolitiskt motiverad höjning av redan beslutade nivåer på utgiftstaket för 2025 och 2026. Regeringen anser att nivåerna på utgiftstaket bör justeras eftersom stödet till Ukraina motiverar en avvikelse från överskottsmålet. Riksrevisionen bedömer att regeringens förslag till höjda nivåer på utgiftstaket 2025 och 2026 inte hade behövts. Även med den tidigare beslutade nivån för 2025 är budgeteringsmarginalen stor och för 2026 finns det med hänsyn till överskottsmålet inget utrymme för ytterligare ofinansierade reformer. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det inte finns några formella hinder för regeringens förslag att höja redan beslutade nivåer på utgiftstaket.

Riksrevisionen vill framhålla att budgeteringsmarginaler som tydligt överstiger ramverkets riktlinje för minsta budgeteringsmarginal, tyder på att utgiftstakets nivåer ligger för högt i förhållande till regeringens syn på hur stort det offentliga åtagandet bör vara. Flera av utgiftstakets syften, exempelvis att det ska främja budgetdisciplin eller begränsa risken för procyklisk finanspolitik, blir svåra att tillgodose om budgeteringsmarginalerna är onödigt stora.

7.6 Oklart vad som motiverat utgiftstaket för 2027

Regeringens redovisning av motiven till nivån på utgiftstaket för det tredje tillkommande budgetåret, 2027, är inte transparent. Enligt det finanspolitiska ramverket ska regeringens förslag baseras på ett antal variabler, inklusive överskottsmålet. Den föreslagna nivån ska återspegla regeringens syn på det offentliga åtagandet. Det är i redovisningen i budgetpropositionen för 2025 inte tydligt vad regeringen menar med offentligt åtagande, eller vilka variabler regeringens analyser och förslag till taknivå för 2027 lutar sig mot.

Riksrevisionen bedömer att den föreslagna nivån på utgiftstaket för 2027, är svårförenlig med överskottsmålet och med regeringens egna offentligfinansiella prognoser. Detta understryker vikten av transparent redovisning av skälen för regeringens förslag till utgiftstak.

Riksrevisionen ser därför ett behov av att regeringen utvecklar redovisningen av sin syn på hur det offentliga åtagandet och skatteuttaget bör utvecklas i ett medelfristigt perspektiv. Regeringen behöver även tydliggöra grunderna för hur nivån på utgiftstaket för det tredje tillkommande året är satt.

7.7 Otydligt motiverade ändringar i statens budget

Regeringen har föreslagit relativt omfattande ändringar i statens budget i samband med de ändringsbudgetar som lämnats under 2024. Framför allt handlar det om höjda anslag. Transparensen i ändringsbudgetarna har varit godtagbar, men Riksrevisionen bedömer att det finns förbättringspotential.

Förarbetena till riksdagsordningen anger att syftet med ändringsbudgetar är att komplettera den av riksdagen beslutade budgeten på grund av sådant som vid rambeslutet inte var känt. Riksrevisionen bedömer att regeringen bättre skulle kunna redogöra för vad som var okänt vid budgetbeslutet, och för vilka andra skäl man haft för att förslagen har lämnats till riksdagen på ändringsbudget. I vårändringsbudgeten för 2024 föreslår regeringen exempelvis att flera anslag ökas med hänvisning till det säkerhetspolitiska läget, men med tanke på att det varit allvarligt länge, vore det önskvärt med mer explicita och transparenta redogörelser för skälen till anslagsökningar.

Trots att huvudprincipen är att utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar, var det få utgiftsökningar som finansierades med utgiftsminskningar 2024. Även under jämförelseperioden 2015–2019 var finansieringsgraden låg. Ett sätt att öka transparensen vore att regeringen för varje förslag om anslagsökning anger om förslaget är finansierat eller tas av budgeteringsmarginalen. Transparensen skulle också förbättras om regeringen anger skälen för de fall där man finansierar utgiftsökningar med anslagsminskning inom något annat utgiftsområde.

