

Rapport

Utgiftsöversyner

– anpassar det offentliga åtagandet till nya behov och prioriteringar



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2023-01-25

Dnr: 2022-01604

ESV-nr: 2023:3

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Helen Forslind

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i uppdrag att utveckla metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Denna rapport har utarbetats inom ramen för de särskilda medel ESV har tilldelats i syfte att stärka förmågan att genomföra uppdrag, analysera myndigheter och verksamheter samt lämna förslag till effektiviseringar i staten. ESV:s analys av hur utgiftsöversyner kan anpassa det offentliga åtagandet till förändrade behov och politiska prioriteringar är ett underlag till regeringens arbete och uttalade ambition att effektivisera statsförvaltningen genom ytterligare omprövning av det offentliga åtagandet.¹

Arbetet har bedrivits som ett internt projekt på ESV. Projektgruppen har bestått av Helen Forslind (projektledare), Christine Annemalm, Caroline Zakrisson och Ulf Waltré. Arbetet har följts av en referensgrupp. I referensgruppens arbete har Erik Nyberg (Statskontoret), Håkan Jönsson (Riksrevisionen), Lars Davidsson (Finansdepartementet), Mats Kullander (Finansdepartementet), Anton Ringström (Finansdepartementet) samt Martin Sparr (ESV) deltagit. Referensgruppen har bistått projektet med diskussioner om iakttagelser, analyser och överväganden.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Utgiftsöversyner anpassar det offentliga åtagandet till nya behov och prioriteringar.

Stockholm
2023-01-25

Peter Kvist

Avdelningschef

Helen Forslind

Utredare

¹ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 2.

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning och bakgrund	8
1.1 Varför kan utgiftsöversyner behövas?	8
1.2 Systematisk omprövning av statliga verksamheter har efterfrågats och testats	8
1.2.1 Förvaltningsutredningen lyfte behov av omprövning	9
1.2.2 Verksledningskommittén föreslog fördjupad prövning	9
1.2.3 Budgetreform ställde krav på fördjupade anslagsframställningar	9
1.3 Utgiftsöversyn genomfördes i samband med 1990-talskrisen	10
1.4 Regeringen bedömer att statens verksamhet bör renodlas	11
1.5 Användningen av utgiftsöversyner ökar internationellt	11
2 Vad är en utgiftsöversyn?	13
2.1 Definition av utgiftsöversyn	13
2.2 Syften med utgiftsöversyner	13
2.3 Ett ramverk kopplat till budgetprocessen	14
2.3.1 Organisation och ansvarsfördelning	14
2.3.2 Processen för kontinuerliga utgiftsöversyner	15
2.3.3 En utgiftsöversyn steg för steg	17
2.3.4 Tidsplanen och kopplingen till budgetprocessen	19
2.4 Omfattningen beror på syftet och målet för översynen	20
2.5 Utgiftsöversyner kräver mycket information	20
3 Nuvarande regelverk för hållbara offentliga finanser	22
3.1 Det finanspolitiska ramverket begränsar utgiftsökningen	22
3.2 Finanspolitiska rådet bedömer de offentliga finansernas hållbarhet	23
3.3 Automatisk budgetförstärkning skapar utrymme för ny politik	23
3.4 Förvaltningspolitiken ställer krav på god hushållning	25
4 Nuvarande regelverk för översyn av tidigare satsningar	26
4.1 Inget krav på utgiftsöversyner i finanspolitiska ramverket eller budgetlagen	26
4.2 Klimatpolitiska rådet bedömer om politiken är förenlig med klimatmålen	27
4.3 Regeringen har tillgång till underlag som omprövar statens åtagande	27
4.4 Det finns krav på att myndigheterna ska ompröva det offentliga åtagandet	28
4.5 Möjlighet till fördjupad prövning finns men används inte	29
5 Utgiftsöversyner i Sverige - hur då?	31
5.1 Behovet av utgiftsöversyner i Sverige	31
5.2 Utmaningar i den svenska kontexten	32
5.2.1 Det kollektiva beslutsfattandet är en utmaning	32
5.2.2 Delegerat budgetarbete motverkar incitament till utgiftsöversyner	32
5.2.3 Konsensuskulturen motverkar ifrågasättande av tidigare beslut	33
5.3 Hur skulle ett svenskt ramverk för utgiftsöversyner kunna se ut?	33
5.3.1 Vad krävs för att det ska hända?	34

5.3.2	En organisation som stödjer utgiftsöversyner	34
5.3.3	Metodutveckling behövs för både design och genomförande.....	37
5.3.4	Exempel på möjliga områden för en utgiftsöversyn	37
5.3.5	Vad krävs för att översynerna ska leda till beslut?	39
6	Slutsatser	40
	Referenser	42
	Lagar och förordningar	42
	Offentligt tryck.....	42
	Utredningar.....	43
	Rapporter från myndigheter	43
	Övriga källor	44

Sammanfattning

En grundläggande utgångspunkt för statens verksamhet är att den ska bedrivas med hög effektivitet och god hushållning.² För att verksamheten ska vara effektiv över tid krävs god anpassningsförmåga hos den offentliga sektorn. God anpassningsförmåga innebär att det offentliga åtagandet förändras i takt med att samhällets behov och de politiska prioriteringarna förändras. Det är viktigt att institutioner och regelverk säkerställer att omprövningar av redan beslutad politik genomförs samt att den verksamhet som bedrivs är effektiv. Genom effektivisering och omprövning kan utrymmet för nya utgifter öka utan att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet äventyras.

Riksdagen fattar beslut om hela den statliga budgeten varje år. Men merparten av utgifterna styrs av lagar och avtal och är inte föremål för prövning i beredningen av budgeten. En utgiftsöversyn³ är ett ramverk för att regelbundet granska och ompröva även tidigare beslut om offentliga utgifter. Resultaten från en utgiftsöversyn används i budgetprocessen för att ge regeringen förbättrad kontroll över de samlade utgifterna och säkerställa att medlen används i enlighet med politiska prioriteringar. Genom dessa översyner analyserar man ingående ett utvalt område för att identifiera förändringar som kan leda till att utgifterna skapar större mervärde för samhället och stämmer bättre överens med de politiska prioriteringarna.

Enligt OECD är Sverige ett av få medlemsländer som ännu inte infört ett ramverk för utgiftsöversyner och organisationen rekommenderade redan 2013 Sverige att införa utgiftsöversyner som en regelbunden process med koppling till den årliga budgetprocessen.⁴ Ekonomistyrningsverkets bedömning är att det finns mekanismer på plats för att säkerställa de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Däremot saknas det en process för regelbunden översyn och omprövning av tidigare beslutade offentliga åtaganden. Även när det gäller att säkerställa kostnadseffektiviteten i den befintliga statliga verksamheten finns det utrymme för förbättringar.

En möjlig förklaring till att Sverige fortfarande inte har en process för att kontinuerligt ompröva åtaganden kan vara att de automatiska budgetförstärkningarna gör att så länge ekonomin växer skapas ett utrymme för nya reformer utan att några beslut om omprövningar behöver fattas.

I den här rapporten analyserar Ekonomistyrningsverket (ESV) utifrån en generisk modell hur utgiftsöversyner skulle kunna implementeras i Sverige. ESV föreslår att regeringen på försök inrättar ett ramverk för utgiftsöversyner. Försöksverksamheten

² Budgetlagen (2011:203).

³ Den internationellt vedertagna benämningen på utgiftsöversyn är spending review.

⁴ OECD, (2013), Value for Money in Government: Sweden 2013.

skulle förslagsvis kunna pågå i fem år för att därefter utvärderas och vid behov justeras. Inrättandet inkluderar både beslut om en intern styrgrupp med beredningsansvar i Regeringskansliet och beslut om arbetsuppgifter för ett eller flera sekretariat utanför Regeringskansliet. Ramverkets tidplan bör tydligt precisera den tidpunkt då utgiftsöversyner behöver publiceras för att kunna ingå som underlag i beredningen av budgetpropositionen.

1 Inledning och bakgrund

För att möta förändrade behov och utmaningar i samhället behöver statens insatser förändras kontinuerligt. Även nya politiska prioriteringar och ny kunskap skapar ett behov av att förändra sammansättningen av statens utgifter. I många länder genomförs därför översyner av de offentliga utgifterna som ett strategiskt budgeteringsverktyg. I Sverige finns inte något sådant särskilt verktyg eller process för översyn av statens utgifter kopplat till budgetprocessen.

Statsbudgeten beslutas för ett år i taget men en stor andel av utgifterna beslutas i praktiken på längre sikt eftersom de styrs av lagar och avtal. Exempelvis bestäms inte kostnaderna för barnbidrag av storleken på det anslag som riksdagen anvisat för ändamålet utan av antalet barn och den tidigare beslutade nivån på bidragen. Enligt en kartläggning av ESV var 63 procent av statens utgifter på anslag i statsbudgeten 2008 bundna via författningar eller avtal.⁵ En stor andel av utgifterna i statens budget är alltså inte föremål för prövning i den årliga budgetprocessen.

En utgiftsöversyn⁶ är ett ramverk för att granska och ompröva tidigare beslutade offentliga utgifter. Syftet med rapporten är att ge en fördjupad beskrivning av ramverkets olika delar samt hur ett sådant ramverk, med koppling till den årliga budgetprocessen, skulle kunna utformas i Sverige.

1.1 Varför kan utgiftsöversyner behövas?

För att ett land ska ha en långsiktigt gynnsam ekonomisk utveckling krävs en kontinuerlig omvandling där ineffektiva verksamheter ersätts av nya, mer effektiva. Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen kan till exempel innebära betydande möjligheter till ökad effektivitet i både privat och offentlig verksamhet. Det förutsätter dock en god anpassningsförmåga hos såväl den offentliga sektorn som hos företag och individer. Att främja anpassningen är samhällsekonomiskt effektivt och bidrar på sikt till en välbefinnande användning av resurserna. För att den offentliga sektorns anpassningsförmåga ska fungera bra krävs dels att det finns en politisk process där de befintliga utgifterna ses över, dels att förvaltningen stödjer politiken med underlag som omprövar tidigare satsningar. Genom att ompröva verksamheter kan politikens handlingsutrymme öka.

1.2 Systematisk omprövning av statliga verksamheter har efterfrågats och testats

Frågan om att systematiskt genomlysna och ompröva utgifter i statens budget har varit återkommande under lång tid. Behovet har lyfts i utredningar och det har gjorts flera

⁵ Ekonomistyrningsverket, Förslag till utvecklad finansiell styrning, ESV 2009:39.

⁶ Den internationellt vedertagna benämningen på utgiftsöversyner är *spending review*.

försök att införa systematiska omprövningar, ofta i perioder då det ekonomiska läget varit ansträngt. Nedan redogörs kortfattat för några sådana tillfällen.

1.2.1 Förvaltningsutredningen lyfte behov av omprövning

I förvaltningsutredningens huvudbetänkande från 1979 lyftes att förnyelse i den offentliga sektorn i större utsträckning skulle komma att behöva göras genom omprioritering av befintliga resurser.⁷ Omprövning av befintliga åtaganden och verksamheter borde därför enligt utredningen bli ett betydande inslag i ansträngningarna att förnya den offentliga sektorn och därmed öka den samlade välfärden. I betänkandet redovisades förslag som syftade till att underlätta en sådan förnyelse genom omprövning.

Utredningen som konstaterade att en omprövning kräver ett väl avvägt beslutsunderlag använde begreppet översyn för den process i vilken beslutsunderlag tas fram inför en omprövning. Omprövning betecknade de ställningstaganden som kan följa på grundval av en översyn och innebar ett kritiskt ifrågasättande av tidigare gjorda ställningstaganden.

1.2.2 Verksledningskommittén föreslog fördjupad prövning

Verksledningskommittén konstaterade 1985 att det genomfördes få omprövningar av verksamheter i anslutning till budgetarbetet och att myndigheterna saknade förmåga eller motivation att inom ramen för budgetprocessen föreslå genomgripande och långsiktiga förändringar av den egna verksamheten.⁸

Kommittén förordade att den fördjupade prövningen borde äga rum vart tredje år. Varje myndighet skulle åläggas att vart tredje år lägga fram ett underlag som möjliggjorde beslut om verksamhetens resurser och inriktning under en kommande treårsperiod. Regeringen och riksdagen skulle sedan på grundval av detta underlag fastställa hur verksamheten skulle förändras inom ramen för en fastlagd treårig budgetram för myndigheternas förvaltningskostnader.

