

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU44

Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2019

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket till handlingarna.

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:153 Riksrevisionens rapport om det finanspolitiska ramverket 2019.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om det finanspolitiska ramverket 2019.....	5
Regeringens svarsskrivelse	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Skrivelsen.....	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om det finanspolitiska ramverket 2019

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:153 till handlingarna.

Stockholm den 9 juni 2020

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Jakob Forssmed (KD), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Sofia Westergren (M), Josefin Malmqvist (M), Ida Gabrielsson (V), Sultan Kayhan (S), Johan Hedin (C), Anna Vikström (S), Leif Nysmed (S), Martin Kinnunen (SD) och Fredrik Stenberg (S).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2019/20:153 Riksrevisionens rapport om det finanspolitiska ramverket 2019 behandlas Riksrevisionens granskningsrapport 2019:38. I rapporten har Riksrevisionen granskat tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Granskningen har inriktats på två revisionsfrågor: är regeringens redovisning i de granskade dokumenten transparent och har finanspolitiken utformats i enlighet med det finanspolitiska ramverket?

Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 17 december 2019. Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten den 17 april 2020.

Inga motioner har väckts med anledning av regeringens skrivelse.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om det finanspolitiska ramverket 2019

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisionens granskningsrapport

Det finanspolitiska ramverket syftar till att skapa grundläggande förutsättningar för en effektiv finanspolitik. En budgetpolitik som leder till hög skuldsättning och stigande ränteutgifter riskerar att tränga undan angelägna åtgärder, omfördela välfärd på ett oönskat sätt och begränsa stabiliseringspolitiken. Hållbara finanser är grundläggande för att lyckas med den ekonomiska politiken.

Mot bakgrund av den viktiga funktion som ramverket fyller och de riskfaktorer som finns är det enligt Riksrevisionen motiverat att återkommande granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Denna granskning utgår från de ekonomiska propositioner som presenterades under 2019 och fokuserar på regelefterlevnad och redovisningens transparens.

Det övergripande syftet har varit att granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i 2019 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2020. Granskningen har inriktats på följande revisionsfrågor:

- Är regeringens redovisning i de granskade dokumenten transparent?
- Är finanspolitiken utformad i enlighet med det finanspolitiska ramverket?

Bedömningsgrund för granskningen är regeringens skrivelse 2017/18:207 Ramverk för finanspolitiken.

Granskningens resultat och Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen följer ramverket och att redogörelsen i de ekonomiska propositionerna i huvudsak uppfyller de krav som kan ställas på en transparent redovisning. Riksrevisionen anser dock att det finns ett antal insatser som kan göras för att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och utgiftstaket.

Riksrevisionen konstaterar att överskottsmålet följs upp med en indikator för innevarande år och nästkommande budgetår. Eftersom uppföljningen bygger på prognoser menar Riksrevisionen att prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna är centrala för uppföljningen av målet.

Redogörelsen i budgetpropositionen bedöms dock inte vara tillräcklig för att förklara de prognoskillnader som finns mellan regeringen och olika expertmyndigheter.

Riksrevisionen anser vidare att det är otydligt hur det bakåtblickande åttåriga genomsnittet som används i uppföljningen av överskottsmålet ska tolkas. Av budgetpropositionen framgår det t.ex. inte vilken målnivå som genomsnittet för perioden 2011–2018 ska jämföras med. Från och med budgetåret 2019 ändrades överskottsmålet från en till en tredjedels procent av BNP. I kommande propositioner kommer det bakåtblickande åttåårssnittet därmed att omfatta budgetår som har haft både den tidigare och den nya målnivån.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens förslag till utgiftstak 2022 redovisas enligt den praxis som anges i det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen menar dock att skälen för förslaget inte tar avstamp i en redogörelse för regeringens syn på hur offentliga utgifter och skatteuttag bör utvecklas på längre sikt. Riksrevisionen anför att den tidigare efterlyst en presentation av sådana skäl i samband med att regeringen föreslår nivåer för utgiftstaken. Mot den bakgrunden rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- utveckla redovisningen i de ekonomiska propositionerna så att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande och BNP-gap förklaras tydligare
- klargöra i vilket sammanhang och hur det bakåtblickande åttåårssnittet ska användas i uppföljningen av överskottsmålet
- motivera förslagen till utgiftstak med sin syn på hur de offentliga utgifterna och skatteuttaget bör utvecklas på längre sikt.

Regeringens svarsskrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen tidigare rekommenderat regeringen att tydligare redovisa jämförelser av prognoser (RiR 2017:32). I skrivelse 2017/18:203 Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket välkomnade regeringen Riksrevisionens rekommendationer men konstaterade samtidigt att förändringar av det aktuella slaget var komplexa. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att prognosjämförelser är centrala för förtroendet för finanspolitiken och för efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket men framhöll samtidigt att bedömningen av varje nyckelvariabel, som t.ex. potentiell BNP, BNP-gap eller strukturellt sparande, bygger på en rad detaljer i underliggande antaganden och metodval som kan skilja sig åt mellan olika prognosmakare. Denna komplexitet menade regeringen gör det svårt att i detalj redogöra för respektive prognosmakares alla bakgrundsantaganden. Mot den bakgrunden har regeringen gett

Finanspolitiska rådet i uppdrag att göra fördjupade analyser och utvärderingar av regeringens prognoser.

Regeringen gör fortfarande samma bedömning och framhåller vidare att den i de ekonomiska propositionerna både för BNP-gapet och för strukturellt sparande redovisar sin och expertmyndigheternas prognoser så att eventuella skillnader tydligt framgår. Därutöver redovisar Regeringskansliet i bakgrundspromemorior vilka metoder som använts för att beräkna både potentiell BNP och strukturellt sparande.

När det gäller det bakåtblickande åttaårssnittet för det finansiella sparatet framhåller regeringen att det endast används för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser. Genomsnittet ska i huvudsak användas för att vid nästa översyn utvärdera om målnivån behövs anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna. Under tiden redovisar regeringen indikatorn, men menar att den har mindre betydelse för budgetutrymmet i ett framåtblickande perspektiv. Den ändrade målnivån kommer därför enligt regeringen inte att innebära några förändringar av uppföljningen. Regeringen anför att den avser att fortsätta arbetet med att öka tydligheten och transparensen i redovisningen.

När det gäller motiveringen till förslaget till utgiftstak är regeringens uppfattning att förhållandet mellan de offentliga utgifterna och framtida skatteuttag bara är en av flera omständigheter att beakta vid bedömningen av en ny nivå på utgiftstaket. Vidare framhåller regeringen 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 till eventuella inkomstförändringar. Utgiftstakets nivå bör därmed enligt regeringen inte betraktas som ett mål för de faktiska utgifterna. Regeringen framhåller att den därför står fast vid sin tidigare bedömning som redovisades i skrivelse 2016/17:138 Riksrevisionens rapport om transparensen i budgetpropositionen för 2017.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I skrivelsen anför regeringen att den ständigt strävar efter att öka tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar och att det även gäller redovisningen av det åttaåriga bakåtblickande genomsnittet. Regeringen framhåller tydlighet och transparens som bärande delar i det finanspolitiska ramverket och något som bidrar till att finanspolitiken blir mer förutsägbar.

Utskottets ställningstagande

I likhet med regeringen anser utskottet att tydlighet och transparens är viktiga delar i det finanspolitiska ramverket. Utskottet kan också notera att regeringen ständigt strävar efter att öka tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar, vilket

utskottet välkomnar. Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:153 Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2019.