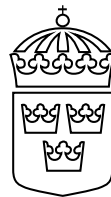


# Regeringens skrivelse

## 2020/21:145



### Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det Skr. finanspolitiska ramverket 2020

2020/21:145

---

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 Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020 (RiR 2020:29). I sin rapport framför Riksrevisionen bl.a. att regeringen, vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet, enligt budgetlagen (2011:203) är skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske och att det osäkra läget inte utgör skäl att inte presentera en sådan plan. Riksrevisionen anser också att höjningarna av utgiftstakets nivåer för 2021 och 2022 endast borde ha omfattat det behov som följer av den stabiliseringspolitik som regeringen faktiskt bedriver och att omfattningen av de tillfälliga respektive permanenta åtgärderna på budgetens utgiftssida inte tydligt framgår av budgetpropositionen för 2021. Regeringen instämmer i vissa av Riksrevisionens bedömningar och arbetar kontinuerligt med att utveckla innehållet i propositionen i den riktning som myndigheten rekommenderar. Däremot delar regeringen inte myndighetens bedömningar när det gäller återgången till överskottsmålet samt utgiftstakets nivåer för 2021 och 2022.

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

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Återgången till överskottsmålet .....	3
2.1	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen .....	3
2.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation.....	3
3	Utgiftstakets nivåer 2021 och 2022.....	4
3.1	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen .....	4
3.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation.....	4
4	Redovisning av budgeteffekter i termer av tillfälliga respektive permanenta åtgärder .....	6
4.1	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen .....	6
4.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation.....	6
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	7
Bilaga	Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020 (RiR 2020:29) .....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 2021 .....	47

Riksrevisionen granskar regelbundet de ekonomiska propositionerna med utgångspunkt i hur regeringen redovisar finanspolitiken och tillämpar det finanspolitiska ramverket. Den senaste utförda granskningen har syftat till att samlat bedöma transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i 2020 års ekonomiska vårproposition (prop. 2019/20:100), skrivelsen Årsredovisningen för staten 2019 (skr. 2019/20:101) och budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1). Granskningen har resulterat i rapporten Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020 (RiR 2020:29), 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 Återgången till överskottsmålet

### 2.1 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen

Riksrevisionen bedömer att det finanspolitiska ramverket ger regeringen stöd att tillfälligt avvika från överskottsmålet av stabiliseringspolitiska skäl, också de närmast kommande åren. Eftersom överskottsmålet gäller över en konjunkturcykel är finanspolitikens inriktning enligt myndigheten i linje med det finanspolitiska ramverket.

Riksrevisionen noterar att många av regeringens krisåtgärder är tillfälliga. I takt med att de fasas ut stärks de offentliga finanserna justerat för konjunkturläget, så att det s.k. strukturella sparandet enligt regeringens beräkningar når överskottsmålet 2023. Enligt Riksrevisionen gör regeringen samtidigt bedömningen att det inte är lämpligt att i det här läget ange en plan för en återgång till överskottsmålet annat än på en övergripande nivå. Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet är regeringen enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Riksrevisionen bedömer att det osäkra läget inte utgör skäl att inte följa bestämmelserna i budgetlagen. Myndigheten rekommenderar regeringen att senast i 2021 års ekonomiska vårproposition redogöra för hur en återgång till överskottsmålet ska ske.

### 2.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Regeringen bedömer att Sverige, till följd av den allvarliga situationen med spridningen av sjukdomen covid-19, kommer att befinna sig i en lågkonjunktur fram t.o.m. 2022. Under såväl 2020 som 2021 bedöms lågkonjunkturen vara mycket djup. Regeringen delar därför Riksrevisionens

bedömning att det av stabiliseringspolitiska skäl är befogat att avvika från den målsatta nivån på överskottsmålet under dessa år.

Regeringen delar däremot inte Riksrevisionens bedömning när det gäller hur en plan för återgång till överskottsmålet bör utformas. Prognoser för konjunkturläget utveckling är i allmänhet mycket svåra att göra. Prognosen för den kommande konjunkturutvecklingen är dessutom ovanligt osäker. Den beror både på pandemins utveckling och på vilka restriktioner länder väljer att införa. Det är därför viktigt att finanspolitiken även kommande år kan anpassas till det rådande konjunkturläget. Det är därför inte lämpligt att i det uppkomna läget ange en plan för en återgång till överskottsmålet annat än på en övergripande nivå. Regeringen avser att återföra det strukturella sparandet till överskottsmålet när de ekonomiska förhållandena medger det, och kommer att återkomma till riksdagen med en mer detaljerad plan när osäkerheten om utvecklingen minskat.

### 3 Utgiftstakets nivåer 2021 och 2022

#### 3.1 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen

Riksrevisionen bedömer att de nivåer som regeringen föreslagit för utgiftstaket för 2021 och 2022 är så höga att takets funktion som instrument för att stödja överskottsmålet sätts ur spel. Regeringens motivering till de föreslagna nivåerna är att höjningen bör vara så pass stor att de nya nivåerna inte riskerar att begränsa handlingsfriheten att vidta nödvändiga åtgärder om effekterna av pandemin skulle förvärras. Riksrevisionen anser inte att den motiveringen är tillfredsställande och menar att höjningarna endast borde omfatta det behov som följer av den stabiliseringspolitik som regeringen faktiskt bedriver, plus en marginal för ovanligt stor makroekonomisk osäkerhet. Att skapa utrymme för ett alternativt scenario, med ännu inte aviserad finanspolitik, är enligt Riksrevisionen inte i linje med det finanspolitiska ramverket. I stället anser myndigheten att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till nya nivåer på utgiftstaket om finanspolitikens förutsättningar förändras dramatiskt.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att senast i 2021 års ekonomiska vårproposition återkomma till riksdagen med nya förslag till nivåer på utgiftstaken för 2021 och 2022, som stämmer överens med det aktuella huvudscenariot för utgifternas utveckling.

#### 3.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Givet den allvarliga situationen och den fortsatta osäkerheten ansåg regeringen att det var motiverat att höja utgiftstakets nivåer för 2021 och 2022 så att de nya nivåerna inte skulle riskera att begränsa handlingsfri-

heten att vidta nödvändiga åtgärder om effekterna av pandemin skulle förvärras. Skr. 2020/21:145

Under hösten och vintern 2020 och 2021 har smittspridningen åter tagit fart i Sverige och omvärlden, och restriktioner för att minska smittspridningen har återinförts, förlängts och utökats. För att mildra de ekonomiska konsekvenser som restriktionerna medför har regeringen under inledningen av 2021 beslutat fem extra propositioner med förslag till ändringar i statens budget med anslagsökningar om ca 75 miljarder kronor. Detta har tydliggjort den osäkerhet som för tillfället råder i Sverige och omvärlden.

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning när det gäller behovet av ändringar av redan fastställda nivåer på utgiftstaket. Regeringen anser att det är en åtgärd som endast bör tillgripas i speciella fall, när särskilda omständigheter kräver det. De höjningar av utgiftstakets nivåer, för 2020 i 2020 års ekonomiska vårproposition och för 2021–2022 i budgetpropositionen för 2021, som regeringen har föreslagit för att kunna hantera effekterna av pandemin, var de två första tillfällena som en regering lämnat förslag om förändringar av den reella nivån på utgiftstaket som tidigare har föreslagits av samma regering. För att utgiftstaket ska kunna främja en kontrollerad utgiftsutveckling, och vara ett stöd för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara finanser, är det en grundläggande förutsättning att takets nivå i normala fall inte ändras. Denna praxis har tillämpats sedan utgiftstaket infördes, och är en bärande del av det finanspolitiska ramverket. Om regeringen i budgetpropositionen för 2021 hade agerat i enlighet med Riksrevisionens förslag hade regeringen redan i januari 2021, i samband med de propositioner om extra ändringar i budgeten som regeringen då lämnade till riksdagen, behövt föreslå en ytterligare höjning av utgiftstakets nivå för 2021. Att återkommande justera utgiftstaket efter behov som Riksrevisionen förespråkar hade varit ett betydande avsteg från etablerad praxis. Regeringen anser att en sådan hantering över tid skulle kunna påverka utgiftstakets stramhet och därmed i förlängningen vara negativt för den statliga budgetdisciplinen.

Höjningen av utgiftstakets nivåer för 2021 och 2022 signalerar att regeringen är beredd att under denna begränsade period föreslå den finanspolitik som krävs för att hantera konsekvenserna av pandemin. Huvuddelen av de åtgärder som föreslagits, och som riksdagen också beslutat, är tillfälliga till sin karaktär, för att de ska kunna fasas ut i takt med att den ekonomiska situationen medger det. De långsiktiga effekterna av att höja nivåerna för utgiftstaket 2021 och 2022 är därför begränsade. Att krisåtgärderna blir tillfälliga och budgetdisciplinen kan upprätthållas i det medelfristiga perspektivet följer av att regeringen, samtidigt som man föreslog att nivåerna på utgiftstaket skulle höjas för 2021 och 2022, föreslog att utgiftstakets nivå för 2023 skulle fastställas på en nivå som bedömdes vara långsiktigt hållbar för de offentliga finanserna. Den bedömningen gjordes med utgångspunkt i utgiftstakets nivåer innan krisen. Som andel av potentiell BNP sjunker utgiftstakets nivå till 27,1 procent 2023, vilket är i paritet med nivån för 2019–2022 innan pandemins utbrott. Utgiftstakets nivåer framgår av tabell 3.1.

**Tabell 3.1 Utgiftstak procent av potentiell BNP**

	2019	2020	2021	2022	2023
Utgiftstak i budgetpropositionen för 2021		33,8	31,8	29,7	27,1
Utgiftstak, i budgetpropositionen för 2020	27,4	27,2	27,1	27,1	

Trots att budgeteringsmarginalerna för 2021 och 2022 kan framstå som väl tilltagna är det marginalen för det sista året, i detta fall 2023, som begränsar utrymmet för permanenta utgiftsökningar.

Regeringen anser sammantaget att utgiftstakets nivåer och de stora budgeteringsmarginalerna för 2021 och 2022 är motiverade, dels för att skapa handlingsfrihet för att kunna vidta nödvändiga åtgärder givet det mycket osäkra läget i Sverige och omvärlden, dels för att minimera risken för ändringar av redan fastställda nivåer på utgiftstaket.

