

RiR 2006:27

Regeringens uppföljning av överskotts målet

ISBN 91 7086 095 5

RiR 2006:27

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till Regeringen
Finansdepartementet

Datum 2006-12-06
Dnr 31-2006- 0454

Regeringens uppföljning av överskottsmålet

Riksrevisionen har granskat regeringens uppföljning av överskottsmålet under budgetåren 2000–2007. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Konjunkturinstitutet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regering i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet med mera, rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jonas Norlin* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Anna Röstberg* har medverkat i granskningen. Revisionsrådet *Tomas Nordström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Jonas Norlin

För kännedom
Konjunkturinstitutet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier	11
1.3 Överskottsmålets syfte	12
1.4 Överskottsmålets utformning	13
1.5 Motiv för granskningen	14
1.6 Metod	15
1.7 Rapportens disposition	15
2 Granskningens utgångspunkter	17
2.1 Riksdagsuttalanden	17
2.2 Regeringens riktlinjer	17
2.3 Rekommendationer från internationella organisationer	18
2.4 Riksrevisionens kriterier för uppföljningen av överskottsmålet	19
3 Principiella problem med överskottsmålet	21
3.1 En preciserad beskrivning av överskottsmålet saknas	21
3.2 Överskottsmålet är svårtolkat	23
3.3 Regeringen förlitar sig på indikatorer	25
3.4 En målkonflikt mellan kort och lång sikt	29
4 Uppföljning av överskottsmålet	31
4.1 Regeringens uppföljning av överskottsmålet	31
4.2 Konjunkturinstitutets uppföljning av överskottsmålet	40
5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	43
5.1 Slutsatser	43
5.2 Rekommendationer	44
Källförteckning	47
Bilaga Termer, begrepp, förkortningar	51

Sammanfattning

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

Syftet med överskottsmålet är att hantera två typer av finanspolitiska risker. För det första minskar överskottsmålet risken för stora underskott i en lågkonjunktur och skapar en marginal till underskottsgränsen i EU:s Stabilitets- och tillväxtpakt. För det andra bidrar överskottsmålet till att stärka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Under de kommande decennierna ökar efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster av demografiska skäl. För att minska risken att en större del av finansieringen faller på framtida generationer bör sparandet i den offentliga sektorn vara högt de närmaste åren, innan det demografiskt betingade utgiftstrycket ökar.

För att överskottsmålet ska vara styrande för budgetpolitiken måste det följas upp på ett systematiskt och rättvisande sätt. Såväl regering som riksdag har lagt fast kriterier för hur mål bör utformas och följas upp. Internationella organisationer som OECD och IMF har utarbetat rekommendationer som mer specifikt beskriver hur finanspolitiska mål bör formuleras. Ett klart definierat mål och en tydlig och systematisk uppföljning skapar trovärdighet för finanspolitiken.

Utformningen av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel försvårar 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.

Även om de offentliga finanserna för närvarande uppvisar betryggande överskott kvarstår frågan hur regeringen följer upp målet. Det är viktigt att uppföljningen görs på ett systematiskt och rättvisande sätt även om målet anses vara uppfyllt. Av erfarenhet vet vi att ett gynnsamt offentligfinansiellt läge snabbt kan försämrats. Dessutom är en positiv målavvikelse ett potentiellt reformutrymme. Om målavvikelsen överskattas finns risken att permanenta reformer genomförs utan en långsiktigt hållbar finansiering.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat hur regeringen följt upp överskottsmålet och redovisat målavvikelser i de ekonomiska

propositionerna och Årsredovisning för staten under budgetåren 2000–2007.

Följande revisionsfråga har ställts:

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

Riksrevisionen har bedömt revisionsfrågan mot följande kriterier:

- Principer och metoder för måluppföljningen ska vara relevanta och tydligt specificerade.
- Målavvikelser ska redovisas tydligt och på ett enhetligt sätt vid olika uppföljningstillfällen.
- Planerade målavvikelser ska motiveras och konsekvenserna beskrivas utförligt.
- En tidsplan ska anges för återtagande av målavvikelserna.
- Ett tillräckligt underlag ska redovisas för att en oberoende bedömning av måluppfyllelsen ska vara möjlig.

Riksrevisionens slutsatser

Granskningen visar att det finns väsentliga brister i uppföljningen av överskottsmålet.

Regeringens uppföljning av överskottsmålet har varit osystematisk.

Regeringen har vid olika tidpunkter betonat olika bedömningsgrunder för hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet. De indikatorer som regeringen använder för att följa upp målet, det strukturella sparandet och genomsnittligt sparande sedan 2000, har redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt i såväl 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 indikerar en negativ målavvikelse. Regeringens redovisning av konsekvenserna av negativa målavvikelser har varit mycket knapphändig. Detsamma gäller redovisningen av över vilken tidshorisont regeringen avser att korrigera negativa målavvikelser.

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

Regeringens uppföljning av överskottsmålet bygger bland annat på beräkningar av det underliggande eller strukturella sparandet, där

konjunktorens effekter på de offentliga finanserna rensats bort. En förutsättning för att det strukturella sparandet ska vara en rättvisande indikator för måluppfyllelse, är att justeringarna för konjunktoreffekten summerar till noll över en konjunkturcykel. Om så inte är fallet kommer överskotts målet inte att nås även om det strukturella sparandet uppgår till på 2 procent av BNP varje år. Det oklart om de använda beräkningsmetoderna uppfyller detta krav.

Överskotts målet är inte tydligt definierat.

Brister i utformningen av överskotts målet försvårar uppföljningen. Regeringen har inte preciserat hur genomsnittsförmuleringen ska tolkas eller fastställt konjunkturcykelns längd så att en precis bedömning av målavvikelsens storlek är möjlig.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

Regeringen bör förtydliga principerna för uppföljningen av överskotts målet.

För att uppföljningen av överskotts målet 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 måluppföljningen på. I de fall indikatorerna pekar på att målet inte nås bör regeringen ange storleken på målavvikelsen, redovisa vilka avvägningar som ligger bakom planerade målavvikelser, kommentera orsakerna till oplanerade målavvikelser och redogöra för i vilket tidsperspektiv målet avses uppnås. Avvikelser från målet kan med fördel redovisas som ett kumulerat besparingsbehov eller reformutrymme i miljarder kronor. Riksrevisionen föreslår vidare att redovisningen av överskotts målet i Årsredovisning för staten förbättras på samma sätt som i de ekonomiska propositionerna.

Regeringen bör se över beräkningen av det strukturella sparandet.

Rättvisande indikatorer är av stor betydelse för uppföljningen av överskotts målet 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.

Regeringen bör initiera ett förtydligande av överskottsmålet.

Överskottsmålet bör 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 2000 ska uppgå till 2 procent 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.

Regeringen bör publicera en beskrivning av överskottsmålet.

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. Regeringen bör presentera det finanspolitiska ramverket i en sådan publikation, vilket ger utrymme 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.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sedan 2000 inriktas finanspolitiken mot ett överskott i de offentliga finanserna motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, det så kallade överskottsmålet. Syftet med överskottsmålet är att hantera finanspolitisk risk. De offentliga finanserna har tidigare uppvisat stora underskott i lågkonjunkturer. Ett överskott på 2 procent i ett normalt konjunkturläge minskar risken för att en sådan utveckling upprepas och skapar samtidigt en marginal till EU:s underskottsgräns om 3 procent av BNP. Överskottsmålet syftar också till att säkra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Under de kommande decennierna utsätts välfärdssystemen för påfrestningar när befolkningen åldras. Genom överskott under de närmaste åren skapas ett utrymme för framtida utgiftsökningar utan att den offentliga skulden växer på ett långsiktigt ohållbart sätt. Överskottsmålet bidrar till stabiliteten i de offentliga finanserna, vilket är en förutsättning för låga räntor och en god ekonomisk utveckling på längre sikt.

Överskottsmålet är en del av det finanspolitiska ramverk som tillkom efter den offentligfinansiella krisen i början av 1990-talet. En annan del av detta ramverk är de tak som vanligtvis sätts för utgifterna tre år innan budgetåret inleds. Syftet med utgiftstaket är att ge budgetpolitiken en mer långsiktig inriktning med hög förutsägbarhet. Genom att lägga en flerårig restriktion på de sammanlagda statliga utgifterna framtvingas prioriteringar i statsbudgeten, så att angelägna utgiftsökningar motsvaras av utgiftsminskningar inom mindre angelägna områden. För att utgiftstak och överskottsmål ska vara inbördes konsistenta måste utgiftstaken sättas så att det finansiella sparandet kan förväntas uppgå till 2 procent av BNP i genomsnitt, givet den utveckling av de offentliga inkomsterna som förutses.

1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier

För att ett mål ska vara styrande måste det gå att avgöra om det uppnås eller ej. Såväl regering som riksdag har lagt fast kriterier för hur mål bör utformas och följas upp. Kriterierna anger bland annat att ett mål ska vara väldefinierat och utfallet tillgängligt vid en tidpunkt då det kan påverka ansvariga beslutsfattare. Internationella organisationer som OECD och IMF har utformat rekommendationer som mer explicit diskuterar hur finanspolitiska

mål ska formuleras. Enligt dessa rekommendationer bör ett finanspolitiskt mål vara tydligt och lätt att följa upp. Genom att klart definiera målet och följa upp det på ett systematiskt sätt skapas trovärdighet för finanspolitiken.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen ställt följande revisionsfråga:

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

Riksrevisionen har bedömt revisionsfrågan mot följande kriterier:

- Principer och metoder för måluppföljningen ska vara relevanta och tydligt specificerade.
- Målavvikelser ska redovisas tydligt och på ett enhetligt sätt vid olika uppföljningstillfällen.
- Planerade målavvikelser ska motiveras och konsekvenserna beskrivas utförligt.
- En tidsplan ska anges för återtagande av målavvikelserna.
- Ett tillräckligt underlag ska redovisas för att en oberoende bedömning av måluppfyllelsen ska vara möjlig.

Med en målavvikelse menas att finanspolitiken har en sådan inriktning att överskottet i de offentliga finanserna inte kommer att motsvara 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel utan att regeringen vidtar åtgärder för att påverka de offentliga inkomsterna eller utgifterna.

1.3 Överskottsmålets syfte

Syftet med överskottsmålet är att hantera två typer av finanspolitiska risker:¹

Kortsiktig risk: Stabilisering

Höga skatter och ambitiösa välfärdssystem i Sverige gör att de offentliga finanserna är relativt känsliga för konjunkturmässiga variationer i produktion och sysselsättning. Under de senaste decennierna har de offentliga finanserna försämrats snabbt vid konjunkturbedgångar vid ett flertal tillfällen. Ett överskott på 2 procent i ett normalt konjunkturläge skapar en betryggande stabiliseringsmarginal till underskottsgränsen på 3 procent av BNP i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Därmed minskar risken för att underskottsgränsen överskrids vid en konjunkturavmattning.

Långsiktig risk: Hållbarhet

Under de kommande 20–30 åren kommer befolkningens ålderssammansättning att ändras kraftigt. Andelen personer i yrkesverksam ålder minskar medan andelen personer över 64 år ökar. Om dagens ambitionsnivå för de skattefinansierade välfärdssystemen bibehålls, kommer de offentliga

¹ Se till exempel BP2006, s. 98.

utgifterna om cirka 10 år att börja växa snabbare än skatteunderlagen i ekonomin. För att möta denna utveckling bör sparandet i den offentliga sektorn vara högt de närmaste åren, innan det demografiska utgiftstrycket ökar. Genom att upprätthålla överskottsmålet de närmaste 10–15 åren kommer den offentliga nettoskulden att minska som andel av BNP. En lägre skuld leder i sin tur till att räntebetalningarna sjunker, vilket lämnar utrymme för andra utgifter. De framtida utgiftsökningarna kan därmed klaras utan att den offentliga skuld som efterlämnas till framtida generationer är större som andel av BNP än i dag. Om inte överskottsmålet upprätthålls faller en större del av välfärdsfinansieringen på framtida generationer. En sådan utveckling skulle få konsekvenser för inkomstfördelningen mellan generationer. Regeringens egna beräkningar visar att om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt uppgår till 2 procent av BNP fram till 2015 kan dagens standard i de skattefinansierade välfärdssystemen upprätthållas med oförändrat skatteuttag utan att skuldutvecklingen blir ohållbar på längre sikt.² En förutsättning för att skulden ska utvecklas på ett hållbart sätt är att avvikelser från överskottsmålet återtass, så att det årliga sparandet i den offentliga sektorn blir 2 procent av BNP i genomsnitt över en längre tidsperiod.

