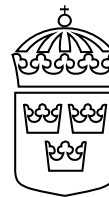


Regeringens skrivelse

2020/21:146



Riksrevisionens rapport om utgiftstaket

Skr.
2020/21:146

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 mars 2021

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporten Utgiftstaket – olika roll i olika tider (RiR 2020:28). Riksrevisionens övergripande slutsats är att utgiftstaket i huvudsak tillämpas i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Myndigheten framhåller dock att regeringen brister i sina motiveringar vid framtagandet av förslag till nya nivåer på utgiftstaket, och att regeringen inte tar sin utgångspunkt i en redogörelse för hur offentliga utgifter och skatteuttag bör utvecklas på längre sikt. Regeringen instämmer i flera av Riksrevisionens bedömningar och arbetar kontinuerligt med att utveckla innehållet i de ekonomiska propositionerna i den riktning som myndigheten rekommenderar. Däremot anser inte regeringen att det finns brister i hur nivån på utgiftstaket motiveras och avser inte ändra redovisningen i kommande propositioner.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

| | | |
|--------|--|----|
| 1 | Ärendet och dess beredning | 3 |
| 2 | Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen | 3 |
| 3 | Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation | 4 |
| 4 | Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation | 4 |
| Bilaga | Utgiftstaket – olika roll i olika tider (RiR 2020:28) | 5 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 2021 | 60 |

Riksrevisionen har granskat tillämpningen av utgiftstaket. Granskningen har resulterat i rapporten Utgiftstaket – olika roll i olika tider (RiR 2020:28), se bilaga. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 17 december 2020. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen

Riksrevisionens övergripande slutsats är att utgiftstaket i huvudsak tillämpas enligt det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen konstaterar att utgiftstakets funktion varierat över tid, från att vara ett stöd för att minska de statliga utgifterna till att stödja en bibehållen utgiftskvot. Myndigheten anser att utgiftstaket haft en disciplinerande effekt på utgiftsutvecklingen, dels genom att taket utgjort en restriktion i budgetarbetet, dels genom att taket indirekt ställt krav på en förbättrad utgiftskontroll. Riksrevisionen anser även att det finns en väl fungerande uppföljning av de takbegränsade utgifterna, att processen för att följa upp utgifterna är välgrundad och att prognosfelen på ett års sikt är inom ramen för vad som kan betecknas som acceptabelt i förhållande till den riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek som anges i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

Enligt Riksrevisionen finns det dock brister i regeringens motiveringar av nivåerna på utgiftstaket. Det har enligt myndigheten inte alltid varit tydligt vad som styr regeringens val av nivå på det tillkommande årets utgiftstak. Myndigheten anser även att det inte heller framgår vilket skatteuttag som behövs för att utgiftsnivån ska vara förenlig med överskotts målet i det medelfristiga perspektivet. Riksrevisionen har tidigare anfört att en sådan redogörelse bör lämnas i samband med att regeringen föreslår nivåer för utgiftstaket (RiR 2016:27 och RiR 2019:38). Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydligt redovisa de principer och överväganden som styr förslaget till utgiftstak samt att regeringens syn på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatteuttag på längre sikt tydligt bör framgå. Detta bör enligt myndigheten framgå av varje proposition där regeringen bedömer eller föreslår en nivå för utgiftstaket för riksdagen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Regeringen instämmer i merparten av Riksrevisionens bedömningar. Utgiftstaket har varit en bidragande orsak till att Sverige sedan reformeringen av budgetprocessen på 1990-talet i genomsnitt kunnat uppvisa överskott i de offentliga finanserna, och därmed successivt minskat den offentliga sektorns skuldsättning.

I skrivelsen Ramverket för finanspolitiken konstaterar regeringen att en meningsfull utgiftsbegränsning kännetecknas av att den utgår från den samlade produktionen i landet och överensstämmer med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara (skr. 2017/18:207 s. 19). Regeringen delar Riksrevisionens beskrivning av det nära sambandet mellan utgiftstakets nivå, skattepolitikens inriktning och det finansiella sparandet i den offentliga sektorn.

Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning när det gäller motiveringen av utgiftstakets nivå för ett nytt år, utan står fast vid den tidigare redovisade uppfattningen att förhållandet mellan de offentliga utgifterna och framtida skatteuttag endast är en av flera omständigheter att beakta vid bedömningen av en ny nivå på utgiftstaket. Regeringen vidhåller också att ett ledigt utrymme under utgiftstaket inte i sig betyder att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras först efter avstämning mot överskottsmålet, med hänsyn taget till eventuella inkomstförändringar. Utgiftstakets nivå bör därmed inte betraktas som ett mål för de faktiska utgifterna (skr. 2016/17:138 s. 7 och skr. 2019/20:153 s. 6).

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Regeringen strävar ständigt efter att öka tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar. Det gäller även motiveringen av ny en nivå på utgiftstaket. Tydlighet och transparens är bärande delar i det finanspolitiska ramverket och bidrar till att finanspolitiken blir mer förutsägbar. I internationella sammanhang framhålls ofta Sveriges tydliga och effektiva finanspolitiska ramverk som ett föredöme.

I enlighet med vad som anförs i avsnitt 3 delar regeringen dock inte Riksrevisionens bedömning när det gäller motiveringen av utgiftstakets nivå för ett nytt år. Regeringen avser därför inte vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendation.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Utgiftstaket

– olika roll i olika tider

RIR 2020:28



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-579-4

RIR 2020:28

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: EVREN KALINBACAK

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-11-27

DNR: 3.1.1-2020-0111

RIR 2020:28

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

Utgiftstaket

– olika roll i olika tider

Riksrevisionen har granskat tillämpningen av utgiftstaket. 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 Helena Knutsson har varit föredragande. Revisionsdirektör Jörgen Appelgren och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Helena Knutsson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet

RIKSREVISIONEN

Skr. 2020/21:146
Bilaga

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning och rekommendationer | 4 |
| 1 Inledning | 7 |
| 1.1 Motiv till granskning | 7 |
| 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar | 8 |
| 1.3 Bedömningsgrunder | 8 |
| 1.4 Metod och genomförande | 11 |
| 2 Utgiftstaket – en del av det finanspolitiska ramverket | 12 |
| 2.1 Införandet av utgiftstaket var en del av reformeringen av budgetprocessen | 12 |
| 2.2 Utgiftstaket i budgetprocessen | 13 |
| 2.3 Utgiftstakets utveckling över tid | 16 |
| 3 Förslag till utgiftstak | 20 |
| 3.1 Underlagen till regeringens förslag visar konsekvenserna för sparandet och skatteuttaget | 20 |
| 3.2 Utgiftstakets andel av ekonomin illustrerar regeringens viljeinriktning | 21 |
| 3.3 Skatteuttaget vid maximala utgifter | 23 |
| 3.4 Det har inte alltid varit tydligt vad som styr regeringens förslag till utgiftstak | 25 |
| 4 Uppföljning av utgifterna under utgiftstaket | 28 |
| 4.1 De takbegränsade utgifterna följs regelbundet upp inom ramen för det ordinarie budgetarbetet | 28 |
| 4.2 Uppföljningen är noggrann | 29 |
| 4.3 Acceptabla prognosfel på kort sikt och lägre utgifter än prognos på medellång sikt | 32 |
| 4.4 Uppföljningen har utvecklats över tid | 34 |
| 5 Slutsatser och rekommendationer | 36 |
| 5.1 Slutsatser | 36 |
| 5.2 Rekommendationer | 38 |
| Referenslista | 39 |
| Bilaga 1. Sambandet mellan de budgetpolitiska målen | 41 |
| Bilaga 2. Propositioner för tillkommande års utgiftstak samt reella ändringar av utgiftstak | 43 |
| Bilaga 3. Regeringens redovisning av det tillkommande årets förslag till utgiftstak | 47 |

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat tillämpningen av utgiftstaket. Utgiftstaket infördes 1997 och innebär att statens utgifter inte får överstiga ett belopp som beslutats av riksdagen tre år tidigare. Den övergripande slutsatsen är att utgiftstaket i huvudsak tillämpas enligt det finanspolitiska ramverket. Det finns emellertid brister i regeringens motiveringar av utgiftstak. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att förbättra sin redovisning för att på så sätt bidra till att minska osäkerheten om den framtida utformningen av finanspolitiken och att stärka förtröendet för långsiktigt hållbara finanser.

Granskningen är en del i ett samarbete mellan flera europeiska revisionsmyndigheter. I denna rapport redovisas de svenska iakttagelserna. Riksrevisionens granskning av regeringens krishantering, inklusive tillämpningen av utgiftstaket, i relation till det finanspolitiska ramverket redovisas i granskningsrapporten *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*.

Granskningens resultat

Utgiftstakets funktion har varierat över tid

Det finanspolitiska ramverket med överskottsmål och utgiftstak ger utrymme för en politik som riktar in sig mot såväl högre som lägre offentliga utgifter och skatteuttag. Riksrevisionen har identifierat fyra faser i användandet av utgiftstaket. Inledningsvis, under budgetsaneringen, var det en stark betoning på att minska de statliga utgifternas andel av BNP, så kallad utgiftstakkvot. Detta tonades ned när de offentliga finanserna var i gott skick i början av 2000-talet. I den tredje fasen, under alliansregeringen, var ambitionen åter att tydligt minska utgiftstakkvoten. Sedan 2014 har regeringens utgångspunkt varit att utgiftstakkvoten i stort sett ska vara oförändrad. Utgiftstaket har haft en disciplinerande effekt på utgiftsutvecklingen, dels genom att taket utgjort en restriktion i budgetarbetet, dels genom att taket indirekt ställt krav på förbättrad utgiftskontroll.

Budgeteringsmarginalen är stor men utgiftskontrollen god

När regeringen håller utgiftstakkvoten stabil blir skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, den så kallade budgeteringsmarginalen, automatiskt stor. Det beror på de budgetregler som styr uppräknings- och automatiska utgifter. Prognosen läggs för tre år, men vissa av de takbegränsade utgifterna räknas inte upp i samma takt som ekonomin växer och andra är oförändrade i nominella termer under kommande år. De takbegränsade utgifterna växer därför långsammare än BNP i prognoserna, samtidigt som det nominella utgiftstaket måste öka i takt med BNP om utgiftstakkvoten ska vara oförändrad.

Flera aktörer, bland annat Riksrevisionen och riksdagen, har påpekat att det finns en risk att en stor budgeteringsmarginal inte får en styrande effekt på utgiftsutvecklingen. Riksrevisionen konstaterar i denna granskning att utgiftstakets styrande effekt är mer funktionell när avsikten är att sänka de statliga utgifternas andel av ekonomin. När regeringen håller de statliga utgifternas andel av ekonomin stabil får utgiftstaket en mer passiv funktion med en större prognostiserat. Det medför ett utrymme som bland annat kan användas till reformer.

En stor budgeteringsmarginal understryker kraven på god utgiftskontroll. Utgiftskontrollen blir en första försvarslinje medan utgiftstaket kan beskrivas som en bortre spärr när marginalen är stor. Riksrevisionen bedömer att det finns en väl fungerande uppföljning av de takbegränsade utgifterna. Processen för att följa upp utgifterna är välgrundad och prognosfelen på ett års sikt är inom ramen för vad som kan betecknas som acceptabelt i relation till ramverkets riktlinje. Granskningen visar också att det i enskilda fall finns betydande avvikelser mellan utfall och prognoser som är gjorda tre år tidigare, men att de totala utgifterna i genomsnitt blev lägre än prognostiserat, exklusive nya reformer. Utgiftstaket är inte ett mål utan en restriktion, och ett utnyttjande av budgeteringsmarginalen måste stämmas av mot överskottsmålet. Under 2015–2019 har årligen i genomsnitt närmare 40 miljarder kronor av marginalen inte heller nyttjats.

Det brister i regeringens motiveringar av utgiftstak

Utgiftstaket och andra mål för de offentliga finanserna har sedan införandet i slutet av 1990-talet varit ömsesidigt beroende. Utgiftstaket beslutas för en period tre år fram i tiden och utgör en inriktning för utgiftsnivån, och därmed skatteuttaget, på medellång sikt. Av granskningen framgår att regeringens redovisning av förslag till utgiftstak har varierat över tid. Det har inte alltid varit tydligt vad som styr regeringens val av nivå på det tillkommande årets utgiftstak. Det framgår inte heller vilket skatteuttag som behövs för att utgiftsnivån ska vara förenlig med överskottsmålet i det medelfristiga perspektivet.

Rekommendationer

Granskningen visar att det finns brister i regeringens motiveringar av utgiftstak. Riksrevisionen ger därför följande rekommendation:

- Regeringen bör tydligt redovisa de principer och överväganden som styr förslaget till utgiftstak. Regeringens syn på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatteuttag på längre sikt bör framgå tydligt. Detta bör framgå i varje proposition där regeringen bedömer eller föreslår en nivå för utgiftstaket för riksdagen.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

6 RIKSREVISIONEN

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Granskningen är en del av ett samarbete mellan flera europeiska revisionsmyndigheter. Revisionsmyndigheterna har valt att granska den praktiska implementeringen av utgiftsmål på medellång sikt och deras funktionalitet i såväl den nationella kontexten som EU-kontexten. I denna rapport redovisas de svenska iakttagelserna. Vårt tidsperspektiv i denna granskning är hela den drygt tjugoga period som utgiftstaket varit i bruk i Sverige eftersom förutsättningarna för tillämpningen har varierat under dessa år. En gemensam rapport för de europeiska revisionsmyndigheterna är planerad att publiceras 2021.

Utgiftstaket innebär att statens utgifter inte får överstiga ett belopp som beslutas av riksdagen tre år tidigare. Utgiftstaket är en del av det finanspolitiska ramverket som beskriver hur finanspolitiken ska utformas för att vara långsiktigt hållbar och transparent. Ramverket växte fram efter den ekonomiska krisen på 1990-talet som ledde till stora budgetunderskott och en snabbt stigande statsskuld. Som ett led i att sanera de offentliga finanserna infördes flera budgetpolitiska mål och den statliga budgetprocessen stramades upp. Sedan utgiftstaket introducerades i slutet på 1990-talet har regeringens förslag till statens budget utgått från ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål) och fleråriga tak för statens utgifter.

Utgiftstaket är viktigt i den finanspolitiska styrningen. Taket skapar för det första förutsättningar för att uppnå överskottsmålet i ett medelfristigt perspektiv, med en önskvärd avvägning av utgifter och skatteuttag. Ju högre utgiftstak, desto högre skatteuttag kan bli nödvändigt för att överskottsmålet ska kunna nås. Utgiftstaket har även en central funktion i budgetarbetet inom Regeringskansliet. Det sätter en övre gräns för den totala utgiftsnivån i förslaget till statsbudget.

Erfarenheterna från ordningen med ett utgiftstak är i många avseenden positiva men regeringens hantering av utgiftstaket har kritiserats genom åren.¹ Kritiken under de senaste åren har handlat om att regeringen inte tillräckligt motiverar sina förslag till utgiftstak samtidigt som förslagen inneburit stora marginaler till förväntade takbegränsade utgifter. I den här granskningen tar vi ett helhetsperspektiv genom att också behandla utgiftstakets funktion i Regeringskansliets interna budgetarbete. Ett nominellt utgiftstak för tre år fram i tiden ställer höga krav på uppföljningen av hur utgifterna utvecklas. Det finns

¹ Se exempelvis Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik Finanspolitiska rådets rapport 2017*, 2017, och Riksrevisionen, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket*, 2017.

annars en risk att bristande utgiftskontroll leder till oönskade åtgärder för att parera eventuella överskridanden av utgiftstaket.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om utgiftstaket tillämpas i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Följande delfrågor ställs:

1. Har regeringen utformat och redovisat förslagen till utgiftstak med utgångspunkt i en långsiktig hållbar finanspolitik?
2. Är uppföljningen av utgifterna under utgiftstaket väl fungerande?