1.2.3 Budgetreform ställde krav på fördjupade anslagsframställningar

Redan samma år som Verksledningskommitténs betänkande presenterades inleddes en försöksverksamhet baserad på kommitténs förslag och medan försöksverksamheten pågick beslutades att ordningen skulle bli permanent. Det nya budgetsyste- met innebar att alla förvaltningsmyndigheter vart tredje år skulle lämna in en fördjupad anslagsframställning för de kommande tre åren.⁹

⁷ SOU 1979:61, Förnyelse genom omprövning.

⁸ SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.

⁹ Detta beslutades efter förslag i propositionen 1987/88:150, med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition).

Den fördjupade anslagsframställningen skulle innehålla både en uppföljning och utvärdering av myndighetens prestationer och effekter under den föregående femårsperioden samt en detaljerad plan rörande de föreslagna resultaten för kommande år. Fördjupade anslagsframställningar skulle inkludera en framtidsanalys av behovet av att förändra myndighetens verksamhet för de närmast följande åren med hänsyn till krav på anpassning till nya förhållanden. Det fanns även ett krav på en resursanalys där myndighetens förutsättningar att möta de framtida förutsättningarna skulle analyseras.¹⁰ Kravet på fördjupade anslagsframställningar fanns kvar fram till 1996.¹¹

När budgetreformen utvärderades 1996 lyftes flera svagheter, exempelvis att de självutvärderingar som myndigheterna gjorde inte var tillräckligt bra, vare sig avseende metod eller resultat.¹² Dessutom framkom att de förändrade styrformerna inte innebar att myndigheternas resultatredovisningar var det underlag för omprövningar av verksamheten som förutsatts. Underlag i detta syfte hämtades istället från fristående utredningar. Beslut om omprövningar av statlig verksamhet fattades helt eller delvis vid sidan om budgetprocessen.

1.3 Utgiftsöversyn genomfördes i samband med 1990-talskrisen

I samband med 1990-talskrisen genomfördes en omfattande utgiftsöversyn i Sverige, liksom i många andra länder. Den huvudsakliga drivkraften för utgiftsöversynen var ett akut behov av att minska statens lånebehov, men översynen resulterade även i betydande omprioriteringar mellan utgiftsområden. Översynen ledde både till nedskärningar i transfereringar och statlig konsumtion och till förändringar av organisationsformer för viss verksamhet. Arbetet tog sikte på att renodla statens åtagande, vilket hade vuxit under flera decennier. Statliga affärsverk bolagiserades vilket resulterade i bland annat Postnord och Vattenfall.

Under början av 2000-talet låg fortsatt fokus på att renodla statens åtagande. Motiven var att reformera hur staten ska verka, snarare än vad staten ska göra. Decentralisering var ett ledord för styrningen. Men det fattades även beslut om bolagisering och privatisering av statliga åtaganden under slutet av 2000-talet, exempelvis Apoteket 2009, delar av Luftfartsverket 2009 och Svensk bilprovning 2010.

Enligt Statskontoret har en stor mängd reformer genomförts och utretts sedan 2010 utan att någon övergripande och förutsättningslös omprövning av åtagandena först har gjorts.¹³ Enligt Statskontoret har riksdagen inte fattat beslut om någon större omprövning av det statliga åtagandet sedan 2010. Fokus har varit på att effektivisera och att omstrukturera de befintliga statliga verksamheterna.

¹⁰ Budgetförordningen (1989:400).

¹¹ Då förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. beslutades.

¹² Barkman, C. och Fölster, S. (1996).

¹³ Statskontoret, Perspektiv på omprövning, Om offentlig sektor 2021.

1.4 Regeringen bedömer att statens verksamhet bör renodlas

Det är en viktig uppgift för den statliga förvaltningen att presentera och argumentera för hur samhällets behov av offentlig service ser ut. För att statens insatser ska leva upp till kraven på hög effektivitet och god hushållning måste förvaltningspolitiken stödja budgetpolitiken och vice versa både när det gäller att genomföra redan fattade beslut och när det gäller att följa upp och utvärdera tidigare fattade beslut.

Enligt regeringens senaste förvaltningspolitiska proposition från 2010 ska regeringens styrning av statsförvaltningen vara mer verksamhetsanpassad.¹⁴ Regeringen bedömde att renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta genom fler omprövningar av det offentliga åtagandet. Det vill säga uppgifter som inte hör till statliga myndigheters kärnverksamhet bör avvecklas eller överlätas till en annan huvudman. Regeringen betonade att myndigheternas kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheterna utifrån medborgarnas och företagens behov är avgörande för att man ska uppnå ökad kvalitet och produktivitet i statsförvaltningen. Regeringen aviserar även i budgetpropositionen för 2023 att den kommer att ta fler steg för att effektivisera statsförvaltningen genom ytterligare omprövning av det offentliga åtagandet och analys av myndigheternas organisering.¹⁵

För att den offentliga sektorn ska kunna möta medborgarnas behov av offentlig service krävs att både omfattningen och inriktningen på verksamheten förändras när samhället förändras. För att säkerställa en god anpassningsförmåga hos den statliga förvaltningen krävs att budgetpolitiken och förvaltningspolitiken samspelar. Förvaltningspolitiken ska säkerställa att omprövningar av tidigare fattade politiska beslut genomförs och att regeringen får tillgång till underlag för att kunna ifrågasätta tidigare åtaganden och satsningar men, för att omprövningarna ska leda till politiska beslut krävs det även en politisk process. God anpassningsförmåga förutsätter alltså både att budgetreglerna stödjer en översyn av utgifterna och att den statliga förvaltningen prövar åtagandet och säkerställer att regeringen har tillgång till underlag för översyner.

1.5 Användningen av utgiftsöversyner ökar internationellt

Flera internationella organisationer rekommenderar sina medlemsländer att implementera utgiftsöversyner och har publicerat likartade rekommendationer.¹⁶ Sedan 2016 har Eurogruppen¹⁷ uppmanat EU-länderna i euroområdet att använda utgiftsöversyner för att effektivisera de offentliga utgifternas sammansättning.¹⁸ När den Europeiska Unionen förstärkte den ekonomiska styrningen av medlemsländerna i

¹⁴ Proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

¹⁵ Proposition 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023.

¹⁶ OECD och Eurogruppen har sammanfattat sina rekommendationer på likartat sätt. Se tex European Commission, Spending Reviews: Some Insights from Practitioners Workshop Proceedings, Edited by Elva Bova, Riccardo Ercoli and Xavier Vanden Bosch, Discussion paper 35, 2020.

¹⁷ Eurogruppen är ett regelbundet sammanträde mellan eurorådets finansministrar och Eurogruppens ordförande.

¹⁸ Bova, E och Ciobanu, S., (2020).

samband med finanskrisen rekommenderades även införande av systematiska utgiftsöversyner inom ramen för den europeiska terminen.^{19,20} Även OECD rekommenderar sina medlemsländer att införa utgiftsöversyner.

OECD kartlägger användandet av utgiftsöversyner bland sina medlemsländer med hjälp av en enkät, Performance Budgeting Survey.²¹ Enligt undersökningen har användandet av utgiftsöversyner ökat. Under 2020 var det 31 av 37 medlemsländer (84 procent) som angav att de genomför utgiftsöversyner i någon form, varav 20 länder genomför årliga översyner medan 11 gör det med längre intervall. Utöver dessa 31 var det fyra länder som övervägde att införa utgiftsöversyner.²² Det innebar nästan en fördubbling av antalet medlemsländer som använder utgiftsöversyner sedan 2011. Siffrorna ska dock tolkas med försiktighet eftersom medlemsländernas kan ha uppfattat enkätfrågorna olika.²³

¹⁹ Ibid.

²⁰ Den europeiska terminen är EU-kommissionens årliga granskning och styrning av den ekonomiska politiken i medlemsländerna.

²¹ För mer information om undersökningen se OECD, 2016 OECD Performance Budgeting Survey Highlights: Integrating Performance and Results in Budgeting.

²² OECD (2021), Government at a Glance 2021.

²³ Sverige är till exempel ett av de 20 länder som redovisar till OECD att man genomför årliga utgiftsöversyner trots att det saknas ett system för utgiftsöversyner enligt den definition som OECD använder.

2 Vad är en utgiftsöversyn?

Här definierar vi vad som i denna rapport avses med en utgiftsöversyn samt presenterar skäl till varför det kan finnas anledning att genomföra sådana återkommande. Vidare beskrivs hur organisationen och processen för att genomföra en utgiftsöversyn skulle kunna se ut.

2.1 Definition av utgiftsöversyn

Det finns inte en entydig definition på vad en utgiftsöversyn (eng. spending review) är. Enligt en av OECD:s definitioner är en utgiftsöversyn ”a collaborative process of developing and adopting policy options by analysing the government’s existing expenditure within defined areas, and linking these options to the budget process”.²⁴

I denna rapport benämns processen för genomförandet samt organiseringen av ett kontinuerligt arbete med olika översyner för ett *ramverk för utgiftsöversyner*, och begreppet utgiftsöversyn syftar till den särskilda genomlysningen av ett visst område.

2.2 Syften med utgiftsöversyner

Med ett ramverk för utgiftsöversyner möjliggörs en mer systematisk granskning av ändamålsenligheten i tidigare beslutade offentliga åtaganden. Till skillnad från den löpande budgeteringen av statliga utgifter, som vanligen fokuserar på förändringar av utgifterna till följd av nya politiska förslag, granskar utgiftsöversyner de befintliga utgifterna.

Utgiftsöversyner kan tjäna tre olika syften beroende på vad en regering vill uppnå med dem.

1. Minska statens utgifter för att stärka det finansiella sparandet eller minska skattekvoten.
2. Öka kostnadseffektiviteten inom statlig verksamhet.
3. Anpassa offentlig sektor till samhällsförändringarna och regeringens prioriteringar.

Utgiftsöversyner kan alltså handla om att fortsätta bedriva samma verksamhet men med mindre resursåtgång. I en sådan typ av översyn genomförs en kartläggning av hur staten skulle kunna bedriva de befintliga åtagandena på ett mer effektivt sätt. Utgiftsöversyner kan också handla om att analysera hur väl det befintliga åtagandet bidrar till att uppnå målen med politiken och samhällets förändrade behov, dvs. att säkerställa att insatserna möter de aktuella behoven.

²⁴ OECD, (2020), Spending Review Survey.

Enligt OECDs kartläggning som beskrivs i avsnitt 1.5 har syftet med OECD-ländernas användning av utgiftsöversyner förändrats över tid. Från att många länder tidigare hade stort fokus på att identifiera besparingar och kortsiktiga nedskärningar lägger allt fler länder nu större vikt vid att förbättra effektiviteten i program och politikområden.²⁵ År 2020 uppgav 94 procent att förbättra effektiviteten i program och politikområden var ett viktigt syfte vilket kan jämföras med 71 procent 2018. År 2020 uppgav 65 procent av länderna som genomför utgiftsöversyner att de använder dem för att ensa statens utgifter med regeringens prioriteringar.

2.3 Ett ramverk kopplat till budgetprocessen

Förutsättningarna för att implementera ett ramverk för utgiftsöversyner skiljer sig åt mellan länder. Men det finns många likheter och lärdomar att dra från andra länders erfarenheter. I det här avsnittet konkretiseras vad ESV med utgångspunkt i de internationella erfarenheterna avser med ett ramverk för utgiftsöversyner. Inledningsvis presenteras en generisk beskrivning av ett ramverk ur ett organisatoriskt perspektiv med fokus på de olika aktörernas roller. Därefter presenteras en beskrivning av processen för utgiftsöversyner. Sedan följer en redogörelse för en enskild utgiftsöversyn steg för steg och avslutningsvis illustreras hur tidsplanen för ett ramverk samt kopplingen till budgetprocessen skulle kunna se ut.