1.4 Överskottsmålets utformning

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn, det vill säga skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter, ska uppgå till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Finansiellt sparande är ett nationalräkenskapsbegrepp och är därmed definierat enligt ett internationellt regelverk.³ Skälet till att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är att om den offentliga sektorns inkomster och utgifter skulle anpassas så att sparandet blir 2 procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. I en lågkonjunktur, när de offentliga inkomsterna försvagas samtidigt som utgifterna för bland annat arbetslöshetsersättning ökar, skulle regeringen tvingas till besparingar. I en högkonjunktur skulle finanspolitiken behöva göras mer expansiv för att inte sparandet skulle bli alltför högt. Detta skulle motverka den automatiska stabilisering av konjunktursvängningarna i ekonomin som är en följd av ambitiösa offentliga trygghetssystem och ett högt skatteuttag.

² Se avsnitt VIII i det svenska konvergensprogrammet för 2005 för en mer utförlig diskussion om offentligfinansiell hållbarhet och inkomstfördelning mellan generationer.

³ European System of Accounts, ESA95.

Överskottsmålets utformning har således flera ekonomiskpolitiska fördelar. Det omfattar samtliga delar av den offentliga sektorn, inte bara staten, utan även kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Genomsnittsformuleringen lämnar utrymme för stabiliserande finanspolitik. När sparandet inte behöver uppgå till 2 procent varje enskilt år kan de så kallade automatiska stabilisatorerna verka fritt och vid behov kompletteras med aktiva finanspolitiska åtgärder utan att måluppfyllelsen hotas. Att överskottsmålet anges med nationalräkenskapernas redovisning minskar risken att det kringgås genom bokföringstekniska förändringar. Det innebär dessutom att målvariabeln är direkt jämförbar med internationell makroekonomisk redovisning i allmänhet och med den redovisning som styr Stabilitets- och tillväxtpakten inom EU i synnerhet.

Den flexibilitet som ges av att sparandet inte behöver uppgå till 2 procent av BNP varje enskilt år försvårar samtidigt uppföljningen. En konjunkturcykel är inget klart definierat begrepp med entydiga start- och slutpunkter. När tidsperioden över vilken målet ska utvärderas inte är tydligt avgränsad blir det svårt att avgöra om målet uppnås. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en inte avgränsad tidsperiod öppnar för möjligheten att målavvikelser i dag kan rättfärdigas med framtida ospecificerade budgetförstärkningar. För att göra överskottsmålet mer styrande för budgetpolitiken har regeringen under senare år valt att i budgetpropositionen precisera hur högt sparandet ska vara under budgetåret. För att de årsvisa målen ska bidra till att det övergripande överskottsmålet uppfylls är det viktigt att de sätts så att det genomsnittliga sparandet i den offentliga sektorn på sikt blir 2 procent av BNP.

1.5 Motiv för granskningen

Överskottsmålet är ett av regeringens viktigaste finanspolitiska mål. Konsekvenserna är potentiellt mycket allvarliga om målet inte uppnås. Under de senaste decennierna har ett minskat förtroende för de offentliga finanserna vid ett flertal tillfällen lett till att statens upplåningskostnader ökat dramatiskt. Ränteutgifter har trängt undan mer angelägna utgifter.

För att det finanspolitiska ramverket ska fungera på ett effektivt sätt är det viktigt att avvikelser från överskottsmålet redovisas tydligt. Målets utformning försvårar emellertid bedömningen av storleken på målavvikelsen. En sådan bedömning är nödvändig för att utforma de åtgärder som krävs för att eliminera målavvikelsen. Vid behandlingen av 2004 års ekonomiska vårproposition ansåg finansutskottet att en analys av överskottsmålets och budgetpolitikens långsiktiga utveckling var mycket angelägen. Utskottet

framförde bland annat följande synpunkter på regeringens redovisning av överskottsmålet:⁴

”Utskottet kan emellertid konstatera att saldot för de offentliga finanserna sedan år 2000, oavsett om man betraktar det faktiska saldot eller det strukturella, uppvisar en betydande avvikelse från målet om ett överskott på två procent över konjunkturcykeln, samtidigt som regeringen understryker att överskottsmålet ligger fast.”

För närvarande uppvisar de offentliga finanserna betryggande överskott. Det var inte fallet så sent som i de prognoser som gjordes till BP2006 hösten 2005. I huvudsak beror förstärkningen av de offentliga finanserna på att skatteinkomsterna underskattats, snarare än på att åtgärder vidtagits för att motverka tidigare avvikelser från överskottsmålet. Det är viktigt att uppföljningen av målet redovisas på ett systematiskt och rättvisande sätt även om det anses vara uppfyllt. Erfarenheten visar att ett gynnsamt offentligfinansiellt läge snabbt kan försämrats. Därtill kommer att ett sparande som är högre än målet kan ses som ett potentiellt reformutrymme. Det är viktigt att beräkningarna av storleken på ett sådant reformutrymme redovisas lika tydligt som beräkningarna av de budgetförstärkningar som krävs för att kompensera ett alltför lågt sparande. I annat fall finns risken att permanenta reformer genomförs utan en långsiktigt hållbar finansiering.

1.6 Metod

Riksrevisionens granskning bygger på en genomgång av hur regeringen följt upp och kommenterat överskottsmålet sedan det infördes. Dokumentgranskningen omfattar samtliga budgetpropositioner och ekonomiska vå-rpropositioner från budgetpropositionen för 2000 till budgetpropositionen för 2007. En genomgång har även gjorts av Årsredovisning för staten för åren 1999 till 2005. Som en jämförelse redovisas Konjunkturinstitutets analyser av överskottsmålet. Dokumentgranskningen har kompletterats med information från tjänstemän vid Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 diskuteras vilka krav som enligt Riksrevisionen bör ställas på formuleringen och uppföljningen av ett finanspolitiskt mål. Här behandlas bland annat riktlinjer för målstyrning som regering och riksdag uttalat samt

⁴ Bet. 2004/05:FiU1, s. 97.

de krav som budgetdokument bör uppfylla enligt internationella organisationer som OECD och IMF. I kapitel 3 beskrivs ett antal grundläggande brister i utformningen och uppföljningen av överskotts målet. I kapitel 4 följer en genomgång av hur målet följts upp i de ekonomiska propositionerna och Årsredovisning för staten. Som jämförelse redovisas även Konjunkturinstitutets uppföljning av målet. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer sammanfattas i kapitel 5.

För att förenkla framställningen används följande förkortningar i rapporten:

BP2006 = budgetpropositionen för 2006 etcetera.

VP2006 = 2006 års ekonomiska vårproposition etcetera.

ÅRS2005 = Årsredovisning för staten 2005 etcetera.

Vid hänvisning till både budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen används termen "ekonomiska propositioner".

Termer och begrepp som används i denna rapport förklaras i bilagan.

2 Granskningens utgångspunkter

Att ställa upp mål för olika typer av aktiviteter är vanligt förekommande vid styrning av statliga myndigheter. Målen ska vara specifika, mätbara och tidsatta för att kunna följas upp, vilket är en förutsättning för att de ska vara styrande för verksamheten. Det finns rekommendationer för hur målformulering och uppföljning ska utformas för att målstyrning ska vara möjlig. Det får inte råda något tvivel om vad målet omfattar och information om utfallet bör vara tillgängligt vid en tidpunkt då det kan påverka ansvariga beslutsfattare. Dessa principer gäller i första hand för styrning av myndigheter, men samma principer bör enligt Riksrevisionen gälla de mål riksdagen lägger fast för finanspolitiken.

2.1 Riksdagsuttalanden

Finansutskottet har påpekat att ”det i budgetpropositionen måste finnas en tydlig koppling mellan mål, resultat och budget”.⁵ Utskottet säger vidare att ”målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull”. Det finns ett ”värde i om målen uttrycks i sådana termer att de kan bilda utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen får således inte vara för vagt eller allmänt formulerade”. Utskottet ställer upp 10 punkter för hur utvecklingen av mål och uppföljning av statlig verksamhet bör bedrivas. Från dessa har följande punkter hämtats:

- Verksamhetsmål bör formuleras på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp.
- Regeringens redovisning till riksdagen ska ha sådan kvalitet att måluppfyllelsen kan bedömas av riksdagen.
- För att förbättra kopplingen mellan måluppfyllelse och förslag till budget bör motiven för regeringens bedömning och slutsatser framgå tydligt.

2.2 Regeringens riktlinjer

Även i Regeringskansliet har riktlinjer utfärdats för hur mål ska formuleras i myndigheternas regleringsbrev för att styrning och uppföljning ska fungera väl. I ”Regleringsbrev och andra styrdokument för 2005 – en handledning till

⁵ Bet. 2000/01:FiU2.

Regeringskansliet” anges att regleringsbrevet alltid ska innehålla målbeskrivningar som gör att det klart framgår vad verksamheten syftar till. Målen bör enligt riktlinjerna vara formulerade så att de är uppföljningsbara och styrande för verksamheten.

2.3 Rekommendationer från internationella organisationer

En ytterligare utgångspunkt för denna granskning är de rekommendationer om utformningen av budgetdokument som IMF och OECD utarbetat. OECD redovisar dessa rekommendationer i ”Best Practices for Budget Transparency⁶” och IMF i ”Manual on Fiscal Transparency⁷”. Transparens definieras av IMF som ”the full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner”. Dessa riktlinjer har ingen formell status utan utgör en referensnorm för hur budgetprocesser och budgetdokument bör utformas i länder med väl utvecklade system. Rekommendationerna har tagits fram i samråd med organisationernas medlemsländer som haft möjlighet att lämna synpunkter på innehållet.

Under rubriken ”Fiscal Rules” anger IMF:s ”Manual on Fiscal Transparency” att ”Any fiscal rules that have been adopted ... should be clearly specified”. I de fall avvikelser från målet uppkommer, planerade eller oplanerade, ska ”the circumstances under which such a departure is justified be clearly explained”. I en rapport från IMF⁸ behandlas finanspolitiska regelverk mer utförligt. Enligt denna rapport ska ett finanspolitiskt mål vara ”well defined, transparent, adequate, consistent, simple, flexible, enforceable and efficient”. Innebörden av dessa egenskaper beskrivs utförligt och tänkbara målkonflikter mellan dem analyseras.

OECD beskriver i ”Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules⁹” hur finanspolitiska mål bör vara utformade för att vara effektiva. OECD understryker 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 den 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.

⁶ OECD, 2001.

⁷ § 3.1.2. IMF har i sina granskningar av Sverige påpekat att det svenska överskotts målet är vagt definierat och att detta försvagar dess effektivitet. Se till exempel § 6, Concluding statement, Article IV Consultation, november 14 2006.
<http://www.imf.org/external/np/ms/2006/111406.htm>

⁸ Kopits, G. & S. Symansky (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162.

⁹ OECD Economic Outlook No 72, 2002.

Genom att klart definiera målen och hur de ska följas upp skapas trovärdighet.

2.4 Riksrevisionens kriterier för uppföljningen av överskottsmålet

Med utgångspunkt i de riktlinjer och rekommendationer som redovisats i föregående avsnitt har Riksrevisionen valt att använda följande kriterier för hur en systematisk och rättvisande uppföljning av överskottsmålet bör redovisas.

Principer och metoder för måluppföljningen ska vara relevanta och tydligt specificerade.

En systematisk och rättvisande uppföljning är en förutsättning för att överskottsmålet ska vara styrande för budgetpolitiken. Detta förutsätter bland annat att de metoder som används är rättvisande och används på ett systematiskt sätt. Beräkningen av de indikatorer som regeringen valt att stödja måluppföljningen på ska redovisas tydligt. Från och med BP2004 föreslår regeringen ett specifikt mål för det offentliga sparandet under det kommande budgetåret. Det årsvisa målet ska enligt regeringen sättas så att det är i linje med det övergripande målet, samtidigt som konjunkturläget beaktas. Det faktum att hänsyn tas till två faktorer i förslagen till årsvisa mål komplicerar måluppföljningen. En tydlig uppföljning förutsätter att regeringen utförligt redogör för hur konjunkturläget påverkar förslaget till mål för budgetåret och hur eventuella avvikelser från det övergripande överskottsmålet ska återtass. Detta gäller både för de ekonomiska propositionerna och för Årsredovisning för staten.

Målavvikelser ska redovisas tydligt och på ett enhetligt sätt vid olika uppföljningstillfällen.

En rättvisande uppföljning av överskottsmålet förutsätter enligt Riksrevisionen att målet är definierat på ett sådant sätt att det är möjligt att avgöra om det är uppfyllt eller ej. Om målet inte är uppfyllt ska det gå att avgöra storleken på avvikelsen. Med en målavvikelse menas att finanspolitiken har en sådan inriktning att överskottet i de offentliga finanserna inte kommer att motsvara 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel utan att regeringen vidtar åtgärder för att ändra offentliga inkomster eller utgifter. Tydlighet i uppföljningen förutsätter att regeringen redovisar avvikelser från målet på ett enhetligt och systematiskt sätt, oberoende av om målet överskrids eller underskrids. Uppföljningen ska göras löpande och resultatet finnas tillgängligt när beslut som påverkar måluppfyllelsen fattas.

