

En sammanhållen budgetprocess

*Betänkande av Kommittén om
en tydligare budgetprocess*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:78

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24681-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen och lämna förslag eller redovisa bedömningar som syftar till att göra processen mer förutsebar.

Som ordförande förordnades generaldirektören Urban Hansson Brusewitz. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 20 februari 2017 tidigare riksdagsledamoten Bosse Bernhardsson (S), riksdagsledamoten Jakob Forssmed (KD), tidigare riksdagsledamoten Jacob Johnson (V), riksdagsledamoten Niklas Karlsson (S), tidigare riksdagsledamoten Sonia Karlsson (S), riksdagsledamoten Rasmus Ling (MP), riksdagsledamoten Maria Malmer Stenergard (M), riksdagsledamoten Andreas Norlén (M), riksdagsledamoten Mats Persson (L), riksdagsledamoten Oscar Sjöstedt (SD) och chefsekonomen Martin Ådahl (C). Den 27 april 2017 lämnade Mats Persson uppdraget och i stället förordnades riksdagsledamoten Mathias Sundin (L). Den 8 maj 2017 lämnade Jakob Forssmed uppdraget och förordnades riksdagsledamoten Larry Söder (KD).

Som experter förordnades fr.o.m. den 20 februari 2017 kanslichefen Lars Franzén, ämnesrådet Andreas Krantz, kanslirådet Johanna Mihaic, kanslirådet Johan Ndure, kanslirådet Fredrik Odelram, kanslirådet Cecilia Renmyr, kanslichefen Anna Wallin, föredraganden Lars Widlund och kanslichefen Mikael Åsell.

Som sekreterare förordnades från den 23 januari 2017 utredningskonomen Niklas Frank och rättssakkunniga Lisa Sundin.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande *En sammanhållen budgetprocess* (SOU 2017:78). Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 16 oktober 2017

Urban Hansson Brusewitz

Bosse Bernhardsson
Niklas Karlsson
Rasmus Ling
Andreas Norlén
Mathias Sundin
Martin Ådahl

Jacob Johnson
Sonia Karlsson
Maria Malmer Stenergard
Oscar Sjöstedt
Larry Söder

/Niklas Frank
Lisa Sundin

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	13
2 Kommitténs uppdrag och arbete	17
2.1 Uppdraget	17
2.1.1 Hantering av lagförslag inom ramen för budgetprocessen	18
2.1.2 Förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden i budgetprocessen	18
2.1.3 Förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen	19
2.2 Kommitténs arbete	19
3 Budgetprocessens utveckling	21
3.1 Historisk tillbakablick	21
3.2 Kodifiering av praxis	23
3.3 Budgetprocessens nuvarande utformning	24
3.4 En samlad budgetprocess	25
4 Lagstiftning i budgetprocessen	27
4.1 Lagförslag som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget	28
4.2 Lagförslag som lämnas efter budgetpropositionen	30
4.2.1 Det s.k. reservationsförbudet	32

4.3	Lagförslag som lämnas före budgetpropositionen	34
4.4	Begreppet tydlig anknytning till statens budget.....	36
4.4.1	Lagförslagets budgeteffekter.....	37
4.4.2	Lagförslagets sakliga innehåll	40
4.4.3	Lagförslag för vilka budgetprocessen inte är anpassad.....	42
4.4.4	Den kommunala finansieringsprincipen.....	43
4.5	Särskilt om lagstiftning som påverkar statens inkomster	45
4.5.1	Inkomstberäkningen – en ram för regeländringar.....	46
4.5.2	Beslut om rättelser m.m.....	49
5	Budgetrelaterade tillkännagivanden	51
5.1	Nuvarande ordning.....	52
5.2	Hantering av budgetrelaterade tillkännagivanden i budgetprocessen	54
5.3	Hantering av budgetrelaterade tillkännagivanden som väcks vid sidan av budgetprocessen.....	55
5.4	Budgetrelaterade tillkännagivanden bör inte regleras i lag	56
6	Utskottsinitiativ	59
6.1	Införandet av utskottens initiativrätt	59
6.2	Nuvarande ordning.....	60
6.3	Utskottsinitiativ som påverkar beslut som fattats i rambeslutsprocessen.....	62
6.3.1	Utskottsinitiativ om budgeten för närmast följande budgetår.....	62
6.3.2	Utskottsinitiativ om ändringar i statens budget för löpande budgetår	63

7	Motioner med anledning av händelser av större vikt	67
8	Ikraftträdande	69
9	Konsekvensanalys.....	71
9.1	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	71
9.2	Övriga konsekvenser	72
10	Författningskommentar	73
	Reservationer	79
	Särskilda yttranden	83
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2017:3.....	87

Sammanfattning

Kommittén har haft i uppdrag att mot bakgrund av Överskottsmålskommitténs uttalanden, Budgetprocesskommitténs arbete och riksdagens praxis analysera och ta ställning till vilka slags lagförslag som ska behandlas inom ramen för budgetprocessen och hur detta ska regleras i lag. Uppdraget har även omfattat att analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden ska behandlas i budgetprocessen samt hur förslag som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget ska hanteras, samt att se över i vilken utsträckning dessa frågor kan regleras i lag.

Besluten om statens budget är de viktigaste ekonomiska besluten riksdagen fattar. Syftet med en samlad budgetprocess är bl.a. att ge riksdagen en helhetsbild av regeringens förslag till budget och ekonomisk politik. En samlad budgetprocess uppnås bl.a. genom att regeringens respektive övriga riksdagspartiers budgetförslag ställs mot varandra som jämförbara alternativ. Därigenom fattar riksdagen beslut om, och tar ansvar för, budgetens helhet.

Under senare år har det utvecklats en praxis som innebär att regeringen lägger fram lagförslag som har budgetpåverkan i en proposition om statens budget och att riksdagen inkluderar lagförslagen i besluten om statens budget. Med utgångspunkt i denna praxis föreslår kommittén att det ska regleras i riksdagsordningen att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten om statens budget. Huruvida ett lagförslag har en tydlig anknytning till statens budget ska avgöras av riksdagen genom en samlad bedömning av förslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och övriga omständigheter. Kommitténs förslag syftar bl.a. till att göra budgetprocessen tydligare och mer förutsebar.

Regeringen får endast lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter efter budgetpropositionen om den bedömer att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Sedan länge har emellertid en praxis tillämpats som medger att propositioner om statens inkomster eller utgifter kan lämnas efter budgetpropositionen utan sådana skäl, under förutsättning att förslaget är aviserat, dvs. att det är väl beskrivet och dess konsekvenser är beaktade i budgetpropositionen. Förslaget betraktas då som en författningsteknisk komplettering till budgetpropositionen. Kommittén föreslår att denna praxis ska regleras i riksdagsordningen för att regelverket ska bli tydligare.

I skatteutskottet tillämpas det s.k. reservationsförbudet vid behandlingen av aviserade lagförslag. Kommittén bedömer att reservationsförbudet bör tillämpas i alla utskott som behandlar lagförslag om statens inkomster, och oberoende av om motionsförslagen förstärker eller försvagar budgeten.

Det förekommer att regeringen redan på våren lämnar lagförslag med tydlig anknytning till statens budget för det kommande året. Kommittén bedömer att sådana förslag bör aviseras i föregående budgetproposition. Beräkningar av förslagets budgeteffekter bör ingå i de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för det andra och tredje tillkommande året.

I samband med att riksdagen i december 2013 fattade ett nytt beslut om viss skattelagstiftning som redan hade antagits av riksdagen i rambeslutet, blev det uppenbart att regelverket avseende beslut om lagstiftning som avser statens inkomster kan tolkas på olika sätt. Kommittén föreslår därför att det ska regleras i riksdagsordningen att lagförslag som ligger till grund för inkomstberäkningen för nästföljande budgetår ska beslutas genom ett enda beslut vid ett enda tillfälle. Förslaget har formulerats så att den inkomstberäkning som riksdagen beslutar om på hösten ska utgöra en regelram för inkomsterna.

Under den allmänna motionstiden är det vanligt att det i oppositionspartiernas budgetmotioner framförs yrkanden med förslag om tillkännagivanden som illustrerar kärnpunkterna i respektive partis budgetförslag. I riksdagen tillämpas en praxis som innebär att förslag om tillkännagivanden som väcks under den allmänna motionstiden och som korresponderar med ett partis budgetförslag, eller på annat sätt tydligt är budgetrelaterade, behandlas i budgetprocessen och ingår i något av besluten som fattas under rambeslutsprocessen. Kommittén bedömer att nuvarande praxis i riksdagen för att hantera

budgetrelaterade tillkännagivanden fungerar väl och inte bör regleras i lag.

För att fördelarna med den samlade budgetprocessen ska realiseras är det viktigt att riksdagen inte fattar beslut som i efterhand ändrar de beslut som har fattats i rambeslutsprocessen. Kommitténs förslag om att inkomstberäkningen ska utgöra en regelram innebär att riksdagen efter budgetbesluten, men före årsskiftet, inte ska fatta beslut som påverkar de regler som ligger till grund för inkomstberäkningen. Kommittén konstaterar vidare att det är viktigt att utskotten, i enlighet med den överenskommelse som träffades inom Överskottsmålskommittén, respekterar de beslut som fattats inom rambeslutsprocessen och inte före årsskiftet tar initiativ om att ändra dessa.

Det är i första hand regeringen som lämnar förslag om ändringar i statens budget. För regeringen gäller att förslag om ändringar i budgeten för löpande år endast får lämnas vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen om det finns särskilda skäl. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att det ska finnas särskilda skäl även för att ett utskott ska få väcka förslag om ändringar i statens budget.

Kommittén föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 september 2018. Förslagen förväntas inte få några ekonomiska konsekvenser av det slag som avses i kommittéförordningen.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 5 och 16 §§ samt 11 kap. 18 § riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 5 §

Regeringen ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition). Budgetåret sammanfaller med kalenderåret.

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på, om inte riksdagen med stöd av 11 kap. 18 § genom lag har beslutat något annat.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition som innehåller lagförslag med tydlig anknytning till statens budget och som lämnas efter budgetpropositionen omfattas inte av bestämmelsen i tredje stycket om förslaget har beskrivits väl och dess konsekvenser för statens budget har beaktats i budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen för statens verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

16 §

Ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande enligt de bestämmelser som gäller för betänkanterna i allmänhet.

Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.

Ett utskott får väcka förslag om ändringar i statens budget för det löpande budgetåret endast om det finns särskilda skäl.

11 kap.

18 §

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra-*femte* styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra-*sjätte* styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.

I ett första steg fastställs genom ett enda beslut

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget,

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget *som utgör en regelram för inkomsterna,*

2. för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),

3. en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och

4. beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

Sedan ett beslut enligt tredje stycket har fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg, enligt tredje och fjärde styckena.

Lagförslag som har tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten i tredje–femte styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018 och tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2019.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen och lämna förslag eller redovisa bedömningar som syftar till att göra processen mer förutsebar (dir. 2017:01), se bilaga.

Kommitténs uppdrag utgår från Budgetprocesskommitténs arbete. Budgetprocesskommittén tillsattes den 12 december 2012 och hade bl.a. i uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen. Kommitténs arbete resulterade i flera lagförslag (prop. 2013/14:173). Budgetprocesskommitténs slutbetänkande innehöll dock även flera bedömningar som ledamöterna i kommittén inte var eniga om (SOU 2013:73). Dessa bedömningar avsåg bl.a. vilka lagförslag som bör behandlas i rambeslutsprocessen, hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen.

Den 11 juni 2015 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Kommittén antog namnet Överskottsmålskommittén.

Överskottsmålskommittén återkopplade i sitt betänkande En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67) till Budgetprocesskommitténs arbete. I betänkandet uttalade kommittén att den, för att skapa ökad tydlighet i fråga om hur vissa förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess, ställer sig bakom de principer som presenterades av Budgetprocesskommittén. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess hanterat: (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie

narie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget.

Överskottsmålskommittén uttalade vidare att regeringen ska inleda ett arbete för att genom lagstiftning reglera (1) ovan, och för att se över i vilken utsträckning även (2) och (3) kan regleras på detta sätt. Överskottsmålskommittén uttalade vidare att detta arbete ska vara avslutat senast 2018.

2.1.1 Hantering av lagförslag inom ramen för budgetprocessen

Kommittén ska överväga vilka regler som bör gälla för när lagförslag ska behandlas inom budgetprocessen samt analysera och ta ställning till hur lagförslag med tydliga budgeteffekter som lämnas i eller i samband med de ekonomiska propositionerna ska behandlas i budgetprocessen samt hur detta ska regleras i lag. I samband med detta ska kommittén även analysera hur lagförslag med tydliga budgeteffekter för det kommande året som lämnas före budgetpropositionen ska behandlas. Kommittén ska utgå från Överskottsmålskommitténs uttalanden, Budgetprocesskommitténs arbete och riksdagens praxis.

2.1.2 Förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden i budgetprocessen

Kommittén ska mot bakgrund av praxis, Överskottsmålskommitténs uttalanden och de bedömningar som gjordes av Budgetprocesskommittén analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden ska hanteras i budgetprocessen, med utgångspunkten att motstridiga beslut i riksdagen bör undvikas. Kommittén ska också överväga om, och i så fall hur, detta skulle kunna regleras i lag. Kommittén bör i detta sammanhang beakta de bedömningar som Grundlagsutredningen och Kommittén för översyn av riksdagsordningen (Översynskommittén) gjort avseende möjligheterna och lämpligheten av att i regeringsformen respektive riksdagsordningen reglera tillkännagivanden.

2.1.3 Förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen

Enligt kommitténs direktiv är kärnan i budgetprocessen att de olika förslagen till statens budget ställs mot varandra som jämförbara paket, där varje förslag representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Rambeslutsprocessen, inklusive den process som tillämpas vid beslut om ändringar i budgeten, syftar till att säkerställa att besluten om dessa paket fattas samlat. Beslut som fattas efter budgetbesluten och som bryter sönder eller helt eller delvis upphäver en beslutad budget försämrar det helhetsperspektiv som rambeslutsprocessen syftar till. Vidare riskerar sådana beslut att urholka budgetprocessen. Kommittén ska därför, med utgångspunkt i Överskottsmålskommitténs uttalanden och Budgetprocesskommitténs bedömning, analysera hur förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen vid sidan av den ordinarie budgetprocessen bör hanteras. Kommittén ska också överväga om och i så fall hur detta skulle kunna regleras i lag.

2.2 Kommitténs arbete

Utredningsarbetet inleddes i slutet av januari 2017. Kommittén har sammanträtt vid sex tillfällen. Utredningsarbetet har bedrivits i samarbete med experterna, som har beretts tillfälle att lämna synpunkter.

3 Budgetprocessens utveckling

3.1 Historisk tillbakablick

I oktober 1990 beslutade Talmanskonferensen att tillkalla en utredning med uppdrag att se över riksdagens hantering av statens budget. Utredningen, som antog namnet Riksdagsutredningen, redovisade sitt uppdrag i tre betänkanden under 1993 och 1994. I det första betänkandet redogjorde Riksdagsutredningen för problemen med den dåvarande budgetprocessen, som kritiserades bl.a. för att vara långdragen och splittrad. Kravet på att regeringen skulle lämna sitt budgetförslag till riksdagen fem månader innan budgeten skulle träda i kraft ledde till att regeringen på grund av tidsbrist och förändringar i omvärlden lämnade ofullständiga budgetpropositioner, utbrutna anslagsposter i särskilda propositioner och kompletteringspropositioner vid olika tidpunkter. Det ledde i sin tur till att riksdagen hade dåliga möjligheter att få en helhetsbild av regeringens förslag för den ekonomiska politiken samt statens utgifter och inkomster. Även oppositionspartierna hade dåliga möjligheter att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik. I ett bakgrundsavsnitt konstaterade utredningen vidare att det fanns en risk för att en svag minoritetsregering inte skulle få igenom sina förslag, vilket skulle kunna få allvarliga följder för budgetutvecklingen om inte riksdagens beslutsformer anpassades för detta (1993/94:TK1 s. 36).

För att göra budgetpropositionen fullständig, heltäckande och mer översiktlig föreslogs ett införande av den s.k. fullständighetsprincipen, som innebar att budgetpropositionen skulle omfatta statens samtliga inkomster och utgifter som påverkar statens lånebehov. Inkomster och utgifter skulle dessutom redovisas brutto, dvs. var för sig. Fullständighetsprincipen innebar också att förslag om utgifter och inkomster för det följande budgetåret fick läggas efter

budgetpropositionen endast om regeringen ansåg att det förelåg synnerliga ekonomisk-politiska skäl.

Utredningen föreslog också en ny form för riksdagens budget-behandling, kallad rambeslutsmodellen, som innebar att riksdagen skulle fatta beslut om budgeten i två steg. Beslutet i det första steget skulle avse statens totala utgifter och inkomster och beslutet i det andra steget skulle avse anslagsfördelningen inom fackutskottens respektive utgiftsområden. Oppositionspartiernas förslag skulle ställas mot regeringens förslag som paket.

Införandet av rambeslutsmodellen motiverades av ett behov av att strama upp budgetprocessen, som i sin tidigare utformning både var svår att överblicka och regelmässigt ledde till att statens utgifter översteg inkomsterna. Den nya modellen skulle också bidra till att undvika fortsatta budgetunderskott och en växande statsskuld, genom att budgetens totala omslutning skulle beslutas före de enskilda anslagen.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte utredningens förslag om en hel-täckande budgetproposition och ett införande av rambeslutsmodellen (bet. 1993/94:KU18). Rambeslutsmodellen, eller rambeslutsprocessen som den oftast kallas numera, tillämpades första gången hösten 1996 vid behandlingen av budgetpropositionen för 1997.