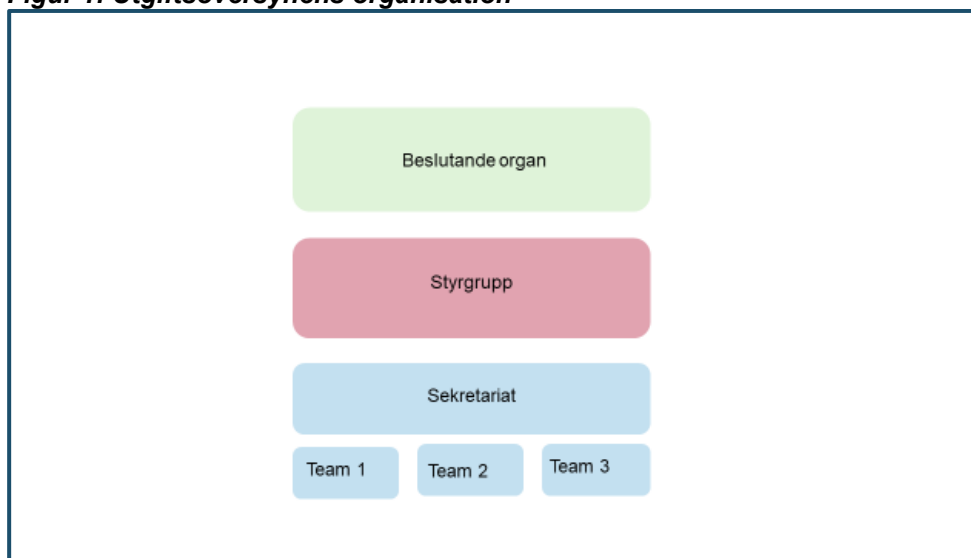
2.3.1 Organisation och ansvarsfördelning

De länder som regelbundet utför utgiftsöversyner som en del av budgetprocessen har institutionaliserat arbetet genom olika organisatoriska lösningar. I detta avsnitt beskrivs översiktligt de funktioner som de flesta länder verkar ha inrättat för utgiftsöversyner och hur ansvaret kan vara fördelat mellan dessa funktioner, se figur 1 för en illustration av organisationen.

Ett politiskt stöd för utgiftsöversynen är avgörande för att den ska leda till omprioriteringar av politiska beslut.²⁶ Det krävs därför ett *beslutande organ* på hög politisk nivå som bland annat kan godkänna syfte, mål och omfattning av utgiftsöversynerna samt i slutändan besluta om huruvida förslagen i en viss översyn ska leda till förändringar i budgeten.

²⁵ OECD, (2021), Government at a Glance 2021.

²⁶ Tryggvadottir, A., OECD Best Practices for Spending Reviews, OECD Journal on Budgeting, Volume 2022 Issue 1.

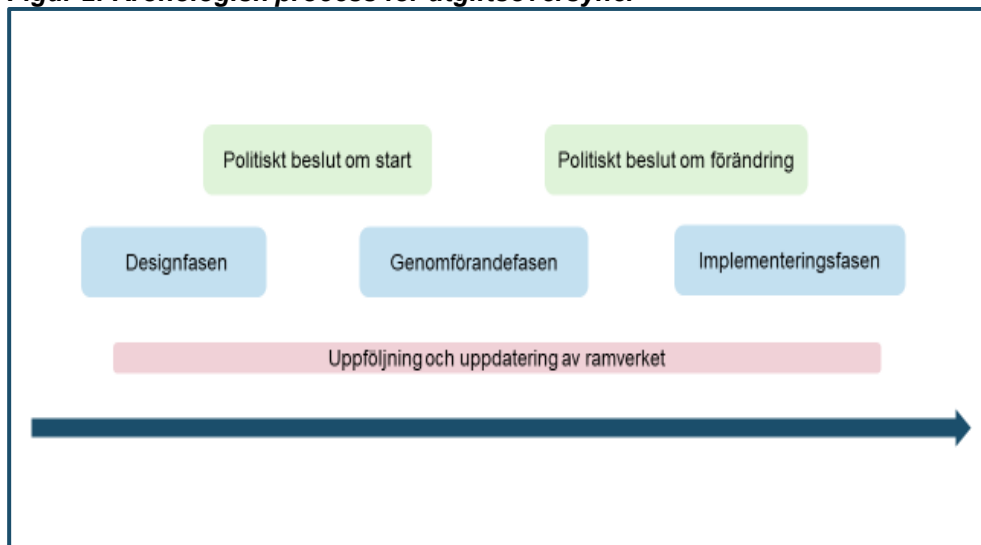
Figur 1: Utgiftsöversynens organisation

Ansvar för att ta initiativ till utgiftsöversyner ligger vanligen på någon form av *styrgrupp*. Styrgruppen brukar bestå av högre tjänstemän från finansdepartementet och de fackdepartement som berörs av utgiftsöversynen. I den inledande fasen handlar styrgruppens arbete om att ta fram beslutsunderlag om inriktningen och omfattningen på översynen. Styrgruppen kan även ansvara för att utvärdera och uppdatera ramverket för översyner.

Som regel finns det ett *sekretariat* som bland annat samordnar det samlade arbetet med att genomföra utgiftsöversyner. Varje enskild utgiftsöversyn utförs av ett för ändamålet sammansatt *team*. Teamen ansvarar för själva utredningsarbetet, inklusive policyförslag, rapport m.m. Gruppen består av tjänstemän och experter. I vissa länder anlitas även externa konsulter. Sekretariatet stödjer teamen som utför översynerna och utredningsarbetet samt bevakar att teamen levererar i enlighet med sina direktiv.

2.3.2 Processen för kontinuerliga utgiftsöversyner

Processen för utgiftsöversyner följer ett periodiskt återkommande mönster där tjänstemännens arbete varvas med politiska beslut. I figur 2 nedan finns en principskiss över den kontinuerliga processen att över tid genomföra olika utgiftsöversyner samt följa upp resultatet av respektive översyn.

Figur 2: Kronologisk process för utgiftsöversyner

Den första fasen, *designfasen*, handlar om att fastställa syftet med en översyn och vad man vill uppnå samt vad den ska omfatta. Exempelvis kan det handla om vilka myndigheter och anslag som berörs och när översynen ska vara färdig för att kunna beredas inom ramen för budgetprocessen. Ett mål kan exempelvis vara att reducera kostnaderna inom ett område med tjugo procent över en treårsperiod eller att identifiera sätt att stärka områdets förmåga till utveckling och innovation. I den här fasen bedrivs arbetet vanligen av opolitiska tjänstemän på finansdepartementet i samarbete med berörda fackdepartement och myndigheter. Denna fas avslutas med ett förslag till beslutsunderlag i vilket översynens design specificeras, alltså en form av utredningsdirektiv eller uppdrag.

I nästa steg fattar politiken beslut utifrån det framtagna underlaget. Ett tydligt politiskt ledarskap tidigt i processen är avgörande för att en översyn ska få genomslag och leda till politiska beslut om omprioriteringar eller effektivisering. När det politiska beslutet är fattat lämnas uppdraget till det sekretariat som ansvarar för det team som ska genomföra själva utredningsarbetet och *genomförandefasen* tar vid.

Merparten av det analytiska arbetet genomförs under genomförandefasen, i vilken utgifter och alternativa lösningar analyseras utifrån syftet och målet med utgiftsöversynen. En central del i denna fas är att utifrån resultatet av utgiftsanalysen ta fram flera olika policyalternativ som beslutsfattarna kan ta ställning till i samband med budgetarbetet. Vilka policyalternativ som läggs fram kan bero på hur man organiserat granskningsarbetet. Om exempelvis kravet är att teamet som utför utgiftsöversynen måste vara överens om förslagen behövs någon form av konfliktlösningsmekanism. I vissa länder säkerställer man att alla förslag läggs fram, även när man inte är överens, för att ge politiken så många alternativ som möjligt.

Genomförandefasen avslutas med en rapport som kan innehålla en översikt av det granskade området, utgiftstrender, analys av förslagen och dess konsekvenser samt tydliga rekommendationer till politiska beslut. Rapporterna från utgiftsöversynerna offentliggörs ofta för att öka möjligheten till granskning och ansvarsutkrävande.

Därefter hanteras rekommendationerna från översynen inom ramen för beredningen av regeringens förslag till statens budget. I det här steget fattas det *politiska beslutet* om vilka rekommendationer som ska antas. Information om resultatet av utgiftsöversynen och vilka beslut den lett till är vanligtvis tillgänglig för allmänheten för att underlätta granskning och ansvarsutkrävande.

I den sista fasen, *implementeringsfasen*, hanteras besluten från översynen inom ramen för de ordinarie beredningsprocesserna. Som regel ligger ansvaret för själva genomförandet på ett eller flera fackdepartement. I flera länder har finansdepartementet en särskild roll att följa genomförandet av besluten och säkerställa att de berörda fackdepartementen levererar de överenskomna förändringarna i sin helhet och i tid. I exempelvis Storbritannien och Slovakien ser man detta som en viktig framgångsfaktor.

För att säkerställa att utgiftsöversynerna fungerar som avsett bör alla delar av ramverket vara föremål för *regelbunden utvärdering och uppdatering*. En granskning av ramverket bör undersöka hur väl det har fungerat i förhållande till målen med översynerna. Utöver en grundläggande granskning av ramverket med vissa intervall bör varje enskild utgiftsöversyn utvärderas för att identifiera lärdomar för att utveckla ramverket för framtida utgiftsöversyner. Den regelbundna utvärderingen syftar till att säkerställa att ramverket förändras i takt med landets övriga institutionella förutsättningar. Den ökade användningen och bredare tillämpningen av utgiftsöversyner bland OECD:s medlemsländer illustrerar hur användandet av utgiftsöversyner har utvecklats för att anpassas till förutsättningarna i respektive land.

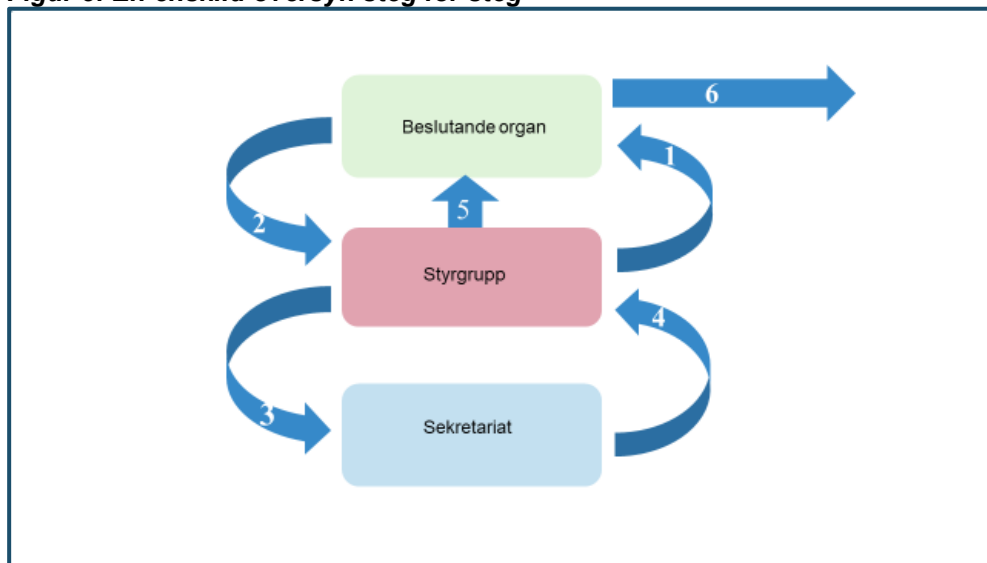
2.3.3 En utgiftsöversyn steg för steg

Syftet med ramverket är att stödja de enskilda utgiftsöversynerna. I det här avsnittet beskrivs steg för steg hur en utgiftsöversyn kan gå till. I den inledande fasen handlar styrgruppens arbete om att ta fram ett beslutsunderlag om designen på översynen. Målet är att identifiera vilka områden som ska genomgå en djupare översyn, det kan t.ex. göras med hjälp av information om hur utgifterna utvecklats över tid i förhållande till resultaten eller med hjälp av internationella jämförelser. Antingen kan arbetet göras internt på ett departement eller också kan en extern organisation bistå med underlag. Finansdepartementet i Slovenien fick 2015 hjälp av International Monetary Fund (IMF) att designa en översyn. Ett exempel på områden som pekades ut var utbildningssektorn. Sloveniens utgifter för utbildning som andel av BNP visade sig vara fjärde högst i EU. Utgifterna hade ökat succesivt samtidigt som elevantalet minskat. Slovenien hörde samtidigt till de EU länder med lägst antal lärartimmar per

elev. Sammantaget gjorde detta att området ansågs vara lämpligt för en utgiftsöversyn.²⁷

Arbetet förväntas resultera i ett beslutsunderlag för ett politiskt beslut om att en utgiftsöversyn ska genomföras. Beslutsunderlaget innehåller ett förslag på vilka utgiftsöversyner som ska genomföras, vad målet är och hur tidsplanen ser ut. Överlämnandet av beslutsunderlaget till det beslutande organet illustreras med pil 1 i figur 3 nedan.