Granskningsobjekt är regeringen och Regeringskansliet. Granskningens huvudsakliga fokus vad gäller det interna budgetarbetet är Finansdepartementets budgetavdelning. Budgetavdelningen ansvarar för att leda och samordna arbetet med statens budget samt för budgetpolitik och budgetuppföljning.

Granskningens långsiktiga perspektiv innebär att vi i denna granskningsrapport valt att inte behandla hur regeringen använt sig av utgiftstaket för att skapa handlingsutrymme för stabiliseringspolitiska åtgärder i spåret av pandemin (höjningar av tidigare fastställda utgiftstak 2020–2022). Riksrevisionens granskning av regeringens krishantering, inklusive tillämpningen av utgiftstaket, i relation till det finanspolitiska ramverket redovisas i granskningsrapporten *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*.²

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna för granskningen är budgetlagen (2011:203) och regeringens skrivelse 2017/18:207 Ramverket för finanspolitiken som är en uppdatering av en tidigare ramverksskrivelse. Skrivelsen beskriver och preciserar ramverket där vissa delar är reglerade i lag, medan andra utgår från praxis. De grundläggande delarna i ramverket är reglerade i regeringsformen, riksdagsordningen, kommunallagen och budgetlagen.

Ramverksskrivelsen har brett parlamentariskt stöd. Riksdagen har välkomnat att regeringen uppdaterat den tidigare ramverksskrivelsen. Riksdagen har konstaterat att uppdateringen är nödvändig för att skrivelsen ska behålla och stärka sin status som bedömningsnorm för löpande uppföljningar av finanspolitiken och för den externa uppföljningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.³

² Se Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*, 2020.

³ Bet. 2017/18:FIU32.

Delfråga 1

Enligt budgetlagen ska regeringen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande budgetåret i budgetpropositionen.⁴

Den närmare utformningen av utgiftstaket är inte reglerad i lag. Enligt ramverksskrivelsen syftar utgiftstaket till att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet, det vill säga en långsiktig hållbar finanspolitik. Nivån ska även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. I ramverksskrivelsen framgår att utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Såväl utgifternas sammansättning som den statliga sektorns totala omslutning och det nödvändiga skatteuttag som följer av denna ger uttryck för bland annat den ideologi som ligger till grund för den politik som bedrivs. Enligt ramverksskrivelsen utgår en meningsfull utgiftsbegränsning på ett eller annat sätt från en övergripande tanke om hur den offentliga sektorn ska förhålla sig till den totala produktionen i landet. Tillsammans med överskotts målet är utgiftstakets nivå på sikt styrande för det totala skatteuttaget, och nivån ska därmed överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara.⁵

Ramverksskrivelsen anger att det är praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nya nivåer på utgiftstaket förhåller sig till följande faktorer:⁶

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

Det finns därtill viss styrning av hur stor budgeteringsmarginalen, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, bör vara för det tredje tillkommande året. Enligt ramverksskrivelsen bör denna uppgå till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna. Marginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen utvecklas på ett annat sätt än beräknat. Det finns inte på motsvarande sätt någon tydlig övre gräns för budgeteringsmarginalens storlek. Enligt ramverksskrivelsen finns det skäl för att budgeteringsmarginalen för det tredje året inte ska vara så stor att utgiftstaket inte har en rimligt styrande effekt för utgiftsutvecklingen.⁷ Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål och budgeteringsmarginalen kan användas för reformer och

⁴ 2 kap. 2 § budgetlagen (2011:203).

⁵ Skr. 2017/18:207, s. 18–19.

⁶ Skr. 2017/18:207, s. 19.

⁷ Skr. 2017/18:207, s. 20.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

andra utgifter i takt med att behovet av en säkerhetsmarginal minskar och det är förenligt med överskotts målet, enligt ramverksskrivelsen.⁸

Enligt ramverksskrivelsen är det viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent för att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken, och för att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp.⁹

Utifrån ovanstående beskrivning av lagens krav och ramverksskrivelsen gör vi följande operationalisering av bedömningsgrunderna:

- Regeringens förslag av det tillkommande årets utgiftstak bör vara tydligt motiverat med utgångspunkt från överskotts målet och regeringens önskvärda utveckling av utgifter och skatteuttag.

Delfråga 2

Enligt budgetlagen ska regeringens förslag till utgiftstak användas i beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten.¹⁰ Regeringen ska noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp.¹¹ Regeringen har en skyldighet att vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas.¹²

Utifrån ovanstående beskrivning av lagens krav och ramverksskrivelsen gör vi följande operationalisering av bedömningsgrunderna:

- Regeringen bör regelbundet skaffa sig information om hur de takbegränsade utgifterna utvecklas och noggrant följa hur de utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp.
- Uppföljningen bör vara integrerad i Regeringskansliets budgetarbete för att ge regeringen förutsättningar att kunna vidta åtgärder eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.
- För att utgiftstaket ska fylla sin funktion på bästa sätt är det vidare viktigt att prognoserna på de takbegränsade utgifterna är träffsäkra. Prognosfelet bör därför vara lägre än den riktlinje som regeringen använder sig av för budgeteringsmarginalens minsta storlek för det kommande budgetåret (1,5 procent av de takbegränsade utgifterna enligt ramverksskrivelsen). Det är av särskild vikt att utgifterna inte blir högre än väntat.

⁸ Skr. 2017/18:207, s. 20–21.

⁹ Skr. 2017/18:207, s. 24.

¹⁰ 2 kap. 2 § budgetlagen (2011:203).

¹¹ 9 kap. 1 § budgetlagen (2011:203).

¹² 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

1.4 Metod och genomförande

Riksrevisionen har granskat tillämpningen av utgiftstaket genom dokumentstudier, skriftliga frågor och svar och intervjuer.

I den första delfrågan har vi analyserat sambandet mellan överskottsmål, utgifter och skatteuttag. Analysen är främst baserad på en genomgång av regeringens redovisning i de ekonomiska propositionerna åren 1996–2020 för det tillkommande årets utgiftstak. Vi har även undersökt Finansdepartementets underlag till förslag till utgiftstak genom skriftliga frågor till Finansdepartementets budgetavdelning och ett urval av underlagen till regeringens förslag till utgiftstak. Vårt fokus har legat på underlag under 2010-talet.

För att besvara den andra delfrågan har vi undersökt uppföljningsarbetet inom Regeringskansliet. Det har omfattat skriftliga frågor till Finansdepartementets budgetavdelning och budgetcirkulär som är det primära styrdokumentet för hur budgetberedningen inom Regeringskansliet ska genomföras. Vi har intervjuat företrädare för Ekonomistyrningsverket (ESV) om deras roll i uppföljningsarbetet samt tre tidigare anställda på Finansdepartementets budgetavdelning om hur uppföljningen har utvecklats över tid. Vi har också tagit del av hur det praktiska budgetarbetet går till i Hermes, det gemensamma informationssystemet för Regeringskansliet och myndigheterna. För att bedöma prognosernas träffsäkerhet har vi använt Finansdepartementets uppföljning av utgiftsprognoser samt uppgifter från regeringens skrivelse *Årsredovisning för staten*.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Helena Knutsson och projektmedarbetaren Jörgen Appelgren. Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till granskningsrapporten.

2 Utgiftstaket – en del av det finanspolitiska ramverket

I detta bakgrundskapitel ges en översiktlig beskrivning av utgiftstaket, dess införande och utveckling över tid.

2.1 Införandet av utgiftstaket var en del av reformeringen av budgetprocessen

I spåren av 1990-talskrisens stora offentligfinansiella underskott och en snabbt stigande statsskuld inleddes ett budgetsaneringsarbete. Men insikten att budgetprocessen behövde reformeras formades redan under krisen.

ESO-rapporten *Statsskuden och budgetprocessen* konstaterade att den svenska budgetprocessen var svag i en internationell jämförelse.¹³ Talmanskonferensen tillsatte en riksdagsutredning för att se över bland annat budgetberedningen. Utredningen konstaterade flera brister i budgetarbetet och det fanns ett stort behov av att förbättra budgetprocessen, inte minst mot bakgrund av det statsfinansiella läget.¹⁴

Riksdagen antog utredningens förslag till att förbättra budgetprocessen, vilket bland annat innebar att en rambeslutsmodell infördes.¹⁵ Modellen användes första gången budgetåret 1997. Den innebar att riksdagen i ett första steg fastställer det samlade budgetutrymmet och fördelar det på de 27 utgiftsområdena i statens budget. I steg två får riksdagen prioritera inom dessa ramar. Detta uppifrån-och-ner-perspektiv skulle säkerställa att riksdagsbehandlingen i utskotten inte medför en oönskad utgiftsutveckling.

Hösten 1994 föreslog regeringen att statsskuldens andel av BNP skulle stabiliseras senast 1998.¹⁶ Våren 1995 föreslog regeringen att detta mål skulle nås redan 1996. Samtidigt föreslogs att den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara i balans 1998.¹⁷ Senare höjdes målet till att sparandet skulle motsvara ett överskott på i genomsnitt 2 procent av BNP över en konjunkturcykel.

¹³ Ds 1992:126. Klas Eklund som var ordförande i ESO satte tonen när han på presskonferensen sade att Sverige spelar i spagettiligan eftersom Sverige tillsammans med Italien var de länder som enligt studien hade den svagaste budgetprocessen. Uttalandet ledde enligt Eklund till att han blev kontaktad av italienska forskare som ogillade jämförelsen då de ansåg att Italiens budgetprocess var mycket starkare än Sveriges. Mejl från Klas Eklund, 2020-07-02.

¹⁴ Bet. 1993/94:TK1 och bet. 1993/94:TK2.

¹⁵ Bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424 och bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:5.

¹⁶ Prop. 1994/95:25.

¹⁷ Prop. 1994/95:150.

Regeringen anförde att förstärkningen av statsfinanserna företrädesvis behövde ske genom att reducera utgifterna. Utrymmet för skattehöjningar beskrevs som starkt begränsat då skatteuttaget inte kunde höjas nämnvärt utan risk för negativa ekonomiska konsekvenser. Därför behövde de offentliga utgifterna hållas under strikt kontroll. Mot den bakgrunden föreslogs att ett utgiftstak skulle införas.¹⁸

Utgiftstaket, som infördes 1997, utgjorde således ett av flera element i arbetet med att återställa en god ordning i det offentliga finanserna. Regeringen beskrev taket som ett verktyg för att nå de övriga målen men även som ett mer operativt mål som lättare kunde följas upp jämfört med övriga mål.¹⁹

Ramverket för hur finanspolitiken ska utformas har fortsatt att utvecklas sedan 1990-talet. En central del i ramverket är de budgetpolitiska målen som i dag är främsta till antalet: överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och balanskravet. I bilaga 1 beskrivs sambandet mellan de budgetpolitiska målen.

2.2 Utgiftstaket i budgetprocessen

Utgiftstaket innebär att det finns ett treårigt perspektiv i regeringens budgetförslag

Regeringen började tillämpa utgiftstaket från och med budgetåret 1997. Alla regeringar har sedan dess använt sig av ett utgiftstak i budgetarbetet, men det var först 2010 som det slogs fast i budgetlagen att utgiftstaket är obligatoriskt.

Regeringen föreslår en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. På så sätt finns det alltid ett treårigt perspektiv i regeringens budgetförslag eftersom utgiftstaken sedan tidigare är beslutade för de kommande två åren. Det var först 2010 som det blev obligatoriskt att förslaget skulle omfatta det tredje tillkommande året. Under 2002–2006 avstod regeringen från att föreslå ett utgiftstak för år tre. Skälen för detta varierar, regeringen angav exempelvis vid två tillfällen den korta beredningstiden efter valet som orsak.²⁰ Från och med 2007 har regeringen lämnat förslag så att utgiftstaket omfattar minst tre år. Under mandatperioden 2010–2014 förlängde regeringen tidsperspektivet till ett fjärde år med motiveringen att detta tydliggör återgången till överskott i de offentliga finanserna.²¹

¹⁸ Prop. 1994/95:150.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Prop. 2002/03:1 (budgetpropositionen för 2003) och prop. 2006/07:1 (budgetpropositionen för 2007).

²¹ Prop. 2009/10:100 (2010 års ekonomiska vårproposition).

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

Regeringen gör bedömningar av det tillkommande årets utgiftstak innan förslaget läggs fram för beslut i riksdagen. Praxis är att bedömningen för det tredje tillkommande året lämnas i den ekonomiska vårpropositionen innevarande år.²² På hösten, ett halvår senare, lämnar regeringen förslaget i budgetpropositionen.²³ Riksdagen beslutar därefter att fastställa regeringens förslag. Det är endast vid ett fåtal tillfällen som riksdagen inte fastställt utgiftstaket enligt regeringens förslag, se bilaga 2.

Ovanligt med reella ändringar av utgiftstaket

Från det att utgiftstaket är fastställt ska takets begränsande effekt vara oförändrad för det specifika året. Det finns emellertid inte något formellt hinder för riksdagen att besluta om en ny nivå på utgiftstaket. Det skulle annars kraftigt begränsa en ny regerings möjligheter att ändra finanspolitikens inriktning. Finanspolitiken skulle inte heller kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar.²⁴

Det är vanligt att utgiftstaket ändras efter att riksdagen fastställt nivån för första gången, men det handlar i de allra flesta fallen om så kallade tekniska justeringar.²⁵ Tekniska justeringar syftar till att bibehålla takets ursprungliga stramhet och görs till följd av budgettekniska förändringar som ändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett i sak förändrad offentligt åtagande. Det omvända kan också gälla.

Det är desto ovanligare med reella ändringar av utgiftstaket. Reella ändringar har framför allt gjorts efter ett val när den finanspolitiska inriktningen ändrats. De stora höjningarna av utgiftstaken 2020–2022 är unika sett till både omständigheterna bakom höjningen (pandemin) och deras storlek. Det är också de enda gångerna som en regering lämnat förslag om en ny nivå på ett utgiftstak som den tidigare föreslagit. Se figur 1 och bilaga 2 för de reella ändringar som gjorts genom åren.

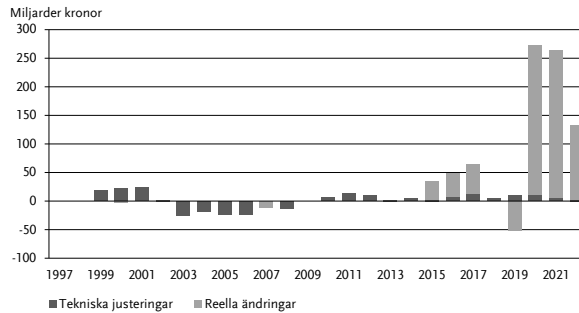
²² Se tabell 5 i bilaga 2 för de propositioner där regeringen lämnat bedömningar av det tillkommande årets utgiftstak. Under de första åren som utgiftstaket var i bruk lämnades ingen bedömning.

²³ Under de första åren som utgiftstaket tillämpades lämnade regeringen sitt förslag i den ekonomiska vårpropositionen. År 2001 beslutade riksdagen att regeringen i fortsättningen skulle lämna förslaget i budgetpropositionen. Se förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274.

²⁴ Skr. 2017/18:207, s.18.

²⁵ Vissa ändringar av utgiftstaket, eller snarare uteblivna ändringar, föranledde kritik på 2000-talet. Ett sådant exempel är sysselsättningsstödet som infördes för kommunerna 2002. Riksrevisionen skriver: "Stödet gavs som en kreditering av kommunernas skattekonto och påverkar således inte de takbegränsade utgifterna. Stödet påverkar emellertid de offentliga utgifterna eftersom stöd i form av kreditering av skattekonto redovisas på utgiftssidan i nationalräkenskaperna (NR). Åtgärden minskade således takets stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna, men någon justering av utgiftstaket föreslogs inte. När stödet överfördes till utgiftssidan 2005 ökade de takbegränsade utgifterna medan de offentliga utgifterna mätt med NR:s metoder var opåverkade av den förändrade budgetredovisningen. Utgiftstaket höjdes därför med motsvarande belopp. Jämfört med situationen före sysselsättningsstödet införande frigjordes på detta sätt ett ökat utrymme för statliga utgifter." Se Riksrevisionen, *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringen redovisning, 2007*, s. 53.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 1 Ändringar av fastställda utgiftstak.

