

Beslutad: 2022-06-03
Diarienummer: 3.1.1-2021-0885
RiR 2022:16

Till: Riksdagen

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

Regeringens underlag till riksdagen under pandemin

– extra ändringsbudgetar 2020 och 2021

Riksrevisionen har granskat om regeringen hanterade och utformade de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021 på ett ändamålsenligt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Per Franzén har varit föredragande. Revisionsdirektör Frida Widmalm, praktikant Philip Sandhu och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Per Franzén

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	15
1.5 Andra utvärderingar och granskningar av pandemins konsekvenser	16
1.6 Rapportens disposition	19
2 Statens budget och användningen av extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021	21
2.1 Den statliga budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket	21
2.2 Extra ändringsbudgetar – bara i undantagsfall	24
2.3 Extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021	27
3 Särskilda skäl och samlade konsekvenser för statens budget	34
3.1 Regeringens särskilda skäl för att lämna extra ändringsbudget	35
3.2 Samlade konsekvenser för statens budget	40
4 Beslutsunderlag för de enskilda åtgärdsförslagen	45
4.1 Vad föreslås och varför, brådskar det och är förslagen tidsbegränsade?	47
4.2 Förslagets bakgrund, kostnader och osäkerhet	54
4.3 Förslag om ökade resurser till myndigheter med anledning av pandemin	59
5 Slutsatser och rekommendationer	61
5.1 Risk för försvagad budgetdisciplin och demokratiska inslag i processen har begränsats	61
5.2 Redovisningen av särskilda skäl och samlade konsekvenser för statens budget kan utvecklas	62
5.3 Stor variation i kvaliteten på beslutsunderlagen för de enskilda åtgärdsförslagen	63
5.4 Bättre beredskap kunde ha minskat behovet av åtgärder utanför ordinarie process	65
5.5 Rekommendationer	66
Ordlista	68
Referenslista	70

Bilaga 1. Metod och genomförande	73
Bilaga 2. Förteckning över extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021	76
Bilaga 3. Frågemall för delfråga 1	79
Bilaga 4. Frågemall för delfråga 2	80
Bilaga 5. Förteckning över de enskilda granskade åtgärderna inklusive föreslagna belopp	82
Bilaga 6. Förteckning över åtgärdsförslag för vilka vi har analyserat ytterligare underlag	86
Bilaga 7. Möten och intervjuer	87
Bilaga 8. Utdrag ur Cirkulär Fi 2021:1 Budgetarbetet 2021, avsnitt om ändringsbudget	88

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen hanterade och utformade de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021 på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen gjorde det, givet omständigheterna. Det finns dock behov av förbättringar i flera viktiga avseenden så att riksdagen inför framtida kriser kan fullgöra sina uppgifter – att besluta om lagar och statens budget – på bästa sätt. Riksrevisionen vill samtidigt understryka att ett omfattande användande av extra ändringsbudgetar medför risk för försvagad budgetdisciplin och att demokratiska inslag i budgetprocessen begränsas.

Under våren 2020 drabbade coronapandemin hela samhället på ett sätt som ingen kris gjort tidigare. För att hantera pandemins konsekvenser lämnade regeringen sammanlagt 20 extra ändringsbudgetar till riksdagen under 2020 och 2021.

De extra ändringsbudgetarna innehöll mer än 200 enskilda åtgärdsförslag, vilka tillsammans uppgick till mer än 400 miljarder kronor samt stora belopp för höjda garantier och lånemöjligheter. Merparten av åtgärdsförslagen riktades mot statsbudgetens utgiftssida.

I en krissituation då beslut måste fattas snabbt är det extra viktigt att underlagen tydligt beskriver vad som föreslås, varför det föreslås och vad det kommer att kosta.

Granskningens resultat

På det övergripande planet bedömer Riksrevisionen att regeringens omfattande hantering av förslag i extra ändringsbudgetar var nödvändig och genomfördes på ett rimligt sätt. Pandemins plötsliga utbrott och dess oberäknliga utveckling krävde snabbare åtgärder än vad som var möjligt att hantera inom den ordinarie budgetprocessen. Det finns dock behov av förbättringar i flera viktiga avseenden.

Riksrevisionen bedömer att den omfattande användningen av extra ändringsbudgetar har inneburit väsentliga avsteg från budgetprocessens grundtankar. De kraftigt höjda utgiftstaken under 2020 och 2021 innebar att åtgärder inte behövde ställas mot varandra. Detta har ökat risken för mindre effektiv användning av statens resurser och för svagare budgetdisciplin.

Demokratiska och kvalitetssäkrande inslag har också begränsats, och riksdagens möjlighet att bibehålla helhetsperspektivet över statens budget har försämrats. Mot denna bakgrund borde regeringen tydligare ha motiverat varför de omfattande förslagen lämnades utanför den ordinarie budgetprocessen.

Riksrevisionen bedömer även att beslutsunderlaget i de extra ändringsbudgetarna kan utvecklas i flera avseenden för att ge beslutsfattarna en tydligare bild av vilka krisåtgärder som föreslås, varför de föreslås och vad de kommer att kosta. Detta gäller särskilt för förslag om utgifter som inte följer av lagförslag. För åtgärder som lämnats i form av lagförslag och utställda garantier är redovisningen i de flesta fall fullt tillräcklig.

De flesta av åtgärdsförslagen i de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021 påverkade statsbudgetens utgiftssida och åtföljdes inte av lagförslag. I många av dessa fall är beskrivningen av förslagens bakgrund och sammanhang för knapphändig för att tydligt svara på frågorna om vad som föreslås och varför. Än mer sällan är beskrivningen av förslagens kostnader tillräckligt utförlig, då det varken framgår hur belopp har beräknats eller hur länge pengarna ska räcka. Det saknas även resonemang om de föreslagna beloppens osäkerhet, vilket riksdagen också tidigare påpekat.

Riksrevisionen bedömer även att regeringen skulle kunna redovisa förslagens samlade konsekvenser för statens budget på ett bättre och tydligare sätt. Detta är viktigt för riksdagens möjlighet att överblicka statens budget i dess helhet. Detta är särskilt viktigt när flera extra ändringsbudgetar lämnas inom en kort tidsrymd.

Om den finanspolitiska beredskapen hade varit högre – med bättre förberedda åtgärder att snabbt ta i bruk vid behov – hade sannolikt fler pandemiåtgärder kunnat aktiveras inom ordinarie beslutsprocesser. Antalet åtgärdsförslag av olika slag skulle ha kunnat vara mindre, liksom omslutningen av budgetbeslut utanför den ordinarie processen. Sannolikt hade också de extra ändringsbudgetarna under pandemin kunnat vara färre.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Överväg att utreda om processen för hur nödvändiga beslut fattas under en samhällsövergripande kris behöver förändras, och om den finanspolitiska krisberedskapen – exempelvis i form av förberedda, välutredda åtgärder – kan utvecklas. Detta skulle minska trycket på de extra ändringsbudgetarna när det gäller vad de ska klara av att hantera.
- Ange för varje enskilt åtgärdsförslag de särskilda skäl som finns för behandling i extra ändringsbudget. Förtydliga tidsvinsten i förhållande till den ordinarie budgetprocessen, inklusive de ordinarie ändringsbudgetarna.

- Utveckla de beslutsunderlag som lämnas till riksdagen i extra ändringsbudgetar så att varje enskilt förslags bakgrund och sammanhang framgår. Likaså bör det framgå hur kostnaden beräknats och för vilken tidsperiod medlen är tänkta att räcka. Bedöm och redovisa eventuella osäkerheter om förslagets verkan och kostnad.
- Öka beslutsunderlagens transparens och läsbarhet, exempelvis genom att för varje enskilt förslag i en extra ändringsbudget redovisa det under en egen rubrik.
- Utveckla redovisningen så att de samlade konsekvenserna för statens budget även framgår i tabellform. Säkerställ att de samlade förslagens konsekvenser för finansiellt sparande som andel av BNP redovisas, liksom i förekommande fall förslag om garantier och bemyndiganden av lån.
- Överväg att även redovisa de ackumulerade konsekvenserna av extra ändringsbudgetar som lämnats sedan den senaste vårpropositionen eller budgetpropositionen beslutades.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Regeringskansliet (Finansdepartementet)

- Utveckla Finansdepartementets interna anvisningar om budgetarbetet (budgetcirkuläret) med utgångspunkt i rekommendationerna till regeringen.

1 Inledning

Under våren 2020 drabbade coronapandemin världen med full kraft.¹ För att dämpa pandemins spridning och konsekvenser har staten vidtagit en mängd åtgärder. Åtgärderna har vidtagits under stor brådska och osäkerhet. Till övervägande del har regering lämnat förslagen om pandemiåtgärder till riksdagen i form av extra ändringsbudgetar. En extra ändringsbudget utgör ett undantag från den ordinarie budgetprocessen där statens budget ligger fast och då nödvändiga ändringar samlas i ordinarie ändringsbudgetar. Huvudprincipen är att varje åtgärd ska finansieras inom befintliga ramar och rymmas under det utgiftstak som riksdagen beslutat.

1.1 Motiv till granskning

Regeringen lämnade sammanlagt 20 extra ändringsbudgetar till riksdagen för att hantera pandemin under 2020 och 2021.² Förslagen lämnades utan reella budgetrestriktioner eftersom riksdagen tidigt under pandemin beslutade att kraftigt höja utgiftstaket.³ De extra ändringsbudgetarna har möjliggjort en snabbare hantering än om budgetförslagen skulle ha hanterats inom den ordinarie budgetprocessen.⁴ Extra ändringsbudgetar får endast lämnas om regeringen anser att det finns särskilda skäl för detta.

Flera myndigheter och organisationer understryker att de statliga åtgärderna varit betydelsefulla för att dämpa smittspridningen och mildra de ekonomiska konsekvenserna.⁵ Användning av extra ändringsbudgetar riskerar dock att leda till en svagare budgetprocess och till att riksdagens helhetsperspektiv på statens budget försämrats.⁶ Olika handlingsalternativ ställs heller inte mot varandra, som i den

¹ Se SOU 2020:80, s. 31–36 för en utförlig beskrivning av händelseförloppet under våren 2020.

² En förteckning över de propositioner med extra ändringsbudgetar som regeringen lämnat till riksdagen under 2020 och 2021 finns i bilaga 2.

³ För 2020 höjdes utgiftstaket med 350 miljarder kronor (prop. 2019/20:99, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340) och för 2021 med 250 miljarder kronor (prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63).

⁴ 9 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen, RO. Förslag till ändringar i statens budget kan inom den ordinarie budgetprocessen endast föreslås i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

⁵ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik - Finanspolitiska rådets rapport 2020*, Svensk finanspolitik - *Finanspolitiska rådets rapport 2021*, Riksbanken, *Finansiell stabilitet 2020:1; Finansiell stabilitet 2020:2; Finansiell stabilitet 2021:1*, Konjunkturinstitutet, *Makroekonomiska och samhällsekonomiska effekter av de vidtagna åtgärderna för att dämpa spridningen av covid-19 i Sverige*, 2020, Svenskt Näringsliv, *Ett år av pandemi – var står vi nu?*, 2021.

⁶ Framst. 2021/22:RS6, s. 333: "Kommittén anser att det kan vara motiverat att reflektera över hur de många extra ändringsbudgetarna förhåller sig till principen om en samlad budgetberedning i regeringen och riksdagen."

ordinarie budgetprocessen, och riksdagen får inga reella möjligheter att överväga alternativ till regeringens förslag. Dessutom är beredningstiden i regel kraftigt förkortad. Detta innebär att såväl demokratiska som kvalitetssäkrande inslag begränsats.

Statens hantering av coronapandemin har utvärderats utifrån flera olika perspektiv, men inte med ett huvudsakligt fokus på kvaliteten i beslutsunderlagen på motsvarande sätt som i denna granskning.

Granskningen syftar till att regeringen inför framtida kriser ska ge riksdagen bättre underlag inför beslut om ändringar i statens budget.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

1.2.1 Övergripande revisionsfråga

Granskningens övergripande revisionsfråga är:

Hanterade och utformade regeringen de extra ändringsbudgetarna 2020 och 2021 på ett ändamålsenligt sätt?

Den övergripande frågan besvaras med hjälp av två delfrågor:

1. Angav regeringen för varje extra ändringsbudget särskilda skäl (pandemianknytning och brådska) och redovisades förslagens samlade konsekvenser för statens budget på ett ändamålsenligt sätt?
2. Utformade regeringen underlaget i propositionen för enskilda förslag i de extra ändringsbudgetarna så att beslutsfattare och medborgare får en god bild av vad som föreslogs och varför, vad det skulle kosta och vilka konsekvenser som förväntades?

Vi har granskat innehållet och dess kvalitet i de extra ändringsbudgetarna. I våra bedömningar av propositionernas innehåll har vi tagit hänsyn till de extraordinära omständigheter som pandemin och dess konsekvenser inneburit.

Granskningsobjekt är regeringen och Regeringskansliet. Finansdepartementets budgetavdelning ansvarar för att leda och samordna arbetet med statens budget samt för budgetpolitik och budgetuppföljning.

1.2.2 Avgränsningar

Vi har dels granskat underlaget i de övergripande och standardiserade delarna av propositionerna, dels underlaget till de enskilda förslagen i propositionerna. Det senare handlar om förslag till inkomst- och utgiftsändringar i statens budget samt utställda garantier och lån. Vissa av dessa förslag kommer dessutom med lagstiftningsförslag. Underlagen till lagstiftningsförslag utan budgeteffekter ingår inte i granskningen.

Vi har inte granskat regeringens beredning av propositionerna när det gäller remissförfarande, lagrådsbehandling eller rutinerna för beredning inom Regeringskansliet, och inte heller dess motiv till förkortad motionstid i riksdagen eller riksdagens behandling av propositionerna. Konstitutionsutskottet har granskat detta för de extra ändringsbudgetar som regeringen lämnade till riksdagen under 2020.⁷

Vi har inte heller granskat effekterna av de åtgärder som föreslås i de extra ändringsbudgetarna. Det är ett av flera uppdrag som Coronakommissionen har haft.⁸ Vissa av stöden kommer även att utvärderas separat.⁹ Finanspolitiska rådet bedömde våren 2021 att regeringens olika stödåtgärder – med ett par undantag – har varit välutformade, träffsäkra, temporära och transparenta.¹⁰

Regeringen har även lämnat flera extra ändringsbudgetar under 2022. Vissa av förslagen är kopplade till pandemin, medan andra förslag bland annat rör kompensation till hushållen för höga elpriser, medel till försvaret och stöd till Ukraina. Vi har dock valt att inte granska extra ändringsbudgetar under 2022. Det går inte att utesluta att regeringen kommer att lämna ytterligare extra ändringsbudgetar med koppling till pandemin. En granskning som skulle invänta samtliga extra ändringsbudgetar med koppling till pandemin riskerar att dröja och därmed tappa en del av sin relevans. Efter en översiktlig läsning av de extra ändringsbudgetar som regeringen har lämnat hittills under 2022 bedömer vi att en utökad och senarelagd granskning inte heller skulle tillföra något som ändrar granskningens övergripande iakttagelser, slutsatser eller rekommendationer.

⁷ Bet. 2020/21:KU20.

⁸ Dir. 2020:74, SOU 2020:80, SOU 2021:89 och SOU 2022:10.

⁹ Exempelvis har regeringen tillsatt en kommitté för att utvärdera stödet vid korttidsarbete: dir. 2021:79.

¹⁰ Finanspolitiska rådet, *Finanspolitiska rådets rapport 2021*, 2021, s. 84–87.

1.3 Bedömningsgrunder

Med tanke på krissituationen har vi valt bedömningsgrunder som ligger nära de lagfästa krav som finns på riksdagens beslutsunderlag. Utöver den lagstiftning som gäller för ändringar i statens budget har vi använt oss av Propositionshandbokens¹¹ riktlinjer som preciserar vad ett beslutsunderlag för riksdagen bör omfatta.

1.3.1 Övergripande bedömningsgrund

I propositionen med förslag till en utvecklad budgetprocess framhöll regeringen följande:

”För att en fullständig och samlad budgetprövning ska kunna upprätthållas måste hanteringen av ändringar av en beslutad budget ske ordnat och processen för sådana ändringar vara stram. En alltför stram process riskerar dock att skapa oönskade bindningar och begränsa politiken, samt utgöra ett incitament att kringgå systemet. Ett visst mått av flexibilitet i processen är således en förutsättning för att den ska respekteras och därmed i förlängningen upprätthållas.”¹²

Regeringen anförde att en viktig del i en sådan flexibilitet är att en regering ska kunna lämna förslag till ändrad budget under ett löpande budgetår. Riksdagen ställde sig bakom den bedömningen.¹³ Enligt 9 kap. 6 § riksdagsordningen (RO), får regeringen vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. Enligt tilläggsbestämmelse 9.6.1 ska en sådan proposition lämnas i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen. Förslag till ändringar i budgeten får lämnas vid andra tillfällen, men endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl för det.¹⁴

Vi menar att balansen mellan behovet av en stram process och möjligheten att vid behov genomföra ändringar framför allt upprätthålls genom att regeringen för varje extra ändringsbudget och för varje åtgärd i en sådan proposition uttryckligen anger vilka särskilda skäl som finns.

För att riksdagen ska kunna fullgöra sina uppgifter – att besluta om lagar och statens budget – behöver den ett beslutsunderlag av tillräckligt god kvalitet. Även

¹¹ Ds. 1997:01. Propositionshandboken är en vägledning för propositionsskrivande. Den preciserar de lagliga krav som finns, lämnar praktiska råd för beredningen med mera.

¹² Prop. 2013/14:173, s. 32.

¹³ Bet. 2013/14:KU46, s. 36–38, yttr. 2013/14:FiU9y.

¹⁴ 9 kap. 6 § andra stycket RO.

vid stor osäkerhet, risk och brådska måste därför regeringens propositioner uppfylla vissa grundläggande form- och innehållskrav. Beslutsfattare och medborgare behöver bland annat lätt kunna få svar på vad som föreslås och varför samt vad det kommer att kosta. Våra konkreta bedömningsgrunder för de två delfrågorna som preciserar denna övergripande bedömningsgrund beskrivs i det följande.

1.3.2 Krav på innehållet i de standardiserade delarna i de extra ändringsbudgetarna (delfråga 1)

Riksdagsordningens krav om särskilda skäl handlar om att regeringen ska motivera varför en proposition om extra ändringsbudget inte kan beredas inom ordinarie budgetprocess. Enligt det finanspolitiska ramverket ska regeringens redovisning av finanspolitiken vara transparent, tydlig och fullständig.

Regeringen ska ange särskilda skäl för att föreslå budgetändring under löpande budgetår...

I förarbetena till bestämmelserna om ändringar i statens budget i den nya riksdagsordningen skrev regeringen att förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret, vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och vårpropositionen, endast ska tillåtas om det finns särskilda skäl.¹⁵ Syftet är att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls, samtidigt som behövlig flexibilitet säkerställs. Kravet på särskilda skäl bör, menade regeringen, "innebära en skyldighet för regeringen att motivera varför förslaget inte väckts i samband med budgetpropositionen eller en tidigare proposition om ändringar i statens budget och varför förslaget måste lämnas före nästa proposition om budgeten".¹⁶

Riksrevisionen bedömer därför att regeringen för varje extra ändringsbudget behöver precisera skälen för att den lämnas vid ett annat tillfälle än de ordinarie. Pandemins plötsliga utbrott och dess oberäknliga utveckling kan naturligtvis utgöra sådana särskilda skäl och därför ska det framgå.

...och redovisa konsekvenserna för statens budget på ett bra sätt

I samband med budgetbeslutet under hösten fastställer riksdagen under normala omständigheter ett så kallat utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. På så sätt är statens utgifter begränsade av riksdagsbeslut tre år framåt i tiden. Det bidrar till att garantera en hållbar nivå på statens utgifter på medellång sikt. Endast vid

¹⁵ Prop. 2013/14:173, s. 32, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351; 2013/14:352.

¹⁶ Prop. 2013/14:173, s. 32–33.

regeringsskifte med ny ekonomisk-politisk inriktning eller vid större ekonomiska kriser har riksdagen ändrat redan beslutade utgiftstak.¹⁷

I vårpropositionen för 2020 föreslog regeringen en höjning av utgiftstaket för innevarande år med 350 miljarder kronor. Man menade att taket behövde höjas till en nivå som inte riskerade att begränsa friheten att vidta nödvändiga åtgärder under innevarande år.¹⁸ Med liknande argument föreslog regeringen sedan i budgetpropositionen för 2021 höjningar av utgiftstaken för 2021 och 2022 med 250 respektive 130 miljarder kronor.¹⁹ Riksrevisionen har tidigare påpekat att detta innebär att utgiftstaken i praktiken sattes ur spel. De utgiftsökningar som regeringen lagt fram i extra ändringsbudgetar har inte behövt prioriteras mot annan användning.²⁰ Riksrevisionen bedömer att det i en sådan situation är ännu mer angeläget att de föreslagna åtgärderna och deras budgeteffekter redovisas på ett heltäckande, transparent och tydligt sätt.

Enligt 9 kap. 5 § fjärde stycket RO, bör en proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag för statens verksamhet, för längre tid än vad anslaget till verksamheten avser, innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

1.3.3 Krav på underlagen till enskilda förslag i extra ändringsbudgetar (delfråga 2)

Regeringen bör tydligt motivera varje åtgärd som läggs fram i en extra ändringsbudget i förhållande till pandemin och brådska samt redovisa åtgärdens tidsavgränsning

Eftersom de flesta av de 20 granskade extra ändringsbudgetarna omfattar flera förslag menar vi att varje ingående förslag bör motiveras utifrån pandemianknytning och brådska. Detta är också något som framgår i Finansdepartementets årliga anvisningar om budgetarbetet, det så kallade budgetcirkuläret.²¹ Vi bedömer också att åtgärder, vars uttalade syfte är att hantera tillfälliga störningar till följd av en pandemi, redan på förslagsstadiet bör vara av tillfällig karaktär och ha ett slutdatum.

¹⁷ Skr. 2017/18:207, s. 18.

¹⁸ Prop. 2019/20:100, s. 43.

¹⁹ Prop. 2019/20:100 och prop. 2020/21:1 (tekniska justeringar frändragna).

²⁰ Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*, 2020, s. 33. Se även Finanspolitiska rådet, *Finanspolitiska rådets rapport 2021*, 2021, s. 113–117.

²¹ Cirkulär Fi 2020:1 och Cirkulär Fi 2021:1 (budgetcirkulär för 2020 respektive 2021), s. 28 i båda två, se bilaga 8.

Det ska framgå vad som föreslås och varför samt vad det förväntas kosta

I Riksrevisionens tidigare granskningar av finanspolitiken har vi bedömt att en god ("transparent") redovisning bör vara heltäckande, rättvisande, tydlig och konsekvent. Strävan efter detta ska dock inte leda till orimligt höga krav på detaljrikedom och dokumentation.²² I den här granskningen har vi anpassat kraven på beslutsunderlaget efter sammanhanget, det vill säga att regeringen har fått hantera en pandemi och dess effekter under stor osäkerhet och brådska.