Figur 3: En enskild översyn steg för steg



När det politiska beslutet fattats hamnar arbetet åter på styrgruppens bord, se pil 2 i figur 3. Nästa steg är att utforma uppdrag för genomförandet av själva översynen. Det dagliga arbetet med utgiftsöversynen genomförs inom ramen för sekretariatets verksamhet. Pil 3 i figur 3 illustrerar styrgruppens formella uppdrag till sekretariatet. Sekretariatet ansvarar för bemanningen av de team som utför det dagliga arbetet med analyserna.

Sekretariatets arbete avslutas med att en rapport överlämnas till styrgruppen, se pil 4. Rapporten bör innehålla tydliga rekommendationer om effektiviseringar och omprioriteringar med en tydlig koppling till budgeten. Offentliggörandet i samband med överlämnandet är viktigt för att möjliggöra politiskt ansvarsutkrävande.

Efter att rapporten överlämnats till styrgruppen bereds förslagen. Beredningen är en integrerad del av budgetprocessen och tidsplanen för utgiftsöversynen måste därför säkerställa att resultaten finns tillgängliga i tid för att kunna tas om hand i budgetprocessen. Pil 5 i figur 3 illustrerar det politiska beslutsunderlag som styrgruppen tagit

²⁷ IMF 2015, Republic of Slovenia: – Establishing a Spending Review Process, Technical Report, Washington, DC.

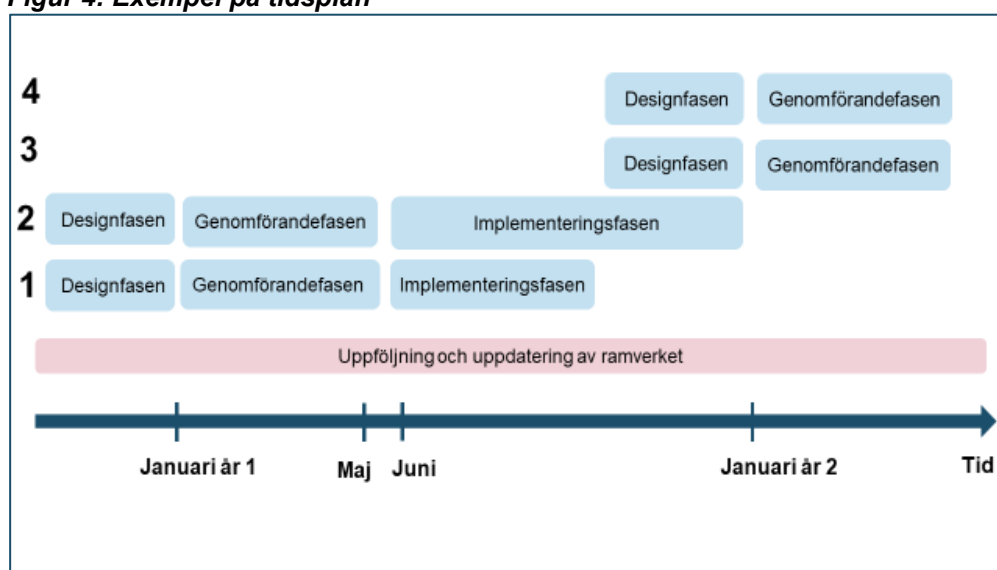
fram med utgångspunkt från sekretariatets rapport. När beslut fattats om vilka åtgärder som ska vidtas till följd av utgiftsöversynen hanteras dessa av berörda departement inom ramen för de ordinarie beredningsprocesserna, se pil 6. Under implementeringsfasen övervakar styrgruppen genomförandet och drar lärdomar för att uppdatera ramverket och öka genomslaget för framtida översyner.

2.3.4 Tidsplanen och kopplingen till budgetprocessen

Tidsplanen för en utgiftsöversyn bör planeras så att resultaten finns tillgängliga i tid och kan utgöra underlag i den årliga budgetprocessen. Utgiftsöversynen bör liksom prognoserna över offentliga finanser integreras på ett systematiskt sätt i beredningen av budgeten. Det totala budgetutrymmet utgörs av summan av utrymmet enligt prognosen med oförändrade regler och det utrymme som frigörs genom förändrade regler till följd av utgiftsöversynen.

I Danmark har man genomfört utgiftsöversyner i mer än 20 år i syfte att omfördela resurser och öka effektiviteten.²⁸ De danska utgiftsöversynerna har en tydlig tidsplan med koppling till den årliga budgetprocessen. Se figur 4 nedan för en schematisk illustration av en tidsplan med tydlig koppling till den årliga budgetprocessen.

Figur 4: Exempel på tidsplan



I Danmark är genomförandefasen relativt kort. Beslut om vilka granskningar som ska genomföras tas i januari eller februari och granskningarna genomförs med målet att ha resultaten tillgängliga i början av maj. Detta säkerställer att resultaten av en utgiftsöversyn är tillgängliga när regeringen beslutar om budgetprioriteringar i juni.

²⁸ IMF, How to Design and Institutionalize Spending Reviews, Fiscal Affairs, Note 22/4, 2022.

När budgetbeslutet fattats tar implementeringsfasen vid. Det kan variera hur lång tid det tar att implementera olika åtgärder. I många fall kan resultaten från en utgiftsöversyn endast genomföras på medellång sikt, som att omforma tillhandahållandet av offentliga tjänster eller föreslå lagändringar. I figur 4 ovan är implementeringsfasen längre för de beslut som följer av utgiftsöversyn 2 än för de som följer av utgiftsöversyn 1.

För att kunna fatta beslut om nya utgiftsöversyner i januari år 2 behöver designfasen för nästa års översyner pågå parallellt med implementeringen av årets beslut, se designfasen för utgiftsöversyn 3 och 4 i figur 4.

2.4 Omfattningen beror på syftet och målet för översynen

Omfattningen av en utgiftsöversyn beror på vad syftet och målet med översynen är. Om syftet är att hitta besparingar, eventuellt med ett visst procentmål, inom ett visst område kan omfattningen vara begränsad till ett visst politikområde eller till och med till vissa verksamheter inom ett politikområde. Men om syftet med översynen är att anpassa den offentliga sektorn till samhällsförändringar eller till regeringens prioriteringar kan en översyn omfatta verksamheter inom flera politikområden.

Det finns både för- och nackdelar med en mer omfattande utgiftsöversyn. En fördel är att analysens bredd möjliggör mer omfattande jämförelser av alternativ och därmed ökar möjligheten att hitta ineffektiviteter. Men en alltför bred analys kan begränsa möjligheten att göra en djupare och därmed mer effektiv analys.²⁹

För att det ska vara möjligt att genomföra en analys av måluppfyllelsen i förhållande till resursåtgången på ett politikområde kan det i bland vara nödvändigt att även inkludera skatteutgifter i utgiftsöversynen. Med skatteutgift avses ett stöd eller en utgift som går via skattesystemet och som påverkar statsbudgetens inkomster. Förmånliga skatteregler som syftar till att stödja en viss näring eller grupp av skattskyldiga är ett exempel. Skatteutgifterna uppgår till betydande belopp på många områden och den årliga rapporteringen av dem innehåller inte någon granskning eller översyn.³⁰

2.5 Utgiftsöversyner kräver mycket information

Att utforma det offentliga åtagandet efter behov hos medborgare och företag kräver kunskap och information om samhället, den offentliga sektorn och dess utmaningar. De nödvändiga underlagen kan grovt delas in i tre kategorier, kunskap om det aktuella samhällsområdets funktionssätt, information om den offentliga budgeten samt utvärderingar av resultatet av tidigare beslutad politik.

²⁹ OECD, (2019), Budgeting and public expenditures in OECD-countries 2019.

³⁰ Regeringens skrivelse 2021/22:98, Redovisning av skatteutgifter 2022.

Den första kategorin, *kunskap om samhällsområdets funktionssätt*, kan bland annat handla om att klargöra på vilken grund det offentliga har ett åtagande inom respektive område. Det kan till exempel handla om att kartlägga vilken typ av marknadsmisslyckande det handlar om eller om det statliga åtagandet bör överlåtas till den privata sektorn. Det kan också handla om att slå fast om syftet och effekterna av ett offentligt åtagande fortfarande är relevant. Med hjälp av systemanalyser kan man också undersöka hur olika delar av ett system påverkar varandra och hur detta påverkar systemet som helhet. Systemanalys kan användas för att förstå hur olika processer, strukturer och aktörer interagerar inom ett visst område. Systemanalyser kan också användas för att föreslå förändringar och förbättringar av ett system och för att förut säga hur systemet kommer att påverkas av olika förändringar.

Den andra kategorin, *information om den offentliga budgeten*, avser information om de olika utgiftsposterna i budgeten samt uppföljning av dem med hjälp av resultatindikatorer och utgiftsanalyser. Denna information kan till exempel användas för att identifiera sparalternativ när det finns överlapp mellan olika program eller myndigheter.

Den tredje kategorin består av *utvärderingar av tidigare beslutad politik*. Utvärdering handlar om att mäta och bedöma effekterna av olika politiska åtgärder eller program, t.ex. hur olika åtgärder påverkar olika grupper i samhället. Utvärderingar kan användas för att undersöka om en politik har uppnått de mål som avsetts, och för att avgöra om den bidragit till ett mervärde för samhället. De kan också användas för att ta reda på om satsningar varit kostnadseffektiva, det vill säga om en tjänst kunde ha tillhandahållits till en lägre kostnad utan att kompromissa med kvaliteten.

En utvärdering av tidigare beslutad politik är oftast en separat process, genomförd före och oberoende av utgiftsöversynen. I bland genomförs utvärderingar som ett särskilt uppdrag för att fungera som en del av informationsunderlaget för en efterföljande utgiftsöversyn. Att identifiera behovet av utvärderingar ses som en viktig del av arbetet med utgiftsöversyner. En utgiftsöversyn som inte tar avstamp i utvärderingar eller andra systematiska utgiftsgranskningar för att identifiera effektiviseringsmöjlighet benämns ibland som "quick and dirty". Den här typen av utgiftsöversyner var vanliga under finanskrisen vilket uppfattades som ett problem av dem som höll i översynen (vanligen finansdepartementet i respektive land). En del länder har därför stärkt kopplingen mellan utvärderingar och utgiftsöversyner.

3 Nuvarande regelverk för hållbara offentliga finanser

I det här avsnittet beskrivs de element i budgetreglerna respektive den statliga styrningen som syftar till att säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet.

3.1 Det finanspolitiska ramverket begränsar utgiftsökningen

I början av 1990-talet befann sig Sverige i en statsfinansiellt svår situation till följd av att statens utgifter under en längre tid regelmässigt överstigit inkomsterna. Förutom direkta budgetförstärkningar inriktades budgetpolitiken på att förändra budgetprocessens institutionella ramar. Det genomfördes ett antal förändringar av budgetprocessen för att förhindra att Sverige återigen skulle hamna i samma svåra situation med budgetunderskott och en snabbt växande statsskuld.

Ett ramverk för statsbudgeten, som ofta benämns som det finanspolitiska ramverket, antogs för att skapa en sammanhållen och tydlig reglering av budgetprocessen. Delar av ramverket är reglerade i författning, medan annat följer av praxis. Budgetlagen reglerar ansvarsförhållandet mellan riksdagen och regeringen samt regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Syftet är att ge en sammanhållen och tydlig reglering samt att stärka budgetdisciplinen. I budgetlagen finns dessutom bestämmelser om att statens verksamhet ska sträva efter hög effektivitet och iaktta god hushållning.

Det finanspolitiska ramverket innehåller ett antal budgetpolitiska mål: ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn, ett skuldankare för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten samt ett krav på kommuner och regioner att ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans.

Ramverket innehåller även principer för öppenhet och tydlighet i finanspolitiken. Principerna ska bidra till ökad transparens och till att finanspolitiken får avsedd effekt. Ett bakomliggande motiv är att det ska leda till att en buffert byggs upp som kan användas för att motverka negativa störningar i ekonomin och hantera oförutsedda händelser. Finanspolitiken får dock inte systematiskt leda till ett för lågt eller för högt finansiellt sparande i förhållande till överskottsmålet.