I december 1998 tillsatte Talmanskonferensen en parlamentarisk kommitté, Riksdagskommittén, som bl.a. skulle utvärdera den nya budgetprocessen. Riksdagskommittén, som lämnade sitt betänkande i februari 2001, anförde att det är viktigt att en regering kan få helheten i sitt budgetförslag prövad av riksdagen. Kommittén konstaterade vidare att rambeslutsmodellen innebär att en minoritets-regerings möjlighet att få igenom budgetpropositionen i riksdagen har ökat samt att detta var en avsedd effekt av reformen. Riksdagskommittén framhöll att det är en fördel att budgetprocessen hindrar att det under utskottsberedningen bildas hoppande majoriteter för anslag utan finansiering. Kommittén konstaterade vidare att rambeslutsmodellen stärker regeringsmakten, men att det viktigaste ur riksdagens synvinkel var att reformen hade ökat möjligheterna för riksdagen att göra en samordnad beredning av regeringens budgetförslag (2000/01:RS1 s. 68).

När införandet av rambeslutsmodellen föreslogs ansåg Riksdagsutredningen att en långtgående lagreglering av riksdagens interna arbetsformer varken var nödvändig eller önskvärd. Därför var en

stor del av budgetprocessen fortfarande oreglerad och vilade på en ordning av praxis och överenskommelser fram till 2014 då den till viss del formaliserades och förtydligades (prop. 2013/14:173, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:352). De nya reglerna, som hade utarbetats av Budgetprocesskommittén (SOU 2013:73), innebar bl.a. att det i riksdagsordningen infördes en presumtion för att rambeslutsprocessen ska tillämpas om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Samtidigt gjordes vissa förtydliganden av vad som ska ingå i besluten i rambeslutsprocessens två steg. Även formerna för beslut om ändringar av statens budget förtydligades.

3.2 Kodifiering av praxis

Riksdagsutredningens bedömning att en långtgående lagreglering av riksdagens interna arbetsformer inte var nödvändig eller önskvärd innebär att rambeslutsprocessen har kunnat utvecklas i praxis. Tidigare översyner av budgetprocessen har i flera fall resulterat i att denna praxis har kodifierats i nya regler. Till exempel noterade Riksdagskommittén i sitt betänkande Riksdagen inför 2000-talet att utgiftsramarna fått en ändrad betydelse jämfört med de ursprungliga intentionerna (2000/01:RS1 s. 89 f.). En anpassning till den i praktiken gällande ordningen krävde enligt Riksdagskommittén en ändring av dåvarande 5 kap. 12 § riksdagsordningen (RO).

Flera av de lagändringar som föreslogs av Budgetprocesskommittén var också i stor utsträckning en kodifiering av praxis, såsom förslaget att propositioner med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret som huvudregel får lämnas vid högst två tillfällen per år och då i anslutning till budgetpropositionen eller vårpropositionen.

Även andra ändringar av riksdagsordningen än sådana som rör rambeslutsprocessen har i stor utsträckning varit kodifieringar av praxis. Exempelvis lämnade Riksdagskommittén i flera fall förslag till reglering på områden där en fast praxis utvecklats i riksdagens arbete (2002/03:RS1 s. 4). I en promemoria i kommitténs betänkande anfördes bl.a. att informationsvärdet hos författningen ökar om en fast praxis som har etablerats på ett område regleras (bilaga 2, s. 121).

3.3 Budgetprocessens nuvarande utformning

Enligt 9 kap. 5 § RO ska regeringen lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition). Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen. Med synnerliga ekonomisk-politiska skäl avses enligt förarbetena att ekonomin utvecklas på ett sådant sätt att regeringen, för att kunna bemästra en uppkommen situation, måste komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder, dvs. någon form av krissituation (1993/94:TK2 s. 37).

Vad budgetpropositionen ska innehålla regleras närmare i budgetlagen (2011:203). Av 11 kap. 15 § andra stycket RO följer att ett ärende som gäller statens budget för närmast följande budgetår ska avgöras före budgetårets början, om det inte utan olägenhet för beslut om statens budget kan avgöras senare. Enligt 11 kap. 18 § RO ska rambeslutsprocessen tillämpas för beslut om statens budget, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Rambeslutsprocessen innebär att statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg. I ett första steg fastställs genom ett enda beslut en beräkning av inkomsterna, de belopp som respektive utgiftsområdes anslag högst får uppgå till (utgiftsramar), en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda. I förarbetena konstaterades att flertalet skatte- och avgiftsregler kan förutsättas vara oförändrade och att det därmed i praktiken endast är en mindre del av inkomsterna som kommer att omfattas av någon egentlig budgetprövning. Finansutskottets förslag till inkomstberäkning blir därför en ram för regeländringar och i praktiken liktydig med de förslag till ändringar av skatter och avgifter som utskottet ställer sig bakom (1993/94:TK2 s. 21). I beslutet i det första steget ingår även godkännande av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter och preliminära utgiftsramar och inkomstberäkningar för de två tillkommande åren efter budgetåret. Detta beslut kallas fortsättningsvis för rambeslutet, eller beslutet i steg ett.

Därefter fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. I samma beslut ingår även godkännande av investeringsplaner

m.m. Dessa beslut kallas fortsättningsvis för anslagsbesluten eller besluten i steg två.

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Om ändringarna är mycket omfattande får dock beslut fattas i två steg. Rambeslutet, anslagsbesluten och beslut om ändringar i statens budget benämns fortsättningsvis besluten om statens budget. Med begreppet proposition om statens budget avses i detta betänkande både budgetpropositionen och propositioner om ändringar i statens budget.

3.4 En samlad budgetprocess

Rambeslutsprocessen innebär ett visst avsteg från den normala beslutsordningen i riksdagen eftersom den förutsätter att beslut om ett stort antal frågor fattas i en och samma beslutspunkt. Det gäller såväl rambeslutet i steg 1 som de 27 anslagsbesluten i steg 2. Även beslut om ändringar av statens budget fattas som huvudregel i en enda beslutspunkt. Denna ordning innebär att de riksdagspartier som inte utgör regeringsunderlaget måste enas om ett stort antal viktiga budgetpolitiska frågor för att kunna samla en majoritet i riksdagen. I den meningen kan beslutsordningen sägas underlätta för en minoritetsregering att få sin budget antagen.

Besluten om statens budget är de viktigaste ekonomiska besluten som riksdagen fattar. Syftet med rambeslutsprocessen är att skapa en samlad budgetprocess som gör det möjligt för riksdagen att få en helhetsbild av statens budget och den ekonomiska politiken. Genom att riksdagen först fastställer ramar för utgiftsområdena och därefter anvisar anslagen får riksdagen också kontroll över statens utgifter. En samlad budgetprocess uppnås bl.a. genom att regeringens respektive övriga riksdagspartiers budgetförslag ställs mot varandra som jämförbara alternativ. Det möjliggör en ordning där riksdagen fattar beslut om, och tar ansvar för, budgetens helhet. Att budgetförslagen behandlas som helheter underlättar även för att olika delar av ett budgetförslag kan samverka för att uppnå önskvärda effekter på t.ex. statens finanser, sysselsättning eller fördelningspolitik. Processen bidrar även till ökad transparens och förbättrad insyn i budgetpolitiken såväl inom riksdagen som för allmänheten.

Som konstaterats ovan medför rambeslutsprocessen ett visst skydd för minoritetsregeringars budgetförslag. Även om det är viktigt att en minoritetsregering kan styra landet effektivt får budgetprocessen inte innebära att möjligheten för en majoritet i riksdagen att agera beskärs i alltför stor utsträckning. Ett starkt skydd för en minoritetsregerings budgetförslag riskerar också att försvaga viljan att träffa breda överenskommelser i riksdagen. En balans måste finnas mellan en samlad budgetprocess som möjliggör för en minoritetsregering att få sin budget antagen av riksdagen och oppositionspartiernas och de enskilda ledamöternas möjlighet att påverka budgeten. Denna balans måste beaktas när nya regleringar av budgetprocessen övervägs.

4 Lagstiftning i budgetprocessen

Hantering av lagstiftning med budgetpåverkan är en central fråga för en samordnad behandling av budgeten. Hur sådana lagförslag ska hanteras i budgetprocessen är emellertid inte reglerat i riksdagsordningen. Under senare år har det utvecklats en allt fastare praxis som innebär att i princip all lagstiftning med en tydlig koppling till inkomstberäkningen presenteras samlat i budgetpropositionen och ingår i rambeslutet. Lagförslag med utgiftspåverkan lämnas också i stor utsträckning i budgetpropositionen och ingår i anslagsbesluten.

En kartläggning som Budgetprocesskommittén lät genomföra visade att det under perioden 2009–2013 var vanligast att lagstiftning med påverkan på nästa års inkomster och utgifter beslutades antingen i något av rambeslutsprocessens beslutssteg eller före besluten i rambeslutsprocessen (SOU 2013:73 s. 132). Samma kartläggning visade att flertalet lagförslag med budgetkonsekvenser på utgiftssidan, som regeringen lämnat i budgetpropositionens s.k. utgiftsområdesvolym, ingick i anslagsbesluten. Vid behandlingen av budgetpropositionerna för 2012 och 2013 ingick samtliga lagförslag med koppling till anslag i anslagsbesluten (SOU 2013:73 s. 133). Även vid behandlingen av budgetpropositionen för 2017 ingick alla lagförslag med koppling till anslag i anslagsbesluten för respektive utgiftsområde.¹

De ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen som trädde i kraft den 1 september 2014, och som bl.a. innebar att det förtydligades vad som ska ingå i besluten i rambeslutsprocessens två steg (se avsnitt 3.1), medförde att regleringen av budgetprocessen på många sätt blev tydligare.

¹ Finansutskottet placerade dock två lagförslag med budgeteffekter som uppkommer genom den kommunala finansieringsprincipen, utanför anslagsbeslutet. Denna fråga behandlas i avsnitt 4.4.4.

Trots att praxis avseende lagstiftning i budgetprocessen har utvecklats och blivit fastare finns fortfarande en viss osäkerhet om hur riksdagen kommer att behandla lagförslag som läggs fram i budgetpropositionen.

Överskottsmålskommitténs ställningstagande (se avsnitt 2.1) visar att det finns ett brett parlamentariskt stöd för att lagförslag med budgetpåverkan bör hanteras i budgetprocessen, och ett önskemål om att detta ska regleras.

En reglering som innebär att lagstiftning med budgetpåverkan ska behandlas i budgetprocessen gör att budgetprocessen blir mer förutsebar. Dessutom minimeras risken för att riksdagen fattar motstridiga beslut om budget och lagstiftning, rambeslutsprocessens helhetsperspektiv förstärks och reglerna stämmer bättre överens med hur budgetprocessen fungerar i praktiken.

4.1 Lagförslag som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget

Kommitténs förslag: I riksdagsordningen införs en bestämmelse som anger att lagförslag som har tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om budgeten ska ingå i besluten om statens budget.

De flesta förslag till riksdagsbeslut, inklusive lagförslag, har någon form av direkt eller indirekt påverkan på statens inkomster eller utgifter. Detta innebär dock inte att alla lagförslag med någon form av budgetpåverkan bör behandlas inom budgetprocessen. Som framgår ovan tillämpas i dag en praxis som innebär att lagförslag med budgetpåverkan som lämnas i budgetpropositionen normalt ingår i besluten om statens budget.

Kommittén föreslår att lagförslag som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget och som har tydlig anknytning till budgeten ska ingå i besluten om statens budget. Bestämelsen ska gälla alla propositioner om statens budget, dvs. budgetpropositionen och propositioner om ändringar i statens budget. Den föreslagna regleringen är i huvudsak en kodifiering av praxis och syftar till att skapa ökad förutsebarhet i budgetprocessen och

att minska risken för att beslut om lagstiftning och budget blir motstridiga.

Förslaget innebär också en viss komplettering av praxis genom att även lagförslag med tydlig budgetanknytning som lämnas i propositioner vid sidan av en proposition om statens budget, men tidsmässigt i nära anslutning till en sådan proposition, ska ingå i besluten om statens budget. Det kan nämligen i vissa fall vara motiverat att lägga fram lagförslag i särskilda propositioner i stället för i budgetpropositionen, t.ex. för att lagförslagen är omfattande och gör budgetpropositionen mindre överskådlig eller att förslagen inte hunnit beredas i tid för att ingå i budgetpropositionen.

Förslagens karaktär bör vara avgörande för hur riksdagen ska behandla förslaget och inte om regeringen lägger fram förslaget i eller vid sidan av propositionen om statens budget. De ekonomiska konsekvenserna av lagförslaget måste dock vara beaktade och väl beskrivna i propositionen om statens budget, även om lagförslaget lämnas i en särskild proposition i anslutning till en sådan proposition.

Enligt fullständighetsprincipen ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (3 kap. 3 § budgetlagen). Regeringen styr dock över vilka lagförslag som ska läggas fram i en proposition om statens budget. Regeringen lägger som huvudregel fram lagförslag som har tydlig budgetanknytning i en sådan proposition. Om lagförslaget har tydlig budgetanknytning ska det enligt kommitténs förslag också ingå i riksdagens budgetbeslut. Regeringen kan, av praktiska skäl, undantagsvis lägga in även andra lagförslag i en proposition om statens budget. Sådana förslag kan behandlas i samma betänkande som budgeten, men riksdagen bör inte låta lagförslag som saknar tydlig budgetanknytning ingå i samma beslutspunkt som budgetbesluten. Om ett utskott i sin behandling av en proposition om statens budget väljer att inte behandla ett visst lagförslag som en del av budgetbesluten bör dock utskottet redovisa sin bedömning i betänkandet.

Lagförslag med tydlig budgetanknytning som avser löpande år är att betrakta som förslag till ändringar av budgeten. De får därmed endast lämnas vid sidan av en ordinarie proposition om ändringar i statens budget om regeringen anser att det finns särskilda skäl (se 9 kap. 6 § RO).

Frågan om vilka faktorer som bör beaktas för att avgöra om förslaget har tydlig anknytning till statens budget eller inte behandlas i avsnitt 4.4.

Att ett lagförslag lämnas i anslutning till en proposition om statens budget innebär att förslaget måste överlämnas till riksdagen i sådan tid att det hinner beredas inför budgetbesluten. Efter att ett förslag har anmälts i kammaren har riksdagsledamöterna som huvudregel femton dagar på sig att väcka följdmotioner (9 kap. 12 § RO). Därefter ska propositionen och eventuella motioner hänvisas till ett utskott för beredning (10 kap. 2 § RO). Utskottet ska sedan avge ett betänkande. Hur mycket tid som behövs för beredning i utskottet beror på hur omfattande förslaget är, hur många utskott som berörs och hur många följdmotioner som väcks. Regeringen bör löpande stämma av med riksdagen när lagförslag kan lämnas så att de kan beslutas i samband med besluten om statens budget.

Det är inte alltid möjligt att bereda lagförslag med tydlig anknytning till statens budget i budgetprocessen. I avsnitt 4.2 behandlas situationen att ett lagförslag har aviserats, dvs. beräknats och beskrivits, i budgetpropositionen och i avsnitt 4.3 behandlas fall då lagförslag med tydlig anknytning till statens budget behöver lämnas på varen.

4.2 Lagförslag som lämnas efter budgetpropositionen

Kommitténs förslag: I riksdagsordningen införs en bestämmelse som anger att lagförslag med tydlig anknytning till statens budget som lämnas efter budgetpropositionen inte omfattas av kravet på synnerliga ekonomisk-politiska skäl i 9 kap. 5 § tredje stycket RO, om förslaget har beskrivits väl och dess konsekvenser för statens budget har beaktats i budgetpropositionen.

Kommitténs bedömning: Regeringen bör redovisa skälen för att lagförslaget inte har kunnat presenteras i anslutning till budgetpropositionen.

Som redovisas ovan följer av 9 kap. 5 § tredje stycket RO att en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret får lämnas efter budgetpropositionen endast

om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Det förekommer emellertid att lagförslag med budgetanknytning lämnas efter budgetpropositionen och beslutas efter beslutet om statens budget. Det kan t.ex. bero på en kort beredningstid efter ett regeringsskifte, ett domstolsutslag, ett behov av att invänta Europeiska kommissionens avgörande i en notifieringsprocess eller ändrade förutsättningar för utformningen av förslaget som uppkommit sent i beredningen. Under en längre tid har därför en praxis tillämpats som medger att sådana propositioner kan lämnas utan att synnerliga ekonomisk-politiska skäl föreligger. Förutsatt att förslaget är väl beskrivet i budgetpropositionen och att dess ekonomiska konsekvenser är beaktade, anses propositionen inte utgöra ett förslag om statens inkomster eller utgifter enligt 9 kap. 5 § tredje stycket RO. I stället ses förslaget som en författningsteknisk komplettering till budgetpropositionen.

Budgetprocesskommittén bedömde att denna praxis huvudsakligen har fungerat väl. I vissa fall har dock beskrivningen av det kommande förslaget varit bristfällig. Finansutskottet har vid några tillfällen framhållit att förfarandet med aviseringar av kommande propositioner med budgetpåverkan kan försämra riksdagens möjligheter att bedöma regeringens förslag om det aviserade förslaget inte är tillräckligt specificerat i budgetpropositionen (se t.ex. yttr. 2008/09:FiU4y med anledning av forskningspropositionen 2008).