## 4 Redovisning av budgeteffekter i termer av tillfälliga respektive permanenta åtgärder

### 4.1 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen

Riksrevisionen anser att det är en brist att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder på budgetens utgiftssida inte framgår tydligt av budgetpropositionen, särskilt mot bakgrund av att utrymmet för tillfälliga åtgärder 2021 och 2022 är exceptionellt stort. Myndigheten rekommenderar regeringen att senast i 2021 års ekonomiska vårproposition förtydliga redovisningen av budgeteffekter för föreslagna och aviserade åtgärder så att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder framgår.

### 4.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Förändringen av de takbegränsade utgifterna till följd av de åtgärder som regeringen föreslagit i förhållande till föregående ekonomiska proposition redovisas alltid i tabellform i både den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. I tabellerna redovisas alla utgiftsförändringar under budgetperioden per år summerat per utgiftsområde. Utgiftsförändringar som överstiger 50 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde. Det framgår då i tabellen vilka åtgärder som minskar, ökar eller helt upphör under de år som det medelfristiga perspektivet omfattar. Det framgår dock inte av tabellen vilka åtgärder som är tillfälliga eller permanenta efter det sista redovisade året. Av tabellen med rubriken Nu föreslagna och aviserade reformer i budgetpropositionen för 2021

(prop. 2020/21 Förslag till statens budget, finansplan m.m. tabell 7.16) framgår att effekten på de takbegränsade utgifterna av de föreslagna och aviserade åtgärderna minskar från 83,5 miljarder kronor 2021 till 41,8 miljarder kronor 2023, vilket visar att ungefär hälften av de åtgärder regeringen presenterade för 2021 beräknas ha fasats ut eller minskat i omfattning 2023.

Förslaget till nivå på utgiftstaket 2023 bestämdes med beaktande av de totala utgifterna som omfattas av utgiftstaket. Det är inte endast regeringens förslag till åtgärder i budgetpropositionen för 2021 som påverkar utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. Tidigare beslut om reformer, pris- och löneomräkning, makroekonomisk utveckling och volymförändringar påverkar utgiftsutvecklingen i samma utsträckning som de föreslagna åtgärderna i budgetpropositionen. Vid bedömningen av de takbegränsade utgifterna för 2023 har därmed hänsyn tagits till förslag och aviseringar i budgetpropositionen för 2021, tidigare beslutade och aviserade åtgärders effekt på utgifterna samt övriga utgiftspåverkande faktorer. I budgetpropositionen för 2021 beskrivs utvecklingen av de takbegränsade utgifterna över tid utifrån dessa förklaringsfaktorer (prop. 2020/21:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 7.3). I tabellen Förändring av utgifter till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer, jämfört med det föregående året (prop. 2020/21:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. tabell 7.6) redovisas förändringen av reformerna jämfört med föregående år per utgiftsområde. Tabellen ger en sammanfattning av hur regeringens åtgärder både i den aktuella propositionen och i tidigare propositioner påverkar de takbegränsade utgifterna under de år som det medelfristiga perspektivet omfattar. I samband med att ett nytt år tillkommer vid budgeteringen redogörs på samma sätt för utvecklingen av utgifterna för det nya året.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna följs noggrant av regeringen och utvecklingen beskrivs varje år i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Även Riksrevisionen anser att regeringens utgiftskontroll är god och att uppföljningen av de takbegränsade utgifterna är noggrann (RIR 2020:28). Sammantaget anser regeringen att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder framgår av redovisningen av de takbegränsade utgifterna. Samtidigt arbetar regeringen kontinuerligt med att öka tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna.

## 5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen strävar ständigt efter att öka tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar. Tydlighet och transparens är bärande delar i det finanspolitiska ramverket och bidrar till att finanspolitiken blir mer förutsägbar. I inter-

Skr. 2020/21:145 nationella sammanhang framhålls ofta Sveriges tydliga och effektiva finanspolitiska ramverk som ett föredöme.

När det gäller återgången till överskottsålet samt utgiftstakets nivåer för 2021 och 2022 delar regeringen inte de bedömningar som Riksrevisionen har redovisat. Regeringen avser därför inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer i dessa delar.

När det gäller redovisningen av budgeteffekter i termer av tillfälliga respektive permanenta åtgärder strävar regeringen efter att fortsätta utveckla redovisningen av de takbegränsade utgifterna så att det tydligare framgår vilka faktorer som driver utgiftsutvecklingen.

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



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

# Det finanspolitiska ramverket

– regeringens tillämpning 2020

RIR 2020:29



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 978-91-7086-580-0

RIR 2020:29

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: TOMMY ALVEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-12-03

DNR: 3.3.1-2020-0698

RIR 2020:29

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

## Det finanspolitiska ramverket

### – regeringens tillämpning 2020

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

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Bengt Lewin har varit föredragande. Enhetschef Håkan Jönsson och revisionsdirektörerna Jörgen Appelgren, Anna Brink och Helena Knutsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Bengt Lewin

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Finansdepartementet

RIKSREVISIONEN

Skr. 2020/21:145  
Bilaga

DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET – REGERINGENS TILLÄMPNING 2020

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	12
2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning	14
2.1 Den plötsliga konjunkturnedgången motiverar att överskottsmålet inte uppnås	14
2.2 Åttaårsindikatorn understiger både nuvarande och tidigare överskottsmål	15
2.3 Regeringen anger ingen plan för återgång till överskottsmålet	16
2.4 Finanspolitikens inriktning är i linje med det finanspolitiska ramverket	16
2.5 Regeringens prognosjämförelser kan förbättras	18
3 Skuldankaret	21
3.1 Regeringens uppföljning av skuldankaret är tydlig	21
4 Utgiftstaket	23
4.1 Unikt stora höjningar av tidigare fastställda utgiftstak	23
4.2 Det finanspolitiska ramverket ger stöd för en höjning av utgiftstaket 2020	24
4.3 Höjningarna 2021 och 2022 ger stor handlingsfrihet för ytterligare temporära utgiftsökningar	25
4.4 Allt för stora höjningar av utgiftstaken för 2021 och 2022	26
5 Balanskravet	28
5.1 Transparent redovisning av uppföljningen av balanskravet	28
5.2 Oklart vad som ligger till grund för regeringens prognos för balanskravsresultat	29
5.3 Regeringen bedömer att det finns behov av en kommunakut	30
6 Slutsatser	31
6.1 Överskottsmålet nås inte men finanspolitikens inriktning är i linje med det finanspolitiska ramverket	31
6.2 Regeringen kan bli bättre på att förklara skillnader mot andra prognosmakare	32
6.3 Det är en brist att det inte framgår vilka utgifter som är tillfälliga respektive permanenta	32
6.4 De föreslagna taknivåerna för 2021 och 2022 är så höga att de sätter utgiftstakets funktion ur spel	33
6.5 Regeringens uppföljning av skuldankaret och kommunsektorns balanskrav är transparent	34
6.6 Riksrevisionens rekommendationer	34
Referenslista	35

## Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens finanspolitik i de ekonomiska propositionerna under 2020. Granskningen jämför regeringens redovisning i de ekonomiska propositionerna med det ramverk som gäller för finanspolitiken. Genom att redovisa finanspolitiken och dess grunder på ett transparent sätt kan regeringen bidra till att stärka medborgarnas och finansmarknadsaktörers förtroende för en uthållig finanspolitik så att politiken kan få avsedd effekt. Granskningens övergripande slutsats är att finanspolitiken i huvudsak varit utformad och redovisats i enlighet med det finanspolitiska ramverket, men det finns avvikelser. Bland annat har regeringen höjt utgiftstaken för 2021 och 2022 på ett sätt som saknar stöd i ramverket och som riskerar att medföra mindre effektiva utgiftsprioriteringar, enligt Riksrevisionens bedömning.

### Granskningens resultat

Den plötsliga och mycket kraftiga konjunkturedgången till följd av den pågående covid-19-pandemin har på kort tid ändrat finanspolitikens förutsättningar. För att motverka den djupa lågkonjunkturen bedriver regeringen en expansiv finanspolitik, där den aktiva politiken försvagar de offentliga finanserna 2020. Regeringen når därför inte överskottsmålet. Riksrevisionen bedömer dock att det finanspolitiska ramverket ger regeringen stöd för att tillfälligt avvika från överskottsmålet av stabiliseringspolitiska skäl, också under de närmast kommande åren. Eftersom överskottsmålet gäller över en konjunkturcykel är finanspolitikens inriktning i linje med det finanspolitiska ramverket.

Många av regeringens krisåtgärder är tillfälliga, och i takt med att de fasas ut stärks de offentliga finanserna, justerat för konjunkturläget, så att det så kallade strukturella sparandet når överskottsmålet år 2023 enligt regeringens beräkningar. Samtidigt bedömer regeringen, lite motsägelsefullt, att det inte är lämpligt att i det här läget ange en plan för en återgång till överskottsmålet annat än på en övergripande nivå. Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet är regeringen enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Riksrevisionen bedömer att det osäkra läget inte utgör skäl för att inte följa bestämmelserna i budgetlagen. Tvärtom är det just i plötsliga konjunkturedgångar som avvikelser från målnivån kan förväntas uppstå.

Konjunkturläget har stor betydelse vid regeringens löpande uppföljning av finanspolitikens inriktning i förhållande till överskottsmålet. Det innebär att jämförelser behöver göras med andra prognosmakare för att en utomstående läsare ska kunna få en uppfattning om regeringens bedömning är rimlig. Riksrevisionen konstaterar, liksom i tidigare granskningar, att regeringen kan bli bättre på att förklara de skillnader som finns jämfört med andra prognoser.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Återgången från den expansiva finanspolitiken 2020, till ett strukturellt sparande i nivå med överskottsmålet, stöds av regeringens förslag till ny nivå på utgiftstaket för 2023. Genom att återgå till samma nivå på utgiftstaket i förhållande till BNP som gällde före krisen begränsar regeringen utrymmet för permanenta utgiftsökningar under den tid som krisen pågår. Riksrevisionen bedömer emellertid att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder på budgetens utgiftssida borde framgått tydligare i budgetpropositionen.

Regeringen har under 2020 föreslagit unikt stora höjningar av tidigare fastställda utgiftstak för perioden 2020–2022 med hänvisning till finanspolitiska skäl. På så sätt har regeringen stor handlingsfrihet att genomföra temporära utgiftsökningar under 2021 och 2022, ifall utvecklingen blir betydligt sämre än vad som antas. Riksrevisionen bedömer att höjningen av utgiftstakets nivå 2020 är i linje med det finanspolitiska ramverket. Osäkerheten för budgetåret 2020 var mycket stor vid tidpunkten för regeringens förslag. Det var därför befogat med en kraftig höjning utan någon tydlig motivering av storleken på höjningen.