Planerade målavvikelser ska motiveras och konsekvenserna beskrivas utförligt.

Det kan finnas skäl att inrikta budgetpolitiken så att målavvikelser uppkommer. Målet är utformat för att lämna utrymme för såväl automatiska stabilisatorer som diskretionär finanspolitik om sådan bedöms vara nödvändig för att dämpa eller stimulera aktiviteten i ekonomin. En tydlig måluppföljning förutsätter att planerade målavvikelser motiveras och konsekvenserna av målavvikelser beskrivs.

En tidplan ska anges för återtagande av målavvikelser.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är en komplex målvariabel som beror på ett stort antal svårprognostiserade inkomster och utgifter i staten, kommunsektorn och pensionssystemet. Det kan därför uppkomma betydande målavvikelser även om politiken varit inriktad på att uppnå överskottsmålet. I de fall en oplanerad målavvikelse uppkommit måste regeringen ta hänsyn till denna i utformningen av finanspolitiken, så att det genomsnittliga sparandet på sikt utvecklas i enlighet med målet. Vare sig målavvikelsen är planerad eller inte bör regeringen ange över vilken tids-horisont en avvikelse ska återtgas.

Ett tillräckligt underlag ska redovisas för att en oberoende bedömning av måluppfyllelsen ska vara möjlig.

3 Principiella problem med överskottsmålet

3.1 En preciserad beskrivning av överskottsmålet saknas

I de ekonomiska propositionerna behandlas överskottsmålet i flera olika avsnitt. Uppföljningen redovisas med olika detaljeringsgrad i såväl finansplanen, som i kapitel 4 "Budgetpolitiska mål och statsbudgeten" och i bilagan Svensk ekonomi.¹⁰

Den mest utförliga beskrivningen och uppföljningen av målet återfinns i bilagan Svensk ekonomi. Där finns en relativt utförlig bedömning av de offentliga finansernas utveckling på medellång sikt fördelat på stat, kommuner och ålderspensionssystemet, samt en redogörelse för finanspolitikens inriktning. Vidare analyseras utvecklingen i ett långsiktigt demografiskt perspektiv i ett särskilt avsnitt, vilket är det enda stället i propositionerna med en mer utvecklad analys av överskottsmålets betydelse för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

I kapitel 4 i de ekonomiska propositionerna presenteras bland annat regeringens förslag till årsvisa mål¹¹ och politiska prioriteringar. Vidare redovisas beräkningar av statsbudgetens saldo, statens finansiella sparande och statsskulden, samt kommunsektorns och ålderspensionssystemets finanser i en mer sammanfattad form än i bilagan Svensk ekonomi. I finansplanen, som redovisar regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, ges en kort redogörelse för utvecklingen av de offentliga finanserna och de budgetpolitiska målen.

För att få en tydlig bild av överskottsmålets uppföljning tvingas läsaren leta i flera olika avsnitt i propositionerna. Förståelsen för resonemangen i finansplanen underlättas ofta av läsningen av övriga delar av propositionen, vilket inte alltid görs klart för läsaren. Redovisningen av uppföljningen är med andra ord fragmenterad och spridd mellan olika avsnitt. Exempelvis är det först i BP2004 som det strukturella sparandet lyfts in i kapitel 4 där huvudpresentationen av överskottsmålet sker. Dessförinnan har det strukturella sparande endast redovisats i bilagan Svensk ekonomi.

¹⁰ Svensk ekonomi är bilaga 2 till budgetpropositionerna och bilaga 1 till de ekonomiska vårpropositionerna.

¹¹ Sedan BP2004 i budgetpropositionen föreslås mål för det kommande budgetåret.

Redovisningen i de ekonomiska vårpropositionerna följer i stora drag samma struktur som i budgetpropositionerna. Den information som presenteras i Årsredovisning för staten är relativt begränsad och mer eller mindre ett urval av den information som redovisas i den ekonomiska vårpropositionen.

Samtidigt som redovisningen av uppföljningen av överskottsmålet förekommer i flera olika avsnitt så saknas en sammanhållen och preciserad beskrivning av hur målet ska tolkas och följas upp. Frånvaron av en sådan beskrivning försvårar tolkningen av de underlag som redovisas i samband med måluppföljningen. I andra länder finns exempel på att regeringar publicerar särskilda dokument som presenterar hur det finanspolitiska ramverket som regeringen håller sig till fungerar. På det brittiska finansdepartementets hemsida finns ett antal policydokument som utförligt redovisar det finanspolitiska regelverket som den brittiska regeringen utfäst sig att tillämpa.¹² Något motsvarande dokument har inte publicerats av den svenska regeringen. Detta gör att det även efter en genomgång av samtliga textavsnitt som behandlar överskottsmålet kvarstår ett antal frågor. Exempel på sådana frågor är:

- *Hur ser sambandet mellan överskottsmålet och utgiftstaket ut?*
För att det finanspolitiska ramverket ska vara konsistent bör sambandet mellan dessa två centrala budgetpolitiska mål vara tydligt. En uttalad målsättning i ett antal propositioner har varit att utgiftstaket ska falla svagt som andel av BNP, utan att takets betydelse för överskottsmålet klargjorts.
- *Hur länge ska överskottsmålet gälla?*
I bilagan Svensk ekonomi bygger de långsiktiga beräkningarna på att överskottsmålet gäller till 2015, men detta har aldrig klart uttalats av regeringen eller föreslagits riksdagen.
- *Finns det en målkonflikt mellan överskottsmålets båda syften?*
I avsnittet om det långsiktiga perspektivet i bilagan Svensk ekonomi förutsätts att överskottsmålet upprätthålls fram till 2015. Den redovisade framskrivningen efter 2015 innebär att det offentliga sparandet blir negativt. Hur detta påverkar förmågan att hantera konjunkturella försvagningar berörs inte.

¹² http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm

3.2 Överskottsmålet är svårtolkat

För att avgöra om överskottsmålet är uppfyllt måste konjunkturcykelns utseende klargöras. Regeringen har sedan VP2001 redovisat bedömningar av det så kallade BNP-gapet, det vill säga hur den faktiska produktionen förhåller sig till produktionen vid ett normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin. BNP-gapet kan ses som ett mått på konjunkturläget. Regeringen har vid flera tillfällen framhållit svårigheterna med att bestämma längden på en konjunkturcykel.¹³ Detta har dock inte lett till ett förtydligande vad gäller tolkningen av överskottsmålet. Regeringen har heller aldrig redovisat måluppfyllelsen som sparandet under en tidsperiod som sägs överensstämma med en konjunkturcykel. I finansplanen till VP2006 sägs exempelvis att överskottsmålet klaras eftersom det genomsnittliga sparandet förväntas uppgå till 2 procent av BNP under perioden 2000–2008. I BP2007 redovisas genomsnittliga överskott för både 2000–2006 och för 2007–2009. Inget sägs dock om att dessa tidsperioder skulle motsvara konjunkturcykler.

Att fastställa längden på en konjunkturcykel är svårt. 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 under vilken överskottsmålet ska utvärderas. En sådan bedömning behöver inte vara invändningsfri, utan syftar endast till att underlätta utvärderingen av måluppfyllelsen. I Storbritannien har regeringen valt att göra på detta sätt. Den brittiska regeringen har som mål att den löpande verksamheten¹⁴ i statsbudgeten inte ska uppvisa underskott sett över en konjunkturcykel. För att avgöra om målet är uppfyllt publicerar det brittiska finansdepartementet en bedömning av när konjunkturcykeln börjar och slutar.¹⁵ För att öka förtroendet för finanspolitiken avger den brittiska riksrevisionen ett omdöme om denna bedömning.¹⁶

Även om konjunkturcykelns längd definieras finns det flera olika sätt att tolka genomsnittsformuleringen, vilket kan illustreras med hjälp av en stiliserad bild av konjunktursvängningar.

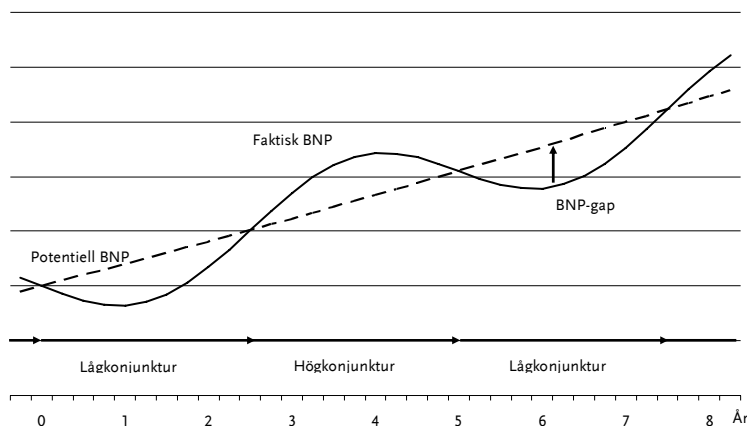
¹³ Se till exempel VP2005 s. 71 och VP2006 s. 56.

¹⁴ Utgifter som inte kan klassificeras som investeringar.

¹⁵ HM Treasury, *Analysing UK fiscal policy*, November 1999 och *Evidence on the UK economic cycle*, July 2005.

¹⁶ National Audit Office, *Audit of Assumptions for the 2005 Pre-Budget Report*, December 2005.

Diagram 1 En stiliserad bild av konjunktursvängningar



I diagram 1 visar den heldragna kurvan den faktiska BNP-utvecklingen, medan den streckade kurvan visar potentiell BNP, det vill säga hur produktionen ökar vid ett normalt resursutnyttjande i frånvaro av konjunktursvängningar. Skillnaden mellan de två kurvorna kallas BNP-gap. Dessa kan vara positiva eller negativa. I en lågkonjunktur utnyttjas produktionsresurserna i mindre utsträckning än normalt, arbetslösheten är högre än normalt och det finns lediga resurser i ekonomin. I ett sådant konjunkturläge kan man förvänta sig att de offentliga finanserna försvagas, eftersom skatteinkomsterna minskar samtidigt som utgifterna för bland annat arbetslöshetsersättning ökar. En konjunkturcykel sträcker sig mellan två tidpunkter där BNP-gapet är lika stort och konjunkturen är på väg i samma riktning, upp eller ner. I diagrammet är kurvorna ritade så att en konjunkturcykel löper över fem år. Under ena halvan av perioden råder lågkonjunktur och under andra halvan högkonjunktur.

Även om en konjunkturcykel lät sig bestämmas med samma precision som i diagram 1 skulle det finnas flera olika möjligheter att tolka överskotts-målet. En tolkning är att målet ska gälla för alla godtyckliga start- och slutpunkter på en konjunkturcykel, oavsett om man mäter från en topp till en annan, eller från en dal till en annan, eller från två andra symmetriska punkter. Under alla sådana tidsperioder ska den summerade nettoeffekten av konjunkturen på de offentliga finanserna vara noll, och genomsnittet för både det faktiska och det strukturella sparandet ska uppgå till 2 procent. Om målet tolkas på detta sätt innebär det att när ett nytt år budgeteras, exempelvis år 6 i diagrammet ovan, så ska det genomsnittliga sparandet under perioden 0–5 ha uppgått till 2 procent av BNP, och samma sak ska gälla för den nya perioden 1–6. En sådan tolkning innebär att diskretionär finanspolitik som försvagar sparandet under ett lågkonjunkturår måste kompen-

seras med ett högre sparande ett annat år under samma konjunkturcykel. Detta måste göras även om det inte är motiverat ur ett konjunktorellt perspektiv om målet ska anses vara uppfyllt. Denna tolkning förutsätter vidare att sparandet är lika stort det sjätte året som det första året för att det genomsnittliga sparandet ska vara 2 procent av BNP under båda tidsperioderna.

En alternativ tolkning av överskottsmålet är att det genomsnittliga överskottet endast behöver vara 2 procent över konjunkturcykler som inleds med samma konjunkturläge som när målet infördes. Om man i diagram 1 antar att målet införs vid tidpunkten 0 innebär det att måluppfyllelsen endast kan avläsas år 5, 10, 15 och så vidare. Vid dessa tidpunkter har en eller flera fullständiga konjunkturcykler fullbordats efter det att målet infördes. En sådan tolkning ger finanspolitiken större frihetsgrader eftersom måluppfyllelse inte längre förutsätter att sparandet är exakt detsamma år 6 som år 1, så länge som det genomsnittliga sparandet under åren 1–5, 6–10, 11–15 och så vidare motsvarar 2 procent av BNP. Samtidigt ger denna tolkning regeringen större möjligheter att motivera ett lågt sparande i dag med ospecificerade framtida budgetförstärkningar.