Källa: Årsredovisning för staten åren 1999–2019 och budgetpropositionen för 2021.

Utgiftstaket täcker i stort sett alla utgiftsområden i statens budget

Det är inte reglerat i lag vilka utgifter som täcks av utgiftstaket. De utgifter som taket begränsar har emellertid alltid haft samma omfattning: statsbudgetens anslagsutgifter, exklusive statsskuldräntor, och utbetalda pensioner från ålderspensionssystemet. Utgiftstaket omfattar därmed alla utgiftsområden på statens budget, undantaget utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. Skälet till att undanta statsskuldräntorna var att de inte kan styras av staten, annat än indirekt genom att underskottens storlek påverkas och genom att förtroendet för den ekonomiska politiken påverkar statens upplåningskostnad.²⁶

Budgeteringsmarginal för att hantera osäkerhet

I ett budgetramverk där ett nominellt tak fastställs flera år i förväg behöver det finnas flexibilitet för att kunna hantera sådan osäkerhet som ofrånkomligen finns i prognoser. Osäkerheten beror bland annat på svårigheten att bedöma den samhällsekonomiska utvecklingen och hur olika anslag kommer att utnyttjas. Det är önskvärt att det finns utrymme för utgiftsändringar till följd av konjunkturvariationer i exempelvis antalet arbetslösa utan att regeringen behöver vidta besparingsåtgärder. Finanspolitiken riskerar annars att förstärka konjunktursvängningar.

En sådan flexibilitet ges av budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket. Den ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen

²⁶ Prop. 1994/95:150, bilaga 1, s. 55.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

utvecklas på ett annat sätt än beräknat, men den kan användas för reformer och andra utgifter i takt med att behovet av en säkerhetsmarginal minskar och det är förenligt med överskottsmalet. Regeringen använder sig av en riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek. Marginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för det därpå följande året, minst 2 procent för året därefter och minst 3 procent för det tredje tillkommande året.²⁷

Uppföljning av utgiftstaket

Regeringen redovisar två gånger om året, i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen, en uppföljning av de takbegränsade utgifterna till riksdagen. Efter budgetårets slut redogör regeringen för det ekonomiska utfallet i staten, inklusive en uppföljning av utgiftstaket, i en skrivelse till riksdagen (*Årsredovisning för staten*).

Flera myndigheter gör, med olika fokus, prognoser över de offentliga finanserna och granskar den ekonomiska politiken. Till exempel gör ESV prognoser över de takbegränsade utgifterna med samma detaljrikedom som regeringen själva. ESV analyserar också måluppfyllelsen av utgiftstaket för de statliga utgifterna.²⁸ Finanspolitiska rådet har i uppdrag att bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen, i synnerhet överskottsmalet och utgiftstaket.²⁹ Rådet publicerar bland annat en årlig rapport. Även Riksrevisionen har vid flera tillfällen behandlat utgiftstaket i sina granskningsrapporter till riksdagen.³⁰

2.3 Utgiftstakets utveckling över tid

De statliga utgifternas andel av ekonomin har minskat

När utgiftstaket infördes fanns det en tydlig ambition att minska de statliga utgifterna. Sett som andel av BNP sjönk utgiftstaket från cirka 35 procent vid dess introduktion till drygt 30 procent i början av 2000-talet, se figur 2. Efter att ha legat ganska stabilt runt 30 procent av BNP i några år kring mitten av seklets första decennium sjönk andelen under alliansregeringens tid till cirka 28 procent. Från

²⁷ Se skr. 2017/18:207, s. 20.

²⁸ Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

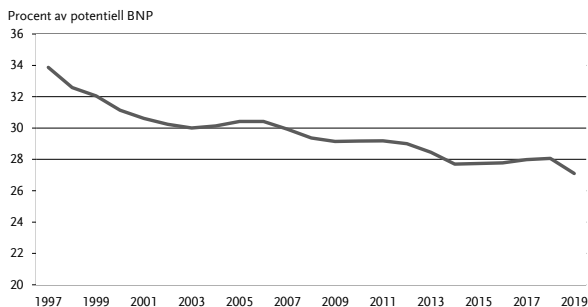
²⁹ Förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

³⁰ Riksrevisionen har vid ett flertal tillfällen granskat regeringens tillämpning utifrån enskilda propositioner och skrivelser. Se exempelvis Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, 2019. Riksrevisionens granskning *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmalet och skattepolitiken – regeringen redovisning*, 2007 skiljer ut sig i det avseendet att granskningen har ett flerårigt perspektiv. Den kritik som Riksrevisionens har framfört genom åren har berört olika aspekter av regeringens tillämpning. Riksrevisionen har bland annat rekommenderat regeringen att tydligare motivera sina förslag till utgiftstak.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

2014 låg andelen stabilt på 28 procent av BNP för att sedan sjunka till 27 procent 2019.

Figur 2 Utgiftstakets nivå 1997–2019.



Anm. För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstaket rensats från tekniska justeringar.

Källa: SCB och Finansdepartementet.

Marginalen till taket har varierat över tid

Utgiftstaket har aldrig överskridits sedan införandet 1997 men marginalen till taket har varierat. De takbegränsade utgifterna var nästan i nivå med utgiftstaket under perioden 1998–2005. Marginalen till taket var som lägst 2002 då taket underskreds med endast 363 miljoner kronor.³¹ Regeringen genomförde vid ett flertal tillfällen ett antal åtgärder för att säkerställa att utgiftstaket inte överskreds.³² Ofta har åtgärderna inte handlat om att påverka utgiftsutvecklingen utan att antingen flytta utgifter mellan årsskiften eller att regeringen sent på året föreskrevit myndigheter att de inte får använda tilldelade anslagsbelopp fullt ut. Regeringen har kritiserats för att en del av åtgärderna bara förflyttade utgifterna mellan budgetåren.³³ Efter 2005 har budgeteringsmarginalen varit större, vilket medfört att regeringen mer sällan utnyttjat sådana åtgärder. Det senaste tillfället då regeringen vidtog åtgärder för att undvika ett överskridande av utgiftstaket var i december 2015 då bland annat takbegränsade utgifter för 2016 tidigare lades och belastade budgeten för 2015.³⁴

³¹ ESV, *Tidsserier, statens budget m.m. 2019, 2020*.

³² I SOU 2000:61 identifieras 10 olika möjligheter att kringgå utgiftstaket.

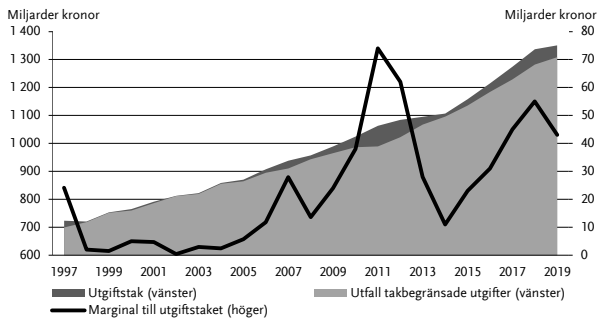
³³ Se till exempel Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik Finanspolitiska rådets rapport 2016*, 2016 och Riksrevisionen, *Granskning av Årsredovisning för staten 2015, 2016*.

³⁴ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik Finanspolitiska rådets rapport 2016, 2016*.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

De takbegränsade utgifterna har varit betydligt lägre än utgiftstaket under de flesta åren sedan 2007, se figur 3. Regeringen har fått kritik för att en alltför stor budgeteringsmarginal riskerar att medföra att utgiftstakets styrande roll och effekt på utgiftsutvecklingen försvagas.³⁵

Figur 3 Fastställt utgiftstak, takbegränsade utgifter och marginal, utfall.



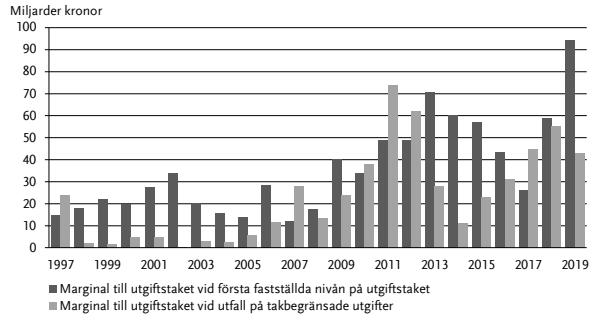
Källa: Årsredovisning för staten åren 1999–2019.

Under perioden 1998–2006 fastställdes utgiftstaket på en nivå där marginalen till de takbegränsade utgifterna vanligtvis var omkring 20–30 miljarder kronor, och till stor del utnyttjades marginalen nästan fullt ut, se figur 4. Sedan 2009 har merparten av utgiftstaken fastställts med en större marginal, vanligen 40–60 miljarder kronor. Vid flera tillfällen, bland annat 2010–2012, var utgiftsutvecklingen svagare än prognostiserat och utfallet av marginalen blev större än vid fastställandet av taket tre år tidigare. Utfallet för nämnda år förklaras av att prognoserna över kostnadsutvecklingen i inledningen av finanskrisen baserades på en långsammare återhämtning av ekonomin, och därmed högre utgifter, än vad som blev fallet.

³⁵ Se till exempel Riksrevisionen, *Granskning av budgetpropositionen för 2017*, 2016, Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2015*, 2015 och bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 4 Marginal vid fastställande av utgiftstaket respektive utfall av takbegränsade utgifter.



Källa: Ekonomiska vårpropositioner åren 1996–2001, budgetpropositioner för 2004, 2006 och 2007 samt Årsredovisning för staten åren 2009–2019.

3 Förslag till utgiftstak

Granskningen visar att regeringens ambition med utgiftstaket har varierat över tid. Vi identifierar fyra olika faser där inriktningen beror på det ekonomiska utgångsläget och olika regeringars preferenser. När regeringen föreslår att utgiftstakets andel av ekonomin ska vara oförändrad leder det med automatik till att budgeteringsmarginalen blir stor vid beslutstillfället. Ju högre tillväxttakten i ekonomin förväntas bli, desto större blir budgeteringsmarginalen.

Vidare visar granskningen att regeringens redovisning av förslag till utgiftstak har varierat över tid. Det har inte alltid varit tydligt vad som styr regeringens val av nivå på det tillkommande årets utgiftstak. Sambandet med överskotts målet har betonats i de ekonomiska propositionerna men det framgår inte vilket skatteuttag som behövs för att utgiftsnivån ska vara förenlig med överskotts målet i det medelfristiga perspektivet. Underlagen till regeringens förslag visar emellertid konsekvenserna för den offentliga sektorns sparande och skatteuttaget om utrymmet under taket skulle tas i anspråk.

3.1 Underlagen till regeringens förslag visar konsekvenserna för sparandet och skatteuttaget

Finansdepartementets budgetavdelning tar fram ett underlag till regeringens bedömningar och förslag till utgiftstak som föredras för den politiska ledningen. Underlagen är baserade på Regeringskansliets prognoser som görs i Regeringskansliets ordinarie budgetarbete. De bygger därmed på den aktuella bedömningen av makroekonomiska förutsättningar och en med dessa konsistent beräkning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter som beaktar finanspolitiska beslut och aviseringar. Här ingår också en bedömning av de takbegränsade utgifterna som är baserad på samma förutsättningar.

Underlagen beskriver normalt sett hur olika nivåer på utgiftstaket för det tredje året förhåller sig till potentiell BNP och den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande.^{36,37} Underlagen visar hur sparandet skulle förändras om utrymmet under utgiftstaket tas i anspråk och i vilken utsträckning det kan komma att behövas skattehöjningar eller finnas utrymme för skattesänkningar i förhållande till överskotts målet. Underlagen beskriver också hur mycket av

³⁶ Med potentiell BNP avses den produktionsnivå som kan upprätthållas vid ett balanserat konjunkturläge. Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om BNP skulle motsvara den potentiella nivån så att sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller av engångseffekter, se skr. 2017/18:207.

³⁷ Underlagen har sett ungefär likadana ut sedan 2011, enligt Finansdepartementet. Se Finansdepartementets svar på skriftlig fråga, 2020-05-04. Det har bekräftats när vi tagit del av underlag för 2006, 2015 och 2019.

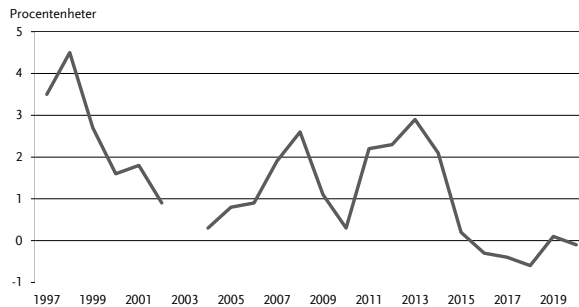
utrymnet under utgiftstaket som kan användas i varje budgetproposition fram till budgetpropositionen för det år som nivån ska föreslås.

Enligt Finansdepartementet bestäms utgiftstakets nivå i första hand i ett uppifrån-och-ner-perspektiv, det vill säga baserat på information såsom ekonomins långsiktiga produktionsförmåga (potentiell BNP) och ett lämpligt skatteuttag. Det ska också finnas en tillräckligt stor budgeteringsmarginal i enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalen minsta storlek, men de beräknade utgifternas storlek spelar normalt en mindre roll när utgiftstakets nivå ska bestämmas.³⁸

3.2 Utgiftstakets andel av ekonomin illustrerar regeringens viljeinriktning

Regeringens viljeinriktning avseende hur statens utgifter ska utvecklas på medellång sikt kan studeras genom att betrakta regeringens förslag på nivå på utgiftstaket i relation till BNP (utgiftstakkvot) för det tredje tillkommande budgetåret i prognosen (år tre). I figur 5 visar vi regeringens förslag till utgiftstak för år tre som andel av prognostiserad BNP jämfört med utgiftstakkvoten för innevarande år. Vi mäter förändringen av utgiftstakkvoten i procentenheter. Ett positivt tal innebär att kvoten för år tre är lägre än vad den uppgår till innevarande år, vilket innebär att regeringens ambition är att minska statens utgifter som andel av ekonomin.

Figur 5 Förändring i utgiftstakkvoten mellan innevarande år och år tre.



Anm. I budgetpropositionen för 2003 redovisades inget förslag till utgiftstak för det tredje kommande budgetåret. I budgetpropositionerna för åren 2005–2007 redovisade inte regeringen något förslag för utgiftstaket det tredje kommande budgetåret. Regeringen gjorde i stället vad de

³⁸ Finansdepartementets svar på skriftlig fråga, 2020-05-27.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

kallade en bedömning av utgiftstaket respektive ett preliminärt utgiftstak för år tre. Dessa har använts i diagrammet. I budgetpropositionen för 2021 förrycks regeringens ambition av pandemins effekter. Redovisat på samma sätt som övriga är innebär regeringens förslag av utgiftstakkvoten en minskning med 8,7 procentenheter mellan 2020 och 2023. I diagrammet har vi därför valt att redovisa skillnaden mellan 2019, det vill säga innan pandemin startade, och 2023.

Källa: Ekonomiska vårpropositioner och budgetpropositioner åren 1997–2021.

Fyra olika faser i användandet av utgiftstaket

Inledningsvis fanns det en tydlig ambition att minska de statliga utgifternas andel av ekonomin. Detta var en viktig del i budgetsaneringen efter 1990-talskrisen och ett verktyg för att nå målet om balans i de offentliga finanserna 1998 och sedermera målet om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP år 2000. När väl överskottsmålet på 2 procent uppnåtts i början av 2000-talet var regeringens ambition att långsamt reducera utgiftstaket som andel av BNP.