Däremot är de höjningar som regeringen föreslår av utgiftstaken för 2021 och 2022 inte i linje med det finanspolitiska ramverket, enligt Riksrevisionens bedömning. Anledningen är att nivåerna har valts för att skapa utrymme för både den aktuella omläggningen av finanspolitiken och ett alternativt scenario med aktiv finanspolitik som ännu inte har aviserats. Om den ekonomiska utvecklingen blir i linje med den bild som i övrigt tecknas i budgetpropositionen innebär de kraftigt höjda taken för 2021 och 2022 en risk för att utgifterna inte provas mot varandra på det sätt som utgiftstaket är tänkt att bidra till. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att utgiftstaken för 2021 och 2022 har justerats upp på ett sätt som saknar stöd i ramverket och som riskerar medföra en försvagad budgetdisciplin.

Det finanspolitiska ramverket innehåller också ett balanskrav för kommunsektorn och ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, det så kallade skuldankaret. Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av dessa budgetmål är transparent.

## Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att senast i den ekonomiska vårpropositionen för 2021:

- redogöra för hur en återgång till överskottsmålet ska ske
- återkomma till riksdagen med nya förslag till nivåer på utgiftstaken för 2021 och 2022 som stämmer överens med det aktuella huvudscenariot för utgifternas utveckling
- förtydliga redovisningen av budgeteffekter för föreslagna och aviserade åtgärder så att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder framgår.





## 1 Inledning

### 1.1 Motiv till granskning

Det finanspolitiska ramverket syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik. Ramverket innehåller fyra budgetpolitiska mål:

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

Ramverket innehåller också principer för öppenhet och tydlighet i finanspolitiken. Principerna ska bidra till ökad transparens och till att den förda finanspolitiken får avsedd effekt.

Under en lång följd av år har Sveriges offentliga finanser utvecklats starkt. Den pågående covid-19-pandemin har dock fått dramatiskt negativa ekonomiska effekter både globalt och i Sverige. Den svenska ekonomin bromsade in kraftigt under det andra kvartalet 2020. Återhämtningen under det tredje kvartalet var stark, men osäkerheten kvarstår och de offentliga finanserna är nu i ett helt annat läge än tidigare.

Som en följd av pandemin lämnade regeringen under våren och sommaren ett stort antal extra propositioner till riksdagen med förslag till stödåtgärder och ändringar i budgeten för 2020. Utgiftstaket för staten 2020 höjdes med 350 miljarder kronor med hänvisning till finanspolitiska skäl.<sup>1</sup> Enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2021 försvagas den offentliga sektorns finansiella sparande med 268 miljarder kronor mellan 2019 och 2020. Motsvarande belopp för 2021 är 177 miljarder kronor i lägre finansiellt sparande jämfört med 2020. I november tillkom ytterligare två förslag till ändringsbudgetar för 2020, med tillskott om sammanlagt 13 miljarder kronor som främst går till kommuner och regioner.

Det finanspolitiska ramverket är bland annat till för att kunna bygga upp en buffert som kan användas för att motverka negativa störningar i ekonomin och hantera oförutsedda kriser. Finanspolitiken får däremot inte systematiskt leda till ett för lågt eller för högt finansiellt sparande i förhållande till överskottsmalet.<sup>2</sup> En långsiktigt ohållbar politik som leder till hög skuldsättning och stigande ränteutgifter riskerar att tränga undan angelägna åtgärder och omfördela välfärd på ett oönskat sätt.

<sup>1</sup> Bet. 2019/20:FIU21, rskr. 2019/20:340.

<sup>2</sup> Skr. 2017/18:207, s. 15.

Genom att redovisa finanspolitiken och dess grunder på ett transparent sätt kan regeringen bidra till att stärka medborgarnas och finansmarknadsaktörers förtroende för en uthållig finanspolitik, vilket i sin tur bidrar till att politiken kan få den effekt som avses. Det finanspolitiska ramverkets viktiga funktion för att upprätthålla sunda offentliga finanser gör det, enligt Riksrevisionen, motiverat att återkommande granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Den nu genomförda granskningen är en del av detta återkommande arbete.

## 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2020 varit utformad och redovisats i enlighet med det finanspolitiska ramverket.

De granskade dokumenten innehåller en omfattande redovisning av de offentliga finanserna och förslag till statens budget. Granskningen har avgränsats till de delar av de ekonomiska propositionerna där regeringen följer upp de budgetpolitiska målen och beskriver finanspolitikens föreslagna inriktning.

Riksrevisionens tidigare granskningsrapporter i ämnet har bland annat behandlat redovisningen av de offentliga finanserna, regeringens bedömning av budgetutrymmet och redovisningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

## 1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. Bedömningsgrunderna för granskningen utgår från skrivelsen 2017/18:207 Ramverket för finanspolitiken, som är en uppdatering av en tidigare skrivelse om ramverket. I skrivelsen beskriver regeringen de bestämmelser och den praxis som utgör det finanspolitiska ramverket. Ramverkets grundläggande delar utgörs av bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen, budgetlagen (2011:203) och kommunallagen (2017:725). 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.<sup>3</sup> Nedan sammanfattas de delar i ramverksskrivelsen och andra förarbeten som Riksrevisionen har använt som bedömningsgrunder i granskningen.

<sup>3</sup> Skr. 2017/18: 207, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334.

### 1.3.1 Transparent redovisning

För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken, och för att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp, är det enligt ramverksskrivelsen viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent.<sup>4</sup> De bestämmelser och principer som styr hur finanspolitiken redovisas fokuserar på sakinhållet i de ekonomiska propositionerna. Att exakt definiera hur finanspolitiken bör redovisas är dock inte möjligt. Riksrevisionen bedömer därför, liksom i tidigare granskningar, att en transparent redovisning bör vara heltäckande, rättvisande, tydlig och konsekvent. Samtidigt är det viktigt att det finns en balans så att inte strävan efter transparens leder till orimligt höga krav på detaljrikedom och dokumentation.

### 1.3.2 Överskottsmålet

Riksdagen har fastställt att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande från och med 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.<sup>5</sup> Det finanspolitiska ramverket anger principer för hur överskottsmålet ska följas upp och hur eventuella målavvikelser ska definieras. Där finns också principer angivna för hur eventuella avvikelser från målet ska hanteras i olika konjunkturlägen.<sup>6</sup>

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, det vill säga budgetåret.<sup>7</sup> För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Nivån på målet gäller tills vidare men ses över vart åttonde år.<sup>8</sup>

Om det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet är regeringen enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske.<sup>9</sup> Ramverksskrivelsen betonar vikten av att ta konjunkturrell hänsyn när en avvikelse ska korrigeras. Då både variabeln som används för uppföljning och hanteringen av avvikelser beror av hur konjunkturläget bedöms, har Riksrevisionen i tidigare granskningsrapporter konstaterat att prognosjämförelser med andra bedömare är av stor vikt.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Skr. 2017/18:207, s. 24.

<sup>5</sup> Bet. 2017/18:FIU1, rskr. 2017/18:54.

<sup>6</sup> Skr. 2017/18:207, s. 14–16.

<sup>7</sup> Ramverket för finanspolitiken definierar inte hur stor avvikelsen ska vara för att den ska betraktas som tydlig. Riksrevisionen har i tidigare granskningar utgått från att det strukturella sparandet behöver avvika från målnivån med minst 0,5 procent av BNP för att avvikelsen ska anses vara tydlig. Se även Ds 2010:4, s. 216–217; SOU 2016:67, s. 255; Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik*, 2020, s. 39.

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FIU1, rskr. 2017/18:54.

<sup>9</sup> 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203).

<sup>10</sup> Se t.ex. Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, 2019.

Detta är granskningens kriterier vid bedömningen av regeringens hantering av överskottsmalet:

- Finanspolitikens föreslagna inriktning ska beakta det finanspolitiska ramverkets principer för hantering av avvikelser från överskottsmalet.
- Skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande och konjunkturläge ska framgå tydligt av budgetpropositionen. Större skillnader bör förklaras.

### 1.3.3 Skuldankaret

Det finanspolitiska ramverket kompletterades budgetåret 2019 med ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt, det så kallade skuldankaret. Riksdagen har fastställt nivån på skuldankaret till 35 procent av BNP.<sup>11</sup> Skuldankaret är inte ett operativt mål och en avvikelse från skuldankaret föranleder därför inte någon omläggning av den faktiska finanspolitiken. Skuldens nivå spelar dock en central roll i beslutet om överskottsmalets nivå och behöver därmed beaktas i de återkommande översynerna av nivån på överskottsmalet.<sup>12</sup> Regeringen ska årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling i den ekonomiska vårpropositionen. Om den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP avviker från skuldankaret med mer än 5 procentenheter, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen i samband med att den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den.<sup>13</sup>

Granskningens kriterier vid bedömningen av regeringens hantering av skuldankaret utgår från det finanspolitiska ramverkets krav enligt ovan och från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se s. 9).

### 1.3.4 Utgiftstaket

Utgiftstaket för staten innebär att de takbegränsade utgifterna inte får överstiga ett belopp som beslutats av riksdagen tre år tidigare. De utgifter som begränsas av taket utgörs av statsbudgetens utgifter exklusive ränteutgifter, och utgifterna för ålderspensionssystemet. Regeringen ska enligt budgetlagen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

<sup>12</sup> Skr. 2017/18:207, s. 16–17.

<sup>13</sup> Skr. 2017/18:207, s. 17.

<sup>14</sup> 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

Nivån på utgiftstaket ska främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskotts målet är utgiftstaket styrande för nivån på det totala skatteuttaget och bidrar därmed till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.<sup>15</sup> Ett viktigt syfte med utgiftstaket är därför att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet, det vill säga att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Utgiftstaket är också en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten eftersom taket, tillsammans med prognoserna över utgiftsutvecklingen vid oförändrad politik och behovet av säkerhetsmarginaler, sätter en gräns för storleken på reformerna på budgetens utgiftssida eller anger storleken på besparingsbehovet om taket riskerar att överskridas.<sup>16</sup> Taket utgör därför en viktig grund för budgetbehandlingen och fungerar på budgetens utgiftssida som en övergripande restriktion för budgetförslaget och riksdagens budgetbeslut samt för budgetens genomförande.

Regeringen ska i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande budgetåret.<sup>17</sup> Det är praxis att regeringen gör en preliminär bedömning av lämplig nivå i den ekonomiska vårproposition som föregår budgetpropositionen.