I en verklighet där konjunkturcyklerna är ojämna och svårbestämbara blir tolkningen av överskottsmålet än mer komplicerad. I de fall konjunktursvängningarna och dess effekter på de offentliga finanserna inte är symmetriska, om arbetslösheten exempelvis kan öka mer från ett normaltillstånd i en lågkonjunktur än den kan sjunka i en högkonjunktur, uppstår ytterligare svårigheter. För det första kommer det genomsnittliga strukturella sparandet inte att bli detsamma som det genomsnittliga faktiska sparandet, något som diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.3 För det andra kan det innebära att även den diskretionära finanspolitiken blir asymmetrisk över konjunkturcykeln. För att nå målet tvingas regeringen kompensera expansiva åtgärder i en lågkonjunktur med besparingar i en högkonjunktur, även om detta inte är befogat ur ett konjunktorellt perspektiv.

3.3 Regeringen förlitar sig på indikatorer

I stället för att fastställa konjunkturcykelns längd och definiera hur genomsnittsformuleringen ska tolkas har regeringen använt sig av indikatorer i uppföljningen av överskottsmålet. För att en sådan indirekt bedömning av måluppfyllelsen ska fungera väl måste de indikatorer som används vara utformade så att de på ett rättvisande sätt visar hur finanspolitiken förhåller sig till målet. Indikatorerna bör kunna beräknas löpande och vara tillgängliga när beslut fattas om inriktningen av finanspolitiken. Regeringen har redovisat två olika indikatorer på hur finanspolitiken förhåller sig till det uppsatta

målet: det strukturella sparandet och genomsnittet för det faktiska sparandet räknat från 2000.

Indikator 1: Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet beräknas som det faktiska sparandet justerat för konjunktorens effekter på den offentliga sektorns inkomster och utgifter.¹⁷ Det strukturella sparandet har redovisats i de ekonomiska propositionerna sedan 2001. I VP2001 skriver regeringen att "finanspolitiken befinner sig i balans i förhållande till det medelfristiga överskottsmålet när det strukturella överskottet ligger nära 2 procent av BNP. Det centrala riktmärket för politik- en enskilda år är således inte det faktiska överskottet utan det strukturella."¹⁸ I BP2004 framhåller regeringen att "det strukturella överskottet utgör en indikator på läget i förhållande till överskottsmålet. Det strukturella överskottet bör normalt ligga nära 2 procent av BNP, men kan avvika från det till exempel om finanspolitiska stimulanser sätts in i en lågkonjunktur som stöd för penningpolitiken."¹⁹ När regeringen i VP2003 aviserar att man från och med BP2004 avser att föreslå ett preciserat mål för det offentliga sparandet under det kommande budgetåret anges att detta mål ska bestämmas med hänsyn både till det övergripande överskottsmålet och resursutnyttjandet i ekonomin.²⁰ Detta kan tolkas som att de årsvisa mål som regeringen föreslår normalt ska sättas så att det strukturella sparandet uppgår till 2 procent av BNP, men att avsteg från denna regel kan göras om det finns särskilda skäl att bedriva diskretionär finanspolitik.

Beräkningar av strukturellt sparande är förknippade med stor osäkerhet, vilket regeringen understryker.²¹ 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.²² Det är därför viktigt att betona att ett strukturellt sparande på 2 procent av BNP inte är detsamma som att målet är uppfyllt, utan endast en indikation på att sparandet ett visst år ligger i linje med målet.

¹⁷ I regeringens beräkningar av det strukturella sparandet periodiseras skatteinkomsterna och större effekter av engångskaraktär beaktas.

¹⁸ VP2001, bilagan Svensk ekonomi s. 67.

¹⁹ Se avsnitt 4.1.3 i BP2004. Formulering upprepas ordagrant i både BP2005 och BP2006.

²⁰ Se avsnitt 4.1.2 i VP2003.

²¹ Se till exempel avsnitt 4.1.3 i BP2005.

²² Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, OECD och EU-kommissionen publicerar alla egna bedömningar av potentiell BNP för Sverige. Se kapitel 4 i "Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna", RiR 2006:23 för en mer utförlig diskussion av potentiell BNP.

För att en indikator ska vara tillförlitlig måste den i genomsnitt peka rätt. I detta sammanhang innebär det att bedömningen av konjunktorens effekter på de offentliga finanserna måste summera till noll över en längre tidsperiod. Regeringen beräknar det strukturella sparandet genom att multiplicera BNP-gapet med en konstant elasticitet, 0,7²³, som uttrycker hur de offentliga finanserna i genomsnitt påverkas av konjunkturläget. Det innebär exempelvis att ett negativt BNP-gap på 1 procent av BNP antas försämra de offentliga finanserna med 0,7 procent av BNP.

En beräkning av det strukturella sparandet baserad på en konstant elasticitet förutsätter att BNP-gapen är symmetriska kring noll för att det strukturella sparandet ska vara en rättvisande indikator för överskottsmålet. Den faktiska BNP-nivån måste i genomsnitt ligga lika mycket över potentiell BNP i en högkonjunktur som under potentiell BNP i en lågkonjunktur. I annat fall kommer den genomsnittliga skillnaden mellan det strukturella sparandet och det faktiska sparandet inte att vara noll. Om exempelvis faktisk BNP vanligen bedöms understiga potentiell BNP skulle det faktiska sparandet på sikt komma att bli lägre än det målsatta om finanspolitiken baserades på denna indikator.

Tabell 1. Regeringens bedömning av BNP-gapen i de sex senaste ekonomiska propositionerna, procent av potentiell BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Genomsnitt
BPo7	2,5	0,6	-0,2	-1,3	-1,0	-1,0	-0,1	-0,1	-0,1
VPo6	2,3	0,4	-0,7	-1,8	-1,4	-1,5	-0,6	-0,3	-0,5
BPo6	0,6	-0,8	-1,4	-1,6	-1,1	-1,0	-0,4	---	-0,8
VPo5	0,9	-0,5	-1,1	-1,3	-0,9	-0,3	-0,1	---	-0,5
BPo5	1,2	-0,2	-0,4	-1,4	-1,3	-0,5	---	---	-0,4
VPo4	1,2	-0,1	-0,1	-0,9	-1,2	-1,0	---	---	-0,4

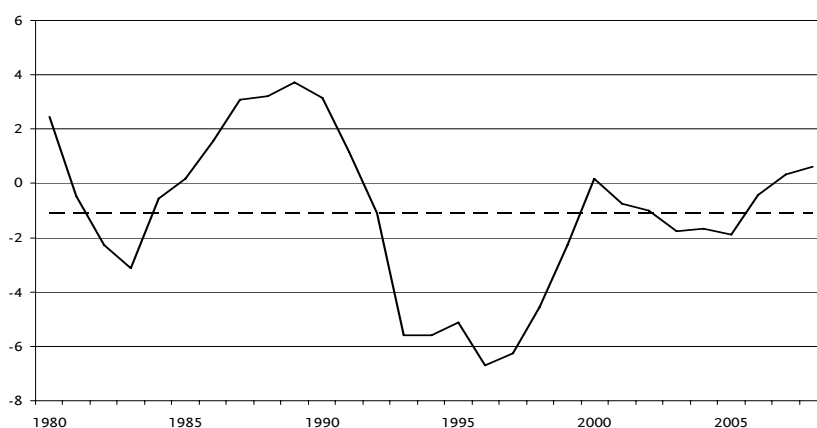
Tabell 1 visar BNP-gapen enligt de sex senaste ekonomiska propositionerna. Gapen redovisas från 2000 till det sista prognosåret i respektive proposition. De senare åren i de medelfristiga kalkylerna ingår inte, eftersom det för dessa år inte redovisas någon uttalad konjunkturprognos i propositionerna, utan endast en gradvis anpassning till den potentiella produktionsnivån. Det innebär att BNP-gapen för dessa år mer har karaktären av kalkylmässiga schabloner än av ekonomiska bedömningar. Av tabellen framgår att BNP-gapen bedöms vara negativa flertalet år, det vill säga att den faktiska produktionen är lägre än den potentiella, vilket innebär att det har funnits lediga produktionsresurser i ekonomin. Detta gäller även för så pass långa

²³ Se exempelvis VP2002, bilaga 1 s. 66. Till och med BP2002 antogs elasticiteten vara 0,75.

perioder som 6–8 år. Även om regeringen aldrig redovisat en mer preciserad syn på längden av en konjunkturcykel, så torde en så pass lång period normalt omfatta merparten av en konjunkturcykel. I BP2007 anges att en konjunkturcykel normalt är något längre än fem år.²⁴ I KI:s båda senaste rapporter sägs perioden 2000–2007, det vill säga 8 år, utgöra en konjunkturcykel.²⁵

Tabell 1 tyder på att beräkningarna i de ekonomiska propositionerna inte alltid uppfyller kravet på att BNP-gapet i genomsnitt ska vara nära noll över en konjunkturcykel. I BP2006 redovisas ett genomsnittligt BNP-gap på –0,8 procent under perioden 2000–2006. Även om finanspolitiken skulle ha inriktats mot ett strukturellt överskott på 2 procent av BNP varje år, så skulle det genomsnittliga faktiska överskottet inte ha nått upp till mer än 1,4 procent. I VP2006 redovisas ett något mindre negativt genomsnitt. Skillnaden jämfört med BP2006 ett halvår tidigare är i huvudsak att BNP-gapen 2000–2002 bedöms vara väsentligt mer positiva genom att potentiell BNP reviderats ner kraftigt dessa år.²⁶

Diagram 2. Konjunkturinstitutets bedömning av BNP-gapet 1980–2008, procent av potentiell BNP



I BP07 redovisas en något annorlunda bild med genomsnittliga BNP-gap nära noll. Huruvida detta är en tillfällighet eller ett resultat av förbättrade beräkningsmetoder går inte att avgöra utifrån redovisningen i propositionen. Bland annat saknas en redovisning av BNP-gapen över en längre tidsperiod som omfattar flera konjunkturcykler. En sådan återfinns på KI:s hemsida. BNP-gapen 1980–2008 enligt KI:s nuvarande bedömning framgår av diagram 2. Diagrammet visar att ekonomins produktionsresurser igenomsnitt underutnyttjats med drygt 1 procent under den redovisade perioden.

²⁴ BP2007, bilaga 2, Svensk ekonomi, s. 72.

²⁵ Konjunkturläget augusti 2006, s. 72, respektive Lönebildningsrapporten, september 2006 s. 31.

²⁶ Det maroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna, RiR 2006:23, kapitel 4.

Eftersom regeringen inte har redovisat en lika lång uppskattning av BNP-gapen som KI så går det inte med säkerhet att avgöra dess genomsnittliga värde över ett antal konjunkturcykler. Det underlag som redovisas i tabell 1 antyder dock att även regeringens bedömning av BNP-gapen i genomsnitt inte är noll, och således inte lämplig som underlag för beräkningen av ett strukturellt sparande som kan tjäna som indikator.

Indikator 2: Genomsnittligt sparande från 2000

Regeringens andra indikator på måluppfyllelse är genomsnittet för det faktiska finansiella sparandet räknat från 2000, det vill säga 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. Den kan användas både för att i efterhand fastställa det genomsnittliga sparandet fram till sista tillgängliga utfallsår, och för att i de ekonomiska propositionerna avgöra hur det genomsnittliga sparandet påverkas av den föreslagna framtida inriktningen av finanspolitiken. Om finanspolitiken är väl avvägd i förhållande till överskottsmålet bör detta genomsnitt närma sig 2 procent av BNP under det medelfristiga perspektivet i budgetredovisningen.

Regeringen har redovisat genomsnittindikatorn från och med BP2004, men det är först i VP2006 som måttet lyfts fram som en indikator på måluppfyllelse. I finansplanen konstateras: "Sedan överskottsmålet infördes 2000 och fram till och med 2008 beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt uppgå till 2,0 procent av BNP. Därmed klaras överskottsmålet."²⁷ Ingenting sägs dock om huruvida denna tidsperiod sammanfaller med en konjunkturcykel.