I den tredje fasen fanns en uttalad ambition att reducera de statliga utgifterna som andel av ekonomin, även om det skedde en anpassning till finanskrisens effekter. År 2006 inleddes en period när regeringen återkommande lade förslag som innebar att utgiftstakkvoten för år tre var klart lägre än innevarande års kvot. Finanskrisen medförde att intentionerna inte kunde fullföljas fullt ut, bland annat eftersom BNP sjönk och kvoten därigenom steg. Men under perioden 2011–2014 fanns åter en tydlig ambition att reducera de statliga utgifternas andel av ekonomin.

Sedan 2015 är ambitionen, så som den kommer till uttryck i utgiftstakkvoten, att hålla de statliga utgifternas andel av BNP i stort sett oförändrad. Under de flesta åren har de förslagna utgiftstaken inneburit en uppgång i kvoten med ett par tiondels procentenheter. Genomsnittet ligger på en uppgång med 0,2 procentenheter.

I avsnitt 3.4 görs en genomgång av hur regeringen motiverat sina förslag till det tillkommande årets utgiftstak.

Stabil utgiftstakkvot medför stor budgeteringsmarginal

Under de senaste åren har regeringen föreslagit nivåer på utgiftstaket som innebär att dess andel av ekonomin i stort sett är oförändrad. Detta medför med automatik att budgeteringsmarginalen, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och prognosen över de takbegränsade utgifterna, blir stor. Detta beror på att budgetprocessen utgår från gällande beslut och aviseringar. Budgetreglerna som styr uppräknings av anslag innebär att vissa utgifter, till exempel statsbidrag till kommunsektorn och barnbidrag, är nominellt oförändrade under hela den prognostiserade perioden.

Konsekvenser av att regeringens prognoser utgår från gällande finanspolitiska beslut och aviseringar

Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen förutsätter att det finns prognoser på den samhällsekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna för tre år framåt i tiden. Regeringens prognoser bygger på gällande regelverk för skatter och ersättningssystem men inkluderar även de förändringar som regeringen föreslår eller aviserar i den aktuella propositionen. Prognosen kan därmed innehålla åtgärder som ännu inte är föremål för beslut i riksdagen men som regeringen avser att föreslå i kommande propositioner.

En konsekvens av att prognoserna utgår från gällande regler är att vissa utgifter inte växer i takt med BNP. Flera anslag på statsbudgeten indexeras inte med pris- och löneutvecklingen. Ett sådant exempel är de generella statsbidragen till kommunerna som är nominellt oförändrade. Regeringen antar också att kommunsektorn bedriver en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet, och på några års sikt ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning. Det innebär vanligtvis en svag utgiftsutveckling i kommunsektorn eftersom sektorns utgifter anpassas till nominellt oförändrade generella statsbidrag.

Sammanfattningsvis innebär antagandet om gällande finanspolitiska beslut och aviseringar att prognoserna för de takbegränsade utgifterna, liksom de offentliga utgifterna, för åren efter det kommande budgetåret ofta blir lägre än det slutliga utfallet. Det beror på att utfallet för dessa år också kommer att påverkas av beslut i de kommande ekonomiska propositionerna. Det innebär samtidigt att det finansiella sparandet är högre innan nya åtgärder beslutas.

Om utgiftstaket föreslås utvecklas i takt med BNP medan prognosen över de takbegränsade utgifterna växer långsammare, leder det till en tämligen stor budgeteringsmarginal. Ju högre tillväxttakt i ekonomin desto större blir budgeteringsmarginalen med automatik, om utgiftstakkvoten föreslås vara oförändrad. I budgetpropositionen för 2018 beräknades budgeteringsmarginalen för 2020 uppgå till 120 miljarder kronor. Det motsvarade 8,9 procent av de takbegränsade utgifterna och överstiger vida riktlinjen på minst 3 procent som enligt ramverksskrivelsen behövs för att hantera osäkerhet i prognoserna.

3.3 Skatteuttaget vid maximala utgifter

Förslaget till utgiftstak är ett uttryck för den högsta accepterade nivån på de takbegränsade utgifterna i ett medelfristigt perspektiv. Taket blir därmed också ett uttryck för regeringens bedömning av det högsta acceptabla skatteuttaget, det vill säga den nivå på skatteuttaget som krävs för att klara överskotts målet om utrymmet under taket utnyttjas fullt ut. I tabell 1 belyser vi detta genom en beräkning som utgår från att de takbegränsade utgifterna sammanfaller med regeringens förslag till utgiftstak under det tillkommande året.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

Tabell 1 Avvikelse från överskottsmålets nivå vid fullt utnyttjande av budgeteringsmarginalen. Procent av BNP respektive potentiell BNP.

| Proposition | Förslaget avser år | Sparande | Budgeteringsmarginal | Överskottsmål | Skattesänkingsutrymme |
|-------------|--------------------|------------|----------------------|---------------|-----------------------|
| | | A | B | C | D=A-B-C |
| VP1996 | 1999 | 1,1 | 1,1 | (0,5) | -0,5 |
| VP1997 | 2000 | 1,5 | 1,0 | 1,5 | -1,0 |
| VP1998 | 2001 | 3,5 | 1,3 | 2 | 0,2 |
| VP1999 | 2002 | 4,0 | 1,6 | 2 | 0,4 |
| VP2000 | 2003 | 4,5 | 0,8 | 2 | 1,7 |
| VP2001 | 2004 | 3,6 (3,6) | 0,6 | 2 | 1,0 (1,0) |
| BP2004 | 2005 | 1,2 (1,8) | 0,5 | 2 | -1,3 (-0,7) |
| BP2004 | 2006 | 1,6 (2) | 1,0 | 2 | -1,4 (-1,0) |
| BP2006 | 2007 | 1,1 (1,1) | 0,4 | 2 | -1,3 (-1,3) |
| BP2007 | 2008 | 2,6 (2,7) | 0,6 | 2 | 0,0 (0,1) |
| BP2008 | 2009 | 3,1 (2,8) | 1,2 | 1 | 0,9(0,6) |
| BP2008 | 2010 | 3,6 (3,6) | 1,0 | 1 | 1,6 (1,6) |
| BP2009 | 2011 | 2,5 (2,7) | 1,3 | 1 | 0,2 (0,4) |
| BP2010 | 2012 | -1,1 (0,6) | 1,4 | 1 | -3,5 (-1,8) |
| BP2011 | 2013 | 2 (2,7) | 1,9 | 1 | -0,9 (-0,2) |
| BP2011 | 2014 | 2,9 (3,2) | 1,5 | 1 | 0,4 (0,7) |
| BP2012 | 2015 | 3,3 (3,7) | 1,4 | 1 | 0,9 (1,3) |
| BP2014 | 2016 | 0,4 (1) | 1,0 | 1 | -1,6 (-1,0) |
| BP2015 | 2017 | 0 (0) | 1,1 | 1 | -2,1 (-2,1) |
| BP2016 | 2018 | 0 (0) | 1,3 | 1 | -2,3 (-2,3) |
| BP2017 | 2019 | 0,8 (0,9) | 1,9 | 1 | -2,1 (-2,0) |
| BP2018 | 2020 | 1,5 (1,1) | 2,3 | 1 | -1,8 (-2,2) |
| VP2019* | 2021 | 1,1 (1) | 1,3 | 0,33 | -0,5 (-0,6) |
| BP2020 | 2022 | 1,2 (1,3) | 1,7 | 0,33 | -0,8 (-0,7) |
| BP2021 | 2023 | 0,3 (0,8) | 1,4 | 0,33 | -1,4 (-0,9) |

Anm. VP = ekonomiska vårpropositioner, BP = budgetpropositioner. * Förslaget lades i vårändringsbudgeten för 2019. Första förslaget för 2021 presenterades i budgetpropositionen för 2019. Det var emellertid framtaget av en övergångsregering, enligt särskilda principer, och är därför ej inkluderat i tabellen.

Källa: Ekonomiska vårpropositioner och budgetpropositioner åren 1996–2021, RIR 2007:22 samt egna beräkningar.

Kolumn A visar regeringens prognos för det finansiella sparandet som andel av BNP för det år som förslaget avser (strukturellt sparande som andel av potentiell BNP inom parentes). Kolumn B visar budgeteringsmarginalen, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i regeringens

prognos, uttryckt som andel av BNP.³⁹ Kolumn D visar skillnaden mellan överskottsmålets nivå (kolumn C) och det överskott som uppkommer om hela budgeteringsmarginalen utnyttjas för ökade utgifter (siffrorna inom parentes visar beräkningen utifrån strukturellt sparande i stället för finansiellt sparande). Överskottet kan tolkas som ett utrymme för skattesänkningar (plustecken) eller behov av skattehöjningar (minustecken), givet att utrymmet under taket nyttjas fullt ut och överskottsmålets nivå ska nås.

Som framgår av tabellen har inriktningen på finanspolitiken, så som den uttrycks i förslaget till utgiftstak, i ungefär hälften av propositionerna förutsatt skattehöjningar för att överskottsmålets nivå ska nås under det sista året i beräkningen, givet att hela utrymmet under taket används. Sedan budgetpropositionen för 2014 har så varit fallet vid samtliga tillfällen.

Kolumn D ska ses som en indikation på utrymmet för skattesänkningar respektive behov av skattehöjningar eftersom beräkningen förutsätter en finanspolitisk inriktning där överskottsmålet ska nås i det medelfristiga perspektivet. Finanspolitiken kan emellertid behöva avvika från en sådan inriktning. Avvikelsen från överskottsmålets nivå kan till exempel i utgångsläget vara så stor att det inte är stabiliseringspolitiskt motiverat att föra en så kraftigt åtstramande politik att målnivån nås. Överskottsmålet kan även behöva överskridas för att det genomsnittliga överskottet ska nå den målsatta nivån. Beräkningen, som utgår från att hela utrymmet under taket utnyttjas, förutsätter också en sådan precision i styrningen av utgifterna som inte är möjlig i praktiken.

3.4 Det har inte alltid varit tydligt vad som styrts regeringens förslag till utgiftstak

En genomgång av regeringens redovisning av det tillkommande årets förslag till utgiftstak visar att den har varierat under de drygt tjugo år som utgiftstaket varit i bruk. Det har inte alltid varit tydligt i de ekonomiska propositionerna vad som styrts regeringens förslag till utgiftstak och vilka överväganden som regeringen gjort. Regeringen har i flera fall betonat sambandet med överskottsmålet men utan att förklara vilket skatteuttag som skulle behövas för att utgiftsnivån ska vara förenlig med överskottsmålet i det medelfristiga perspektivet.

I de tidigaste propositionerna framgick det flera gånger att nivån på taket utgick från målen för de offentliga finanserna. Till exempel framhöll regeringen i 1996 års ekonomiska vårproposition att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande var överordnat utgiftstaket. Merparten av förslagen var också förenliga med målen utan att det fanns behov av skattehöjningar, se tabell 1. Förslagen kan

³⁹ Exempelvis föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2018 ett utgiftstak för 2020 som innebar en budgeteringsmarginal på 2,3 procent av BNP. Det motsvarar 8,9 procent av de takbegränsade utgifterna.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

tolkas som att finanspolitiken inriktades mot skattesänkningar på medellång sikt, men detta berördes inte i motiveringarna till taken.

I propositionerna i mitten på 2000-talet var kopplingen mer oklar. I några propositioner framhöll regeringen utgiftstakets betydelse för att uppnå överskotts målet, men skulle hela utrymmet under utgiftstaket användas förutsätter det skattehöjningar för att vara förenligt med överskotts målet. Det framgick emellertid inte av redovisningen.

I propositionerna 1996–2006 relaterades utgiftstakets nivå ofta till BNP eller potentiell BNP men i många fall utan att regeringen uttryckte sin principiella syn på hur utgiftstaket bör sättas. I de tidigaste propositionerna minskar utgiftstaket som andel av BNP under förslagsåret. Från och med 2001 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen ett utgiftstak som var oförändrat som andel av BNP alternativt potentiell BNP under förslagsåret.

Under mandatperioderna 2006–2014 förtydligade alliansregeringen de principer som styr valet av utgiftstak.⁴⁰ Under sina två mandatperioder betonade alliansregeringen i flertalet av budgetpropositionerna utgiftstakets roll för att uppnå överskotts målet. I budgetpropositionen för 2012 slog alliansregeringen exempelvis fast att utgiftstaket är ett viktigt instrument för att uppnå målet om överskott i den offentliga sektorns sparande och att det därför bör fastställas så att det stödjer överskotts målet. Det var explicit uttryckt i propositionerna fram till budgetpropositionen för 2011 att utgiftstaket bör falla något eller svagt som andel av BNP eller potentiell BNP. Alliansregeringen preciserade emellertid inte hur stor minskning som var önskvärd.

Merparten av alliansregeringens förslag var förenliga med överskotts målet utan behov av skattehöjningar. Det är under mandatperioderna 2006–2014 som regeringen var tydligast med sin syn på utvecklingen av utgifter och skatteuttag inom ramen för överskotts målet på några års sikt. Regeringen redovisade i flertalet propositioner hur de såg på förhållandet mellan utgifter, överskottsmål och skatteuttag.⁴¹ Till exempel beskrev regeringen i budgetpropositionen för 2008 att utgiftstaken innebär att överskotts målet kommer att överträffas. Regeringen

⁴⁰ I budgetpropositionen för 2011 skriver regeringen att deras avväganden tydliggörs genom att taket motiveras med utgångspunkt i hur det förhåller sig till andra makroekonomiska storheter. Regeringen listar följande faktorer: utgiftstakets relation till överskotts målet, utvecklingen av de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP, budgeteringsmarginalens storlek och utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser. Dessa faktorer finns återgivna i ramverkskrivelsen. Det är sedan budgetpropositionen för 2011 praxis att regeringens redogörelse för de skäl som ligger till grund till förslaget utgår från dessa bestämningsfaktorer. Regeringen hade redan under sin första mandatperiod beskrivit vad som bör vägas samman, se prop. 2006/07:100 (2007 års ekonomiska vårproposition) s. 89 och prop. 2007/08:1 (budgetpropositionen för 2008) s. 77.

⁴¹ Att regeringen ansåg att skatteuttaget bör sänkas framgick när regeringen motiverade sin bedömning av utgiftstakets nivå 2010. Se prop. 2006/07:100 (2007 års ekonomiska vårproposition), s. 22.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

ansåg att målet bör överträffas, bland annat för att undvika en alltför stark stimulans av efterfrågan i ekonomin.

Under de två senaste mandatperioderna har det återigen varit mer oklart vad som styr regeringens förslag till utgiftstak. Regeringen beskriver hur taken utvecklas i förhållande till BNP, till utgiftsutvecklingen över en längre tidsperiod med mera. Men det var endast i budgetproposition efter valet 2014 som regeringen uttryckte sin principiella syn på vad som styr regeringens val av nivå på utgiftstaket (oförändrad andel av potentiell BNP). Regeringens tillämpning av principen varierar mellan propositionerna under den första mandatperioden. Utgiftstaket sänktes även med motsvarande en procentenhet av BNP genom att riksdagen i sitt budgetbeslut i december 2018 röstade för en reservation. Regeringen lämnade ingen kommentar när den valde att behålla de lägre taken.

Flera av regeringens förslag till utgiftstak har vidare implicerat betydande skattehöjningar för att vara förenliga med överskotts målet, om hela utrymmet under taket skulle utnyttjas. Under de två senaste mandatperioderna har regeringen vid flera tillfällen bedömt att det finns en tydlig avvikelse mot överskotts målet. När regeringen tillträdde 2014 förväntades överskotts målets nivå inte nås under innevarande mandatperiod.⁴² Avvikelsen kvarstår till budgetpropositionen för 2017. Givet detta implicerar förslagen till utgiftstak ett mindre behov av skattehöjningar än vad som visas i tabell 1. Avvikelsena från överskotts målet är inget som regeringen har berört i förslagen till utgiftstak.

Sedan riksdagens beslut om att sänka utgiftstaket i december 2018 har skillnaden mellan utrymmet under utgiftstaket och vad som ryms inom överskotts målet minskat. Men det framgår inte av redovisningen i någon av propositionerna under de två senaste mandatperioderna vilket skatteuttag som behövs för att utgiftsnivån ska vara förenlig med överskotts målet i det medelfristiga perspektivet.