Enligt ramverket är det praxis att regeringen vid framtagandet av förslag till nya nivåer på utgiftstaket förhåller sig till följande faktorer:

- 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.<sup>18</sup>

Tidigare fastställda utgiftstak ändras normalt endast vid budgettekniska omläggningar, så kallade tekniska justeringar, men det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra ett tidigare fastställt tak.<sup>19</sup> Enligt ramverkskrivelsen skulle det annars kraftigt begränsa en ny regerings möjligheter att ändra finanspolitikens inriktning. Finanspolitikens skulle inte heller kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Skr. 2017/18:207, s. 18.

<sup>16</sup> Prop. 2013/14:173, s. 21.

<sup>17</sup> 2 kap. 2 § budgetlagen (2011:203).

<sup>18</sup> Skr. 2017/18:207, s. 19.

<sup>19</sup> Skr. 2017/18:207, s. 17–18.

<sup>20</sup> Skr. 2017/18:207, s. 18.

Granskningens kriterier vid bedömningen av regeringens hantering av utgiftstaket utgår från det finanspolitiska ramverkets utgångspunkter enligt ovan och från bedömningskriterierna för transparent redovisning (se s. 9).

### 1.3.5 Det kommunala balanskravet

Det kommunala balanskravet regleras i kommunallagen och anger att varje kommun och region (tidigare landsting) ska budgetera för ett resultat i balans, såvida det inte finns synnerliga skäl att budgetera för ett tillfälligt underskott.<sup>21</sup> Kommunerna och regionerna ska enligt kommunallagen även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i budgeten ange de finansiella mål som är av betydelse för denna.<sup>22</sup> Kommunernas och regionernas årsredovisningar ska innehålla en redovisning av huruvida balanskravet och målet om god ekonomisk hushållning har uppnåtts.<sup>23</sup>

Det är praxis att regeringen redovisar den kommunalekonomiska utvecklingen i de ekonomiska propositionerna, men det finns inga bestämmelser om att så ska ske. Då det kommunala balanskravet är en uttalad del av det finanspolitiska ramverket, är det enligt Riksrevisionens bedömning ett rimligt krav att regeringen följer upp balanskravets efterlevnad på aggregerad nivå i de ekonomiska propositionerna. Detta för att redovisningen av finanspolitiken ska kunna anses vara transparent och heltäckande och möjlig att följa upp. Mot bakgrund av att regeringen avser att inrätta en kommundelegation, som ska hjälpa vissa kommuner och regioner att uppnå en ekonomi i balans, är det enligt Riksrevisionens bedömning även ett rimligt krav att regeringen följer upp hur många kommuner och regioner som redovisat ett negativt balanskravsresultat.<sup>24</sup>

I granskningen behandlar Riksrevisionen uppföljningen av balanskravet uteslutande som en fråga om transparens och inte som en del av finanspolitikens utformning.

## 1.4 Metod och genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och jämför regeringens redovisning i de ekonomiska propositionerna under 2020 med principer för uppföljning av de budgetpolitiska målen enligt skrivelsen 2017/18:207 Ramverket för finanspolitiken. Utöver de granskade ekonomiska propositionerna har vi också tagit del av kompletterande underlag från Finansdepartementet. Vi har även jämfört regeringens prognoser med prognoser från Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket (ESV).

<sup>21</sup> 11 kap. 5 § kommunallagen (2017:725).

<sup>22</sup> 11 kap. 1 och 6 §§ kommunallagen (2017:725).

<sup>23</sup> Skr. 2017/18:207, s. 21.

<sup>24</sup> Prop. 2020/21:1, s. 28.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Bengt Lewin, projektmedarbetarna Jörgen Appelgren, Anna Brink och Helena Knutsson, praktikanten Max Stenman och enhetschef Håkan Jönsson.

Tjänstemän vid Finanspolitiska rådets kansli har lämnat övergripande synpunkter på ett utkast till rapporten. Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till rapporten.

**Centrala begrepp i granskningsrapporten**

- Den offentliga sektorns finansiella sparande: Skillnaden mellan (periodiserade) inkomster och utgifter i offentlig förvaltning under ett år.
- Strukturellt sparande: En beräkning av vad det offentligfinansiella sparandet skulle vara vid ett balanserat resursutnyttjande (neutral konjunktur) och en normal sammansättning av viktiga skattebaser. Uttrycks i procent av potentiell BNP.
- Potentiell BNP: Nivån på den produktion som skulle uppnås om vi hade ett fullt utnyttjande av de i dag tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital, som på lång sikt är förenligt med en stabil löneökningstakt och inflationstakt. Det är alltså den nivå på BNP som skulle uppnås i avsaknad av konjunkturella fluktuationer, då arbetslösheten enbart skulle bestå av de personer som inte funnit arbete av strukturella skäl.
- BNP-gap: Den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Ett mått på hur stort resursutnyttjandet är i ekonomin.
- Takbegränsade utgifter: De utgifter som begränsas av utgiftstaket, dvs. samtliga utgiftsområden på statens budget exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m., samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.
- Budgeteringsmarginal: Utrymmet mellan utgiftstaket och de beräknade takbegränsade utgifterna.
- Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld: Den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

## 2 Överskottsmålet och finanspolitikens inriktning

Riksrevisionen bedömer att den finanspolitiska inriktning som regeringen föreslår i budgetpropositionen uppfyller de krav som det finanspolitiska ramverket ställer med hänsyn till konjunkturläget. Däremot redogör inte regeringen för hur den offentliga sektorns finansiella sparande ska nå tillbaka till överskottsmålet. Regeringens redovisning av finanspolitiken uppfyller inte fullt ut det finanspolitiska ramverkets krav på transparens, enligt Riksrevisionens bedömning. Omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder är otydlig och det är svårt för en utomstående läsare att förstå de bakomliggande orsakerna till skillnader mellan regeringens och andra bedömares prognoser för det strukturella sparandet.

### 2.1 Den plötsliga konjunkturedgången motiverar att överskottsmålet inte uppnås

Regeringens krisåtgärder medför att det strukturella sparandet blir kraftigt negativt 2020 och 2021, enligt både regeringens och expertmyndigheternas beräkningar. Det innebär att det finansiella sparandet avviker från överskottsmålets nivå. Vi bedömer att den plötsliga konjunkturedgången gör att detta är i linje med vad det finanspolitiska ramverket tillåter.

Regeringen följer löpande upp överskottsmålet i budgetpropositionerna och i de ekonomiska vårpropositionerna. Målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Det betyder att den löpande uppföljningen inte kan göras mot utfall. I stället måste en bedömning göras av det aktuella konjunkturlägets effekt på det finansiella sparandet.

Regeringen bedömer i budgetpropositionen att det strukturella sparandet i närtid tydligt avviker från överskottsmålet, men att denna avvikelse är motiverad av stabiliseringspolitiska skäl. Expertmyndigheternas beräkningar pekar i samma riktning, se avsnitt 2.5.2. Att det föreligger en målavvikelse kan ha flera skäl och ska enligt ramverket för finanspolitiken inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att regeringen bryter mot ramverket. Bland annat kan det av stabiliseringspolitiska skäl vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar det strukturella sparandet.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Skr. 2017/18:207, s. 14.



## EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

**Tabell 1** Finansiellt sparande i den offentliga sektorn samt indikatorer för avstämning mot överskottsålet, procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande	0,3	-5,5	-3,5	-1,6	0,3
Bakåtblickande åttårsnitt	-0,1				
Strukturellt sparande*	0,3	-2,6	-1,0	-0,3	0,8

\* Procent av potentiell BNP.

Källa: Prop. 2020/21:1.

## 2.2 Åttaårsindikatorn understiger både nuvarande och tidigare överskottsmål

Regeringen bedömer att det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2012–2019 ligger under målnivån och att sparandet gradvis har stigit under perioden. Det framgår inte av budgetpropositionen, och inte heller av ramverksskrivelsen, om åttårsnittet ska utvärderas mot den nuvarande målnivån eller den nivå som gällde tidigare. Från och med budgetåret 2019 ändrades överskottsmålet från 1 till 1/3 procent av BNP. I granskningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2019 rekommenderade Riksrevisionen att regeringen skulle klarlägga i vilket sammanhang och hur det bakåtblickande åttårsnittet ska användas vid uppföljningen av överskottsmålet.<sup>26</sup> I regeringens skrivelse om granskningsrapporten bedömde regeringen att genomsnittet inte ska styra finanspolitiken på kort sikt, utan i huvudsak användas för att vid nästa översyn (då det finns en fullständig åttårsperiod) utvärdera om målnivån, givet måluppfyllelsen och skuldtvecklingen, behöver anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna.<sup>27</sup> Vi konstaterar att åttaårsindikatorn, med en sådan tolkning, inte kommer att ha någon praktisk betydelse för den bakåtblickande utvärderingen förrän när nästa översyn genomförs, 2027. Vi konstaterar också att åttaårsindikatorn ligger under både den nu gällande och den tidigare målnivån samt att det inte framgår av budgetpropositionen om regeringen bedömer att avvikelser är systematisk eller inte.

<sup>26</sup> Riksrevisionen, *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019*, 2019.

<sup>27</sup> Skr. 2019/20:153, s. 5.

### **2.3 Regeringen anger ingen plan för återgång till överskottsmålet**

Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska regeringen enligt budgetlagen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Vi konstaterar att budgetpropositionen inte innehåller någon sådan redogörelse.

Enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen är det inte lämpligt att i det här läget ange en plan för återgång till överskottsmålet annat än på en övergripande nivå. Regeringen avser att återföra det strukturella sparandet till överskottsmålet när de ekonomiska förhållandena medger det. Så fort utvecklingen är mer förutsägbar avser regeringen återkomma med en mer detaljerad plan.

Regeringens krisåtgärder i 2020 års ändringsbudgetar innebär en kraftig försvagning av det strukturella sparandet 2020. Åtgärdernas effekter på de offentliga finanserna är dock i huvudsak tillfälliga. År 2023 når det strukturella sparandet överskottsmålets nivå, enligt de prognoser som regeringen redovisar, se tabell 1. Det betyder att regeringen räknar med en återgång till överskottsmålet, samtidigt som den avstår från att beskriva återgången i ord.

Den pågående covid-19-pandemin och dess ekonomiska effekter innebär att läget är osäkert och att utvecklingen framöver är mycket svårbedömd. Det framgår inte minst av att skillnaderna är stora mellan de alternativa makroekonomiska scenarier som regeringen redovisar. Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att regeringens huvudscenario innebär en återgång till målnivån och att hela budgetpropositionen kan ses som en redogörelse för hur det offentligfinansiella sparandet ska nå tillbaka till överskottsmålets nivå. Regeringen väljer ändå att inte ange någon plan av det slag som budgetlagen föreskriver.