Enligt RO ska regeringens propositioner bland annat innehålla en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag.²³ I Propositionshandboken uttrycks det som att riksdagsledamoten – den huvudsakliga läsaren – ska få reda på vad regeringen föreslår, vilka skäl det finns för förslaget och hur det förhåller sig till nuvarande förhållanden. Läsaren ska också, med minsta möjliga möda, få svar på vad förslaget kostar och vilka konsekvenser det förväntas få.²⁴

Vi har valt att operationalisera och avgränsa "skälen för förslaget", "nuvarande förhållanden" och förslagets "konsekvenser" till att regeringen för varje förslag kortfattat bör beskriva förslagets bakgrund och sammanhang, redovisa vad det förväntas åstadkomma i förhållande till pandemin och redovisa vad förslaget beräknas kosta med något slags förklaring till kostnadsberäkningen. Vidare menar vi att osäkerheter och risker med förslaget behöver nämnas.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger i huvudsak på dokumentstudier, men även på sammanställning av kvantitativa uppgifter och intervjuer. Det empiriska underlaget utgörs främst av de 20 extra ändringsbudgetarna som regeringen lämnade till riksdagen under 2020 och 2021.

Den första delfrågan, *om regeringen för varje extra ändringsbudget angett särskilda skäl och om förslagets samlade konsekvenser för statens budget redovisas på ett ändamålsenligt sätt*, har vi granskat genom att gå igenom avsnitt som återfinns i samtliga 20 propositioner innehållande extra ändringsbudget för 2020 och 2021. Avsnitten har rubrikerna Propositionens huvudsakliga innehåll, Förslag till riksdagsbeslut, Ärendet och dess beredning och Ändringar i statens budget för 2020 respektive 2021 med underrubrik Konsekvenser för statens budget.

²² Se till exempel Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*, 2020, s. 9.

²³ 9 kap. 2 § RO.

²⁴ Ds. 1997:1, s. 63–64. Utöver dessa frågor anges omständigheter för hur regeringens förslag förhåller sig till utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter samt hur förslaget ska finansieras. Dessa frågor är inte relevanta i de flesta av våra fall och därför bortser vi från dem.

Den andra delfrågan, om regeringen för enskilda åtgärder i de extra ändringsbudgetarna har utformat underlagen i propositionerna så att beslutsfattare och medborgare får en god bild av vad som föreslås och varför, vad det skulle kosta och vilka konsekvenser som förväntades har vi granskat på liknande sätt. Regeringen lämnade sammanlagt 210 enskilda åtgärdsförslag på extra ändringsbudget 2020 och 2021. Vi har bedömt att mervärdet av att textgranska samtliga inte står i proportion till tidsåtgången. Vi har därför valt att granska ett urval. Vår huvudprincip för urvalet är att granska åtgärdsförslag med ett ekonomiskt åtagande om minst en miljard kronor. Det innebär att vi textgranskat 88 av åtgärdsförslagen. Vilka dessa är framgår av bilaga 5. För 12 av åtgärdsförslagen har vi analyserat ytterligare dokumentation som tagits fram i Regeringskansliets beredning av förslagen, se bilaga 6. För att samla in iakttagelser om åtgärdsförslag med ett ekonomiskt åtagande understigande en miljard kronor har vi textgranskat förslagen om resurstillskott till åtta myndigheter som fått i uppdrag att administrera krisstöden eller av andra skäl fått utökade arbetsuppgifter med anledning av pandemin.

I syfte att få ökad förståelse för hur propositionerna arbetats fram i Regeringskansliet har vi intervjuat företrädare för Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet. Skriftliga frågor har lämnats till och besvarats av Finansdepartementet. En sammanställning av genomförda intervjuer finns i bilaga 7. En mer utförlig metodbeskrivning finns i bilaga 1.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Per Franzén (projektledare) och Frida Widmalm. Philip Sandhu (praktikant) har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Anna Seim, docent vid nationalekonomiska institutionen på Stockholms universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Andra utvärderingar och granskningar av pandemins konsekvenser

Olika aspekter som är relaterade till coronapandemin har utvärderats och granskats i fler sammanhang. Uppdragsgivare, utgångspunkter och fokus skiljer sig åt. Ingen tidigare granskning har haft sitt huvudsakliga fokus på kvaliteten i beslutsunderlagen på motsvarande sätt som denna granskning.

1.5.1 Riksdagens utvärderingar

En parlamentarisk sammansatt kommitté har på uppdrag av riksdagsstyrelsen utvärderat hur den parlamentariska processen fungerade under de extraordinära förhållanden som gällde under det första pandemiåret, det vill säga 2020.

Utredningen belyste, i enlighet med dess direktiv, tre olika perspektiv: riksdagen som beslutsorgan, ledamöternas förutsättningar för att utöva riksdagsuppdraget och Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen under den pågående pandemin. Av framställningen framgår bland annat att regelverket för hur riksdagen fattar beslut kunde följas, även om vissa avvikelser från de mer normala beredningsrutinerna var nödvändiga. Det har bland annat handlat om att följdmotionstiden förkortats, att inga yttranden lämnats från övriga utskott till finansutskottet och att tiden för beredning i finansutskottet varit kortare än normalt.²⁵

Konstitutionsutskottet har i uppgift att granska bland annat handläggning av regeringsärenden och statsrådets tjänsteutövning.²⁶ Under hösten 2014 infördes krav på särskilda skäl för extra ändringsbudgetar i riksdagsordningen. I december 2019 redovisade konstitutionsutskottet en genomgång av samtliga propositioner med förslag till extra ändringsbudgetar som regeringen hade lagt fram sedan hösten 2014.²⁷

Våren 2021 granskade utskottet också de 23 snabbpropositioner som överlämnades till riksdagen under 2020.²⁸ Av dessa var 12 extra ändringsbudgetar i vilka utskottet granskade om regeringen uppfyllt beredningskravet i regeringsformen.²⁹ Utskottet granskade också lagrådsbehandlingen för de ärenden som kräver det³⁰, regeringens angivna särskilda skäl för att lämna budgetförslag vid annat tillfälle än de ordinarie, och regeringens anförda skäl för att begära förkortad beredningstid i riksdagen. Vissa moment i riksdagens behandling av propositionerna granskades också. Utskottets genomgång visade att regeringen i samtliga propositioner hade redovisat särskilda skäl. Regeringen hade bland annat framhållit den ökade spridningen av coronaviruset och dess konsekvenser samt behovet av att snabbt vidta åtgärder inom olika områden.³¹ Även i övriga delar av utskottets granskning fick regeringen

²⁵ Framst. 2021/22:RS6, s. 55.

²⁶ 13 kap. 1 § regeringsformen, RF.

²⁷ Bet. 2019/20:KU10 s. 73 f.

²⁸ Bet. 2020/21:KU20, s. 322–363. Granskningen omfattade även pandemilagens tillkomst.

²⁹ Se 7 kap. 2 § RF.

³⁰ Se 8 kap. 21 § RF.

³¹ Bet. 2020/21:KU20, s. 341.

godkänt, men utskottet framhöll exempelvis det demokratiska värdet av ett rigoröst remissförfarande samt att omvärldsbevakning och god beredskap kan minska behovet av undantagsförfaranden.

1.5.2 Riksrevisionens granskningar

Riksrevisionen har tidigare granskat regeringens hantering av tilläggsbudgetar under 1998–2008 (RiR 2008:17).³² En slutsats som lyftes fram var risken för att regeringen inte presenterar ett heltäckande budgetförslag om tilläggsbudgeten tillåts bli alltför omfattande. Det skulle innebära att budgetreformens intentioner, att på rationella grunder prioritera mellan olika utgiftsområden och ändamål, inte uppnås.

Under våren 2022 publicerade Riksrevisionen två granskningsrapporter med koppling till coronapandemin. Den ena handlar om statens ekonomiska stöd till idrotten och kulturen under pandemin (RiR 2022:7) och den andra om statens arbete med att säkra tillgången på skyddsutrustning under pandemin (RiR 2022:10). Den övergripande slutsatsen från den första rapporten är att regeringen och de bidragsgivande organisationerna har utformat och fördelat de granskade krisstöden på ett i huvudsakligt ändamålsenligt och effektivt sätt. I den andra rapporten är Riksrevisionens slutsats att regeringen och myndigheterna inte hade vidtagit tillräckliga förberedelser före pandemin för att regioner och kommuner skulle säkra tillgången på skyddsutrustning vid en kris. Statens insatser under pandemin bidrog till att säkra tillgången på skyddsutrustning i regioner och kommuner, men insatserna kom i gång sent vilket påverkade mervärdet av dem. Riksrevisionen bedömer att krishanteringen under 2020 var mycket kostsam för staten.

1.5.3 Ytterligare utvärderingar

I juni 2020 tillsatte regeringen en kommission med uppdrag att utvärdera åtgärderna för att hantera utbrottet av coronaviruset.³³ Under 2020 och 2021 lämnades två delbetänkanden³⁴ och i februari 2022 överlämnades slutbetänkandet.³⁵ Kommissionen bedömde bland annat att det tidiga vägvalet i den ekonomiska krishanteringen, med snabba och kraftfulla satsningar inom penningpolitiken och finanspolitiken, var en riktig strategi. En annan bedömning var att vägvalet i

³² Tilläggsbudget motsvaras i dag av vårandringsbudget och höständringsbudget, se avsnitt 2.3.2.

³³ Dir. 2020:74.

³⁴ SOU 2020:80 respektive SOU 2021:89.

³⁵ SOU 2022:10.

smittskyddet, med inriktningen på råd och rekommendationer som människor förväntades att frivilligt följa, i grunden var riktigt.³⁶

I Finanspolitiska rådets årliga rapport för 2021 lyfte rådet fram att riksdagens budgetprocess utgör en avgörande del i det finanspolitiska ramverket och att det är mycket angeläget att den samlade behandlingen upprätthålls. Rådet såg en risk för att ramverket kan komma att urholkas.³⁷ Öron för en splittrad budgetprocess lyftes även fram i rådets rapport för 2022, där vikten av att återgå till en normaliserad budgetprocess betonades.³⁸

I juni 2020 gav regeringen Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att följa upp hur ansvariga myndigheter förvaltar de stöd som införts eller förändrats med anledning av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19. ESV:s bedömning var att myndigheterna hade förvaltat stöden väl utifrån rådande omständigheter. ESV lyfte samtidigt fram att det hade varit att föredra om regeringen hade kunnat samla fler förslag till ändringar i statens budget i de ordinarie vår- och höständringsbudgetarna. ESV menade även att transparensen hade ökat och uppföljningen av åtgärder som entydigt kopplas till pandemin hade underlättats om de hade förts upp i statens budget med nya anslag eller nya anslagsposter under existerande anslag.³⁹

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en bakgrundsbeskrivning av hur medel till olika samhällsområden årligen fördelas inom den statliga budgetprocessen. Här beskrivs vilka regler och anvisningar som styr hur extra ändringsbudgetar utformas. Kapitel 3 innehåller även en sammanställning av i vilken omfattning extra ändringsbudgetar användes före och under pandemin 2020 och 2021.

Kapitel 3 innehåller våra iakttagelser utifrån granskningens första delfråga: Har regeringen för varje extra ändringsbudget angett särskilda skäl (pandemianknytning och brådska) och redovisas förslagets samlade konsekvenser för statens budget på ett ändamålsenligt sätt?

³⁶ SOU 2022:10, s. 19.

³⁷ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2021*, s. 125–127.

³⁸ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2022*, s. 58–61.

³⁹ Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas förvaltning av stöd för att lindra effekterna av det nya coronaviruset*, 2021, s. 45.

Kapitel 4 innehåller de iakttagelser vi har gjort utifrån den andra delfrågan: Har regeringen för enskilda förslag i de extra ändringsbudgetarna utformat underlaget i propositionen så att beslutsfattare och medborgare får en god bild av vad som föreslås och varför, vad det kommer att kosta och vilka konsekvenser som förväntas?

Kapitel 5 innehåller slutsatserna vi drar utifrån de samlade iakttagelserna samt rekommendationer till regeringen för att stärka en ändamålsenlig hantering och utformning av extra ändringsbudgetar inför framtida kriser.

2 Statens budget och användningen av extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021

I det här kapitlet beskriver vi den statliga budgetprocess som används för att fördela medel till olika samhällsområden. Därefter beskrivs de lagreglerade krav som finns för att regeringen ska få lämna förslag på extra ändringsbudget. Vi går även igenom de regler och anvisningar som styr hur extra ändringsbudgetar ska utformas. En redovisning av i vilken omfattning extra ändringsbudgetar använts före och under pandemin 2020 och 2021 görs också, liksom av de typer av förslag som lämnats för att hantera pandemins konsekvenser.

Den läsare som redan är bekant med den statliga budgetprocessen kan gå vidare till avsnitt 2.3.

2.1 Den statliga budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket

Före den statsfinansiella krisen på 1990-talet bestämdes statens budget enligt ett nedifrån-och-upp-system. Riksdagen beslutade då om utgifterna anslag för anslag, och först när det sista beslutet hade fattats kunde budgetens omfattning och saldo räknas samman. Detta medförde att utgifterna kunde öka och att skatter fick höjas för att täcka dem. Själva processen bidrog till en svag budgetdisciplin med bland annat en ökande statsskuld som följde.

Krisen på 1990-talet tydliggjorde ett behov av att reformera budgetprocessen och att utveckla mål och regler för den ekonomiska politiken för att säkerställa långsiktig hållbarhet. Arbetet inleddes och 1996 antogs en budgetlag⁴⁰ som bland annat innebar en reglering av statsbudgetens avgränsning samt vissa bestämmelser om användande av utgiftstak och utgiftsramar. Vidare infördes i riksdagsordningen bestämmelser som bland annat lagfäste en helt ny process där riksdagen beslutar om statens budget uppför och ned. I ett första steg beslutas budgetens omslutning och saldo och först därefter beslutas om innehållet: hur mycket medel som får användas till vad.

Under årens lopp har statens budget och budgetprocess reviderats och utvecklats. Ett par kommittéer tillsattes under 2010-talet för att utveckla lagstiftningen, och det ledde till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen samt till en ny

⁴⁰ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, numera budgetlagen (2011:203).

budgetlag. I samband med översynen kodifierades också den praxis som utvecklats om när och hur regeringen får lämna förslag till budgetändringar under löpande budgetår. Detta innebar alltså att användningen av vår- och höständringsbudgetarna skrevs in i RO, liksom reglerna om extra ändringsbudget vid andra tillfällen.⁴¹

Vid sidan av budgeten och budgetprocessen finns det sedan länge också ett finanspolitiskt ramverk med regler för hur regeringens finanspolitik ska föras för att vara långsiktigt hållbar.⁴²

2.1.1 Statens budget

Senast den 15 april varje år lämnar regeringen den ekonomiska vårpropositionen till riksdagen. Den innehåller förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, och regeringen redogör även för sina bedömningar av ekonomin och de särskilda utmaningar som finns under det kommande budgetåret.

Regeringen lämnar sin budgetproposition till riksdagen senast den 20 september varje år (utom under valår då tidsgränsen är 15 november). Den omfattar en beräkning av hur stora statens inkomster – skatteintäkterna – kommer att bli under det kommande året. Propositionen innehåller vidare regeringens förslag till hur statens utgifter ska fördelas. Utgifterna är indelade i 27 så kallade utgiftsområden. Varje utgiftsområde omfattar verksamheten inom ett särskilt samhällsområde; exempelvis är utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Den detaljerade användningen av områdets medel är fördelad på så kallade anslag. Medel som riksdagen avsatt för ett visst anslag får bara användas för de ändamål som riksdagen har bestämt. På utgiftsområde 9 finns exempelvis förvaltningsanslag som avser myndigheternas drift, såsom Socialstyrelsen (anslag 1:1) och Folkhälsomyndigheten (anslag 2:1). Andra anslag, ofta kallade sakanslag, huserar medel som är avsatta för transfereringar (och investeringar) såsom Tandvårdsförmåner (anslag 1:4), Bidrag till folkhälsa och sjukvård (anslag 1:6) och Insatser för vaccinberedskap (anslag 2:2).⁴³

I budgetpropositionen lämnar regeringen också förslag till övriga ekonomiska åtaganden för staten – där bemyndiganden om utlåning och att ställa ut kreditgarantier ingår – som alltså kräver riksdagsbeslut.

⁴¹ 9 kap. 6 § RO samt tillägsbestämmelse 9.6.1.

⁴² Ramverket består av lagstiftning och praxis och beskrivs i skr. 2017/18:207.

⁴³ Även statens inkomster systematiseras på ett liknande sätt – inkomsttitlar – något vi bortser från vidare i granskningen.

Som tidigare nämnts lämnar regeringen även förslag på ett tak för statens utgifter – utgiftstaket – för det tredje tillkommande året, i budgetpropositionen.⁴⁴

När detta är beslutat är det vad som gäller för statens verksamhet under det kommande budgetåret. På samma sätt sätter det beslutade utgiftstaket en övre gräns för statens utgifter för det tredje året. När budgetåret är till ända dras outnyttjade medel på sakanslag in, om inte regeringen beslutar något annat.⁴⁵

2.1.2 Ändringar i statens budget under löpande budgetår

Ibland uppstår behov av att ändra i statens inkomster, utgifter eller övriga ekonomiska åtaganden. I vanliga fall samlas sådana ändringar – justeringar med anledning av oförväntade volymer i transfereringssystemen, justeringar för oförutsedd utveckling med mera – i en vårändringsbudget och en höständringsbudget som lämnas till riksdagen för beslut i samband med vårpropositionen respektive budgetpropositionen.

2.1.3 Riksdagens behandling av de ekonomiska propositionerna

När riksdagen har tagit emot regeringens ekonomiska proposition börjar riksdagsbehandlingen av förslagen. När en proposition har inkommit har ledamöterna möjlighet att formulera motförslag, så kallade följdmotioner, inom femton dagar. Det är Finansutskottet som bereder riksdagens beslut om vårpropositionen och ändringsbudgetar.⁴⁶ Utskottet sätter sig in i ärendet och formulerar sedan sitt förslag till riksdagsbeslut. I kammaren debatteras slutligen förslaget och beslutas därefter. Vårpropositionen för kommande år och vårändringsbudgeten beslutas i mitten på juni månad.

Budgetpropositionen beslutas i två steg. Finansutskottet bereder steg 1: det så kallade rambeslutet som gäller regeringens beräkningar av statens inkomster och förslag till medel till de olika utgiftsområdena. Beslutet fattas i slutet av november och då beslutas även höständringsbudgeten. Beslut om den mer detaljerade användningen för varje utgiftsområde, det vill säga fördelningen mellan olika anslag inom området, bereds i respektive sakansvarigt utskott. På så vis prioriteras först områden mot varandra och därefter olika användningar inom samma område mot varandra. Statens budget är i normalfallet klar i mitten av december.

⁴⁴ Se 2 kap. 2 § budgetlagen.

⁴⁵ Se 7 § anslagsförordningen (2011:223).

⁴⁶ Se 7 kap. 9 § RO.

2.2 Extra ändringsbudgetar – bara i undantagsfall

Om oväntade situationer uppstår som inte kan vänta till vår- eller höständeringsbudgeten kan regeringen lämna förslag i extra ändringsbudgetar till riksdagen. Som framgått tidigare krävs att regeringen redovisar särskilda skäl för detta (se avsnitt 1.3). I det här avsnittet beskrivs ytterligare ett antal regler och anvisningar som är relevanta för extra ändringsbudgetar, utöver vad som framgick i kapitel 1.

2.2.1 Möjlighet till uppsnabbad riksdagsbehandling

För extra ändringsbudgetar gäller samma beredningsprinciper och procedurer som för vanliga propositioner. Riksdagen kan dock besluta om förkortad motionstid för att kunna fatta ett snabbare beslut. I flera av de extra ändringsbudgetarna som beslutades under 2020 och 2021 förkortades motionstiden: från normala 15 dagar till i genomsnitt 4 dagar.⁴⁷ I tre fall under 2020 begärde regeringen att motionstiden skulle förkortas till endast 1 dag. Även andra steg i riksdagens behandlingsprocess förkortades.

2.2.2 Enligt riksdagsordningen ska skälen för regeringens förslag redovisas

RO innehåller bestämmelser om riksdagen. I dess nionde kapitel regleras riksdagsärendenas väckande. I 2 § sägs att propositioner ska ”innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag”.

I 5 § samma kapitel framgår att om en proposition om statens budget innehåller förslag som avser längre tid än vad det berörda anslaget omfattar, så bör propositionen innehålla en uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som anslaget avser. Om det finns en plan för längre tid än den som förslaget avser, bör planen redovisas.

⁴⁷ Genomsnittlig motionstid för 19 extra ändringsbudgetar. För den extra ändringsbudget som avsåg ny permanent lagstiftning (EÄB2 2020) och därmed förknippade utgiftsökningar, begärde regeringen ingen förkortad motionstid.

2.2.3 Propositionshandboken anger hur regeringens skäl ska beskrivas

Propositionshandboken är en vägledning för den som ska skriva en proposition. Den anger vad propositionens olika delar ska innehålla och hur de ska utformas. Varje förslag från regeringen ska åtföljas av ett avsnitt benämnt Skälen för regeringens förslag. I det avsnittet ska det finnas en saklig argumentation för regeringens förslag. Problemet ska presenteras och regeringen ska förklara varför den vill att riksdagen ska besluta om att genomföra just detta förslag. Det ska framgå hur problemet ska bli löst, vilka för- och nackdelar förslaget har, vilka konsekvenser det får och hur det skiljer sig från nuvarande förhållanden och alternativa lösningar.⁴⁸

Enligt handboken behövs ibland också en kort bakgrundsbeskrivning, exempelvis av nuvarande förhållanden, för att sätta in läsaren i gällande regler och i det aktuella problemet.⁴⁹

2.2.4 Finansdepartementets budgetcirkulär anger utformningen av förslag i ändringsbudgetar

Ett styrande dokument i regeringens budgetarbete är Finansdepartementets årliga budgetcirkulär.⁵⁰ Det ger detaljerade och utförliga anvisningar om hur de olika ekonomiska propositionerna ska utformas. I cirkulären för både 2020 och 2021 behandlar avsnitt 5, sidorna 25–31, hur en ändringsbudget ska utformas. Anvisningarna gäller alltså både för ordinarie ändringsbudgetar och för extra ändringsbudgetar. Avsnittets inledande text reflekterar riksdagens uttalade ambition om en stram budgetprocess och ett gott beslutsunderlag. Därefter anvisar avsnittet att alla förslag i en ändringsbudget ska innehålla

- en inledande mening som beskriver anslaget (nytt anslag eller annat åtagande)
- en förslagsruta där förslaget och i förekommande fall dess finansiering anges
- ett avsnitt med rubriken Skälen för regeringens förslag.⁵¹

⁴⁸ Ds 1997:1, s. 78.

⁴⁹ Ibid, s. 78–79.

⁵⁰ Budgetcirkulären uppdateras årligen, men de delar som är aktuella i den här granskningen är i stort sett identiska mellan de två relevanta åren 2020 och 2021. Cirkulärets riktlinjer grundar sig på de delar i RF, RO och budgetlagen som ställer krav på regeringen i förhållande till riksdagen.

⁵¹ Cirkulär Fi 2021:1, s. 26, se bilaga 8.

Förslagets standardiserade utformning framgår i figur 1 som visar hur ett förslag till utgiftsökning ("testmiljarden") presenterades i en extra ändringsbudget.