Ett annat resultat av den svåra statsfinansiella situationen i början av 1990-talet var att budgetprocessen stramades åt genom att riksdagen fattade beslut om budgetlagen i vilken regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område preciseras. Budgetprocessen stramades upp bland annat genom att riksdagen införde den s.k. rambeslutsmodellen för behandling av budgetförslag. Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen behandlar budgetförslaget i två steg. Först fattas beslut om utgiftsramen

för varje utgiftsområde och därefter om fördelningen på anslag inom respektive utgiftsområde. Modellen stödjer däremot inte en process för att ompröva redan befintliga utgifter.

3.2 Finanspolitiska rådet bedömer de offentliga finansernas hållbarhet

År 2007 inrättades Finanspolitiska rådet. Rådets uppgift är att granska regeringens finanspolitik och bidra till en ökad öppenhet och tydlighet om den ekonomiska politiken.³¹ Fokus ligger på inriktningen på den förda politiken samt bedömningar av utrymmet för nya politiska prioriteringar. Rådet, som består av sex ledamöter som utses av regeringen, ska främst bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen, särskilt överskottsmålet och utgiftstaket, men också skuldankaret och vid behov det kommunala balanskravet. Rådet ska även bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen.

Om rådet konstaterar att det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet, ska rådet även bedöma skälen som regeringen anfört för avvikelsen samt överväga och redogöra för hur målet ska kunna nås. Rådet ska även utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag. Rådet får även bedöma om finanspolitiken ligger i linje med vad som krävs för en god, långsiktigt uthållig tillväxt och om politiken leder till en långsiktigt hållbar hög sysselsättning samt analysera finanspolitikens effekter på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.

3.3 Automatisk budgetförstärkning skapar utrymme för ny politik

Överskottsmålet i det finanspolitiska ramverket utgör sedan det infördes ett tak för budgetförsvagande åtgärder. Med hjälp av en prognos för det strukturella sparandet kan utrymmet för statens utgifter för kommande år beräknas. Skillnaden mellan prognosen och överskottsmålet är det så kallade budgetutrymmet. I bland används även ordet reformutrymme.

Budgetutrymmet skapas eftersom de offentliga finanserna normalt sett stärks över tid om ingen ny finanspolitik beslutas av riksdagen. Det beror på att skatteintäkterna på sikt växer i takt med ekonomin medan utgifterna minskar som andel av BNP vid oförändrade regler. Denna effekt kallas för den automatiska budgetförstärkningen.

³¹ Förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

Enligt ESV:s beräkningar innebär den automatiska budgetförstärkningen att det finansiella sparandet årligen stärks med 0,37 procent av potentiell BNP.³²

Utgifterna på statens budget kan delas in i tre grupper utifrån hur de räknas upp, regelstyrda anslag, förvaltningsanslag och nominellt bestämda anslag. Metoden för att räkna upp anslaget påverkar hur anslaget bidrar till budgetutrymmet.

Regelstyrda anslag

Regelstyrda anslag finansierar bland annat de statliga transfereringssystemen. Ersättningsnivån i transfereringssystemen stiger normalt sett inte i samma takt som BNP-tillväxten, delvis beror detta på att det finns ett tak för ersättningsnivåerna. Detta bidrar till att regelstyrda utgifter sjunker som andel av BNP över tid vid gällande regler medan inkomsterna i större utsträckning följer utvecklingen av BNP. Enligt ESV:s beräkningar utgör den automatiska budgetförstärkningen från de regelstyrda anslagen knappt en fjärdedel av den totala årliga budgetförstärkningen.

Nominellt bestämda anslag

De nominellt bestämda anslagen domineras av statsbidragen till kommunerna. Anslag av denna typ saknar helt prisindexering och följer därför inte BNP-utvecklingen. Avsaknaden av indexering innebär ett krav på ökad produktivitet i den kommunala produktionen av välfärdstjänster och leder till att de offentliga finanserna stärks när ekonomin växer. Enligt ESV:s beräkningar kan drygt hälften av den årliga budgetförstärkningen förklaras av att de nominellt bestämda anslagen inte räknas upp.

Förvaltningsanslag

De anslag som finansierar de statliga myndigheternas driftskostnader och som i dagligt tal brukar kallas förvaltningsanslag utgör cirka en fjärdedel av statens utgifter, 2021 uppgick de till 309 miljarder kronor. Förvaltningsanslagen pris- och löneomräknas (PLO) varje år. Syftet med PLO är att en uppräknings av myndigheternas förvaltningsanslag ska kompensera för omvärldens prisförändringar samtidigt som de påförs ett effektivitets- och produktivitetskrav.

I den del av PLO som avser löner görs ett så kallat produktivitetsavdrag. Genom produktivitetsavdraget ger regeringen myndigheterna ett effektiviseringsbeting som ska återspegla produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn och driva på effektiviseringen av verksamheten. Produktivitetsavdraget omfattar dock inte hyreskostnader och övriga förvaltningskostnader. Enligt ESV:s beräkningar utgör den automatiska budgetförstärkningen från förvaltningsanslagen knappt en fjärdedel av den totala årliga budgetförstärkningen.

³² Ekonomistyrningsverket, Analys Automatisk budgetförstärkning – Förändring av det konjunkturjusterade sparandet vid oförändrade regler, ESV 2021:43.

Utöver förvaltningsanslagen disponerar myndigheterna även en del av intäkterna från avgiftsbelagd verksamhet. År 2021 fick de statliga myndigheterna, exklusive affärsverken disponera 86 procent, vilket motsvarar 48,6 miljarder kronor, av sina avgiftsintäkter.³³ Enligt Riksrevisionen blir produktivitetsavdraget mindre kännbart för myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet.³⁴ Avgifterna sätts i normalfallet med full kostnadstäckning och till stor del utan konkurrens med andra aktörer. Det leder enligt Riksrevisionen till att det omvandlingstryck som den anslagsfinansierade verksamheten utsätts för saknas för den avgiftsfinansierade delen.

Det är inte bara den automatiska budgetförstärkningen som påverkar storleken på budgetutrymmet vid gällande regler. Budgetutrymmet påverkas till exempel även av att antalet personer som får ersättning i de statliga transfereringssystemen förändras eller till exempel när andelen sysselsatta i ekonomin ökar.

3.4 Förvaltningspolitiken ställer krav på god hushållning

Även förvaltningspolitiken styr mot att statens verksamhet bedrivs effektivt och med god hushållning. Myndighetsförordningen ställer krav på att förvaltningsmyndigheternas verksamheter bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och i enlighet med de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Ledningen på respektive myndighet ansvarar för att verksamheten lever upp till kraven. Myndighetens ledning ansvarar också för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.³⁵

Regeringen är beroende av myndigheterna för genomförande och utvärdering av den beslutade politiken. I den statliga förvaltningspolitiken ger regeringen uttryck för sina ambitioner och förväntningar på myndigheterna att bland annat ompröva statliga utgifter. Myndigheterna ska fortlöpande utveckla verksamheten samt tillhandahålla information om verksamheten och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för den.³⁶

³³ Ekonomistyrningsverket, Avgifter 2021 Om avgiftsbelagd verksamhet i staten, ESV 2022:35.

³⁴ Riksrevisionen, Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag, RiR 2022: 2.

³⁵ Myndighetsförordningen (2007:515).

³⁶ Ibid.

4 Nuvarande regelverk för översyn av tidigare satsningar

I det här avsnittet beskrivs hur budgetreglerna stödjer en översyn av befintliga utgifter samt hur myndigheterna enligt gällande regelverk förväntas bistå regeringen med underlag för omprövning.

4.1 Inget krav på utgiftsöversyner i finanspolitiska ramverket eller budgetlagen

Det finanspolitiska ramverket som antogs för att skapa en sammanhållen och tydlig reglering av budgetprocessen innehåller fyra budgetpolitiska mål. De tre första målen, överskottsmålet, skuldankaret och utgiftstaket syftar helt till att begränsa en okontrollerad expansion av statens åtagande. Det fjärde målet är ett krav på kommuner och regioner att ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans. Kravet på god ekonomisk hushållning kan tolkas som att verksamheten ska utformas utifrån samhällets behov vilket i så fall innebär att utgifterna behöver ses över löpande. Något krav på att se över hur väl verksamhet som finansieras med statsbudgetens utgifter svarar mot behoven i samhället finns inte i ramverket.

Finanspolitiska rådet har till uppgift att bedöma om politiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen. Rådet ska dessutom bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Rådet har inte till uppgift att bedöma behovet av omprövning av tidigare beslutade åtgärder. I sin senaste rapport skriver rådet att det kan finnas behov av att se över hur stora satsningar för att nå nuvarande klimatmål skulle kunna finansieras med lägre utgifter på annat håll.³⁷ Rådet påpekar dock att de inte har resurser att göra en sådan analys.

De grundläggande delarna av det finanspolitiska ramverket regleras i lag, däribland budgetlagen.³⁸ Men inte heller budgetlagen, som preciserar regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område, ställer något krav på en översyn av tidigare beslutade utgifter.³⁹ En tänkbar förklaring till att både ramverket och budgetlagen fokuserar på de offentliga finansernas hållbarhet kan vara att det kom till i en tid som präglades av stora statsfinansiella utmaningar i form av bland annat betydande budgetunderskott.

³⁷ Finanspolitiska rådet, Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2022.

³⁸ De övriga lagarna är Regeringsformen (1974:152), Riksdagsordningen (2014:801) och Kommunallagen (2017:725).

³⁹ Budgetlagen (2011:203).

4.2 Klimatpolitiska rådet bedömer om politiken är förenlig med klimatmålen

På klimatområdet finns sedan några år tillbaka Klimatpolitiska rådet vars uppdrag och organisation i stora delar påminner om ett ramverk för utgiftsoversyner.⁴⁰ Klimatpolitiska rådet ska utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Rådet ska bland annat utvärdera om politikens inriktning bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen, belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs samt analysera hur målen kan nås på ett mer kostnadseffektivt sätt.

I slutet av mars varje år lämnar Klimatpolitiska rådet en rapport till regeringen med en bedömning av hur klimatarbetet och utsläppsutvecklingen fortskrider samt om regeringens politik är förenlig med klimatmålen. Vart fjärde år ska regeringen ta fram en klimatpolitisk handlingsplan.⁴¹ Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits. Tre månader efter att regeringen lämnat sin klimatpolitiska handlingsplan lämnar rådet dessutom en rapport till regeringen med en bedömning av handlingsplanen. Av rådets instruktion framgår att om det finns avvikande meningar bland ledamöterna ska de olika meningarna redovisas.

4.3 Regeringen har tillgång till underlag som omprövar statens åtagande

Den svenska förvaltningsmodellen med organisatoriskt fristående myndigheter och ett förhållandevis litet regeringskansli innebär att regeringen är beroende av underlag från bland annat förvaltningsmyndigheterna för att kunna ompröva det statliga åtagandet. I dag har tre myndigheter, Statskontoret, Kulturanalys och Tillväxtanalys, instruktionsenliga uppgifter som innebär att de inom sina områden kan föreslå en omprövning av det statliga åtagandet.⁴²

Förvaltningsmyndigheterna har en viktig roll när det gäller att analysera och utvärdera det statliga åtagandet. Det handlar både om att analysera själva genomförandet, det vill säga att analysera hur kostnadseffektivt verksamheten bedrivs och om att analysera hur väl verksamhetens inriktning svarar mot samhällets behov. Den senare delen ingår i myndighetens arbete med att bistå regeringen med underlag för omprövning och inkluderar en utvärdering av den egna verksamheten i förhållande till andra alternativ. Det kan till exempel handla om att undersöka om det finns skäl att överlåta verksamheten till en annan huvudman eller att avveckla uppgifter som inte möter samhällets behov.

⁴⁰ Förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet.

⁴¹ Klimatlagen (2017:720).