7.8 Risk för försämrad budgetdisciplin

Regeringen anför att Ukrainastödet inte föranleder någon särskild åtgärd i form av besparingar eller skattehöjningar. Riksrevisionen anser att detta sätt att göra undantag från sedvanlig budgetprövning och prioritering, inte är förenligt med det finanspolitiska ramverket. För att ramverket ska fungera som en stöttepelare för hållbara offentliga finanser, behöver det respekteras i sin helhet. Regeringen får naturligtvis föreslå finanspolitik med den inriktning man önskar, men i den mån satsningar inte ryms inom ramen för saldomålet och utgiftstaket, krävs finansiering. Finansutskottet har tidigare betonat att det finanspolitiska ramverket är en bedömningsgrund för den löpande uppföljningen av finanspolitiken och den externa uppföljningen.⁹² När en riksdagsmajoritet en gång har gjort undantag och på förhand medgivit avvikelser från kraven i det finanspolitiska ramverket, ökar sannolikheten att för det upprepas och därmed urholkas ramverkets status som bedömningsgrund för finanspolitiken.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar riktat kritik mot förslag på omotiverat höga utgiftstak.⁹³ Sådana omotiverat höga utgiftstak medför, enligt vår bedömning, en risk för att budgetdisciplinen sammantaget försvagas då behovet av prioriteringar mellan utgifter inte blir så stark som annars vore fallet.

Ytterligare en riskfaktor för försämrad budgetdisciplin kopplar till regeringens otydlighet med skälen för utgiftsökningar i de ändringsbudgetar man lämnat till riksdagen under 2024. Riksdagen har varit tydlig med vikten av att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls. Syftet med ändringsbudgetar är framför allt att komplettera den budget som riksdagen beslutat med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse. I många fall i innevarande års ändringsbudgetar är det svårt att avgöra om förslaget kompletterar den beslutade budgeten på grund av oförutsedda händelser eller om det har andra syften.

Dessa tre omständigheter i regeringens budgethantering innebär enligt vår mening, en ökad risk för försämrad budgetdisciplin.

⁹² Skr. 2017/18:207, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334.

⁹³ Se exempelvis Riksrevisionen, *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2023*, 2023, s. 36.

7.9 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen.

- Förbättra jämförelsen av prognosen för det strukturella sparandet, främst gentemot Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser.
- Tydliggör planen för återgång till överskottsmålet. Om planen inte omfattar åtgärder utöver den automatiska budgetförstärkningen, behöver innebörden av denna budgetförstärkning framgå.
- Komplettera uppföljningen av kommunsektorns balanskrav med separat redovisning av kommuner respektive regioner.
- Utveckla redovisningen av vilka överväganden regeringen gjort när det gäller förslag till nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året.
- Förtydliga, i ändringsbudgetar, skälen till att förslag lämnas på ändringsbudget, och redovisa förslagens finansiering tydligare.

Ordlista

Anslagskredit	En möjlighet för myndigheter att överskrida sina anslag inom vissa gränser för att hantera tillfälliga utgifter.
Automatisk budgetförstärkning	I frånvaro av nya finanspolitiska beslut ökar vanligen skatteintäkterna mer än utgifterna eftersom de senare inte är lika starkt kopplade till den ekonomiska utvecklingen.
Balanskrav	Kommunsektorns balanskrav innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska den negativa avvikelsen återställas inom tre år.
BNP-gap	Skillnaden mellan faktisk och potentiell bruttonationalprodukt (BNP) (anges oftast i procent). Gapet är ett mått på konjunkturläget och på hur stort resursutnyttjandet i ekonomin är.
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, reformutrymme	Det finansiella utrymme som finns tillgängligt för nya 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. Det omfattar staten, ålderspensionssystemet, kommunerna och regionerna.
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.

Potentiell BNP	Den BNP-nivå som skulle uppnås om det rådde normalkonjunktur. Annorlunda uttryckt: den produktion som skulle uppnås om ekonomins kapital och arbetskraft utnyttjades fullt ut. Nivån är den som på lång sikt är förenligt med en stabil löneökningstakt och inflationstakt.
Resursutnyttjande	Se BNP-gap.
Saldomål	Se Överskottsmål.
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	Finansiellt sparande justerat för aktuellt konjunkturläge (BNP-gap). Måttet tar också hänsyn till viktiga skattebasers sammansättning, och i regeringens fall också prisvariationer. Måttet används för att bedöma om överskottsmålet uppnås.
Takbegränsade utgifter	De statliga utgifter som begränsas av utgiftstaket. Alla utgifter utom statsskuldsräntorna ingår. Därefter läggs statens utgifter i ålderspensionssystemet till.
Ukrainaramen, Ukrainastödet	Ramen: omfattar medel som avsatts för militärt stöd 2024–2026 för att tydliggöra regeringens åtagande. Ibland används stöd synonymt, men det avser egentligen mer precisa åtgärder. Se faktaruta i avsnitt 2.
Utgiftstak	Den av riksdagen beslutade maximala nivån på utgifterna i statens budget och ålderspensionssystemet. Taket är alltså en gräns för hur mycket pengar staten får spendera varje år.
Överskottsmål	Av riksdagen beslutat mål för den offentliga sektorns finansiella sparande: en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