3.4 En målkonflikt mellan kort och lång sikt

Från och med BP2004 föreslår regeringen ett specifikt mål för det offentliga sparandet under det kommande budgetåret. Det årsvisa målet ska enligt regeringen sättas så att det är i linje med det övergripande målet, samtidigt som konjunkturläget beaktas. Förbehållet att de årsvisa målen bestäms med utgångspunkt i det övergripande överskottsmålet, men med hänsyn till det aktuella konjunkturläget, pekar på en klassisk målkonflikt vid utformningen av finanspolitiken. Ett kortsiktigt stabiliseringspolitiskt mål ställs mot ett långsiktigt hållbarhetsmål. Empiriska undersökningar från ett flertal länder och tidsperioder visar att regeringar tenderar att föra en expansiv finanspolitik i en lågkonjunktur, men inte hålla igen i motsvarande grad i en högkon-

²⁷ Finansplanen till VP2006, avsnitt 1.3 s. 17.

junktur.²⁸ I en lågkonjunktur bedömer regeringen att ekonomin måste stimuleras för att motverka arbetslösheten.²⁹ De offentliga finanserna försvagas så att det strukturella sparandet hamnar under den långsiktiga sparandenivå regeringen önskar upprätthålla. Ett sådant avsteg från den långsiktigt önskvärda nivån kräver motsvarande besparingar i ett bättre konjunkturläge, så att det strukturella sparandet hamnar över det långsiktiga sparmålet. I annat fall blir finanspolitiken asymmetrisk och det långsiktiga målet kommer inte att nås.

Det finns tydliga indikationer på denna typ av asymmetri i utformningen av finanspolitiken under de senaste åren. Regeringen föreslår i BP2004, BP2005 och BP2006 preciserade mål för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn för det kommande budgetåret. I samtliga fall föreslår regeringen att det årsvisa målet ska sättas till "minst 0,5" procent av BNP. Vid alla tillfällen som målen läggs fast bedöms det strukturella sparandet ligga klart under den långsiktigt önskvärda nivån, 2 procent av BNP, se tabell 2. Om finanspolitiken varit inriktad på att nå överskottsmålet borde de årsvisa målen ha satts så att det strukturella sparandet hamnat på 2 procent av BNP. Åtgärder skulle då ha behövt vidtas för att höja sparandet med 0,7 respektive 1,0 procentenheter de tre åren. Regeringen prioriterar emellertid samtliga år den kortsiktiga stabiliseringspolitiken framför det långsiktiga överskottsmålet och avstår från att vidta budgetförstärkande åtgärder med motivering att sysselsättningen utvecklas svagt. Detta kan jämföras med utvecklingen under 2001–2002. Under dessa år bedöms sparandet ligga för högt i relation till målet. Sparandet utöver det målsatta ses då som ett reformutrymme utan att de konjunkturella effekterna av detta kommenterades.

Tabell 2 Årsvisa mål för det finansiella sparandet, procent av BNP

Budgetår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Årsvisa mål	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0	≥ 0,5	≥ 0,5	≥ 1,0
	(VP1997)	(VP1997)	(VP1999)	(VP2000)	(VP2001)	(BP2005)	(BP2006)	(BP2007)
Reviderade årsvisa mål	2,0	2,5	–	–	≥ 0,5	–	–	
	(BP1999)	(BP2001)			(BP2004)			
Strukturellt sparande*	---	---	2,7	2,0	1,3	1,0	1,0	2,4
Faktiskt sparande*	2,1	3,5	2,1	1,5	0,6	0,6	0,7	2,3

*Regeringens bedömning i budgetpropositionen för respektive budgetår.
Inom parentes anges i vilken proposition som regeringen föreslagit det årsvisa målet.

²⁸ Se exempelvis "The Political Economy of Budget Deficits", Alesina & Perotti, *IMF Staff papers* 1.

²⁹ Se exempelvis BP2004, BP2005 och BP2006.

4 Uppföljning av överskottsmålet

4.1 Regeringens uppföljning av överskottsmålet

I detta avsnitt beskrivs hur uppföljningen av överskottsmålet redovisats i budgetpropositionerna för åren 2000–2007. Redovisningen i de ekonomiska vårpropositionerna avviker inte i något väsentligt avseende från redovisningen i budgetpropositionerna. För att förenkla genomgången baseras den därför i första hand på budgetpropositionerna. Referenser till de ekonomiska vårpropositionerna görs när detta är nödvändigt för analysen.

Tabell 3. Sammanställning av iakttagelser från BP2000–BP2007

	BP2000	BP2001	BP2002	BP2003	BP2004	BP2005	BP2006	BP2007
Målindikatorer som redovisas	—		Strukturellt sparande		Strukturellt sparande, genomsnittligt sparande			
Faktorer som regeringen hänvisar till vid bedömning av måluppfyllelse	Årsvisa mål uppnås		Strukturellt sparande > 2 procent. Årsvisa mål uppnås	Strukturellt sparande 02–04 i linje med målet. Årsvis mål uppnås nästan	Strukturellt sparande 2 procent 2006. Genomsnitt 2000–2006 = 1,7 procent	Inga hänvisningar	Strukturellt sparande 2005 cirka 2 procent	Faktiskt sparande 07–09 överstiger 2 procent. Båda indikatorerna är i linje med målet
Hantering av målavvikelse	Överskott utöver det målsatta kvantifieras och betraktas som ett potentiellt reformutrymme			Målet bedöms vara uppfyllt. Inga målavvikelse redovisas		Måluppfyllelsen kommenteras ej.	Oklar bedömning	Målet bedöms vara uppfyllt. Inga målavvikelse redovisas
Genomsnittligt finansiellt sparande från 2000	2,3 (00–02)	3,5 (00–03)	3,1 (00–04)	2,7 (00–04)*	1,7 (00–06)	1,4 (00–07)	1,4 (00–08)	2,2** (00–09)
Strukturellt sparande budgetåret	—		2,7	2,0	1,3	1,0	1,0	2,4

Anm: Procenttalen anger procent av BNP

* I BP2003 redovisas ingen prognos för finansiellt sparande för år 2005.

** I BP2007 redovisas två genomsnitt: 2,0 procent för perioden 2000–2006 och 2,2 procent för perioden 2007–2009.

Tabell 3 sammanfattar Riksrevisionens viktigaste iakttagelser från genomgången av regeringens redovisning av överskotts målet i budgetpropositionerna. Som framgår av tabellen har principerna för måluppföljningen varierat över tiden. Regeringen har vid olika tidpunkter betonat olika indikatorer vid uppföljningen. I VP2001 introduceras det strukturella sparandet som en indikator på måluppfyllelse. Det genomsnittliga faktiska finansiella sparandet från 2000 har redovisats sedan BP2004, men det är först i VP2006 som måttet lyfts fram som en indikator på måluppfyllelse.

BP2000

Under de första åren efter införandet av överskotts målet föreslår regeringen specificerade mål för det finansiella sparandet för samtliga år i det medelfristiga perspektivet. I BP2000 beräknas det finansiella sparandet 2000–2002 uppgå till 2,1, 2,0 respektive 2,9 procent av BNP (se diagram 3). De årsvisa målen har tidigare beslutats till 2,0 procent av BNP för dessa år.³⁰ Att de årsvisa målen behålls på 2 procent av BNP för samtliga år kan tolkas som att regeringen bedömer att konjunkturläget åren 2000–2002 är sådant att det inte påverkar de offentliga finanserna. Något explicit mått på konjunkturläget i form av BNP-gap redovisas emellertid inte förrän i VP2001. Skillnaden mellan prognosen och de årsvisa målen redovisas som ett reformutrymme för åren efter budgetåret.

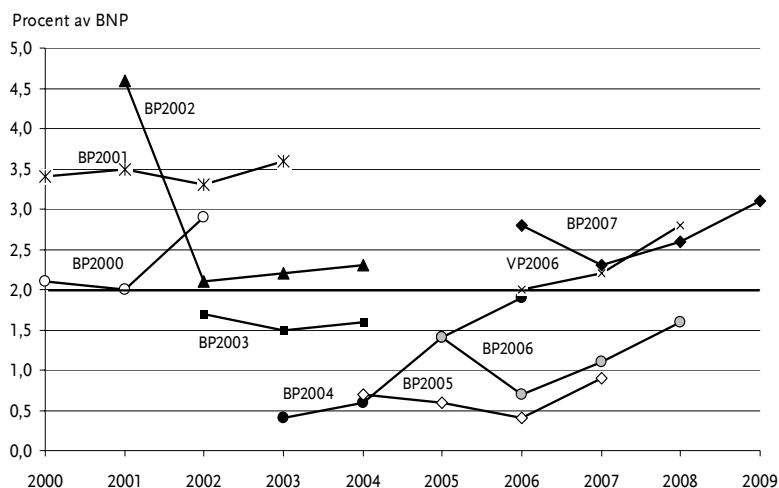
BP2001

Den offentliga sektorns sparande 2001 förväntas uppgå till ca 3,5 procent av BNP, vilket är 1,5 procentenheter högre än vad som beräknades i BP2000 (se diagram 3). Med hänvisning till den starka konjunkturutvecklingen föreslår regeringen att det årsvisa målet för 2001 höjs till 2,5 procent av BNP. Även efter denna höjning bedöms överskottet överstiga målet, men det överskjutande överskottet ska ses som en säkerhetsmarginal och inte utnyttjas för reformer. Regeringen anser att såväl den högre produktionsnivån som det beräknade överskottet i de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.

Även i denna proposition förutses de prognostiserade överskotten klart överstiga de årsvisa målen samtliga år och det överskjutande överskottet redovisas som ett reformutrymme. 2002 väntas överskottet, motsvarande 3,3 procent av BNP, överstiga prognosen i BP2000 trots de föreslagna skattesänkningarna. Det finansiella sparandet 2003 beräknas uppgå till 3,6 procent av BNP. Målet för överskottet såväl 2002 som 2003 är 2 procent av BNP och reformutrymmet beräknas till 30 respektive 37 miljarder kronor.

³⁰ I VP1997 föreslogs målen för 2000 och 2001 till 1,5 resp. 2,0 procent av BNP. I BP1999 ändrades målet för 2000 till 2,0 procent av BNP. I VP1999 föreslogs målet för 2002 till 2,0 procent av BNP.

Diagram 3. Finansiellt sparandet i offentlig sektor

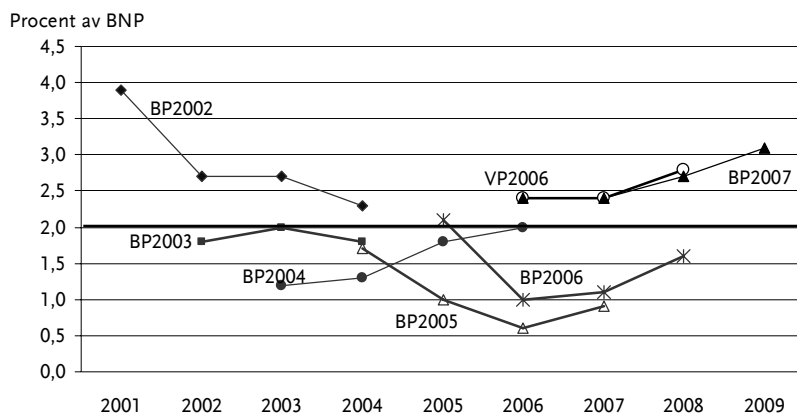


BP2002

I VP2001 introduceras det strukturella sparandet som en indikator på avvikelser från det övergripande överskotts målet för enskilda år. Därigenom utvidgas den tankemått som styr uppföljningen av överskotts målet i tidigare propositioner. Även om regeringen i propositionen förklarar att det strukturella sparandet normalt ska motsvara 2 procent av BNP, så behålls de av riksdagen fastställda årsvisa målen för perioden fram till och med 2004. Detta är möjligt eftersom såväl det faktiska som det strukturella sparandet överstiger målet.

Diagram 4 visar regeringens bedömningar av det strukturella sparandet i budgetpropositionerna för åren 2002–2007. Som framgår av diagrammet förväntas det strukturella sparandet i BP2002 överstiga 2 procent av BNP under samtliga år i det medelfristiga perspektivet. Detta tolkas i finansplanen som att överskotts målet överträffats med god marginal under den tidsperiod som budgeten täcker. Det exceptionellt höga sparandet 2001 beror till stor del på tillfälligt höga skatteinkomster.

Diagram 4. Strukturella sparandet i offentlig sektor



Det finansiella sparandet 2002 beräknas uppgå till 2,1 procent av BNP, en nedjustering av prognosen i BP2001 med drygt 1 procentenhet eller cirka 28 miljarder kronor (se diagram 3). I stort sett hela denna försämring motsvaras av de i BP2002 föreslagna skattesänkningarna. Det finansiella sparandet 2003 och 2004 förväntas bli något högre än sparandet 2002 och uppgår till 2,2 respektive 2,3 procent av BNP. Liksom under föregående år tolkas överskott utöver de årsvisa målen på 2 procent av BNP som ett reformutrymme.

