



REGERINGSKANSLIET

Rapport

2010-02-25

**Utredningen Översyn av budgetlagen
(Fi 2009:06)**

Obligatoriskt överskottsmål

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2009:55). Den 25 februari 2010 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2010:16). Enligt dessa ska utredningen senast den 5 mars 2010 lämna förslag på hur ett obligatoriskt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande kan regleras i budgetlagen.

Till särskild utredare förordnades den 5 juni 2009 f.d. departementsrådet Åke Hjalmarsson.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 5 juni 2009 ämnesrådet Nebil Aho, Finansdepartementet, hovrättsassessorn Magnus Bengtson, Finansdepartementet, chefsekonomen Lars Hörngren, Riksgäldskontoret, experten Curt Johansson, Ekonomistyrningsverket, f.d. kanslichefen i finansutskottet Ove Nilsson och departementsrådet Helene Rånlund, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Som sekreterare anställdes samma dag rådmannen Åsa Bokström och ämnesrådet Kristina Padrón.

Utredningen Översyn av budgetlagen (Fi 2009:06) överlämnar härmed rapporten Obligatoriskt överskottsmål.

Stockholm i februari 2010

Åke Hjalmarsson

/Åsa Bokström

Kristina Padrón

Sammanfattning

Det finanspolitiska ramverket har genom flera åtgärder successivt stärkts sedan mitten av 1990-talet. Åtgärderna har gällt hur riksdagen beslutar om statens budget, hur regeringen ska bereda förslaget till statens budget och hur den beslutade budgeten ska genomföras. Ett tydligt uppifrån och ned-förfarande finns i både riksdagens och regeringens budgetprocess. Förfarandet utgår från bestämda budgetpolitiska mål och restriktioner i form av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) och taket för statens utgifter. Tillämpningen av de regler och förfaranden som ingår i det finanspolitiska ramverket har lett till att de offentliga finanserna har kunnat saneras och därefter vidmakthållas i god ordning. Det finns en bred politisk uppslutning kring de mål och metoder som används och om de värderingar i fråga om betydelsen av god budgetdisciplin och sunda statsfinanser som dessa mål och metoder bygger på.

Ett i förhållande till de budgetpolitiska målen väl avpassat utgiftstak för staten är ett mycket kraftfullt instrument för att upprätthålla budgetdisciplinen och sunda statsfinanser. Regeringen är numera skyldig att lämna förslag till utgiftstak som ska användas vid beredningen och genomförandet av statens budget. Utgiftstaket är en partiell restriktion som avser ena halvan av statsbudgeten, nämligen dess utgiftssida, och säkerställer därmed ensamt inte goda statsfinanser. Statens budget är vidare bara en del av den offentliga sektorns finanser. Det behövs därför också ett mål som omfattar hela den offentliga sektorns samlade utgifter och inkomster.

Ett sådant sammanfattande mål är den offentliga sektorns finansiella sparande. Sedan länge har mål eller restriktioner knutits till statens eller den offentliga sektorns finansiella sparande och sedan mitten av 1990-talet har regeringen föreslagit att riksdagen ska fastställa bestämda siffermässiga mål för sparandet under olika år eller perioder. Sådana mål utgör en central del av de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna. De utgör likaså en viktig del i det konvergensprogram som regeringen varje år lämnar till Europeiska kommissionen.

Erfarenheten visar att lagfästa budgetregler är mer verkningsfulla än regler som har annan form. I syfte att ytterligare stärka det finanspolitiska ramverket bör det i budgetlagen också föras in en bestämmelse om att regeringen ska föreslå riksdagen det mål som bör gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet). Motiven för att ett visst mål föreslås ska också anges. Vilket siffermässigt mål som ska gälla beslutas av riksdagen.

I budgetlagen bör också föreskrivas att regeringen ska redovisa hur utfallet förhåller sig till det uppsatta målet.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten
dels att rubriken närmast för 39 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas nya paragrafer, 36 a § och 39 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 a §

Regeringen ska vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur det mål som avses i 39 § uppnås.