Se bilaga 3 för en mer utförlig genomgång av regeringens redovisning.

⁴² Prop. 2014/15:1 (budgetpropositionen för 2015), s.170.

4 Uppföljning av utgifterna under utgiftstaket

I samband med införandet av utgiftstaket skedde det ett betydande utvecklingsarbete av prognos- och budgetarbetet inom Regeringskansliet. Granskningen visar att det finns en regelbunden uppföljning av de takbegränsade utgifterna. Uppföljningen är noggrann och en integrerad del av budgetarbetet inom Regeringskansliet. Regeringen har därmed förutsättningar för att kunna vidta åtgärder eller förslå riksdagen åtgärder. Prognosfelet för de takbegränsade utgifterna är lägre än riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek det kommande budgetåret. Prognoserna på medellång sikt har i genomsnitt inte underskattat utgiftsutvecklingen, exklusive reformer.

4.1 De takbegränsade utgifterna följs regelbundet upp inom ramen för det ordinarie budgetarbetet

Regeringskansliet följer upp utgifterna under utgiftstaket genom uppdaterade prognoser på de takbegränsade utgifterna. Prognoserna visar hur utgifterna förhåller sig till det ekonomiska utrymmet som ges av överskotts målet och utgiftstaket. Prognoserna visar om det behöver vidtas åtgärder eller finns budgetutrymme i såväl det kort- som det medelfristiga perspektivet.

Regeringskansliet genomför vanligtvis fem prognosomgångar per år. Antalet prognosomgångar har varit relativt oförändrat under den tid som taket varit i bruk. Under budgetåret 2019 gjordes prognoser i

- januari/februari för att ge regeringen ett första underlag inför den ekonomiska vårpropositionen
- februari/mars för att ge regeringen underlag till den ekonomiska vårpropositionen
- maj för att ge underlag till ramberedningen och arbetet med att formulera budgetpolitiken inför budgetpropositionen⁴³
- juli/augusti för att utgöra underlag för regeringens förslag i budgetpropositionen
- november för att göra en bedömning av det ekonomiska läget och följa upp att utgifterna inte överskrider utgiftstaket.⁴⁴

⁴³ I ramberedningen lämnar departementen förslag på hur utgifterna ska fördelas inom de utgiftsramar som beräknats i den ekonomiska vårpropositionen. Det kan innebära omprioriteringar inom utgiftsramarna genom att öka utgifterna för en verksamhet och minska dem för en annan. Det kan också innebära att utgifterna ökar totalt sett, vilket innebär en högre utgiftsram. Förslagen granskas och analyseras av Finansdepartementets budgetavdelning.

⁴⁴ Se Cirkulär nr. Fi 2019:1.

4.2 Uppföljningen är noggrann

Regeringskansliet följer noggrant hur de takbegränsade utgifterna utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Uppföljningen involverar centrala aktörer såsom myndigheter, fackdepartement, Finansdepartementet och ESV. Finansdepartementets budgetavdelning företrar för den politiska ledningen hur de takbegränsade utgifterna utvecklas och om utgifterna ryms inom utgiftstaket.

Fackdepartementeten ansvarar för att ta fram prognoser för utgifterna

Det är fackdepartementen som ansvarar för att ta fram årsvisa utgiftsprognoser för respektive anslag. Det finns över 500 anslag på statens budget.

Fackdepartementen arbetar fram prognoserna uppdelat på tre så kallade pristyper:

- PLK – pris- och lönekänsliga anslag. Det här är vanligtvis regelstyrda transfereringsanslag som påverkas av makroekonomiska förutsättningar och antaganden om antal individer som är berättigade till olika ersättningar.
- PLO – pris- och löneomräknade anslag. Det här är främst myndigheternas förvaltningsanslag.
- BNB – anslag med bestämt nominellt belopp, exempelvis statsbidrag till kommuner och regioner.

Utgiftsprognoserna är baserade på flera informationskällor. Myndigheterna rapporterar vanligtvis in prognoser till fackdepartementen. Departementen beaktar också aktuella makroekonomiska förutsättningar från Finansdepartementets ekonomiska avdelning och fackdepartementens egna volymbedömningar över antalet individer som är berättigade till olika ersättningar. Fackdepartementen beaktar även den månadsvisa förbrukningen av anslag som ges av månadsutfallet för statens budget.⁴⁵

Finansdepartementet granskar fackdepartementens prognoser

Fackdepartementen lämnar över utgiftsprognoserna till Finansdepartementets budgetavdelning tillsammans med detaljerade kommentarer. I instruktionerna för budgetarbetet 2019 framgår det att departementen ska kommentera alla prognosförändringar som uppgår till minst 50 miljoner kronor under ett enskilt år för ett anslag. Det framkommer även att departementen ska kommentera prognosförändringar som procentuellt sett är väldigt stora för enskilda anslag.⁴⁶

Budgetavdelningen granskar därefter utgiftsprognoserna. Granskningen handlar om budgettekniska aspekter, exempelvis att prognoserna håller sig inom ramarna

⁴⁵ Se Cirkulär nr. Fi 2019:1.

⁴⁶ Ibid.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

för beslutade anslag och eventuell kredit, och att siffrorna är korrekta inlagda i informationssystemet Hermes. Granskningen rör också sakfrågor såsom hur volym och styckkostnad utvecklas i olika ersättningsystem, och i vilken utsträckning anvisade medel för respektive anslag förväntas bli utnyttjade.

Även budgetavdelningen använder månadsutfallet för statens budget. Det handlar om att stämma av att utgiftsprognoserna för det innevarande året anpassas till hur mycket av anslaget som har förbrukats, och även att stämma av olika aggregat.

Granskningen leder i vissa fall till att prognoserna ändras. Det är ovanligt att budgetavdelningen ändrar en anslagsprognos från fackdepartementen utan samtycke från fackdepartementet.⁴⁷ I ett sista steg justerar budgetavdelningen prognoserna för systematisk överskattning under innevarande år, en så kallad biasjustering. Det är PLO- och BNB-anslagen som biasjusteras.⁴⁸ Denna justering är olika stor i olika prognosomgångar. Under budgetåret 2019 var justeringen i genomsnitt 4,6 miljarder kronor per prognosomgång från den beslutade budgeten för 2019 till december 2019. Det motsvarar 0,9 procent av PLO- och BNB-anslagen 2019. Biasjusteringens storlek har varit relativt stabil över tid, justeringen under 2010–2019 uppgick till i genomsnitt cirka 4 miljarder kronor per prognosomgång.⁴⁹

Prognosen för de takbegränsade utgifterna stäms av mot utgiftstaket

När granskningen är klar sammanställer budgetavdelningen de enskilda utgiftsprognoserna till en prognos för de takbegränsade utgifterna. Budgetavdelningen arbetar fram underlag som på en detaljerad nivå följer upp prognoserna och förändringen jämfört med tidigare prognos.⁵⁰ De takbegränsade utgifterna stäms av mot utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna är också input till Finansdepartementets ekonomiska avdelning som beräknar övriga delar av de offentliga finanserna. De båda avdelningarna, budgetavdelningen och ekonomiska avdelningen, föredrar därefter tillsammans för den politiska ledningen.

Finansdepartementet uppger att det, utöver att riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör upprätthållas, inte finns någon i förväg definierad situation som utlöser i förväg definierade åtgärder om det finns risk för att utgiftstaket överskrids. Men ju längre fram i tiden som den totala utgiftsnivån behöver begränsas, desto fler åtgärder finns att tillgå, eftersom det då finns mer tid att bereda förändringar av regelsystem etcetera.⁵¹

⁴⁷ Finansdepartementets svar på skriftlig fråga, 2020-05-04.

⁴⁸ Att PLK-anslagen inte justeras beror bland annat på att prognosfelen i stor utsträckning är ett resultat av träffsäkerheten i prognoserna för volym- och beteendeförändringar, enligt Finansdepartementets underlag om uppföljningen av utgiftsprognoser 2019.

⁴⁹ Finansdepartementets uppföljning av utgiftsprognoser 2019.

⁵⁰ Finansdepartementets svar på skriftlig fråga, 2020-05-04, och underlag från 2005, 2010 och 2020.

⁵¹ Finansdepartementets svar på skriftlig fråga, 2020-05-04.

ESV bistår Finansdepartementet i uppföljningen

Även ESV följer de takbegränsade utgifterna på en detaljerad nivå och bistår Regeringskansliet i dess uppföljning. ESV ansvarar för statsredovisningen och följer, analyserar och redovisar utfallet för statens budget och ålderspensionssystemet på månadsbasis.⁵²

Förutom att samla in det ekonomiska utfallet från myndigheterna, följer ESV varje månad upp alla utgiftsområden, liksom utfall som ökar mycket jämfört med föregående år. ESV publicerar månadsutfallet för statens budget på sin webbplats senast den sista vardagen i månaden efter aktuell utfallsmånad tillsammans med kommentarer på utgiftsområdesnivå och i förhållande till utfallet föregående år. Det finns även med en kommentar om utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Regeringskansliet har redan innan ESV publicerar månadsutfallet fått ta del av ett preliminärt utfall, oftast samma dag som månadsutfallet samlas in från myndigheterna, eller dagen efter.⁵³

ESV gör flera gånger per år årsprognoser på de takbegränsade utgifterna som föredras för Finansdepartementets budgetavdelning. Budgetavdelningen får även varje månad en sammanställning av månadsutfallet jämfört med ESV:s månadsfördelade årsprognos.⁵⁴

Informationssystemet Hermes är centralt i arbetet med statens budget

Informationssystemet Hermes är ett gemensamt system för Regeringskansliet och myndigheterna. Hermes är centralt i arbetet med uppföljningen av statens budget. I Hermes finns statsredovisningen men även statens budget, ramarna för utgiftsområdena, regleringsbrev med mera. Här rapporterar myndigheterna in det ekonomiska utfallet och sina prognoser, och departementets prognoser lagras i systemet. Hermes innebär att det finns ett sammanhållet system där all information i budgetarbetet hanteras. Regeringskansliet kan här följa hur de takbegränsade utgifterna utvecklas i förhållande till beslutade och beräknade belopp.

⁵² Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁵³ Intervju med företrädare för ESV, 2020-05-15.

⁵⁴ Mejl från företrädare för ESV, 2020-06-04.

4.3 Acceptabla prognosfel på kort sikt och lägre utgifter än prognos på medellång sikt

Prognosfelet är i genomsnitt lägre än riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek det kommande budgetåret

Finansdepartementets budgetavdelning följer upp prognosernas träffsäkerhet varje år. Uppföljningen syftar till att ge en övergripande bild av hur bedömningen av budgetutrymmet för utvärderingsåret varit. Budgetavdelningen följer upp prognosprecisionen från budgetpropositionen fram till december det givna året.

Tabell 2 visar prognosernas träffsäkerhet 2010–2019. Vi redovisar skillnaden mellan prognosen i budgetpropositionen för nästkommande år och utfallet.⁵⁵ Under denna period hade prognoserna på de takbegränsade utgifterna ett genomsnittligt prognosfel på 14 miljarder kronor. Det motsvarar 1,2 procent av utfallet för de takbegränsade utgifterna. Det är svårt att se någon trend i prognosfelets storlek över tid. Om vi rensar bort några oväntade och svårbedömda händelser, såsom finanskrisen (2010) och migrationen (2016)⁵⁶, uppgår det genomsnittliga prognosfelet till 1,0 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är lägre än 1,5 procent som är riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek för det kommande budgetåret.⁵⁷ För några år är prognosfelet högre än riktlinjen på 1,5 procent. Gemensamt för dessa år är att utfallet varit lägre, mellan 13 och 20 miljarder kronor, än prognosen i budgetpropositionen.

⁵⁵ I vissa fall sker jämförelsen mot statsbudgeten i stället för mot budgetpropositionen. Det var fallet 2019 när riksdagen röstade för ett annat budgetförslag än budgetpropositionen.

⁵⁶ Vi har tagit bort överskattningen på 19,8 miljarder kronor för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv 2010. Den ekonomiska återhämtningen kom snabbare än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2010. Vidare har vi tagit bort 8 miljarder kronor som är relaterade till migration under 2016. Storleken på migrationsvägen underskattades hösten 2015 när budgetpropositionen fastställdes, men genom tilläggsanslag och senare utbetalningar än väntat från Migrationsverket visar beräkningarna av prognosfelet att kostnaden överskattades. Vi har korrigerat för detta.

⁵⁷ Regeringen har tidigare redovisat att de genomsnittliga prognosfelen för kommande budgetår under perioden 1997–2009 i genomsnitt var 0,9 procent, se prop. 2010/11:100, bilaga 4.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 2 Prognosfel för budgetårets takbegränsade utgifter 2010–2019. Miljarder kronor om inget annat anges.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Genomsnitt 2010–2019 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------------|
| Takbegränsade utgifter | 24,9 | 16,0 | 8,6 | 0,0 | -2,3 | 0,0 | 45,1 | 26,7 | 13,2 | 7,8 | 14,0 |
| Andel av takbegränsade utgifter, procent | 2,5 | 1,6 | 0,8 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | 3,8 | 2,2 | 1,0 | 0,6 | 1,2 |

Anm. Prognoserna har justerats för beslut som fattats i samband med ändringsbudgetar. Utvärderingen för 2015 är inte helt jämförbar med övriga år eftersom prognoserna baserades på förslag som sedan ändrades. Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2015 röstade riksdagen för ett annat budgetförslag än regeringens. Regeringen tidigare hade även utgifter från 2016.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Prognoserna på medellång sikt har i genomsnitt inte underskattat utgiftsutvecklingen

Regeringen beskriver i skrivelsen *Årsredovisning för staten* hur budgeteringsmarginalen har förändrats, från fastställandet av utgiftstaket till utfallet tre år senare. Tabell 3 redovisar hur olika faktorer påverkade marginalen i genomsnitt under perioden 2009–2019.

Tabell 3 Förändring av marginalen från fastställandet av utgiftstaket till utfall. Miljarder kronor.

| | Årligt genomsnitt 2009–2019 |
|---|-----------------------------|
| Reformer, nettoeffekt (inkl. finansiering via utgifter) | -41,2 |
| Reviderad pris- och löneomräkning | 2,2 |
| Övriga makroekonomiska förändringar | 6,7 |
| Volymförändringar | -0,8 |
| Övrigt (bland annat medel som ej använts) | 12,6 |

Anm. Negativt förändringstal innebär ianspråktagande av budgeteringsmarginalen, det vill säga högre utgifter.

Källa: *Årsredovisning för staten* åren 2009–2019.

Om man undantar reformer har de övriga faktorerna i genomsnitt haft ett begränsat genomslag på marginalen var för sig, men har sammantaget bidragit till att utgifterna i genomsnitt blivit drygt 20 miljarder kronor lägre än prognosen. Pris- och löneomräkning, makroekonomiska förändringar och volymförändringar har sammantaget resulterat i 8 miljarder kronor i avvikelse jämfört med en prognos som gjordes tre år tidigare. Posten *Övrigt* är delvis en restpost men består främst av anslag som inte utnyttjats. Det är en naturlig del i myndigheternas arbete att

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

hålla kostnaderna inom tilldelade ramar. En försiktig hållning medför ofta att alla medel inte utnyttjas.⁵⁸

Sett över en längre tid har således utgifterna, exklusive reformer, i genomsnitt underskridit prognoserna. Även om utgiftsutvecklingen ser relativt gynnsam ut på aggregerad nivå finns det exempel på kraftiga avvikelser under enskilda år. Tabell 4 redovisar några större avvikelser i utfallen jämfört med den prognos som lades i samband med att utgiftstaket föreslogs.

Tabell 4 Större skillnader mellan prognos och utfall tre år senare. Miljarder kronor.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ålderspensionssystemet | | -27 | | | | | | | -9 |
| Sjukpenning, habilitering, aktivitets- och sjukersättning | 19 | | | 12 | | 17 | | -16 | -10 |
| Arbetsmarknadsrelaterade utgifter | | | -31 | | | | | | |
| Migration och integration | | | | | 12 | 35 | | 14 | -11 |

Källa: Årsredovisning för staten åren 2009–2019 och budgetpropositioner åren 2008–2017.

