



Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens uppföljning av överskottsmålet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens uppföljning av överskottsmålet under perioden 2000–2006. Resultatet har redovisats i rapporten *Regeringens uppföljning av överskottsmålet* (RiR 2006:27).

Överskottsmålet är en del av det finanspolitiska ramverk som infördes efter krisen i de offentliga finanserna i början av 1990-talet. Målet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Av granskningen framgår att målet är svårtolkat och att det inte har preciserats av regeringen. De uppföljningar av överskottsmålet som gjorts av regeringen baseras på indikatorer som redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt i de undersökta budgetdokumenten.

Styrelsen anser att regeringen bör klargöra principerna för uppföljning av överskottsmålet. Styrelsen anser också att den regelbundna uppföljning av överskottsmålet som görs av regeringen bör följa angivna principer och ges en samlad presentation i budgetdokumenten och Årsredovisning för staten. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund och motiv till granskningen.....	4
Överskottsmålets syfte.....	4
Behovet av uppföljning	4
Granskningens inriktning	5
Riktlinjer och rekommendationer från internationella organ.....	5
Underlagsmaterial.....	6
Centrala begrepp.....	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Det saknas en preciserad beskrivning av överskottsmålet och dess uppföljning.....	7
Överskottsmålet är inte definierat.....	7
Uppföljningen baseras på indikatorer	8
Regeringens uppföljning av överskottsmålet har varit osystematisk	9
Regeringens beräkning av det strukturella sparandet förefaller inte vara en rättvisande indikator för överskottsmålet	9
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden	12
Regeringens uppföljning av överskottsmålet.....	12
Redovisningen för riksdagen	12
Styrelsens förslag.....	13

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Regeringens uppföljning av överskottsmålet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen klargör principerna för uppföljning av överskottsmålet.

2. Redovisning till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att den regelbundna uppföljning av överskottsmålet som görs av regeringen följer angivna principer och ges en samlad presentation i budgetdokumenten och i Årsredovisning för staten.

Stockholm den 21 februari 2007

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waide-lich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Ulla Löfgren (m) och Lennart Hedquist (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens uppföljning av överskottsmålet under budgetåren 2000–2007. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten *Regeringens uppföljning av överskottsmålet* (RiR 2006:27). Rapporten publicerades i december 2006.

Bakgrund och motiv till granskningen

Riksdagen har beslutat att finanspolitiken ska inriktas mot ett överskott i de offentliga finanserna motsvarande 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta s.k. överskottsmål är en central del av det finanspolitiska ramverk som tillkom efter krisen i de offentliga finanserna i början av 1990-talet.

Överskottsmålets syfte

Syftet med överskottsmålet är att hantera två typer av finanspolitiska risker. De argument som anförts av regeringen och återges av Riksrevisionen är följande. För det första minskar överskottsmålet risken för stora underskott i en lågkonjunktur. Höga skatter och ambitiösa välfärdssystem i Sverige gör att de offentliga finanserna är känsliga för konjunkturvariationer i produktion och sysselsättning. Under de senaste decennierna har de offentliga finanserna försämrats snabbt vid konjunkturedgångar vid ett flertal tillfällen. Överskottsmålet på 2 % av BNP i ett normalt konjunkturläge skapar en marginal till underskottsgränsen i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Denna gräns innebär att underskottet i det finansiella sparandet inte får bli större än 3 % av BNP.

För det andra anses överskottsmålet bidra till att stärka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Under de kommande decennierna väntas efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster öka av demografiska skäl. Om dagens ambitionsnivå för de skattefinansierade välfärdssystemen bibehålls kommer de offentliga utgifterna om ca tio år att börja växa snabbare än skatteunderlagen i ekonomin. För att minska risken att en större del av finansieringen faller på framtida generationer bör sparandet i den offentliga sektorn vara högt under de närmaste åren, innan det demografiskt betingade utgiftstrycket ökar.