### **2.4 Finanspolitikens inriktning är i linje med det finanspolitiska ramverket**

Riksrevisionen bedömer att den föreslagna finanspolitiska inriktningen uppfyller de krav som det finanspolitiska ramverket ställer med hänsyn till konjunkturläget och att det strukturella sparandet understiger överskottsmålet. Men det saknas resonemang som beskriver hur regeringen kommit fram till att finanspolitiken bedöms vara expansiv.

#### **2.4.1 Finanspolitik för att motverka de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin och för återstart 2021**

Finanspolitiken har använts synnerligen aktivt under 2020 i syfte att motverka de ekonomiska konsekvenserna av den pågående covid-19-pandemin. Under det dryga halvår som gått sedan den ekonomiska vårpropositionen lades fram för

riksdagen har en mängd ändringsbudgetar, bland annat gällande permitteringsstöd, lagts fram som sammantaget ökar utgifterna med drygt 100 miljarder kronor 2020. De flesta av dessa stöd och utgifter är tillfälliga och faller bort 2021.

I budgetpropositionen för 2021 föreslås budgetsatsningar för 2021 på sammantaget 108 miljarder kronor, varav 78 miljarder kronor belastar budgetens utgiftssida och 30 miljarder kronor inkomstsidan. Sammansättningen av den aktiva finanspolitiken syftar till att återstarta ekonomin efter den inbromsning som drabbade ekonomin främst våren 2020. Regeringen beskriver sin finanspolitiska inriktning för 2021 som expansiv.

#### 2.4.2 Omfattningen av tillfälliga åtgärder är otydlig

Regeringen skriver i budgetpropositionen att förslagen och bedömningarna i budgetpropositionen medför att skatteintäkterna sammantaget bedöms minska med 29,7 miljarder kronor 2021, varav 19,0 miljarder kronor avser tillfälliga skattesänkningar. Den varaktiga effekten av skatteändringarna bedöms innebära lägre skatteintäkter om 10,9 miljarder kronor. Omfattningen av de tillfälliga åtgärderna på utgiftssidan framgår emellertid inte tydligt av budgetpropositionen. När Riksrevisionen efterfrågat uppgifter om detta har Finansdepartementet hänvisat till en tabell där budgeteffekterna av större nu föreslagna och aviserade reformer redovisas per utgiftsområde.<sup>28</sup> Tabellen redovisar förändringar per år i nivå men det framgår inte vilka poster i tabellen som avser tillfälliga åtgärder. Det krävs därför en insatt läsare och komplicerade beräkningar för att förstå hur stor del av förändringen i det finansiella sparandet (-107,9 miljarder kronor på utgiftssidan 2021) som avser tillfälliga respektive permanenta utgiftsförändringar.

#### 2.4.3 Finanspolitikens inriktning 2021 är i enlighet med det finanspolitiska ramverket

I det finanspolitiska ramverket finns handlingsregler beskrivna för hur eventuella avvikelser gentemot överskotts målet ska hanteras beroende på hur regeringen bedömer det rådande resursutnyttjandet i ekonomin, se tabell 2.

<sup>28</sup> E-post från Finansdepartementet, 2020-10-06.

Tabell 2 Konjunkturläget vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Bra tider/högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när konjunkturen försämrats	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
Normala tider/normalt resursutnyttjande <sup>1</sup>	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
Dåliga tider/lågt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar

<sup>1</sup> Normala tider definieras i det finanspolitiska ramverket som att det uppskattade BNP-gapet uppgår till mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Källa: Skr. 2017/18:207, s. 16.

Regeringen gör bedömningen att BNP-gapet 2021 uppgår till -3,8 procent, vilket är mindre negativt än 2020 då BNP-gapet enligt regeringen bedöms vara -5,9 procent. Utan de budgetsatsningar som presenteras i budgetpropositionen för 2021 skulle BNP-gapet för budgetåret vara mer negativt än det uppskattade -3,8 men det framgår inte hur mycket mer negativt. Vi har tagit del av kompletterande uppgifter från Finansdepartementet som indikerar att BNP-gapet 2021 i avsaknad av den föreslagna politiken skulle uppgå till -5,9 procent.<sup>29</sup>

Det rådande läget – med underskridande av överskottsmalet i kombination med lågt resursutnyttjande – ska enligt det finanspolitiska ramverket hanteras genom saldoförstärkande åtgärder (i syfte att nå överskottsmalet med tiden) när resursutnyttjandet ökar.

Riksrevisionen bedömer att den föreslagna finanspolitiska inriktningen uppfyller de krav som det finanspolitiska ramverket ställer med hänsyn till konjunkturläget och att det strukturella sparandet understiger överskottsmalet.

Riksrevisionen konstaterar att det inte framgår av budgetpropositionen vilka avväganden som regeringen gjort när den betecknar sin finanspolitiska inriktning för 2021 som expansiv. Det strukturella sparandet ökar mellan 2020 och 2021, enligt regeringens beräkningar. Det gör också den delkomponent i beräkningen som är bidraget från den aktiva finanspolitiken. Normalt sett tolkas sådana förändringar som åtstramande finanspolitik.

## 2.5 Regeringens prognosjämförelser kan förbättras

Regeringens bedömning av det strukturella sparandet skiljer sig från de bedömningar som görs av expertmyndigheter såsom Konjunkturinstitutet och ESV. Olika bedömningar kan leda till skilda uppfattningar om ifall en eventuell avvikelse från överskottsmalet föreligger och därigenom om hur

<sup>29</sup> E-post från Finansdepartementet, 2020-10-14, och egna beräkningar.

finanspolitiken bör utformas i förhållande till målet. Därför är det av stor vikt att regeringen tydligt redogör för skillnaderna mellan sina och andra centrala bedömares prognoser. En transparent redovisning bidrar också till en minskad risk för att regeringens bedömning systematiskt avviker från expertmyndigheternas.

Riksrevisionen bedömer, liksom regeringen, att prognosjämförelser i år är särskilt svåra att göra med anledning av covid-19-pandemin. Dock bedömer vi att regeringens prognosjämförelse avseende det strukturella sparande inte tillräckligt belyser de bakomliggande orsakerna till de skillnader som finns. Det är svårt för en utomstående läsare att få en uppfattning om ifall skillnaderna främst kan hänföras till olika tidpunkter för prognosarbetet, eller om skillnader i antaganden och metoder också spelar roll.

### 2.5.1 Samstämmiga prognoser för resursutnyttjandet men bakomliggande skillnader finns

I budgetpropositionen för 2021 jämför regeringen sin makroekonomiska bedömning med fyra andra bedömares. Regeringen konstaterar att prognosen för resursutnyttjandet 2020 mätt med BNP-gapet är i linje med övriga prognosmakares bedömningar. Regeringen konstaterar vidare att den är något mindre negativ 2020 i jämförelse med ESV:s, Konjunkturinstitutets och kommissionens bedömning. Alla gör även snarlika bedömningar för 2021. Regeringen ger ingen specifik förklaring till de skillnader som föreligger, men betonar att det är viktigt att beakta att prognoserna har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken.

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

	2020	2021
Regeringen (2020-09-21)	-5,9	-3,8
Konjunkturinstitutet (2020-06-17)	-6,3	-3,8
Europeiska kommissionen (2020-05-06)	-6,3	-3,7
Riksbanken (2020-07-01)	-5,5	-3,7
Ekonomistyrningsverket (2020-06-16)	-6,7	-3,6

*Källa: Prop. 2020/21:1 avsnitt 4.7.*

Av de svenska expertmyndigheternas sticker ESV:s prognos ut, kan Riksrevisionen konstatera. Trots att ESV:s prognos endast utgår från den politik som var beslutad och föreslagen före budgetpropositionen räknar ESV med ett BNP-gap 2021 i linje med regeringen och med Konjunkturinstitutets prognos, som bland annat innehåller ett antagande om att fler finanspolitiska åtgärder tillkommer 2021. Regeringen kommenterar inte att ESV:s bedömning av BNP-gapet avviker

om prognosmetoden beaktas. En tolkning av ESV:s prognos för BNP-gapet är att det inte finns ett lika tydligt behov av finanspolitiska stimulanser 2021 som regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser implicerar.

### 2.5.2 Regeringen är kortfattad när den jämför prognoser för det strukturella sparandet

I budgetpropositionen för 2021 jämför regeringen sin beräkning av det strukturella sparandet med Konjunkturinstitutets, ESV:s och Europeiska kommissionens. Regeringen påpekar igen att det är viktigt att beakta att prognoserna har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken. Detta försävar prognosjämförelser, särskilt under rådande omständigheter med ett snabbt händelseförlopp som är kopplat till covid-19-pandemin.

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

	2020	2021
Regeringen (2020-09-21)	-2,6	-1,0
Konjunkturinstitutet (2020-06-17)	-3,3	-1,6
Ekonomistyrningsverket (2020-06-16)	-3,0	0,1
Europeiska kommissionen (2020-05-06)	-2,1	-0,2

*Källa: Prop. 2020/21:1, avsnitt 9.6.*

Regeringen poängter att skillnaderna mellan regeringen och andra bedömare i vissa fall är annorlunda vid jämförelser av det strukturella sparandet än vid jämförelser av det finansiella sparandet. Det motiveras dels genom olika bedömningar av ekonomins potentiella BNP-nivå, dels genom skillnader i beräkningsmetoder.<sup>30</sup> Regeringen lämnar däremot ingen specifik förklaring till de skillnader som föreligger för det strukturella sparandet.

Riksrevisionen bedömer, liksom regeringen, att pandemin är en situation som gör prognosjämförelser särskilt svåra. Trots att avvikelserna sett till omständigheterna får ses som relativt små, bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att regeringen tydligare redogör för de bakomliggande orsakerna till skillnaderna mellan prognoser för det strukturella sparandet. Det är svårt för en utomstående läsare att få en uppfattning av om skillnaderna främst kan hänföras till olika tidpunkter för prognosarbetet, eller om skillnader i antaganden och metoder också spelar roll.

<sup>30</sup> Prop. 2020/21:1, avsnitt 9.6.

## 3 Skuldankaret

Riksrevisionen konstaterar att det finns en betydande risk att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld kommer att överskrida toleransintervallets övre nivå på 40 procent av BNP. Regeringens egen prognos är att bruttoskulden kommer att överskrida den övre gränsen under 2020–2022. Regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men Riksrevisionen bedömer att den ändå är tillräckligt tydlig.