Som framgår av tabellen är det några områden som dominerar när det gäller större prognosavvikelser. Den totala ersättningen för olika former av sjukdom och funktionsnedsättning har varierat ganska kraftigt under åren, vilket medfört att utfallen för enskilda år avvikit avsevärt från prognoserna. Under de sista åren har utfallen, till skillnad från tidigare, varit lägre än de ursprungliga prognoserna. Migrationsvägen 2015 var en händelse som var omöjlig att prognostisera tre år i förväg, varför utgifterna för migration och integration blev betydligt högre än vad som ursprungligen var prognostiserat. Utgifterna för ålderspensionssystemet har blivit klart lägre än beräknat några år, framför allt under 2012, vilket berodde på att balanseringen, den så kallade bromsen, av pensionssystemet under 2010–2012 inte förutsågs när prognosen lades 2009.

4.4 Uppföljningen har utvecklats över tid

I samband med budgetsaneringen och införandet av utgiftstaket skedde det en betydande utveckling av prognos- och budgetarbetet. Enligt samstämmiga uppgifter från tidigare anställda på Finansdepartementets budgetavdelning fortsatte förbättringarna efter det initiala skedet under andra delen av 1990-talet.⁵⁹ Nedan följer exempel på denna utveckling. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

⁵⁸ Intervju med tidigare anställd på Finansdepartementets budgetavdelning, 2020-06-10.

⁵⁹ Intervjuer med tidigare anställda på Finansdepartementets budgetavdelning, 2020-06-10 och 2020-06-15.

Utvecklingsarbetet innebar att fler personer anställdes på budgetavdelningen. Man tillsatte även prognosgrupper med personer från såväl Finansdepartementet som fackdepartementen för att förbättra prognosernas kvalitet. Prognosgrupperna bidrog med att tillföra transparens mellan departementen vad gäller metoder och beräkningssätt. Budgetavdelningen utvecklade analysverktyg för att följa upp utgiftsutvecklingen. Man arbetade till exempel fram sätt att fördela utgifterna på olika faktorer såsom beslut om reformer och makroekonomiska förändringar. Detta lever kvar än i dag. Informationssystemet Hermes togs fram.

ESV pekar också på en kontinuerlig kvalitetsförbättring i statsredovisningen över åren.⁶⁰ ESV nämner bland annat införandet av den så kallade EA-värderingen som stärkt myndigheternas arbete med redovisning. ESV fastställer sedan i mitten på 1990-talet ekonomiadministrativa värden (EA-värden) för myndigheter under regeringen. Syftet är att mäta hur myndigheterna lever upp till de ekonomiadministrativa bestämmelserna. ESV uppger att det skett en påtaglig förbättring av myndigheternas EA-värden över tid. EA-värderingen för 2019 visar att 69 procent av myndigheterna har fått det högsta EA-värdet. Två myndigheter har fått det lägsta värdet, C, som concernvärde.^{61,62}

Regeringskansliets process för att följa upp de takbegränsade utgifterna är i dag i stort sett likadan som den process som utvecklades under senare delen av 1990-talet och början på 2000-talet. Finansdepartementet la däremot mer kraft på uppföljningen av innevarande år när utrymmet under taket i den tidigare delen av 2000-talet var litet.⁶³ Det innebar också en tätare kontakt mellan Finansdepartementet och ESV. ESV skickade till exempel under bokslutsperioden på daglig basis över filer med utfallet.⁶⁴

⁶⁰ Intervju med företrädare för ESV, 2020-05-15.

⁶¹ EA-värderingen består av en extern bedömning, concernvärde, och en självdeklaration, myndighetsvärde. Den externa bedömningen utgår från information i myndigheternas rapporter i Hermes och information från andra myndigheter. Under 2020 ska ESV utveckla en ny metod för att följa upp, redovisa och analysera hur myndigheterna efterlever de ekonomiadministrativa regelverken. Den nya uppföljningen ersätter den tidigare EA-värderingen. Se ESV, "Uppföljning av ekonomiadministrativt regelverk 2020", hämtad 2020-09-15.

⁶² ESV, "Förbättrat resultat i myndigheternas EA-värdering", hämtad 2020-08-19.

⁶³ Finansdepartementets svar på skriftlig fråga, 2020-05-04, och intervju med tidigare anställd på Finansdepartementets budgetavdelning, 2020-06-10.

⁶⁴ Intervju med företrädare för ESV, 2020-05-15.

5 Slutsatser och rekommendationer

Den övergripande slutsatsen är att utgiftstaket i huvudsak tillämpas enligt det finanspolitiska ramverket.

Utgiftstakets funktion har varierat över tid, där det under vissa perioder har varit ett sätt att minska de statliga utgifternas andel av ekonomin. Vid andra tillfällen har ambitionen varit att bibehålla den rådande kvoten mellan statliga utgifter och BNP. Riksrevisionen konstaterar att marginalen mellan prognostiserade takbegränsade utgifter och utgiftstaket med automatik blir stor, och att den styrande effekten på utgiftsutvecklingen försvagas, när regeringens ambition är att de statliga utgifternas andel av ekonomin ska vara oförändrad.

Ett utgiftstak som beslutas tre år i förväg ställer höga krav på god utgiftskontroll, inte minst när utgiftstaket fastställs med en stor budgeteringsmarginal. Riksrevisionen bedömer att uppföljningen av utgifterna under utgiftstaket fungerar väl. Det finns emellertid brister i regeringens motiveringar av utgiftstak. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att förbättra sin redovisning.

5.1 Slutsatser

Utgiftstakets funktion har varierat över tid

Det finanspolitiska ramverket med överskottsmål och utgiftstak ger utrymme för en politik som riktar in sig mot såväl högre som lägre offentliga utgifter och skatteuttag. Under de drygt tjugo år som utgiftstaket varit i bruk har det aldrig överskridits, även om regeringen emellanåt har behövt vidta åtgärder såsom flytt av utgifter mellan åren och senkomna anslagsindragningar.

Utgiftstaket fyllde två olika funktioner vid dess införande. Budgetunderskottet var betydande och den nödvändiga förstärkningen av de offentliga finanserna skulle företrädesvis ske genom att sänka utgifterna då det ansågs samhällsekonomiskt ineffektivt att höja skatteuttaget. Därtill var utgiftskontrollen inte tillfredsställande och införandet av utgiftstaket bidrog till att höja ambitionsnivån inom Regeringskansliet på området.

Utgiftstakets funktion har emellertid varierat över tid. Under perioder när de offentliga finanserna varit i relativt gott skick har det inte funnits något större behov av att stärka de offentliga finanserna. När utgiftstaket utnyttjats för att minska statens utgifter som andel av ekonomin under 2000-talet har det återspeglat en önskan om att sänka skatteuttaget. I spåren av ekonomisk kris och försämrade offentliga finanser har utgiftstaket använts som ett verktyg för att återgå till en lägre nivå på de statliga utgifterna. Vid andra tillfällen har

ambitionen varit att motverka att utgifterna som andel av BNP stiger, inte att minska dem.

Under de senaste två mandatperioderna är det överskottsmålet som primärt varit styrande för budgetpolitiken. Utgiftstaket utgör en sorts försäkring om att utgifterna inte kommer att tillåtas utvecklas klart sämre än beräknat. Utgiftstaket utgör en spärr mot (alltför) stora utgiftsreformer och en kontrollstation som framtvingar politiska beslut om utgiftsutvecklingen skulle bli oväntad hög.

Budgeteringsmarginalen är stor men utgiftskontrollen är god

Riksrevisionen konstaterar att budgeteringsmarginalen automatiskt blir stor när regeringen eftersträvar att statens utgifter ska utgöra en fast andel av ekonomin, givet gällande budgetregler. Budgetreglerna som styr uppräknningen av anslag medför att vissa utgifter inte växer lika snabbt som BNP och en del ligger kvar på en oförändrad nominell nivå, vilket får till följd att de takbegränsade utgifterna växer i långsammare takt än BNP. Budgeteringsmarginalens storlek är således inte föremål för ett eget beslut, utan faller ut av beslutet av utgiftstakkvotens nivå. När utgiftstakkvoten hålls konstant blir budgeteringsmarginalen stor.

Flera instanser, bland annat Riksrevisionen och riksdagen, har påpekat att det finns en risk att en stor budgeteringsmarginal medför att utgiftstaket inte får en styrande effekt på utgiftsutvecklingen. På ett övergripande plan är en styrning av utgiftstaket mot en fast andel av BNP lika mycket styrning som när målet är en minskad andel. Riksrevisionen konstaterar emellertid att utgiftstakets styrande effekt på utgiftsutvecklingen är mer funktionell när avsikten är att sänka de statliga utgifternas andel av ekonomin. Begränsade nominella ökning av utgiftstaket medför att budgeteringsmarginalen blir mer begränsad. Utrymmet för att parera oväntade utgiftsökningar och för nya utgiftsreformer blir mindre. Den styrande effekten blir därigenom tydligare. I ett läge där ambitionen är att behålla de statliga utgifternas andel av ekonomin blir budgeteringsmarginalen större och får inte samma styrande effekt. Att göra gällande att budgeteringsmarginalen ska ha en tydligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen är därför bara passande om avsikten är att minska de statliga utgifternas andel av ekonomin.

Det finns en risk att en betydande budgeteringsmarginal leder till bristande utgiftskontroll eller att den i hög utsträckning används till utgiftsreformer, vilket skulle kunna hota överskottsmålet eller framtvinga skatthöjningar för att säkerställa att överskottsmålet uppnås.

Vår granskning visar att utgiftskontrollen förstärks sedan införandet av utgiftstaket. Regeringskansliets interna prognos- och uppföljningsarbete fyller en viktig funktion för att hindra att utgifterna stiger på ett oönskat sätt. Processen är välgrundad och prognosfelen på ett års sikt är inom ramen för vad kan betecknas som acceptabelt i relation till ramverkets riktlinje. Granskningen visar

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

också att det i enskilda fall finns betydande avvikelser mellan utfall och prognoser som är gjorda tre år tidigare, men att de totala utgifterna i genomsnitt blev lägre än prognostiserat, exklusive utgifter för nya reformer. Utgiftstaket är inte ett mål utan en restriktion och ett utnyttjande av budgeteringsmarginalen måste stämmas av mot överskottsmalet. Under 2015–2019 var det också i genomsnitt närmare 40 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen varje år som inte nyttjades.

Det brister i regeringens motiveringar av utgiftstakens nivå

Utgiftstaket och andra mål för de offentliga finanserna har sedan införandet i slutet av 1990-talet varit ömsesidigt beroende. Utgiftstaket beslutas för en period tre år fram i tiden och utgör en inriktning för utgiftsnivån, och därmed skatteuttaget, på medellång sikt. Genom att regeringen redovisar grunderna för sitt val av nivå bidrar detta till att minska osäkerheten om den framtida utformningen av finanspolitiken och att stärka förtroendet för långsiktigt hållbara finanser.

Av granskningen framgår att regeringens redovisning av förslag till utgiftstak har varierat över tid. Det har inte alltid varit tydligt vad som styr regeringens val av nivå på det tillkommande årets utgiftstak. Sambandet med överskottsmalet har poängterats, men innebörden i termer av skatteuttag för att utgiftsnivån ska vara förenlig med överskottsmalet i det medelfristiga perspektivet framgår inte.

Under de två senaste mandatperioderna har det inte varit tydligt vad som styr regeringens förslag till utgiftstak. Det var endast i budgetpropositionen efter valet 2014 som regeringen uttryckte sin principiella syn på vad som styr regeringens val av nivå (oförändrad andel av potentiell BNP). Flera av regeringens förslag till utgiftstak implicerar också, för att vara förenliga med överskottsmalet, betydande skattehöjningar om hela utrymmet under taket skulle utnyttjas. Sedan riksdagens beslut om att sänka utgiftstaket i december 2018 har skillnaden mellan utrymmet under utgiftstaket och vad som ryms inom överskottsmalet minskat. Men det framgår inte av redovisningen vilket skatteuttag som behövs för att utgiftsnivån ska vara förenlig med överskottsmalet i det medelfristiga perspektivet.

5.2 Rekommendationer

Granskningen visar att det finns brister i regeringens motiveringar av utgiftstak. Riksrevisionen ger därför följande rekommendation:

- Regeringen bör tydligt redovisa de principer och överväganden som styr förslaget till utgiftstak. Regeringens syn på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatteuttag på längre sikt bör framgå tydligt. Detta bör framgå i varje proposition där regeringen bedömer eller föreslår en nivå för utgiftstaket för riksdagen.

Referenslista

Utredningar och rapporter

Ds 1992:126, *Statsskulden och budgetprocessen*.

Ds 2009:10, *Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak*.

ESV, *Tidsserier, statens budget m.m.* 2019, ESV 2020:31, ESV, 2020.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik Finanspolitiska rådets rapport 2015*, Finanspolitiska rådet, 2015.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik Finanspolitiska rådets rapport 2016*, Finanspolitiska rådet, 2016.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik Finanspolitiska rådets rapport 2017*, Finanspolitiska rådet, 2017.

Riksrevisionen, *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning*, RiR 2007:22, Riksrevisionen, 2007.

Riksrevisionen, *Granskning av Årsredovisning för staten 2015*, RiR 2016:6, Riksrevisionen, 2016.

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

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

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

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

SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*.

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

Riksdagstryck

Ekonomiska vårpropositioner och budgetpropositioner åren 1996–2021.

Bet. 1993/94:TK1, 1993/94:TK2, *Reformera riksdagsarbetet*.

Bet. 1993/94:KU18, *Reformera riksdagsarbetet*, rskr. 1993/94:424 och bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:5.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

- Bet. 1997/98:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, m.m.*
- Bet. 2003/04:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.*
- Bet. 2014/15:FiU1, *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna*, rskr. 2014/15:29.
- Bet. 2016/17:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*, rskr. 2016/17:349.
- Bet. 2017/18:FiU32, *Ramverket för finanspolitiken.*
- Bet. 2018/19:FiU1, *Statens budget 2019 Rambeslutet.*
- Förs. 2000/01:RS1, *Riksdagen inför 2000-talet*, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274.
- Prop. 1994/95:25, *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*
- Prop. 1994/95:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*
- Prop. 2010/11:100, *2011 års ekonomiska vårproposition, bilaga 4 Uppföljning av riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek.*
- Prop. 2018/19:99, *Vårändringsbudget för 2019.*
- Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020.*
- Skr. 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken.*
- Årsredovisning för staten åren 1999–2019.

Lagar och förordningar

- Budgetlagen (2011:203).
- Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
- Förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.
- Kommunallagen (2017:725).

Webbsida

- ESV, "Förbättrat resultat i myndigheternas EA-värdering", <https://www.esv.se/press/nyheter/2020/forbatttrat-resultat-i-myndigheternas-ea-vardering/>, hämtad 2020-08-19.
- ESV, "Uppföljning av ekonomiaadministrativt regelverk 2020", <https://www.esv.se/statens-ekonomi/ea-uppfoljning/uppfoljning/>, hämtad 2020-09-15.

Bilaga 1. Sambandet mellan de budgetpolitiska målen

En central del i det finanspolitiska ramverket är de budgetpolitiska målen som är fyra till antalet: överskotts målet, skuldankaret, utgiftstaket och balanskravet. Målen täcker olika delar av offentlig sektor men har starka samband sinsemellan. Sambanden kompliceras av att målen definieras i olika redovisningssystem.⁶⁵

Överskotts målet och skuldankaret är bredast av de budgetpolitiska målen, i bemärkelsen att de täcker hela den offentliga sektorn (staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet). Överskotts målet innebär att det finansiella sparandet för den offentliga sektorn ska uppvisa ett överskott i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁶⁶ Sedan dess införande har målnivån ändrats två gånger. Våren 2007 sänktes målnivån från 2 till 1 procent av BNP till följd av ändrade redovisningsprinciper. Justeringen innebar ingen förändring i finanspolitisk stramhet. Från och med budgetåret 2019 uppgår målnivån till 1/3 procent av BNP.