En avisering bör innehålla en redogörelse för förslagens huvuddrag och inriktning samt en specificerad beskrivning av förslagens ekonomiska konsekvenser. I de fall det aviserade förslaget handlar om förändringar av regelstyrda system för skatter och utgifter bör förslaget vara så pass väl beskrivet i sak att förslagens budgeteffekter i allt väsentligt kan härledas från beskrivningen. Redovisningen av förslagens budgetpåverkan bör omfatta budgeteffekter för de kommande tre åren, effekter på berörda anslagsändamål och ekonomiska åtaganden samt vilka delar av det aviserade förslaget som direkt påverkar statens inkomster respektive utgifter. Aviseringarnas ekonomiska effekter ska, i enlighet med nuvarande praxis, beaktas i budgetförslagens inkomstberäkningar, anslag och budgetprognoser på samma sätt som om lagförslaget hade lämnats i anslutning till budgetpropositionen.

Huvudregeln är att riksdagen ska ha tillgång till ett fullständigt underlag vid det samlade prioriteringstillfälle som budgetbesluten utgör. Regeringen bör undvika att lämna lagförslag efter budgetpropositionen, eftersom det försvårar för riksdagen att ställa regeringens och övriga riksdagspartiers budgetförslag mot varandra som helheter. Det är också önskvärt att både allmänheten och myndigheterna får så god tid som möjligt på sig för att vidta nödvändiga åtgärder med anledning av att ny lagstiftning träder i kraft.

Regeringen bör sträva efter att lämna de förslag som aviserats i budgetpropositionen så snart som möjligt efter budgetpropositionen, och endast i undantagsfall efter årsskiftet. Att lagförslag lämnas efter budgetpropositionen kan innebära en viss risk för beslut om lagstiftning som inte stämmer överens med den beslutade budgeten. Regeringen bör därför redovisa skälen till varför förslaget inte har kunnat lämnas i eller i anslutning till budgetpropositionen.

Den föreslagna regleringen är en kodifiering av praxis. Regleringen ökar tydligheten i regelverket genom att klargöra förhållandet mellan befintlig praxis och bestämmelserna i riksdagsordningen.

4.2.1 Det s.k. reservationsförbudet

Kommitténs bedömning: Reservationsförbudet bör tillämpas i alla utskott som behandlar lagförslag om statens inkomster, och oberoende av om yrkandena förstärker eller försvagar statens budget.

Som framgår ovan lämnas förslag till lagstiftning som rör skatter och avgifter som huvudregel i eller i anslutning till budgetpropositionen. Det förekommer dock att lagförslag aviseras i budgetpropositionen men inte lämnas i sådan tid att de hinner ingå i rambeslutet, som brukar tas i början av november (se avsnitt 4.2).

För att undvika att lagstiftningen och den inkomstberäkning som fastställts i rambeslutet blir oförenliga tillämpar riksdagens skatteutskott sedan lång tid en praxis som brukar kallas reservationsförbud. Reservationsförbudet har sin grund i en överenskommelse i tal-

manskonferensen² och innebär att de ledamöter som har förlorat omröstningen i utskottet avstår från att reservera sig till förmån för yrkanden som skulle komma i konflikt med den inkomstberäkning som riksdagen har ställt sig bakom. I stället för reservationer har ledamöterna i särskilda yttranden klargjort att de i sak står bakom sina förslag, men att de av respekt för rambeslutet avstår från att formellt yrka bifall. De särskilda yttrandena är röstförklaringar och blir inte föremål för votering i kammaren.

Reservationsförbudet tillämpas enligt praxis under perioden mellan rambeslutet och årsskiftet. Det är inte något förbud i formell mening och det saknar motsvarighet i andra utskott. Exempelvis behandlas vissa lagförslag som kan påverka inkomstberäkningen, såsom socialavgifter, i socialförsäkringsutskottet. I de fall förändringar av socialavgifter behandlas av socialförsäkringsutskottet efter rambeslutet finns således inte samma fasta praxis som hindrar att ledamöterna i utskottet reserverar sig till förmån för ett förslag som skulle vara oförenligt med beslutet i steg ett.

De motiv som ligger bakom reservationsförbudet är giltiga för samtliga utskott som hanterar lagförslag om statens inkomster. Reservationsförbudet bör därför tillämpas på samma sätt för alla aviserade förslag om statens inkomster, oavsett i vilket utskott de behandlas. Eftersom rambeslutprocessen syftar till att riksdagens budgetbehandling ska utgöra en helhet och budgeten ska beslutas samlat finns ingen anledning att göra skillnad mellan förslag som förstärker respektive försvagar budgeten.

För lagförslag som påverkar statens utgifter tillämpas enligt 11 kap. 18 § RO en annan ordning. Ramar för utgiftsområdena fastställs i steg ett medan anslag och lagförslag beslutas samlat för respektive utgiftsområde i steg två. Det finns därför tid för riksdagen att

² Hösten 1996 överlämnade regeringen en särskild proposition med förslag till ändringar i skattelagstiftningen som bl.a. innebar lättnader i beskattningen av aktier. Förslaget var aviserat i budgetpropositionen och beaktat vid inkomstberäkningen. I följdmotioner från M, KD och FP framställdes mer långtgående förslag till skattelättnader. Om motionsförslagen hade vunnit bifall hade det lett till omkring 3,5 miljarder kronor lägre skatteintäkter än vad man räknat med i budgetpropositionen och den inkomstberäkning som gjorts. Frågan uppstod då om det var möjligt att reservera sig till förmån för motionsförslaget. Ett bifall till en reservation hade inneburit en ändring av inkomstsidan i budgeten i efterhand. I talmanskonferensen kom man då överens om att avstå från reservationer som skulle komma i konflikt med budgeten på inkomstsidan. Överenskommelsen dokumenterades inte. Skatteutskottets ledamöter här därefter följt denna överenskommelse. (David Ask, Den nya Budgetprocessen och skatterna, Vänbok till Per Anclow, 2004, s. 16 f.).

behandla lagförslagen fram till anslagsbesluten, vilka fattas successivt under december fram till dess riksdagen avslutar sin höstsession. Därmed finns inte något lika tydligt behov av ett reservationsförbud på utgiftssidan.

4.3 Lagförslag som lämnas före budgetpropositionen

Kommitténs bedömning: Lagförslag som har tydlig anknytning till statens budget för det närmast följande året och som beslutas före budgetpropositionen bör vara beskrivna samt beräknade i de preliminära utgiftsramarna och inkomstberäkningarna för det andra och tredje tillkommande året i föregående budgetproposition.

Det förekommer att regeringen föreslår och riksdagen beslutar redan på våren om lagförslag med tydlig anknytning till statens budget för det kommande året. Sådana förslag har dessförinnan normalt aviserats i föregående budgetproposition. Även om detta föregriper riksdagens budgetbehandling behöver det finnas utrymme för regeringen att före den ordinarie budgetprocessen lämna propositioner med lagförslag som har budgetkonsekvenser för nästkommande år. Det gäller bl.a. omfattande och komplicerad lagstiftning som regeringen bedömer behöver längre beredningstid i riksdagen än vad som är möjligt under höstens budgetberedning. Det kan också vara så att regeringen bedömer att kommuner, myndigheter, företag och hushåll behöver tid för att anpassa sig till ny omfattande lagstiftning, som t.ex. kan innebära att nya föreskrifter behöver tas fram.

Om riksdagen antar lagstiftningen på våren har regeringen goda möjligheter att i den därpå följande budgetpropositionen föreslå nödvändiga följdändringar med anledning av riksdagens beslut om lagförslagen. Risken torde därför vara liten för att besluten om lagstiftningen respektive statens inkomster och utgifter inte stämmer överens.

Redan när rambeslutsprocessen infördes förordade Riksdagsutredningen att komplicerade lagstiftningsärenden inte skulle ingå i budgetförslaget, utan i första hand lämnas till riksdagen under våren (1993/94:TK2 s. 15). Utredningen anförde vidare att budgeteffekterna som varje sådant lagförslag kan ge upphov till ska vara

förenliga med de långsiktiga budgetpolitiska riktlinjer som riksdagen tidigare har lagt fast. Dessutom skulle förslagets budgeteffekter, och hur dessa var avsedda att inordnas bland övriga långsiktiga budgetåtaganden, redovisas.

För att underlätta en ordning med tidiga politiska prioriteringar bör förslag som har tydlig anknytning till statens budget för det kommande året, och som lämnas före budgetpropositionen, aviseras i den föregående budgetpropositionen. Detta skulle i hög grad överensstämma med nuvarande praxis, enligt vilken aviserade förslag med utgiftspåverkan inkluderas i de preliminära utgiftsramarna för det andra och tredje tillkommande året. Att avisera förslagen i god tid är även ett naturligt inslag i en medelfristig budgetprocess. Ekonomiska effekter av aviserade lagförslag bör därför beaktas i de preliminära utgiftsramarna för det andra och tredje tillkommande året. Om förslagen påverkar inkomsterna ska detta på motsvarande sätt beaktas i de preliminära inkomstberäkningarna.

Det är i och för sig önskvärt att skillnaderna mellan de preliminära beräkningarna och den följande budgetpropositionen inte blir för stora, men det torde samtidigt vara normalt att skillnader förekommer. Regeringen bör därför redovisa om bedömningen av budgeteffekterna av den beslutade lagstiftningen har ändrats sedan beslutet på våren eller sedan aviseringen i föregående budgetproposition. Sådana redovisningar görs sedan en längre tid i budgetpropositionens tabeller för varje anslag och utgiftsområde. Av dessa framgår bl.a. effekterna av budgetpolitiska beslut för de kommande tre eller fyra åren. Det är också önskvärt att regeringen, om skillnaderna är väsentliga, redovisar varför de har uppstått.

Regeringen bör alltså, i den budgetproposition som närmast föregår ett förslag om ny eller ändrad lagstiftning med tydlig budgетanknytning, avisera förslagen och beakta budgeteffekterna i de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för det andra och tredje tillkommande året. Förslagets innehåll bör samtidigt, åtminstone översiktligt, beskrivas i samma budgetproposition och regeringen bör motivera varför den avser att lämna lagförslaget på våren i stället för i anslutning till nästföljande budgetproposition. Bedömningarna av budgeteffekterna bör sedan uppdateras både i propositionen om ändrad lagstiftning som lämnas på våren och i den därpå följande budgetpropositionen.

Det kan finnas situationer då det är motiverat att göra avsteg från den ovan beskrivna ordningen. Under förutsättning att beredningskraven är uppfyllda bör det t.ex. vara möjligt för en nyttträd regering att lämna förslag på våren, trots att detta inte har aviserats i föregående budgetproposition.

4.4 Begreppet tydlig anknytning till statens budget

Kommitténs bedömning: Vad som ska anses utgöra ett lagförslag med tydlig anknytning till statens budget bör avgöras av riksdagen vid en samlad bedömning av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och omständigheterna i övrigt.

Regeringens förslag till budget ska vara fullständigt och omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Samtliga lagförslags effekter på budgeten ska därmed ingå i budgetpropositionen, oavsett förslagets karaktär eller omfattning. Det innebär emellertid inte att alla lagförslag måste lämnas i en proposition om statens budget eller ingå i riksdagens budgetbeslut.

Avgörande för om lagförslag ska ingå i riksdagens beslut om budgeten bör enligt kommitténs förslag vara om förslaget har en tydlig anknytning till statens budget. Vad som utgör en tydlig anknytning till budgeten avgörs av riksdagen, med stöd av sedvanliga metoder för tolkning och tillämpning av lag och bör baseras på en samlad bedömning av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och övriga omständigheter.

Avsnitten nedan innehåller en redogörelse för faktorer som bör vara relevanta vid en sådan bedömning. Redovisningen är inte uttömmande, utan bör betraktas som en vägledning för överväganden om huruvida ett lagförslag har tydlig anknytning till statens budget eller inte.

Om ett lagförslag har budgeteffekter, men på grund av sitt sakliga innehåll eller övriga omständigheter inte bör ingå i riksdagens budgetbeslut, måste budgeteffekterna av förslaget ändå alltid redovisas i propositionen om statens budget och ingå i riksdagens beslut om budgeten.

4.4.1 Lagförslagets budgeteffekter

En viktig faktor och en naturlig utgångspunkt för bedömningen av om ett lagförslag har tydlig budgetanknytning är förslagets effekter på statens inkomster eller utgifter. En metod för att avgränsa lagförslag med tydlig budgetanknytning är att utgå från ett beloppsintervall där förslagets budgetanknytning presumeras vara försumbar om effekten understiger den nedre gränsen i intervallet, och tydlig om effekten överstiger den övre gränsen. I mitten av intervallet väger andra faktorer, dvs. det sakliga innehållet och övriga omständigheter, tyngre vid den samlade bedömningen av om lagförslaget har tydlig anknytning till statens budget.

Den nedre gränsen i intervallet bör ligga på en sådan nivå att lagförslag med budgeteffekter som är av marginell betydelse för statens budget, eller är helt försumbara, presumeras sakna tydlig budgetanknytning.

Regeringen redovisar budgeteffekterna av skatteförslag i miljarder kronor med två decimaler. Beräkningarna avrundas således till närmast hela tiotals miljoner kronor. Det innebär att budgeteffekter av skatteförslag som understiger ca fem miljoner kronor normalt inte redovisas av regeringen eller redovisas som om de uppgår till noll kronor. Mot den bakgrunden skulle fem miljoner kronor kunna vara en lämplig nivå på den nedre gränsen i intervallet.

Den övre intervallgränsen bör ligga på en så hög nivå att budgeteffekten är väsentlig och att motstridiga beslut mellan lagstiftning och budget skulle kunna få problematiska konsekvenser, t.ex. genom att lagstiftning medför kostnader men finansiering saknas, eller att medel anslås för en lagstiftning som sedan inte får stöd i riksdagen. Det bör handla om budgeteffekter som uppgår till minst 50 miljoner kronor.

En fördel med att tillämpa beloppsgränser är att dessa utgör tydliga och förutsägbara kriterier. Det medför dock också ett antal svårigheter, eftersom beräkningar av budgeteffekter är beroende av underliggande antaganden som ofta är osäkra. Beloppsgränser som tillämpas strikt riskerar att skapa incitament att beräkna effekterna på den ena eller andra sidan gränsen. Olika bedömare kan dessutom komma fram till olika slutsatser om förslagets budgeteffekter. Tillämpningssvårigheterna kan dock begränsas med hjälp av de rikt-

linjer som redovisas nedan för vilka budgeteffekter som i första hand ska beaktas.

Beloppsgränserna i intervallet är inte avsedda att tillämpas strikt, utan är indikativa och ägnade att utgöra en del av en samlad bedömning. Det kan både finnas lagförslag som inte har tydlig budgetanknytning trots att deras budgeteffekter överstiger 50 miljoner kronor, och lagförslag som har tydlig budgetanknytning trots att deras budgeteffekt är mindre än 5 miljoner kronor. Bedömningen av om ett förslag har tydlig budgetanknytning eller inte måste, som anförs ovan, alltid göras genom en sammanvägning av förslagets budgeteffekter, sakliga innehåll och övriga omständigheter.

Budgeteffekter för de kommande tre åren bör beaktas

Riksdagens beslut om inkomstberäkning och utgiftsramar avser det efterföljande året, såvida inte riksdagen särskilt beslutar om en annan budgetperiod (9 kap. 3 § regeringsformen). Budgetbeslutet är därmed ettårigt. I samma beslut fastställer emellertid riksdagen även preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande året (tilläggsbestämmelse 11.18.1 RO). Redovisningarna i budgetpropositionen, för såväl inkomster och utgifter som budgetpolitiska mål, avser normalt de kommande tre (eller fyra) åren.

De bindande besluten om anslag och utgiftsramar avser alltså endast ett år, men planeringen och utformningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken sträcker sig tre år framåt. Det treåriga perspektivet kommer tydligast till uttryck i beslutet om utgiftstak, där riksdagen fastställer ett nominellt tak för utgifterna för det tredje tillkommande året. Utgiftstaket och andra medelfristiga budgetpolitiska mål, som överskottsmalet, utgör riktlinjebeslut och ska enligt 11 kap. 18 § RO beslutas i rambeslutsprocessens första steg. Budgetprocessen kan därmed sägas både ha ett ettårigt och ett medelfristigt perspektiv. Mot den bakgrunden framstår det inte som lämpligt att endast låta beräkningen för det närmast kommande året ligga till grund för bedömningen av ett lagförslags budgeteffekt.

De årliga budgeteffekterna kan variera över tid. Ett lagförslag kan, t.ex. om det träder i kraft sent på året, innebära en försumbar effekt första året, för att därefter få väsentliga effekter. Andra lagförslag kan ge upphov till relativt begränsade effekter på några års sikt

medan effekterna initialt kan vara betydande på grund av genomförandekostnader för t.ex. systemstöd eller utbildningsinsatser. Lagstiftningen kan också vara tidsbegränsad eller införas successivt och därför ha budgeteffekter som är ojämnt fördelade över tiden.

Alla tre åren som redovisas i budgetpropositionen bör beaktas och vägas samman när budgeteffekten av ett lagförslag bedöms. Då fångas budgeteffekterna av lagförslag upp oavsett om de är tillfälliga eller varaktiga.

I propositioner om ändringar i statens budget redovisas normalt bara effekten för det löpande året. De medelfristiga effekterna framgår dock av den budgetproposition eller den ekonomiska vårproposition som samtidigt lämnas till riksdagen. Även för förslag i andra propositioner om ändringar i statens budget bör de kortsiktiga och medelfristiga budgeteffekterna beaktas och redovisas.