### 3.1 Regeringens uppföljning av skuldankaret är tydlig

Skuldankaret infördes 2019 och utgör ett riktmärke för den önskade nivån för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt. Riktmärket för skuldankaret är 35 procent av BNP. Regeringen ska enligt det finanspolitiska ramverket följa upp utvecklingen av den konsoliderade bruttoskulden i vårpropositionen. Om den konsoliderade bruttoskulden avviker från riktmärket med mer än 5 procentenheter av BNP, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen och redogöra för orsaken till avvikelsen samt hur regeringen avser att hantera den.<sup>31</sup>

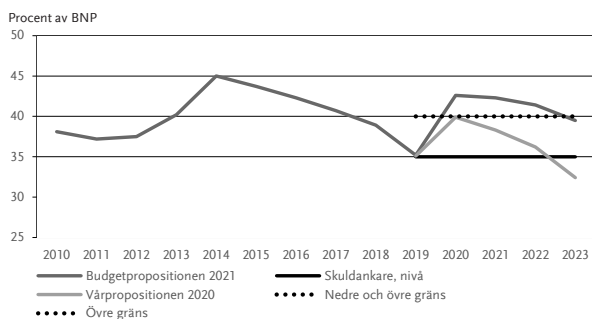
I 2019 års ekonomiska vårproposition visade regeringens prognos att det på några års sikt fanns en risk för att skuldankaret skulle bli lägre än den nedre gränsen i toleransintervallet på 30–40 procent av BNP. Den pågående covid-19-pandemin har emellertid försvagat de offentliga finanserna kraftigt och leder därtill till att BNP sjunker 2020, vilket innebär en stigande skuldkvot. I 2020 års ekonomiska vårproposition gjorde regeringen bedömningen att bruttoskuldens andel av BNP 2020 skulle ligga precis under den övre gränsen av skuldankarets toleransintervall. För kommande år förutsågs att bruttoskuldens andel av BNP skulle sjunka.

I budgetpropositionen för 2021 är prognosen att bruttoskulden kommer att bli 42,6 procent av BNP 2020, vilket ligger utanför skuldankarets toleransintervall på 30–40 procent. Försämringen beror enligt regeringen främst på att fler finanspolitiska åtgärder vidtagits men även på att ekonomin utvecklats svagt. BNP, det vill säga nämnaren i skuldkvoten, minskar enligt regeringens prognos med 4,6 procent. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2021 är begränsad, men enligt regelverket är det företrädesvis i vårpropositionen som regeringen ska redovisa sin syn på bruttoskulden i förhållande till toleransintervallet. Det framgår dock att bruttoskulden beräknas ligga över toleransintervallets övre gräns på 40 procent av BNP även under 2021 och 2022. Först 2023 förväntas bruttoskulden åter ligga inom toleransintervallet.

<sup>31</sup> Skr. 2017/18:207, s. 17.

DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET – REGERINGENS TILLÄMPNING 2020

**Figur 1** Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.



Källa: Prop. 2019/20:100 och prop. 2020/21:1.

Sammantaget bedömer vi att regeringens uppföljning av skuldankaret är kortfattad men att det framgår tillräckligt tydligt hur bruttoskulden utvecklas och hur den förhåller sig till toleransintervallet.



## 4 Utgiftstaket

Regeringen har under året föreslagit unikt stora höjningar av tidigare fastställda utgiftstak. Genom sina höjningar har regeringen stor handlingsfrihet att genomföra temporära utgiftsökningar under 2021 och 2022, men ett betydligt mer begränsat utrymme för permanenta utgiftsökningar. Vi bedömer att höjningen av utgiftstakets nivå 2020 är i enlighet med ramverket. Däremot bedömer vi inte att ramverket ger stöd för vissa av de skäl som regeringen anför för sina höjningar av utgiftstakets nivåer för 2021–2022.

### 4.1 Unikt stora höjningar av tidigare fastställda utgiftstak

Coronavirusets utbrott har inneburit att regeringen vidtagit och föreslagit ett stort antal åtgärder för att minska smittspridningen och pandemins effekter på samhällsekonomin. Regeringen har därför föreslagit höjningar av de tidigare fastställda utgiftstaken för 2020–2022 med 350, 250 respektive 130 miljarder kronor exklusive tekniska justeringar, se tabell 5. Regeringen har också, i enlighet med budgetlagen, föreslagit en nivå för det tredje tillkommande året 2023.

Tabell 5 Utgiftstak. Miljarder kronor om inget annat anges.

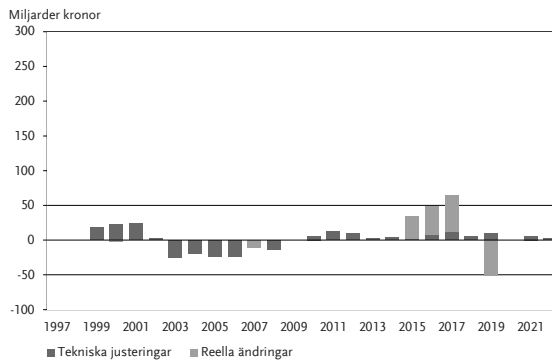
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>BP2020 (september 2019)</b>					
Utgiftstak	1 351	1 392	1 443	1 502	
Utgiftstak som andel av potentiell BNP	27,4	27,2	27,1	27,1	
<b>VP2020 (april 2020)</b>					
Utgiftstak	1 351	1 742	1 443	1 502	1 540
Utgiftstak som andel av potentiell BNP	27,1	33,9	27,1	27,3	27,0
Takbegränsade utgifter	1 308	1 442	1 407	1 429	1 439
Budgeteringsmarginal	43	300	36	73	101
<b>BP2021 (september 2020)</b>					
Utgiftstak	1 351	1 743	1 695	1 634	1 539
Utgiftstak som andel av potentiell BNP	27,1	33,8	31,8	29,7	27,1
Takbegränsade utgifter	1 308	1 545	1 494	1 479	1 459
Budgeteringsmarginal	43	198	201	155	80
Säkerhetsmarginal (% av takb. utgifter)		1 %	1,5 %	2 %	3 %
Kvarvarande marginal		183	179	125	36

Källor: Prop. 2019/20:1, prop. 2020/21:1, prop. 2019/20:100.

Höjningarna av utgiftstaket för 2020–2022 är unika både sett till sin storlek och för att det är första gången som en regering lämnat förslag om förändringar av den reella nivån på ett utgiftstak som tidigare har föreslagits av samma regering.

Utgiftstakets nivå ändras ofta efter att det fastställs av riksdagen, men det handlar i de flesta fallen om så kallade tekniska justeringar som syftar till att utgiftstaket ska bibehålla sin ursprungliga stramhet.<sup>32</sup> Andra ändringar än tekniska justeringar är ovanliga. Sådana reella ändringar har framför allt skett efter ett val när den finanspolitiska inriktningen ändrats. Se figur 2 för de ändringar som gjorts genom åren.

**Figur 2** Ändringar av fastställda utgiftstak.



Anm. Staplarna för 2020–2022 motsvarar inte årets höjningar av utgiftstaket eftersom de också innehåller tidigare beslutade ändringar.

Källa: Riksrevisionen, *Utgiftstaket – olika roll i olika tider*, 2020.

## 4.2 Det finanspolitiska ramverket ger stöd för en höjning av utgiftstaket 2020

Utgångspunkten i det finanspolitiska ramverket är att takets begränsande effekt ska vara densamma för det specifika året, från det att utgiftstaket fastställs. Ramverket ger emellertid utrymme för höjningar. Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en fastställd nivå, och i ramverksskrivelsen

<sup>32</sup> Tekniska justeringar görs till följd av budgettekniska förändringar som ändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett i sak förändrat offentligt åtagande. Det omvända kan också gälla.

framgår det att utgiftstaket bör kunna ändras för att finanspolitiken ska kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar.

Höjningen av utgiftstaket 2020 skedde med hänvisning till behovet av stabiliseringspolitiska åtgärder för att lindra smittspridningens konsekvenser på samhällsekonomin. I vårändringsbudgeten för 2020 skriver regeringen att virusutbrottet är en yttre omständighet som motiverar att utgiftstaket höjs så att finanspolitiken kan anpassas till de nya förutsättningarna. Regeringen anser att de mycket allvarliga samhällsekonomiska konsekvenserna av det nya coronavirusets utbrott utgör skäl för stabiliseringspolitiska åtgärder i en omfattning som inte rymms under det fastställda utgiftstaket för 2020.<sup>33</sup>

Någon tydlig motivering till varför höjningen 2020 föreslogs bli just 350 miljarder kronor gavs inte. Regeringen påpekade emellertid att det var svårt att förutse vilka behov av statliga åtgärder som kunde uppstå. Regeringen ansåg, givet den allvarliga situationen och osäkerheten, att det var motiverat att höja utgiftstaket 2020 till en nivå som inte riskerar att begränsa handlingsfriheten att vidta nödvändiga åtgärder senare under året.<sup>34</sup> Enligt Riksrevisionens bedömning är det befogat att regeringen tog till en kraftig höjning i ljuset av den stora osäkerhet som rådde vid tillfället.

### 4.3 Höjningarna 2021 och 2022 ger stor handlingsfrihet för ytterligare temporära utgiftsökningar

I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen höjningar av utgiftstaken för 2021–2022 med 250 respektive 130 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalerna för 2021 och 2022 uppgår till 201 respektive 155 miljarder kronor. Det motsvarar 13,4 och 10,5 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är långt över den minsta marginal på 1,5 respektive 2 procent som ramverksskrivelsen anger som buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat.

Trots de kraftiga höjningarna av utgiftstaken för 2021 och 2022 har utgiftstaket en långsiktigt återhållande effekt på de statliga utgifterna. Detta beror på att utgiftstaket för 2023 ligger på en betydligt lägre nivå.

Budgeteringsmarginalen 2023 uppgår till 80 miljarder kronor, vilket utgör en restriktion för hur stora permanenta utgiftsökningar som kan genomföras under 2021–2023. Denna marginal inrymmer också behovet av en marginal för konjunkturosäkerhet som uppgår till 44 miljarder kronor för det tredje tillkommande året (se tabell 5).

<sup>33</sup> Prop. 2019/20:100, s. 43.

<sup>34</sup> Ibid.