Det senast införda budgetpolitiska målet, skuldankaret, är ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden). Hållbara offentliga finanser är i grunden kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till sparandet vid en viss tidpunkt. Den offentliga bruttoskuldens nivå är viktig för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för att kunna bedriva stabiliseringspolitik. Skuldankarets nivå är 35 procent. Enligt Överskottsmålskommittén, som föreslog skuldankarets nivå, väntas överskotts målets målnivå på 1/3 procent av BNP leda till en offentlig bruttoskuld på cirka 35 procent av BNP på medellång sikt.⁶⁷

Utgiftstaket täcker i sin tur utgifterna i två av den offentliga sektorns tre delsektorer, staten och ålderspensionssystemet. De takbegränsade utgifterna utgörs av statens utgifter, med undantag av statsskulsdräntorna, och ålderspensionssystemets utgifter. Även om de inte är helt jämförbara finns det en stark överensstämmelse mellan de takbegränsade utgifterna och statens och ålderspensionssystemets utgifter i det finansiella sparandet, som utgör drygt 60 procent av den offentliga

⁶⁵ Sverige har, i egenskap av EU-medlem, förbundit sig att följa reglerna inom den så kallade stabilitets- och tillväxtpakten vilka påverkar finanspolitikens handlingsutrymme. Det är emellertid vårt nationella ramverk som i praktiken blir mest relevant för hanteringen av de offentliga finanserna, inklusive utgiftstaket, eftersom det svenska ramverket är stramare än EU regelverket. Överskotts målet uppgår exempelvis till 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel medan Sveriges Medium-Term Objective, det medelfristiga budgetmålet i stabilitets- och tillväxtpakten, innebär att det strukturella sparandet inte ska understiga -1 procent av potentiell BNP.

⁶⁶ Regeringen lämnar förslag till överskottsmål som beslutas av riksdagen. Se 2 kap. 1 § budgetlagen (2011:203).

⁶⁷ Se SOU 2016:67.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

sektorns totala utgifter.⁶⁸ Ju högre utgiftstak, desto högre skatteuttag kan bli nödvändigt för att överskottsmålet ska kunna nås.

I den tredje delsektorn, kommunsektorn, tillämpas ett balanskrav som innebär att varje kommun och region ska upprätta en budget för nästa kalenderår där intäkterna överstiger kostnaderna.⁶⁹ Balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån. Kommuner och regioner ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.⁷⁰

Eftersom överskottsmålet omfattar kommunsektorn behöver regering och riksdag ta hänsyn till kommunsektorns finanser när de utformar finanspolitiken.⁷¹ Exempelvis kan statsbidragen till kommunsektorn behöva anpassas om de kommunala utgifterna väntas öka snabbare än skatteunderlaget. Det påverkar i sin tur utrymmet för andra statliga utgifter eftersom statsbidragen omfattas av utgiftstaket. Om kommuner och regioner i stället höjer kommunalskatten för att klara balanskravet, kan det statliga skatteuttaget behöva anpassas för att det totala skatteuttaget i ekonomin ska förbli oförändrat, om så anses eftersträvänsvärt. Även detta innebär minskat utrymme för statliga utgifter givet ett visst överskottsmål och utgiftstak.

⁶⁸ De statliga utgifter som begränsas av utgiftstaket skiljer sig på flera sätt från de statliga utgifter som ingår i det finansiella sparandet. Exempelvis omfattas inte statsskuld räntorna av utgiftstaket, men de ingår i statens finansiella sparande. En annan skillnad är att de takbegränsade utgifterna redovisas enligt statsbudgetens principer medan de utgifter som ingår i det finansiella sparandet mäts i nationalräkenskaps termer. Det innebär exempelvis att investeringar i infrastruktur påverkar de takbegränsade utgifterna olika över tid om de finansieras med anslag eller med lån i Riksgäldskontoret. Nationalräkenskaperna redovisar investeringar som statliga utgifter vid investeringstillfället oavsett hur de finansieras.

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

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

⁷¹ Det finansiella sparandet skiljer sig från balanskravsresultatet som är det resultatmätt som balanskravet utvärderas mot. Skillnaden förklaras till största delen av att investeringar ingår i det finansiella sparandet medan endast avskrivningar ingår i resultatet. Det kan även förekomma periodiseringskillnader för olika inkomster och utgifter mellan det finansiella sparandet och resultatet.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 2. Propositioner för tillkommande års utgiftstak samt reella ändringar av utgiftstak

Tabell 5 Propositioner för regeringens bedömning och förslag till tillkommande års utgiftstak samt reella ändringar av utgiftstak.

| | Bedömning | Bedömning | Bedömning | Förslag | År som förslaget avsåg | Reell ändring efter förslag |
|------|-----------|-----------|-----------|---------|------------------------|---|
| 1997 | | | | VP1996 | t+1 | |
| 1998 | | | | VP1996 | t+2 | |
| 1999 | | | | VP1996 | t+3 | Sänkning efter initiativ av riksdagen. |
| 2000 | | | | VP1997 | t+3 | Sänkning efter initiativ av riksdagen. |
| 2001 | | | | VP1998 | t+3 | Sänkning efter initiativ av riksdagen. |
| 2002 | | | | VP1999 | t+3 | |
| 2003 | | | | VP2000 | t+3 | |
| 2004 | | | | VP2001 | t+3 | |
| 2005 | | | VP2003 | BP2004 | t+2 | |
| 2006 | | | VP2003 | BP2004 | t+3 | |
| 2007 | | | BP2005 | BP2006* | t+2 | Sänkning efter förslag i BP2007. |
| 2008 | | | BP2006 | BP2007* | t+2 | |
| 2009 | | | BP2007 | BP2008 | t+2 | |
| 2010 | | | VP2007 | BP2008 | t+3 | |
| 2011 | | | VP2008 | BP2009 | t+3 | |
| 2012 | | | VP2009 | BP2010* | t+3 | |
| 2013 | | | VP2010 | BP2011 | t+3 | |
| 2014 | | | VP2010 | BP2011 | t+4 | |
| 2015 | | | VP2011 | BP2012 | t+4 | Föreslagen höjning i BP2015 men riksdagen biföll Alliansens budgetmotion med lägre taknivåer, därefter höjning efter förslag i VÅB2015. |
| 2016 | VP2012 | BP2013 | VP2013* | BP2014 | t+3 | Föreslagen höjning i BP2015 men riksdagen biföll Alliansens budgetmotion med lägre taknivåer, därefter höjning efter förslag i VÅB2015. |
| 2017 | VP2013 | BP2014 | VP2014* | BP2015* | t+3 | Föreslagen höjning i BP2015 men riksdagen biföll Alliansens budgetmotion med lägre taknivåer, därefter höjning efter förslag i VÅB2015. |

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

| | Bedömning | Bedömning | Bedömning | Förslag | År som förslaget avsåg | Reell ändring efter förslag |
|------|-----------|-----------|-----------|---------|------------------------|--|
| 2018 | VP2014 | BP2015* | VP2015* | BP2016 | t+3 | |
| 2019 | VP2015 | BP2016 | VP2016 | BP2017 | t+3 | Sänkning genom M+KD-reservation i december 2018. |
| 2020 | VP2016 | BP2017 | VP2017 | BP2018 | t+3 | Sänkning genom M+KD-reservation i december 2018. Höjning efter förslag i VÅB 2020. |
| 2021 | | | VP2018 | BP2019 | t+3 | Sänkning genom M+KD-reservation i december 2018. Höjning efter förslag i VÅB 2019. Höjning efter förslag i BP2021. |
| 2022 | | | VP2019 | BP2020 | t+3 | Höjning efter förslag i BP2021. |
| 2023 | | | VP2020 | BP2021 | t+3 | |

Anm. VP = ekonomiska värpropositioner, BP = budgetpropositioner, VÅB = värändringsbudget. Budgetpropositionen 2019 överlämnades till riksdagen av en övergångsregering.
* Reell ändring fram till att förslaget lades.

Källa: Ekonomiska värpropositioner och budgetpropositioner åren 1996–2021, värändringsbudgetar åren 2019–2020, bet. 1997/98:FiU20 och bet. 2014/15:FiU1.

Riksdagsbehandlingen av 1998 års ekonomiska värproposition

År 1998 sänktes fastighetsskatten. Skattesänkningen och takjusteringen tillkom genom ett initiativ i finansutskottet i samband med behandlingen av 1998 års ekonomiska värproposition. Utskottsmajoriteten formulerade sig på följande sätt: "För att markera att statsmakterna även i fortsättningen avser att bedriva en stram finanspolitik föreslår utskottet att utgiftstaket i enlighet med uppgörelsen sänks med ett lika stort belopp som skattebortfallet väntas förorsaka under vart och ett av de tre åren, vilket innebär att utrymmet för tillkommande utgifter under 1999–2001 kommer att begränsas något i förhållande till vad regeringen har föreslagit."⁷²

Budgetpropositionen för 2006

Regeringen presenterade ett år tidigare, i budgetpropositionen för 2005, ett utgiftstak för 2007 som baserades på att utgiftstakets andel av potentiell BNP skulle vara oförändrad mellan 2006 och 2007. Regeringen reviderade upp prognosen för nominell potentiell BNP-tillväxt i budgetpropositionen för 2006, vilket föranledde regeringen att revidera upp utgiftstaket 2007 med 6 miljarder kronor jämfört med det tak som presenterades i budgetpropositionen för 2005.

⁷² Bet. 1997/98:FiU20. Sänkningen av taket 2001 avsåg förändringen jämfört med regeringens förslag. Sänkningen för 1999 och 2000 avsåg de tidigare fastställda taken.

Budgetpropositionen för 2007

Den nyttillträdde alliansregeringen föreslog en nedjustering av det föreslagna taket 2007 respektive bedömda taket 2008 med 11 miljarder kronor vardera. "Regeringen föreslår i denna budgetproposition reformer som medför att de takbegränsade utgifterna för åren 2006–2008 jämfört med 2006 års ekonomiska vårproposition avsevärt minskas. Det är av avgörande vikt att upprätthålla uthålliga offentliga finanser. Målet för finanspolitiken bör vara att minska den offentliga skuldsättningen. Det målet ska nås genom att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna som motsvarar 2 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln."⁷³

Budgetpropositionen för 2010

Regeringen föreslog ett utgiftstak för 2012 som var 10 miljarder kronor lägre än den tidigare bedömningen med hänvisning till överskottsmalet: "Prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande visar på underskott under hela perioden fram till och med 2012, både i faktiska och strukturella termer. Underskotten manar till försiktighet i utgiftsutvecklingen. Ett stramare utgiftstak understödjer en stram finanspolitik, vilket understödjer återgången mot ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande som ligger i linje med överskottsmalet."⁷⁴

2013 års ekonomiska vårproposition

Regeringen höjde sin tidigare bedömning av utgiftstaket 2016 med hänvisning till konjunkturella skäl: "I samband med att regeringen i budgetpropositionen för 2013 gjorde en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016 betonades de stora riskerna för en svag ekonomisk utveckling de närmaste åren. Sedan budgetpropositionen för 2013 beslutades har dessa farhågor till viss del besannats och riskbilden är alltjämt negativ. Det är därför fortsatt angeläget att det finns möjlighet att vidta åtgärder på budgetens utgiftssida för att stötta den ekonomiska utvecklingen, om det skulle uppstå ett behov av detta."⁷⁵

2014 års ekonomiska vårproposition

Regeringen höjde sin tidigare bedömning av utgiftstaket 2017 med 18 miljarder kronor, oklart motiv.

Budgetpropositionen för 2015

Regeringen föreslog en höjning av fastställda utgiftstak för 2015 och 2016, med 33 respektive 41 miljarder kronor. Höjningen var finanspolitiskt motiverad: "Den förändring av finanspolitikens inriktning som regeringen föreslår i denna proposition och avser att fortsätta genomföra under mandatperioden, förutsätter att de fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015 och 2016 höjs."⁷⁶

⁷³ Prop. 2006/07:1, s. 111.

⁷⁴ Prop. 2009/10:1, s. 100.

⁷⁵ Prop. 2012/13:100, s. 96.

⁷⁶ Prop. 2014/15:1, s. 174.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

Regeringen förslög även en höjning av bedömd nivå 2017 och 2018, med 52 respektive 69 miljarder kronor, med samma motivering.

Riksdagen ställde sig inte bakom budgetpropositionen för 2015 utan biföll allianspartiernas budgetmotion som innehöll förslag till utgiftstak 2015–2017 som var lägre än regeringens budgetförslag.⁷⁷ I vårändringsbudgeten för 2015 återkom regeringen med förslag om höjda utgiftstak som innebar en återgång till nivåerna i budgetpropositionen för 2015, undantaget tekniska justeringar.

Budgetpropositionen för 2019

En övergångsregering lämnade över budgetpropositionen till riksdagen. För att undvika nya politiska ställningstaganden föreslog regeringen ett utgiftstak för det tillkommande året som överensstämde med tidigare bedömning, efter tekniska justeringar. I riksdagens budgetbeslut i december 2018 röstades en gemensam reservation från M och KD igenom som innebar lägre utgiftstak 2019–2021. I vårändringsbudgeten för 2019 föreslog den nya regeringen en höjning av taket med 9 miljarder kronor 2021. Regeringen ansåg "att om det under de kommande åren bedöms finnas ett budgetutrymme är det rimligt att det kan utnyttjas för prioriterade reformer. Osäkerheten i prognosen motiverar därför att nivån på utgiftstaket för 2021 höjs."⁷⁸

Vårändringsbudgeten för 2020

Regeringen föreslog en höjning av det fastställda taket för 2020 med 350 miljarder kronor. "Regeringen anser att de direkta ekonomiska följderna av utbrottet av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 och de mycket långtgående konsekvenser utbrottet riskerar att få för svensk ekonomi, är en yttre omständighet som motiverar att utgiftstakets nivå höjs för 2020."⁷⁹

Budgetpropositionen för 2021

Regeringen föreslog en höjning av det fastställda taket för 2021–2022 med 250 respektive 130 miljarder kronor. "För att motverka den djupa lågkonjunktur som pandemin orsakat bedriver regeringen en expansiv finanspolitik där den aktiva politiken kraftigt ökar de takbegränsade utgifterna så att de inte ryms under den av riksdagen fastställda nivån på utgiftstaket för 2021 och ger en alltför liten budgeteringsmarginal för 2022."⁸⁰

⁷⁷ Bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29.

⁷⁸ Prop. 2018/19:99, s. 47.

⁷⁹ Prop. 2019/20:99, s. 47.

⁸⁰ Prop. 2020/21:1, s. 63.

Bilaga 3. Regeringens redovisning av det tillkommande årets förslag till utgiftstak

1996 års ekonomiska vårproposition till budgetpropositionen för 2006

I flera av de tidiga propositionerna angav regeringen tydligt att takets nivå utgick från målet för det offentliga sparandet. I 1996 års ekonomiska vårproposition framgick det att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande var överordnat utgiftstaket.⁸¹ Ett annat exempel är 2001 års ekonomiska vårproposition där formuleringen att utgiftstaket "underlättar möjligheten att nå de uppsatta överskottsmålen" återkommer.⁸²

I flertalet av de tidigare propositionerna var förslagen till utgiftstak förenligt med överskottsmålet utan behov av skatthöjningar, se tabell 1. Förslagen kan tolkas som att finanspolitiken inriktades mot skattesänkningar på medellång sikt, men detta berördes inte i motiveringarna till taken. Undantaget är 2001 års ekonomiska vårproposition där regeringen bedömde att förslaget skapar utrymme för både utgiftsökningar och skattesänkningar, samtidigt som överskottsmålet klarades.⁸³

I några av propositionerna från och med budgetpropositionen för 2004 framhölls fortfarande utgiftstakets betydelse för att uppnå överskottsmålet. Ett exempel är budgetpropositionen för 2004 där regeringen beskrev utgiftstaket som budgetpolitikens främsta styrinstrument och ett verktyg för att uppnå överskottsmålet.⁸⁴ Men skulle hela utrymmet under utgiftstaket användas förutsätter det skatthöjningar för att vara förenligt med överskottsmålet, vilket inte framgick av redovisningen.