Behovet av uppföljning

För att överskottsmålet ska kunna vara styrande för budgetpolitiken måste det följas upp på ett rättvisande sätt. Ett klart definierat mål och en tydlig och systematisk uppföljning skapar trovärdighet för finanspolitiken, framhåller

Riksrevisionen. Avvikelse från överskottsmålet bör därför redovisas tydligt. Målets utformning som ett genomsnitt över en konjunkturcykel försvårar emellertid bedömningen av storleken på målavvikelsen, konstaterar Riksrevisionen. Hösten 2006 uppvisade de offentliga finanserna betryggande överskott. Detta var inte fallet så sent som i de prognoser som gjordes hösten 2005 och redovisades i budgetpropositionen för 2006. I huvudsak beror förstärkningen av de offentliga finanserna sedan hösten 2005 på att skatteinkomsterna underskattats, snarare än på att åtgärder vidtagits för att motverka tidigare avvikelser från överskottsmålet.

Det är enligt Riksrevisionen viktigt att uppföljningen av överskottsmålet redovisas på ett systematiskt och rättvisande sätt även om det anses vara uppfyllt. Ett skäl till detta är att ett gynnsamt offentligfinansiellt läge snabbt kan försämrats. En positiv målavvikelse innebär dessutom ett potentiellt reformutrymme. En felbedömning av detta utrymme kan medföra en risk för att permanenta reformer genomförs utan en långsiktigt hållbar finansiering. Även detta talar för behovet av systematisk uppföljning av överskottsmålet.

Granskningens inriktning

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat hur regeringen följt upp överskottsmålet och redovisat målavvikelse i de ekonomiska propositionerna (dvs. budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner) och Årsredovisning för staten under perioden 2000–2006.

Följande revisionsfråga har undersökts:

- ***Har regeringen redovisat uppföljningen av överskottsmålet på ett systematiskt och rättvisande sätt?***

De kriterier som Riksrevisionen använt i sin granskning innebär bl.a. att principer och metoder för regeringens måluppföljning bör vara relevanta och tydligt specificerade. Målavvikelse bör redovisas tydligt och på ett enhetligt sätt vid olika uppföljningstillfällen. Planerade målavvikelse bör motiveras och konsekvenserna beskrivas och en tidsplan bör anges för återtagande av målavvikelse. Vidare bör ett tillräckligt underlag redovisas för att en oberoende bedömning av måluppfyllelsen ska vara möjlig.

Riktlinjer och rekommendationer från internationella organ

De ovan nämnda kriterierna som använts av Riksrevisionen bygger delvis på generella uttalanden och riktlinjer från riksdag och regering rörande hur mål ska formuleras och hur uppföljning ska gå till. Ytterligare utgångspunkter är de rekommendationer om utformningen av budgetdokument som har utarbetats av internationella organisationer (OECD och IMF). Dessa riktlinjer har ingen formell status utan utgör en referensnorm för hur budgetprocesser och budgetdokument bör utformas i länder med väl utvecklade system.

OECD har understrukit behovet av flexibilitet i målformuleringen, så att finanspolitiken kan spela en stabiliserande roll och så att utrymme finns att

hantera oväntade händelser. OECD pekar på målkonflikten mellan flexibilitet och trovärdighet och menar att denna målkonflikt kan hanteras genom ökad transparens. OECD nämner ett antal länder som har utarbetat särskilda regelverk för att hantera denna målkonflikt: Australien, Nya Zeeland och Storbritannien.

Underlagsmaterial

Granskningen bygger på en genomgång av hur regeringen följt upp och kommenterat överskottsmålet sedan det infördes. Dokumentgranskningen omfattar samtliga budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner som publicerats fr.o.m. hösten 1999 t.o.m. hösten 2006. En genomgång har även gjorts av Årsredovisning för staten för åren 1999 t.o.m. 2005. Som jämförelse redovisas Konjunkturinstitutets analyser av överskottsmålet. Synpunkter har också inhämtats från tjänstemän vid Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Centrala begrepp

I Riksrevisionens granskning används en rad begrepp som ges utförliga förklaringar i rapporten. Några av dessa är följande:

Finansiellt sparande	Skillnaden mellan inkomster och utgifter i olika sektorer (staten, kommunsektorn, pensionssystemet, hushåll, finansiella och icke-finansiella företag). Det finansiella sparandet mäts med nationalräkenskapernas (NR) redovisningsmetoder.
Konjunkturcykel	En mer eller mindre regelbunden variation i den ekonomiska aktiviteten kring en underliggande tillväxttrend. En hel konjunkturcykel omfattar såväl en högkonjunktur med låg arbetslöshet, som en lågkonjunktur med hög arbetslöshet.
Potentiell BNP	Produktionsnivån vid ett normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin. Potentiell BNP är inte ett mått på den tekniskt sett maximalt möjliga produktionen, utan på den produktionsnivå som kan upprätthållas utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att inflationen tar fart och överskrider Riksbankens mål på 2 %.
Strukturellt sparande ("konjunkturjusterat sparande")	Ett mått på vad det finansiella sparandet skulle vara vid ett "normalt" konjunkturläge, dvs. finansiellt sparande i offentlig sektor justerat för konjunkturberoende variationer i offentliga inkomster och utgifter.

Stabiliseringspolitik	Politiska åtgärder vars syfte är att skapa balans i samhällsekonomin genom att utjämna konjunktursvängningar.
Takbegränsade utgifter	De offentliga utgifter som omfattas av utgiftstaket. De utgörs av statsbudgetens samtliga utgifter exklusive statsskuldräntor samt ålderspensionssystemets utgifter. Kommunsektorns utgifter ingår inte i de takbegränsade utgifterna.
Utgiftstak	Ett av de två övergripande mål som styr finans- och budgetpolitiken (förutom överskottsmålet). Utgiftstaket utgörs av en högsta nivå för de takbegränsade utgifterna. Det beslutas av riksdagen 2–3 år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, dvs. det justeras inte för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.
Årsvisa mål ("årsvisa saldomål")	För varje budgetår fastställs i budgetpropositionen ett mål för finansiellt sparande i offentlig sektor med beaktande av läget i förhållande till det övergripande överskottsmålet.
Överskottsmål ("saldomål")	Ett av finanspolitikens två övergripande mål (förutom utgiftstaket). Överskottsmålet innebär att det finansiella sparatet i den offentliga sektorn ska motsvara 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

I sin rapport redovisar Riksrevisionen flera problem med regeringens redovisning och uppföljning av överskottsmålet.

Det saknas en preciserad beskrivning av överskottsmålet och dess uppföljning

Granskningen visar att det i regeringens redovisning saknas en preciserad beskrivning av överskottsmålet. För att få en tydlig bild av hur överskottsmålet har uppfyllts tvingas läsaren leta i flera olika avsnitt i propositionerna. Redovisningen av uppföljningen är fragmenterad och spridd mellan olika avsnitt. Det saknas en sammanhållen och preciserad beskrivning av hur målet ska tolkas och följas upp.

Överskottsmålet är inte definierat

Vidare konstaterar Riksrevisionen att överskottsmålet är svårtolkat. Utformningen av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel för-

svårar uppföljningen. En konjunkturcykel är inte ett klart definierat begrepp med entydiga start- och slutpunkter. När tidsperioden över vilken målet ska utvärderas inte är tydligt avgränsad är det svårt att avgöra om målet uppnås.

Att fastställa längden på en konjunkturcykel är svårt, framhåller Riksrevisionen. Konjunkturläget kan skilja sig åt om man exempelvis betraktar det ur ett arbetsmarknadsperspektiv eller utifrån hur exportindustrin utvecklas. Inget hindrar dock att regeringen fastställer en tidsperiod under vilken den summerade nettoeffekten av konjunkturen på de offentliga finanserna antas vara noll, och gentemot vilken överskottsmålet ska utvärderas. Men även om konjunkturcykelns längd definieras finns det flera olika sätt att tolka vad som ska avses med genomsnittsförmuleringen, något som visas i granskningsrapporten med hjälp av exempel.

Riksrevisionen anser att bristerna i utformningen av målet försvårar uppföljningen. Överskottsmålet har därmed inte varit någon starkt bindande restriktion för utformningen av finanspolitiken.

Uppföljningen baseras på indikatorer

I stället för att fastställa konjunkturcykelns längd och definiera hur genomsnittsförmuleringen ska tolkas har regeringen använt sig av indikatorer i uppföljningen av överskottsmålet. Två olika indikatorer har använts.