Genom sina förslag för utgiftstaket för 2020–2023 har regeringen därmed en stor handlingsfrihet att genomföra ytterligare temporära utgiftsökningar under 2021 och 2022, utöver vad som presenterats i budgetpropositionen för 2021, men ett betydligt mer begränsat utrymme för permanenta utgiftsökningar. Omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder på utgiftssidan framgår dock inte tydligt av budgetpropositionen (se avsnitt 2.4.2)

#### 4.4 Alltför stora höjningar av utgiftstaken för 2021 och 2022

Regeringen föreslog ingen ändring av utgiftstakets nivåer för 2021 och 2022 i samband med 2020 års ekonomiska vårproposition utan avsåg att återkomma i samband med budgetpropositionen, eftersom möjligheterna då skulle vara bättre att bedöma hur krisen kommer att påverka samhällsekonomin 2021 och 2022.<sup>35</sup>

Förslagen till höjningar av utgiftstaken för 2021–2022 med 250 respektive 130 miljarder kronor, i budgetpropositionen för 2021, motiverades med finanspolitiska skäl mot bakgrund av den djupa lågkonjunktur som pandemin orsakat. Regeringen skriver att den aktiva politiken kraftigt ökar de takbegränsade utgifterna så att de inte rymmer under den av riksdagen fastställda nivån på utgiftstaket för 2021 och ger en alltför liten budgeteringsmarginal för 2022.<sup>36</sup>

I budgetpropositionen för 2021 bedömer regeringen att läget är allvarligt och fortsatt osäkert. Regeringen skriver att det är oklart om och i så fall när det kan komma att uppstå behov av ytterligare statliga åtgärder. Det är också oklart vilka typer av åtgärder som kan komma att krävas och vilka effekter som de kan förväntas ha på de offentliga finanserna. Regeringen bedömer att höjningen bör vara så pass stor att de nya nivåerna inte riskerar att begränsa handlingsfriheten om effekterna av pandemin skulle förvärras. Regeringen skriver också att det är rimligt att behovet av den typen av åtgärder kommer att vara mindre 2022 än 2021.<sup>37</sup>

Vi har tagit del av underlag som låg till grund för höjningarna.<sup>38</sup> I dessa beaktas att de föreslagna åtgärderna i budgetpropositionen för 2021 inte rymmer under befintliga tak. Underlagen visar därtill att beräkningarna som legat till grund för de nya föreslagna taken för 2021 och 2022 dessutom beaktar tänkbara förlängningar av befintliga åtgärder. En stor del av höjningen handlar också om att ta ytterligare höjd för det osäkra läget och därigenom inte riskera att begränsa regeringens handlingsfrihet när det gäller att bedriva ytterligare aktiv finanspolitik.

<sup>35</sup> Prop. 2019/20:100, s. 43.

<sup>36</sup> Prop. 2020/21:1, s. 63.

<sup>37</sup> Prop. 2020/21:1, s. 63–64.

<sup>38</sup> Granskning av underlag på plats hos Finansdepartementet, 2020-10-09.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Vi bedömer att det finanspolitiska ramverket ger stöd för vissa av regeringens skäl till att höja utgiftstaket. Det gäller behovet av att höja utgiftstaket till följd av att den stabiliseringspolitik som regeringen bedriver inte ryms under de tidigare taknivåerna. Det är också befogat att beakta den väsentligt förhöjda makroekonomiska osäkerheten. Men att i dag höja taken, för att det är oklart om det kommer att uppstå behov av ytterligare åtgärder i framtiden, bedömer vi inte att ramverket ger stöd för. Anledningen är att utgiftstaket, tillsammans med prognoserna över utgiftsutvecklingen vid *oförändrad politik* och behovet av säkerhetsmarginaler, ska utgöra en restriktion för storleken på reformerna på budgetens utgiftssida (se avsnitt 1.3.4).

De kraftigt höjda utgiftstaken för 2021 och 2022 ger närmast uttryck för ett alternativscenari som, om det blir verklighet, skulle innebära helt andra slutsatser också för andra budgetmål och för tolkningen av finanspolitikens inriktning. De kraftiga höjningarna av utgiftstaket för 2021 och 2022 förutsätter med andra ord en annan utveckling än vad som till exempel legat till grund för den föreslagna finanspolitiken, vad gäller såväl innehåll som omfattning.

## 5 Balanskravet

Regeringens uppföljning av kommunernas och regionernas balanskrav redovisas enligt Riksrevisionen på ett transparent sätt. Kommunsektorn som helhet klarade balanskravet 2019, men förhållandevis många kommuner och regioner redovisade negativa balanskravsresultat. Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att klara balanskravet även 2020–2023. Det är enligt Riksrevisionen dock otydligt om bedömningen baseras på tillgänglig information eller är ett antagande.

### 5.1 Transparent redovisning av uppföljningen av balanskravet

Det kommunala balanskravet är tänkt att understödja överskotts målet på så sätt att välskötta finanser i kommuner och regioner bidrar till att överskotts målet nås.

I ramverket framhåller regeringen att den därför nog följer den kommunalekonomiska utvecklingen och redovisar denna i den ekonomiska värpropositionen och i budgetpropositionen.

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2021 att kommunsektorn som helhet uppfyllde balanskravet med god marginal utfallsåret 2019.

Balanskravsresultatet för 2019 uppgick för kommunsektorn som helhet till 12 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för 9,5 miljarder kronor.

Kommuner och regioner får reservera överskott till en resultatutjämningsreserv som kan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Enligt regeringen uppgick resultatutjämningsreserverna 2019 till 18,5 miljarder kronor. Det är en ökning med 1,9 miljarder kronor från 2018. Fler än hälften av kommunerna och var fjärde region har avsatt medel till en resultatutjämningsreserv.

Även om kommunsektorn som helhet bedöms uppfylla balanskravet är det förhållandevis många kommuner och regioner som redovisade ett negativt balanskravsresultat 2019. Enligt regeringen redovisade 23 procent av kommunerna (68 kommuner) och 30 procent av regionerna (6 regioner) ett negativt balanskravsresultat. Ett negativt balanskravsresultat ska som huvudregel regleras under de tre närmast följande åren.<sup>39</sup> Om det finns synnerliga skäl får fullmäktige dock besluta att en reglering inte ska göras.<sup>40</sup> Av de kommuner och regioner som redovisade ett negativt balanskravsresultat anförde drygt en tredjedel av kommunerna och en region synnerliga skäl för att inte behöva återställa hela eller delar av det negativa resultatet, enligt regeringen.

<sup>39</sup> 11 kap. 12 § kommunallagen (2017:725).

<sup>40</sup> 11 kap. 13 § kommunallagen (2017:725).

Vid utgången av 2019 var det, enligt regeringen, 46 kommuner och 6 regioner som hade ett negativt resultat kvar att återställa, totalt 1,3 miljarder kronor respektive 3,1 miljarder kronor.

## 5.2 Oklart vad som ligger till grund för regeringens prognos för balanskravsresultatet

Regeringen väntar sig att lågkonjunkturen resulterar i en svag utveckling av de kommunala skatteinkomsterna i närtid. Tillskotten av statsbidrag har samtidigt en positiv effekt på kommunsektorns inkomster. Enligt regeringen innebär detta sammantaget att kommunsektorns inkomster utvecklas mycket starkt 2020. Regeringen framhåller att prognoserna i denna budgetproposition är osäkra, men givet informationen som regeringen har haft tillgång till bedömer man att kommunsektorn som helhet kommer att klara balanskravet 2020–2023. Detta framgår i propositionens avsnitt om uppföljningen av det kommunala balanskravet.<sup>41</sup>

I avsnittet om kommunsektorns finanser framgår att prognosen för kommunsektorns finanser baseras på en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. På några års sikt antas i normalfallet att kommunsektorn som helhet även redovisar ett resultat som bedöms vara i linje med en god ekonomisk hushållning. Det innebär, enligt regeringen, i regel ett högre resultat än vad som följer av balanskravet.<sup>42</sup>

Enligt Riksrevisionen är det en viss diskrepans mellan de två avsnitten i hur regeringen förklarar sin bedömning av att balanskravet klaras 2020–2023. Det ena avsnittet ger intrycket av att den information som regeringen har tillgång till är viktig för bedömningen. Det andra avsnittet ger däremot intrycket av att bedömningen snarare är ett antagande som regeringen gör. Enligt vår bedömningsgrund avser kravet på transparent redovisning dock enbart uppföljningen av balanskravet. Den otydlighet som finns i regeringens beskrivna prognosmetod för 2020–2023 påverkar därmed inte vår bedömning att redovisningen av uppföljningen av balanskravet är transparent.

<sup>41</sup> Prop. 2020/21:1, avsnitt 5.3.

<sup>42</sup> Prop. 2020/21:1, avsnitt 9.4.

### 5.3 Regeringen bedömer att det finns behov av en kommunakut

Regeringen redovisar ingen prognos över hur många kommuner och regioner som bedöms redovisa negativa balanskravsresultat 2020–2023. Det framgår dock av propositionen att regeringen anser att det finns behov av ett tillfälligt stöd till vissa kommuner och regioner som har svårt att klara sin ekonomi, se den blåa rutan.

#### Regeringen återupplivar kommunakuten

I budgetpropositionen för 2021 föreslår regeringen att det inrättas en kommundelation som ska hantera ett tillfälligt stöd till vissa enskilda kommuner och regioner. Stödet ska ges för att främja åtgärder för en ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning. Regeringen föreslår att 250 miljoner kronor avsätts för 2021 och beräknar att lika mycket sätts av per år 2022–2024. Det framgår inte av budgetpropositionen hur stödet ska utformas.

Detta är inte första gången som det inrättas en kommundelation med liknande uppgifter. År 1999 tillsattes Kommundelationen, den s.k. kommunakuten. Inför införandet av det kommunala balanskravet bedömde regeringen att det fanns ett antal kommuner och landsting där särskilda åtgärder skulle behöva vidtas för att kravet på ekonomisk balans skulle kunna uppnås. Delegationen tog fram förslag om överenskommelser mellan regeringen och de kommuner och landsting som ansökte om stöd. I överenskommelserna reglerades storleken på stödet, villkoren för att erhålla stödet och en åtgärdsplan, allt i syfte att uppnå ekonomisk balans. Sammanlagt beviljade regeringen stöd åt 36 kommuner och 4 landsting.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> SOU 2003:68.



## 6 Slutsatser

Riksrevisionen bedömer att finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna under 2020 i huvudsak varit utformad och redovisats i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Den plötsliga och mycket kraftiga konjunkturedgången till följd av den pågående covid-19-pandemin gör att det nu är motiverat att tillfälligt avvika från överskottsmålet av stabiliseringspolitiska skäl.