Utgiftstak och utgiftsramar

Budgetpolitiska mål

39 §¹

Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmål).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Tidigare 39 § upphävd genom 2001:580.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

I direktiven (dir. 2009:55) till utredningen angavs att det i Finansdepartementet pågick ett arbete med att se över det finanspolitiska ramverket och att utredaren skulle beakta eventuella förslag om reglering som kunde komma att lämnas som ett led i översynen.

Den arbetsgrupp som utför översynen av det finanspolitiska ramverket har i februari 2010 redovisat sina överväganden och förslag i rapporten Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). I rapporten föreslås bl.a. att det görs obligatoriskt för regeringen att använda sig av ett medelfristigt överskottsmål och att en bestämmelse av denna innebörd förs in i budgetlagen. Arbetsgruppen lämnar inget förslag till författningstext utan har överlåtit till utredningen att utforma ett sådant förslag.

Regeringen beslutade den 25 februari om tilläggsdirektiv (dir. 2010:16) till utredningen. Enligt dessa direktiv ska utredningen senast den 5 mars 2010 i en särskild rapport lämna förslag till hur en reglering av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande skulle kunna utformas.

2 Bakgrund

Den mycket allvarliga statsfinansiella situationen i början av 1990-talet ledde till att genomgripande institutionella förändringar gjordes av den budgetprocess som då tillämpades inom staten. Syftet med reformerna var att komma till rätta med krisen, men framför allt att försöka undvika att en liknande situation skulle inträffa i framtiden.

Den reformerade budgetprocessen innebar bl.a. att riksdagen delade in statsbudgeten i utgiftsområden och införde den s.k. rambeslutsmodellen. Denna innebär att riksdagen först tar ställning till ramar för de olika utgiftsområdena, en beräkning av statens inkomster och taket för statens utgifter samt därefter fattar beslut om anslagen inom utgiftsområdena. De två stegen markerar att riksdagen i sin beslutsprocess tillämpar ett uppifrån och ned-förfarande, dvs. först fattas beslut om helheten och sedan om detaljerna inom givna ramar. Reformen innebar samtidigt att finansutskottet fick en tydlig ledande och samordnande roll i riksdagens budgetprocess.

Även budgetprocessen i regeringen ändrades under 1990-talet. Den nya processen tog sin utgångspunkt i tydliga budgetpolitiska mål. De mål som användes avsåg i början att minska statsskulden, men uttrycktes efter några år i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande. Utgiftstaket för staten är ett viktigt instrument som används för att göra det möjligt att uppnå de budgetpolitiska målen. Detta betyder att även regeringens budgetprocess har en uppifrån och ned-karaktär och utgår från tydliga mål och tillgängliga resurser.

De mycket stora budgetunderskotten i början av 1990-talet och den skenande statsskulden gjorde det naturligt för regeringen att införa mål för statsskuldens utveckling och för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det första målet angav att statsskulden skulle stabiliseras senast 1996, därefter angavs att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande inte skulle överstiga tre procent av BNP, och därefter att balans skulle nås från 1998 och att från 2000 ett överskott motsvarande två procent av BNP skulle uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Sedan slutet av 1990-talet används benämningen överskottsmålet för detta mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Överskottsmålet ändrades 2007 till en procent av BNP till följd av en ändrad definition av det offentliga finansiella sparandet.

Eftersom överskottsmålet är formulerat i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande ingår även den kommunala sektorns budgetar. Det kommunala balanskravet, som sedan 2000 finns inskrivet i

kommunallagen (1991:900), underlättar därmed planeringen av statens budgetpolitik på medellång sikt.

Av betydelse för budgetprocessens och de offentliga finansernas utveckling var också införandet av budgetlagen som riksdagen beslutade om 1996. Budgetlagen reglerar närmare regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Den bidrar till att stärka budgetdisciplinen och öka transparensen kring statens budget. Budgetlagen innehåller också bestämmelser om utgiftstaket.