Figur 1 Exempel på en utgiftsändrings utformning i extra ändringsbudget 2020

6.1 Ändringar av statens utgifter Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård I statens budget för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett anslag på 9 257 886 000 kronor. Regeringens förslag: Anslaget 1:6 <i>Bidrag till folkhälsa och sjukvård</i> ökas med 1 000 000 000 kronor. Skälen för regeringens förslag: Anslaget används bl.a. för utgifter för insatser inom regeringens arbete med hälso- och sjukvård och folkhälsa. Regeringen har i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132) föreslagit att anslaget ökas med drygt 1,5 miljarder kronor och att det även får användas för utgifter för extraordinära smittskyddsåtgärder som kan behöva vidtas i arbetet med utbrottet av coronaviruset. Det finns ett behov av att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19 i syfte att bl.a. dämpa smittspridningen samt undvika ett stort bortfall av personal inom hälso- och sjukvården och annan samhällsviktig verksamhet, och i ett andra steg även inom övriga samhällssektorer. Anslaget bör därför ökas med ytterligare 1 000 000 000 kronor.
--

Källa: Prop. 2019/20:146, s. 34.

I skäl-avsnittet ska det framgå vad som är anslagets huvudsakliga ändamål, och det ska finnas en beskrivning av varför regeringen väljer att lämna förslag i en ändringsbudget. Det ska också framgå vad som är problemet och vad som har inträffat sedan budgetpropositionen som föranleder ett förslag i ändringsbudget. Hur regeringen avser att hantera problemet, i exemplet ovan genom att öka ett anslag, ska också beskrivas.⁵² Budgetcirkulärets anvisningar för ändringsbudget återfinns i sin helhet i bilaga 8.

⁵² Andra förslag som formuleras på samma sätt är: nytt anslag, nytt anslagsändamål och beställningsbemyndiganden. I cirkuläret redogörs för hur förslagets finansiering ska redovisas. Under normala omständigheter måste utgiftsökningar finansieras med utgiftsminskningar. Under 2020 och 2021 rymdes emellertid alla föreslagna utgiftsökningar under de kraftigt höjda utgiftstaken som är den yttre restriktionen för utgiftsökningarna. Därför har de förslag som vi granskat varit "ofinansierade", dvs. de har ökat statens utgifter med samma belopp.

2.2.5 Propositioner med lagstiftningsförslag har krav på noggrann konsekvensutredning

När det gäller lagstiftningsförslag följer Regeringskansliet förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.⁵³ Den anger att en relativt omfattande konsekvensutredning ska genomföras och redovisas i förslag som omfattar lagstiftning. Förslag om statens inkomster regleras alltid i lag, så underlagen till pandemiförslagen på skattesidan omfattar alltid en konsekvensutredning. Även vissa förslag om ökade utgifter omfattar lagstiftning och har därför en konsekvensutredning redovisad.

2.2.6 Statens utlåning och garantier ska vara belagda med ränta eller avgift

I 6 kap. 3–5 §§ budgetlagen (2011:203) regleras vad som ska gälla när staten tar på sig ekonomiska åtaganden i form av utlåning och garantier. Riksdagen beslutar om att regeringen får – för ett eller flera budgetår – bestämma om utlåning (via Riksgäldskontoret), ställa ut kreditgarantier och göra liknande åtaganden.⁵⁴ För sådana åtgärder ska ränta eller avgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnader för åtagandet.⁵⁵ Om räntan eller avgiften sätts lägre än den förväntade kostnaden ska regeringen lämna ett förslag på hur mellanskillnaden ska finansieras.⁵⁶

2.3 Extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021

Före pandemin använde regeringen endast vid sällsynta tillfällen extra ändringsbudgetar för att hantera oförutsedda situationer med stora konsekvenser. Flyktingsituationen hösten 2015 är ett sådant exempel.

Pandemin som tog sin början våren 2020 drabbade hela samhället på ett sätt som ingen kris gjort tidigare. För att hantera dess konsekvenser lämnade regeringen sammanlagt 20 extra ändringsbudgetar till riksdagen under 2020 och 2021.⁵⁷

⁵³ Men är inte bunden därtill.

⁵⁴ Se 6 kap. 3 § budgetlagen.

⁵⁵ Se 6 kap. 4 § budgetlagen.

⁵⁶ Se 6 kap. 4 § tredje stycket budgetlagen.

⁵⁷ Tillsammans omfattar de 20 extra ändringsbudgetarna 1 268 sidor text. Den i omfång minst omfattande innehåller 8 sidor (prop. 2019/20:136, EÄB2 2020) och den mest omfattande 297 sidor (prop. 2019/20:181, EÄB8 2020).

2.3.1 Extra ändringsbudgetar användes sparsamt före pandemin

En lite längre tillbakablick visar att regeringen sammanlagt lämnade sju extra ändringsbudgetar från hösten 2014 till våren 2020, se tabell 1. Tillsammans innehöll de förslag som försvagade statens budget med 12,5 miljarder kronor. Tre av de sju extra ändringsbudgetarna lämnades med anledning av flyktingsituationen som uppkom under 2015.⁵⁸ De innehöll bland annat förslag om att riksdagen skulle anvisa 10 miljarder kronor i form av tillfälligt stöd till kommuner och landsting. Nuvarande bestämmelser om ändringsbudgetar infördes i september 2014.⁵⁹

Tabell 1 Extra ändringsbudgetar från september 2014 till pandemins början våren 2020

År	Extra ändringsbudget	Budgeteffekt, miljarder kronor
2019	Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer (prop. 2018/19:73)	0,2
2019	Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken (prop. 2018/19:46)	0
2018	Stöd till djurägare inom lantbruket som drabbats av torkan 2018 (prop. 2017/18:301)	0,5
2018	Ny möjlighet till uppehållstillstånd (prop. 2017/18: 252)	0,7
2017	Kapitaltillskott till PostNord AB (prop. 2017/18:39)	0,4
2016	Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146)	-0,2
2015	Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47)	11,0
Summa budgeteffekt		12,5

Källa: Bet. 2019/20:KU10 och respektive proposition.

2.3.2 Merparten av regeringens åtgärdsförslag under pandemin har lagts fram i extra ändringsbudgetar

Aldrig tidigare har riksdagen haft att ta ställning till så många och stora åtgärdsförslag utanför den ordinarie budgetprocessen som under pandemin 2020 och 2021. Sammanlagt innehöll de 20 extra ändringsbudgetarna åtgärdsförslag om mer än 400 miljarder kronor samt förslag om kraftigt höjda garantier och låneramar för ett par myndigheter.

⁵⁸ Prop. 2015/16:47, prop. 2015/16:146 och prop. 2017/18:252.

⁵⁹ Prop. 2013/14:173, bet. 2013/14:KU46, s. 36 f., rskr. 2013/14:351 2013/14:351 och rskr. 2013/14:352.

Åtgärdsförslagen i de extra ändringsbudgetarna riktades framför allt mot statsbudgetens utgiftssida. Under 2020 föreslogs sammanlagt 224 miljarder kronor i nya utgifter, medan åtgärdsförslagen på statsbudgetens inkomstsida beräknades minska statens inkomster med 51 miljarder kronor innevarande år. Därutöver lämnades förslag på höjda garantier om sammanlagt 123 miljarder kronor och utökade låneramar om sammanlagt 7 miljarder kronor. I tabell 2 redovisas åtgärdsförslagen per åtgärdstyp för de 12 extra ändringsbudgetar som lämnades under 2020. Tabell 3 innehåller motsvarande uppgifter för de 8 extra ändringsbudgetar som lämnades under 2021.

Tabell 2 Åtgärdsförslag i extra ändringsbudget under 2020, miljarder kronor⁶⁰

Åtgärdstyp	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Summa
Utgifts- ändringar	12,9			13,3		76,0	23,7	51,2	16,3	17,2	13,4	0,2	224,2
Inkomst- ändringar	-27,0				-24,0	-0,4							-51,4
Garantier		5,0	100					18					123,3
Lån	0,2			4,7					1,7				6,6

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från samtliga extra ändringsbudgetar under 2020.

Under 2021 innehöll de extra ändringsbudgetarna förslag på utökade utgifter om sammanlagt 114 miljarder kronor och förslag på minskade inkomster om 21 miljarder kronor innevarande år. Garanti- och låneramar föreslogs öka med sammanlagt 52 respektive 7 miljarder kronor.

Tabell 3 Åtgärdsförslag i extra ändringsbudget under 2021, miljarder kronor

Åtgärdstyp	1	2	3	4	5	6	7	8	Summa
Utgiftsändringar	30,8	0,3	18,6	12,4	13,2	23,3		15,2	113,7
Inkomständringar	-15,2		-1,4			-3,2	-1,5		-21,3
Garantier		50						1,5	51,5
Lån				0,7	6,5				7,2

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från samtliga extra ändringsbudgetar under 2021.

⁶⁰ Vår numrering av extra ändringsbudgetar följer propositionernas löpnummer. Det innebär att vår numrering för 2020 i några fall inte sammanfaller med den ordningsföljd som propositionerna lämnades till riksdagen. Numreringen för extra ändringsbudgetar framgår av bilaga 2.

Förslag om pandemirelaterade åtgärder för innevarande år lämnades även i vår- och höständringsbudgetar under 2020 och 2021. Förslagen om ökade utgifter i nämnda ändringsbudgetar uppgick sammanlagt till 80 miljarder kronor under 2020 och till 42 miljarder kronor under 2021.⁶¹ Detta innebär att runt 75 procent av de nya utgifterna för innevarande år föreslogs i extra ändringsbudget under både 2020 och 2021. Åtgärdsförslag på statsbudgetens inkomstsida, och om höjda garantier och lånemöjligheter, lämnades endast i extra ändringsbudget.

2.3.3 Ett fåtal stöd stod för större delen av de föreslagna utgiftsökningarna

Den största delen åtgärdsförslag, både i belopp och i antal, avser ökade utgifter. I de 20 extra ändringsbudgetarna lämnades sammanlagt 184 förslag om utgiftsökningar.⁶²

Relativt få åtgärder stod för merparten av de föreslagna utgiftsökningarna. Eftersom vissa stöd har förlängts i flera omgångar har medel anvisats till samma åtgärd i flera extra ändringsbudgetar. De fem största åtgärderna stod för nära tre fjärdedelar av de föreslagna utgiftsökningarna, se tabell 4.

Tabell 4 De fem största utgiftsåtgärderna i extra ändringsbudget under 2020 och 2021

Utgiftsåtgärd	Belopp miljarder kronor	Andel av totala utgiftsåtgärder
Korttidsarbete	88	26 %
Omställningsstöd	84	25 %
Ersättning för höga sjuklönekostnader	35	10 %
Ersättning till kommuner och regioner för merkostnader	20	6 %
Testning och smittspårning	18	5 %
<i>Delsumma</i>	245	73 %
Summa samtliga utgiftsåtgärder	338	100 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från samtliga extra ändringsbudgetar 2020 och 2021.

⁶¹ Vår- och höständringsbudgetarna innehåller även åtgärdsförslag som inte är relaterade till pandemin.

⁶² Flera av förslagen avsåg samma anslag. Under 2020 fanns 492 anslag på statens budget.

Korttidsarbete innebär att arbetsgivare har möjlighet att minska anställdas arbetstid och få statligt stöd för delar av lönekostnaderna. Stöd under det öppna och permanenta systemet, som var det som tillämpades under pandemin, kan sökas av arbetsgivare med tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som beror på omvärldshändelser som inte kunnat förutses eller undvikas.⁶³ *Omställningsstödet* var ett stöd till företag som fick minskad omsättning i samband med coronapandemin under perioden juni 2020 till september 2021.⁶⁴

Åtgärdsförslagen som berör inkomstsidan på statens budget är betydligt färre än de som berör utgiftssidan. De föreslagna inkomstminskningarna summerar sammanlagt till 73 miljarder kronor för de båda åren. Förslagen har dock olika karaktär och kan därför inte jämföras på samma sätt som utgiftsförslagen. Exempelvis innebär åtgärdsförslaget *Anstånd med skatteinbetalningar* att företag har möjlighet att skjuta fram skatteinbetalningar, medan åtgärdsförslaget *Tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter* och *nedsatt arbetsgivaravgift för unga* innebär reella skattesänkningar.

Under 2020 och 2021 föreslog regeringen bemyndiganden om att få ställa ut garantier för sammanlagt sex ändamål i extra ändringsbudget. Under 2020 summerade förslagen till 123 miljarder kronor och under 2021 till 52 miljarder kronor. De två i särklass största förslagen avser samma ändamål, *Kreditgarantier till förmån för små och medelstora företag*.⁶⁵ Det första av de båda förslagen lämnades under våren 2020 varpå ett maximalt belopp på 100 miljarder kronor fastställdes. I början av 2021 såg regeringen ett fortsatt behov av garantierna, men då garantierna utnyttjats i lägre grad än väntat sänktes takbeloppet till 50 miljarder kronor. En extra ändringsbudget innehöll även förslag om *statliga garantier till Europeiska unionen för lån till medlemsstater* och till *Europeiska investeringsbanken för en garantifond för stöd till företag*. Garantibeloppen uppgick till cirka 9 miljarder kronor för vardera förslaget.⁶⁶

De extra ändringsbudgetarna för 2020 och 2021 innehåller också fem förslag om att regeringen bemyndigas att besluta att myndigheter får ta upp lån i Riksgäldskontoret. De fem förslagen summerar till 14 miljarder kronor. Beloppen avser främst att Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten ska få ta upp lån för *beredskapsinvesteringar och vaccininköp*,⁶⁷ och att Transportstyrelsen får en *utökad ram för att tillgodose behovet av rörelsekapital*.⁶⁸

⁶³ Prop. 2019/20:132, s. 45 (EÄB1 2020).

⁶⁴ Prop. 2019/20:181, s. 26 (EÄB8 2020).

⁶⁵ Prop. 2019/20:142 (EÄB3 2020) och prop. 2020/21:77 (EÄB1 2021).

⁶⁶ Prop. 2019/20:181 (EÄB8 2020).

⁶⁷ Prop. 2019/20:146 (EÄB4 2020) och prop. 2020/21:121 (EÄB5 2021).

⁶⁸ Prop. 2020/21:84 (EÄB4 2020).

2.3.4 Ungefär hälften av de medel som anvisades i ändringsbudget förbrukades inte

Riksdagen beslutade om att anvisa ytterligare 304 miljarder kronor i statens budget under 2020, varav 224 miljarder kronor föreslogs i extra ändringsbudgetar och 80 miljarder kronor i vår- och höständringsbudget. Utgifterna blev 155 miljarder kronor lägre än vad som anvisades totalt, vilket innebär att ungefär hälften av de ytterligare anvisade medlen inte utnyttjades.⁶⁹

Även under 2021 blev förbrukningen på statens budget betydligt lägre än vad som anvisades. Detta år beslutade riksdagen om att anvisa ytterligare 162 miljarder kronor, varav 114 miljarder kronor i extra ändringsbudget. För anslag i statens budget som anvisades ytterligare medel, bland annat för att begränsa konsekvenserna av covid-19, var förbrukningen 95 miljarder kronor lägre än vad som anvisades under 2021. Närmare en tredjedel av detta förklaras av att 38 miljarder kronor sammanlagt anvisades på anslaget för *omställningsstöd* i extra ändringsbudget. Förbrukningen på anslaget för *omställningsstöd* blev runt 10 miljarder kronor.⁷⁰

2.3.5 Samarbetet mellan riksdagen och Regeringskansliet

I riksdagen är det Finansutskottet som ansvarar för beredningen av alla förslag om ändringar i statens budget, oberoende av vilket sakområde förslaget avser.⁷¹ På så sätt kan arbetet lättare hållas samman, men det medförde samtidigt en mycket hög arbetsbelastning för Finansutskottet under pandemin. För att mäta med att omhänderta de omfattande förslagen lånades personal i viss mån in från andra utskott.

Under beredningarna av de extra ändringsbudgetarna var dialogen med Regeringskansliet extra tät och i många fall fördes dialog även direkt med de berörda myndigheterna. Flera utskottsinitiativ togs och riksdagen lämnade även i flera fall tillkännagivanden till regeringen.⁷² Av vår intervju med Finansutskottets kansli framgick att systemet med de extra ändringsbudgetarna, enligt deras

⁶⁹ Skr. 2020/21:101, s. 7.

⁷⁰ Skr. 2021/22:101, s. 29–30.

⁷¹ SOU 2013:73, s. 197.

⁷² Exempelvis har regeringen lämnat förslag till åtgärder i prop. 2020/21:166 (EÄB 6 2021) med anledning av tre tillkännagivanden från riksdagen. Det handlar om att förlänga skatte- och avgiftsfriheten för förmån av fri parkering och gåva till anställda, att sänka den årliga sammantagna räntekostnaden för anstånd med skattebetalningar och att införa ett garantistöd till kultur och idrott (bet. 2020/21:SkU32, rskr. 2020/21:159, bet. 2020/21:FiU40, rskr. 2020/21:175 och bet. 2020/21:FiU44, rskr. 2020/21:231).

mening, har använts och fungerat så som avsett. Kansliet menar att det inte har varit någon tvekan om att de särskilda skäl som förutsätts för samtliga extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021 var uppfylla. Det kan dock konstateras att antalet extra ändringsbudgetar som presenterats och hanterats under de senaste dryga två åren har varit exceptionellt. Tiden får utvisa om systemet med extra ändringsbudgetar fortsatt är ändamålsenligt under mer normala omständigheter.⁷³

2.3.6 Några av budgetavdelningens avvägningar för att värna om statens medel

Vid vår intervju med en företrädare för Finansdepartementets budgetavdelning betonades att man på avdelningen försökt vara konsekventa med att endast tillåta pandemirelaterade åtgärder i extra ändringsbudgetar. Det pågår alltid större eller mindre kriser som skulle kunna mildras med hjälp av medel från statens budget. Företrädaren för budgetavdelningen framförde att man har försökt hålla de extra ändringsbudgetarna rena i det här avseendet. Budgetavdelningens hållning har varit att andra behov ska prioriteras med befintliga medel eller vänta till en vår- eller höständringsbudget.⁷⁴

När det gäller den principiella avvägningen, om medel bör skjutas till för längre tidsperioder eller utökas efterhand, har balansgången varit svårare, enligt budgetavdelningen. Å ena sidan förbättras planeringsförutsättningarna för företag, organisationer och enskilda om större belopp tillförs för en längre tidsperiod. Å andra sidan har det varit viktigt att inte ge stöd eller ersättningar när dessa inte har behövts eller varit ändamålsenliga. Stöd har därför löpande omprövats och anpassats utifrån smittspridningens utveckling och den ekonomiska utvecklingen samt med hänsyn till budgetlagens krav på god hushållning med statens medel, enligt företrädare för Finansdepartementet.⁷⁵

⁷³ Intervju med företrädare för Finansutskottets kansli, 2021-09-15 samt e-post från Finansutskottets kansli, 2022-05-11.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Finansdepartementets budgetavdelning, 2021-09-17.

⁷⁵ E-post från Finansdepartementet, 2022-02-22.

3 Särskilda skäl och samlade konsekvenser för statens budget

I detta kapitel redovisas våra iakttagelser som är kopplade till frågorna om regeringen för varje extra ändringsbudget under 2020 och 2021 har angett särskilda skäl och om förslagets samlade konsekvenser för statens budget redovisas på ett ändamålsenligt sätt.

Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar följande:

- Regeringen anger brådska med att omhänderta pandemins konsekvenser som särskilt skäl i samtliga extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021. Olika typer av pandemianknutna konsekvenser anges vara kopplade till företag, individer och hushåll.
- Inte i någon av de extra ändringsbudgetarna har regeringen redovisat varför förslagen inte kan lämnas inom den ordinarie budgetprocessen.
- De samlade konsekvenserna för statens budget skulle kunna redovisas tydligare. Det stora antalet extra ändringsbudgetar med ofinansierade utgiftsökningar och inkomstminskningar gör det också svårt att få en helhetsbild av förslagets samlade budgetkonsekvenser.

Tillvägagångssätt för granskningen av de extra ändringsbudgetarna standardiserade delar

I detta kapitel presenterar vi granskningens resultat för avsnitt som utformas på ett standardiserat sätt i samtliga 20 extra ändringsbudgetar. I bilaga 1 finns en mer utförlig beskrivning av metod och genomförande.

De extra ändringsbudgetarna följer en standardiserad uppbyggnad

Första sidan anger propositionens rubrik och nummer, undertecknande statsråd. Där finns också avsnittet Propositionens huvudsakliga innehåll, där propositionen sammanfattas. Därefter följer:

Avsnitt 1. Förslag till riksdagsbeslut: Här står vad riksdagen ska besluta om i punktform samt specifikation av ändrade anslag i tabellform.

Avsnitt 2. Lagförslag: Här står alla lagstiftningsförslag i författningstext.

Avsnitt 3. Ärendet och dess beredning: Här redogör regeringen för skälen för ändringar i statens budget och förkortad motionstid samt ärendets beredning av propositionens större förslag.

Avsnitt 4. Här, och i vissa fall ytterligare avsnitt, redogör regeringen för åtgärder med lagförslag.

Avsnitt 5. Författningskommentarer: Här finns kommentarer till författningsförslagen i avsnitt 2.

Avsnitt 6. Ändringar i statens budget för innevarande budgetår: Här presenteras alla förslag som medför budgetändring. De förslag som inte tagits upp i eget avsnitt (avsnitt 4 ovan) presenteras endast här, se exempel i figur 1. Avsnittet avslutas med underavsnittet Konsekvenser för statens budget.

3.1 Regeringens särskilda skäl för att lämna extra ändringsbudget

Regeringen ska i varje proposition om extra ändringsbudget motivera varför förslagen inte kan lämnas inom den ordinarie budgetprocessen. För att riksdagen ska kunna avväga behovet mellan skyndsamma åtgärder och en stram budgetprocess är det nödvändigt att regeringen redovisar de särskilda skälen transparent och tydligt.

I extra ändringsbudgetar med lagstiftningsförslag redovisar regeringen alltid skälen i avsnittet Ärendet och dess beredning under rubriken Skäl för ändringar i statens budget och förkortad motionstid.⁷⁶ I extra ändringsbudgetar utan lagförslag redovisas skälen mer kortfattat i löptexten i samma avsnitt.

3.1.1 Brådska med att omhänderta pandemins konsekvenser anges som särskilt skäl

Det framgår att regeringen angett brådska med att omhänderta pandemins konsekvenser som särskilt skäl i det inledande avsnittet Ärendet och dess beredning i varje extra ändringsbudget under 2020 och 2021. Det framgår vidare att de föreslagna åtgärderna syftar till att begränsa smittspridningen och pandemins konsekvenser inom flera olika samhällsområden. I den sjätte ändringsbudgeten för 2021 uttrycks detta så här:

”Smittspridningen bedöms även fortsättningsvis få betydande konsekvenser för samhället och den ekonomiska tillväxten. Det finns mot denna bakgrund behov av att skyndsamt vidta fler åtgärder för att begränsa smittspridningen, skydda riskgrupper och förlänga och förstärka stöd till företag, kultur och idrott samt i övrigt dämpa de negativa konsekvenserna av smittspridningen i samhället. Regeringen anser därför att det finns särskilda skäl för att lämna förslag till ändringar i statens budget för 2021.”⁷⁷

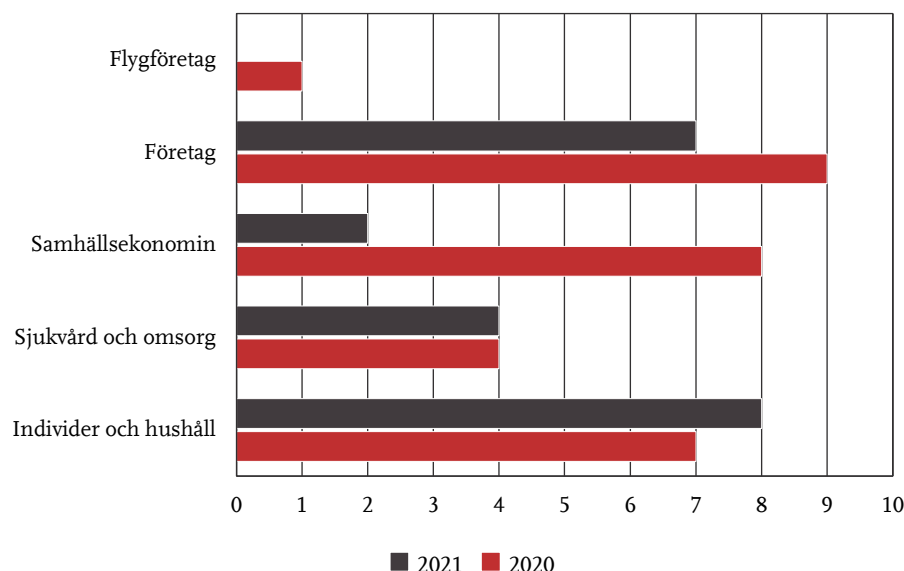
Regeringens formuleringar om vilken typ av konsekvenser som de föreslagna åtgärderna syftar till att omhänderta varierar. För att få en överblick över vilken typ av pandemikonsekvenser som regeringen oftast åberopar har vi kategoriserat dem, vilket redovisas i figur 2.⁷⁸

⁷⁶ Detta följer anvisningarna i propositionshandboken (se avsnitt 2.2.3).