⁴² Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret, förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys, förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Regeringen kan även använda sig av kommittéväsendet för att få tillgång till underlag som utvärderar och omprövar tidigare beslutad politik. Regeringen kan till exempel tillsätta en kommitté med direktiv att utvärdera en viss verksamhet. Inom kommittéväsendet finns även ett antal expertgrupper och delegationer som har analys- och utvärderingsuppgifter. Några exempel är Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

I rapporten Perspektiv på omprövning beskriver Statskontoret vilken tillgång regeringen har till underlag där offentlig verksamhet omprövas.⁴³ Statskontoret konstaterar att regeringen bara använder en liten del av de samlade analys- och utvärderingsresurserna för att göra omprövningar och att de myndigheter som får i uppdrag att ompröva statliga åtaganden ofta får uppdrag som fokuserar på ett enskilt sakområde, en myndighet eller en avgränsad verksamhet.⁴⁴ Statskontoret anser ändå att regeringen har tillgång till underlag på många områden men betonar att regeringen inte använder underlagen fullt ut för att se över befintliga utgifter.

4.4 Det finns krav på att myndigheterna ska ompröva det offentliga åtagandet

Samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen ska, enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) årligen lämna en årsredovisning och ett budgetunderlag till regeringen vilka kortfattat ska ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet.⁴⁵ Av förordningen följer också att myndigheterna i årsredovisningen ska lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens prövning av verksamheten. Dessutom finns det en bestämmelse i förordningen som säger att myndigheten i budgetunderlaget ska pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten samt analysera och lämna förslag på omprövning av verksamheten.

Enligt ESV:s forskrifter ska, utöver vad som följer av övriga bestämmelser, information lämnas om förhållanden och händelser av väsentlig betydelse som har inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut.⁴⁶ Väsentligt är det som om det utelämnas eller redovisas felaktigt kan påverka de beslut som fattas på basis av informationen i årsredovisningen. År 2021 gjorde ESV en studie av ett urval av myndigheternas budgetunderlag och klassificerade de problem som beskrivs i underlagen.⁴⁷ Syftet med studien var att ge en överblick av de problem myndigheterna står inför. Enligt studien dominerades problembeskrivningarna i budgetunderlagen av problem relaterade till resursbehov och finansieringen av den egna verksamheten. Även i de fall då budget-

⁴³ Statskontoret använder dock begreppet omprövning av *vad* staten ägnar sig åt och syftar då på att förändra inriktningen på verksamheten för att möta samhällets behov. Inte att förväxla med *hur* staten genomför sitt åtagande vilket handlar om att effektivisera förvaltningen och minimera resursåtgången givet en bestämd inriktning på verksamheten.

⁴⁴ Statskontoret, Perspektiv på omprövning, Om offentlig sektor 2021.

⁴⁵ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁶ Ekonomistyrningsverkets forskrifter till 2:4 förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁷ Ekonomistyrningsverket, Vilka utmaningar står myndigheterna inför? – problembeskrivningar i budgetunderlag 2022–2024, dnr A-2021-589.

underlagen innehöll någon form av omvärldsanalys låg fokus på att omvärldsförändringar leder till ökat resursbehov för myndigheten. ESV bedömer därför att budgetunderlagen troligen – i sin nuvarande tillämpning - inte är något användbart underlag för regeringen när det gäller att ompröva myndigheternas befintliga verksamhet.

4.5 Möjlighet till fördjupad prövning finns men används inte

I samband med att regeringen fattade beslut om förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag⁴⁸ upphävdes kraven på myndigheternas fördjupande anslagsframställningar. Förändringarna innebar att den fördjupade anslagsframställningen och mål- och resultatstyrningen ersattes med en renodlad top-down-reglering av budgetprocessen och årsredovisningarnas rapportering. Kravet på att myndigheterna skulle utveckla verksamhetsmål med grund i övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn togs bort. Myndigheternas återrapportering skulle i stället göras efter specificeringar i respektive regleringsbrev. Detta skulle utformas med utgångspunkt i de verksamhetsmål som regeringen (och inte myndigheten) skulle utforma. Ändringarna i förordningarna innebar att karaktären på mål- och resultatstyrningen gick från att ha präglats av ett bottom-up perspektiv till ett top-down perspektiv.

När de fördjupade anslagsframställningarna togs bort infördes istället bestämmelser om fördjupad prövning. Enligt förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag beslutade regeringen varje år vilka verksamheter som skulle genomgå så kallad fördjupad prövning. Underlaget för fördjupad prövning skulle innehålla en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för det eller de budgetår underlaget avsåg. I resultatanalysen skulle verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till de mål för verksamheten som regeringen fastställt. Underlaget skulle även innehålla en sammanfattande omvärldsanalys och resursanalys och ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten skulle prövas. Motsvarande bestämmelse finns nu i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

I en kartläggning som ESV gjorde 2001 framgick att mellan 1997 och 2000 begärde regeringen vid 14 tillfällen att myndigheterna skulle inkomma med underlag för fördjupad prövning.⁴⁹ ESV ser inte några tecken på att användningen av fördjupade prövningar skulle ha ökat på senare år. En sökning gjordes i statsliggaren under 2022 och visade att regeringen, i regleringsbrev, sedan 2003 beslutat om tre uppdrag om fördjupad prövning (ESV 2003, SCB 2003 och Statskontoret 2004). Utöver dessa har regeringen beslutat om fördjupade prövningar inom ramen för kommittéväsendet vid

⁴⁸ En av föregångarna till den nuvarande förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁹ Ekonomistyrningsverket, En kartläggning av användningen av underlag för fördjupad prövning 1997-2000, dnr 79-357/2001.

tre tillfällen.⁵⁰ Undersökningen av regeringens användning av fördjupad prövning är inte heltäckande men indikerar att användningen varit sparsam även under senare år.

⁵⁰ Kommittédirektiv 2003:88, Utredningen om fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd, Kommittédirektiv 2007:40, Fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet och Kommittédirektiv 2008:107, Fördjupad prövning av Boverkets verksamhet.

5 Utgiftsöversyner i Sverige - hur då?

I det här avsnittet analyseras alternativa sätt att utforma ett ramverk för utgiftsöversyner i Sverige utifrån den generella beskrivningen i avsnitt 2.3. Först diskuteras behovet av utgiftsöversyner i Sverige. Därefter diskuteras de särskilda utmaningarna i den svenska kontexten och avslutningsvis diskuteras alternativa sätt att organisera översynerna inom ramen för olika aktörers verksamhet.

5.1 Behovet av utgiftsöversyner i Sverige

Utgiftsöversyner kan tjäna tre olika syften beroende på vad en regering vill uppnå med dem. Det första syftet är att minska statens utgifter för att stärka det finansiella sparandet eller minska skattekvoten. Det handlar alltså om att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser. Överskottsmålet i det finanspolitiska ramverket tjänar detta syfte. Finansdepartementet utvärderade överskottsmålet 2010 och drog då slutsatsen att överskottsmålet är ett ankare för finanspolitiken och bidrar därmed till att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar.⁵¹ Det talar för att det inte finns något behov av att införa utgiftsöversyner för att värna de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Det andra syftet med utgiftsöversyner är att öka kostnadseffektiviteten inom befintlig statlig verksamhet. För både förvaltningsanslagen och de nominellt bestämda anslagen leder den årliga omräkningen till ett krav på ökad produktivitet (se avsnitt 3.3). I en granskning av PLO-omräkningen har Riksrevisionen dragit slutsatsen att den fungerar som en styrsignal för effektivisering i staten.⁵² PLO bidrar med andra ord till ökad kostnadseffektivitet i den bemärkelsen att myndigheterna genomför verksamheten med mindre resursåtgång. Men det finns även indikationer på bristande kostnadseffektivitet i staten. Ett exempel är att det saknas ett omvandlingstryck i den avgiftsfinansierade statliga verksamheten.

Det tredje syftet med ett ramverk för utgiftsöversyner är att anpassa den offentliga sektorn till samhällsförändringarna och regeringens prioriteringar. I Sverige ställer det finanspolitiska ramverket krav på att regeringen ska föreslå besparingar om det inte finns utrymme för de föreslagna reformerna i förhållande till överskottsmålet. Så länge regeringen begränsar utgiftsökningar och intäktsminskningar till budgetutrymmet finns inte något krav på att ompröva befintliga åtaganden.

De automatiska budgetförstärkningarna gör att så länge ekonomin växer skapas ett utrymme för nya reformer utan att några beslut om omprövningar behöver fattas. Det innebär att politiken, vid ekonomisk tillväxt, kan besluta om nya satsningar utan att det skapas ett budgetunderskott. Att det varit möjligt för regeringar att infria löften till väljarna utan att behöva göra några aktiva politiska omprioriteringar kan vara en förklaring till att det fattas få beslut om omprövning i Sverige. Det kan även vara en

⁵¹ Departementsskrivelse, 2010:4, Utvärdering av överskottsmålet, Regeringskansliet, Finansdepartementet.

⁵² Riksrevisionen, Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag, RiR 2022: 2.

förklaring till att det saknas mekanismer för att anpassa offentlig sektor till samhällsförändringarna och regeringens prioriteringar.

5.2 Utmaningar i den svenska kontexten

De senaste femtio åren har det från tid till annan framförts idéer om att skapa bättre institutionella förutsättningar för att med viss regelbundenhet göra fördjupade prövningar och omprövningar av det statliga åtagandet i Sverige, inte minst i tider då det ekonomiska läget har varit ansträngt. Olika vägar har prövats men något ramverk har, till skillnad från i många andra OECD-länder, aldrig kommit på plats. Däremot har den information som regeringen inhämtat från myndigheterna förändrats över tid. Utöver myndigheternas årsredovisningar och budgetunderlag läggs stor vikt vid utvärderingar och ett antal analysmyndigheter har inrättats. Regeringens samlade utvärderingsresurser, det vill säga utvärderingsverksamhet hos myndigheter och Regeringskansliet beräknades år 2018 till mellan 2,3 och 2,7 miljarder kronor per år.⁵³

Sverige är ett av få OECD-länder som fortfarande inte infört utgiftsöversyner som en del i det årliga budgetarbetet. En förklaring till det kan vara att varken rambeslutsmodellen eller budgetlagen stödjer eller kräver översyner av befintliga utgifter. En annan förklaring kan vara att regeringen lagt mer fokus på processer, produktivitet och kostnadseffektivitet än på att säkerställa mervärde och samhällsnytta.

5.2.1 Det kollektiva beslutsfattandet är en utmaning

Sverige sticker ut i en internationell jämförelse när det kommer till regeringens sätt att arbeta. Ett särdrag är att regeringen fattar beslut kollektivt och är kollektivt ansvarig för besluten. I praktiken innebär det kollektiva beslutsfattandet att regeringsärenden ska beredas gemensamt om de faller inom flera departements verksamhetsområden. Ärendet ska handläggas inom det departement dit ärendet huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda.⁵⁴

5.2.2 Delegerat budgetarbete motverkar incitament till utgiftsöversyner

År 2013 gjorde OECD en fördjupad analys av arbetet och organisationen inom Regeringskansliet.⁵⁵ Analysen landade bland annat i en slutsats om att Regeringskansliets organisation kan vara en anledning till att utgiftsöversyner ännu inte införts i Sverige. OECD framhöll att det inte är ovanligt att länder med en delegerad styrning av budgeten, så som i Sverige, inte har en central process för översyner. Man utgår i stället från att sådana genomförs längre ner i systemet.

OECD menar att en förklaring kan vara att det finns förväntningar på att ministrar, tillsammans med myndighetsledning, efterfrågar översyner eller utvärderingar för att de i sin tur ska kunna fullgöra sitt budgetansvar. Utgiftstaket innebär att ministrar

⁵³ SOU 2018:79, Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen.

⁵⁴ Den gemensamma beredningen följer av regeringsformen (1974:152) och är reglerad i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁵⁵ OECD, (2013), Value for Money in Government: Sweden 2013.

och myndigheter måste hålla sig under beslutade maxbelopp vilket leder till att de behöver hitta utgiftsbesparingar för att kompensera för ökade utgifter inom sina utgiftsområden. Sådana beslut förväntas myndigheter fatta utifrån genomförda översyner eller utvärderingar, trots att det varken är en förutsättning eller finns uttryckliga krav på det.⁵⁶

I ett delegerat system genomförs ofta översyner på departementsnivå under ekonomiska kriser eller inför större politiska satsningar. Enligt OECD begränsas översynerna i Sverige till skrivbordsöversyner som genomförs av kontaktpersoner på finansdepartementet. Syftet med översynerna är huvudsakligen att identifiera möjliga besparingar. Enligt OECD finns en tendens att inte involvera berörda departement i arbetet och översynerna resulterar sällan i förslag på ny utformning av politiken.