Alla de ovan nämnda förändringarna har lett till att ett tydligt finanspolitiskt ramverk har kunnat formos. Reglerna i detta ramverk har tillämpats under lång tid och det kan i efterhand konstateras att de offentliga finanserna, främst statens finanser, dramatiskt har förbättrats sedan mitten av 1990-talet. Det finanspolitiska ramverket utgör en viktig förklaring till att de offentliga finanserna har kunnat hållas i gott skick under starkt skiftande samhällsekonomiska förutsättningar och när olika partikonstellationer innehaft majoriteten i riksdagen och regeringsmakten.

Undersökningar av olika finanspolitiska ramverk som utförts av EU-kommissionen, OECD och IMF visar på bl.a. följande generella resultat.²

- Införandet av mål för det finansiella sparandet förbättrar varaktigt det strukturella sparandet.
- Mål och regler som tar sikte på budgetens utgiftssida är särskilt effektiva.
- Kombinationer av utgiftsregler och mål för det finansiella sparandet är särskilt effektiva.
- Ju fler sektorer i offentlig sektor som reglerna omfattar, desto bättre sammantaget utfall.
- Ju högre grad av transparens, desto mindre skuld/underskott.
- Regler som är lagfästa är mer verkningsfulla än andra.

Som ett led i arbetet med att stärka det finanspolitiska ramverket har budgetlagen nyligen ändrats så att det är obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för staten. Tidigare var det frivilligt för regeringen att använda sig av ett utgiftstak. Dessutom föreskrivs i budgetlagen att förslaget till utgiftstak ska avse det tredje tillkommande året. Därmed kommer utgiftstak för en treårsperiod att finnas beslutade, vilket överensstämmer med intentionerna när utgiftstaket infördes. Lagändringarna trädde i kraft 1 januari 2010 (prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99).

Som ytterligare ett led i strävan att stärka det finanspolitiska ramverket har en arbetsgrupp i Finansdepartementet arbetat med att förtydliga

² Återgivet från Ds 2010:4 Utvärdering av överskottsmålet.

motiven för överskottsmålet och hur detta bör utformas och följas upp. Arbetsgruppen har lämnat rapporten Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Bland flera olika förslag lämnar arbetsgruppen ett som också berör budgetlagen. Arbetsgruppen föreslår således att överskottsmålet ska göras obligatoriskt och att budgetlagen bör anpassas till detta. Förslaget redovisas i sammanfattning i det följande avsnittet.

Ett obligatoriskt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt finns redan i dag genom de bestämmelser som ingår i EU:s Stabilitets- och tillväxtpakt.³ Medlemsländerna har där förbundit sig att respektera målet att de på medellång sikt ska ha budgetar nära i balans eller som visar överskott. Målet är uttryckt i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande. Regeringen lämnar årligen till EU-kommissionen en uppdatering av konvergensprogrammet som visar bl.a. den beräknade utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Denna plan granskas av EU-kommissionen.

³ Council Regulation (EC) No 1055/2005 (amending Regulation (EC) No 1466/97) och Council Regulation (EC) No 1056/2005 (amending Regulation (EC) No 1467/97) samt Resolution of the European Council of 17 June 1997.

3 Arbetsgruppens förslag om obligatoriskt överskottsmål

Arbetsgruppens slutsats är att det inte finns några starka skäl att frånga nuvarande överskottsmål på en procent av BNP under de kommande tio åren, sett till motiven att överskottsmålet ska bidra till i) långsiktigt hållbara offentliga finanser, (ii) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, (iii) ekonomisk effektivitet, samt (iv) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Arbetsgruppen menar vidare att överskottsmålet utgör ett ankare för finanspolitiken och att det bidrar till att finanspolitiken inte blir för kortsiktig. Vidare menar arbetsgruppen att överskottsmålet, tillsammans med utgiftstaket, är viktigt för att säkerställa en uppifrån och ned-process vid budgeteringen, dvs. att beslut först tas om aggregerade storheter i budgeten före det att beslut tas om enskilda delar.