⁷⁷ Prop. 2020/21:166, s. 9 (EÄB6 2021). I detta exempel har vi i kategorisering räknat in samtliga konsekvenser förutom för flygföretag.

⁷⁸ Kategoriseringen bygger på om konsekvensen beskrivs i avsnittet Ärendet och dess beredning.

Figur 2 Åberopade pandemikonsekvenser i extra ändringsbudgetar, antal förekomster



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter ur samtliga extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021.

Figur 2 visar att regeringen lade tonvikten i de extra ändringsbudgetarna under 2020 på att omhänderta konsekvenser för företag och samhällsekonomi, även om konsekvenser för individer och hushåll samt sjukvård och omsorg också tas upp i hög utsträckning. Under 2021 viktades detta förhållande om något då vaccin fanns tillgängligt och då testerna utökades. De flesta extra ändringsbudgetar innehåller hänvisning till flera olika pandemianknutna konsekvenser. Ett undantag är den extra ändringsbudget som endast tar upp pandemins konsekvenser för flygföretag,⁷⁹ ett annat undantag är den extra ändringsbudget som innehåller förslag om vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen.⁸⁰

Pandemins konsekvenser för företag och samhällsekonomin

Att det nya coronaviruset bedömdes få betydande ekonomiska konsekvenser för företag och samhällsekonomi och för landets ekonomiska tillväxt betonas i flertalet extra ändringsbudgetar. Konsekvenserna för företag omnämns i 16 av de 20 extra ändringsbudgetarna, medan formuleringar som kan kopplas till det bredare

⁷⁹ Prop. 2019/20:136 (EÄB2 2020).

⁸⁰ Prop. 2020/21:78 (EÄB2 2021).

begreppet samhällsekonomi⁸¹ finns i hälften av de extra ändringsbudgetarna. Formuleringarna förekommer särskilt ofta i de extra ändringsbudgetarna under 2020. Nedan är ett exempel från en av de extra ändringsbudgetarna under 2020:

”Det nya coronaviruset bedöms få betydande ekonomiska konsekvenser för företag och den ekonomiska tillväxten. Företag kan förväntas hamna i ett allvarligt ekonomiskt läge på kort tid. Det finns därför anledning att vidta ytterligare åtgärder på skatteområdet. Dessa åtgärder bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen anser därför att det finns särskilda skäl för att lämna ytterligare förslag till ändringar i statens budget för 2020.”⁸²

Pandemins konsekvenser för individer och hushåll

Flera olika formuleringar med koppling till *individer och hushåll* används i de extra ändringsbudgetarna. Formuleringarna handlar om både humanitära och ekonomiska konsekvenser. Vi bedömer att hänvisningar till denna kategori görs i 15 av de 20 extra ändringsbudgetarna. Denna typ av formuleringar förekommer i 7 extra ändringsbudgetarna under 2020 och i samtliga 8 extra ändringsbudgetar under 2021. Nedan är ett exempel från en av de tidiga extra ändringsbudgetarna under 2020:

”Spridningen av det nya coronaviruset, som orsakar sjukdomen covid-19, medför såväl humanitära som ekonomiska konsekvenser. Det är viktigt att snabbt vidta åtgärder för att stärka bekämpningen av virusutbrottet och dess följdverkningar. Att myndigheter, kommuner och regioner har alla verktyg de behöver är inte bara avgörande för att bekämpa smittan, utan är också centralt för att minska smittans samhällsekonomiska kostnader. Det är vidare av stor betydelse att åtgärder snabbt vidtas för att dämpa effekterna av viruset för företag och samhällsekonomin. Regeringen anser därför att det finns särskilda skäl för att lämna ytterligare förslag till ändringar i statens budget för 2020.”⁸³

⁸¹ Till samhällsekonomi har vi till exempel räknat in begreppet ”ekonomisk tillväxt”, se citat på föregående sida.

⁸² Prop. 2019/20:151, s. 12 (EÄB5 2020).

⁸³ Prop. 2019/20:132, s. 27 (EÄB1 2020).

Den andra extra ändringsbudgeten för 2021⁸⁴ innehåller lagförslag på sjukförsäkringsområdet. Förslaget bottnade i en tidigare känd problematik där sjukskrivna prövas mot hela arbetsmarknaden efter 180 dagars sjukskrivning. En kommitté hade utrett detta före pandemin och lämnat förslag till lättad arbetsmarknadsprövning.⁸⁵ Enligt regeringen hade pandemin ytterligare tydliggjort att regelverket för sjukförsäkringen i vissa fall inte var tillräckligt flexibelt, vilket anges som särskilt skäl för att lämna en extra ändringsbudget. Då lagändringen är permanent kommer den även att påverka utgifterna under kommande år. Detta bryter mot principen om att inte föreslå permanenta åtgärder i ändringsbudgetar och att krisåtgärder ska vara tillfälliga. Vi konstaterar dock att regeringen i detta fall inte begärde förkortad motionstid.

Pandemins konsekvenser för sjukvård och omsorg

Pandemins konsekvenser för *sjukvård och omsorg* omnämns i fyra extra ändringsbudgetar under 2020 och i lika många under 2021. Som framgår av föregående citat beskrivs vikten av att myndigheter, kommuner och regioner har alla de verktyg som behövs för att bekämpa smittan och för att minska dess samhällsekonomiska kostnader.⁸⁶ I den propositionen föreslås bland annat medel till kommunerna för att ersätta merkostnader inom omsorgen till följd av pandemin. Ett mer explicit exempel, där pandemins konsekvenser för sjukvård och omsorg beskrivs, finns i den första extra ändringsbudgeten för 2021:

”Efter att budgetpropositionen lämnades till riksdagen har dock spridningen av sjukdomen covid-19 återigen ökat. Det har fått allvarliga konsekvenser för företag och individer och inneburit en hög belastning på sjukvård och omsorg. Flera vacciner mot covid-19 har nu godkänts och vaccineringen mot sjukdomen har påbörjats. Det finns mot denna bakgrund behov av att skyndsamt vidta fler åtgärder för att begränsa smittspridningen, förbereda för och genomföra vaccinationer samt i övrigt dämpa de negativa konsekvenserna av smittspridningen i samhället.”⁸⁷

Pandemins konsekvenser för flygföretag

I en av de extra ändringsbudgetarna under 2020 beskrivs att pandemin har konsekvenser för *flygföretag*, men konsekvenser för andra områden nämns inte.

⁸⁴ Prop. 2020/21:78 (EÄB2 2021).

⁸⁵ SOU 2020:6.

⁸⁶ Prop. 2019/20:132, s. 27 (EÄB1 2020).

⁸⁷ Prop. 2020/21:77, s. 13 (EÄB1 2021).

Förslaget riktar sig till flygföretag med sin huvudsakliga verksamhet eller sitt säte i Sverige, och syftet var att underlätta flygföretagens finansiering:

”Den extraordinära situation för flygföretagen som är en följd av spridningen av det nya coronaviruset innebär enligt regeringen att det finns särskilda skäl att lämna förslag om ändringar i statens budget för 2020. Det är vidare ytterst angeläget att de kreditgarantier som föreslås i denna proposition kan ställas ut så snart som möjligt.”⁸⁸

3.1.2 Regeringen redovisar inte varför förslagen i de extra ändringsbudgetarna inte lämnas inom den ordinarie budgetprocessen

Vår granskning visar att regeringen inte i något fall uttryckligen redovisar varför förslagen i de extra ändringsbudgetarna inte lämnas inom den ordinarie budgetprocessen. I varje extra ändringsbudgets inledande avsnitt Ärendet och dess beredning framgår dock att skälet till att åtgärderna brådskar är angelägenheten att omhänderta pandemins konsekvenser inom olika områden, se föregående avsnitt.

Vi konstaterar att Finansdepartementets budgetcirkulär föreskriver att förslag som kan vänta till budgetpropositionen inte ska tas upp på ändringsbudget.⁸⁹ I avsnitt 2.3.2 konstaterade vi samtidigt att merparten av åtgärdsförslagen för att omhänderta pandemins konsekvenser under 2020 och 2021 lämnades i extra ändringsbudgetar och att vår- och höständringsbudgetarna för 2020 och 2021 i mindre omfattning innehåller förslag med pandemianknytning.

3.2 Samlade konsekvenser för statens budget

I varje proposition om extra ändringsbudget ska förslagens samlade konsekvenser för statens budget redovisas på ett ändamålsenligt sätt.

3.2.1 Regeringen skulle kunna redovisa de samlade konsekvenserna för statens budget tydligare

Vår granskning visar att regeringen har redovisat förslagens samlade konsekvenser för statens budget i samtliga extra ändringsbudgetar. Redovisningen skiljer sig dock åt beroende på vilken typ av förslag som den extra ändringsbudgeten innehåller. Vi konstaterar att redovisningen generellt skulle kunna göras mer transparent, tydlig, fullständig och enhetlig.

⁸⁸ Prop. 2019/20:136, s. 4 (EÄB2 2020).

⁸⁹ Cirkulär, Fi 2021:1, s. 25.

När en extra ändringsbudget innehåller förslag om ändrade utgifter redovisas konsekvenserna för statens budget samlat men inte på ett tydligt sätt

Av de 20 extra ändringsbudgetarna som lämnades till riksdagen under 2020 och 2021 innehåller 16 förslag om förändrade utgifter (anvisade medel). I dessa underlag redovisas konsekvenser för statens budget i ett eget numrerat avsnitt i slutet av propositionen. Redovisningen framställs kortfattat i löptext och i termer av anvisade medel, förändrade inkomster, finansiellt sparande och lånebehov. Då förslagen på extra ändringsbudget i första hand avser innevarande år är det framför allt konsekvenser för statens budget under innevarande år som redovisas. I förekommande fall har regeringen också redovisat konsekvenser för statens budget under kommande år.

Vi konstaterar samtidigt att utförligheten i avsnittet Konsekvenser för statens budget skiljer sig åt i dessa 16 extra ändringsbudgetar med förslag om förändrade utgifter. Förslagets samlade påverkan på statens lånebehov och finansiella sparande i miljarder kronor redovisas i samtliga fall. Däremot saknas förslagets påverkan på statens finansiella sparande uttryckt som andel av BNP i några fall, även då denna andel är förhållandevis stor.⁹⁰ Denna uppgift behövs för att bedöma de samlade förslagets påverkan på möjligheterna att uppnå överskottsmålet, som uttrycks som andel av BNP.

Vi bedömer även att redovisningen skulle kunna göras tydligare, mer enhetlig och mer konsekvent om förslagets samlade påverkan på anvisade medel, inkomster, finansiellt sparande och lånebehov inte bara redovisades i löptext utan även i tabellform.

I extra ändringsbudgetar som endast berör lagförslag på statsbudgetens inkomstsida är redovisningen av förslagets konsekvenser omfattande

Två av de extra ändringsbudgetarna som lämnades till riksdagen under 2020 och 2021 innehåller förslag som endast berör statsbudgetens inkomstsida. I dessa propositioner redovisas, utöver konsekvensbeskrivningar för respektive förslag, de samlade förslagets påverkan på statens inkomster och offentligfinansiella effekter även i tabellform.⁹¹ Förslagets konsekvenser på finansiellt sparande som andel av BNP redovisas dock inte, vilket gör det svårt att bedöma hur överskottsmålet påverkas.

⁹⁰ Prop. 2019/20:181, s. 141 (EÄB 8 2020).

⁹¹ Prop. 2019/20:151, s. 52 och 53 (EÄB 5 2020) samt prop. 2020/21:202, s. 19 och 20 (EÄB7 2021).

De samlade konsekvenserna för statens budget avseende förslag om garantier och lån redovisas sällan tillsammans med konsekvenserna för de övriga förslagen

Förslag om garantier och låneramar lämnades i 10 av de 20 de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021. I två av dem fanns det inte några övriga förslag gällande ändrade utgifter eller inkomster.⁹² I de åtta extra ändringsbudgetar som även innehåller förslag om ändrade utgifter och inkomster nämns förslagen om garantier och lån endast i två fall under avsnittet Konsekvenser för statens budget.⁹³ Vi bedömer att redovisningen skulle bli mer transparent om även förslag avseende garantier och lån i förekommande fall alltid ingick i avsnittet Konsekvenserna för statens budget.

Den mer utförliga redovisningen av de två fallen då en garantiåtgärd redovisas i avsnittet "Konsekvenserna för statens budget" finns i den åttonde extra ändringsbudgeten för 2020:

"Förslagen innebär även att de statliga garantiåtagandena ökar med ca 18,3 miljarder kronor. Statens lånebehov och finansiella sparande påverkas inte av utfärdande av garantierna. Om garantierna behöver infrias innebär det att staten betalar ut ersättning för förluster på garantin, vilket tar utrymme under utgiftstaket i anspråk, försämrar statens finansiella sparande och ökar statens lånebehov. Omvänt kommer framtida återvinningar på tidigare utbetalda infrianden leda till att statens lånebehov minskar och att statens finansiella sparande förbättras."⁹⁴

Vi konstaterar att regeringen i en av de extra ändringsbudgetarna under 2020 hänvisade till att Riksgäldskontoret årligen redovisar en riskanalys över statens garantier och utlåning.⁹⁵ Denna upplysning bör vara relevant även i anslutning till andra förslag avseende garantier och lån.

⁹² Prop. 2019/20:136 (EÄB2 2020) *Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset* och prop. 2019/20:142 (EÄB3 2020) *Kreditgarantier för lån till företag*.

⁹³ Prop. 2019/20:181, s. 141 (EÄB 8 2020) och prop. 2020/21:208, s. 53 (EÄB8 2021).

⁹⁴ Prop. 2019/20:181, s. 141 (EÄB 8 2020).

⁹⁵ Prop. 2019/20:142, s. 7 (EÄB3 2020).

3.2.2 Det är svårt att spåra konsekvenser av tidigare ändringsbudgetar

Riksdagen har påtalat att det kan vara motiverat att reflektera över hur de många extra ändringsbudgetarna förhåller sig till principen om en samlad budgetberedning i regeringen och riksdagen.⁹⁶

Det finns inget krav på att redovisa ackumulerade konsekvenser av tidigare extra ändringsbudgetar men det skulle kunna bidra till helhetsperspektivet

Vår granskning visar att regeringen inte har redovisat de ackumulerade konsekvenserna för statens budget av tidigare beslutade ändringsbudgetar. När flera ändringsbudgetar lämnas under en kortare period blir det svårt att få ett helhetsperspektiv över hur mycket medel som föreslagits och beslutats sedan den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen beslutades av riksdagen. Något krav på att redovisa detta finns inte, men avsaknaden av en sådan samlad bild gör det svårt att överblicka de samlade konsekvenserna för statens budget. Behovet blir särskilt påtagligt med de förutsättningar som rådde under 2020 och 2021 då förslagen var ofinansierade och i reell mening inte begränsades av utgiftstaket för staten som hade höjts mycket kraftigt.

Mot denna bakgrund har vi ställt frågan till Finansdepartementets budgetavdelning om de övervägt att ta med ackumulerade belopp från de ändringsbudgetar som lämnats efter det att den senaste ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen beslutats.

Finansdepartementet anförde i sitt svar att det skulle ha varit svårt att redovisa de ackumulerade konsekvenserna eftersom flera extra ändringsbudgetar har beretts samtidigt och inte sekventiellt. Beslutsordningen i riksdagen har inte heller alltid korresponderat med den ordning i vilken propositionerna lämnats. En ackumulerad redovisning hade, enligt Finansdepartementet, därmed inte heller alltid gett en rättvisande bild. Vidare menade Finansdepartementet att en ackumulerad redovisning inte skulle ge en fullständig bild av läget för statens budget, eftersom en sådan bild kräver att nya prognoser görs över statens budget som helhet. En sådan fullständig bild, med uppdaterade makrovariabler, redovisas för riksdagen i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen varje år.⁹⁷

⁹⁶ Framst. 2021/22:RS6, s. 333.

⁹⁷ E-post från Finansdepartementet, 2022-02-22.

Vårändringsbudgeten för 2020 upplyser i efterhand om ändrade anslagsnivåer till följd av förslag i extra ändringsbudgetar

Vårändringsbudgeten för 2020 innehåller ett avsnitt om de ändringar som föreslagits på extra ändringsbudget tidigare under året. Regeringens övergripande formulering, som finns i avsnittet Utgiftstaket för staten, framgår nedan:

”Regeringen föreslår sammantaget i denna proposition och i de fem tidigare propositionerna med förslag till ändringar i budgeten för 2020 med anledning av utbrottet av det nya coronaviruset, ändrade anslagsnivåer om 86,5 miljarder kronor. I huvudsak är det åtgärder som följer av den aktuella krissituationen.”⁹⁸

I höständringsbudgeten för 2020 finns också en kort text som refererar till förslag om ändringar i statens budget som regeringen lämnat under våren, sommaren och hösten 2020. I texten preciseras varken antalet extra ändringsbudgetar som lämnats eller deras budgetkonsekvenser.⁹⁹ Några budgetkonsekvenser av tidigare lämnade extra ändringsbudgetar redovisas inte heller i vårändringsbudgeten för 2021 eller i höständringsbudgeten för 2021. Däremot framgår i de båda propositionerna att regeringen vid sex respektive åtta tillfällen hade lämnat förslag med ändringar i statens budget för 2021 och att samtliga extra ändringsbudgetar under året motiverats av åtgärder med anledning av pandemin.¹⁰⁰

⁹⁸ Prop. 2019/20:99, s. 34.

⁹⁹ Prop. 2020/21:2, s. 7–8.

¹⁰⁰ Prop. 2020/21:99, s. 19 respektive prop. 2021/22:2, s. 9.

4 Beslutsunderlag för de enskilda åtgärdsförslagen

I detta kapitel redovisas våra iakttagelser rörande frågan om regeringen för enskilda åtgärdsförslag i de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021 hade utformat underlaget i propositionen så att beslutsfattare och medborgare får en god bild av vad som föreslogs och varför, vad det skulle kosta och vilka konsekvenser som förväntades.

Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar följande:

- I allmänhet framgår det tydligt vad som föreslås i enskilda åtgärdsförslag och vad förslagen ska åstadkomma. För åtgärder i form av lagförslag framgår detta särskilt tydligt. För förslag om utgiftsökningar som inte följer av lagförslag bedömer vi dock att regeringen i en tredjedel av underlagen inte tillräckligt tydligt har beskrivit hur förslagen är tänkta att åstadkomma vad de syftar till.
- I flera extra ändringsbudgetar har regeringen lämnat förslag om finansiering för en rad olika åtgärder på samma anslag. Det rör sig om anslag med breda eller många ändamål. Eftersom regeringens redovisning av förslagen följer anslagsstrukturen, blir texten svårläst och åtgärdsförslagen mindre transparenta än om förslagen skulle ha redovisats var för sig.
- Regeringen har inte angett några explicita särskilda skäl för att lämna enskilda åtgärdsförslag i extra ändringsbudgetar. Däremot är förslagens koppling till pandemin genomgående klar och tydlig. I ungefär en femtedel av fallen är det inte tydligt hur brådskande det har varit att besluta om det enskilda förslaget.
- För de flesta åtgärdsförslag framgår det tydligt att medlen endast avser en viss tidsperiod, men i en femtedel av underlagen saknas sådan angivelse.
- Generellt är det svag spårbarhet kring vad föreslagna utgiftsbelopp bygger på när åtgärden lämnas utan lagförslag. För belopp som följer av lagförslag framgår detta dock i de flesta fall tydligt. Likaså är redovisningen av vilka osäkerheter och risker som är förknippade med åtgärdsförslagen knapphändig när de lämnas utan lagförslag men i de flesta fall tydlig när de följer av ett lagförslag.

Tillvägagångssätt för granskningen av enskilda åtgärdsförslag

I avsnitt 4.1 och 4.2 presenterar vi granskningens resultat för vårt urval av enskilda åtgärder med ett ekonomiskt åtagande om minst en miljard kronor. I några fall omfattas även åtgärder med lägre belopp då underlagen bedömts som svaga, principiellt intressanta eller frekvent förekommande inom samma område. Åtgärdsförslagen delas in i fyra huvudgrupper: utgiftsändringar, inkomständringar, garantier och lån.

På inkomstområdet kommer samtliga förslag med ny eller ändrad lagstiftning, vilket innebär högre formella krav på underlaget. Detta innebär att regeringens åtgärdsförslag som omfattar lagstiftning har fått separata avsnitt i de extra ändringsbudgetarna med ett betydligt större omfång än övriga förslag. Av de föreslagna utgiftsändringarna följer en mindre del av ny eller ändrad lagstiftning. Då underlagen skiljer sig åt utifrån om de föreslås med eller utan lagstiftning har vi valt att dela upp granskningsresultatet separat för utgiftsändringar med lagförslag respektive utgiftsändringar utan lagförslag. Utformningen av underlagen för garantier respektive lån styrs även av 6 kap. 3–5 §§ i budgetlagen. Vi har granskat textunderlaget till 88 av de 210 olika förslagen som regeringen lade i extra ändringsbudgetar 2020 och 2021.

I avsnitt 4.3 presenteras resultat avseende underlag om ytterligare medel till myndigheter som haft i uppgift att administrera stöden eller som av andra skäl fått utökade arbetsuppgifter med anledning av pandemin. I denna grupp ingår åtta myndigheter: Boverket, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Skatteverket, Socialstyrelsen och Tillväxtverket. I detta urval ingår sammanlagt 35 åtgärdsförslag om ökade medel till nämnda myndigheter.

Riksrevisionen har bedömt om regeringens underlag till riksdagen för samtliga typer av åtgärdsförslag besvarar Propositionshandbokens frågor som beslutsfattare behöver få besvarade: vad som föreslås och varför, vad det kommer att kosta, förslagets sammanhang och vilka osäkerheter som finns.

En mer utförlig beskrivning av metod och genomförande finns i bilaga 1.

4.1 Vad föreslås och varför, brådskar det och är förslagen tidsbegränsade?

4.1.1 Det framgår vad regeringen föreslår och vad det ska åstadkomma, men inte alltid hur åtgärden är tänkt att fungera

Vår granskning visar att det i de allra flesta fall klart och tydligt framgår vad som föreslås i de enskilda förslagen och vad de ska åstadkomma på ett övergripande plan, se tabell 5.