BP2003

Även i BP2003 behåller regeringen de årsvisa mål som riksdagen lagt fast till och med 2004. Samtidigt lyfts det strukturella sparandet fram som en indikator på att finanspolitiken är i linje med överskottsmålet (se tabell 3) Med hänvisning till den korta tid som stått till förfogande efter riksdagsvalet hösten 2002 avstår regeringen från att presentera en bedömning av utvecklingen under 2005.

Prognosen för det strukturella sparandet 2002–2004 justeras ned jämfört med bedömningen i BP2002. År 2002 beräknas det bli 0,9 procentenhet lägre än i BP2002 och hamnar därmed strax under riktmärket på 2 procent av BNP. Denna utveckling beror främst på skattesänkningar och andra reformer, med även på en kraftig nedgång av inkomsterna från skatt på företag och reavinster. Åren 2003 och 2004 beräknas det strukturella sparandet uppgå till 2 procent respektive 1,8 procent av BNP, vilket är 0,7 respektive 0,5 procentenhet lägre än i BP2002 (se diagram 4).

Det finansiella sparandet 2002–2004 förväntas uppgå till 1,7, 1,5 respektive 1,6 procent av BNP, och hamnar därmed för första gången under de uppsatta målen för de enskilda åren. Med hänvisning till en svagare tillväxt

än vad som förutsågs i BP2002 anses överskottet för åren 2002–2004 trots det ligga i linje med överskottsmålet.³¹

Här kommer med andra ord det strukturella sparandet som indikator på måluppfyllelse i konflikt med det årsvisa målen. Denna konflikt kommenteras inte i propositionen. Till skillnad mot tidigare år, när ett sparande över de årsvisa målen beskrivits som ett reformutrymme, leder inte ett sparande under målet till en diskussion om ett eventuellt sparbehov.

BP2004

I BP2004 ändrar regeringen återigen tankeramen kring styrningen mot överskottsmålet. Från och med denna proposition väljer regeringen att fastställa årsvisa mål endast för det närmast följande året och inte som tidigare på tre års sikt. Regeringen anger som skäl att de fleråriga målen " varit svåra att hantera eftersom det är svårt att göra träffsäkra prognoser för konjunkturutvecklingen på 3–4 års sikt".³² I ett medelfristigt perspektiv presenteras nu inga specificerade mål för det finansiella sparandet. I stället lyfts det strukturella sparandet fram som en indikator på att finanspolitiken ligger i linje med överskottsmålet (se tabell 3). Normalt ska det strukturella sparandet motsvara 2 procent av BNP, men undantag får göras av konjunktur- eller strukturella skäl.

I BP2004 är bedömningen av konjunkturutvecklingen avsevärt mer dyster än ett år tidigare. Regeringen väljer att lägga stor vikt vid konjunkturläget i förslaget till överskottsmål för 2004. En åtstramning för att förstärka det strukturella överskottet skulle riskera att " inverka negativt på den väntade ekonomiska återhämtningen".³³ Regeringen föreslår därför att det mål för 2004 som beslutades 2001 sänks från 2,0 procent till (minst) 0,5 procent av BNP. Det nya målet motsvarar ett strukturellt sparande på 1,3 procent av BNP och understiger prognosen i BP2003 med 0,5 procentenheter (se diagram 4). Enligt prognoserna stärks det strukturella sparandet först 2005 och når åter 2 procent av BNP 2006. Regeringen lyfter nu fram en ny tolkning som innebär att överskottsmålet anses vara uppfyllt om det strukturella sparandet närmar sig 2 procent av BNP under det sista året i framskrivningsperioden. Denna tolkning innebär att tidpunkten för när det strukturella överskottet åter når 2 procent av BNP kan förskjutas framåt för varje proposition. I finansplanen redovisas dessutom att genomsnittet för det strukturella sparandet under perioden 2000–2006 uppgår till 2 procent av BNP som en indikation på måluppfyllelse. Denna indikator redovisas varken i tidigare eller senare propositioner.

³¹ Se BP2003 Bilaga Svensk ekonomi s. 67.

³² Se VP2003, avsnitt 4.1.2.

³³ BP2004, s. 99.

Enligt regeringens bedömning uppgår det finansiella sparandet 2004–2006 till 0,6, 1,4 respektive 1,9 procent av BNP.³⁴ Det genomsnittliga överskottet under perioden 2000–2006 förväntas därmed uppgå till 1,7 procent av BNP (se tabell 3). Även om överskottet är 0,3 procentenheter lägre än riktmärket bedömer regeringen att det är förenlig med målet.³⁵ Den målavvikelse som därmed uppstår och det faktum att det årsvisa målet sätts så att det strukturella sparandet understiger 2 procent av BNP kommenteras inte.

BP2005

Från VP2004 redovisas skatterna fullt ut periodiserade i nationalräkenskaperna. Periodiseringseffekten beräknas höja det finansiella sparandet i offentlig sektor med ca 0,2 procent av BNP 2004. Det årsvisa målet för 2004 på 0,5 procent av BNP klaras, eftersom det faktiska sparandet förväntas uppgå till 0,7 procent av BNP. Återigen indikerar det strukturella sparandet ett alltför lågt överskott för måluppfyllelse, vilket inte kommenteras i propositionen.

I BP2005 revideras även bedömningen av sparandet 2005 och 2006 ned jämfört med BP2004. Regeringen föreslår att det årsvisa målet för 2005 fastställs till minst 0,5 procent av BNP, det vill säga samma nivå som 2004. Det faktiska sparandet 2005 förväntas uppgå till 0,6 procent av BNP, vilket motsvarar ett strukturellt sparande på 1 procent av BNP. Det årsvisa målet sätts därmed återigen på en nivå som ger ett strukturellt sparande cirka 1 procentenhet under riktmärket.

Det strukturella sparandet 2006 förväntas minska till 0,6 procent av BNP, främst beroende på en expansiv finanspolitik. I jämförelse med de bedömningar som redovisades i BP2004 revideras det strukturella sparandet för 2005 och 2006 ned med 0,8 respektive 1,4 procentenheter (se diagram 4). Det strukturella sparandet 2007 förväntas motsvara 0,9 procent av BNP.

Till skillnad mot BP2004 ligger det strukturella sparandet i BP2005 väl under 2 procent av BNP även under de två sista åren i framskrivningen, det vill säga år då BNP-gapet är mer eller mindre slutet och arbetslösheten endast ligger marginellt över 4 procent. Regeringen motiverar inte varför det strukturella sparandet ligger så lågt under år då konjunkturläget betecknas som normalt. Mot bakgrund av redovisningen av måluppfyllelsen i BP2004 är det förvånande att det inte finns några kommentarer i BP2005 om risken för växande avvikelser från det övergripande överskottsmalet. I propositionen sägs att "det övergripande saldomålet ligger fast", utan någon närmare

³⁴ Avser överskott beräknade med periodiserade skatter.

³⁵ BP2004, s. 100.

precisering av hur den redovisade finanspolitiken inverkar på möjligheten att klara målet.³⁶

I tabell 4.8 i propositionen redovisas det genomsnittliga sparandet i offentlig sektor från 2000 för varje år fram till 2007.³⁷ Av redovisningen framgår att det genomsnittliga sparandet inte förväntas nå upp till 2 procent av BNP något år under prognosperioden. Regeringen nöjer sig nu med att konstatera att det genomsnittliga sparandet 2000–2007 uppgår till 1,4 procent av BNP utan att redovisa vad detta innebär för finanspolitiken. Sammanfattningsvis avviker både det strukturella sparandet och genomsnittet för det faktiska sparandet från 2000 relativt kraftigt från sina riktvärden i BP2005, utan att avvikelserna kommenteras eller en plan anges för hur avvikelserna ska återtgas.

BP2006

I BP2006 revideras det strukturella sparandet för 2005 upp till 2,1 procent av BNP, vilket anges "ligga i linje med riktmärket för överskottsmålet".³⁸ Det kan jämföras med BP2005 där ett strukturellt sparande motsvarande 1 procent av BNP förutsågs för 2005, utan att det tolkades som en avvikelse från överskottsmålet. Två så skilda nivåer på det strukturella sparandet för ett och samma år som 2,1 och 1,0 procent av BNP bedöms således vara förenliga med överskottsmålet.

I BP2006 föreslår regeringen att det årsvisa målet även för 2006 ska sättas till (minst) 0,5 procent av BNP, samtidigt som det faktiska sparandet beräknas till 0,7 procent av BNP (se diagram 3). Det strukturella sparandet 2006 beräknas till 1 procent av BNP, det vill säga 1 procentenhet lägre än riktmärket 2 procent av BNP (se tabell 3). Det i budgetpropositionen föreslagna sysselsättningspaketet anges som främsta orsaken till försvagningen av sparandet mellan 2005 och 2006. Sparandet i offentlig sektor ska enligt regeringen återigen öka när arbetslösheten pressats tillbaka. Det anges ingen tidpunkt för när målavvikelsen ska vara återtagen. Regeringen anger inte heller hur den förda politiken förhåller sig till överskottsmålet, utan nöjer sig återigen med att konstatera att överskottsmålet ligger fast.

Även i BP2006 redovisas det genomsnittliga sparandet från 2000: "Under perioden 2000–2008 uppgår det genomsnittliga överskottet till 1,4 procent av BNP."³⁹ Detta beskrivs dock inte som en målavvikelse. Det strukturella sparandet förväntas uppgå till 2,1 procent av BNP 2005 för att sedan sjunka under 2 procent av BNP 2006–2008 (se diagram 4). Regeringen väljer att inte kommentera utvecklingen under dessa år, men

³⁶ BP2006, bilaga 1 s. 75.

³⁷ BP2006, avsnitt 4.1.3, s. 103.

³⁸ BP2006, s. 24.

³⁹ BP2006, s. 99.

refererar till det strukturella sparandet året 2005, det vill säga året före budgetåret, för att motivera att utvecklingen ligger i linje med målet.

VP2006

Under våren 2006 förbättras bilden av de offentliga finanserna väsentligt. I första hand är det prognosen för skatteinkomsterna som revideras upp. Det får till följd att bedömningen av det strukturella sparandet 2006–2008 höjs till 2,4, 2,4 respektive 2,8 procent av BNP (se diagram 4). Det förväntas därmed överstiga riktmärket på 2 procent av BNP samtliga år, något som inte varit fallet sedan BP2002. I finansplanen används nu åter det genomsnittliga sparandet från 2000 som en indikator på att målet kommer att nås. "Sedan överskottsmålet infördes 2000 och fram till och med 2008 beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt uppgå till 2,0 procent av BNP. Därmed klaras överskottsmålet."⁴⁰ I bilagan Svensk ekonomi lyfts även bedömningen av det strukturella sparandet fram som en indikator på att den förda politiken ligger i linje med målet.

BP2007

BP2007 är den första budgetpropositionen efter regeringsskiftet hösten 2006. Den nya regeringen väljer att behålla överskottsmålet och använder samma målandikatorer som tidigare. Regeringen skriver "För att bedöma huruvida det finansiella sparandet ligger i linje med det övergripande målet bör det strukturella sparandet kompletteras med det genomsnittliga sparandet över relevanta tidsperioder och bedömningar av makroekonomiska och offentlig finansiella risker."⁴¹

Trots det föreslår regeringen att det årsvisa målet för 2007 ska sättas till 1 procent av BNP vilket är långt under det förväntade överskottet på 2,3 procent av BNP. Eftersom BNP-gapet beräknas vara endast svagt negativt innebär det att det årsvisa målet återigen sätts väsentligt lägre än riktmärket ett strukturellt sparande på 2 procent av BNP.

I BP2007 redovisas två genomsnitt för det faktiska sparandet, dels för perioden 2000–2006, dels för perioden 2007–2009. Anledningen till att regeringen väljer att redovisa genomsnitt för två perioder förefaller vara svårigheten att definiera en konjunkturcykels längd: "Efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet tycks konjunkturcyklerna ha förlängts. Det är därför rimligt att som en indikator för måluppfyllelse mäta ett genomsnitt av överskotten över perioder något längre än fem år. År 2006 beräknas genomsnittet av det finansiella sparandet från och med år 2000 uppgå till 2,0 % av BNP."⁴² Formuleringen kan tolkas som att perioden 2000–2006

⁴⁰ VP2006, s. 17.

⁴¹ BP2007, s. 113.

⁴² BP2007, bilaga 1 s. 72.

betraktas som en konjunkturcykel. Något underlag som stöd för denna slutsats redovisas inte, till exempel i form av längre historiska serier över BNP-gapet.

Årsredovisning för staten

Huvudsyftet med regeringens skrivelse Årsredovisning för staten (ÅRS) är att ge en samlad bild av statens finanser samt underlätta styrning, kontroll och utvärdering av statens ekonomi.⁴³ I årsredovisningarna presenteras bland annat en uppföljning av de budgetpolitiska målen.