I dag behandlas utgiftstaket men inte överskottsmålet i budgetlagen. Fram till 1 januari 2010 var det frivilligt att använda utgiftstak men ett treårigt utgiftstak är numera obligatoriskt. När överskottsmålet infördes rådde fortfarande en viss oklarhet angående hur målet skulle tillämpas och vilken styrande effekt det skulle få. Tillämpningen av målet har över tiden tydliggjorts. Överskottsmålet har varit av stor betydelse för den goda utvecklingen av de offentliga finanserna under 2000-talet. Målet har i dag också bred politisk förankring. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att även ett medelfristigt överskottsmål görs obligatoriskt och att det förs in en sådan bestämmelse i budgetlagen. Detta menar arbetsgruppen också ligger i linje med erfarenheten att budgetpolitiska mål och regler som är lagfästa är mer verkningsfulla.

En annan fråga som arbetsgruppen tar upp är om även överskottsmålets nivå bör regleras i lagtexten. Att skriva in målets nivå skulle å ena sidan, menar arbetsgruppen, tydliggöra målets betydelse för att uppnå en långsiktigt hållbar finanspolitik. Om detta görs måste det å andra sidan, menar arbetsgruppen, i lagtexten göras en avvägning mellan bindande regler och handlingsfrihet. Om målets nivå skrivs in i lagen menar arbetsgruppen att det krävs att det finns undantagsklausuler för allvarigare störningar. Arbetsgruppens bedömning är att målets nivå inte bör vara lagfäst.

Arbetsgruppen lämnar inget förslag på författningstext utan överlåter till budgetlagsutredningen att komma med ett sådant förslag.

4 Överväganden

Utredningens förslag: I lagen (1996:1059) om statsbudgeten införs en ny bestämmelse om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet). Regeringen ska även redovisa hur målet uppnås.

Det finanspolitiska ramverk som utvecklats under de senaste decennierna innefattar bl.a. hur statsbudgeten ska beredas i riksdagen, hur regeringen ska bereda förslaget till statsbudget och hur regeringen ska genomföra den beslutade budgeten. Regler finns också om kommunernas budgetar. Tillämpningen av de regler och förfaranden som ingår i det finanspolitiska ramverket har lett till att de offentliga finanserna har kunnat saneras och därefter vidmakthållas i god ordning. Det finns en bred politisk uppslutning kring de mål och metoder som används och om de värderingar i fråga om betydelsen av god budgetdisciplin och sunda statsfinanser som dessa mål och metoder bygger på.

Delar av detta ramverk är reglerat i lag. Detta gäller t.ex. reglerna i riksdagsordningen om hur riksdagen bereder och beslutar om statsbudgeten, kravet i kommunallagen på balans i de kommunala budgeterna samt regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område som de framgår av regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen.

Tills helt nyligen var det frivilligt för regeringen att i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten använda ett tak för statens utgifter. Regeringen är numera enligt en bestämmelse i budgetlagen skyldig att använda ett sådant tak som ska avse en treårsperiod.

Ett i förhållande till de budgetpolitiska målen väl avpassat utgiftstak för staten har varit och är fortfarande ett mycket kraftfullt instrument för att upprätthålla budgetdisciplinen och sunda statsfinanser. Utgiftstaket avser dock endast ena halvan av statsbudgeten, nämligen dess utgiftssida. Även om förslaget till utgiftstak beräknas med beaktande av bedömningar av hur statens inkomster kommer att utvecklas kan utgiftstaket endast vara ett partiellt mål eller en partiell restriktion för statens budget. Härtill kommer att staten bara är en del av den offentliga sektorn. Det behövs därför ett mål som även omfattar den offentliga sektorns samlade utgifter och inkomster.