Effekter för staten eller hela den offentliga sektorn – propositionens redovisning bör följas

Regeringens redovisning av budgeteffekter skiljer sig mellan inkomster och utgifter på så sätt att redovisningen av utgifter i huvudsak avser staten, medan inkomsterna redovisas för hela den offentliga sektorn. Skillnaderna mellan de olika redovisningssystemen är dock sällan avgörande för bedömningen av ett förslags budgeteffekt eller för om förslaget ska behandlas i budgetbesluten. Det mest rimliga för att bedöma en åtgärds budgeteffekt är därför att följa den redovisning som regeringen lämnar i budgetpropositionen.

Både effekten på enskilda poster och den samlade effekten är relevanta

Budgeteffekten av ett lagförslag kan beräknas och redovisas för varje anslag och inkomstitel för sig, eller för dess samlade effekt på budgeten. Exempelvis kan ett förslag leda till att både inkomster och utgifter ökar men den samlade effekten beräknas vara lika med noll. Det kan också förekomma att flera förslag läggs samman och att reformer och finansiering föreslås som ett paket.

Det finns uppenbara problem med att enbart låta den samlade effekten ligga till grund för bedömningen av förslagets budgeteffekt.

Olika delar av förslaget kan ha olika risker och delarna kan också ha olika tidsprofil. Att fokusera på den samlade effekten kan även skapa incitament att kombinera förslag på ett visst sätt för att på så sätt styra om det ska behandlas inom eller utanför budgetprocessen.

Ett förslag kan ha betydande effekter på enskilda delar av budgeten även om den samlade effekten av förslaget bedöms vara försumbar. Exempelvis kan ett förslag om en sänkt skattesats finansieras genom en utvidgning av skattebasen för samma skatt. Detta kan ge upphov till stora budgeteffekter av förslagets enskilda delar även om förändringarna totalt sett tar ut varandra. För att bedöma budgeteffekterna av denna typ av förslag bör effekterna på enskilda delar, inte bara den samlade effekten, vara relevanta.

Det kan emellertid också förekomma att förslag har små effekter på flera budgetposter så att dessa sammantagna ändå blir betydande. I sådana fall kan det vara relevant att göra en bedömning att förslagets samlade effekt.

För att bedöma budgeteffekterna av ett lagförslag bör därför både effekterna på enskilda delar av budgeten och förslagets samlade effekt beaktas.

4.4.2 Lagförslagets sakliga innehåll

Lagförslag som direkt reglerar statens inkomster eller utgifter har en nära anknytning till statens budget

Ett lagförslag kan ha anknytning till statens budget på olika sätt. I vissa fall är lagförslag intimt kopplade till statens budget genom att lagstiftningen per automatik styr statens inkomster eller utgifter. Det kan handla om förändringar av skattesatser, transfereringsnivåer eller bidrag, men även om förslag som påverkar vilka personer som exempelvis är skattskyldiga eller bidragsberättigade. I dessa fall är det ofta uppenbart redan på grund av lagförslagets sakliga innehåll att det har tydlig budgetanknytning. Det framgår inte minst av att det i anslagsändamålet i budgeten ofta anges att utbetalning av medel får ske i enlighet med en viss lagstiftning. För denna typ av lagförslag, som direkt påverkar statens inkomster eller utgifter, talar det sakliga innehållet för att förslagen har tydlig budgetanknytning och därmed bör behandlas i budgetprocessen, även om budgeteffekten i kronor är relativt liten.

Ett lagförslag som direkt förändrar t.ex. en skattesats, definitionen av en skattebas, en ersättningsnivå eller vilka grupper som är ersättningsberättigade kan ha tydlig anknytning till statens budget även om budgeteffekten understiger 5 miljoner kronor.

Lagförslag med indirekta effekter på statens inkomster eller utgifter har en svagare anknytning till statens budget

Många lagförslag har en indirekt koppling till statens budget och reglerar helt andra förhållanden än in- och utbetalningar till och från staten, som t.ex. ett nytt betygssystem i skolan, skärpta straff för grova våldsbrott eller ändrade regler för ekonomiska föreningar. I dessa fall finns det inte någon automatisk koppling mellan lagstiftningen och statens inkomster eller utgifter. Lagförslagen får ofta bara budgeteffekter genom att anslag för den statliga förvaltningen behöver förändras.

För lagförslag med indirekt koppling till statens budget är det rimligt att budgeteffekterna bör vara större för att förslaget ska anses ha tydlig budgetanknytning. Det gäller särskilt i fall då lagförslaget berör frågor av stor principiell betydelse eller om förslaget av annan anledning är kontroversiellt. Om regeringen i en sådan fråga i budgetpropositionen lägger fram flera lagförslag som hör ihop, bör riksdagen bedöma varje enskilt lagförslags budgetanknytning för sig.

För att ett lagförslag med indirekta effekter på statens inkomster eller utgifter ska kunna bedömas, bör förslaget åtföljas av en redovisning av vilka delar av förslaget som främst ger upphov till budgeteffekter och vilka typer av inkomster respektive utgifter som påverkas, t.ex. avgiftsinkomster eller kostnader för it-system, personal och lokaler.

En kartläggning som Budgetprocesskommittén lät genomföra av samtliga propositioner som lämnades riksmötena 2008/2009 och 2011/2012 visade att det är ovanligt att lagförslag ger upphov till mer än försumbara effekter på anslag för förvaltningsändamål. Det är i stället vanligt att lagförslagen ger mindre konsekvenser för förvaltningen och att dessa ryms inom befintliga anslag.

Normalt sker inte en genomgripande prövning av enskilda myndigheters förvaltningsanslag årligen, utan med längre mellanrum. Mindre förändringar av en myndighets kostnader, som kan bero på ändrad lagstiftning, behöver därför inte leda till att anslaget ändras

genast. För att det ska vara fråga om en budgeteffekt som ligger till grund för prövningen av om ett lagförslag har tydlig budgetanknytning eller inte krävs dock att budgetberäkningarna ändras i samband med att förslaget lämnas.

4.4.3 Lagförslag för vilka budgetprocessen inte är anpassad

Det är i vissa fall viktigt att inte bara säkerställa en majoritet, utan ett bredare stöd i riksdagen för ett enskilt förslag. Det kan t.ex. röra sig om lagförslag som påverkar den nationella säkerheten eller landets internationella relationer. Det skulle också kunna handla om lagförslag som begränsar grundläggande rättigheter och friheter enligt t.ex. 2 kap. 20 § regeringsformen eller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Om ett lagförslag som rör grundlagarna skulle ha budgeteffekter, talar både det sakliga innehållet och omständigheterna i övrigt med tyngd mot att förslaget ska ingå i besluten om statens budget. Sådana förslag bör därför i princip aldrig anses ha tydlig anknytning till statens budget.

Det är inte möjligt att på förhand göra en uttömmande uppräknings av vilka lagförslag som kan vara av sådan karaktär att ett brett stöd i riksdagen måste säkerställas. Detta bör utvecklas närmare i riksdagens praxis.

Det kan också finnas situationer då budgetprocessen av mer praktiska skäl inte är särskilt väl anpassad för ett lagförslag. Omfattande lagstiftning behöver i regel längre tid för beredning i utskotten än vad som är möjligt inom ramen för budgetprocessen. Om ett sådant lagförslag har en tydlig budgetanknytning är det dock en fördel om förslaget hanteras i den ordning som beskrivs i avsnitt 4.3.

4.4.4 Den kommunala finansieringsprincipen

Kommitténs bedömning: Ett lagförslags anknytning till statens budget bör bedömas på samma sätt oberoende av om budgeteffekten uppstår omedelbart eller via tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen.

En annan typ av påverkan på statens budget utgörs av lagförslag som aktiverar den kommunala finansieringsprincipen. Principen är en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Landsting och regeringen. Den är inte lagfäst men riksdagen har ställt sig bakom riktlinjerna för principens tillämpning och den har använts sedan 1993.³ Finansieringsprincipen innebär enkelt uttryckt att staten inte bör ge nya obligatoriska uppgifter till kommuner eller landsting utan att också skjuta till finansiering. Om staten i stället lyfter bort uppgifter från kommuner eller landsting bör kommunernas kostnadsminskningar på motsvarande sätt återföras till staten.

Förslag som aktiverar finansieringsprincipen kan ha tydlig anknytning till statens budget

Lagförslag som aktiverar finansieringsprincipen påverkar inte automatiskt statens budget och i riksdagen har sådana förslag inte alltid behandlats som en del av budgetbesluten. För att tillämpa principen krävs två beslut som är formellt oberoende av varandra, ett om själva åtgärden och ett annat om statsbidragen. Det saknas alltså en formell koppling mellan lagförslaget och statens budget. Denna koppling uppkommer endast genom en oreglerad överenskommelse – finansieringsprincipen. Storleken på kompensationen till kommuner och landsting om deras kostnader förändras, avgörs i praktiken genom förhandlingar mellan regeringen och företrädare för kommunsektorn.

³ I bet. 1993/94:FiU19 anfördes att utskottet såg positivt på att regeringen framlagt förslag till riktlinjer för hur finansieringsprincipen fortsättningsvis borde tillämpas. Enligt utskottets mening var de uttalanden som gjordes i prop. 1993/94:150 ägnade att klargöra och förtydliga tillämpningen och borde således kunna underlätta den fortsatta dialogen mellan staten och kommunsektorn om regleringen och finansieringen av den kommunala verksamheten. Utskottet tillstyrkte det som regeringen förordade om tillämpningen av finansieringsprincipen.

Finansieringsprincipen är väl etablerad och har tillämpats under lång tid. De ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn som den ger upphov till redovisas i budgetpropositionen och kan uppgå till betydande belopp. Det förhållandet att beslutet om själva åtgärden och beslutet om den ekonomiska regleringen inte är formellt sammanlänkade, utan bygger på en frivillig överenskommelse, bör inte vara anledning att särbehandla det aktuella lagförslaget i budgetprocessen. Om ett förslag har tydlig budgetanknytning eller inte bör bedömas efter samma kriterier när effekten uppstår genom finansieringsprincipen som när förslaget påverkar statens budget utan tillämpning av principen.

Förslag som aktiverar finansieringsprincipen bör ingå i besluten om statens budget

Det normala i riksdagens budgetbehandling är att fackutskottet bereder såväl lagförslag som budgetfrågor som ligger inom utskottets beredningsområde, och att riksdagen fattar beslut om dessa i en och samma beslutspunkt. I frågor där budgeteffekten uppstår via den kommunala finansieringsprincipen bryts dock denna ordning och ansvaret för beredningen av lagstiftningen respektive budgeteffekterna delas upp mellan fackutskotten och finansutskottet.

Regeringen överlämnar budgetpropositionen till riksdagen uppdelad i olika delar som sedan remitteras till berörda fackutskott. Den fördelning av yrkanden som regeringen överlämnar kan därmed betraktas som ett förslag till hur de olika yrkandena bör fördelas mellan riksdagens utskott. Regeringen prioriterar normalt att hålla samman lagförslag och anslag. Det innebär att om ett lagförslag bedöms ge effekter för kommunerna via den kommunala finansieringsprincipen, och därmed påverkar utgiftsområde 25, lämnar regeringen lagförslaget i budgetpropositionens del om utgiftsområde 25. Det har förekommit att regeringen, för att upprätthålla principen att hålla samman lagförslag och budgetförslag, har delat upp lagstiftningen och lagt den i olika delar av budgetpropositionen (se prop. 2016/17:1 utgiftsområdena 9 och 25). En sådan ordning kan emellertid ge upphov till motstridiga beslut om olika delar av lagstiftningen, när den delas upp mellan olika utskott.

Det får förutsättas att regeringens lag- och budgetförslag är konsistenta. Risken för motstridiga beslut när lagstiftning och budget-

effekter behandlas i olika utskott torde därför vara begränsad om lagförslagen inkluderas i fackutskottens anslagsbeslut, även om budgeteffekten för det aktuella lagförslaget uppstår via statsbidragen till kommunerna och behandlas av finansutskottet.

En ytterligare aspekt på frågan är att finansutskottet, i sådana fall där utskottet behandlar både lagförslag och anslagskonsekvenser på utgiftsområde 25, har valt att dela upp dessa i skilda beslutspunkter. Detta beror på att det saknas en formell koppling mellan lagförslaget och budgeteffekten, då budgeteffekten endast följer av att regeringen och kommunsektorn tillämpar en oreglerad överenskommelse.

Denna hantering innebär att risken för motstridighet mellan lagstiftning och budgetbeslut kvarstår även om båda delarna bereds i samma utskott. Risken kan dock minimeras genom att utskotten inkluderar lagförslagen i sina anslagsbeslut i steg två, oavsett om budgeteffekten påverkar statens budget omedelbart eller uppstår genom den kommunala finansieringsprincipen. Utskotten bör således inkludera lagförslagen i anslagsbesluten.

4.5 Särskilt om lagstiftning som påverkar statens inkomster

I början av december 2013 beslutade riksdagen, efter initiativ från finansutskottet (bet. 2013/14:FiU16), att ändra en del av den skattelagstiftning som hade antagits i rambeslutet. Initiativet föregicks av en intensiv debatt om hur riksdagsordningens regler om rambeslutsprocessen skulle tolkas. Talmannen bedömde att finansutskottets initiativ stod i strid med riksdagsordningen och vägrade att ta upp förslaget till behandling i kammaren. Eftersom kammaren begärde proposition hänsköts frågan till konstitutionsutskottet, som gjorde en annan bedömning än talmannen och ansåg att finansutskottets förslag inte stod i strid med riksdagsordningen (dåvarande 5 kap. 12 §). Utskottet var emellertid inte enigt, utan regeringspartierna delade talmannens uppfattning och reserverade sig.

Konstitutionsutskottet anförde bl.a. att det för utgiftssidan finns en reglering i riksdagsordningen som innebär att utgifterna kan bli lägre än de ramar som riksdagen fastställt, men att det däremot saknas

en reglering för hur beslut på inkomstsidan ska hanteras efter det att beräkningen av inkomsterna fastställts (bet. 2013/14:KU32 s. 24).

Någon månad före finansutskottets initiativ lämnade Budgetprocesskommittén sitt betänkande. Kommitténs majoritet gjorde bedömningen att förslag som väcks inom riksdagen och som har tydlig budgetpåverkan, bör avgöras inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen. En majoritet av ledamöterna i kommittén bedömde även att om intentionerna bakom budgetprocessen ska upprätthållas är det viktigt att en beslutad budget inte ändras i efterhand. I september 2016 ställde sig Överskottsmålskommittén bakom Budgetprocesskommitténs bedömning, vilket visade att bedömningen hade ett brett parlamentariskt stöd.

Det finns således olika uppfattningar om hur reglerna om rambeslutsprocessen ska tolkas.

4.5.1 Inkomstberäkningen – en ram för regeländringar

Kommitténs förslag: I 11 kap. 18 § tredje stycket riksdagsordningen införs en bestämmelse som anger att inkomstberäkningen utgör en ram för regeländringar som påverkar inkomsterna för det närmast följande budgetåret.

Kommittén anser att riksdagsordningen bör kompletteras med en bestämmelse som reglerar vad som gäller för beslut om lagstiftning med inkomstpåverkan efter det att inkomstberäkningen för nästföljande budgetår har fastställts. Som redogjorts för ovan har praxis utvecklats mot att förslag om skatter och avgifter ingår i rambeslutet. Kommittén föreslår också i avsnitt 4.1 att denna praxis ska regleras genom en bestämmelse i 11 kap. 18 § RO.

För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas bör det samtidigt införas en regel i riksdagsordningen som föreskriver att inkomstberäkningen utgör en ram för förändringar av lagstiftning som ligger till grund för beräkningen (regelram).

Redan när rambeslutsprocessen infördes fanns en tanke om att fastställandet av inkomstberäkningen skulle utgöra ett slags ram för regeländringar om skatter och avgifter. Tanken fördes dock inte så långt som att förslag om ändrade skatter och avgifter skulle ingå i beslutet i rambeslutsprocessens första steg. Snarare ansågs fastställan-

det av inkomstberäkningen utgöra ett principbeslut om vilka regeländringar som skulle genomföras. I förarbetena till bestämmelserna om rambeslutsprocessen anfördes följande (1993/94:TK2 s. 20 f.):

Det bör uppmärksammas att den av finansutskottet föreslagna inkomst-ramen har en delvis annan innebörd än motsvarande utgiftsramar. Skillnaden sammanhänger med att riksdagen varje år tar ställning till samtliga utgiftsposter på statsbudgeten medan motsvarande prövning inte erfordras för inkomsterna eftersom dessa flyter in enligt tidigare fastställda regler som gäller tillsvidare. Dessutom är statsinkomsternas storlek i hög grad beroende av den allmänekonomiska utvecklingen. Det går alltså inte att låsa statsinkomsterna vid en viss önskvärd nivå och sedan anpassa skatte- och avgiftsreglerna till denna. Man måste därför vara medveten om att inkomstramen, om än beloppsmässigt preciserad, är en beräkning av hur stora inkomsterna blir när ett givet regelverk för skatter och avgifter tillämpas vid en viss prognosticerad ekonomisk utveckling. Med samma regelverk kan statsinkomsterna snabbt förändras om den ekonomiska utvecklingen blir annorlunda.