Tabell 5 Resultatsammanställning: "Är det tydligt vad som föreslås och vad som ska åstadkommas?"

Åtgärdestyp	Ja, tillräckligt	Nej, otillräckligt	Summa
Utgiftsändringar med lagförslag	8	0	8
Utgiftsändringar utan lagförslag	63	1	64
Inkomständringar	7	0	7
Garantier	6	0	6
Lån	3	0	3
Summa	87	1	88

Källa: Riksrevisionens bedömning av enskilda åtgärder.

För många av förslagen till utgiftsökningar ger anslagets namn och ändamål i sig en tillräckligt tydlig upplysning om vad ytterligare anslagsmedel ska åstadkomma. Så är det till exempel med de flesta nya anslag för olika slags stöd till näringslivet som regeringen införde under pandemins första två år: *Stöd till enskilda näringsidkare*, *Stöd till handelsbolag* och *Tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag*.¹⁰¹ I de fallen är det i stort sett självskrivet att ekonomiska bidrag syftar till att hjälpa företag som drabbats av pandemins konsekvenser att överbrygga minskad efterfrågan, högre kostnader och lägre produktivitet.

Många förslag har dock lämnats på anslag med bredare användning och flera olika ändamål. Trots det anger Finansdepartementets budgetcirkulär att förslag till utgiftsändringar på samma anslag ska presenteras samlat under en rubrik med

¹⁰¹ Anslagen 1:25, 1:26 och 1:23, utgiftsområde 24 Näringsliv. Anslagsnumren avser det budgetår då stöden infördes. Viss omnumrering skedde mellan 2020 och 2021.

anslagets namn.¹⁰² På breda anslag behöver därför de enskilda förslagen och deras syften beskrivas tydligt. Exempelvis på anslag 1:6 *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* på utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, ryms i flera extra ändringsbudgetar många olika åtgärdsförslag med utgiftsökningar. I den första extra ändringsbudgeten under 2021 föreslår regeringen att anslaget ska ökas med drygt 13 miljarder kronor uppdelat på sex olika åtgärder. Två av dem omfattar utgiftsökningar om runt 5 miljarder kronor vardera.¹⁰³ Beslutsunderlaget till riksdagen för sex helt olika åtgärder – *Testning och smittspårning* (5,5 miljarder kronor), *Förbrukning och nedskrivning av förbrukade vacciner* (2 miljarder kronor), *Ersättning till regioner för vaccinationerna* (4,7 miljarder kronor), *Samordning av sjuktransporter* (50 miljoner kronor), *Ambulansflyg* (50 miljoner kronor) och *Ersättning för merkostnader för regioner och kommuner* (1 miljard kronor) – presenteras endast med varsitt kort stycke i en löpande text utan underrubriker på en och en halv sida. Det är svårläst, men ändå tydligt vad de olika förslagen innebär på ett övergripande plan. Det enda undantaget är förslaget om nedskrivningar och förbrukning av vacciner, som är alltför svårttytt (avvikelsen i tabell 5).

När det kommer till *hur* åtgärden är utformad och hur dess syfte är tänkt att uppnås gav vår granskning ett mer blandat resultat, se tabell 6. För utgiftsökningar utan lagförslag var det drygt 30 procent av underlagen som inte på ett tillfredsställande sätt beskrev hur åtgärden skulle utformas och fungera. Som andel av samtliga var det drygt en femtedel.

Tabell 6 Resultatsammanställning: "Är det tydligt hur förslaget tänks åstadkomma syftet?"

Åtgärdstyp	Ja, tillräckligt	Nej, otillräckligt	Summa
Utgiftsändringar med lagförslag	8	0	8
Utgiftsändringar utan lagförslag	44	20	64
Inkomständringar	7	0	7
Garantier	6	0	6
Lån	3	0	3
Summa	68	20	88

Källa: Riksrevisionens bedömning av enskilda åtgärder.

¹⁰² Se bilaga 8.

¹⁰³ Prop. 2020/21:77 (EÄB1 2021) s. 44–45.

Under 2020 och 2021 lämnade regeringen vid sex tillfällen förslag om utgiftsökningar på anslaget 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* på utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Före pandemin var 0,5 miljarder kronor avsatta för detta ändamål under 2020. Under 2020 och 2021 tillfördes sammanlagt 3,7 miljarder kronor i extra ändringsbudgetar, vilket alltså innebar en mångdubbling av anslagsnivån.¹⁰⁴ I vår granskning bedömde vi att underlagen för tre av de sex underlagen inte lämnar tillräcklig upplysning om hur medlen är tänkta att verka.¹⁰⁵ Där finns inget angivet om vad medlen ska användas för, vem eller vilka slags verksamheter som ska ta del av medlen, eller på vilket sätt. Hur regeringen presenterade det första förslaget om utgiftsökning till kulturen i extra ändringsbudget återges i figur 3.

Figur 3 Regeringens första förslag till utgiftsökning på kulturområdet

Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid 1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete I statens budget för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett anslag på 533 084 000 kronor. Regeringens förslag: Anslaget 1:2 <i>Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete</i> ökas med 500 000 000 kronor. Skälen för regeringens förslag: Anslaget används bl.a. för utgifter för statsbidrag till allmän kulturverksamhet. Utbrottet av det nya coronaviruset medför ekonomiska konsekvenser för kulturverksamheter i hela landet. I syfte att mildra dessa konsekvenser bör anslaget ökas med 500 000 000 kronor.
--

Källa: Prop. 2019/20:146, s. 37–38 (EÄB4 2020).

¹⁰⁴ Utöver dessa anslagsökningar ökades anslaget även i budgetpropositionen för 2021 med 1 miljard kronor och en minskning om 22 miljoner kronor föreslogs i vårändringsbudgeten 2021.

¹⁰⁵ Dessa är: prop. 2019/20:146, s. 37 (EÄB4 2020), prop. 2020/21:4, s. 10 (EÄB10 2020) och prop. 2020/21:84, s. 15 (EÄB4 2021).

Regeringens beskrivningar av tre förslag om ytterligare *medel till idrotten* om sammanlagt 2,5 miljarder kronor är lika knapphändiga.¹⁰⁶ Även Finansutskottet bedömde att ”de mycket kortfattade skälen som regeringen anför för att riksdagen ska besluta om att öka stöden till kultur och idrott inom utgiftsområde 17 hade kunnat vara mer utförliga”.¹⁰⁷

Liknande korta och svepande formuleringar som inte ger läsaren tillräcklig information om *hur* ytterligare medel ska verka återfinns i de sammantaget nio förslagen om införande och förlängningar av *Stöd till enskilda näringsidkare* och *Stöd till handelsbolag* om sammanlagt drygt 15 miljarder kronor. Uppgifter om hur stöden ska utformas saknar viktiga inslag, till exempel hur stor andel av ett omsättningsbortfall som stöden ska ersätta och hur de ska administreras och av vem.

De ekonomiska stöden *Korttidsarbete*, *Omställningsstöd*, *Stöd till enskilda näringsidkare* och *Stöd till handelsbolag* har alla relativt komplicerade strukturer av så kallade ”stödperioder” med olika villkor och ersättningsgrader. Exempelvis måste företagets omsättningstapp uppgå till minst 30 procent jämfört med samma period under 2019 för att företagen skulle få ta del av omställningsstöd för stödperioden mars–april 2020. För stödperioden maj 2020 skulle tappet i stället vara minst 40 procent, för stödperioden juni–juli 2020 skulle det vara 50 procent och så vidare.¹⁰⁸ Variationen i ersättningsnivå och indelningen i stödperioder motiveras i många fall inte alls och inte tillräckligt i övriga fall.¹⁰⁹ Vidare verkar det som att vissa stöd har introducerats för att tidigare stöd inte nått fram i tillräcklig utsträckning eller till rätt målgrupp. Exempel på detta är stöden till enskilda näringsidkare och till handelsbolag samt *Hyreskostnadsstöd*, men inte heller det framgår tillräckligt tydligt.

4.1.2 Det framgår ofta indirekt varför förslagen lämnas i extra ändringsbudget, men det finns utrymme för förbättring

Enligt Finansdepartementets budgetcirkulär med anvisningar för årets budgetarbete ska det framgå varför varje föreslagen utgiftsökning läggs fram i en ändringsbudget. Regeringen ska ange såväl orsaken till att anvisade medel inte är tillräckliga, som skälen för att det inte går att avvakta ordinarie budgetprocess.¹¹⁰

¹⁰⁶ Prop. 2019/20:146, s. 38 (EÄB4 2020), prop. 2020/21:4, s. 11–12 (EÄB10 2020) och prop. 2020/21:166, s. 57 (EÄB 6 2021).

¹⁰⁷ Bet. 2019/20:FiU56, s. 17.

¹⁰⁸ Prop. 2019/20:181, s. 99 (EÄB 8 2020) och prop. 2020/21:4, s. 13 (EÄB 10 2020).

¹⁰⁹ Finanspolitiska rådet (2021) kritiserade regeringen för ytterligare frekventa ändringar inom företagsstöden, s. 8 samt avsnitt 2.2.

¹¹⁰ Cirkulär Fi 2021:1, s. 28. Identisk formulering i cirkuläret för 2020, s. 28.

Av de 88 åtgärdsförslag som vi granskat har regeringen inte i något enda fall explicit motiverat varför förslaget läggs i en extra ändringsbudget. Däremot är förslagets koppling till pandemin genomgående tydligt uttryckt. Den springande frågan blir därför om regeringen beskriver åtgärdens brådska på ett sätt som tillsammans med pandemianknytningen – indirekt – skulle motivera att förslaget behöver behandlas i en extra ändringsbudget. Granskningsresultatet framgår i tabell 7, nedan. I 32 av de 88 förslagen uttrycker regeringen förslagets brådska explicit. I övriga fall är det ofta ändå underförstått att förslaget brådskar. Vad som är underförstått och inte är förstås en subjektiv bedömning och resultatet får tolkas med viss försiktighet. Vi har valt en välvillig utgångspunkt och hellre friat än fällt. Trots det fann vi 20 förslag där brådskan varken var explicit uttryckt eller underförstådd.

Tabell 7 Resultatsammanställning: "Framgår det att förslaget är brådiskande?"

Åtgärdstyp	Ja, explicit	Ja, underförstått	Tveksamt/nej	Summa
Utgiftsändringar med lagförslag	8	0	0	8
Utgiftsändringar utan lagförslag	14	30	20	64
Inkomständringar	7	0	0	7
Garantier	2	4	0	6
Lån	1	2	0	3
Summa	32	36	20	88

Källa: Riksrevisionens bedömning av enskilda åtgärder.

När regeringen har lagt fram lagförslag och förslag som är svar på tillkännagivanden från riksdagen har brådskan varit explicit uttryckt,¹¹¹ likaså när det gäller underlag med förslag till kapitalinsatser i de statliga bolagen SAS och Swedavia samt Luftfartsverket.¹¹²

¹¹¹ Exempel på åtgärder som varit svar på tillkännagivanden är Stöd till idrotten (prop.2020/21:166, s. 11 och 57 (EÄB 6 2021) och Evenemangsstöd (ibid, s. 53–54).

¹¹² Prop. 2019/20:187, s. 12 och 14–16 (EÄB 9 2020).

I de fall där brådskan, enligt vår bedömning, inte är tillräckligt underförstådd återfinns exempelvis flera förslag på medel riktade till kommunsektorn för *merkostnader för vård och omsorg*¹¹³, *bidrag till kollektivtrafik*¹¹⁴ och för att *stärka välfärden*¹¹⁵. I tre av dessa fem förslag om stöd till kommunsektorn var brådskan inte tillräckligt tydligt uttryckt. Därutöver framgår inte heller brådskan när det gäller de ovan nämnda stöden till kulturen och idrotten samt det *tillfälliga hyreskostnadsstödet*.¹¹⁶

Vi har också funnit ett exempel där vare sig någon pandemianknytning eller brådskan framgår. I den sjunde extra ändringsbudgeten 2020 föreslår regeringen att anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* på utgiftsområde 22 Kommunikationer tillförs drygt en miljard kronor.¹¹⁷ Endast 120 miljoner kronor är tydligt pandemirelaterade och brådskande. Medlen avser intäktsbortfall från banavgifter till följd av minskat resande. Av den föreslagna anslagshöjningen avser 400 miljoner kronor ”planerade [infrastruktur]projekt som har fördröjats”.¹¹⁸ Järnvägsunderhållet föreslås vidare få ytterligare 200 miljoner kronor eftersom tillgången till anläggningarna har ökat på grund av minskad trafik. Vägunderhållet, som ”bör riktas till landsbygden”, föreslås få 300 miljoner kronor för att ”förbättra anläggningens status och samtidigt bidra positivt till sysselsättningen”.¹¹⁹ Propositionen lämnades till riksdagen den 20 maj 2020 och det framgår inte heller varför regeringen har bedömt att detta inte kunnat behandlas i vår- eller höständringsbudgeten.

4.1.3 Merparten av regeringens förslag har en tydlig tidsbegränsning, men i vissa underlag anges det inte alls

Pandemiåtgärder bör vara begränsade i tiden för att inte riskera att medföra ogynnsamma konsekvenser för konkurrens, strukturomvandling med mera. Det är också något som regeringen själv framhåller, exempelvis i förslagen om stöd vid

¹¹³ Prop. 2019/20:132 s. 109 (EÄB1 2020), prop. 2019/20:167, s. 45 (EÄB7 2020), prop. 2020/21:45, s. 18–20 och prop. 2020/21:77 s. 45 (EÄB1 2021).

¹¹⁴ Prop. 2019/20:167 s. 54–55 (EÄB7 2020).

¹¹⁵ Prop. 2019/20:181 s. 140–141 (EÄB8 2020). Denna åtgärd ingick bland de 12 förslagen där vi bad att få ta del av underlagsmaterial i Regeringskansliet. För åtgärden fanns inget skriftligt underlag utöver en förteckning över kommuner och regioner, befolkningsstorlek och belopp att utbetala.

¹¹⁶ Prop. 2019/20:146 s. 38 (EÄB4 2020), prop. 2020/21:84, s. 19–20 (EÄB 4 2021) och prop. 2020/21:208 s. 50–51 (EÄB5 2021).

¹¹⁷ Prop. 2019/20:167, s. 54 (EÄB 7 2020).

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

korttidsarbete¹²⁰ och anstånd med skatteinbetalningar¹²¹. Även ur budget- och effektivitetsperspektiv är det viktigt att det framgår vilken period förslagen och deras kostnader avser. Det är stor skillnad på om 1 miljard kronor som avsätts i början av ett budgetår ska räcka i någon månad eller hela året.

Tabell 8 Resultatsammanställning: ”Framgår åtgärdens tidsomfattning?”

Åtgärdstyp	Ja, tillräckligt	Nej, otillräckligt	Summa
Utgiftsändringar med lagförslag	8	0	8
Utgiftsändringar utan lagförslag	41	23	64
Inkomständringar	7	0	7
Garantier	6	0	6
Lån	1	2	3
Summa	63	25	88

Källa: Riksrevisionens bedömning av enskilda åtgärder.

I mer än två tredjedelar av förslagen framgår det tillräckligt tydligt vilken period förslaget avser, se tabell 8. Huvuddelen av förslagen där vi bedömer att redovisningen av åtgärdernas tidsomfattning är otillräcklig avser utgiftsökningar som inte följer av lagförslag. Flera av de förslagen gäller ersättningar och bidrag till kommunsektorn samt stöd till kultur och idrott. I mars 2020 föreslog regeringen att avsätta 1 miljard kronor för ersättning till kommunsektorn för merkostnader inom vården och omsorgen.¹²² När det gäller olika stöd till kommunsektorn – för att klara sådana *merkostnader*, för att *upprätthålla kollektivtrafiken*¹²³ och för att *stärka välfärden*¹²⁴ – återkom regeringen med mycket stora belopp i extra ändringsbudgetar flera gånger under budgetåren 2020 och 2021. I flera av underlagen framgår inte hur länge pengarna ska räcka.¹²⁵

¹²⁰ Prop. 2019/20:132, s. 45–62 (EÄB1 2020).

¹²¹ Ibid, s. 30–42.

¹²² Anslaget 1:6 *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* på utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Anslagets ändamål utvidgades för detta syfte i prop. 2019/20:132, s. 109 (EÄB1 2020).

¹²³ Regeringen föreslog ett nytt anslag för detta 1:18 Stöd till kollektivtrafik på utgiftsområde 22 Kommunikationer, prop. 2019/20:167, s. 54.

¹²⁴ Regeringen föreslog ett nytt anslag även för detta.

¹²⁵ Prop. 2019/20:132, s. 109 (EÄB1 2020), prop. 2019/20:167, s. 54–55 (EÄB7 2020) och prop. 2019/20:181, s. 140–141.

Inte heller när det gäller två lån och ett antal utgifter som ska finansiera krisutrustning, tester, vaccin och vaccinering framgår det i beslutsunderlagen vilken period som de utökade medlen ska täcka. I januari 2021 föreslog regeringen medel för ökad *testning och smittspårning*¹²⁶ om 5,5 miljarder kronor utan att ange någon tidsram. Under året återkom regeringen sedan två gånger med ytterligare medel för testning om nära 3 miljarder kronor.¹²⁷ Naturligtvis kan det vara osäkert både hur stort behovet är och hur framtida behov kommer att utvecklas, men då behöver det framgå explicit i regeringens förslag.

Riksdagen avgör om en extra ändringsbudget ska behandlas i riksdagen eller inte. En fråga som ändå väcks i granskningen är hur långt in i framtiden regeringen ska kunna lägga fram pandemiåtgärder i extra ändringsbudgetar. I budgetpropositionen för 2021 aviserade regeringen att man avsåg att återkomma till riksdagen med ett förslag på en tillfällig, men långvarig, nedsättning av arbetsgivaravgiften för 19–23-åringar.¹²⁸ Inom Finansdepartementet tog man sedan fram en promemoria med detta förslag som lades för riksdagen i en extra ändringsbudget den 19 januari 2021.¹²⁹ Jämfört med vad regeringen hade aviserat föreslogs nu att tidigarelägga införandet; stödet skulle gälla januari 2021–mars 2023. Med tanke på att åtgärdens effektivitet är omdiskuterad, dess offentligfinansiella kostnad hög och dess föreslagna tidsomfång stort, kan man ifrågasätta om det är lämpligt att föreslå detta i en extra ändringsbudget.

I den andra extra ändringsbudgeten under 2021 föreslog regeringen att den så kallade arbetsmarknadsprövningen vid 180 dagars sjukskrivning permanent skulle mjukas upp avsevärt. Förslaget var utrett och berett i sedvanlig ordning före pandemin.¹³⁰ Förslaget innebär dock en permanent utgiftsökning, vilket inte är i linje med hur krisåtgärder bör utformas (se även avsnitt 3.1.1).

4.2 Förslagets bakgrund, kostnader och osäkerhet

Granskningen visar även att det är stor skillnad i hur utförligt olika typer av enskilda åtgärdsförslag redovisas när det gäller bakgrund, kostnader och osäkerhet. Mönstret är detsamma som i föregående avsnitt; för åtgärder i form av lagförslag och utställda garantier är redovisningen i de flesta fall utförlig och fullt tillräcklig,

¹²⁶ Prop. 2020/21:77, s. 44 (EÄB1 2021).

¹²⁷ Prop 2019/20:84, s. 8–9 (EÄB4 2021) och prop. 2020/21:181, s. 32 (EÄB8 2021).

¹²⁸ Prop. 2020/21:1, s. 326.

¹²⁹ Prop. 2020/21:83, (EÄB3 2021) s. 59–76 och 85.

¹³⁰ Utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum (S2018:05). Dir. 2018:26, dir. 2019:21, dir. 2019:105. Betänkanden SOU 2019:2, SOU 2020:6. Båda betänkandena remissbehandlades.

men för förslag om utgiftsändringar som inte följer av lagförslag är redovisningen generellt knapphändig. I dessa fall framgår det sällan vad de föreslagna beloppen bygger på eller vilka osäkerheter som finns i beräkningarna.

4.2.1 Bakgrund och sammanhang redovisas för det mesta tillräckligt utförligt

I inledningen till de extra ändringsbudgetarna beskrivs övergripande hur ärendet uppkommit och vilka skäl som ligger bakom propositionen. Det enskilda förslagets bakgrund och sammanhang bör framgå på ett sätt så att läsaren förstår det bakomliggande problemet och vad som inträffat sedan budgetpropositionen lades då medel för hela året föreslogs.

För de åtgärdsförslag som vi har granskat redovisar regeringen bakgrund och sammanhang i de flesta fall tillräckligt utförligt, se tabell 9. För åtgärder som lämnats i form av lagförslag och för utställda garantier gäller detta i samtliga fall. För utgiftsåtgärder som inte lämnats tillsammans med lagförslag bedömer vi däremot att kontexten är otillräckligt beskriven i knappt en tredjedel av förslagen (20 av 64 förslag). Ungefär hälften av fallen handlar om att kontexten kunde varit bättre beskriven när medel föreslås till samma anslag i flera extra ändringsbudgetar, såsom till anslaget 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* på utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid och till anslaget 1:23 *Stöd till enskilda näringsidkare* på utgiftsområde 24 Näringsliv.

Tabell 9 Resultatsammanställning: "Är förslagets kontext (bakgrund och sammanhang) tillräckligt väl beskriven?"

Åtgärdstyp	Ja, tillräckligt	Nej, otillräckligt	Summa
Utgiftsändringar med lagförslag	8	0	8
Utgiftsändringar utan lagförslag	44	20	64
Inkomständringar	7	0	7
Garantier	6	0	6
Lån	2	1	3
Summa	67	21	88

Källa: Riksrevisionens bedömning av enskilda åtgärder.

4.2.2 Generellt svårt att spåra vad beräkningarna bygger på

För åtgärdsförslag som lämnats tillsammans med lagförslag och för utställda garantier ges i de allra flesta fall en tillräckligt utförlig beskrivning av vad de föreslagna beloppen bygger på. Redovisningen skiljer sig i dessa fall inte från hur den ser ut i vanliga propositioner. Vid våra intervjuer med Regeringskansliet har det framgått att sedvanliga rutiner och processer använts vid utarbetandet av de nämnda förslagen, men i ett högre tempo än vanligt.¹³¹ Exempelvis nämndes förslaget om tillfälliga anstånd med inbetalning av skatt, vilket snabbt togs fram utifrån en liknande åtgärd som användes under finanskrisen 2008–2009.

För förslag om utgiftsändringar som inte följer av lagförslag bedömer vi däremot att beskrivningen av hur beloppen räknats fram är otillräcklig i fyra femtedelar av fallen (51 av 64). Vi konstaterar att många förslag till utgiftsökningar avser mycket stora och jämna belopp. Intrycket är att beloppen bygger på grova antaganden och att beräkningarna avrundats, men hur detta gjorts och hur mycket av tidigare anvisade medel som förbrukats framgår inte. Ett exempel är att regeringen i en av de extra ändringsbudgetarna under 2020 föreslog 5 miljarder kronor i *tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag*.¹³² I en av de extra ändringsbudgetarna under 2021 föreslogs 3,080 miljarder kronor till samma ändamål, det vill säga med ett mer precist belopp.¹³³ Hur de föreslagna beloppen räknats fram redovisas inte i något av fallen.