Det finanspolitiska ramverket ger inte stöd för vissa av de skäl som regeringen anfört för att höja utgiftstakets nivåer för 2021–2022, enligt Riksrevisionens bedömning. De föreslagna nivåerna är bland annat tänkta att kunna inrymma en aktiv finanspolitik som kan motverka en helt annan makroekonomisk utveckling än den som presenteras i budgetpropositionen för 2021. Om den ekonomiska utvecklingen blir ungefär så som regeringen förutser, och som hela budgetpropositionen baseras på, innebär de stora budgeteringsmarginalerna att utgiftstakets funktion sätts ur spel.

### 6.1 Överskottsmålet nås inte men finanspolitikens inriktning är i linje med det finanspolitiska ramverket

För att motverka den djupa lågkonjunkturen bedriver regeringen en expansiv finanspolitik, där den aktiva politiken försvagar det strukturella sparandet 2020 så att det avviker från överskottsmålets nivå. Eftersom överskottsmålet gäller över en konjunkturcykel är finanspolitikens inriktning i linje med det finanspolitiska ramverket.

För budgetåret och de kommande åren bidrar finanspolitiken positivt till det strukturella sparandet. Det beror på att budgeten för 2021, även om den är historiskt stor, inte är lika omfattande som de krisåtgärder som tillkom via ändringsbudgetar 2020. Många av regeringens krisåtgärder är tillfälliga, och i takt med att de fasas ut stärks det strukturella sparandet ytterligare och när enligt regeringens beräkningar överskottsmålet 2023. Regeringens bedömning, att det inte är lämpligt att i det här läget ange en plan för en återgång till överskottsmålet annat än på en övergripande nivå, blir därför något motsägelsefull.

Genom att avstå från att redogöra för hur återgången till målnivån ska ske, följer regeringen inte bestämmelserna i budgetlagen. Riksrevisionen bedömer att det osäkra läget inte är ett skäl att avstå från en sådan redogörelse, eftersom det är just i plötsliga konjunkturedgångar som avvikelser från målnivån kan förväntas uppstå.

## 6.2 Regeringen kan bli bättre på att förklara skillnader mot andra prognosmakare

Överskottsmålet uppnås heller inte i den bakåtblickande utvärderingen av de senaste åtta åren, vare sig med den nu gällande eller med den tidigare målnivån som måttstock. Det framgår dock inte av budgetpropositionen om regeringen bedömer att avvikelsen är systematisk eller inte. Regeringen har i flera sammanhang påpekat att den bakåtblickande utvärderingen inte ska styra finanspolitiken på kort sikt. Regeringens synsätt leder dock till slutsatsen att den bakåtblickande utvärderingen inte kommer att ha någon praktisk betydelse förrän vid nästa översyn av överskottsmålets nivå 2027. Den omständigheten, att den bakåtblickande utvärderingen (ex-post) endast tolkas som meningsfull när målnivån ses över vart åttonde år, ställer enligt Riksrevisionens bedömning ännu högre krav på transparens i regeringens avstämning mot målet ex-ante. De jämförelser som regeringen gör med expertmyndigheternas prognoser är avgörande för att en utomstående läsare ska kunna bilda sig en uppfattning av om regeringens bedömning är rimlig. Här konstaterar Riksrevisionen, liksom i tidigare granskningar, att regeringen kan bli bättre på att förklara de skillnader som föreligger. I nuläget spelar prognosjämförelser mindre roll eftersom avvikelsen från överskottsmålet är uppenbar. I situationer när det rådande konjunkturläget är mer svårbedömt är det fortsatt viktigt med tydliga besked om orsaker till skillnader mellan olika prognoser.

## 6.3 Det är en brist att det inte framgår vilka utgifter som är tillfälliga respektive permanenta

Återgången från den expansiva finanspolitiken 2020 till ett strukturellt sparande över målnivån stöds av regeringens förslag till nytt utgiftstak för 2023. Detta skapar förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Genom att återgå till samma nivå på utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP som gällde före krisen begränsas utrymmet för permanenta utgiftsökningar under den tid som krisen pågår. Utrymmet för utgiftsökningar av tillfällig karaktär, utöver vad som föreslås i budgetpropositionen för 2021, är dock exceptionellt stort, med anledning av de nya föreslagna utgiftstaken för 2021 och 2022. Mot den bakgrunden är det en brist att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder på budgetens utgiftssida inte framgår tydligt av budgetpropositionen.

#### **6.4 De föreslagna taknivåerna för 2021 och 2022 är så höga att de sätter utgiftstakets funktion ur spel**

Genom regeringens förslag till kraftiga höjningar av tidigare beslutade nivåer för 2021 och 2022 sätts utgiftstakets funktion som restriktion inför de kommande budgetåren ur spel. Det finns också en risk att funktionen som instrument för att stödja överskotts målet sätts ur spel.

Våren 2020, när regeringen lämnade förslaget till ändrad nivå på utgiftstaket för 2020, var det uppenbart att finanspolitiken snabbt behövde anpassas till helt nya yttre förutsättningar. Osäkerheten var mycket stor och Riksrevisionen bedömer därför att det var befogat att regeringen tog till en kraftig höjning utan att ange ett tydligt motiv för den valda nivån.

När det gäller nivån på utgiftstaken för 2021 och 2022 är regeringens förklaring inte tillfredställande. Regeringens motiv till de föreslagna nivåerna är att höjningen bör vara så pass stor att de nya nivåerna inte riskerar att begränsa handlingsfriheten att vidta nödvändiga åtgärder om effekterna av pandemin skulle förvärras. I praktiken baserades de föreslagna nivåerna på redan beslutade eller föreslagna åtgärder som påverkar 2021 och 2022, på uppskattade kostnader för att förlänga vissa åtgärder och därtill på ett mycket väl tilltaget utrymme för nya eventuella åtgärder. Att på så sätt skapa utrymme för ett alternativt scenario med ännu inte aviserad finanspolitik är inte i linje med det finanspolitiska ramverket, enligt Riksrevisionens bedömning.

Riksrevisionen har inte granskat effektiviteten i regeringens vidtagna och föreslagna åtgärder, men noterar att det finns en risk för bristande prioriteringar när utgiftstaket till stor del förlorar sin funktion som restriktion på kort sikt. Den stora marginalen till utgiftstaket kan med andra ord innebära att alla slags förslag får gehör i regeringens budgetarbete, inte bara de som anses vara mest effektiva i det rådande läget. Det är motiverat enligt det finanspolitiska ramverket att höja utgiftstaket med hänsyn till ändrade yttre omständigheter, men Riksrevisionen bedömer inte att ramverket ger utrymme för höjningar för att inrymma aktiv finanspolitik som ännu inte har aviserats. Kostnaderna, i form av minskad budgetdisciplin över hela linjen, måste också beaktas.

Om hela utrymmet under utgiftstaket skulle behöva användas kommer det sannolikt också bli svårt att klara det mer restriktiva utgiftstaket för 2023. En utveckling där marginalerna behöver användas förutsätter nämligen en dramatiskt mycket sämre konjunkturbana än den som regeringen förutser i huvudskenariot. En sådan situation skulle innebära andra slutsatser också för övriga budgetpolitiska mål och för tolkningen av finanspolitikens inriktning. Förslagen till kraftiga höjningar av utgiftstaket för 2021 och 2022 förutsätter med andra ord en helt annan utveckling än vad som legat till grund för den föreslagna finanspolitiken, vad gäller såväl innehåll som omfattning. De föreslagna nivåerna

och deras motiv, hänger därför inte ihop med resten av berättelsen i budgetpropositionen för 2021.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de nivåer som regeringen föreslår för utgiftstaken för 2021 och 2022 är så höga att takets funktion som instrument för att stödja överskottsmålet sätts ur spel. Ett alternativ som hade rimmat bättre med utgiftstakets tänkta funktion hade varit att höjningarna endast omfattade behovet som följer av den stabiliseringspolitik som regeringen faktiskt bedriver, plus en marginal för ovanligt stor makroekonomisk osäkerhet. Om finanspolitikens förutsättningar förändras dramatiskt igen, finns det alltid en möjlighet för regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till nya nivåer på utgiftstak.

## **6.5 Regeringens uppföljning av skuldankaret och kommunsektorns balanskrav är transparent**

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning i den ekonomiska vårpropositionen, av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i förhållande till skuldankaret, är transparent. Samma bedömning görs även vad gäller regeringens uppföljning av kommunernas och regionernas balanskrav i budgetpropositionen.

## **6.6 Riksrevisionens rekommendationer**

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att senast i den ekonomiska vårpropositionen för 2021:

- redogöra för hur en återgång till överskottsmålet ska ske
- återkomma till riksdagen med nya förslag till nivåer på utgiftstaken för 2021 och 2022, som stämmer överens med det aktuella huvudscenariot för utgifternas utveckling
- förtydliga redovisningen av budgeteffekter för föreslagna och aviserade åtgärder så att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder framgår.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

## Referenslista

### Utredningar och rapporter

Ds 2010:4, *Utvärdering av överskottsmålet*.

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

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

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

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

### Riksdagstryck

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

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

Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020*, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340.

Prop. 2019/20:100, *2020 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2019/20 FiU20, rskr. 2019/20:339.

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

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

Skr. 2019/20:153, *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2019*.

### Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Kommunallag (2017:725).

Riksrevisionen har granskat regeringens finanspolitik i de ekonomiska propositionerna under 2020. Granskningen jämför regeringens redovisning i propositionerna med det ramverk som gäller för finanspolitiken. Genom att redovisa finanspolitiken och dess grunder på ett transparent sätt kan regeringen bidra till att stärka medborgarnas och finansmarknadsaktörers förtroende för en uthållig finanspolitik så att politiken kan få avsedd effekt.

För att motverka den djupa lågkonjunkturen till följd av covid-19-pandemin bedriver regeringen en expansiv finanspolitik. Granskningen visar att finanspolitiken i huvudsak har utformats och redovisats i enlighet med det finanspolitiska ramverket. Men det finns också brister: Genom att avstå från att redogöra för hur återgången till överskotts målet ska ske, följer regeringen inte budgetlagen. Riksrevisionen bedömer också att de kraftiga höjningar som regeringen föreslår av utgiftstaken för 2021 och 2022 inte är i linje med det finanspolitiska ramverket.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att redogöra för hur en återgång ska till överskotts målet ska ske och att återkomma till riksdagen med nya förslag till nivåer på utgiftstaken för 2021 och 2022 som stämmer överens med det aktuella huvudscenariot för utgifternas utveckling. Regeringen bör också förtydliga redovisningen av budgeteffekter för föreslagna och aviserade åtgärder, så att omfattningen av tillfälliga respektive permanenta åtgärder framgår.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-580-0

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

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 2020/21:145 Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2020