För den fortsatta riksdagsbehandlingen blir därför inte den beloppsmässiga nivån på inkomsterna av primärt intresse utan fastmer det regelverk beräkningen vilar på. Finansutskottet utgår vid sin beräkning av inkomsterna från gällande regelverk för skatter och avgifter och kompletterar detta med de eventuella ändringsförslag som förs fram i budgetpropositionen och i fackutskottets yttranden. Varje sådant ändringsförslag bidrar till att inkomsterna blir större eller mindre. Eftersom flertalet skatte- och avgiftsregler kan förutsättas vara oförändrade är det i praktiken endast en mindre del av statsinkomsterna som kommer att omfattas av någon egentlig budgetprövning. Finansutskottets förslag till inkomstram blir därför mer en ram för regeländringar och är i praktiken liktydig med de förslag till *ändringar* av skatter och avgifter som utskottet ställer sig bakom. Godtas finansutskottets förslag på denna punkt innebär detta att riksdagen fattar principbeslut om vilka regeländringar som ska genomföras. Övriga utskott – och då främst skatteutskottet – får anpassa sin fortsatta behandling av förslag rörande statsbudgetens inkomster till detta ställningstagande.

Kommitténs förslag innebär att det införs en bestämmelse i riksdagsordningen som ger uttryck för de motiv som anfördes i förarbetena till rambeslutsprocessen. Enligt förarbetena är beslutet om inkomstberäkningen ett principbeslut om vilka regeländringar som ska genomföras, som övriga utskott måste anpassa sin fortsatta behandling av inkomstpåverkande förslag efter. Bestämmelsen tydliggör därmed att ett godkännande av inkomstberäkningen också innebär ett godkännande av den lagstiftning som ligger till grund för beräkningen.

Regelramens funktion ska inte förväxlas med de ramar som fastställs i steg ett för respektive utgiftsområde. Utgiftsramarna anger det högsta belopp som anslagen inom ett utgiftsområde får uppgå till, medan regelramen innebär att de regler som ligger till grund för inkomstberäkningen läses i samband med att beräkningen fastställs, och därefter inte får ändras. Lagförslag som har beskrivits och beräknats i budgetpropositionen (avsnitt 4.2) kan emellertid antas efter rambeslutet, eftersom de har beaktats vid inkomstberäkningen.

I samband med finansutskottets initiativ hösten 2013 diskuterades innebörden av begreppet ”ett enda beslut” i 11 kap. 18 § RO. Diskussionen visade att begreppet kan tolkas på olika sätt. En tolkning är att begreppet endast anger vad som ska ingå i en och samma beslutspunkt när rambeslutet fattas. En annan tolkning är att begreppet både reglerar vad som ska ingå i rambeslutet och att beslutet ska fattas vid ett enda tillfälle.

Av kommitténs förslag om att inkomstberäkningen ska utgöra en regelram för lagstiftning med inkomstpåverkan följer att begreppet ”ett enda beslut” får innebörden att beslutet omfattar alla delar som föreskrivs i 11 kap. 18 § tredje stycket RO och att beslutet fattas vid ett enda tillfälle.

Kommitténs förslag stämmer överens med intentionerna bakom rambeslutsmodellen, nämligen att riksdagen vid ett tillfälle ska ta ett samlat grepp om hela budgeten och ställa regeringens och övriga riksdagspartiers budgetförslag mot varandra. Det stämmer också väl överens med de motiv som ligger bakom det s.k. reservationsförbudet om att inkomstberäkningen och skattelagstiftningen ska vara konsistenta (se avsnitt 4.2.1).

Enligt kommitténs förslag i avsnitt 4.1 ska lagförslag med tydlig anknytning till statens budget ingå antingen i rambeslutet eller i något av fackutskottens anslagsbeslut i steg två. Anslagsbesluten ska enligt 11 kap. 18 § fjärde stycket RO fattas genom ett enda beslut per utgiftsområde. Eftersom begreppet ”ett enda beslut” ska tolkas som ”vid ett enda tillfälle” i tredje stycket bör det tolkas på samma sätt även i fjärde stycket. Det innebär att riksdagen inte heller efter anslagsbesluten i det andra steget bör fatta beslut som påverkar utgifterna för det närmast följande budgetåret.

4.5.2 Beslut om rättelser m.m.

Den föreslagna bestämmelsen om att inkomstberäkningen ska utgöra en regelram syftar till att upprätthålla en av intentionerna bakom rambeslutsprocessen, att budgeten ska betraktas och beslutas som en helhet.

Rättelser och andra mindre justeringar av lagstiftningen som kan vara motiverade för att lagstiftningen ska bli komplett och sammanhängande träffas inte av bestämmelsen, förutsatt att ändringarna inte påverkar inkomsterna.

Enligt 9 kap. 5 § tredje stycket RO får regeringen efter budgetpropositionen lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret endast om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Bestämmelsen är restriktiv och innebär i praktiken att regeringen i ekonomiska kris-situationer får väcka förslag som påverkar statens budget för nästa år efter att budgetpropositionen har lämnats. Om regeringen lägger en sådan proposition tillämpas inte reglerna i 11 kap. 18 § RO (jfr prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FiU16) och något hinder mot att riksdagen fattar beslut om propositionen, trots att inkomsterna påverkas, finns inte.

5 Budgetrelaterade tillkännagivanden

Tillkännagivanden regleras varken i regeringsformen eller i riksdagsordningen, utan är en del av konstitutionell praxis genom vilken riksdagen kan besluta om att göra ett uttalande till regeringen i en viss fråga. Uttalandet kan ses som en uppmaning eller ett önskemål från riksdagen om att regeringen ska vidta en åtgärd, t.ex. återkomma med ett förslag eller tillsätta en utredning.

Tillkännagivanden från riksdagen är inte rättsligt bindande för regeringen. De kan emellertid, beroende på omständigheterna, medföra en politisk bundenhet. Enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande (SOU 2008:125 s. 303). Om regeringen inte delar riksdagens mening och inte avser att tillgodose riksdagens önskemål, bör regeringen underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte avser att tillgodose tillkännagivandet bör redovisas (2012/13:URF3 s. 169 och bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.).

Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utöva sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till. Ytterst har riksdagen även möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd eller mot regeringen.

Tillkännagivanden är ett kommunikationsmedel mellan riksdag och regering. Det behöver inte ligga några mer omfattande utredningar eller beräkningar till grund för tillkännagivandena och de behöver heller inte uppfylla några särskilda formkrav. Det beredningskrav som enligt 10 kap. 4 § första stycket RO gäller för lagförslag som väcks inom riksdagen är inte tillämpligt på tillkännagivanden efter-

som regeringen måste bereda eventuella åtgärder som vidtas med anledning av tillkännagivandet.

En gång per år infaller den allmänna motionstiden, under vilken motioner får väckas om allt som kan komma under riksdagens prövning. Den allmänna motionstiden pågår, om inte riksdagen på förslag av talmannen bestämmer annat, från början av ett riksmöte som inleds under augusti, september eller oktober och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen (9 kap. 11 § RO).

Under den allmänna motionstiden är det vanligt att det i oppositionspartiernas budgetmotioner framförs yrkanden med förslag till tillkännagivanden som illustrerar kärnpunkterna i respektive partis budgetförslag. Förslagen till tillkännagivanden används för att ge en tydligare bild av och sammanfatta hur partiets budgetförslag skiljer sig från regeringens. Även om budget- och utgiftsområdesmotioner också kan innehålla förslag om tillkännagivanden som inte är kopplade till budgetalternativet, är det oftast tydligt på vilket sätt de budgetrelaterade tillkännagivandena korresponderar med en del av partiets alternativa förslag till anvisning av anslag eller inkomstberäkning.

5.1 Nuvarande ordning

I riksdagen tillämpas en praxis som innebär att förslag om tillkännagivanden som väcks under den allmänna motionstiden och som korresponderar med ett partis budgetförslag, behandlas i budgetprocessen och ingår antingen i rambeslutet eller i något av anslagsbesluten. Att ett förslag om tillkännagivande korresponderar med ett budgetalternativ, i form av en budgetmotion eller budgetpropositionen, kan framgå direkt genom att det finns en uttrycklig hänvisning eller genom att det på något annat sätt är uppenbart att förslaget i tillkännagivandet är kopplat till något av förslagen i ett budgetalternativ.

Även förslag om tillkännagivanden som inte korresponderar med ett budgetalternativ behandlas i rambeslutsprocessen om det tydligt framgår att den föreslagna åtgärden, om den vidtas av regeringen, skulle påverka statens inkomster eller utgifter under det följande året.

Riksdagspartiernas alternativa budgetförslag har i praxis utvecklats så att de lagförslag som ligger till grund för den alternativa inkomstberäkningen är utformade som tillkännagivanden till regeringen och inte som färdigformulerade lagförslag. För det fall en reservation skulle vinna bifall i kammaren fattar riksdagen alltså inte beslut om lagstiftning, utan låter regeringen bereda förslagen vidare.

Om riksdagen först skulle fatta ett beslut avseende budgeten och därefter ett annat beslut om ett budgetrelaterat tillkännagivande avseende en åtgärd som är oförenlig med budgetbeslutet, skulle det uppstå en motsättning mellan de båda besluten. För att undvika detta bedömde Budgetprocesskommittén att förslag om tillkännagivanden som väcks under den allmänna motionstiden och som innehållsmässigt sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ för nästföljande budgetår bör beslutas inom rambeslutsprocessen. En sådan ordning skulle, konstaterade kommittén, i huvudsak överensstämma med den praxis som redan tillämpas i riksdagen.

När det gäller förslag om tillkännagivanden i motioner som lämnas med anledning av en proposition om ändringar i statens budget ser förutsättningarna annorlunda ut. Av 9 kap. 12 § RO framgår att en följdmotion endast får väckas inom ramen för ärendet. Förslag om tillkännagivanden som väcks med anledning av en proposition om ändringar i statens budget måste ta sikte på åtgärder som ska genomföras av regeringen under det löpande budgetåret. Det ger i många fall en snäv tidsram, särskilt om förslagen om ändringar för det löpande budgetåret lämnas på hösten. Följdmotioner med förslag om tillkännagivanden är därför ovanliga i detta sammanhang.

Som redivisats ovan beslutas propositioner om ändringar i statens budget genom ett enda beslut. I detta enda beslut tar utskottet även ställning till de eventuella förslag om tillkännagivanden som väckts med anledning av propositionen. Hanteringen av sådana förslag är således relativt oproblematiskt och behandlas därför inte vidare i detta betänkande.

5.2 Hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden i budgetprocessen

Kommitténs bedömning: Förslag om tillkännagivanden som väcks under den allmänna motionstiden bör beslutas inom rambeslutsprocessen om

- de korresponderar med en del av regeringens eller något av de andra riksdagspartiernas budgetalternativ för nästa år, eller
- det på annat sätt tydligt framgår att förslagen skulle påverka statens inkomster eller utgifter under det följande året om de genomförs.

Motionsförslag som väcks under den allmänna motionstiden sorteras inför riksdagsbehandlingen. Om ett yrkande korresponderar med ett yrkande i budgetpropositionen eller i partiernas budgetmotioner, eller på annat sätt bedöms påverka statens inkomster eller utgifter det kommande året, hänförs det till behandlingen av budgeten. Detta gäller oavsett hur yrkandet är utformat och oavsett om det avser anslag, förslag om lagstiftning eller förslag till tillkännagivande. Trots att det saknas formella kriterier för denna klassificering är det oftast tydligt om ett yrkande korresponderar med en del av ett budgetalternativ eller påverkar statens inkomster eller utgifter för det kommande året.

Det förekommer emellertid att yrkanden om tillkännagivanden är formulerade på ett sådant sätt att det är svårt att bedöma förslagets möjliga effekter på statens budget. Ett förslag kan t.ex. handla om att en viss verksamhet ska stimuleras, att regeringen ska förbättra de ekonomiska förutsättningarna för någon grupp eller göra en satsning på ett politikområde. Det kan även vara oklart när i tiden eventuella åtgärder som tillkännagivandet syftar till ska vidtas. En bedömning av om ett förslag till tillkännagivande är budgetrelaterat eller inte måste därför ske i varje enskilt fall.

Hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden fungerar väl med nuvarande praxis och risken får betraktas som liten för att riksdagen under hösten ska skicka motstridiga signaler till regeringen genom tillkännagivanden om åtgärder som är oförenliga med den beslutade budgeten. Mot den bakgrunden anser kommittén att det saknas skäl att ändra den nuvarande ordningen.

5.3 Hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden som väcks vid sidan av budgetprocessen

Kommitténs bedömning: Om riksdagen beslutar om ett budgetrelaterat tillkännagivande vid sidan av budgetprocessen bör regeringen ges tillräckligt med tid för att återkomma med åtgärder i samband med en budgetproposition.

Det kan undantagsvis förekomma att riksdagen fattar beslut om budgetrelaterade tillkännagivanden som varken har väckts under den allmänna motionstiden eller i samband med en proposition om ändringar i statens budget. Förslag om budgetrelaterade tillkännagivanden kan nämligen väckas genom t.ex. ett utskottsinitiativ eller en motion med anledning av en händelse av större vikt. Ett förslag om ett budgetrelaterat tillkännagivande kan även väckas genom en följd-motion med anledning av en annan proposition än en ekonomisk proposition. Om utskottet bifaller ett sådant förslag innebär det att utskottet tar ett s.k. osjälvständigt utskottsinitiativ (se även avsnitt 6).

Om riksdagen beslutar om budgetrelaterade tillkännagivanden vid sidan av budgetprocessen uppstår en risk för att den samlade budgetbehandlingen åsidosätts. Regeringen kan i praktiken tvingas återkomma med åtgärder före nästa ordinarie budgetprocess om riksdagen begär det, även om ett tillkännagivande inte är formellt bindande.

Budgetrelaterade tillkännagivanden kan innebära att riksdagen gör anspråk på en del av budgetutrymmet, eller begär budgetförstärkningar, och på så sätt beskär regeringens möjligheter att göra prioriteringar i budgeten. Denna möjlighet bör användas återhållsamt för att inte den samlade budgetprocessen ska urholkas. Om riksdagen beslutar om ett budgetrelaterat tillkännagivande vid sidan av budgetprocessen bör regeringen ges tillräckligt med tid för att återkomma med åtgärder i samband med en budgetproposition. Då får regeringen möjlighet att väga in tillkännagivandet i sitt budgetförslag och även föreslå finansieringsåtgärder, om det bedöms vara nödvändigt. På så sätt kan den övergripande principen om att budgeten ska hanteras och beslutas som en helhet upprätthållas.

5.4 Budgetrelaterade tillkännagivanden bör inte regleras i lag

Kommitténs bedömning: Nuvarande praxis i riksdagen för att hantera budgetrelaterade tillkännagivanden fungerar väl och bör inte regleras i lag.

Frågan om huruvida tillkännagivandeinstitutet bör regleras i lag har varit uppe till bedömning både i Grundlagsutredningens betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) och i Översynskommitténs utredning Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3). Grundlagsutredningen och Översynskommittén kom fram till att den konstitutionella praxis som utvecklats för tillkännagivanden inte bör regleras i lag.

Grundlagsutredningen framhöll att möjligheten att besluta om tillkännagivanden till regeringen utgör en viktig funktion för riksdagen. Detta kommer dock inte till uttryck i regeringsformen, där begreppet tillkännagivande inte nämns. Inom Grundlagsutredningen diskuterades bl.a. mot denna bakgrund om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden och om praxis för tillkännagivanden på något sätt borde återspeglas i regeringsformen. Det skulle enligt utredningen t.ex. kunna ske genom en bestämmelse i regeringsformen som innebär att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som man avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål.

Samtidigt kunde Grundlagsutredningen konstatera att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl. Utredningen ansåg vidare att det inte kan uteslutas att den praxis som i dag finns kan komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Sammanfattningsvis ansåg Grundlagsutredningen att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte skulle införas i regeringsformen.

Översynskommittén instämde i Grundlagsutredningens bedömning och ansåg att samma skäl som talade mot en reglering i grundlag gjorde sig gällande även i förhållande till en reglering i riksdagsordningen.

Att en viss praxis har etablerats och tillämpas är inte någon garanti för att den kommer att fortsätta att respekteras under perioder med politisk turbulens. Det kan därför vara en fördel att viktiga principer som förväntas gälla också är lagfästa. Informationsvärdet hos författningen ökar också om en etablerad praxis regleras. En reglering kan emellertid även medföra nackdelar, framför allt i form av minskad flexibilitet och mindre möjligheter för praxis att utvecklas.

Grundlagsutredningens och Översynskommitténs arbete resulterade i bedömningarna att tillkännagivanden varken bör regleras i grundlagen eller i riksdagsordningen. Mot den bakgrunden bör det krävas starka skäl för att reglera hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden i lag.

En reglering skulle innebära att det införs en särskild beslutsordning för budgetrelaterade tillkännagivanden, samtidigt som en motsvarande ordning saknas för övriga tillkännagivanden. En sådan åtskillnad mellan olika slags tillkännagivanden förutsätter att det går att dra en tydlig gräns mellan budgetrelaterade och övriga tillkännagivanden. Eftersom det inte finns några formkrav för tillkännagivanden och det sällan förekommer utförliga beräkningsunderlag eller prognoser i förslag till tillkännagivanden, kan en sådan gräns vara svår att dra. Till skillnad från lagförslag kan förslag om tillkännagivanden dessutom vara knapphändigt formulerade, vilket gör det svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna. Det går därför inte att tillämpa samma kriterier som för lagförslag för att bedöma om förslag till tillkännagivanden har tydlig budgetanknytning (jfr avsnitt 4.4).

Med nuvarande praxis finns en möjlighet att i svårbedömda fall behandla yrkanden om potentiellt budgetrelaterade tillkännagivanden i något annat betänkande än budgetbetänkandet. Med en reglering skulle dock ett misstag eller en felbedömning vid sorteringen av motioner som väckts under allmänna motionstiden kunna innebära att en sådan hantering strider mot lagen.