I enlighet med riksdagens önskemål läggs sedan 2001 årsredovisningen fram samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen.⁴⁴ Redovisningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten är mindre utförlig och baseras inte på samma principer som uppföljningen i de ekonomiska propositionerna. Exempelvis har det strukturella sparandet varken kommenterats eller redovisats. Därmed är det svårt att avgöra om utfallet ligger i linje med överskottsmålet utifrån det underlag som redovisas i årsredovisningen.

De uppgifter som redovisas och kommenteras i uppföljningen av överskottsmålet skiljer sig åt mellan åren, vilket försvårar jämförelser över tiden. Det gäller exempelvis antalet utfallsår som redovisas och huruvida utfallet redovisas fördelat på stat, kommun och pensionssystem. Liksom i de ekonomiska propositionerna är det mindre tydligt om utfallet bedöms vara förenligt med det övergripande målet under år med negativa målavvikelser.

Sammanfattande iakttagelser

- Tankeramen kring uppföljningen av överskottsmålet har förändrats över tiden. I de första propositionerna efter det att överskottsmålet infördes föreslår regeringen mål för det finansiella sparandet för enskilda år (se tabell 2). Normalt sätts de årsvisa målen till 2 procent av BNP. I budgetpropositionerna för 2002 och 2003 används det strukturella sparandet som en indikator på läget i förhållande till det övergripande överskottsmålet samtidigt som de årsvisa målen behålls för samtliga år. I de följande propositionerna, från BP2004 och framåt, föreslår regeringen ett specifikt mål endast för budgetåret. Från BP2002 refererar regeringen omväxlande till det strukturella sparandet och till genomsnittet för det faktiska sparandet som indikatorer på att utvecklingen ligger i linje med det övergripande överskottsmålet. I BP2005 kommenteras inte måluppfyllelsen alls.

⁴³ Syftet med ÅRS omnämns bland annat på www.regeringen.se och i skr. 2005/06:101.

⁴⁴ Bet. 1999/2000:FiU1 s. 248.

- Regeringen har varit tydlig med att ange ett framtida reformutrymme vid positiva målavvikelser, men undvikit att redovisa behov av nödvändiga budgetförstärkningar vid negativa målavvikelser. I BP2000–BP2002, då överskottet i de offentliga finanserna överträffar målet, redovisas det överskjutande överskottet tydligt som ett reformutrymme. I BP2004–BP2006, när det offentliga sparandet understiger målet används inte motsvarande redovisningsteknik med siffersatta budgetförstärkningar.
- Regeringen har inte någon gång sedan överskottsmålet infördes bedömt att det övergripande målet underskridits. Tillämpningen av principerna för måluppföljningen förefaller ha anpassats till det offentligfinansiella läget. Uttalanden om måluppfyllelsen har inte alltid styrkts av det sifferunderlag som redovisats i propositionerna. Av tabell 2 framgår att när sparandet varit högt har indikatorerna åberopats för att styrka att finanspolitiken varit väl avvägd (BP2000–BP2002). När sparandet klart understigit målet enligt indikatorerna har regeringen nöjt sig med att konstatera att målet ”ligger fast”, utan att referera till indikatorerna (BP2005). Trots att det strukturella sparandet i BP2005 bedöms understiga 1 procent av BNP 2005–2007 redovisas inte detta som en målavvikelse. Även det genomsnittliga faktiska sparandet sedan 2000 har i flera budgetpropositioner legat väl under målet om 2 procent av BNP utan att detta tolkats som en målavvikelse.

4.2 Konjunkturinstitutets uppföljning av överskottsmålet

Konjunkturinstitutet (KI) publicerar prognoser för den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna fyra gånger per år (mars, juni, augusti och december). I dessa prognoser presenterar KI sin syn på de budgetpolitiska målen och ger rekommendationer om inriktningen av finanspolitiken. KI:s prognos för de offentliga finanserna baseras på gällande regler för skatte- och bidragssystemen, samt på regeländringar som föreslagits eller aviserats i den senaste ekonomiska propositionen.

KI har sedan 1999 publicerat bedömningar av hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet. Under de första åren efter införandet av målet, då det offentliga sparandet är högt, delar KI regeringens syn att finanspolitiken kan göras mer expansiv utan att överskottsmålet hotas. 2001 instämmer KI i regeringens bedömning att det finns utrymme för skattesänkningar under nästkommande budgetår utan att det strukturella sparandet blir lägre än 2 procent av BNP.

Våren 2001 bedömer KI att det offentliga sparandet ligger i linje med det övergripande överskottsmålet när hänsyn tas till det låga resursutnyttjandet i ekonomin. KI påpekar dock att den planerade expansiva finanspolitiken med

skattesänkningar och utgiftsreformer, i kombination med ökande kostnader för sjukskrivningar och förtidspensioner, kommer att krympa överskotten. Detta bekräftas i augustiprognosen 2001 i vilken risken för negativa målavvikelser för åren 2002–2004 betonas.

Från slutet av 2002 och fram till våren 2006 har regeringen och KI skilda åsikter om hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet. Regeringens och KI:s metod för beräkning av strukturellt sparande skiljer sig åt, vilket i sin tur ger upphov till skillnader i synen på läget i förhållande till överskottsmålet. Tabell 4 sammanfattar regeringens och KI:s syn på det strukturella sparandet och överskottsmålet budgetåren 2003–2006. Som underlag för bedömningen av finanspolitiken har genomsnittet för KI:s respektive regeringens uppskattningar av det strukturella sparandet för de aktuella perioderna beräknats.

Tabell 4. Regeringens och KI:s bedömning av strukturellt sparande och avvikelsen från överskottsmålet, procent av BNP.

	Regeringen (budgetpropositionen)		KI (decemberrapporten)	
	Strukturellt* sparande	Omdöme	Strukturellt* sparande	Omdöme
2003	1,9	Sparandet ligger i linje med målet	1,7	Sparandet är för lågt i förhållandet till målet
2004	1,4	Sparandet ligger i linje med målet	1,5	Utfallet ligger inte i linje med målet. Först 2005 bedöms sparandet ligga i linje med målet
2005	1,1	Kommenteras ej	0,7	Utfallet ligger inte i linje med målet. Ett högre framtida sparande behövs för att nå målet.
2006	1,4	Oklar bedömning	1,5	Sparandet ligger inte i linje med målet

* Genomsnittligt strukturellt sparande för de tre aktuella prognosår som täcks i både de aktuella budgetpropositionerna och KI:s prognoser. För BP2003: 2002–2004; BP2004: 2003–2005 och så vidare.

I decemberprognosen 2002 bedömer KI att den offentliga sektorns sparande är för lågt i förhållande till målet. Det genomsnittliga strukturella sparandet för perioden 2002–2004 förväntas uppgå till 1,7 procent av BNP. KI har med andra ord en mer pessimistisk syn på måluppfyllelsen än vad som ges uttryck för i BP2003. KI påpekar dock att förutsättningarna att nå målet är goda om inga ofinansierade skattesänkningar eller utgiftsreformer genomförs under 2003 och 2004.

I slutet av 2003 uppskattar KI att det genomsnittliga strukturella sparandet 2003–2005 kommer att hamna på 1,5 procent av BNP. Detta bedöms vara för lågt för att överskottsmålet ska anses vara uppfyllt. KI menar att ett lägre sparande inte heller kan motiveras med konjunkturläget. Vid samma

tidpunkt bedömer regeringen att det genomsnittliga strukturella sparandet för motsvarande period är 0,1 procentenheter lägre än i KI:s beräkningar. Regeringen menar trots det att sparandet ligger i linje med målet. KI:s analys av måluppfyllelsen skiljer sig därmed från regeringens. Samtidigt påpekar KI att utsikterna att nå överskottsmålet är goda om åtgärder vidtas som bromsar utgiftsutvecklingen, och om inga ofinansierade skattesänkningar eller utgiftshöjningar genomförs under 2004 och 2005. En av orsakerna till den negativa utvecklingen är enligt KI de föregående årens expansiva finanspolitik med ofinansierade skattesänkningar och utgiftsreformer.

I början av 2004 anser KI att det strukturella sparandet 2005 pekar på att det offentliga sparandet ligger relativt nära målet trots det låga faktiska sparandet, men att utrymmet för ofinansierade skattesänkningar eller utgiftshöjningar är obefintligt. I decemberprognosen är bilden mer pessimistisk. KI anser inte att det genomsnittliga sparandet under åren 2004–2006 ligger i linje med målet. Det låga sparandet, särskilt försämringen 2005, förklaras enligt KI av ofinansierade utgiftsökningar och skattesänkningar i BP2005.

År 2005 bedömer KI att det offentliga sparandet inte når upp till överskottsmålet. Det genomsnittliga sparandet 2005–2007 bedöms uppgå till 1,5 procent av BNP, vilket är något högre än regeringens prognos för samma period. Enligt KI:s beräkningar understiger det ackumulerade strukturella sparandet för perioden 2000–2007 överskottsmålet med närmare 140 miljarder kronor.⁴⁵ KI avråder från ofinansierade utgiftshöjningar eller skattesänkningar och föreslår bland annat skattehöjningar eller besparingar på 10 miljarder kronor 2006.

Under 2006 förbättras bedömningen av de offentliga finanserna till följd av högre skatteinkomster och lägre utgifter än vad som prognostiserats. KI anser i marsrapporten 2006 att överskottsmålet klaras.⁴⁶ Det genomsnittliga sparandet överstiger 2 procent av BNP under perioden 2000–2007, som enligt KI motsvarar en konjunkturcykel. Det är första gången KI redovisar en bedömning av konjunkturcykelns längd i samband med uppföljningen av överskottsmålet. Det offentliga sparandet uppvisar en positiv målavvikelse 2005. Detta tillskrivs bl.a. en svag anslagsuppräknings och en återhållsam utgiftsutveckling i kommunsektorn. Förutsatt att inga ofinansierade skattesänkningar eller utgiftsökningar tillkommer förväntar sig KI en förstärkning av den offentliga sektorns sparande till 2,9 procent av BNP 2007. KI påpekar dock att bedömningen av måluppfyllelsen är känslig för valet av tidsperiod eftersom sparandet 2000 var exceptionellt högt, samtidigt som ett lika högt sparande inte förväntas under de kommande åren.

⁴⁵ Konjunkturläget, augusti 2005, s.97.

⁴⁶ Konjunkturläget, mars 2006, s. 86.

5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

5.1 Slutsatser

Riksdagen har beslutat att finanspolitiken ska inriktas mot ett överskott i de offentliga finanserna motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Riksrevisionen har granskat hur regeringen har följt upp detta så kallade överskottsmål i de ekonomiska propositionerna från BP2000 till BP2007 och i årsredovisningen för staten för åren 1999–2005. Granskningen visar att det finns väsentliga brister i uppföljningen av målet.

Regeringens uppföljning av överskottsmålet har varit osystematisk

Regeringen har vid olika tidpunkter betonat olika bedömningsgrunder för hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet. De indikatorer som regeringen använder för att följa upp målet, det strukturella sparandet och genomsnittligt sparande räknat från 2000, har redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt i såväl 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 indikerar en negativ målavvikelse. Regeringens redovisning av konsekvenserna av negativa målavvikelser har varit mycket knapphändig.

Under ett antal år har stabiliseringspolitiska hänsyn prioriterats framför det mer långsiktiga överskottsmålet i föreslagen till mål för enskilda år. Detta är förenligt med målformuleringen som säger att konjunkturläget ska beaktas när de preciserade målen för enskilda år läggs fast. Genom att ta konjunkturrell hänsyn uppkommer dock en målavvikelse såtillvida att det genomsnittliga överskottet i den offentliga sektorn inte kommer att motsvara 2 procent av BNP vid oförändrad finanspolitik. Regeringen har inte 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, det vill säga skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Justeringen för konjunkturlägets effekter på de offentliga finanserna beräknas genom att BNP-gapet multipliceras med en konstant elasticitet. Beräkningstekniken förutsätter därför att BNP-gapet i genomsnitt 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 procent av BNP. Genomsnittet för BNP-gapet räknat från 2000 har varit negativt i samtliga ekonomiska propositioner de senaste åren. Revideringarna har varit stora, även för historiska år. Den senaste bedömningen i BP2007 visar ett genomsnittligt BNP-gap nära noll för perioden 2000–2007, som av KI bedöms vara en konjunkturcykel. Bedömningen ett halvår tidigare i VP2006 resulterade i ett genomsnittligt BNP-gap på –0,5 procent. De stora, och mestadels oförklarade revideringarna av potentiell BNP och BNP-gapet mellan olika propositioner⁴⁷ gör att det redovisade strukturella sparandet måste betraktas som en relativt otillförlitlig och delvis missvisande indikator på läget i förhållande till överskottsmålet.