Ett viktigt sammanfattande mål för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken är den offentliga sektorns finansiella sparande. Detta

uttrycker skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter enligt de definitioner som används i nationalräkenskaperna. Det finansiella sparandet är en viktig indikator för olika effekter som utgår från den offentliga sektorns budgetar till samhället i övrigt. Utvecklingen av det offentliga sparandet kan indikera t.ex. hur aktiviteten i samhällsekonomin påverkas av budgetarna och om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.

Sedan mycket länge har mål eller restriktioner knutits till statens budgetsaldo eller till statens eller den offentliga sektorns finansiella sparande. Det är emellertid först från mitten av 1990-talet, dvs. i samband med saneringen av statsfinanserna och Sveriges inträde i EU, som saldorelaterade mål har kommit att tas på verkligt allvar. Regeringen har sedan denna tid redovisat mål för det finansiella sparandet och föreslagit att riksdagen ska fastställa siffermässiga mål för olika år eller perioder. Sådana mål utgör en central del av de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna.

Även om målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är mycket viktigt har det den svagheten att det inte är lätt att avgöra om målet har uppfyllts eller inte. Utfallet påverkas nämligen i hög grad av samhällsekonomin utveckling och särskilt av variationer i kapacitetsutnyttjandet i ekonomin, något som är svårt att förutse och påverka på kort sikt. Därmed blir det knappast meningsfullt att ange mål för enstaka budgetår. Målen bör i stället knytas till längre perioder. Detta har också gjorts och målen har då relaterats till en konjunkturcykel. Olika metoder behöver användas för att ge en så trovärdig bild som möjligt av måluppfyllelsen. Av stor vikt för utvärderingen, och inte minst den lämpliga reaktionen på utfallet, är också det förhållandet att utfallet av det finansiella sparandet inte sällan revideras ganska kraftigt i efterhand.

Utvecklingen av det finansiella sparandet är en viktig sammanfattande indikator på de effekter som utgår från den ekonomiska politik och budgetpolitik som riksdagen och regeringen för. Det är därför naturligt att regeringen föreslår riksdagen vilket mål som ska gälla för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Motiven till att ett visst mål föreslås bör självfallet också anges. Regeringen bör också, med användning av olika indikatorer, redovisa hur utfallet förhåller sig till det uppsatta målet. Några bestämmelser om detta finns dock inte för närvarande.

Erfarenheten visar att lagfästa budgetregler är mer verkningsfulla än regler som har annan form. I syfte att stärka det finanspolitiska ramverket anser utredningen därför att det i budgetlagen bör föras in en bestämmelse om att regeringen ska föreslå riksdagen vilket mål som bör gälla för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande på

medellång sikt. Detta mål bör även i fortsättningen benämnas överskottsmålet. Vidare bör det i lagen föreskrivas att regeringen ska redovisa hur målet uppnås.

Det bör således vara obligatoriskt för regeringen att föreslå vilket siffermässigt mål för det finansiella sparandet som bör gälla. Ett sådant mål ingår helt naturligt i de förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen behandlar i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Regeringen förutsätts motivera sitt förslag. Därefter bör riksdagen besluta om målet och den specifika nivån på målet.

Det nu gällande målet för den offentliga sektorns finansiella sparande föreslogs av regeringen i 2007 års ekonomiska vårproposition. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget och fastställde målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn till i genomsnitt en procent av bruttonationalprodukten över en konjunkturcykel. Detta mål var inte tidsbegränsat utan gäller tills vidare. När det blir en lagfäst skyldighet för regeringen att lämna förslag till överskottsmål finns det således redan ett mål som har beslutats av riksdagen. Om regeringen önskar ändra detta mål i något avseende som beslutats av riksdagen behöver regeringen lämna förslag om detta när den föreslagna lagändringen har trätt i kraft. Om regeringen inte önskar ändra det beslutade målet kan det vara lämpligt att regeringen bekräftar att den står fast vid det gällande målet. Något nytt förslag behöver då inte lämnas.