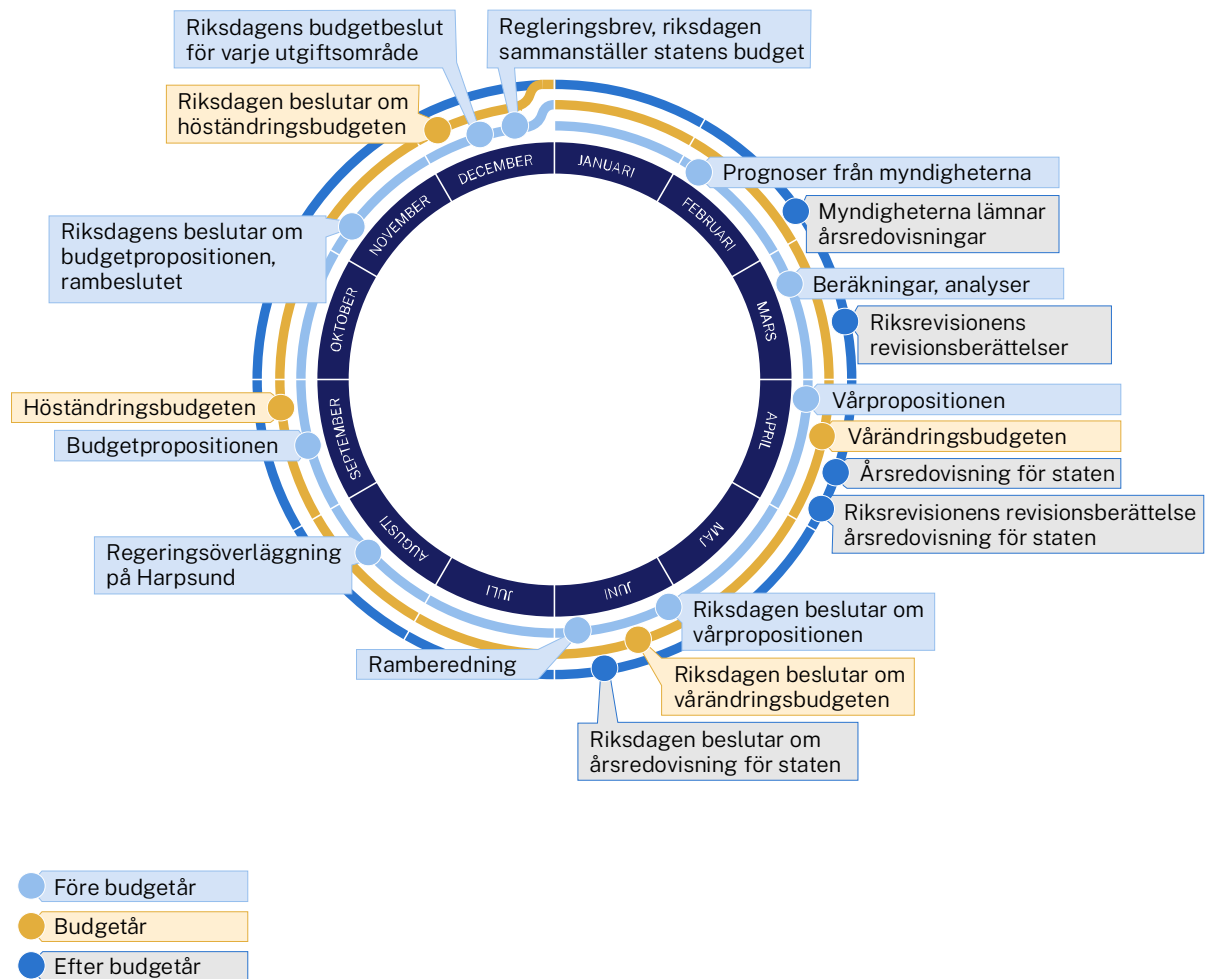
Tidsbegrepp och årshänvisningar

I denna rapport refererar vi till 2025 som budgetåret, eftersom vi utgår från budgetpropositionen för 2025.