I propositionerna 1996–2006 relaterades utgiftstakets nivå ofta till BNP eller potentiell BNP. I de tidigaste propositionerna minskade utgiftstaket som andel av BNP under förslagsåret. Från och med 2001 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen ett utgiftstak som var oförändrat som andel av BNP alternativt potentiell BNP för förslagsåret. Regeringen förklarade emellertid inte vilket skatteuttag som krävdes för att den föreslagna utgiftsnivån ska vara förenlig med överskottsmålet.

⁸¹ Utgiftstaket beskrevs som ett medel för att uppnå budgetmålen, se prop. 1995/96:150, s. 68.

⁸² Prop. 2000/01:100, s. 59. Liknande formuleringar användes i 1999 års ekonomiska vårproposition.

⁸³ Prop. 2000/01:100, s. 60 och 63.

⁸⁴ Prop. 2003/04:1, s. 23–24. Regeringen lyfter även i 2006 års ekonomiska vårproposition fram överskottsmålet som en utgångspunkt för regeringens överväganden om utgiftstak, se prop. 2005/06:150 s. 79. Varken bedömning eller förslag till utgiftstak lämnades i propositionen.

Budgetpropositionen för 2007 till budgetpropositionen för 2014

Under sina två mandatperioder betonade alliansregeringen i flertalet av budgetpropositionerna utgiftstakets roll för att uppnå överskottsmålet.⁸⁵ I budgetpropositionen för 2012 slog regeringen exempelvis fast att utgiftstaket är ett viktigt instrument för att uppnå målet om överskott i den offentliga sektorns sparande och därför bör fastställas så att det stödjer överskottsmålet.

Under sin första och andra mandatperiod förtydligade alliansregeringen de överväganden som ligger till grund för förslaget till utgiftstak. I budgetpropositionen för 2011 skrev regeringen att deras avväganden tydliggörs genom att taket motiveras med utgångspunkt i hur det förhåller sig till andra makroekonomiska storheter. Regeringen listade följande faktorer: utgiftstakets relation till överskottsmålet, utvecklingen av de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP, budgeteringsmarginalens storlek och utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.⁸⁶ Det är sedan dess praxis att regeringens redogörelse för de skäl som ligger till grund till förslaget utgår från dessa bestämningsfaktorer.

De utgiftstak som alliansregeringen föreslog innebar att taket minskar som andel av BNP för förslagsåret. Det var explicit uttryckt i propositionerna fram till budgetpropositionen för 2011 att utgiftstaket bör falla något eller svagt som andel av BNP eller potentiell BNP. Regeringen preciserade inte hur stor minskning som var önskvärd.

Det är under dessa mandatperioder som regeringen var tydligast med sin syn på utvecklingen av utgifter och skatteuttag inom ramen för överskottsmålet. De flesta av regeringens förslag till utgiftstak implicerade skattesänkningar i det medelfristiga perspektivet, se tabell 1. Regeringen redovisade i flertalet propositioner hur de såg på förhållandet mellan utgifter, överskottsmål och skatteuttag.⁸⁷ Regeringen beskrev i budgetpropositionen för 2008 att utgiftstaken innebar att överskottsmålet kommer att överträffas. Målet bör överträffas bland annat för att undvika en alltför stark stimulans av efterfrågan i ekonomin. I budgetpropositionen för 2011 ansåg regeringen att inte hela marginalen till taket skulle tas in anspråk för utgiftsreformer. Skäl som angavs var bland annat reformambitioner som inkluderar skattesänkningar och en säkerhetsmarginal till överskottsmålet så att det strukturella sparandet låg minst 1 procent av BNP över målet 2014. Givet detta implicerar förslaget till utgiftstak snarare ett behov av skattehöjningar än skattesänkningar. I budgetpropositionen 2012 var regeringen

⁸⁵ Regeringen föreslår i sin första budgetproposition en sänkning av det fastställda taket 2007 och det bedömda taket 2008 med 11 miljarder kronor respektive år. Regeringen motiverar det med vikten av att upprätthålla uthålliga offentliga finanser.

⁸⁶ Regeringen hade redan under sin första mandatperiod beskrivit vad som bör vägas samman, se prop. 2006/07:100 (2007 års ekonomiska vårproposition) s. 89 och prop. 2007/08:1 (budgetpropositionen för 2008) s. 77.

⁸⁷ Att regeringen ansåg att skatteuttaget bör sänkas framgick när regeringen motiverade sin bedömning av utgiftstakets nivå 2010. Se prop. 2006/07:100 (2007 års ekonomiska vårproposition), s. 22.

mer vag. Regeringen ansåg att om det uppstod ett reformutrymme var det rimligt att en del kunde utnyttjas för reformer på utgiftssidan, om det var förenligt med överskotts målet och det fanns tillräckligt med utrymme under utgiftstaket för att hantera osäkerheter.

Regeringens förslag till utgiftstak implicerade i några fall behov av skattehöjningar om hela utrymmet under taket utnyttjades. Dessa tillfällen sammanföll med en försämrad konjunkturutveckling. I budgetpropositionen för 2010 hade det offentliga sparat försvagats betydligt till följd av finanskrisen. Regeringen ansåg att det saknades ett utrymme för ofinansierade strukturella öknings av de takbegränsade utgifterna och avsåg att föra en stram utgiftspolitik under de närmaste åren.⁸⁸ Regeringen uttryckte också i finansplanen att "om budgetförstärkningar blir nödvändiga bör de bland annat ta sikte på skattejusteringar [...]. Även utgiftsminskningar kan bli aktuella."⁸⁹ I budgetpropositionen för 2014 framhöll regeringen att den negativa riskbilden i den makroekonomiska utvecklingen motiverade att det finns möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder på budgetens utgiftssida. Men regeringen påpekade också att ett utrymme under utgiftstaket inte i sig betyder att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Utrymmet för reformer på utgiftssidan begränsades primärt av överskotts målet men även av skattepolitiken liksom behovet av en säkerhetsmarginal.

Budgetpropositionen för 2015 till budgetpropositionen för 2018

I sin första budgetproposition efter valet 2014, budgetpropositionen för 2015, skrev den nyttillträdde regeringen att utgiftstakets nivå är ett uttryck för hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Regeringen ansåg att det är ett politiskt ställningstagande att bestämma utgiftstakets nivå, något som återkommer i alla budgetpropositioner som regeringen lämnar under mandatperioden.⁹⁰

I sin första budgetproposition slog regeringen fast principen att "utgiftstakets nivåer under mandatperioden bör fastställas så att de storleksmässigt behåller samma förhållande till den trendmässiga tillväxten i ekonomin". Det medger "att de faktiska takbegränsade utgifterna kan utvecklas i ungefär samma takt. Så länge omslutningen i kommunsektorns finanser förblir ungefär oförändrad i förhållande till BNP medger utgiftstakets nivåer därmed förutsättningar för att de offentliga utgifterna ska växa i ungefär samma takt som BNP. Över tiden är det

⁸⁸ Prop. 2009/10:1, s. 96.

⁸⁹ Prop. 2009/10:1, s. 62.

⁹⁰ I budgetpropositionen för 2015 föreslår regeringen en höjning av de fastställda utgiftstaken för 2015 och 2016 med 33 respektive 41 miljarder kronor och en höjning av bedömd nivå 2017 och 2018 med 52 respektive 69 miljarder kronor. Regeringen motiverar det med den förändrade finanspolitiska inriktningen.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

ungefär samma utveckling som kan förväntas av de offentliga skatteinkomsterna vid oförändrade regler.”⁹¹

Under mandatperioden utgick regeringens redogörelse från bestämningsfaktorer i ramverkskrivelsen. Regeringen beskrev hur taken utvecklades i förhållande till BNP, utgiftsutvecklingen över en längre tidsperiod med mera. Men det var endast i budgetproposition för 2015 som regeringen uttryckte sin principiella syn på vad som styr regeringens val av nivå på utgiftstaket.⁹² Regeringens tillämpning av principen varierade mellan budgetpropositionerna. I budgetpropositionerna för 2015 och 2017 föreslog regeringen ett utgiftstak som innebar en oförändrad andel av potentiell BNP för förlagsåret. I budgetpropositionerna för 2016 och 2018 ökade andelen något.

Alla regeringens förslag till utgiftstak under mandatperioden implicerade ett behov av skatthöjningar i det medelfristiga perspektivet, cirka 2 procent av BNP, om hela utrymmet under taket skulle utnyttjas, se tabell 1. Under mandatperioden formulerade regeringen sig på samma sätt vad gäller förhållandet mellan utgifter, överskottsmål och skatteuttag. Regeringen påpekade att ett utrymme under utgiftstaket inte i sig betyder att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Det kan ske först efter avstämning mot överskottsmålet och den höjning av skatteuttaget som kan komma att krävas.

Regeringen bedömde när de tillträdde att det fanns en tydlig avvikelse mot överskottsmålet. Avvikelsen var så stor att ett finansiellt sparande om 1 procent av BNP inte kunde förväntas nås under innevarande mandatperiod, enligt regeringen.⁹³ Givet detta implicerar förslagen ett mindre behov av skatthöjningar än 2 procent av BNP. Avvikelsen kvarstod fram till budgetpropositionen för 2017 då regeringen avsåg att föra en politik så att målet nås senast sista året i prognosen.⁹⁴ Avvikelsen från överskottsmålet är inget som regeringen berör i förslagen till utgiftstak

Budgetpropositionen för 2019 och 2020

Valresultatet 2018 innebar inledningsvis att ingen konstellation fick underlag för att bilda regering. Budgetpropositionen för 2019 överlämnades till riksdagen av en övergångsregering. För att undvika nya politiska ställningstaganden föreslog regeringen ett utgiftstak för det tillkommande året som överensstämde med

⁹¹ Prop. 2014/15:1, s. 176. Riksdagen ställde sig emellertid inte bakom regeringens budgetförslag utan biföll allianspartiernas budgetmotion som innehöll förslag till utgiftstak. I vårandringsbudgeten för 2015 återkom regeringen med förslag om höjda utgiftstak som innebar en återgång till vad som föreslogs i budgetpropositionen för 2015. Till följd av tekniska justeringar var utgiftstakens nivå exakt samma som i budgetpropositionen för 2015.

⁹² Principen upprepas i 2018 års ekonomiska vårproposition som ett svar på ett tillkännagivande från riksdagen. Riksdagen hade anfört att utgiftstakens nivå bör sättas så att det återfår sin styrande effekt, se bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349.

⁹³ Prop. 2014/15:1, s.170.

⁹⁴ Prop. 2016/17:1, s.175.

tidigare bedömning, efter tekniska justeringar. I riksdagens budgetbeslut i december 2018 röstades emellertid en gemensam reservation från M och KD igenom. Beslutet innebar sänkningar av utgiftstaken för 2019–2021. Det gavs ingen motivering till den lägre nivån.⁹⁵ I vårändringsbudgeten för 2019 föreslog den nya regeringen en höjning av det fastställda utgiftstaket 2021 med 9 miljarder kronor. För 2019 och 2020 föreslogs inga ändringar av de utgiftstak som riksdagen fastställt. Utgiftstaket utgjorde cirka 27 procent av potentiell BNP 2020–2022 och var därmed cirka 1 procentenhet lägre än föregående mandatperiod. Regeringen kommenterade inte den lägre nivån på utgiftstaken.

I budgetpropositionen för 2020 föreslog regeringen ett utgiftstak för det tillkommande året 2022. I likhet med föregående mandatperiod upprepade regeringen att det är ett politiskt ställningstagande att bestämma utgiftstakets nivå. Regeringens redogörelse utgick även i denna proposition från bestämningsfaktorerna i ramverksskrivelsen. Regeringen angav emellertid inte någon principiell syn på hur utgiftstaket bör fastställas, men förslaget innebar att takets andel av potentiell BNP är oförändrad för förslagsåret.

Om hela utrymmet under utgiftstaket skulle användas förutsatte förslaget skattehöjningar för att vara förenligt med överskottsmålet, men i mindre omfattning än under förra mandatperioden, se tabell 1. I likhet med föregående mandatperiod ansåg regeringen att ett utrymme under utgiftstaket i sig inte betyder att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras först efter avstämning mot överskottsmålet, med hänsyn tagen till eventuella inkomstförändringar.

Budgetpropositionen för 2021

Coronavirusets utbrott innebar att regeringen vidtog ett stort antal åtgärder för att minska smittspridningen och pandemins effekter på samhällsekonomin. Regeringen föreslog därför i vårändringsbudgeten för 2020 och budgetpropositionen för 2021 höjningar av de tidigare fastställda utgiftstaken för 2020–2022 med 350, 250 respektive 130 miljarder kronor.

I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen ett utgiftstak för det tillkommande året 2023. Regeringens redogörelse utgick från bestämningsfaktorerna i ramverksskrivelsen. De beskrev hur taken utvecklades i förhållande till BNP, utgiftsutvecklingen över en längre tidsperiod med mera. Förslaget för 2023 var på en nivå som regeringen bedömde som långsiktigt hållbar och i linje med hur de sett på utgiftstakets nivå innan krisen. Nivån på det föreslagna taket, 27,1 procent av potentiell BNP, innebar att utgiftstaket 2023 är tillbaka på samma andel av potentiell BNP som 2019, det vill säga innan pandemin startade.

⁹⁵ Bet. 2018/19:FiU1.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

Om hela utrymmet under utgiftstaket skulle användas förutsatte förslaget skattehöjningar för att vara förenligt med överskotts målet, se tabell 1. Regeringen bedömde att det finns en tydlig avvikelse från överskotts målet. Avvikelsen från överskotts målet var inget som regeringen berörde i förslaget till utgiftstak.

I likhet med tidigare menade regeringen att ett utrymme under utgiftstaket i sig inte betyder att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras först efter avstämning mot överskotts målet, med hänsyn tagen till eventuella inkomstförändringar.

UTGIFTSTAKET – OLIKA ROLL I OLIKA TIDER

Utgiftstaket tillämpas huvudsakligen enligt det finanspolitiska ramverket visar Riksrevisionens granskning som är en del av ett samarbete mellan flera europeiska revisionsmyndigheter.

Utgiftstakets funktion har varierat under de drygt tjugo år som taket varit i bruk. Vissa perioder har regeringens inriktning varit att minska de statliga utgifternas andel av BNP, i andra lägen att behålla andelen. Riksrevisionen konstaterar att marginalen mellan prognostiserade takbegränsade utgifter och utgiftstaket, den så kallade budgeteringsmarginalen, blir automatiskt stor när regeringens ambition är att utgifternas andel av BNP ska vara oförändrad.

Ett utgiftstak som beslutas tre år i förväg ställer höga krav på god utgiftskontroll, inte minst när utgiftstaket fastställs med en stor budgeteringsmarginal. Av granskningen framgår att det finns en väl fungerande uppföljning av de takbegränsade utgifterna. Prognosfelen är inom ramen för vad som kan betecknas som acceptabelt i relation till ramverkets riktlinjer.

Riksrevisionen bedömer emellertid att regeringen brister i sina motiveringar av utgiftstak. Det är inte alltid tydligt vad som styr regeringens val av nivå på det föreslagna taket och det framgår inte vilket skatteuttag som är nödvändigt för att nivån ska vara i linje med överskottsmålet. Regeringen rekommenderas därför att tydligare redovisa sin syn på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatteuttaget på längre sikt.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-579-4

RIKSREVISIONEN

BOX 6181
S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM
08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi

Föredragande: statsrådet Andersson

Regeringen beslutar skrivelse 2020/21:146 Riksrevisionens rapport om utgiftstaket