Det nuvarande målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är således att detta ska uppgå till en procent av bruttonationalprodukten i genomsnitt över en konjunkturcykel. Som har angetts i föregående drar den arbetsgrupp som utvärderat överskottsmålet den slutsatsen att det inte finns några starka skäl att frångå nuvarande överskottsmål under de tio kommande åren. Utredningen har ingen annan uppfattning.

Av medlemskapet i EU följer att regeringen varje år till Europeiska kommissionen ska lämna en uppdatering av det ursprungliga konvergensprogram som lämnades i december 1998. I konvergensprogrammet visas hur den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms komma att utvecklas. Målet är att de offentliga finanserna på medellång sikt ska vara nära i balans eller visa överskott. Ett underskott som är större än tre procent av BNP är normalt inte tillåtet. I uppdateringen av konvergensprogrammet görs också bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga uthållighet. Finansutskottet och EU-nämnden informeras om innehållet i uppdateringen. EU:s Råd granskar och yttrar sig över det uppdaterade konvergensprogrammet.

Det framstår som naturligt att det råder en hög grad av överensstämmelse mellan de mål och bedömningar som ingår i de förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen lämnar till riksdagen och de mål och bedömningar som ingår i det uppdaterade konvergensprogram som regeringen lämnar till kommissionen.

Utredningen föreslår att lagändringen träder i kraft den 1 juli 2010.

5 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

36 a §

Av 39 § framgår att regeringen har en skyldighet att lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) på medellång sikt. I förevarande bestämmelse anges att regeringen ska redovisa hur målet uppnås. Det är naturligt att måluppfyllnaden redovisas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Redovisningen kan ske med hjälp av olika utvärderingsmetoder och bör vara såväl bakåtblickande som framåtblickande. Redovisningen bör därför ske dels genom att utfallet av den offentliga sektorns finansiella sparande redovisas, dels genom att prognoser lämnas över utvecklingen av sparandet.

I lagen anges inte vilken tidsperiod redovisningen ska avse. Vilken tidsperiod som är lämplig för redovisningen får bedömas från fall till fall.

39 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Innebörden av bestämmelsen är att det är obligatoriskt för regeringen att föreslå ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmål). I lagen anges inte när regeringen ska lämna ett sådant förslag. Som framgår av avsnitt 4 har riksdagen senast 2007 beslutat om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. I praktiken blir det aktuellt att tillämpa förevarande bestämmelse när regeringen anser att det finns skäl att ändra målformuleringen. En följd av att det genom införandet av förevarande bestämmelse blir obligatoriskt med ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande blir dock att regeringen inte kan förslå att det beslutade målet tas bort, utan att det ersätts med ett nytt.

Det är naturligt att ett förslag till mål lämnas i den ekonomiska vårpropositionen eller i budgetpropositionen.

Uttrycket överskottsmål är en benämning och saknar normativ innebörd. Som anges i avsnitt 4 är emellertid slutsatsen av den

utvärdering som gjorts av överskottsmålet att det saknas starka skäl att frångå nuvarande överskottsmål på en procent av BNP under de kommande tio åren. Benämningen överskottsmål utesluter dock inte att målet på sikt sätts vid att de offentliga finanserna ska t.ex. vara i balans eller rent av visa ett mindre underskott. Vilken nivå målet ska ha regleras inte i budgetlagen, utan fastställs i stället av riksdagen genom riktlinjebeslut.

Målet ska avse den offentliga sektorn och inkludera staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet. Med finansiellt sparande avses skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter enligt de definitioner som används i nationalräkenskaperna. Målet ska avse det finansiella sparandet på medellång sikt. Med detta kan avses t.ex. ett genomsnitt över en konjunkturcykel.