Budgetrelaterade tillkännagivanden medför inte i sig några budgeteffekter. Det är först om och när regeringen vidtar en åtgärd med anledning av tillkännagivandet som eventuella budgeteffekter uppstår. Även om det vore olämpligt om riksdagen skulle avvika från den praxis som finns för budgetrelaterade tillkännagivanden (se avsnitten 5.1 och 5.2), och därigenom skicka motstridiga signaler till regeringen om hur statens medel ska användas, skulle riksdagens beslut om budgeten inte påverkas.

Kommitténs samlade bedömning är att det saknas tillräckligt starka skäl för att reglera hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden. Det finns en etablerad och fungerande praxis i riksdagen för hur dessa ska hanteras i budgetprocessen. Att riksdagen fattar beslut om budgetrelaterade tillkännagivanden som strider mot budgetbesluten är mycket ovanligt. Ett budgetrelaterat tillkännagivande påverkar inte heller giltigheten av riksdagens budgetbeslut. De fördelar som en reglering skulle innebära, i form av bl.a. en mer informativ författning och ett säkerställande av att nuvarande praxis tillämpas även fortsättningsvis, överväger enligt kommitténs bedömning inte de nackdelar en reglering kan medföra.

6 Utskottsinitiativ

Utskottsinitiativ är en rätt för ett utskott att väcka förslag utan att kammaren har remitterat något ärende till utskottet. Enligt 9 kap. 16 § RO får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde. Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde. Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande och kan t.ex. resultera i ett tillkännagivande till regeringen (se avsnitt 5) eller i ett beslut om lagstiftning.

Ett utskott har, inom ärendets ram, alltid rätt att i sitt betänkande framföra ett annat förslag än det som remitterats till utskottet. Det kallas ibland för att utskottet tar ett osjälvständigt initiativ. I det här avsnittet avser begreppet utskottsinitiativ endast självständiga initiativ.

6.1 Införandet av utskottens initiativrätt

Rätten för samtliga utskott att ta självständiga initiativ infördes i början av 1970-talet. Tidigare hade endast vissa utskott, t.ex. konstitutionsutskottet, haft den rätten. Förslaget togs fram av Författningsutredningen (SOU 1963:16–18) och behandlades vidare i Grundlagberedningens betänkande Ny utskottsorganisation (SOU 1969:62). I betänkandet anfördes att utskottens rätt att väcka egna förslag skulle få en begränsad betydelse i politiskt viktiga frågor under tider då regeringen kan stödja sig på en majoritet i riksdagen, men att det skulle förhålla sig annorlunda i tider med minoritetsregering (s. 81). Grundlagberedningen ansåg att det var viktigt för effektiviteten i regeringens verksamhet att riksdagens möjligheter att påverka regeringspolitiken blir begränsade så att riksdagen inte vid vilket tillfälle som helst kan ingripa i den. En viss begränsning av möjligheterna till

politiska initiativ inom riksdagen kunde därför vara ett naturligt inslag i fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen.

Grundlagberedningen konstaterade att den initiativrätt som vissa utskott haft tidigare inte hade lett till några ”olägliga ingrepp” i minoritetsregeringars verksamhet. Utskottens egna initiativ skulle också hämmas av att riksdagen saknade den utredningsapparat som krävs för mer omfattande förslag. Det förväntades att initiativen främst skulle handla om förslag till framställningar om utredningar. Vidare konstaterade Grundlagberedningen att om ett initiativ skulle tas i en politiskt betydelsefull fråga, i strid mot regeringens önskan, kunde det antas att det parlamentariska läget hade förskjutits så att regeringen ändå riskerade att ”bringas på fall”.

I den efterföljande propositionen anförde regeringen bl.a. att det endast i sällsynta undantagsfall torde komma i fråga att utskott begagnar sin initiativrätt till att ”under en session ånyo ta upp en redan under samma session avgjord fråga” (prop. 1970:40 s. 129).

När förslaget behandlades av konstitutionsutskottet förutsatte utskottet att de nya befogenheterna skulle användas med varsamhet, att ärenden normalt skulle väckas genom propositioner eller motioner och att politisk enighet skulle eftersträvas i de fall där initiativ kom i fråga (KU 1970 nr 27 s. 7).

Konstitutionsutskottet har därefter vid flera tillfällen upprepat att initiativrätten ska användas varsamt samt framhållit att utskotten ska vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning i Regeringskansliet (se bet. 2006/07:KU20 s. 172).

6.2 Nuvarande ordning

Utskottens initiativrätt har utnyttjats ganska sparsamt. De ärenden som väckts har i huvudsak rört korrigeringar av felaktigheter i tidigare beslut, kompletteringsändringar på grund av ändrad lagstiftning och riksdagsinterna frågor. Riksdagens utredningstjänst (RUT) har i en promemoria undersökt utskottsinitiativ mellan 1984/1985 och 2014/2015 (dnr 2015:1033). Under denna period togs 161 utskottsinitiativ, dvs. drygt 5 per riksmöte. I enlighet med en tidigare klassificering (*Statsvetenskaplig tidskrift* 1988) delade RUT upp initiativen i fyra kategorier, varav de tre första avsåg korrigeringar, konsekvensändringar av tidigare riksdagsbeslut och frågor som rörde riksdagen

och dess myndigheter. Cirka två tredjedelar av initiativen tillhörde någon av dessa kategorier. Initiativ som inte hörde hemma i någon av dessa grupper klassades som ”i eller utanför riksdagen aktualiserade frågor”. Knappt två initiativ per riksmöte avsåg sådana frågor.

Budgetprocesskommittén konstaterade i september 2013 att riksdagen under den senaste tioårsperioden inte vid något tillfälle efter ett utskottsinitiativ hade fattat beslut som inneburit att rambeslutet ändrats, bortsett från beslut om korrigeringar, konsekvensändringar och riksdagsinterna frågor. Några månader efter att Budgetprocesskommittén lämnat sitt betänkande beslutade dock riksdagen, efter ett initiativ från finansutskottet, att ändra skattelagstiftningen på ett sätt som påverkade statens inkomster, efter att inkomstberäkningen fastställts (se avsnitt 4.5).

Av promemorian från RUT framgår att det under de senaste åren har skett en viss ökning av antalet utskottsinitiativ som varken är korrigeringar eller konsekvensändringar. Det enda initiativ som tydligt har påverkat budgeten är emellertid ändringen av skattelagstiftningen hösten 2013. Trots en viss ökning av antalet utskottsinitiativ som kan vara politiskt motiverade finns det således inget som tyder på att initiativen i större utsträckning påverkar budgeten eller används för att kringgå rambeslutsprocessen.

Rambeslutsprocessens syften uppnås bl.a. genom att riksdagen fastställer inkomstberäkningen och utgiftsramarna vid ett samlat tillfälle. Även bestämmelsen i 9 kap. 5 § tredje stycket RO syftar till att säkerställa helhetsperspektivet genom att regeringen endast får lämna propositioner om statens inkomster eller utgifter för nästföljande budgetår efter budgetpropositionen om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl.

Budgetrelaterade ärenden som väcks inom riksdagen vid sidan av den ordinarie budgetprocessen kan leda till att den samlade budgetbehandlingen inte upprätthålls. En osäkerhet om huruvida riksdagen kommer att respektera den samlade budgetprocessen, där budgetalternativen ställs mot varandra som helheter, kan även påverka regeringens budgetförslag eller riksdagspartiernas budgetmotioner.

6.3 Utskottsinitiativ som påverkar beslut som fattats i rambeslutsprocessen

Förslag kan väckas inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen på flera sätt, t.ex. genom följdmotioner, motioner med anledning av händelser av större vikt (se avsnitt 7) eller genom utskottsinitiativ. Eftersom följdmotioner är begränsade av att de måste rymmas inom ärendets ram och motioner med anledning av händelse av större vikt endast kan väckas i undantagsfall, är det utskottens möjlighet att själva väcka förslag som främst är av intresse ur ett budgetperspektiv.

6.3.1 Utskottsinitiativ om budgeten för närmast följande budgetår

Kommitténs bedömning: Efter att riksdagen har fattat beslut enligt 11 kap. 18 § tredje eller fjärde stycket bör ett utskott inte väcka förslag om att ändra besluten för närmast följande budgetår.

Som framgår av avsnitt 4.1 föreslår kommittén att det ska regleras i riksdagsordningen att lagförslag med tydlig anknytning till statens budget som lämnas i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i budgetbesluten. Kommittén föreslår även i avsnitt 4.5.1 en bestämmelse om att inkomstberäkningen ska utgöra en regelram för inkomsterna för nästföljande budgetår. De föreslagna regleringarna innebär att riksdagen ska anta beslut om lagstiftning med inkomstpåverkan för nästföljande budgetår genom ett enda beslut vid ett enda tillfälle. Även beslut om anslag och utgiftspåverkande lagstiftning ska fattas i ett enda beslut.

Den föreslagna bestämmelsen om att inkomstberäkningen ska utgöra en regelram ger uttryck för principen om en samlad budgetbehandling, dvs. att besluten om statens budget för nästföljande år ska fattas vid ett samlat tillfälle. Bestämmelsen innebär emellertid inte att det för utskotten införs något uttryckligt förbud mot att före årsskiftet väcka förslag som påverkar inkomsterna. För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det emellertid viktigt att utskotten, i enlighet med den överenskommelse som träffades inom Överskottsmålskommittén, respekterar de beslut som

fattats av riksdagen inom rambeslutsprocessen och inte tar initiativ om att ändra dessa.

6.3.2 Utskottsinitiativ om ändringar i statens budget för löpande budgetår

Kommitténs förslag: En bestämmelse bör införas i riksdagsordningen som anger att ett utskott får väcka förslag om ändringar i statens budget för löpande budgetår endast om det finns särskilda skäl.

Förslag om ändringar i statens budget bör som regel syfta till att komplettera den beslutade budgeten utifrån förändringar som inte kunde förutses i samband med budgetpropositionen. Såväl förslag om ändringar av anslag som lagförslag med tydlig budgetanknytning som påverkar löpande år är att betrakta som förslag till ändringar av budgeten.

Propositioner med förslag till ändringar i statens budget ska som huvudregel lämnas högst två gånger per år, i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. För regeringen gäller därutöver att förslag till ändringar i budgeten endast får lämnas vid andra tillfällen om det finns särskilda skäl.

Med särskilda skäl avses t.ex. förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling, eller oförutsedda händelser, t.ex. en naturkatastrof, som kräver så snabba åtgärder att nästa ordinarie ändringsbudget inte hinner inväntas. Denna regel är motiverad av att ändringar av en beslutad budget måste ske i ordnade former och av att processen för sådana ändringar måste vara stram för att principen om en fullständig och samlad budgetprövning ska upprätthållas (prop. 2013/14:173 s. 32).

Det finns inga formella begränsningar för när riksdagen får väcka förslag om ändringar i statens budget för löpande år. Eftersom majoriteten av de statliga myndigheterna lyder under regeringen och Regeringskansliet dessutom kontinuerligt följer budgetens utveckling och bevakar händelser i omvärlden har regeringen bäst förutsättningar att bedöma om det finns behov av ändringar i budgeten. Det är därför i första hand regeringen som lämnar förslag om ändringar i statens budget.

För att säkerställa att ändringar av en beslutad budget sker i ordnade former och att principen om en fullständig och samlad budgetprocess upprätthålls, bör det regleras i lag att det krävs särskilda skäl även för förslag om ändringar i statens budget som väcks av ett utskott.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.2 har utskottsinitiativ huvudsakligen använts för korrigeringar och konsekvensändringar av tidigare riksdagsbeslut. Möjligheten att i vissa fall ändra eller korrigera beslut bör finnas kvar även fortsättningsvis. Förslag som innebär justeringar av rättelsekaraktär, såsom rättelser av uppenbara formalia- eller skrivfel, ändrar inte besluten i sak och bör därför inte anses utgöra förslag om ändringar i statens budget.

Det kan dock uppstå behov av att göra även materiella ändringar av lagstiftning som beslutats i rambeslutsprocessen. Det kan t.ex. visa sig vara nödvändigt med en följdändring i en annan lag eller en kompletterande regel för att syftet med lagen ska uppnås. Det kan också tillkomma nya omständigheter som inte var möjliga att beakta i samband med rambeslutsprocessen.

Att det finns en möjlighet att göra materiella ändringar i vissa fall är viktigt för att behålla effektiviteten i budgetprocessen. Även denna möjlighet bör därför enligt kommitténs bedömning finnas kvar. Särskilda skäl bör därför anses föreligga i situationer där materiella ändringar måste ske för att lagstiftningen ska bli fullständig och sammanhängande eller det har tillkommit en ny viktig omständighet som måste beaktas. Särskilda skäl föreligger dock inte om ett förslag till ändring av den beslutade budgeten motiveras av ett önskemål om en annan politisk eller ekonomisk inriktning än den som beslutats, utan att någon ny omständighet har tillkommit.

Den föreslagna ordningens syfte är att de beslut som riksdagen har fattat under rambeslutsprocessen ska respekteras. Mot den bakgrunden finns ingen anledning att göra en åtskillnad mellan initiativ som förstärker respektive försvagar statens budget.

Förslaget innebär en inskränkning av utskottens initiativrätt. I förarbetena till bestämmelsen om utskottsinitiativ anfördes dock att en viss begränsning av möjligheten till politiska initiativ inom riksdagen kan vara ett naturligt inslag i fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen (SOU 1969:62 s. 82). Även konstitutionsutskottet har flera gånger framhållit att utskottsinitiativen bör användas varsamt och att politisk enighet bör eftersträvas.

Med den föreslagna regleringen kommer utskotten dessutom även fortsättningsvis att kunna ta initiativ som avser rättelser eller materiella ändringar, under förutsättning att det finns särskilda skäl.

Mot bakgrund av att den föreslagna regleringen endast syftar till att upprätthålla rambeslutsprocessen samt att det är regeringen som i första hand lämnar förslag om ändringar i statens budget för det löpande budgetåret, bedömer kommittén att inskränkningen av initiativrätten är motiverad.

7 Motioner med anledning av händelser av större vikt

Enligt 9 kap. 15 § RO kan ett ärende väckas inom riksdagen genom en motion med anledning av en händelse av större vikt. En sådan motion kan väckas gemensamt av minst tio ledamöter, under förutsättning att händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid.

Vad som ska anses vara en händelse av större vikt är inte helt självklart, men regeln är av undantagskaraktär och bör enligt förarbetena betraktas som en säkerhetsventil. Några exempel i praxis på händelser av större vikt är den uppbrutna fusionen mellan Telia och Telenor 1999, översvämningarna i Värmland 2000, Irakkriget 2003, mutaffärerna inom Systembolaget 2003, stormkatastrofen i Sydsverige 2005, EG-domstolens dom rörande det svenska apoteksmonopolet 2005 och konjunkturnedgången på senhösten 2008 (Grundlagarna, Holmberg m.fl., 2015).

Motionsrätten med anledning av händelser av större vikt är inte begränsad i förhållande till budgetrelaterade frågor. Motionsrätten är dock avsedd att användas endast i undantagsfall. Dessutom är den endast tillämplig i situationer som inte kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller i en följdmotion. Motionsrätt föreligger alltså inte med anledning av att det finns ett önskemål om att föreslå en ny politisk eller ekonomisk inriktning i något avseende, utan förutsätter att nya omständigheter har tillkommit. Motionsrätten får därmed anses vara mer begränsad än rätten för regeringen att lägga fram förslag om ändringar i statens budget vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Utrymmet för att använda motionsrätten med anledning av händelser av större vikt för att ändra beslut som har fattats i rambesluts-

processen annat än i krissituationer får mot den bakgrunden anses vara mycket begränsat. Kommittén föreslår därför inte någon förändring av motionsrätten med anledning av händelser av större vikt.

8 Ikraftträdande

Kommitténs förslag: Ändringarna i riksdagsordningen träder i kraft den 1 september 2018.

Som redovisas i avsnitt 2.1 föreslog Överskottsmålskommittén att regeringen skulle inleda ett arbete för att senast 2018 reglera hur lagstiftning med budgetpåverkan ska hanteras i budgetprocessen, och se över om även budgetrelaterade tillkännagivanden och utskottsinitiativ bör regleras.

Kommittén föreslår ändringar i riksdagsordningen som är ägnade att skapa en tydligare och mer förutsebar budgetprocess och ge riksdagen bättre förutsättningar att fokusera på de politiska sakfrågorna.

Med hänsyn till både Överskottsmålskommitténs uttalanden och förslagens syfte är det önskvärt att de regler som kommittén föreslår träder i kraft den 1 september 2018, så att de kan tillämpas i fråga om statens budget för 2019.

9 Konsekvensanalys

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys beträffande de förslag som lämnas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för staten, kommuner och landsting, ska en finansiering föreslås. I följande avsnitt redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

9.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

<p>Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag bedöms inte ge upphov till några ekonomiska konsekvenser för staten.</p>

Kommitténs förslag syftar till att öka tydligheten och förutsebarheten i budgetprocessen. Förslagen syftar också till att upprätthålla en sammanhållen budgetprocess. Den ökade tydligheten i regelverket skapas dels genom kommitténs förslag om lagfästande av befintlig praxis på vissa områden, dels genom förslag om ändringar av befintliga regleringar, vilkas tillämpningsområde varit oklart. Den ökade tydligheten kan bidra till att budgetprocessens aktörer lättare kan förstå och förutse på vilket sätt och i vilken ordning riksdagen kommer att besluta om lagförslag med budgetanknytning som lämnas av regeringen. De bedömningar som kommittén gör avser också att leda till ökad förutsebarhet och tydlighet gällande hanteringen av andra budgetrelaterade förslag som väcks i riksdagen. Kommitténs förslag och bedömningar syftar också till att minska risken för motstridighet

i riksdagens beslut. Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för kostnaderna för hanteringen av den statliga budgetprocessen.