OECD menar att utan en centraliserad process för utgiftsöversyner, fungerar budgetprocessen bra för att ta fram alternativ för nya politiska satsningar och initiativ, men den fungerar inte för att ta fram alternativ för nya besparingar.

5.2.3 Konsensuskulturen motverkar ifrågasättande av tidigare beslut

I rapporten Digital Government Review of Sweden beskriver OECD hur värderingarna inom svensk offentlig sektor påverkas av värderingarna i de övriga samhället.⁵⁷ OECD beskriver hur oskrivna sociala koder om att inte skapa obehag eller dålig stämning främjar en konsensuskultur vilket i sin tur leder till beslutsprocesser som kännetecknas av enighet och undvikande av konflikter.

Denna kultur påverkar, enligt OECD, hur den svenska regeringen arbetar och styr förvaltningen. I kombination med myndigheternas riskaversion och höga grad av oberoende när det gäller genomförandet av politiken riskerar förvaltningen att bli förändringsobenägen. OECD menar att detta bidragit till att försvåra den digitala omställningen i Sverige och att fokus behöver skifta från processer och kostnadseffektivitet till samhällsekonomiska värden. Ett sådant skifte av fokus skulle även bana väg för en bättre anpassningsförmåga och större möjligheter att fatta beslut om omprövar tidigare beslutade åtgärder.

5.3 Hur skulle ett svenskt ramverk för utgiftsöversyner kunna se ut?

ESV:s bedömning är att det finns mekanismer i tillämpningen av det finanspolitiska ramverket och budgetlagen som värnar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Det finns även en del mekanismer som säkerställer kostnadseffektiviteten i befintlig statlig verksamhet. Men bedömningen är att det saknas ett ramverk för att anpassa den offentliga sektorn när samhället eller regeringens prioriteringar förändras.

⁵⁶ OECD, (2013), Value for Money in Government: Sweden 2013.

⁵⁷ OECD, (2018), Digital Government Review of Sweden - Towards a Data-driven Public Sector, Key findings, Revised version.

I det här avsnittet analyseras hur ett ramverk för utgiftsöversyner för att ompröva befintliga åtaganden skulle kunna se ut i Sverige. Först diskuteras vad som skulle krävas för att översyner överhuvudtaget ska komma till stånd. Därefter analyseras olika sätt att organisera arbetet i den svenska kontexten. Avslutningsvis beskrivs olika lösningar för att säkerställa att genomförda översyner även leder till politiska beslut om prioriteringar.

5.3.1 Vad krävs för att det ska hända?

Ett sätt att hantera utmaningarna med att få till stånd utgiftsöversyner i Sverige är att betrakta översynerna som en del av riksdagens kontrollmakt. Det skulle t.ex. kunna ingå i Riksrevisionens uppgifter att ta initiativ till utgiftsöversyner. Riksrevisionens mål är att bidra till att statens resurser används på ett bra sätt och att den statliga förvaltningen sköts effektivt. Ett problem med en sådan lösning är dock att det inte finns någon nära koppling till den politiska processen. Ett skäl till att OECD rekommenderar att initiativ till en utgiftsöversyn ska involvera finansdepartementet är att det ska vara politiskt förankrat för att öka sannolikheten att arbetet även leder till politiska beslut om prioriteringar.

Ett annat sätt att säkerställa att utgiftsöversyner införs i Sverige är genom att införa ett yttre krav på regeringen. I Estland har man t.ex. valt att ställa yttre krav på regeringen genom att reglera arbetet med utgiftsöversyner i lag. I dag saknas ett övergripande budgetpolitiskt mål om utgiftsöversyner i det finanspolitiska ramverket (se avsnitt 4.1). Regeringen skulle kunna överväga att föreslå att riksdagen beslutar om ett sådant mål. Ett nytt övergripande budgetpolitiskt mål kan t.ex. formuleras så att regeringen över en bestämd period ska genomföra utgiftsöversyner av samtliga utgifter inom samtliga utgiftsområden.

Enligt bestämmelserna i budgetlagen ska årsredovisningen för staten innehålla en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet), utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål. Ett nytt budgetpolitiskt mål om utgiftsöversyner skulle kunna följas upp i årsredovisningen för staten i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 6 § i budgetlagen, vilket skulle innebära att regeringen årligen redovisar vilka utgifter som frigjorts till följd av utgiftsöversynerna. Därtill skulle regeringen behöva se till att en utvärdering av det budgetpolitiska målet om utgiftsöversyner genomförs i enlighet med 2 kap. 5 § budgetlagen.

5.3.2 En organisation som stödjer utgiftsöversyner

Att införa ett övergripande budgetpolitiskt mål om utgiftsöversyner i det finanspolitiska ramverket skulle sannolikt leda till en organisatorisk lösning som stödjer arbetet men regeringen skulle kunna genomföra förändringar som stödjer utgiftsöversyner även utan ett sådant lagkrav.

Det verkar finnas en politisk vilja att se över offentliga utgifter. I budgetpropositionen för 2023 aviserade regeringen till exempel att den kommer att ta fler steg för att effektivisera statsförvaltningen genom ytterligare omprövning av det offentliga åtagandet och analys av myndigheternas organisering.⁵⁸

Designa översyner

Enligt OECD:s rekommendationer bör målen och inriktningen för en utgiftsöversyn formuleras i formella uppdrag som utarbetas av en styrgrupp som består av finansdepartementet och det eller de departement som berörs av granskningen (se avsnitt 2.3). I den svenska kontexten är detta en utmaning inte minst till följd av regeringens arbetssätt som beskrivits i avsnitt 5.2.

En möjlig lösning är att begränsa styrgruppens roll till att fungera som en länk mellan den politiska ledningen och en permanent kommitté eller myndighet som ansvarar för att ta fram förslag på design och omfattning för utgiftsöversyner.

Regeringen skulle kunna inrätta en kommitté på samma sätt som man i dag styr Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO). Ett annat alternativ skulle är att utöka Finanspolitiska rådets instruktionsenliga uppgifter till att även inkludera att föreslå inriktning och omfattning på utgiftsöversyner. Det skulle regeringen kunna göra oavsett om ett övergripande budgetpolitiskt mål om utgiftsöversyner införts i det finanspolitiska ramverket. Finanspolitiska rådets verksamhet skulle i så fall omfatta en bedömning av regeringens samlade politik i förhållande till de mål som riksdagen och regeringen har beslutat. Därmed skulle Finanspolitiska rådet få uppgifter i linje med de uppgifter som Klimatpolitiska rådet har i dag. Klimatpolitiska rådets uppdrag är dock inte begränsat till att föreslå områden för översyn. Klimatpolitiska rådet ska även bedöma effekter av beslutade och föreslagna styrmedel, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs samt analysera hur målen kan nås på ett mer kostnadseffektivt sätt.

Regeringen skulle även kunna låta en myndighet som redan i dag har ett ansvar att bedöma statsförvaltningens effektivitet få en uppgift i sin instruktion att regelbundet ta fram förslag på omfattning och inriktning på utgiftsöversyner. ESV och Statskontoret har redan i dag närliggande uppgifter.

Oavsett organisatorisk lösning krävs ett nära samarbete med de departement och de myndigheter som kommer att beröras av den planerade översynen. Även dialogen med den interna styrgruppen i Regeringskansliet är viktig för att säkerställa att det finns en politisk vilja att genomföra förändringarna. En fördel med att översynerna

⁵⁸ Proposition 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023.

designas utanför Regeringskansliet är att de offentliggörs i samband med att de överlämnas till regeringen vilket ger transparens.

Genomförandet

Genomförandet av en utgiftsöversyn är ett omfattande arbete under förhållandevis kort tid. Det bör utföras av utredare och experter som har metodkunskaper såväl som områdesspecifika kunskaper. Utgångspunkten i flera av de internationella handlingarna är att utgiftsöversynerna genomförs internt på finansdepartementet – vilka som regel är betydligt större än det svenska – men det finns exempel på andra lösningar. Ett exempel är Sydafrika där ansvaret för genomförandet ligger på en myndighet.⁵⁹

Utifrån den svenska förvaltningsmodellen, i vilken Regeringskansliet har som huvudsaklig uppgift att bereda regeringsärenden, ligger regeringens huvudsakliga utredningsresurser i kommittéväsendet och i vissa förvaltningsmyndigheter. Departementens arbete påverkas i hög grad av dagsaktuella händelser och det kan vara svårt att skapa förutsättningar för regelbundet utredningsarbete under strama tidsgränser, vilket utgiftsöversyner innebär. Därför kan man överväga om utgiftsöversyner borde genomföras utanför Regeringskansliet.

En möjlighet är att ge Finanspolitiska rådet i uppdrag att utgöra sekretariat för översynerna. När Finanspolitiska rådet inrättades 2007 lades myndigheten Ekonomiska rådet ner. Ekonomiska rådet var inte på samma sätt som Finanspolitiska rådet begränsat till att bedöma utrymmet för nya politiska satsningar samt politikens inriktning utan hade en bredare uppgift som inkluderade att ta initiativ till forsknings- och utredningsarbeten av betydelse för den ekonomiska politiken.⁶⁰ Att utöka Finanspolitiska rådets uppgifter genom att låta det vara sekretariat för utgiftsöversyner skulle innebära att myndighetens roll närmade sig den roll Ekonomiska rådet hade tidigare. Det skulle även innebära att myndighetens roll närmade sig den roll som Klimatpolitiska rådet har i dag. Regeringen skulle kunna utöka rådets uppgifter oavsett om det införs ett övergripande budgetpolitiskt mål om utgiftsöversyner i det finanspolitiska ramverket.

En annan möjlighet är att låta ESV eller Statskontoret vara sekretariat. Det ingår redan i ESV:s uppdrag att bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv.⁶¹ Statskontoret har också närliggande uppgifter, och ska enligt sin instruktion på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att

⁵⁹ IMF, How to Design and Institutionalize Spending Reviews, Fiscal Affairs, Note 22/4, 2022.

⁶⁰ Förordningen (1988:1214) med instruktion för Ekonomiska rådet.

⁶¹ Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering.⁶²

Den myndighet som får uppgiften att vara sekretariat för utgiftsöversynerna har utöver ansvaret för själva rapporterna med analyser och rekommendationer även ansvar för att sätta ihop utgiftsöversynsteamerna. Det ingår i sekretariatets uppgifter att stödja samarbetet mellan berörda departement och myndigheter samt övriga experter. En fördel med att ge ESV uppgiften att vara sekretariat är att myndigheten redan i dag bedriver samarbeten och har i uppgift att stödja myndigheter inom ramen för den statliga styrningen.

5.3.3 Metodutveckling behövs för både design och genomförande

ESV:s bedömning är att ett ramverk för utgiftsöversyner skulle kunna bidra till både högre kostnadseffektivitet i statlig verksamhet och att omprövningar av tidigare beslutade åtaganden genomförs regelbundet. För att det ska fungera krävs det utöver ett ramverk med processer, ansvarsfördelning, tidsplaner och beslutsstöd även metoder för att formulera mål och inriktning samt för att genomföra de enskilda översynerna och ta fram rapporter med förslag på beslut.

Den organisation som ansvarar för att formulera mål och inriktning på översynerna förväntas bygga upp både metod och ämneskompetens och bör därför även ansvara för att utveckla och uppdatera metoderna. Av samma anledning bör ansvaret för metodutvecklingen för genomförandefasen ligga på den som ansvarar för genomförandet. Det finns åtskilliga lärdomar att dra från andra länders erfarenheter. Ett exempel är Danmark som länge använt utgiftsöversyner både med syfte att öka kostnadseffektiviteten och att ompröva åtaganden. Skillnader mellan länder avseende till exempel tillgången till data och analyser påverkar dock vilka metoder som är mest lämpliga.

5.3.4 Exempel på möjliga områden för en utgiftsöversyn

Nedan presenteras två exempel på möjliga områden för utgiftsöversyner. I det första exemplet ligger fokus på att se över den finansiella styrningen medan det andra exemplet handlar om omprövningar av tidigare beslutade åtaganden i förhållande till målen för verksamheten.

Avgiftsfinansierad verksamhet

Ett möjligt område för en utgiftsöversyn med syfte att både öka kostnadseffektiviteten och anpassa inriktningen på offentlig verksamhet är att se över hur de avgiftsbelagda verksamheterna styrs. En utgiftsöversyn på detta område skulle kunna omfatta två aspekter. Dels en analys av vilka konsekvenser avgiftsfinansiering får på använd-

⁶² Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

ningen av en vara eller tjänst i förhållande till den samhällsekonomiskt optimala användningen. Dels en analys av hur verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål där avgifterna disponeras av myndigheten, kan påföras ett effektivitets- och produktivitetskrav motsvarande pris- och löneomräkningen på förvaltningsanslag.