Den ena indikatorn utgörs av *det strukturella sparandet*, dvs. det faktiska sparandet justerat för konjunkturens effekter på den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Detta mått visar sig enligt granskningen vara förknippat med betydande problem. Beräkningar av strukturellt sparande är osäkra, något som också underströks av regeringen. För beräkningen krävs en uppskattning av ekonomins potentiella produktionsförmåga. Till skillnad mot faktisk BNP publiceras inget utfall för potentiell BNP i den officiella statistiken. Det gör att olika aktörers bedömningar av potentiell BNP skiljer sig åt även för historiska år, och att bedömningarna för ett enskilt år kan ändras över tiden. Det är enligt Riksrevisionen viktigt att betona att ett strukturellt sparande på 2 % av BNP inte är detsamma som att överskottsmålet är uppfyllt, utan endast en indikation på att sparandet ett visst år ligger i linje med målet.

Regeringens andra indikator för måluppfyllelse är *genomsnittet för det faktiska finansiella sparandet räknat från år 2000*, dvs. från det år då överskottsmålet började gälla. Till skillnad mot det strukturella sparandet är denna indikator enkel att beräkna och resultatet blir detsamma oavsett vem som gör beräkningen. Måttet har redovisats från och med budgetpropositionen för 2004, men det är först i vårpropositionen 2006 som måttet lyfts fram som en indikator på måluppfyllelse.

Regeringens uppföljning av överskottsmålet har varit osystematisk

Riksrevisionen konstaterar att tankeramen kring regeringens uppföljning av överskottsmålet har förändrats över tiden och att redovisningen följer olika

principer vid olika tillfällen. Tydligheten i redovisningen varierar dessutom med situationen. Regeringen har varit tydlig med att ange ett framtida reformutrymme vid positiva målavvikelser, men undvikit att redovisa behov av nödvändiga budgetförstärkningar vid negativa målavvikelser. Granskningen visar även att regeringen inte någon gång sedan överskottsmålet infördes har bedömt att målet underskridits. Dessa iakttagelser tolkas av Riksrevisionen som ett uttryck för att tillämpningen av principerna för måluppföljningen har anpassats till läget för de offentliga finanserna. Uttalanden om måluppfyllelsen har inte alltid styrkts av det sifferunderlag som redovisats i propositionerna.

I sina slutsatser framhåller Riksrevisionen att regeringen vid olika tidpunkter har betonat olika bedömningsgrunder för hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet. De indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet utgörs av det strukturella sparandet och genomsnittligt sparande sedan år 2000. Dessa indikatorer har redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt såväl i budgetdokumenten som i Årsredovisning för staten. Regeringen har lyft fram indikatorerna när de visar att finanspolitiken ligger i linje med eller överträffar målet, men tonat ner dem när de visar en negativ målavvikelse. Regeringens redovisning av konsekvenserna av negativa målavvikelser har enligt Riksrevisionen varit mycket knapphändig.

Stabiliseringspolitiska hänsyn har under ett antal år prioriterats framför det mer långsiktiga överskottsmålet då regeringen framlagt förslag till mål för enskilda år. Riksrevisionen framhåller att detta är förenligt med principen att konjunkturläget ska beaktas när de preciserade målen för enskilda år läggs fast, men att det samtidigt uppkommer en målavvikelse såtillvida att det genomsnittliga överskottet i den offentliga sektorn inte kommer att motsvara 2 % av BNP vid oförändrad finanspolitik. Riksrevisionen påpekar att regeringen inte har redovisat storleken på dessa målavvikelser eller angett en plan för hur de ska återtass.