9.2 Övriga konsekvenser

Kommitténs bedömning: Förslagen och bedömningarna medför inte några andra konsekvenser i de avseenden som anges i 14–15 §§ i kommittéförordningen.

Det finns inte någon anledning att anta att kommitténs förslag kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagen kan inte heller förväntas få direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

9 kap.

5 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2. I paragrafen finns bestämmelser om propositioner om statens budget.

I paragrafen införs ett nytt *ffjärde stycke* som anger att lagförslag med tydlig anknytning till statens budget som lämnas efter budgetpropositionen inte omfattas av kravet på synnerliga ekonomisk-politiska skäl i 9 kap. 5 § tredje stycket, om förslaget har beskrivits väl och dess konsekvenser för statens budget har beaktats i budgetpropositionen. Det nya stycket är en kodifiering av praxis och är inte ägnat att innebära någon förändring av nuvarande ordning.

Beskrivningen av förslaget ska innehålla en redogörelse för förslagens huvuddrag och inriktning samt en specificerad redovisning av förslagens ekonomiska konsekvenser. I de fall det aviserade förslaget handlar om förändringar av regelstyrda system för skatter och utgifter bör förslaget vara så pass väl beskrivet i sak att förslagens budgeteffekter i allt väsentligt kan härledas från beskrivningen.

Förslagets effekter ska, i enlighet med nuvarande praxis, beaktas i budgetförslagets inkomstberäkningar, anslag och budgetprognoser på samma sätt som om lagförslaget hade lämnats i eller i anslutning till budgetpropositionen.

En proposition som har beaktats i budgetpropositionen enligt ovan ska inte anses utgöra en proposition om statens inkomster eller utgifter, utan betraktas som en författningsteknisk komplettering till budgetpropositionen. Ett aviserat lagförslag som lämnas efter årsskiftet ska följaktligen inte betraktas som ett förslag om ändringar i statens budget.

16 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.2. I paragrafen finns bestämmelser om utskottens rätt att väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ).

I *tredje stycket* införs en ny bestämmelse som anger att initiativrätten är begränsad i förhållande till förslag om ändringar i statens budget för löpande budgetår. Förslag om ändringar i statens budget för det löpande budgetåret får endast väckas av ett utskott om det finns särskilda skäl. Förslag som innebär justeringar av rättelsekaraktär, såsom rättelser av uppenbara formalia- eller skrivfel, ändrar inte besluten i sak och bör därför inte anses utgöra förslag om ändringar i statens budget.

Med särskilda skäl avses t.ex. förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser, t.ex. en naturkatastrof, som kräver så snabba åtgärder att nästa ordinarie ändringsbudget inte kan inväntas.

Särskilda skäl kan också anses föreligga om det uppstår ett behov av att göra materiella ändringar av lagstiftning som beslutats i rambeslutsprocessen. Det kan t.ex. visa sig vara nödvändigt med en följdändring i en annan lag eller en kompletterande regel för att syftet med lagen ska uppnås eller för att lagstiftningen ska bli fullständig och sammanhängande. Det kan också tillkomma nya viktiga omständigheter som inte var möjliga att beakta före rambeslutsprocessen.

Särskilda skäl föreligger dock inte om ett förslag till ändring av den beslutade budgeten motiveras av ett önskemål om en annan politisk eller ekonomisk inriktning än den som beslutats, utan att någon ny omständighet har tillkommit.

11 kap.

18 §

Paragrafen behandlas i avsnitten 4.1, 4.4. och 4.5.1. Paragrafen innehåller bestämmelser om rambeslutsprocessen.

Tredje stycket första punkten handlar om beslutet om inkomstberäkningen i rambeslutsprocessens första steg. Första punkten har kompletterats med en bestämmelse om att inkomstberäkningen utgör en ram för regeländringar som påverkar inkomsterna. Det inne-

bär att riksdagen genom ett enda beslut, som fattas vid ett enda tillfälle, både fastställer en inkomstberäkning och eventuella förändringar av de regler som ligger till grund för inkomstberäkningen. Kompletteringen av tredje stycket första punkten är avsedd att reglera vad som gäller för beslut om lagstiftning med inkomstpåverkan efter att beräkningen av inkomsterna fastställts.

Inkomstberäkningen vilar på gällande regler och på de ändringsförslag som förs fram i budgetpropositionen eller under riksdagens behandling av budgetpropositionen. Att inkomstberäkningen ska utgöra en regelram betyder att de rättsliga förutsättningar som legat till grund för inkomstberäkningen inte ska ändras efter rambeslutet. Rättelser och andra mindre justeringar av lagstiftningen som kan vara motiverade för att lagstiftningen ska bli komplett och sammanhängande träffas inte av bestämmelsen, förutsatt att ändringarna inte påverkar inkomsterna.

Enligt 9 kap. 5 § tredje stycket får regeringen efter budgetpropositionen lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Om regeringen lägger fram en sådan proposition utgör inte bestämmelsen något hinder för riksdagen att fatta beslut om propositionen. Det finns inte heller något hinder mot att riksdagen efter rambeslutet beslutar om lagstiftning med inkomstpåverkan som aviserats i budgetpropositionen (se avsnitt 4.2).

Bestämmelsen i tredje stycket första punkten avser beslut om budgeten för närmast följande budgetår. Det innebär att förslag om ändringar i statens budget kan väckas inom riksdagen efter årsskiftet, huvudsakligen genom utskottsinitiativ (9 kap. 16 §). Kommittén har dock även föreslagit att utskotten ska kunna föreslå ändringar i budgeten för det löpande budgetåret endast om det finns särskilda skäl (se avsnitt 6.3.2).

I paragrafen införs även ett nytt *sjätte stycke* som innebär att ett lagförslags anknytning till budgeten är avgörande för hur förslaget ska behandlas i riksdagen. Om lagförslaget lämnas i eller i anslutning till ett förslag om statens budget och har tydlig budgetanknytning ska det ingå i något av besluten i rambeslutsprocessen eller i beslutet om ändringar i statens budget. Det gäller oavsett om förslaget ligger i en proposition om statens budget eller i en särskild proposition som lämnas i anslutning till en proposition om statens budget.

Tydlig anknytning till statens budget

När riksdagens utskott ska avgöra om ett lagförslag har tydlig anknytning till statens budget bör en samlad bedömning göras av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och omständigheterna i övrigt.

I avsnitt 4.4 finns en redogörelse för vilka budgeteffekter som bör beaktas vid den samlade bedömningen. Ju större budgeteffekterna är desto tydligare blir anknytningen till statens budget. Om lagförslaget direkt reglerar statens inkomster eller utgifter, såsom regler om skatter eller transfereringar, har det sakliga innehållet en stark koppling till budgeten. I sådana fall har lagförslaget ofta tydlig budgetanknytning redan vid små budgeteffekter.

Om lagförslaget däremot reglerar helt andra förhållanden än in- och utbetalningar till och från staten, som t.ex. civilrättsliga eller straffrättsliga förhållanden, har det sakliga innehållet däremot som huvudregel en svag koppling till budgeten. I sådana fall krävs att lagförslaget har större budgeteffekter för att det ska ha tydlig anknytning till statens budget. I den mån sådana förslag medför budgeteffekter påverkar det oftast en eller flera myndigheters förvaltningsanslag. Endast undantagsvis förväntas budgeteffekten i sådana fall bli så stor att lagförslaget vid en samlad bedömning bedöms ha tydlig anknytning till statens budget. I enlighet med fullständighetsprincipen måste dock regeringen alltid redovisa förslagets budgeteffekter i en proposition om statens budget. Budgeteffekterna måste ingå i riksdagens beslut om budgeten, oavsett om lagförslaget lämnas till riksdagen före eller efter propositionen om budgeten (se avsnitten 4.2 och 4.3).

I vissa fall är det viktigt att säkerställa att det finns ett brett stöd i riksdagen för ett förslag. Det kan t.ex. röra sig om lagförslag som påverkar den nationella säkerheten eller landets internationella relationer. Det skulle också kunna handla om lagförslag som begränsar grundläggande rättigheter och friheter enligt t.ex. 2 kap. 20 § regeringsformen eller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I sådana fall har budgeteffekterna liten betydelse vid den samlade bedömningen. Om ett lagförslag rör grundlagarna är omständigheterna sådana att förslaget i princip aldrig kan anses ha tydlig anknytning till statens budget. Riksdagens praxis får utvisa närmare vilka förslag som är av

sådan karaktär att de inte bör ingå i budgetbesluten på grund av att ett brett stöd riksdagen bör säkerställas.

Det kan också finnas situationer då budgetprocessen av mer praktiska skäl inte är särskilt väl anpassad för ett lagförslag. Omfattande lagstiftning behöver i regel längre tid för beredning i utskotten än vad som är möjligt inom ramen för budgetprocessen. Om ett sådant lagförslag har budgeteffekter är det dock en fördel om förslaget hanteras i den ordning som beskrivs i avsnitt 4.3.

I anslutning till statens budget

Att ett lagförslag ska lämnas i anslutning till en proposition om statens budget innebär att förslaget måste överlämnas till riksdagen i sådan tid att det hinner beredas inför besluten om statens budget. Hur mycket tid som behövs för beredning i utskottet beror bl.a. på hur omfattande förslaget är, hur många utskott som berörs och hur många följdmotioner som väcks. Ytterst är det riksdagen som avgör hur långt efter en budgetproposition ett lagförslag kan lämnas av regeringen och ändå hinna beredas och beslutas i samband med besluten om statens budget.

Reservationer

Reservation av riksdagsledamoten Niklas Karlsson (S), tidigare riksdagsledamöterna Bosse Bernhardsson (S) och Sonia Karlsson (S), riksdagsledamoten Rasmus Ling (MP) samt tidigare riksdagsledamoten Jacob Johnson (V)

Inom ramen för arbetet med den s.k. Överskottsmålskommittén träffade företrädarna för regeringspartierna, vänsterpartiet och allianspartierna en överenskommelse om att inleda ett arbete med en översyn av utpekade delar av budgetprocessen. Kommitténs direktiv togs fram i samförstånd med allianspartierna utifrån innehållet i överenskommelsen.

I kommitténs arbete har vår hållning varit att respektera överenskommelsen och konstruktivt bidra i arbetet om en tydligare budgetprocess. Samtidigt har vi varit tydliga med att riksdagens manöverutrymme inte ska begränsas mer än nödvändigt genom lag. Vi anser att de uttalanden som gjordes i förarbetena till den nuvarande budgetprocessen (1993/94:TK2 s. 12) om att en fullständig reglering av rambeslutsmodellens tillämpning inte framstår som särskilt meningsfull och att ett sådant regelverk, trots att det förmodligen skulle behöva bli förhållandevis omfattande inte skulle kunna göras så heltäckande att det inte kan kringgås, alltså är relevanta.

Av ovan nämnda förarbeten framgår också att det inte är regelverket så som det kommer till uttryck i lag som är av stor betydelse för tillämpningen av processen, utan att alla som deltar i budgetprocessen har en gemensam grundsyn och är överens om syftet med processen och vilken roll de själva spelar i denna. De senaste månadernas utveckling vad gäller det parlamentariska samarbetet gör att vi kan konstatera att en gemensam syn både på processen och på den egna rollen i denna saknas. Ett tydligt uttryck för detta är det särskilda yttrande med hot om misstroendeförklaring som läm-

nades i finansutskottets betänkande med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. Det framstår inte som meningsfullt att söka överenskommelser om begränsade frågor avseende hanteringen av budgetförslaget i riksdagen när några parter aktivt ägnar sig åt att undergräva grunden för budgetprocessen. De förutsättningar för att i samsyn utveckla budgetprocessen som förelåg då överenskommelsen om en översyn träffades har därmed förändrats.

Vi står fast vid överenskommelsen och ställer oss bakom de delar som utgör kärnan i denna utredning. Vi kan dock med hänsyn till de ovan angivna grunderna inte ställa oss bakom kommitténs texter om tillkännagivanden och initiativ som väckts inom riksdagen (avsnitt 5–7) i de delar dessa går utöver att beskriva en fungerande praxis och innehåller förslag, bedömningar eller värderingar av hur riksdagen bör agera.

Vi kan av samma anledning inte heller ställa oss bakom kommitténs förslag och bedömningar om lagstiftning som påverkar statens inkomster (avsnitt 4.5) och det s.k. reservationsförbudet (avsnitt 4.2.1). Dessa utgör endast försök att direkt eller indirekt begränsa riksdagens besluts- och initiativrätt.

Vad gäller kommitténs övriga förslag och bedömningar om lagförslag som lämnas efter budgetpropositionen (avsnitt 4.2) och om lagförslag som lämnas före budgetpropositionen (avsnitt 4.3) står vi bakom kommitténs beskrivningar av praxis, men anser inte att det finns anledning att reglera eller redovisa bedömningar i dessa frågor.

När det slutligen gäller lagförslag med tydlig budgetpåverkan som lämnas i budgetpropositionen eller i nära anslutning till denna finns det en etablerad praxis av att hantera sådana förslag i budgetprocessen. Vi ställer oss därför bakom att denna ordning också kommer till uttryck i lag (avsnitt 4.1), en sådan reglering innebär inte heller någon större inskränkning av riksdagens beslutsrätt jämfört med dagens praxis. Vi delar också kommitténs bedömning av utgångspunkterna för bedömningen av vad som ska anses utgöra ett lagförslag med tydlig anknytning till statens budget, nämligen att detta ska avgöras vid en samlad bedömning av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och omständigheterna i övrigt (avsnitt 4.4). Däremot anser vi till skillnad från majoriteten i kommittén att de beskrivningar och exempel av dessa parametrar som lämnas i betänkandet är alltför detaljerade. Huruvida ett förslag som regeringen valt att lämna i budgetpropositionen eller i anslutning till denna är av den karaktären

att det utifrån den föreslagna regleringen ska behandlas i budgetprocessen är enligt vår mening något som bör avgöras av riksdagen inom ramen för budgetprocessen.

Reservation av riksdagsledamoten Oscar Sjöstedt (SD)

En samlad, ordnad och reglerad budgetprocess där helhet ställs mot helhet är en viktig princip och nuvarande ordning fungerar på det stora hela väl. Att på olika sätt förstärka, fördjupa och förtydliga denna princip genom konstitutionella ändringar, kodifiering av praxis och dylikt kan tyckas logiskt utifrån ett renodlat ”ordning och reda”-perspektiv, men måste vägas mot andra, tyngre, principer, vilket utredningen inte haft till uppgift att beakta och heller därför inte beaktat. Emellertid; själva grundförutsättningen för utredningens syfte och arbete har varit att utgå ifrån att Sverige nödvändigtvis styrs och kommer att styras av minoritetsregeringar (med detta ska avses ett regeringsunderlag som samlar en minoritet) och att man därför ska underlätta för just minoritetsregeringar. Detta är ett genuint och allvarligt feltänk. Det normala är givetvis att parlamentet samlas efter ett val och att dom ingående parterna, talmannen inkluderad, försöker samlas kring ett majoritetsalternativ. Av olika skäl har inte detta lyckats i just Sverige, till skillnad från våra nordiska grannländer och de flesta andra västeuropeiska länder, men detta förklaras ju inte av några särskilda brister i det svenska konstitutionella ramverket utan av partipolitiskt egenintresse, prestige och politisk omognad. Själva incitamentsstrukturen efter ett allmänt val borde vara så beskaffad att det i princip hålls som omöjligt att söka stöd hos talmannen för att regera i minoritet. Att på olika sätt skydda den parlamentariska minoriteten från majoriteten är problematiskt ur flera aspekter, inte minst den demokratiska. Mot den bakgrunden är det olyckligt att göra det mindre snarare än mer påfrestande att regera i minoritet.

De konstitutionella aspekterna är givetvis högst relevanta, men givet att en majoritet av parlamentet är överens om regeringsbildningen och budgetpolitiken blir det sekundärt vilka verktyg oppositionen nyttjar sig av eftersom de likväl kommer att bli nedröstade.

Sverigedemokraterna ser inga skäl att göra ändringar utifrån nuvarande budgetregelverk. Den balans som i dag finns mellan vad som är direkt kodifierat samt på vilket sätt och det som regleras av praxis kombinerar på ett fullt godtagbart sätt två ömsesidigt uteslutande mål där å ena sidan budgetprocessen är tydligt reglerad, men å andra sidan där en regering i minoritet har starka incitament att söka majoritetsstöd för sin politik för att undvika en regeringskris.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av riksdagsledamöterna Andreas Norlén (M), Maria Malmer Stenergard (M), chefsekonomen Martin Ådahl (C), samt riksdagsledamöterna Mathias Sundin (L) och Larry Söder (KD)

I Sverige har vi en lång tradition av bred enighet och breda uppgörelser när det gäller politikens spelregler, från regeringsformen till lagstiftningen om statens budget. Vår målsättning, när vi inledde arbetet i Kommittén om en tydligare budgetprocess, var därför att arbetet skulle resultera i förändringar och förtydliganden av budgetprocessen som kunde stödjas av en bred majoritet i kommittén och därmed förstärka ramverket kring den ekonomiska politiken. Vi beklagar att så inte har blivit fallet.