Vid en granskning av ytterligare material som är kopplat till några av åtgärdsförslagen kan vi dock konstatera att det funnits ytterligare uppgifter i form av beräkningar och antaganden i Regeringskansliet. Detta gäller bland annat förslag på mer medel till anslag 1:6 *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* på utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, där vi granskat ytterligare underlag till två av de extra ändringsbudgetarna.¹³⁴

¹³¹ Intervjuer med representanter för Finansdepartementet, 2021-09-17 och 2022-01-26, med representanter för Socialdepartementet, 2022-01-26 och med Näringsdepartementet, 2022-01-28.

¹³² Prop. 2019/20:146, s. 38–39 (EÄB4 2020).

¹³³ Prop. 2020/21:84, s. 19–20 (EÄB4 2021).

¹³⁴ Prop. 2019/20:181 (EÄB8 2020) och 2020/21:84 (EÄB4 2021).

Tabell 10 Resultatsammanställning: ”Motiveras beloppet och är det tydligt vad beräkningarna bygger på?”

Åtgärdstyp	Ja, tillräckligt	Nej, otillräckligt	Summa
Utgiftsändringar med lagförslag	8	0	8
Utgiftsändringar utan lagförslag	13	51	64
Inkomständringar	7	0	7
Garantier	5	1	6
Lån	0	3	3
Summa	33	55	88

Källa: Riksrevisionens bedömning av enskilda åtgärder.

Ett exempel då beräkningarna är transparenta i det första förslaget (som innehåller lagförslag) men inte i de följande förslagen (utan lagförslag) avser *omställningsstöd*. I det första förslaget¹³⁵ föreslogs 39 miljarder kronor i denna stödform, men i de följande förslagen om förlängningar, ändringar och utvidgningar motiveras eller förklaras de flesta utgiftsbelopp inte alls. I det andra förslaget om *omställningsstöd*¹³⁶ (förlängning) föreslås 7 miljarder kronor ytterligare, men regeringen redovisar inte i vilken utsträckning de tidigare anvisade medlen redan använts.

I flera fall har riksdagen även kritiserat regeringen för bristande transparens i beräkningar i beslutsunderlagen. Ett sådant exempel ges nedan.

”Att beräkningarna är förknippade med stor osäkerhet, såsom de t.ex. var i regeringens förslag om stöd vid korttidsarbete, får inte heller vara ett hinder för tydliga och transparenta underlag till riksdagen. Utskottet kan dock konstatera att redovisningen av de beräknade budgeteffekterna av vissa förslag som presenteras i den extra ändringsbudget för 2020 som utskottet nu har att behandla hade kunnat vara mer utförliga. Det gäller framför allt framställningen gällande effekterna av lagförslag om ändringar i arbetslöshetsförsäkringen, där regeringen varken redovisar vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna eller de osäkerheter som är förknippade med dem. Även de mycket kortfattade skälen som regeringen anför för att riksdagen ska besluta om att öka stöden till kultur och idrott inom utgiftsområde 17 hade kunnat vara mer utförliga.”¹³⁷

¹³⁵ Prop. 2019/20:181 (EÄB8 2020).

¹³⁶ Prop. 2020/21:4 (EÄB10 2020).

¹³⁷ Bet. 2019/20:FiU56, s. 17.

4.2.3 Knapphändig redovisning av osäkerheter och risker

Mönstret är detsamma som tidigare när det gäller regeringens redovisning av osäkerheter och risker i beräkningarna. För samtliga åtgärdstyper, förutom utgiftsändringar utan lagförslag, är redovisningen i de flesta fall tillräcklig.

För utgiftsändringar som inte grundar sig på lagförslag är det dock endast i undantagsfall som resonemang om osäkerheten i beräkningarna finns med. Ett exempel på skrivning som indikerar att det finns osäkerhet i ett föreslaget belopp berör *kompensation för kommuners och regioners merkostnader*: ”Regeringen följer utvecklingen noga och kommer att föreslå ytterligare resurser vid behov”.¹³⁸ Ett annat exempel avser *ersättning för höga sjuklönekostnader*. Här framgår det att medel även behöver tillskjutas året efter (2021) på grund av osäkerhet när det gäller smittspridningen av covid-19, i syfte att möjliggöra beslut om kompensation i ytterligare två månader.¹³⁹

Exemplen ovan utgör dock undantag då vi bedömer att redovisningen för sex sjundedelar av förslagen om utgiftsändringar utan lagförslag (53 av 62) är otillräcklig då det gäller osäkerheter och risker i beräkningarna. Vi konstaterar även att risker för överutnyttjande och fusk i princip inte alls berörs när det gäller förslag om utgiftsändringar utan lagförslag.

Tabell 11 Resultatsammanställning: ”Redovisas osäkerheter och risker i beräkningarna?”

Åtgärdstyp	Ja, tillräckligt	Nej, otillräckligt	Summa
Utgiftsändringar med lagförslag	8	0	8
Utgiftsändringar utan lagförslag	9	55	64
Inkomständringar	5	2	7
Garantier	5	1	6
Lån	1	2	3
Summa	28	60	88

Källa: Riksrevisionens bedömning av enskilda åtgärder.

¹³⁸ Prop. 2019/20:167, s. 45 (EÄB7 2020).

¹³⁹ Prop. 2020/21:4, s. 8–9, (EÄB10 2020).

Riksdagen har även konstaterat att vissa av beräkningarna som föreslagits i extra ändringsbudgetar är mycket osäkra:

”Sammanfattningsvis är således beräkningarna av statens kostnader för de åtgärder som föreslås i denna extra ändringsbudget mycket osäkra. Vi kan exempelvis redan konstatera att kostnaderna för korttidsarbete sannolikt kommer att vara flera gånger högre än beräkningarna i propositionen.”¹⁴⁰

4.3 Förslag om ökade resurser till myndigheter med anledning av pandemin

I detta avsnitt presenteras granskningens resultat avseende förslagen om resurstillskott till åtta myndigheter som fått i uppdrag att administrera krisstöden eller av andra skäl fått utökade arbetsuppgifter med anledning av pandemin. Resurstillskotten föreslogs i flera olika ändringsbudgetar under 2020 och 2021. Varje enskilt förslag gällde mindre än 1 miljard kronor, varför åtgärden inte fångats upp i urvalet ovan. Totalt har vi granskat 35 åtgärdsförslag av detta slag, vilka sammanlagt uppgår till 3,3 miljarder kronor. Därutöver föreslog regeringen resurstillskott till samma myndigheter om ytterligare 0,4 miljarder kronor i vår- och höständringbudgetarna under 2020 och 2021. Det innebär att 90 procent av de ytterligare tilldelade anslagsmedlen föreslogs i extra ändringsbudgetar. I tabell 12 redovisas antalet förslag och de summerade beloppen per myndighet.

Tabell 12 Myndigheter som tilldelades ökade resurser i extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021 med anledning av pandemin, antal förslag och summerat belopp i miljoner kronor

UO	Anslag	Myndighet	Antal förslag	Varav antal förslag för administration av stöd	Summa belopp
1	5:1	Länsstyrelserna	6	5	772
3	1:1	Skatteverket	7	7	630
6	2:6	MSB	2	0	164
9	2:1	Folkhälsomyndigheten	4	0	113
9	8:1	Socialstyrelsen	3	0	217
10	2:1	Försäkringskassan	3	3	433
18	1:4	Boverket	5	5	14
24	1:4	Tillväxtverket	5	5	1 015
Summa			35	25	3 308

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från samtliga extra ändringsbudgetar 2020 och 2021.

¹⁴⁰ Bet. 2019/20:FiU51, s. 24.

Granskningen visar att det är stor skillnad i hur utförligt de 35 åtgärdsförslagen redovisas. För de myndigheter där resurstillskotten är kopplade till åtgärdsförslag om stöd till företag och hushåll (25 stycken) motsvarar redovisningen det granskade urvalet i avsnitt 4.1 och 4.2. I dessa fall är utgiftsändringarna en följd av ny lagstiftning, vilket ackompanjeras av krav på utförligare beskrivningar. Resterande 10 förslag handlar främst om att myndigheterna fått utökade arbetsuppgifter med anledning av pandemin. I dessa fall är redovisningen mindre utförlig.

Granskningen visar att de belopp som föreslagits i de extra ändringsbudgetarna inte motiveras för något av de 35 åtgärdsförslagen. Det saknas också en redovisning av vilka antaganden som ligger bakom de föreslagna beloppen. Dessutom förs inga resonemang om osäkerheten i beräkningarna eller huruvida ytterligare medel kan komma att behöva tillföras.

Vid en granskning av ytterligare material som är kopplat till några av åtgärdsförslagen kan vi återigen konstatera att det funnits ytterligare uppgifter i form av beräkningar och antaganden i Regeringskansliet. Exempelvis finns sådana för länsstyrelsernas och Boverkets kostnader för handläggning av *omsättningsstödet* till enskilda näringsidkare. En utförligare redovisning hade i dessa fall varit möjlig. Länsstyrelserna ansvarar för frågor om stöd, handläggning, beslut om stöd samt uppföljning av stöd som betalats ut. Boverket tar fram ansökningsformulär och e-tjänster för stödet samt betalar ut beviljat stöd. Fördelningen mellan dessa två myndigheter motiveras varken i propositionerna eller i det ytterligare material som vi tagit del av.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen har hanterat de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021 på rimligt sätt givet omständigheterna. Riksrevisionen vill samtidigt understryka att ett omfattande användande av extra ändringsbudgetar medför risk för försvagad budgetdisciplin och att demokratiska inslag i budgetprocessen har begränsats.

Riksrevisionen bedömer även att det finns behov av förbättringar i flera viktiga avseenden så att riksdagen vid framtida kriser kan fullgöra sina uppgifter – att besluta om lagar och statens budget – på bästa sätt. Det är centralt att budgetprocessen även fortsättningsvis stödjer budgetlagens grundläggande krav om hög effektivitet och god hushållning med statens resurser.

5.1 Risk för försvagad budgetdisciplin och demokratiska inslag i processen har begränsats

Våren 2020 drabbade coronapandemin hela samhället på ett sätt som ingen kris gjort tidigare. Det har motiverat regering och riksdag att ta fram extraordinära åtgärder extra snabbt. Under den granskade perioden lämnade regeringen 20 extra ändringsbudgetar till riksdagen innehållande åtgärdsförslag med budgeteffekter på mer än 400 miljarder kronor samt stora belopp för höjda garantier och utökade lånemöjligheter. Förslagen var fördelade på mer än 200 enskilda åtgärder, varav flertalet på statsbudgetens utgiftssida. De starka statsfinanserna och de kraftigt höjda utgiftstaken har givit regeringen stort ekonomiskt utrymme att lämna förslag till riksdagen för att motverka krisen.

Den omfattande användningen av extra ändringsbudgetar har dock inneburit väsentliga avsteg från budgetprocessens grundtankar. Avsaknaden av ett bindande utgiftstak (i reell mening) har inneburit att olika handlingsalternativ inte ställts mot varandra på samma sätt som om taken hade varit mer begränsande. Det stora antalet extra ändringsbudgetar och enskilda åtgärdsförslag har också gjort det svårare att bibehålla en helhetssyn över statens budget. En sådan helhetssyn är en förutsättning för en god budgetdisciplin liksom att beslutade anslag uppfattas som bindande.

Den stora mängden extra ändringsbudgetar har också inneburit att viktiga demokratiska och kvalitetssäkrande inslag i beslutsprocessen har begränsats. Beredningsrutiner har snabbats på och remissförfaranden har begränsats, bland annat genom att Lagrådet givits kortare tid för yttranden över lagförslag. Den kraftigt förkortade riksdagsbehandlingen kan också ha påverkat vad som slutligen beslutats och genomförts.

5.2 Redovisningen av särskilda skäl och samlade konsekvenser för statens budget kan utvecklas

En extra ändringsbudget ska endast användas i situationer som kräver snabbare hantering än vad som är möjligt inom den ordinarie budgetprocessen. Regeringen är skyldig att redovisa de särskilda skälen till att förslag inte väcks inom den ordinarie budgetprocessen.

5.2.1 Särskilda skäl redovisas på propositionsnivå men inte för enskilda förslag

Riksrevisionen konstaterar att regeringen anger brådskan med att omhänderta pandemins konsekvenser som särskilda skäl i inledningen av samtliga extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021.

Flertalet av de extra ändringsbudgetarna innehåller en mängd olika sorters åtgärdsförslag för att motverka oönskade konsekvenser för såväl företag och samhällsekonomi som individer, hushåll och sjukvård. I många fall innehåller en och samma extra ändringsbudget fler än 20 enskilda förslag av helt olika karaktär och på olika politikområden. Riksrevisionen bedömer att de övergripande formuleringarna i avsnittet Ärendet och dess beredning, inte är tillräckliga för att motivera varför vart och ett av de enskilda förslagen behöver behandlas i en extra ändringsbudget. Riksrevisionen bedömer även att regeringen bör lyfta fram brådskan och tidsvinsten med att enskilda förslag hanteras utanför den ordinarie budgetprocessen.

5.2.2 De samlade konsekvenserna för statens budget kan redovisas tydligare

För att riksdagen ska kunna få en tydlig bild av de samlade konsekvenserna på statens budget för varje extra ändringsbudget bör redovisningen vara transparent, tydlig, fullständig och så långt som möjligt enhetlig. Detta är särskilt viktigt när antalet extra ändringsbudgetar är stort och när åtgärdsförslagen inte behöver finansieras av utgiftsminskningar på andra områden (som under pandemin).

Riksrevisionen bedömer att de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021 innehåller samlade redovisningar av konsekvenser för statens budget, men att de skiljer sig åt beroende på vilken typ av förslag som lämnas. I samtliga fall, förutom i de extra ändringsbudgetar som endast berör lagförslag på statsbudgetens inkomstsida, framställs redovisningen endast i löptext. Riksrevisionen bedömer att förslagen skulle bli tydligare och mer transparenta, fullständiga och enhetliga om

redovisningen i löptext kompletterades med en tabell innehållande en sammanställning av anvisade medel, förändrade inkomster, statens lånebehov och finansiellt sparande. De samlade förslagens konsekvenser för finansiellt sparande bör även alltid redovisas som andel av BNP eftersom överskottsmålet uttrycks på detta sätt. I de fall den extra ändringsbudgeten innehåller förslag om garantier eller bemyndiganden om lån bör detta också alltid framgå av redovisningen i avsnittet Konsekvenser för statens budget.

Det stora antalet extra ändringsbudgetar gör det svårare att få en helhetsbild av förslagens samlade budgetkonsekvenser sedan den senaste ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen beslutades. När villkoren för extra ändringsbudgetar infördes i Riksdagsordningen och anvisningarna utformades i propositionshandboken och budgetcirkulären beaktades sannolikt inte scenariot att regeringen inom en tidsrymd av två år skulle lämna 20 extra ändringsbudgetar med sammanlagda åtgärdsförslag om mer än 400 miljarder kronor. I nuvarande situation med kraftigt höjda utgiftstak har avsaknaden av ackumulerade konsekvenser för statens budget sannolikt haft en mindre betydelse för riksdagens beslut. I ett scenario där statens finanser är betydligt svagare än i dag kan det dock vara annorlunda. Nämda redovisning skulle kunna bidra till ökad transparens om vart statsfinanserna är på väg, vilket är centralt om övergripande avvägningar behöver göras.

5.3 Stor variation i kvaliteten på beslutsunderlagen för de enskilda åtgärdsförslagen

Utformningen av regeringens beslutsunderlag till riksdagen har påverkan på vad som beslutas och genomförs. Det är därför viktigt att beslutsunderlagen tydligt beskriver vad som föreslås och varför, vilka konsekvenser som förväntas och vad det kommer att kosta.

De drygt 200 åtgärdsförslag som lämnades i de extra ändringsbudgetarna för 2020 och 2021 kan delas in i fyra huvudgrupper: utgiftsändringar, inkomständringar, garantier och lån. På inkomstområdet kommer samtliga förslag med ny eller ändrad lagstiftning, vilket innebär högre formella krav på underlagen. Av de föreslagna utgiftsändringarna följer en mindre del av ny eller ändrad lagstiftning. I dessa fall är formkraven högre än när utgiftsändringen inte härrör från lagförslag.

I granskningen har det framkommit att Finansutskottet under arbetets gång har haft frekventa kontakter med företrädare för regeringen och Regeringskansliet och ibland även med vissa myndigheter. Uppgifter pekar samstämmigt på att samarbetet fungerat bra. Det är därför troligt att utskottets ledamöter ofta har haft

en god förståelse för förslagen i de extra ändringsbudgetarna då de nått riksdagens bord. Samtidigt har riksdagen i flera fall också riktat kritik mot vissa beslutsunderlag i de extra ändringsbudgetarna. Riksrevisionen bedömer att åtgärdsförslagen måste vara tillräckligt utförliga för att övriga riksdagsledamöter, medborgare, utvärderare och forskare i efterhand också ska kunna förstå. För flera åtgärdsförslag har regeringen inte följt Regeringskansliets interna anvisningar, budgetcirkuläret. Riksrevisionen bedömer även att dessa instruktioner skulle behöva utvecklas, både när det gäller hur förslagen ska redovisas innehållsmässigt och för att öka propositionernas läsbarhet och transparens.

5.3.1 Beslutsunderlagen behöver framför allt utvecklas för utgiftsökningar som inte följer av lagförslag

Riksrevisionen bedömer att beslutsunderlagen för förslag om inkomständringar, garantier och myndigheternas lån generellt sett håller högre kvalitet än förslag om utgiftsökningar som inte härrör från lagförslag. Samtidigt var den stora majoriteten förslag som regeringen lagt i extra ändringsbudgetar just utgiftsändringar som inte härrör från lagförslag. Av Riksrevisionens granskning framkommer det att underlagen i många fall är mycket kortfattade. Förslagen till utgiftsändringar utan lagförslag presenteras regelmässigt utan underrubrik på en halv sida text, och som minst på några rader. På ett övergripande plan framgår vad de olika förslagen innebär, men avsaknaden av underrubriker eller liknande gör texten onödigt svårläst när flera åtgärdsförslag lämnas i ett och samma textavsnitt. Regeringens underlag skulle många gånger behöva vara mer utförliga och tydliga, enligt Riksrevisionens bedömning.

Under pandemin har regeringen under tidspress utformat ett antal samhällsviktiga åtgärder i form av skilda ekonomiska stöd till olika sektorer. Med detta i åtanke har förslagen om kreditgarantier, korttidsarbete, omställningsstöd och anstånd med skattebetalning varit exempel på goda beslutsunderlag. Underlagen omfattar ofta transparenta beräkningar, resonerande analyser om förslaget, alternativ utformning, risker för överutnyttjande och fusk, oönskade effekter på strukturomvandling med mera. En nackdel är emellertid att dessa underlag är mycket omfattande och i digraste laget för snabbbehandling.

Samtidigt drar Riksrevisionen slutsatsen att underlagen till andra förslag om ekonomiskt stöd till olika samhällssektorer många gånger varit alltför kortfattade. Ekonomiska stöd är medel som omfördelas från skattebetalarna till specifika målgrupper. Därför är det viktigt att det tydligt framgår vilka målgrupperna är och varför de behöver ytterligare stöd utöver vad som redan ges. Det är något som

regeringen skulle kunna utveckla i beslutsunderlag för nya stöd. Riksrevisionen bedömer att det skulle bli lättare att förstå förslaget i sin helhet om regeringen tydligare beskriver förslagets bakgrund och sammanhang.

5.3.2 Generellt svårt att spåra vad beräkningarna bygger på och osäkerheter och risker redovisas knappast alls

Granskningen visar att beslutsunderlagen särskilt ofta är otillräckliga när det gäller att redovisa hur kostnader har beräknats och att osäkerheter inte beskrivs.

Många förslag till utgiftsökningar avser mycket stora och jämna belopp som lämnas utan tillfredsställande förklaring. Ibland ges intrycket av att regeringen tagit i med ett högt belopp som ska räcka till med marginal. Om så är fallet bör detta uttryckas tydligare. Handlar det i stället om en kvalificerad gissning i en osäker värld bör detta framgå. Vissa andra belopp anges med stor exakthet utan någon närmare förklaring. Det är i många fall också oklart hur länge de föreslagna medlen ska räcka och hur mycket av tidigare tilldelade medel som har förbrukats. Detta försvårar för beslutsfattare och medborgare att bedöma förslagen. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Regeringskansliet hade mer detaljerat underlag för flertalet av de åtgärdsförslag som vi valde att granska särskilt ingående. I dessa fall hade en utförligare redovisning varit möjlig, bland annat i form av beräkningar och antaganden.

5.4 Bättre beredskap kunde ha minskat behovet av åtgärder utanför ordinarie process

Att döma av ordalydelsen i riksdagsordningen, om att regeringen ska ange särskilda skäl för att lämna en extra ändringsbudget, har lagstiftaren sannolikt avsett att extra ändringsbudgetar ska lämnas sällan och omfatta ett fåtal förslag som är kopplade till ett och samma akuta problem. På det sättet var också samtliga extra ändringsbudgetar före pandemin utformade. Pandemin har varit av en annan art och slagit brett, utvecklingen har varit svår att förutse och den har också blivit långdragen. Under 2020 och 2021 använde regeringen upprepade gånger sin möjlighet att lämna extra ändringsbudget. I de flesta fallen innehåller de dessutom många olika förslag på fler olika politikområden som också adresserar olika pandemirelaterade problem såsom akut behov av olika slags materiel, ekonomiskt stöd till individer, näringsliv och civilsamhälle samt styrning och resursförstärkning till sjukvården.

Situationen har också inneburit att regeringen har fått ta fram många helt nya krisåtgärder. Om den finanspolitiska beredskapen hade varit högre – med bättre förberedda åtgärder att snabbt ta i bruk vid behov – hade sannolikt fler pandemiåtgärder kunnat aktiveras inom ordinarie beslutsprocesser. Antalet åtgärdsförslag av olika slag skulle ha kunnat vara mindre, liksom omslutningen av budgetbeslut utanför den ordinarie processen. Sannolikt hade också de extra ändringsbudgetarna under pandemin kunnat vara färre. Med tanke på att användningen av extra ändringsbudgetar – av budgetmässiga och demokratiska skäl – är ett sistahandsalternativ, kan det övervägas hur både beslutsprocessen och beredskapen kan förbättras framgent.

5.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Överväg att utreda om processen för hur nödvändiga beslut fattas under en samhällsövergripande kris behöver förändras, och om den finanspolitiska krisberedskapen – exempelvis i form av förberedda, välutredda åtgärder – kan utvecklas. Detta skulle minska trycket på de extra ändringsbudgetarna när det gäller vad de ska klara av att hantera.
- Ange för varje enskilt åtgärdsförslag de särskilda skäl som finns för behandling i extra ändringsbudget. Förtydliga tidsvinsten i förhållande till den ordinarie budgetprocessen, inklusive de ordinarie ändringsbudgetarna.
- Utveckla de beslutsunderlag som lämnas till riksdagen i extra ändringsbudgetar så att varje enskilt förslags bakgrund och sammanhang framgår. Likaså bör det framgå hur kostnaden beräknats och för vilken tidsperiod medlen är tänkta att räcka. Bedöm och redovisa eventuella osäkerheter om förslagets verkan och kostnad.
- Öka beslutsunderlagens transparens och läsbarhet, exempelvis genom att för varje enskilt förslag i en extra ändringsbudget redovisa det under en egen rubrik.
- Utveckla redovisningen så att de samlade konsekvenserna för statens budget även framgår i tabellform. Säkerställ att de samlade förslagens konsekvenser för finansiellt sparande som andel av BNP redovisas, liksom i förekommande fall förslag om garantier och bemyndiganden av lån.
- Överväg att även redovisa de ackumulerade konsekvenserna av extra ändringsbudgetar som lämnats sedan den senaste vårpropositionen eller budgetpropositionen beslutades.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till
Regeringskansliet (Finansdepartementet)

- Utveckla Finansdepartementets interna anvisningar om budgetarbetet (budgetcirkuläret) med utgångspunkt i rekommendationerna till regeringen.