Regeringens beräkning av det strukturella sparandet förefaller inte vara en rättvisande indikator för överskottsmålet

Det strukturella sparandet är en uppskattning av det sparande i offentlig sektor som skulle uppkomma ett visst år om konjunkturläget var normalt. Den beräkning av det strukturella sparandet som regeringen använder för uppföljning av överskottsmålet bygger bland annat på en bedömning av konjunkturläget i form av ett BNP-gap, dvs. skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Justeringen för konjunkturlägets effekter på de offentliga finanserna beräknas genom att BNP-gapet multipliceras med en konstant faktor, 0,7, som uttrycker hur de offentliga finanserna i genomsnitt påverkas av konjunkturläget. Det innebär exempelvis att ett negativt BNP-gap på 1 % av BNP antas försämra de offentliga finanserna med 0,7 % av BNP. Denna beräkningsteknik förutsätter att BNP-gapet är lika med noll i genomsnitt över en konjunkturcykel för att det strukturella sparandet ett visst år ska vara en rättvisande indikator för läget i förhållande till överskottsmålet. Om BNP-gapet i

genomsnitt antas vara negativt kommer konjunkturjusteringen att bli överdrivet stor. I så fall uppnås inte överskottsmålet även om finanspolitiken inriktas mot ett strukturellt sparande på 2 % av BNP.

Riksrevisionens granskning visar att genomsnittet för BNP-gapet räknat från år 2000 har varit negativt i samtliga ekonomiska propositioner de senaste åren. Revideringarna har varit stora, även för historiska år. Den senaste bedömningen, som gjordes i budgetpropositionen för 2007, visar ett genomsnittligt BNP-gap nära noll för perioden 2000–2007. Denna period bedöms av Konjunkturinstitutet utgöra en konjunkturcykel. Den bedömning som gjordes ett halvår tidigare, i den ekonomiska vårpropositionen 2006, resulterade i ett genomsnittligt BNP-gap på –0,5 %.

Riksrevisionens bedömning är att de stora och mestadels oförklarade revideringarna av potentiell BNP och av BNP-gapet mellan olika propositioner gör att det redovisade strukturella sparandet måste betraktas som en relativ otillförlitlig och delvis missvisande indikator på det aktuella läget för de offentliga finanserna i förhållande till överskottsmålet.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av granskningen har Riksrevisionen utformat följande rekommendationer, samtliga riktade till regeringen.

1 Regeringen bör förtydliga principerna för uppföljning av överskottsmålet

För att uppföljningen av överskottsmålet ska vara tydlig bör målavvikelser redovisas på ett enhetligt sätt. Riksrevisionen föreslår därför att regeringen utvecklar en mer standardiserad uppföljning. Den bör alltid innehålla en redovisning av samtliga indikatorer som regeringen valt att stödja målföljningen på. I de fall indikatorerna pekar på att målet inte nås bör regeringen ange storleken på målavvikelser, redovisa vilka avvägningar som ligger bakom planerade målavvikelser, kommentera orsakerna till oplanerade målavvikelser och redogöra för i vilket tidsperspektiv målet avses uppnås. Avvikelse från målet kan med fördel redovisas som ett kumulerat besparingsbehov eller reformutrymme i miljarder kronor. Riksrevisionen föreslår vidare att redovisningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten förbättras på samma sätt som i de ekonomiska propositionerna.

2 Regeringen bör se över beräkningen av det strukturella sparandet

Rättvisande indikatorer är av stor betydelse för uppföljningen av överskottsmålet och bedömningen av storleken på målavvikelser. För att det strukturella sparandet ska kunna fylla denna funktion bör beräkningarnas tillförlitlighet och kvalitet säkerställas så att systematiska missvisningar kan undvikas.

3 Regeringen bör initiera ett förtydligande av överskottsmålet

Överskottsmålet bör enligt Riksrevisionen formuleras på ett tydligare sätt. Att bestämma konjunkturcykelns längd och form är inte bara svårt, utan förefaller

också onödigt för att målet ska kunna följas upp. En tydligare målformulering kan vara att ”genomsnittet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn räknat från år 2000 ska uppgå till 2 % av BNP”. Även denna målformulering tillåter att konjunkturläget beaktas vid utformningen av finanspolitiken, samtidigt som målet blir enklare att tolka och följa upp. Uppföljningen kan både göras *ex post* i Årsredovisning för staten och *ex ante* i ett medelfristigt perspektiv i de ekonomiska propositionerna. Målformuleringen gör det enkelt att beräkna ett sparbehov eller reformutrymme uttryckt i miljarder kronor.