Den här kommittén tillsattes som en följd av en överenskommelse mellan regeringspartierna och allianspartierna i Överskottsmålskommittén. Överenskommelsen inkluderade dels förändringar av överskottsmålet, dels att vissa frågor angående budgetprocessen skulle utredas. Direktiven till utredningen blev också de föremål för förhandlingar mellan regeringspartierna och allianspartierna och utgör därför, enligt vår uppfattning, en del av överenskommelsen. Direktiven utvecklar och preciserar vilka frågor utredningen ska analysera och med vilken inriktning. Direktiven var tydliga med att utredningen skulle lägga fram förslag som stärker budgetprocessen och säkrar ordning och reda i statens finanser.

Som framgår av detta betänkande är det tre frågeområden som har varit föremål för behandling i kommittén: hanteringen av lagstiftning i budgetprocessen, hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden samt hanteringen av budgetrelaterade initiativ inom riksdagen vid sidan av den ordinarie budgetprocessen.

Hanteringen av lagstiftning i budgetprocessen diskuterades vid varje kommittésammanträde och olika lagförslag och bedömningar växte fram utan att några särskilda politiska motsättningar kom i dagen. Partierna runt bordet tycktes i allt väsentligt se förslagen och bedömningarna som praktiska förtydliganden av budgetprocessen.

Vad gäller hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden hade partierna till en början i viss mån skilda utgångspunkter, men så småningom växte en enighet fram även på detta område. Den konkretiserades i ett antal bedömningar, men inte i lagförslag.

Initiativ vid sidan av ordinarie budgetprocess var den mest kontroversiella frågan. Vi från allianspartierna var tydliga med att vi ville se ny lagstiftning, medan regeringspartierna hade andra utgångspunkter.

Under kommitténs arbete gjordes viktiga framsteg i olika frågor och vi framförde flera gånger att vi var redo att förhandla med regeringspartierna för att nå en överenskommelse i samtliga frågor. Strax före kommitténs slutsammanträde skickade dock regeringspartierna plötsligt och utan förvarning in en rad synpunkter som i praktiken innebar att de backade ifrån nästan allt som överenskommit under arbetets gång. Vi kunde inte acceptera detta och såg det även som ytterst tveksamt om kommittén ens skulle leva upp till sina direktiv, om regeringspartiernas krav skulle tillgodoses i betänkandet, eftersom så mycket av substans skulle strykas.

Trots detta försökte vi uppnå bred uppslutning i kommittén, eftersom utgångspunkten måste vara att viktiga förändringar i det budgetpolitiska ramverket kräver bred förankring i Sveriges riksdag. Vi tog därför kontakt med regeringspartierna och erbjöd oss att förhandla. Vi fick till svar att de inte hade för avsikt att förhandla på någon punkt, att ingen möjlighet till överenskommelse fanns – detta trots att det var kommitténs uttryckliga mål att nå en sådan bred överenskommelse.

Detta är den andra budgetprocessutredningen på kort tid som havererar till följd av Socialdemokraternas och vissa andra partiers agerande. Budgetprocesskommitténs arbete 2013 gick i baklås, eftersom Socialdemokraterna med flera inte ville acceptera bedömningar och reglering som skulle ha stoppat deras möjligheter att i efterhand riva upp stiftad skattelag på det sätt som skedde hösten 2013. Det är beklagligt att regeringspartierna bryter mot ingångna överenskommelser om grundläggande spelregler och att de långsiktiga spel-

reglerna för statens budgetprocess används som slagträ i ett kort-siktigt politiskt spel.

Styrkan i budgetramverket har hittills varit att det haft brett stöd i Sveriges riksdag och kunnat upprätthållas trots hårda, sakpolitiska motsättningar. Vi har gjort vårt bästa för att i den här utredningen slå vakt om ramverket och arbeta konstruktivt för att åstadkomma förbättringar. Vi är uppriktigt bekymrade över att detta till slut inte gällde alla partier i utredningen. Vi tvingas nu ensidigt lägga fram det resultat som kommittén arbetat fram, kring vilket vi hade hoppats finna en bred enighet. Vår förhoppning är att framtida utredningar kan utgå från detta betänkande i strävan att utveckla ramverket för budgetprocessen, vilket ligger i Sveriges intresse, oavsett vilka partier som för tillfället utgör regeringsunderlag respektive opposition.

Särskilt yttrande av tidigare riksdagsledamoten Jacob Johnson (V)

I avsnitt 4.4.1 Lagförslagets budgeteffekter i betänkandet diskuteras om ett lagförslag har tydlig budgetanknytning utifrån dess effekt på statens inkomster eller utgifter.

I avsnittet bedöms lagförslag med budgeteffekt under 5 miljoner kronor vara försumbara medan effekter överstigande 50 miljoner kronor vara väsentliga.

Även om dessa beloppsgränser enligt betänkandet inte är ”avsedda att tillämpas strikt, utan är indikativa” kommer de antagligen att få en normativ betydelse om de tillämpas.

Jag anser för min del att beloppsgränserna är onödigt lågt satta. Huvudsyftet med den samlade budgetprocessen är ju att säkerställa att inte statsfinanserna äventyras. Statsbudgetens totala anslag uppgår 2017 till 971 169 miljoner kronor. De beloppsgränser som diskuteras i betänkandet är mot den bakgrunden mer av kameral karaktär. Även ett dubbelt så högt belopp som den i betänkandet angivna övre gränsen har enligt mig en mycket begränsad effekt på statsfinanserna.

Det finns även demokratiska skäl för att medge att vissa lagförslag kan behandlas utanför den ordinarie budgetprocessen. Det ökar möjligheten för utskotten att bereda förslaget i riksdagen och det bör också innebära en ökad insyn från allmänhet, media m.fl.

Kommittédirektiv 2017:3

En tydligare budgetprocess

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen och lämna förslag eller redovisa bedömningar som syftar till att göra processen mer förutsebar.

Kommittén ska mot bakgrund av Överskottsmålskommitténs uttalanden, Budgetprocesskommitténs arbete och riksdagens praxis analysera och ta ställning till vilka slags lagförslag som ska behandlas inom ramen för budgetprocessen och hur detta ska regleras i lag.

Kommittén ska vidare analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden ska behandlas i budgetprocessen samt hur förslag som väckts inom riksdagen vid sidan av den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget ska hanteras. I uppdraget ingår också att se över i vilken utsträckning som dessa frågor kan regleras genom lagstiftning.

Kommittén ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

Bakgrund

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverk som infördes i mitten av 1990-talet innebär att budgetprocessen övergick från beslut om enskilda anslag, utan ett tydligt helhetsperspektiv, till att präglas av ett uppifrån och

ned-perspektiv, som utgår från tydliga budgetpolitiska mål och ramar för olika utgiftsområden. Regeringens beredning av budgetförslaget har sedan dess vägletts av ett flerårigt tak för statens utgifter och ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Budgetprocessen har genom dessa budgetpolitiska mål fått ett medelfristigt perspektiv. Uppifrån och ned-perspektivet i budgetprocessen har ökat möjligheterna att upprätthålla sunda offentliga finanser.

Samtidigt infördes en ordning som innebär att riksdagen fattar beslut om statens budget i två steg. I ett första steg tar riksdagen ställning till en beräkning av statens inkomster och förslag till utgiftsramar för olika utgiftsområden, som anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. Därefter anvisar riksdagen, genom ett beslut för varje utgiftsområde, anslag för olika ändamål. Övergången till denna s.k. rambeslutsprocess innebär ett främjande av ett helhetsperspektiv i regeringens och oppositionspartiernas budgetpolitik. Beslutsprocessen kom därmed att kännetecknas av att jämförbara budgetpolitiska alternativ ställs mot varandra, där varje alternativ representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Den osäkerhet kring bl.a. statens lånebehov som tidigare funnits i avvaktan på resultatet av riksdagens budgetbehandling kunde därmed undanröjas tidigt i budgetprocessen. Införandet av rambeslutsprocessen innebär också att växlande majoriteter i beslut om enskilda budgetfrågor, som riskerade att försvaga statens budget, kunde undvikas. Det ökade även en minoritetsregerings möjlighet att få sitt budgetförslag beslutat av riksdagen, och därmed dess möjligheter att på ett effektivt sätt styra riket.

Vissa av det finanspolitiska ramverkets mål och principer kom att regleras i riksdagsordningen och i lagen (1996:1059) om statsbudgeten, som trädde i kraft 1997. Andra delar av ramverket preciserades genom uttalanden i förarbeten och den praxis som utvecklades i riksdagen. Lagen om statsbudgeten ersattes 2011 av budgetlagen (2011:203). I huvudsak är dock den budgetprocess som tillämpas i dag identisk med den som infördes i mitten av 1990-talet.

Budgetprocesskommitténs översyn av budgetprocessen

I december 2012 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av den statliga budgetprocessen (dir. 2012:124). I uppdraget ingick bl.a. att

överväga hur gällande praxis för budgetbehandlingen skulle regleras i syfte att tydliggöra gällande ordning, om det fanns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan av statens budget på ett mer enhetligt sätt och behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargjorde riksdagens ansvar för det medelfristiga budgetperspektivet.

Kommittén, som antog namnet Budgetprocesskommittén, överlämnade sitt slutbetänkande En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73) till regeringen i oktober 2013. Slutbetänkandet innehöll förslag till ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen och vissa bedömningar avseende budgetprocessen i riksdagen som ledamöterna i kommittén inte var eniga om. Dessa bedömningar avsåg bl.a. vilka lagförslag som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg samt hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag som väckts inom riksdagen och har budgetpåverkan.

Betänkandet remissbehandlades och i mars 2014 överlämnade regeringen propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173) till riksdagen. I propositionen föreslogs ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen, som bl.a. innebar att rambeslutsprocessen skulle användas vid beslut om statens budget, om inte riksdagen genom lag beslutat något annat. Propositionen innehöll även förslag som delvis tydliggjorde vilka beslut riksdagen ska fatta i det första respektive det andra steget i rambeslutsprocessen. Vidare föreslogs i propositionen en kodifiering av den praxis som utvecklats för förslag till ändringar i statens budget.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351). Ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen trädde i kraft den 1 september 2014. Regleringen av budgetprocessen blev därigenom tydligare och mer rättvisande. Genom att viss praxis kodifierades uppnåddes även en ökad stabilitet och enhetlighet i budgetarbetet inom Regeringskansliet och i riksdagen.

Överskottsmålskommitténs uttalanden

I juni 2015 gav regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, det s.k. överskottsmålet (dir. 2015:63). Kommittén antog

namnet Överskottsmålskommittén. För att skapa tydligare riktlinjer för hur förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställde sig kommittén i sitt betänkande En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67) bakom de principer som hade presenterats av Budgetprocesskommittén, men beträffande vilka bred politisk enighet inte uppnåddes. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess bör hantera

1. lagstiftning med budgetpåverkan,
2. budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och
3. förslag som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget.

Överskottsmålskommittén uttalade även att ett arbete borde inledas för att genom lagstiftning reglera principen under punkten 1 och för att se över i vilken utsträckning som även principerna under punkterna 2 och 3 kan regleras på detta sätt. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Behovet av en översyn av riksdagens budgetprocess

För att förtroendet för budgetramverket ska upprätthållas är det av största vikt att det finns en bred samsyn kring regelverket och dess tillämpning. Utvecklingen av regelverket baseras också på en mångårig praxis i riksdagen, som i sin tur är ett uttryck för parlamentarisk samsyn på området. Överskottsmålskommitténs ställningstagande visar att det nu finns en parlamentarisk enighet i de frågor som Budgetprocesskommitténs ledamöter inte kunde enas om, och ett önskemål om att detta ska komma till uttryck i regelverket på området. Det finns därför anledning att utreda hur en reglering av vilka lagförslag som ska behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg bör utformas samt hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag med en tydlig budgetpåverkan som väckts i riksdagen utanför budgetprocessen.

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen. Utgångspunkten för översynen ska vara att, i enlighet med Överskottsmålskommitténs uttalanden, utveckla regleringen av budgetprocessen i de frågor där enighet inte kunde uppnås inom Budgetprocesskommittén.

Hantering av lagförslag inom ramen för budgetprocessen

I budgetprocessen, dvs. vid behandlingen av budgetpropositionen och propositioner om ändringar i statens budget, fattar riksdagen samlade beslut om ett stort antal olika frågor, t.ex. anslagsnivåer, anslagsändamål, bemyndiganden om ekonomiska åtaganden och ny eller ändrad lagstiftning.

I Budgetprocesskommitténs slutbetänkande gjordes bedömningen att lagförslag som har en tydlig påverkan på statens budget, och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen i enlighet med praxis, bör beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen (SOU 2013:73 s. 135). Det finns i dagsläget inga regler eller tydliga principer för när ett lagförslag eller något annat förslag till riksdagsbeslut ska anses ha en tydlig påverkan på statens budget. Den rådande osäkerheten riskerar att leda till att den politiska debatten handlar om den formella beslutsprocessen i stället för om sakfrågorna.

De flesta förslag till riksdagsbeslut, inklusive lagförslag, har någon form av direkt eller indirekt påverkan på statens budget. Detta innebär dock inte att alla förslag med budgetpåverkan bör behandlas inom budgetprocessen. Det som bör vara styrande för hur ett förslag beslutas är förslagens karaktär, dess sakliga innehåll och dess påverkan på statens budget.

Det är alltså inte alltid lämpligt att låta ett förslags påverkan på statens budget ensamt vara avgörande för om det ska beslutas inom budgetprocessen eller inte. Ibland kan frågans karaktär eller sakliga innehåll vara av sådan beskaffenhet att den inte bör avgöras inom budgetprocessen.

Det finns en väl etablerad praxis i riksdagen för hur lagförslag som påverkar statens inkomster (främst skatteförslag) och som lämnas i budgetpropositionen ska hanteras. Det utskott som ansvarar för den aktuella lagstiftningen yttrar sig till finansutskottet, som

behandlar frågan i rambeslutsprocessens första steg. För lagförslag som påverkar statens utgifter har en liknande ordning successivt etablerats i utskotten, som innebär att förslagen ingår som en del av besluten i rambeslutsprocessens andra steg.

Det kan finnas fördelar med att kunna lämna omfattande lagstiftningsförslag vid sidan av de ekonomiska propositionerna. Utgångspunkten bör vara att det är lagförslagets karaktär, sakliga innehåll och påverkan på statens budget som ska vara avgörande för hur de behandlas, inte i vilken proposition de lämnas.

När det gäller lagförslag med tydlig budgetpåverkan för det kommande året som lämnas till riksdagen före budgetpropositionen finns också en praxis som innebär att dessa förslag oftast har aviserats i föregående års budgetproposition och därigenom ingått i de medelfristiga utgiftsramar och inkomstberäkningar som riksdagen godkänner i rambeslutet.

För att upprätthålla syftet med rambeslutsprocessen, att uppnå en samlad prioritering av helheten i budgetpolitiken vid ett beslutstillfälle och att undvika risken att riksdagen fattar motstridiga beslut, finns det skäl att i enlighet med vad Överskottsmålskommittén anfört analysera hur en reglering av lagförslagets koppling till budgetbesluten skulle kunna utformas.

Kommittén ges mot ovanstående bakgrund i uppdrag att överväga vilka regler som bör gälla för när lagförslag ska behandlas inom budgetprocessen. Med utgångspunkt i de bedömningar som gjordes av Budgetprocesskommittén och riksdagens praxis ska kommittén bl.a. analysera och ta ställning till hur lagförslag med tydliga budgeteffekter som lämnas i eller i samband med de ekonomiska propositionerna ska behandlas i budgetprocessen. I samband med detta ska kommittén även analysera hur lagförslag med tydliga budgeteffekter för det kommande året som lämnas före budgetpropositionen ska behandlas. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden i budgetprocessen

De senaste åren har en praxis utvecklats som innebär att förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden, dvs. tillkännagivanden som sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis

budgetalternativ för nästföljande budgetår, som utgångspunkt ska behandlas i budgetprocessen.

Kommittén ska mot bakgrund av denna praxis, Överskottsmålskommitténs uttalande och de bedömningar som gjordes av Budgetprocesskommittén analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden ska hanteras i budgetprocessen, med utgångspunkten att motstridiga beslut i riksdagen bör undvikas. Kommittén ska också överväga om och i så fall hur detta skulle kunna regleras i lag. Kommittén bör i detta sammanhang beakta de bedömningar som Grundlagsutredningen och riksdagsutredningen Kommittén för översyn av riksdagsordningen gjort avseende möjligheterna och lämpligheten av att i regeringsformen respektive riksdagsordningen reglera tillkännagivanden (SOU 2008:125 s. 304 f. respektive 2012/13:URF3 s. 159).

Förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen

Kärnan i den nya budgetprocessen, som bidragit till en ansvarsfull finanspolitik, är att förslagen till statens budget ställs mot varandra som jämförbara paket, där varje riksdagspartis förslag representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Rambeslutsprocessen, inklusive den process som tillämpas vid beslut om ändringar i budgeten, säkerställer att besluten om dessa paket fattas samlat. Beslut som fattas efter budgetbesluten och som bryter sönder eller helt eller delvis upphäver en beslutad budget försämrar det helhetsperspektiv som rambeslutsprocessen syftar till. Vidare riskerar sådana beslut att urholka budgetprocessen.

Kommittén ska därför, med utgångspunkt i Överskottsmålskommitténs uttalande och Budgetprocesskommitténs bedömning, analysera hur förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen vid sidan av den ordinarie budgetprocessen bör hanteras. Kommittén ska också överväga om och i så fall hur detta skulle kunna regleras i lag.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsoffert. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagsshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]

- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]
- Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. [74]
Datalogring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]
Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
Vem har ansvaret? [42]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]
Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]
Detaljplanekravet. [64]
Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]
En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]