Ordlista

Anslag	Utgiftspost i statens budget som riksdagen fattar beslut om. Riksdagens anslagsbeslut innebär att regeringen bemyndigas att under viss tid och under vissa villkor använda anvisade medel till de av riksdagen angivna ändamålen. Anslaget anvisas av riksdagen till regeringen. Därefter tilldelar regeringen anslagsmedel till myndigheter. Regeringen kan underindela anslagen i anslagposter och delposter.
Bemyndigande lån	Regeringen får inte besluta om att ta upp lån utan att riksdagen först beslutat om det med ett takbelopp. När t.ex. vacciner lånefinansieras måste riksdagen godkänna ett högsta belopp för det.
Extra ändringsbudget	Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl får förslag till ändringar i statens budget lämnas vid andra tillfällen än i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Ett sådant förslag kallas för extra ändringsbudget. Regeringen lämnade 20 extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021 med anledning av coronapandemin. Pandemins konsekvenser har bedömts vara sådana särskilda skäl som behövs för att det ska vara tillåtet att lämna extra ändringsbudgetar.
Inkomsttitel	Inkomstpost i statens budget där myndigheten redovisar inkomster (i generell mening, dvs. även intäkter och inbetalningar) som den inte själv får disponera, exempelvis skatter. Under inkomsttitel redovisas sådana statsinkomster som inte är specialdestinerade för en viss verksamhet utan kan finansiera vilka utgifter som helst.
Proposition	En proposition är ett förslag från regeringen till riksdagen om till exempel en ny lag. Vissa propositioner består av förslag till ny lagstiftning. Andra propositioner innehåller mindre eller större ändringar av redan gällande lagar eller förslag till riktlinjer av olika slag.
Statens budget	Statens budget är en plan för statens inkomster och utgifter under ett budgetår. Den består av en inkomst- och en utgiftssida, samt ytterligare några poster för beräkning av statens lånebehov. Riksdagen beslutar om statens budget och anvisar medel till regeringens förfogande för olika ändamål.

Statens finansiella sparande	Statens finansiella sparande är skillnaden mellan statens intäkter och kostnader. Redovisningen av det finansiella sparandet är i huvudsak periodiserad, vilket innebär att transaktionerna redovisas för den period då prestationen utförs (intäkt) eller då resursen förbrukas (kostnad).
Statens lånebehov	Statens lånebehov är skillnaden mellan inkomster och utgifter i statens budget och motsvarar grovt ökningen av statsskulden. Statens budgetsaldo motsvarar statens lånebehov med omvänt tecken.
Statens offentliga utredningar (SOU)	Innan regeringen lägger fram ett lagförslag tillsätts ofta en särskild utredare eller en kommitté, som får i uppdrag att utreda en viss fråga. Resultatet samlas i en rapport som kallas betänkande och som publiceras i serien Statens offentliga utredningar, SOU.
Statliga kreditgarantier	Ett statligt borgensåtagande som oftast gäller så som för egen skuld. Med det menas att borgenären (långivaren) kan kräva att skulden ska betalas av borgensmannen (i detta fall staten) utan att först kräva betalning av gäldenären (låntagaren). En kreditgaranti är kopplad till en viss kredit.
Takbegränsade utgifter	Summan av alla utgifter inom det fastställda utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna omfattar dels utgifterna i statens budget (utgiftsområde 1–27) exklusive statsskuldräntor (utgiftsområde 26), dels utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. De takbegränsade utgifterna avser faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslagsbehållningar och anslagskrediter ingår.
Utgiftsområde	En indelningsgrund för anslagen i statens budget. I budgeten finns 27 utgiftsområden vilka är reglerade i riksdagsordningen. Varje anslag på statens budget ingår i ett utgiftsområde.
Utgiftstak för staten	Den maximala nivån för statens utgifter, det vill säga en gräns för hur mycket pengar staten får spendera varje år. Riksdagen fattar beslut om var gränsen ska ligga, på förslag av regeringen. Se även Takbegränsade utgifter.
Ändringsbudget	Regeringen kan lämna förslag till ändringar i statens budget under ett pågående budgetår. Dessa förslag samlas i så kallade ändringsbudgetar. De lämnas på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen (vårändringsbudget) och på hösten i samband med budgetpropositionen (höständringsbudget).
Överskottsmål	Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Referenslista

Lagar och förordningar

Anslagsförordningen (2011:223).

Budgetlagen (2011:203).

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet.

Förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

Kommittéförordningen (1998:1474).

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Regeringsformen (1974:152).

Riksdagsordningen (2014:801).

Utredningar och rapporter

Ds 1997:1, *Propositionshandboken*.

Ds 2000:1, *Kommittéhandboken*.

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning: Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*, ESV 2015:19, 2015.

Ekonomistyrningsverket, *Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2020*, ESV 2021:2, 2021.

Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas förvaltning av stöd för att lindra effekterna av det nya coronaviruset*, ESV 2021:39, 2021.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2020*, 2020.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2021*, 2021.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2022*, 2022.

Konjunkturinstitutet, *Makroekonomiska och samhällsekonomiska effekter av de vidtagna åtgärderna för att dämpa spridningen av covid-19 i Sverige*, 2020.

Riksbanken, *Finansiell stabilitet 2020:1*, 2020.

Riksbanken, *Finansiell stabilitet 2020:2*, 2020.

Riksbanken, *Finansiell stabilitet 2021:1*, 2021.

Riksrevisionen, *Förändringar inom kommittéväsendet*, RiR 2004:2, Riksrevisionen, 2004.

Riksrevisionen, *Regeringens hantering av tilläggsbudgeten*, RiR 2008:17, Riksrevisionen, 2008.

Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*, RiR 2020:29, Riksrevisionen, 2020.

Riksrevisionen, *Utgiftstaket – olika roller i olika tider*, RiR 2020:28, Riksrevisionen, 2020.

Riksrevisionen, *Operation Rädda branschen – statens krisstöd till idrott och kultur under pandemin*, RiR 2022:7, Riksrevisionen, 2022.

Riksrevisionen, *Statens arbete med att säkra tillgången på skyddsutrustning under coronapandemin*, RiR 2022:10, Riksrevisionen, 2022.

SOU 2010:18, *En reformerad budgetlag*.

SOU 2013:73, *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*.

SOU 2019:2, *Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum*.

SOU 2020:6, *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering*.

SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*, delbetänkande 1, Coronakommissionen, 2020.

SOU 2020:80, *Sverige under pandemin*, delbetänkande 2, Coronakommissionen, 2021.

SOU 2022:10, *Slutbetänkande*, volym 1 och 2, Coronakommissionen, 2022.

Svenskt Näringsliv, *Ett år av coronakris – var står vi nu?*, 2021.

Riksdagstryck¹⁴¹

Bet. 2019/20:FiU21, *Ja till regeringens vårändringsbudget för 2020*.

Bet. 2019/20:FiU56, *Extra ändringsbudget för 2020 – Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och studiestödet samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset*.

Bet. 2019/20:FiU49, *Ändringar i statens budget 2020 – Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden*.

Bet. 2019/20:FiU53, *Ändringar i statens budget för 2020 – Anstånd med inbetalning av skatt i vissa fall, med anledning av coronaviruset*.

¹⁴¹ I bilaga 2 specificeras de propositioner som innehåller extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021.

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

Bet. 2019/20:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Bet. 2020/21:KU20, *Granskningsbetänkande våren 2021.*

Bet. 2020/21:FiU1, *Ja till utgiftsramarna och inkomsterna i budgetpropositionen.*

Dir. 2018:26, *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum.*

Dir. 2019:21, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en trygg sjukförsäkring med människan i centrum (S 2018:05).*

Dir. 2019:105, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en trygg sjukförsäkring med människan i centrum (S 2018:05).*

Dir. 2020:74, *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.*

Dir. 2021:79, *Översyn av stödet vid korttidsarbete.*

Framst. 2021/22:RS6, *Riksdagen under coronapandemin 2020.*

Prop. 2010/11:40, *En reformerad budgetlag.*

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

Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020.*

Prop. 2019/20:100, *2020 års ekonomiska vårproposition.*

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

Prop. 2020/21:2, *Höständringsbudget för 2020.*

Prop. 2020/21:99, *Vårändringsbudget för 2021.*

Prop. 2020/21:100, *2021 års ekonomiska vårproposition.*

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

Prop. 2021/22:2, *Höständringsbudget för 2021.*

Rskr. 2019/20:340.

Rskr. 2020/21:63.

Rskr. 2013/14:351.

Rskr. 2013/14:352.

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

Skr. 2020/21:101, *Årsredovisning för staten 2020.*

Skr. 2020/21:101, *Årsredovisning för staten 2021.*

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

Bilaga 1. Metod och genomförande

Granskningen bygger i huvudsak på dokumentstudier, men även på en sammanställning av kvantitativa uppgifter och på intervjuer. Det empiriska underlaget utgörs främst av de 20 extra ändringsbudgetarna som regeringen lämnade till riksdagen under 2020 och 2021.

Den första granskningsfrågan

För att besvara den första granskningsfrågan, om regeringen för varje extra ändringsbudget angett särskilda skäl och om förslagets samlade konsekvenser för statens budget redovisas på ett ändamålsenligt sätt, har vi granskat de standardavsnitt som återfinns i samtliga 20 extra ändringsbudgetar. Dessa avsnitt finns under rubrikerna Propositionens huvudsakliga innehåll, Förslag till riksdagsbeslut och Ärendet och dess beredning samt Ändringar i statens budget med underrubriken Konsekvenser för statens budget. Granskningen har genomförts med stöd av frågemallen i bilaga 3. Utifrån mallens frågor har vi bedömt hur väl texten svarar mot våra bedömningsgrunder i avsnitt 1.3.

Den andra granskningsfrågan

För att besvara den andra delfrågan, om regeringen för enskilda åtgärder i de extra ändringsbudgetarna har utformat underlagen i propositionerna så att beslutsfattare och medborgare får en god bild av vad som föreslås och varför, har vi med hjälp av frågemallen i bilaga 4 textgranskat 88 av de sammanlagt 210 åtgärdsförslagen. Vilka dessa är framgår av bilaga 5. För 12 av åtgärdsförslagen har vi även analyserat ytterligare underlag som, enligt Regeringskansliet, legat till grund för förslagen. En förteckning över nämnda åtgärdsförslag finns i bilaga 6.

Huvudprincipen för urvalet är åtgärdsförslag med ett ekonomiskt åtagande på minst en miljard kronor. I några fall omfattas även åtgärder med lägre belopp då underlagen bedömts som svaga, principiellt intressanta eller frekvent förekommande inom samma område. Åtgärdsförslagen delas in i fyra huvudgrupper: utgiftsändringar, inkomständringar, garantier och lån. Då underlagen för utgiftsändringar skiljer sig åt beroende på om de föreslås med eller utan lagstiftning har vi valt att dela upp granskningsresultatet separat för utgiftsökningar med lagförslag respektive utgiftsändringar utan lagförslag.

Frågemallen i bilaga 4 innehåller operationaliserade granskningsfrågor (2A–2F) vars resultat har poängsatts utifrån en fyrgradig skala: icke applicerbart (0), saknas/rudimentärt (1), nämns översiktligt (2), beskrivs ingående (3) och beskrivs

mycket ingående och med stor tydlighet (4). Åtgärdsförslag som enligt vår bedömning tilldelats 1 poäng har klassats som "Nej, otillräckligt" medan åtgärdsförslag som tilldelats 2 poäng och mer har klassats som "Ja, tillräckligt". Resultaten för de operationaliserade granskningsfrågorna redovisas i kapitel 4, tabell 5–11.¹⁴²

Anledningen till att granskningen baseras på ett urval och inte på samtliga åtgärdsförslag är att en totalgranskning inte tidsmässigt hade rymts inom ramen för granskningen. Då urvalsmetoden täcker 40 procent av antalet åtgärdsförslag, och mer än 90 procent av de föreslagna beloppen, bedömer vi att en fullständig granskning inte heller skulle tillföra något som ändrar granskningens iakttagelser, slutsatser eller rekommendationer. I tabell 13 framgår antalet av respektive åtgärdstyp som vi har granskat med denna urvalsmetod samt de sammanlagda beloppen.

Tabell 13 Granskade åtgärdsförslag i förhållande till det totala antalet och i belopp, miljarder kronor

Åtgärdstyp	Antal granskade	Av totalt föreslagna	Andel	Belopp granskade	Av totalt föreslagna	Andel
Utgiftsändringar	72	184	39 %	322	338	95 %
Inkomständringar	7	15	47 %	66	73	91 %
Garantier	6	6	100 %	175	175	100 %
Lån	3	5	60 %	13	14	94 %
Summa	88	210	42 %			

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från samtliga extra ändringsbudgetar 2020 och 2021.

För att samla in iakttagelser om utgiftsförslag med ett ekonomiskt åtagande understigande en miljard kronor har vi även textgranskat förslagen om resurstillskott till åtta myndigheter som fått i uppdrag att administrera krisstöden eller av andra skäl fått utökade arbetsuppgifter med anledning av pandemin. Dessa åtgärdsförslag berör 35 förslag om utgiftsökningar till åtta myndigheter. Vilka dessa myndigheter är och hur mycket de sammanlagda förslagen om utgiftsökningar uppgår till per myndighet redovisas i avsnitt 4.3.

¹⁴² Resultatet av fråga 2A redovisas i tabell 5 och 6, resultatet av fråga 2B i tabell 7, resultatet av fråga 2C redovisas i tabell 8, resultatet av fråga 2D redovisas i tabell 9, resultatet av fråga 2E redovisas i tabell 10 och resultatet av fråga 2F redovisas i tabell 11.

Intervjuer

Under granskningens förstudiefas genomfördes intervjuer med Finansdepartementets budgetavdelning, med tjänstemän på Finansutskottets kansli och med Coronakommissionens huvudsekreterare. De inledande intervjuerna hölls för att orientera oss brett i arbetet med de extra ändringsbudgetarna och bidrog i arbetet med att precisera granskningens frågeställningar, avgränsningar, bedömningsgrunder och metoder.

Under själva granskningsfasen genomfördes intervjuer med företrädare för Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet. Syftet med dessa intervjuer var att få ökad förståelse för hur de extra ändringsbudgetarna under 2020 och 2021 arbetades fram i Regeringskansliet. Vi har även ställt skriftliga frågor till Finansdepartementets budgetavdelning och skatteavdelning samt analyserat de inkomna svaren. En sammanställning av genomförda intervjuer finns i bilaga 7.

Bilaga 2. Förteckning över extra ändringsbudgetar under 2020 och 2021

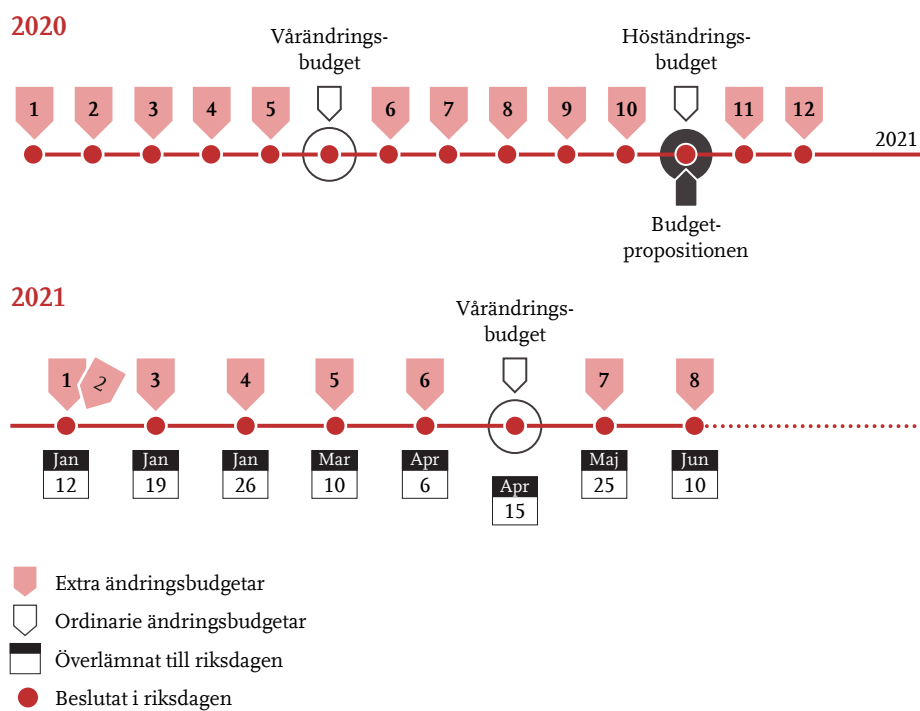
Propositioner – extra ändringsbudgetar för 2020

		Utan lagförslag	Med lagförslag
1	Prop. 2019/20:132 Åtgärder med anledning av coronaviruset		X
2	Prop. 2019/20:136 Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset	X	
3	Prop. 2019/20:142 Kreditgarantier för lån till företag	X	
4	Prop. 2019/20:146 Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset		X
5	Prop. 2019/20:151 Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset		X
6	Prop. 2019/20:166 Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset		X
7	Prop. 2019/20:167 Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X
8	Prop. 2019/20:181 Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X
9	Prop. 2019/20:187 Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset	X	
10	Prop. 2020/21:4 Förlängda och förstärkta stöd och ersättningar med anledning av coronaviruset	X	
11	Prop. 2020/21:45 Ytterligare medel till kommuner och regioner, ökad testning och andra merkostnader med anledning av coronaviruset samt ändrade regler för kostförmån i särskilda fall		X
12	Prop. 2020/21:46 Förlängd rätt till ersättning för riskgrupper	X	
	Summa	5	7

Propositioner – extra ändringsbudgetar för 2021

		Utan lagförslag	Med lagförslag
1	Prop. 2020/21:77 Stöd till företag medel för vaccinering och andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X
2	Prop. 2020/21:78 Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen		X
3	Prop. 2020/21:83 Förstärkt stöd till företag, nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga och andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X
4	Prop. 2020/21:84 Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset	X	
5	Prop. 2020/21:121 Förlängda och förstärkt stöd vid korttidsarbete och omställningsstöd för företag med anledning av coronaviruset		X
6	Prop. 2020/21:166 Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur och idrott samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X
7	Prop. 2020/21:202 Förstärkt nedsättning av arbetsgivaravgifterna för 19–23-åringar under juni–augusti 2021		X
8	Prop. 2020/21:208 Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur, idrott och civilsamhälle samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X
Summa		1	7

I figuren nedan framgår när de extra ändringsbudgetarna lämnades till riksdagen under 2020 och 2021.



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från regeringens hemsida, hämtad 2021-09-13.

Bilaga 3. Frågemall för delfråga 1

Granskning av proposition med extra ändringsbudget

Propositionens nummer:	
Propositionens namn:	
Riksrevisionens förkortning:	
Lämnad till riksdagen:	
Behandlad i betänkande:	
Behandlad i riksdagsskrivelse:	
Antal sidor:	
Föreslagna belopp:	
Beskrivning av propositionens huvudsakliga innehåll:	
Riksrevisionens eventuella kommentar:	

Delfråga 1 A: Har regeringen för varje extra ändringsbudget angett särskilda skäl (pandemianknytning och brådska)?

Operationaliserad granskningsfråga	Poäng- bedömning
1 A. Vilka skäl finns för att lämna propositionen som helhet?	
Generellt brådskande med anledning av coronapandemin?	
Varför förslaget inte tas upp inom den ordinarie budgetprocessen?	
Sammanvägd poängbedömning	

Delfråga 1 B. Har regeringen för varje extra ändringsbudget redovisat förslagens samlade konsekvenser för statens budget på ett ändamålsenligt sätt?

Operationaliserad granskningsfråga	Poäng- bedömning
1 B. För hela propositionen anges konsekvenser för statens budget i form av	
anvisade medel och/ eller förändrade inkomster?	
finansiellt sparande och lånebehov?	
Redovisas uppgifterna ovan för kommande år?	
Redovisas ackumulerade konsekvenser för statens budget?	
Redovisas ackumulerade konsekvenser för statens budget av tidigare extra ändringsbudgetar i förhållande till beräkningar från den senaste ekonomiska propositionen (vårproposition eller budgetproposition)?	
Sammanvägd poängbedömning	

Bilaga 4. Frågemall för delfråga 2

Granskning av underlag för föreslagna åtgärder

Delfråga 2: Har regeringen för enskilda förslag i de extra ändringsbudgetarna utformat underlaget i propositionen så att beslutsfattare och medborgare får en god bild av vad som föreslås och varför, vad det kommer att kosta samt vilka konsekvenser som förväntas?

Benämning på föreslagen åtgärd:
Belopp:
Förslag i proposition:
Textomfång för den föreslagna åtgärden:
Anknytning till tidigare extra ändringsbudget:
Hänvisning till annat underlag:
Beskrivning av åtgärden:
Riksrevisionens kommentar till poängbedömningen
2A–2C:
2D–2F:

Operationaliserad granskningsfråga	Poäng- bedömning
2 A. Är det tydligt vad som föreslås och hur åtgärden ska avhjälpa eller minska problemet? (1–4 poäng där 2 = godkänt)	
Vad föreslås och vad ska förslaget åstadkomma på ett övergripande plan?	
Hur tänks åtgärden åstadkomma detta: åtgärdens "programteori", administration?	
2 B. Särskilda skäl för att lämna förslaget i extra ändringsbudget? (0–1 där 1 = "tillräckligt")	
Anges särskilda skäl explicit och/eller i förhållande till den ordinarie budgetprocessen?	
Anger regeringen någon pandemianknytning?	
Anger regeringen brådska?	
Om inte, är brådskan ändå underförstådd?	
2 C. Anges någon tidsbegränsning? (1–4 där 1 = "otillräcklig", 2 = godkänd osv.)	
Framgår åtgärdens tidsbegränsning?	
Om "1": är det en utgifts-, lånerams- eller kredittaksökning där inget står om tidsbegränsningen (dvs. då blir det resterande budgetår)?	

Operationaliserad granskningsfråga**Poäng-
bedömning****2 D. Är förslaget kontext tillräckligt väl beskriven?**

(1–4 där 1 = "otillräcklig", 2 = godkänd osv.)

Beskrivs förslagets bakgrund och ges en lägesbeskrivning?

Redovisas nollalternativ eller andra alternativ för samma ändamål?

Resoneras förslaget fram?

Beskrivs förslagets huvudsakliga konsekvenser (önskade och oönskade)?

2 E. Motiveras beloppet och är det tydligt vad beräkningarna bygger på?

(1–4 där 1 = "otillräcklig", 2 = godkänd osv.)

Motiveras beloppets storlek?

Redovisas de bakomliggande antagandena?

Täcker analysen och beräkningarna hela den period som åtgärden avser?

2 F. Redovisas osäkerheter och risker?

(1–4 där 1 = "otillräcklig", 2 = godkänd osv.)

Redovisas något om osäkerheten i beräkningarna?

Redovisas risker för överutnyttjande och fusk samt hur detta kan förebyggas?

Bilaga 5. Förteckning över de enskilda granskade åtgärderna inklusive föreslagna belopp

UO = Utgiftsområde (se ordlista).

Ansl. = Anslag (se ordlista).