4 Regeringen bör publicera en beskrivning av överskottsmålet

Riksrevisionen framhåller att det saknas en sammanhållen beskrivning av överskottsmålet och hur det ska följas upp. Internationellt finns exempel på att särskilda policydokument publiceras som redovisar regeringens syn på principiella finanspolitiska frågor på ett mer utförligt sätt än vad som är möjligt i budgetdokumenten.

Riksrevisionen anser att regeringen bör presentera det finanspolitiska ramverket i en sådan publikation. Detta skulle ge utrymme för att tydliggöra överskottsmålets utformning och principerna för uppföljningen. Exempel på andra frågor som kan behandlas är sambandet mellan överskottsmål och utgiftstak, och målkonflikter mellan kortsiktig stabiliseringspolitik och långsiktig finanspolitisk hållbarhet. En väl utvecklad beskrivning av överskottsmålet och dess roll i det finanspolitiska ramverket bidrar till att skapa förtroende för finanspolitiken, konstaterar Riksrevisionen.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens uppföljning av överskottsmålet. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Det finanspolitiska ramverk som beslutades av riksdagen efter krisen i de offentliga finanserna i början av 1990-talet innebär att finanspolitiken ska styras av två övergripande mål: ett utgiftstak för statsutgifterna samt ett överskottsmål för de samlade offentliga finanserna. Riksrevisionen har i sin granskning utgått från riksdagens beslut om det s.k. överskottsmålet. Grunddragen i det finanspolitiska ramverket har dock inte granskats av Riksrevisionen. Granskningen är begränsad till överskottsmålets tekniska utformning samt regeringens uppföljning och redovisning till riksdagen. Styrelsens överväganden är begränsade på motsvarande sätt.

Regeringens uppföljning av överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Riksrevisionen har i sin granskning visat att detta mål är svårtolkat och att dess närmare innebörd inte har preciserats. De uppföljningar av överskottsmålet som gjorts av regeringen baseras på indikatorer som endast på ett indirekt sätt speglar hur väl överskottsmålet är uppfyllt. Den ena av de två indikatorer som använts kritiserats av Riksrevisionen eftersom den inte kan beräknas på ett entydigt sätt. Olika aktörer kan därför komma fram till olika bedömningar.

Styrelsen anser att värdet av överskottsmålet som en del i det finanspolitiska ramverket i hög grad är beroende av att det följs upp på ett trovärdigt och systematiskt sätt. Detta ställer även vissa krav på hur målet är formulerat. Om målavvikelser ska kunna mätas (dvs. anges i miljarder kronor) – något som rekommenderas av internationella organisationer, liksom av Riksrevisionen – måste målet vara exakt preciserat. Att kräva precision och mätbarhet i mål och målavvikelser är dock, enligt styrelsens bedömning, inte den enda möjligheten. En systematisk uppföljning med hjälp av indikatorer kan vara tillräcklig under förutsättning att indikatorerna är rättvisande och tydliga och dessutom tillämpas på ett konsekvent sätt.

Styrelsen anser att principerna för uppföljning av överskottsmålet bör klargöras av regeringen och att dessa principer bör följas systematiskt. Såväl målets formulering som principerna för uppföljning bör redovisas för riksdagen. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

Redovisning till riksdagen

Av granskningen framgår att de indikatorer som använts av regeringen för att följa upp överskottsmålet har redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt såväl i budgetdokumenten som i Årsredovisning för staten. Enligt granskningen har regeringen lyft fram indikatorerna när de visar att finanspolitiken ligger i linje med eller överträffar målet, men tonat ner dem när de visat en negativ avvikelse i förhållande till överskottsmålet. Regeringens redovisning av hur väl överskottsmålet är uppfyllt är dessutom fragmenterad och spridd mellan olika avsnitt i propositionerna.

Styrelsen anser att den regelbundna uppföljning som görs av regeringen bör följa angivna principer och ges en samlad och klargörande presentation i budgetdokumenten och i Årsredovisning för staten. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

Styrelsens förslag

Mot denna bakgrund föreslår styrelsen att riksdagen begär

- att regeringen klargör principerna för uppföljning av överskottsmålet,
- att den regelbundna uppföljning som görs av regeringen följer de angivna principerna och ges en samlad presentation i budgetdokumenten och i Årsredovisning för staten.