Överskottsmålet är inte tydligt definierat

Det saknas en sammanhållen beskrivning av överskottsmålet och hur det ska följas upp. Regeringen har inte definierat hur genomsnittsformuleringen ska tolkas. Konjunkturcykelns form har inte heller fastställts med tillräcklig precision så att en precis bedömning av målavvikelsens storlek är möjlig. Bristerna i utformningen av målet försvårar uppföljningen. Överskottsmålet har därmed inte varit en starkt bindande restriktion för utformningen av finanspolitiken.

5.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

Regeringen bör förtydliga principerna för uppföljningen 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

⁴⁷ Se Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna, RiR 2006:23, kapitel 4.

redovisning av samtliga indikatorer som regeringen stöder måluppföljningen på. I de fall indikatorerna pekar på att målet inte nås bör regeringen ange storleken på målavvikelsen, redovisa vilka avvägningar som ligger bakom planerade målavvikelser, kommentera orsakerna till oplanerade målavvikelser och redogöra för i vilket tidsperspektiv målet avses uppnås. Avvikelser 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.

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 undviks.

Regeringen bör initiera ett förtydligande av överskottsmålet.

Överskottsmålet bör 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 2000 ska uppgå till 2 procent 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 de ekonomiska propositionerna. Målformuleringen gör det enkelt att beräkna ett sparbehov eller reformutrymme uttryckt i miljarder kronor.

Regeringen bör publicera en beskrivning av överskottsmålet.

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. Regeringen bör presentera det finanspolitiska ramverket i en sådan publikation, vilket ger utrymme att tydliggöra överskottsmålets utformning och principerna för uppföljningen. Exempel på andra frågor som kan behandlas är sambandet mellan överskottsmål och utgiftstak, samt 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.

Källförteckning

Material från Regeringskansliet

Fi 2005:36, *Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2005*
Prop. 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*
Prop. 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*
Prop. 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*
Prop. 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*
Prop. 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*
Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*
Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*
Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*
Prop. 1999/2000:100, *2000 års ekonomiska vårproposition*
Prop. 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition*
Prop. 2001/02:100, *2002 års ekonomiska vårproposition*
Prop. 2002/03:100, *2003 års ekonomiska vårproposition*
Prop. 2003/04:100, *2004 års ekonomiska vårproposition*
Prop. 2004/05:100, *2005 års ekonomiska vårproposition*
Prop. 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition*
Regeringsbrev och andra styrdokument för 2005 – en handledning till
Regeringskansliet (2005), Intern arbetsinstruktion inom
Regeringskansliet
Skr. 1999/2000:150, *Årsredovisning för staten 1999*
Skr. 2000/01:101, *Årsredovisning för staten 2000*
Skr. 2001/02:101, *Årsredovisning för staten 2001*
Skr. 2002/03:101, *Årsredovisning för staten 2002*
Skr. 2003/04:101, *Årsredovisning för staten 2003*
Skr. 2004/05:101, *Årsredovisning för staten 2004*
Skr. 2005/06:101, *Årsredovisning för staten 2005*

Material från Konjunkturinstitutet

Konjunkturläget juni 2001, Konjunkturinstitutet 2001
Konjunkturläget augusti 2001, Konjunkturinstitutet 2001
Konjunkturläget november 2001, Konjunkturinstitutet 2001
Konjunkturläget juni 2002, Konjunkturinstitutet 2002

Konjunkturläget augusti 2002, Konjunkturinstitutet 2002
Konjunkturläget december 2002, Konjunkturinstitutet 2002
Konjunkturläget mars 2003, Konjunkturinstitutet 2003
Konjunkturläget juni 2003, Konjunkturinstitutet 2003
Konjunkturläget augusti 2003, Konjunkturinstitutet 2003
Konjunkturläget december 2003, Konjunkturinstitutet 2003
Konjunkturläget mars 2004, Konjunkturinstitutet 2004
Konjunkturläget juni 2004, Konjunkturinstitutet 2004
Konjunkturläget augusti 2004, Konjunkturinstitutet 2004
Konjunkturläget december 2004, Konjunkturinstitutet 2004
Konjunkturläget juni 2005, Konjunkturinstitutet 2005
Konjunkturläget augusti 2005, Konjunkturinstitutet 2005
Konjunkturläget december 2005, Konjunkturinstitutet 2005
Konjunkturläget mars 2006, Konjunkturinstitutet 2006
Konjunkturläget juni 2006, Konjunkturinstitutet 2006
Konjunkturläget augusti 2006, Konjunkturinstitutet 2006
Lönebildningsrapporten 2006, Konjunkturinstitutet 2006

Riksdagstryck

Bet. 1999/2000:FiU1, *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, m.m. (prop. 1999/2000:1, skr. 1998/99:150).*
Bet. 2000/01:FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*
Bet. 2004/05:FiU1, *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna (prop.2004/05:1).*
Bet. 2005/06:FiU10, *Statsbudget för 2006.*

Övriga källor

Alesina, A & R Perotti (1995), *The Political Economy of Budget Deficits, IMF Staff Papers 1.*
Kopits, G & S Symansky (1998), *Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162.*
IMF Fiscal Affairs Department (2001), *Manual on Fiscal Transparency.*
HM Treasury (1999), *Analysing UK fiscal policy.*
HM Treasury (2005), *Evidence on the UK economic cycle.*
National Audit Office (2005), *Audit of Assumptions for the 2005 Pre-Budget Report.*
OECD (2001), *Best Practices for Budget Transparency.*
OECD (2002), *Economic Outlook No. 72.*

RiR (2006), Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna, RiR 2006:23

Texter från Internet

European System of Accounts, ESA95. Hämtat från

<http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/esa95-new.htm>.

Fakta om årsredovisningen. Hämtat från

<http://www.regeringen.se/sb/d/6623/a/61980>

Fiscal policy in the UK. Hämtat från

[\[treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm\]\(http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm\).](http://www.hm-</p></div><div data-bbox=)

Regeringskansliets kriterier för uppföljningsbara mål. Hämtat från

<http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning/attsattamal.4.381a53100408a68b1800011.html>.

Sweden-2006 Article IV Consultation, Concluding statement. Hämtat från

<http://www.imf.org/external/np/ms/2006/111406.htm>.

Bilaga Termer, begrepp, förkortningar

Automatiska stabilisatorer

I en lågkonjunktur försvagas de offentliga finanserna automatiskt genom att inkomsterna från skatter och avgifter minskar och utgifterna för de sociala trygghetssystemen ökar. Samtidigt innebär detta att hushållens inkomster inte minskar så starkt. Stabila inkomster innebär i sin tur att hushållen kan hålla uppe sina konsumtionsutgifter, vilket dämpar konjunkturedgången. Det omvända gäller i en högkonjunktur. De offentliga finanserna stärks och begränsar uppgången i hushållens inkomster.

Bruttonationalprodukt (BNP)

Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år. BNP kan även mätas genom att lägga ihop det som förbrukas av hushåll, stat och kommun, det som används till investeringar, det som läggs i lager och det som exporteras (minus det som importeras).

Budgeteringsmarginal

Skillnaden mellan det beslutade utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Utgör en buffert i statsbudgeten mot olika typer av risker och oförutsedda utgifter.

Budgetpolitik

Åtgärder i statsbudgeten som påverkar budgetsaldot och den offentliga sektorns finanser.

Diskretionär finanspolitik

En diskretionär finanspolitik innebär att man aktivt ändrar skattesatser och/eller offentliga utgifter för att uppnå en stabiliserande effekt på ekonomin, utöver den som de *automatiska stabilisatorerna* ger.

Finansiellt sparande

Skillnaden mellan inkomster och utgifter i olika sektorer (staten, kommunsektorn, pensionsystemet, hushåll, finansiella och icke-finansiella företag). Det finansiella sparandet mäts med nationalräkenskapernas (NR) redovisningsmetoder. Finansiella transaktioner, till exempel försäljning av aktier i statliga företag eller utlåning till studerande genom studiemedels-

systemet, påverkar inte det finansiella sparandet eftersom det inte påverkar den finansiella nettoförmögenheten.

Finanspolitik

Används i denna rapport som synonymt med budgetpolitik (se ovan).

IMF

Internationella valutafonden (International Monetary Fund) bildades i Bretton Woods i USA 1944. Fonden har i dag cirka 2.700 anställda. Huvudkontoret ligger i Washington D.C., USA. Fondens övergripande uppgift är att främja handel och tillväxt genom att verka för internationellt monetärt samarbete och finansiell stabilitet. IMF har den centrala rollen när det gäller att upprätthålla internationell finansiell stabilitet. Tyngdpunkten i arbetet ligger på åtgärder för att förebygga finansiella kriser. Bland annat ger man länder råd om makroekonomisk politik och finansiella reformer.

Konjunkturcykel

En mer eller mindre regelbunden variation i den ekonomiska aktiviteten kring en underliggande tillväxttrend. En hel konjunkturcykel avser ett förlopp med såväl en högkonjunktur med låg arbetslöshet, som en lågkonjunktur med hög arbetslöshet. På Regeringskansliets hemsida anges att längden på en konjunkturcykel brukar vara mellan 5 och 10 år, men att osäkerheten är stor.⁴⁸

Maastricht-villkoren

EU-länderna får inte ha ett underskott i de offentliga finanserna som är större än 3 procent av BNP. Bruttoskulden ska högst vara 60 procent av BNP. Se även Stabilitets- och tillväxtpakten.

Nationalräkenskaperna (NR)

Makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etcetera). Sverige följer när det gäller begrepp, definitioner och klassificeringar Europeiska nationalräkenskaps-systemet (European System of National Accounts, ESA95). Används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i Stabilitets- och tillväxtpakten.

⁴⁸ <http://www.regeringen.se/sb/d/3914;jsessionid=ae1HEwTqikLc>

OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development) är ett samarbetsorgan för 30 länders regeringar och har sitt säte i Paris. OECD utgör ett forum för utbyte av idéer och erfarenheter och ett organ för analyser inom alla områden som påverkar ekonomin och den ekonomiska utvecklingen främst i medlemsländerna. Av central betydelse i arbetet är makroekonomisk utveckling, struktur- och handelspolitik.

Offentlig bruttoskuld (Maastrichtskulden)

De samlade skulderna i staten, kommunerna samt AP-fonderna, minskade med de fordringar de olika delarna i den offentliga sektorn har på varandra (till exempel pensionssystemets innehav av statspapper). Används inom EU som ett mått på om medlemsländerna uppfyller Maastricht-villkoren.

Offentlig nettoskuld

Den offentliga sektorns skuld minskad med fordringar på privat sektor.

Offentlig sektor

Definieras i NR som summan av staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Offentligt (finansiellt) sparande

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn, se finansiellt sparande.

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 procent.

Saldomål

Se överskottsmål.

SCB

Statistiska centralbyrån. Ansvarar för merparten av den officiella svenska statistiken.

Stabiliseringspolitik

Stabiliseringspolitikens syfte är att bidra till balans i samhällsekonomin. Den kan delas upp i penningpolitik och finanspolitik.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Det regelverk som styr övervakningen av medlemsländernas finanspolitik inom ramen för EU-samarbetet. Enligt denna ska EU-länderna eftersträva ett finansiellt sparande i offentlig sektor som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig i intervallet från -1 procent av BNP till balans eller överskott. Det finansiella sparandet får dock aldrig uppvisa underskott som är större än 3 procent av BNP. (Rådets förordning (EG) No 1055/2005)

Strukturellt sparande (även kallat "strukturellt saldo" eller "konjunkturjusterat sparande")

Ett mått på vad det finansiella sparandet skulle vara vid ett "normalt" konjunkturläge, det vill säga finansiellt sparande i offentlig sektor justerat för konjunkturberoende variationer i offentliga inkomster och utgifter samt periodiseringseffekter med mera. Ibland kan inkomster och utgifter även vara justerade för andra faktorer av engångskaraktär förutom konjunkturella effekter.

Takbegränsade utgifter

Är de offentliga utgifter som omfattas av utgiftstaket. De utgörs av statsbudgetens samtliga utgifter exklusive statsskuld räntor samt ålderspensionssystemets utgifter. Kommunsektorns utgifter ingår inte i de takbegränsade utgifterna.

Utgiftstak

Den ena av två övergripande mål som styr finans- och budgetpolitiken (förutom *överskottsmålet*). En högsta nivå för de takbegränsade utgifterna (se ovan) som beslutas av riksdagen 2–3 år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, det vill säga det justeras inte för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.

Årsvisa mål (även kallat "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 (även kallat ”saldomål”)

Ett övergripande mål för finanspolitiken tillsammans med utgiftstaket.

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvänder
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstudier – *uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land – *har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*

- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – *utbildning för marknadens behov?*
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se