EÄB = Extra ändringsbudget (exempelvis står 20_7 för den sjunde extra ändringsbudgeten år 2020, se även avsnitt 2.3.2 fotnot 60 samt ordlista).

UL = utan lagstiftningsförslag, ML = med lagstiftningsförslag.

UO	Ansl.	EÄB	Utgiftsökning (72 varav 8 med och 64 utan lagstiftningsförslag)	Mnkr	UL/ML
9	1:6	20_1	Ersättning till kommuner och regioner för merkostnader 1	1 000	UL
9	1:6	20_4	Ökning av antalet tester 1	1 000	UL
9	1:6	20_7	Ersättning till kommuner och regioner för merkostnader 2	2 000	UL
9	1:6	20_8	Ökning av antalet tester 2	4 800	UL
9	1:6	20_8	Utökad smittspårning 1	1 000	UL
9	1:6	20_11	Ersättning till kommuner och regioner för merkostnader 3	10 000	UL
9	1:6	20_11	Ökning av antalet tester 3	3 000	UL
9	1:6	21_1	Ökning av antalet tester 4 och utökad smittspårning 2	5 500	UL
9	1:6	21_1	Förbrukning och nedskrivning av inköpta vacciner	2 000	UL
9	1:6	21_1	Ersättning till regionerna för vaccinering	4 670	UL
9	1:6	21_1	Ersättning till kommuner och regioner för merkostnader 4	1 000	UL
9	1:6	21_4	Ökning av antalet tester (snabbtester) 5	1 400	UL
9	1:6	21_8	Ökning av antalet tester 6 och utökad smittspårning 3	1 500	UL
10	1:1	20_1	Ändrade karensregler 1	1 800	UL
10	1:1	20_7	Ändrade karensregler 2, förlängning	3 456	UL
10	1:1	20_9	Förebyggande sjukpenning	5 910	UL
10	1:1	20_10	Ändrade karensregler 3, förlängning	1 000	UL

UO	Ansl.	EÄB	Utgiftsökning (72 varav 8 med och 64 utan lagstiftningsförslag)	Mnkr	UL/ML
10	1:1	21_2	Uppmjukad arbetsmarknadsprövning för sjukskrivna 1	250	ML
10	1:1	21_4	Ändrade karensregler 4, förlängning, och uppmjukad arbetsmarknadsprövning 2	970	UL
10	1:1	21_6	Ändrade karensregler 5, förlängning	850	UL
10	1:7	20_1	Ersättning för höga sjuklönekostnader 1	6 850	UL
10	1:7	20_7	Ersättning för höga sjuklönekostnader 2	10 100	UL
10	1:7	20_10	Ersättning för höga sjuklönekostnader 3	2 900	UL
10	1:7	21_4	Ersättning för höga sjuklönekostnader 4	2 500	UL
10	1:7	21_6	Ersättning för höga sjuklönekostnader 5	5 100	UL
10	1:7	21_8	Ersättning för höga sjuklönekostnader 6	7 200	UL
14	1:2	20_4	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd 1	5 231	ML
14	1:2	20_7	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd 2	1 120	UL
15	1:2	20_4	Studiemedel, slopat fribelopp	911	ML
17	1:2	20_4	Stöd till kulturverksamhet 1	500	UL
17	1:2	20_6	Stöd till kulturverksamhet 2	1	UL
17	1:2	20_10	Stöd till kulturverksamhet 3	1 500	UL
17	1:2	21_4	Stöd till kulturverksamhet 4	380	UL
17	1:2	21_6	Stöd till kulturverksamhet 5	840	UL
17	1:2	21_8	Stöd till kulturverksamhet 6	493	UL
17	13:1	20_4	Stöd till idrotten 1	500	UL
17	13:1	20_10	Stöd till idrotten 2	1 000	UL
17	13:1	21_6	Stöd till idrotten 3	1 020	UL
22	1:2	20_7	Infrastrukturdrift och underhåll	1 020	UL
22	1:18	20_7	Kollektivtrafikstöd	3 000	UL
22	1:20	20_9	Kapitaltillskott Luftfartsverket	900	UL
24	1:17	20_9	Kapitaltillskott SAS	5 000	UL
24	1:17	20_9	Kapitaltillskott Swedavia	3 150	UL
24	1:22	20_1	Korttidsarbete 1	2 420	ML
24	1:22	20_6	Korttidsarbete 2	75 430	ML

UO	Ansl.	EÄB	Utgiftsökning (72 varav 8 med och 64 utan lagstiftningsförslag)	Mnkr	UL/ML
24	1:22	21_3	Korttidsarbete 3	8 736	ML
24	1:22	21_5	Korttidsarbete 4	1 180	ML
24	1:23	20_4	Hyreskostnadsstöd 1	5 000	UL
24	1:24	20_8	Omställningsstöd 1	39 000	ML
24	1:24	20_10	Omställningsstöd 2	7 000	UL
24	1:24	21_1	Omställningsstöd 3	9 000	UL
24	1:24	21_3	Omställningsstöd 4	5 000	UL
24	1:24	21_3	Omställningsstöd 5	4 200	UL
24	1:24	21_5	Omställningsstöd 6	6 800	UL
24	1:24	21_5	Omställningsstöd 7	4 900	UL
24	1:24	21_6	Omställningsstöd 8	6 200	UL
24	1:24	21_6	Omställningsstöd 9	2 300	UL
24	1:24	21_8	Omställningsstöd 10	1	UL
24	1:25	20_10	Omsättningsstöd enskilda näringsidkare 1	3 500	UL
24	1:23	21_1	Omsättningsstöd enskilda näringsidkare 2	5 100	UL
24	1:23	21_4	Omsättningsstöd enskilda näringsidkare 3	2 100	UL
24	1:23	21_6	Omsättningsstöd enskilda näringsidkare 4	2 000	UL
24	1:23	21_8	Omsättningsstöd enskilda näringsidkare 5	1	UL
24	1:26	21_1	Stöd till handelsbolag 1	1 570	UL
24	1:26	21_4	Stöd till handelsbolag 2	322	UL
24	1:26	21_6	Stöd till handelsbolag 3	644	UL
24	1:26	21_8	Stöd till handelsbolag 4	1	UL
24	1:27	21_4	Hyreskostnadsstöd 2	3 080	UL
24	1:27	21_8	Hyreskostnadsstöd 3	3 000	UL
24	1:28	21_6	Evenemangsstöd	3 000	UL
25	1:5	20_8	Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden	6 000	UL
24	1:25	21_1	Researrangörslån	679	UL
Summa				322 486	

EÄB	Inkomstminskning, 7 st.	Mnkr	UL/ML
20_1	Anstånd med skatteinbetalningar 1	27 000	ML
20_5	Tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter	24 000	ML
20_5	Tillfälligt sänkta egenavgifter	1 530	ML
20_5	Ökad avsättning till periodiseringsfonder	-1 540	ML
21_1	Anstånd med skatteinbetalningar 2	15 000	ML
21_3	Nedsatt arbetsgivaravgift för unga, tidigare lagd.	1 670	ML
21_7	Ytterligare nedsatt arbetsgivaravgift för unga, juni 2021 – augusti 2021	1 770	ML
	Summa	69 430	

EÄB	Garantier, 6 st.	Mnkr	UL/ML
20_2	Kreditgarantier till förmån för vissa flygföretag	5 000	UL
20_3	Kreditgarantier till förmån för små och medelstora företag 1	100 000	UL
20_8	Garanti till EU för lån till medlemsstater (SURE)	9 258	UL
20_8	Garanti till EIB:s garantifond för stöd till företag	9 419	UL
21_1	Kreditgarantier till förmån för små och medelstora företag 2	50 000	UL
21_8	Kreditgarantier eller låneram för SAS	1 500	UL
	Summa	175 177	

EÄB	Lån (nya och utökade lånebelopp), 3 st.	Mnkr	UL/ML
20_4	Bemyndigande för regeringen att Socialstyrelsen får ta upp lån i Riksgäldskontoret	4 700	UL
20_9	Bemyndigande för regeringen att Folkhälsomyndigheten får ta upp lån i Riksgäldskontoret	1 650	UL
21_5	Bemyndigande för regeringen att Folkhälsomyndigheten får ta upp lån i Riksgäldskontoret	6 500	UL
	Summa	12 850	

Bilaga 6. Förteckning över åtgärdsförslag för vilka vi har analyserat ytterligare underlag

Nomenklatur	Anslag eller åtgärd	Prop.	Sida
UO 1, 5:1	Länsstyrelserna m.m.	2020/21:84	7
UO 9, 1:6	Ytterligare medel för testning och smittspårning	2019/20:181	140
UO 9, 1:6	Bidrag till folkhälsa och sjukvård + bemyndigande	2020/21:84	8
UO 10, 1:7	Ersättning för höga sjuklönekostnader	2020/21:208	36
UO 22, 1:2	Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur	2019/20:167	54
UO 22, 1:18	Bidrag för upprätthållande av kollektivtrafik	2019/20:167	54
UO 24	Kreditgarantier för lån till företag	2019/20:142	
UO 24, 1:23	Tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag	2019/20:146	38
UO 24, 1:25	Researrangörslån	2020/21:77	52
UO 24, 1:4	Tillväxtverket	2020/21:83	87
UO 24, 1:28	Evenemangsstöd	2020/21:166	61
UO 25, 1:5	Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden	2019/20:181	140

De sammanställda resultaten av detta granskningsmoment kan fås på begäran.

Bilaga 7. Möten och intervjuer

Förberedande möten

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
1	Finansutskottets kansli	Finansutskottets kanslichef samt tjänstemän/föredragande	2021-09-15
2	Finansdepartementets budgetavdelning	Biträdande enhetschef/ämnesråd	2021-09-17
3	Coronakommissionen	Huvudsekreterare	2021-09-24

Gruppintervjuer

Nr	Myndighet/organisation	Befattning	Datum
4	Socialdepartementet	Bitr. enhetschef, gruppchef, budgetsamordnare och två handläggare	2022-01-26
5	Finansdepartementets skatteavdelning	Avdelningschef och tre enhetschefer	2022-01-26
6	Näringsdepartementet	Avdelningschef, sekretariatschef och t.f. avdelningschef, enhetschef, bitr. enhetschef, gruppchef, affärsjurist, portföljcontroller och budgetsamordnare	2022-01-28

Bilaga 8. Utdrag ur Cirkulär Fi 2021:1

Budgetarbetet 2021, avsnitt om ändringsbudget

5. Ändringsbudget

Regeringen får vid högst två tillfällen per år lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret, i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen respektive budgetpropositionen (9 kap. 6 § riksdagsordningen). Endast om det finns särskilda skäl får förslag till ändringar i budgeten lämnas vid andra tillfällen. Det är därför viktigt att i god tid bevaka och planera för alla eventuella behov av ändringar i budgeten.

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. Reformen med varaktiga budgetära konsekvenser bör, med hänsyn till vikten av en samlad budgetbehandling, som huvudregel beslutas i samband med budgetpropositionen. I de undantagsfall ett förslag till ändringar i budgeten innehåller ny lagstiftning med varaktiga budgetära effekter bör regeringen motivera varför förslaget lämnas vid det aktuella tillfället samt redovisa en ny preliminär inkomst-beräkning och nya preliminära utgiftsramar för de närmast följande två åren (prop. 2013/14:173 s. 33 f.). Finansutskottet har upprepade gånger framhållit att det är viktigt att processerna kring ändringsbudgetarna är lika strama som processen kring budgetpropositionen (se t.ex. bet. 2018/19: FiU21 s. 50).

Förslag om ändringar i budgeten ska endast omfatta sådana frågor där ett riksdagsbeslut behövs under det pågående budgetåret. Det handlar främst om anslags- eller bemyndigandefrågor men det förekommer också andra frågor med tydlig anknytning till budgeten, t.ex. förslag till ny eller ändrad lagstiftning eller överlåtelse av statlig egendom. Det kan under pågående budgetår också uppstå behov av nya eller ändrade beställningsbemyndiganden, både vad gäller bemyndigandets storlek och den tidsperiod som bemyndigandet avser. Sådana förslag ska motiveras och redovisas i enlighet med vad som gäller för förslag till ökande utgifter enligt vad som sagts ovan. De förväntade utgiftseffekterna av ett ökat bemyndigande (infriandena) ska rymmas inom beräknade anslagsnivåer för kommande år.

En naturlig utgångspunkt är att förslag som kan vänta till budgetpropositionen inte ska tas upp på ändringsbudget. Det innebär bl.a. att behov av medel som kan hanteras genom ökad anslagskredit eller disponibelt anslagssparande endast undantagsvis ska finnas med. Skäl för ändring kan finnas vid omfattande eller

bestående och oförutsedda utgiftsökningar. Förslag om minskade anslag lämnas när minskningen görs för att finansiera en föreslagen anslagsökning. I övrigt tas behov av minskade anslag normalt inte upp på ändringsbudget eftersom regeringen har rätt att besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhälls-ekonomiska skäl (3 kap. 12 § budgetlagen).

För finansieringsprinciper, se bilaga 2.

5.1 Utformning av ett anslagsförslag i en ändringsbudget

Alla förslag i en ändringsbudget ska innehålla en inledande mening, en förslagsruta och skälen för regeringens förslag i enlighet med vad som framgår nedan. Om det finns flera förslag som rör samma anslag ska samtliga förslag behandlas samlat.

Inledande mening

Den inledande meningen ska innehålla information om anslagets storlek och eventuella beställningsbemyndiganden kopplade till anslaget. Den inledande meningen ska formuleras enligt följande:

- "I statens budget för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett anslag på X kronor."
- Om anslaget är nytt inleds stycket i stället "Något anslag för detta ändamål finns inte uppfört på statens budget för innevarande år."

Om förslaget gäller beställningsbemyndiganden läggs följande alternativa text till:

- Om något bemyndigande inte finns sedan tidigare "Något bemyndigande att ingå ekonomiska åtaganden har inte lämnats för innevarande år."
- Om ett bemyndigande finns sedan tidigare "Vidare har regeringen ett bemyndigande att under innevarande år ingå ekonomiska åtaganden (alt. besluta om bidrag) som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst X kronor 20YY–20ZZ."

I de fall det föreslås en ändring av ett beslutat beställningsbemyndigande ska den ursprungliga formuleringen från budgetpropositionen för innevarande år användas (se förslagsrutan i berörd utgiftsområdesvolym) i den inledande meningen.

Förslagsruta

I förslagsrutan ska förslaget, och i förkommande fall dess finansiering anges. Det ska av rutan framgå vilket anslag som föreslås ökas eller minskas och med hur mycket. Om förslagsrutan innehåller både en ökning av ett anslag och en minskning av ett annat anslag ska ökningen anges först. Det som anges i förslagsrutan ska överensstämma med förslaget till riksdagsbeslut som framgår av propositionens första avsnitt, den s.k. klämman. Förslagsrutan ska utformas enligt följande:

Ökning av anslag som finansieras från anslag inom samma utgiftsområde under förutsättning att inga andra förändringar föreslås för finansieringsanslaget

Regeringens förslag: Anslaget 2:1 *Bidrag till A-verksamheten* ökas med 15 000 000 kronor.

Anslaget 3:2 *Bidrag till B-verksamheten* minskas med 15 000 000 kronor.

Finansieringsanslaget finns inom ett annat utgiftsområde

Föreslås finansiering från ett anslag inom ett annat utgiftsområde än det område där ökningen föreslås ska ett separat förslag till minskning lämnas under det utgiftsområde som helt eller delvis finansierar förslaget till anslagsökning. Förslagsrutan ska utformas enligt följande:

Regeringens förslag: Anslaget 8:1 *Presstödd* minskas med 5 000 000 kronor.

Nytt anslag inkl. anslagsändamål

När ett nytt anslag förs upp på statens budget ska det i förslagsrutan anges dels till vilket belopp anslaget ska uppgå, dels anslagets ändamål.

Regeringens förslag: Ett nytt anslag 1:16 *Internationell tågtrafik* förs upp på statens budget med 50 000 000 kronor. Anslaget får användas för utgifter för av staten upphandlad tågtrafik från Sverige till destinationer i andra länder.

Ändrat anslagsändamål

Vid ändring av ett befintligt anslagsändamål ska endast det som är nytt i ändamålet anges. De delar av det befintliga anslagsändamålet som fortfarande ska gälla ska inte återges i förslagsrutan.

Regeringens förslag: Anslaget 1:2 *Insatser för skogsbruket* får även användas för utgifter för att stödja skogsägare.

Nytt eller ändrat beställningsbemyndigande

Om ett nytt beställningsbemyndigande föreslås eller ett befintligt bemyndigande föreslås ändras ska bemyndigandet i dess helhet anges i förslagsrutan.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2021 för anslaget 1:7 *Trafikavtal* ingå ekonomiska åtaganden som [inklusive tidigare åtaganden] medför behov av framtida anslag på högst 50 000 000 kronor 2022–2025.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkten för utformningen av skälen för regeringens förslag är att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget och dess konsekvenser. 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. Det betyder vidare att verksamhetseffekterna av finansieringen, dvs. minskningen av ett eller flera anslag, ska redovisas. Finansutskottet har efterfrågat

en mer konsekvent genomförd redovisning av vilka effekter som minskningar av anslag får och särskilt framhållit vikten av en tydlig och transparent redovisning (bet. 2016/17:FiU11 s. 16).

Omfattningen och detaljeringsnivån på texten får bedömas från fall till fall men texten ska som huvudregel följa denna ordning:

- Ange anslagets huvudsakliga ändamål som det uttrycks i budgetpropositionen för innevarande år. Om anslagsändamålet är omfattande kan det räcka att ange den delen av ändamålet som är aktuell i förhållande till det förslag som lämnas.

Exempel: "Anslaget används bl.a. till drift av enskilda vägar och till underhåll av statliga järnvägar."

I de fall anslagsnamnet i sig ger riksdagen tillräcklig information om vad anslaget får användas till är det inte nödvändigt att ange ändamålet, t.ex. när förslaget avser en myndighets förvaltningsanslag.

- Beskriv varför regeringen väljer att lämna ett förslag i ändringsbudget. Vad är problemet och vad har inträffat sedan budgetpropositionen som föranleder ett förslag i ändringsbudget? Det är inte tillräckligt att enbart ange att utgifterna har ökat. Det intressanta är varför utgifterna har ökat.

Exempel: "Dessa ärenden har under perioden januari–juni 2021 ökat med nästan 50 procent jämfört med vad regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2021. Ökningen beror huvudsakligen på det rådande konjunkturläget."

- Om regeringen återkommer med förslag i höständringsbudgeten avseende ett anslag som behandlades i vårändringsbudgeten ska detta nämnas och orsaken till att regeringen återkommer förklaras.

Exempel: "Efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2021 ökades anslaget med 340 000 000 kronor (prop. 2020/21:99, bet. 2020/21:FiU21, rskr. 2020/21:ZZ). Utfallet för 2021 visar nu att arbetsgivare har varit berättigade till betydligt högre ersättning än vad som tidigare bedömts."

- Beskriv hur regeringen avser att hantera problemet, exempelvis genom att öka ett anslag, ändra ett anslagsändamål eller öka ett beställningsbemyndigande.

Exempel: "Fler hushåll har rätt till bostadsbidrag till följd av minskade inkomster exempelvis på grund av arbetslöshet. Det har medfört att utgifterna för bostadsbidrag varit högre under det första halvåret 2020 än vad som tidigare beräknats. Anslaget bör därför ökas med 531 000 000 kronor."

- Beskriv eventuell finansiering inklusive effekterna av finansieringsförslaget. Det ska framgå vilka verksamhetseffekter minskningen av ett anslag får. Om minskningen inte beräknas få några effekter bör en förklaring ges till varför regeringen nu anser att samma verksamhet kan uppnås med mindre medel än vad regeringen ansåg i budgetpropositionen för innevarande år.

Exempel: "Finansiering sker [delvis] genom att anslaget 1:17 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur minskas med [x kronor] motsvarande belopp. Minskningen bedöms inte påverka de transfereringar som finansieras från anslaget eftersom antalet utbetalda bidrag till följd av färre antal sökanden beräknas bli lägre än budgeterat."

Om texten innehåller händelser som såväl ökar som minskar anslagsnivån ska den avslutas med:

"Sammantaget bör därmed anslaget 1:1 Anslagsnamn ökas/minskas med X kronor."

5.2 Exempel på hur ett förslag bör skrivas

Nedan följer exempel på hur ett förslag i en ändringsbudget bör skrivas utifrån ovanstående disposition.

Ökning av anslag med finansiering inom samma utgiftsområde

Utgiftsområde X Utgiftsområdesnamn

2:1 Bidrag till A-verksamheten

I statens budget för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett anslag på 100 000 000 kronor.

Regeringens förslag: Anslaget 2:1 A-verksamheten ökas med 15 000 000 kronor.

Anslaget 3:2 B-verksamheten minskas med 15 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: Anslaget används bl.a. för bidrag till X. Efterfrågan på X har varit betydligt större än vad regeringen tidigare beräknat. Antalet ärenden har ökat med 50 procent under januari till juni, främst på grund av konjunkturläget. För att säkerställa att verksamheten kan genomföras på avsett vis bör anslaget ökas med 15 000 000 kronor.

Finansiering sker genom att anslaget 3:2 B-verksamheten minskas med motsvarande belopp. Detta innebär att vissa av projekten inom B-verksamheten inte kommer att kunna genomföras under innevarande år.

Finansiering av ökning inom annat utgiftsområde

Utgiftsområde X Utgiftsområdesnamn

2:1 Bidrag till A-verksamheten

I statens budget för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett anslag på 100 000 000 kronor.

Regeringens förslag: Anslaget 2:1 *A-verksamheten* minskas med 5 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: För att finansiera ökningen av anslaget 4:1 *C-verksamhet* inom utgiftsområde Y Utgiftsområdesnamn minskas anslaget 2:1 *A-verksamhet* med 5 000 000 kronor. Detta innebär att vissa av projekten inom A-verksamheten inte kommer att kunna genomföras under innevarande år.

Ändrat beställningsbemyndigande

Utgiftsområde X Utgiftsområdesnamn

1:4 Europeiska regionala utvecklingsfonden (bemyndigande)

I statens budget för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett anslag på 1 500 000 000 kronor.

Vidare har regeringen ett bemyndigande att under 2021 ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 300 000 000 kronor 2022–2025.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2021 för anslaget 1:4 *Europeiska regionala utvecklingsfonden* ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 400 000 000 kronor 2022–2025.

Skälen för regeringens förslag: Anslaget används bl.a. för utgifter inom ramen för den Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Verksamheten inom regionalfondsprogrammen omfattar bl.a. fleråriga projekt som medför utgifter under kommande budgetår. På grund av att uppstarten av verksamheten tagit längre tid än förväntat har utbetalningstakten inom programmen blivit lägre och de utestående ekonomiska åtaganden därmed högre. Det innebär att bemyndigandet behöver ökas med 100 000 000 kronor.

5.3 Förslag till riksdagsbeslut (klämmor)

För de förslag som lämnas om ändring av budgeten ska också förslag till riksdagsbeslut, s.k. klämmor, lämnas. För anslagsändringar och beställningsbemyndiganden utformas klämmorna som tabeller genom Fi/BA:s försorg. För samtliga andra förslag, t.ex. ändrade anslagsändamål, andra ekonomiska åtaganden och lagförslag, ska förslag till klämmor lämnas i samband med att förslag till text till propositionen med ändringsbudget överlämnas av fackdepartementet till Fi/BA. Se avsnitt 8 Budgetpropositionen för utformning av klämmor.