År	Begrepp
2024	Innevarande år
2025	Budgetåret
2026	Andra tillkommande (budget-)året
2027	Tredje tillkommande (budget-)året

Källa: Budgetlagen (2011:203).

Processen för statens budget



Referenslista

Rapporter m.m.

Kommuninvest, *Hur höga är egentligen kommunsektorns skulder?*, Fokusrapport, 2023.

Regeringskansliet (Finansdepartementet), *Promemoria: Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor april 2024*, 2024.

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

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

Riksrevisionen, *Regeringens underlag till riksdagen under pandemin – extra ändringsbudgetar 2020 och 2021*, RiR 2022:16, 2022.

Riksrevisionen, *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2023*, RiR 2023:24, 2023.

Utredningar

Ds 2010:4, *Utvärdering av överskottsmålet*.

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

SOU 2024:66, *Hållbara offentliga finanser – nya mål och medel*.

Riksdagstryck

Bet. 2013/14:KU46, *Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess*.

Bet. 2016/17:FiU11, *Vårändringsbudget för 2017*.

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

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

Bet. 2023/24:FiU28, *Riksbankens framställning om återställning av eget kapital – ändring i statens budget för 2024*, rskr. 2023/24:277 och 278.

Bet. 2024/25:FiU1, *Statens budget 2025 – Rambeslutet*.

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

Prop. 2014/15:99, *Vårändringsbudget för 2015*.

Prop. 2015/16:99, *Vårändringsbudget för 2016*.

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

Prop. 2023/24:99, *Vårändringsbudget för 2024*.

Prop. 2023/24:100, *2024 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer*.

Prop. 2023/24:155, *Extra ändringsbudget för 2024 – Ytterligare försvarsmateriel och ekonomiskt stöd till Ukraina*, bet. 2023/24:FiU36, rskr. 2023/24:265 och 266.

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

Prop. 2024/25:2, *Höständringsbudget för 2024*.

Prop. 2024/25:6, *Extra ändringsbudget för 2024 – Ytterligare materiel och ekonomiskt stöd till Ukraina*, bet. 2024/25:FiU14, rskr. 2024/25:1 och 2.

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

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

Yttr. 2013/14:FiU9y, *En utvecklad budgetprocess*.

Webbsidor

Statistiska centralbyrån, "Offentliga förvaltningens sparande och bruttoskuld enligt EU:s konvergenskriterier", https://www.scb.se/NR0108#_Dokumentation, hämtad 2024-09-30.

Regeringen, "75 miljarder kronor i militärt stöd till Ukraina", [75 miljarder kronor i militärt stöd till Ukraina - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/75-miljarder-kronor-i-militart-stod-till-ukraina), hämtad 2024-11-11.

Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203).

Kommunallagen (2017:725).

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

Regeringsformen (1974:152).

Riksdagsordningen (2014:801).

Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024 (RiR 2024:25)

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna under 2024. Den övergripande slutsatsen är att den föreslagna finanspolitiken inte helt är utformad och redovisad i enlighet med det finanspolitiska ramverket, och att det finns utrymme för förbättring i flera avseenden.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i sin budgetering för 2025 gjort avsteg från överskottsmålet med hänvisning till det planerade militära stödet till Ukraina. Enligt ramverket är inga undantag tillåtna. Regeringens plan för att återgå till överskottsmålet är därtill för kortfattad för att vara fullständig och transparent.

Regeringen föreslår att de tidigare beslutade utgiftstaken för 2025 och 2026 höjs. Riksrevisionen konstaterar att höjningarna är onödiga. Vidare är regeringens förslag till utgiftstak för 2026 och 2027 så höga att regeringen behöver redovisa sin syn på hur stort skatteuttaget på sikt bör vara. Det har regeringen inte gjort.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens redovisning av vissa budgetändringar är otydlig. I kombination med regeringens planerade avvikelse från överskottsmålet och de höga utgiftstaken medför detta en risk för att budgetdisciplinen urholkas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att tydliggöra planen för återgång till överskottsmålet. Skälen för nivån på utgiftstaket 2027 och för ändringar i innevarande års budget behöver också förtydligas.