På flera områden finns det indikationer på att den nuvarande avgiftsnivån avviker från den samhällsekonomiskt optimala nivån. I rapporten Digital Government Review of Sweden lyfter OECD till exempel avgifterna mellan myndigheter vid användande av redan insamlad statistik.⁶³ Kostnaden på marginalen när statistiken används är troligen väldigt låg medan nyttan kan vara betydande. Det innebär att det finns en risk att statistiken underutnyttjas om avgiften överstiger marginalkostnaden för att tillhandahålla den.

Den finansiella styrningen av den statliga verksamhet som helt finansieras med avgifter och där avgifterna disponeras av myndigheten som tar ut dem, innebär att det omvandlingstryck som den anslagsfinansierade verksamheten utsätts för saknas. Det riskerar att leda till bristande kostnadseffektivitet. En jämförelse bör därför göras mellan kostnadsutvecklingen i de delar av förvaltningen som finansieras helt med avgifter och de verksamheter som utsätts för ett effektiviseringstryck i form av PLO-omräkningen.

Insatser mot fetmarelaterad ohälsa

Utgiftsöversyner som syftar till att ompröva tidigare beslutade offentliga åtaganden spänner ofta över flera olika verksamheter och anslag. Ett exempel är vara en översyn av statens samlade program mot fetmarelaterad ohälsa. Övervikt och fetma innebär en ökad risk att drabbas av ohälsa och är en av de främsta orsakerna till sjukdomsburden och förtida död i Sverige. År 2017 bedömdes den årliga samhällskostnaden för fetma uppgå till minst 70 miljarder kronor.⁶⁴ En utgångspunkt för en utgiftsöversyn skulle kunna vara en kartläggning av de sammanlagda kostnaderna för insatser som syftar till att förbättra folkhälsan genom att minska fetmarelaterad ohälsa. Därmed skulle en jämförelse av resultatet/måluppfyllelsen av de olika programmen möjliggöras. En central fråga att besvara är om det skulle vara möjligt att förbättra det samlade resultatet genom att flytta resurser från ett program till ett annat.

⁶³ OECD, (2018), Digital Government Review of Sweden - Towards a Data-driven Public Sector, Key findings, Revised version.

⁶⁴ Folkhälsomyndigheten, Bilaga 3 Fördjupad analys av individdata och samhällsekonomiska beräkningar i publikationen Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet, 2017.

5.3.5 Vad krävs för att översynerna ska leda till beslut?

En viktig lärdom från de internationella erfarenheterna är att det politiska ledarskapet är avgörande för att utgiftsöversyner ska fungera.⁶⁵ Det är särskilt viktigt i det inledande skedet av en utgiftsöversyn då målen och omfattningen fastställs och i slutet då beslut om att anta rekommendationer tas. Dessutom är transparensen och insyn en förutsättning för att översynerna ska leda till beslut.

En ytterligare förutsättning för att politiska beslut ska komma till stånd är att det finns en tydlig koppling till budgetprocessen. Tidsplanen för utgiftsöversynen måste planeras så att resultaten är tillgängliga i rätt tid så att regeringen kan jämföra fördelarna med nya utgiftsförslag med förändringar av sammansättningen av befintliga utgifter. Finansdepartementets roll är avgörande när det gäller att hantera resultatet av utgiftsöversynen i den politiska processen.

Finansdepartementet ansvarar för såväl samordningen av statens budget som prognoser över den ekonomiska utvecklingen. På samma sätt som Finansdepartementets prognoser för den ekonomiska utvecklingen sätter ramarna för budgetarbetet skulle resultatet av en utgiftsöversyn vara en naturlig startpunkt för budgetförhandlingarna. Prognosen ger utrymme för utgiftsökningar och utgiftsöversynen ger utrymme för omprioriteringar, vilket tillsammans bildar det totala budgetutrymme.

Enligt de internationella erfarenheterna är det viktigt att styrgruppen övervakar genomförandet av beslut som fattas till följd av en utgiftsöversyn och säkerställer att berört departement eller myndighet levererar de överenskomna förändringarna. Styrgruppen bör även säkerställa att ramverket för utgiftsöversyner utvärderas och uppdateras regelbundet så att ramverket förändras i takt med övriga institutionella förutsättningar.

Ett nytt övergripande budgetpolitiskt mål om utgiftsöversyner skulle kunna öka genomslaget för översynerna eftersom det skulle kräva av regeringen att årligen redovisa vilket budgetutrymme som frigjorts till följd av utgiftsöversynerna. Det skulle även innebära ett krav på att regeringen årligen utvärderar det nya budgetpolitiska målet om utgiftsöversyner. Det skulle automatiskt öka transparensen och underlätta ansvarsutkrävandet.

⁶⁵ Se avsnitt 2.

6 Slutsatser

Många länder, inklusive Sverige, har genomfört utgiftsöversyner i samband med finansiella kriser. En del länder har fortsatt med att se över utgifterna med viss systematik och regelbundenhet även under bättre tider, dock inte Sverige. Utgiftsöversynen som genomfördes i samband med 90-talskrisen ledde till ett antal förändringar som syftade till att förhindra att Sverige återigen skulle hamna i en statsfinansiellt svår situation.

De förändringar som genomfördes fokuserade på att begränsa utgiftsökningarna och resulterade i ett system där det, så länge ekonomin växer, automatiskt skapas utrymme för nya reformer utan behov av omprioriteringar. Det har sannolikt bidragit till att det fattas få beslut om att ompröva statlig verksamhet. Att det fattats få beslut om omprövningar riskerar att leda till en långsam omvandlingstakt och en svag anpassningsförmåga i den offentliga sektorn.

Att det automatiskt skapas ett utrymme för utgiftsökningar kan vara en förklaring till att Sverige fortfarande inte har en process för att systematiskt ompröva statliga åtaganden. Dessutom finns det indikationer på att det saknas tillräckliga mekanismer för att upprätthålla kostnadseffektiviteten inom statlig verksamhet.

ESV:s bedömning är att det finns goda förutsättningar att implementera ett fungerande ramverk för utgiftsöversyner i den svenska kontexten. Översynerna skulle både kunna bidra till högre kostnadseffektivitet och till att omprövningar av åtaganden kommer till stånd. Det övergripande syftet med översynerna är att anpassa det offentliga åtagandet till förändrade behov och politiska prioriteringar, men översyner skulle sannolikt även frigöra resurser och öka budgetutrymmet. Därmed skulle det politiska handlingsutrymmet öka och det skulle bli enklare att hantera oväntade samhällsutmaningar och ökade utgifter utan att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet äventyras.

För att en utgiftsöversyn ska få genomslag och leda till beslut krävs det ett tydligt politiskt ledarskap både i början av processen, då målen och omfattningen fastställs, och i slutet då det fattas beslut om vilka rekommendationer som ska antas. I den svenska kontexten med relativt små departement och fristående myndigheter samt en delegerad styrning av budgeten bör underlagen för beslut förberedas utanför Regeringskansliet. Detta skulle även gynna transparensen eftersom underlagen offentliggörs vid överlämnandet till regeringen. Det är viktigt att ramverket för utgiftsöversyner ses över regelbundet för att säkerställa att det fungerar som avsett.

Trots att den statliga förvaltningspolitiken ger uttryck för att regeringen har förväntningar på att myndigheterna ska bistå med underlag för att möjliggöra omprövningar innehåller underlagen från myndigheterna sällan några sådana inslag. Det kan därför

finnas skäl att se över hur väl förvaltningen stödjer politiken i det avseendet. I sin nuvarande tillämpning är de årliga budgetunderlagen sannolikt sällan något användbart underlag för regeringen när det gäller att ompröva myndigheternas befintliga verksamhet.

I denna rapport pekar ESV på olika möjligheter att strukturera ett ramverk för utgiftsöversyner i Sverige utifrån de erfarenheter som finns i andra länder. Bilden är inte heltäckande men syftar till att visa att det finns goda skäl till och förutsättningar att få till ett mer systematiskt arbete även i Sverige. ESV föreslår att regeringen på försök inrättar ett ramverk för utgiftsöversyner. Försöksverksamheten skulle förslagsvis kunna pågå i fem år för att därefter utvärderas och vid behov justeras.

Det första steget för att inrätta ett ramverk för utgiftsöversyner är att inrätta en styrgrupp med beredningsansvar för arbetet. Styrgruppen bör även ansvara för att utvärdera och uppdatera ramverket. Nästa steg är att regeringen beslutar om ansvarsfördelning och arbetsuppgifter för ett eller flera sekretariat utanför Regeringskansliet, det handlar både om arbetet med att designa översynerna och arbetet med att genomföra dem. Ramverkets tidplan bör tydligt precisera den tidpunkt då specifika utgiftsöversyner behöver publiceras för att kunna ingå som underlag i beredningen av budgetpropositionen.

Referenser

Lagar och förordningar

Regeringsformen (1974:152)

Riksdagsordningen (2014:801)

Budgetlagen (2011:203)

Klimatlagen (2017:720)

Kommunallagen (2017:725)

Budgetförordningen (1989:400)

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (1988:1214) med instruktion för Ekonomiska rådet

Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys

Förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet

Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet

Offentligt tryck

Kommittédirektiv 2003:88, Utredningen om fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd.

Kommittédirektiv 2007:40, Fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet.

Kommittédirektiv 2008:107, Fördjupad prövning av Boverkets verksamhet.

Proposition 1987/88:150, med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition).

Proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Proposition 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023.

Departementsskrivelse, 2010:4, Utvärdering av överskottsmålet, Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Regeringens skrivelse 2021/22:98, Redovisning av skatteutgifter 2022.

Utredningar

SOU 1979:61, Förnyelse genom omprövning.

SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.

SOU 2018:79, Analyser och utvärderingar för effektiv styrning.

Rapporter från myndigheter

Ekonomistyrningsverket, En kartläggning av användningen av underlag för fördjupad prövning 1997-2000, dnr 79-357/2001.

Ekonomistyrningsverket, Vilka utmaningar står myndigheterna inför? – problembeskrivningar i budgetunderlag 2022–2024, dnr A-2021-589.

Ekonomistyrningsverket, Förslag till utvecklad finansiell styrning, ESV 2009:39.

Ekonomistyrningsverket, Analys Automatisk budgetförstärkning – Förändring av det konjunkturjusterade sparandet vid oförändrade regler, ESV 2021:43.

Ekonomistyrningsverket, Avgifter 2021 Om avgiftsbelagd verksamhet i staten, ESV 2022:35.

Finanspolitiska rådet, Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2022.

Folkhälsomyndigheten, Bilaga 3 Fördjupad analys av individdata och samhällsekonomiska beräkningar i publikationen Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet, 2017.

Statskontoret, Perspektiv på omprövning, Om offentlig sektor 2021.

Riksrevisionen, Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag, RiR 2022: 2.

Övriga källor

Barkman, C. och Fölster, S. (1996), Kan myndigheter utvärdera sig själva?, Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Ds 1996:36.

Bova, E och Ciobanu, S., (2020), Spending reviews in the EU: Theory and Practice, Fiscal Governance Unit, DG ECFIN, European Commission.

European Commission, Spending Reviews: Some Insights from Practitioners Workshop Proceedings, Edited by Elva Bova, Riccardo Ercoli and Xavier Vanden Bosch, Discussion paper 35, 2020.

IMF, 2015, Republic of Slovenia: – Establishing a Spending Review Process, Technical Report, Washington, DC.

IMF, How to Design and Institutionalize Spending Reviews, Fiscal Affairs, Note 22/4, 2022.

OECD, (2013), Value for Money in Government Sweden 2013.

OECD, (2016), 2016 OECD Performance Budgeting Survey Highlights: Integrating Performance and Results in Budgeting.

OECD, (2018), Digital Government Review of Sweden - Towards a Data-driven Public Sector, Key findings, Revised version.

OECD, (2019), Budgeting and public expenditures in OECD-countries 2019.

OECD, (2020), Spending Review Survey.

OECD (2021), Government at a Glance, 2021.

Tryggvadottir, A., OECD Best Practices for Spending Reviews, OECD Journal on Budgeting, Volume 2022 Issue 1.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.