

Finansutskottets offentliga utfrågning
om ändring av riksdagens beslut om höjd
nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt

ISSN 1653-0942
978-91-86673-66-6
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2013

Förord

Finansutskottet anordnade den 28 november 2013 en offentlig utfrågning med anledning av initiativförslaget i finansutskottet om att sänka den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Olika aspekter på frågan belystes av fyra inbjudna personer:

- Fredrik Sterzel, f.d. justitieråd
- Per Molander, generaldirektör för Inspektionen för socialförsäkringen
- Ove Nilsson, f.d. kanslichef finansutskottet
- Sverker Gustavsson, statsvetare.

I denna rapport publiceras en utskrift av utfrågningen. De bilder som visades under utfrågningen finns i bilagan.

Stockholm i december 2013

Anna Kinberg Batra
Ordförande

Ingvar Mattson
Kanslichef

Offentlig utfrågning om ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt

Tid: Torsdagen den 28 november 2013 kl. 09.00-11.00

Plats: Förstakammarsalen

Inbjudna talare:

- Fredrik Sterzel, f.d. justitieråd
- Per Molander, generaldirektör
- Ove Nilsson, f.d. kanslichef finansutskottet
- Sverker Gustavsson, statsvetare.

Finansutskottets ledamöter

Anna Kinberg Batra (M), ordförande

Fredrik Olovsson (S), vice ordförande

Jonas Jacobsson Gjörtler (M)

Pia Nilsson (S)

Göran Pettersson (M)

Jörgen Hellman (S)

Peder Wachtmeister (M)

Sven-Erik Bucht (S)

Staffan Anger (M)

Bo Bernhardsson (S)

Carl B Hamilton (FP)

Marie Nordén (S)

Per Åsling (FP)

Per Bolund (MP)

Anders Sellström (KD)

Sven-Olov Sällström (SD)

Ulla Andersson (V)

Suppleanter:

Jörgen Andersson (M)

Edip Noyan (M)

Lotta Olsson (M)

Gunnar Andrén (FP)

Ordförande Anna Kinberg Batra (M): Jag hälsar er alla välkomna till detta sammanträde med riksdagens finansutskott och denna öppna utfrågning.

Jag säger välkommen till alla er härinne, ledamöterna förstås, övriga åhörare och gäster här på plats och på läktaren och till er som följer oss utifrån. Utfrågningen sänds på riksdagen.se med mera.

Vi ska nu ha en öppen utfrågning om förslaget att ändra brytpunkten för statlig skatt och hur det förhåller sig till regler och praxis inom riksdagens budgetprocess.

Den 20 november, för en dryg vecka sedan, fattade riksdagen det så kallade rambeslutet om samlade utgifter och inkomster enligt riksdagsordningens kapitel 5 och den modell som tillämpats med bred förankring sedan mitten av 90-talet. Dagen efter, den 21 november, väckte en majoritet i finansutskottet ett initiativ till att bryta ut och ändra den del i årets budgetproposition som avser höjd brytpunkt för statlig skatt. Huruvida det är möjligt att göra så och vad det i så fall skulle få för konsekvenser har redan tidigare varit föremål för diskussion under hösten bland politiker, tjänstemän och övriga.

Finansutskottet har en tradition av inte bara bred förankring av budgetprocessen och budgetregelverket utan också av att bereda frågor seriöst och även återkommande höra forskare och andra experter i bland annat sådan här form för att få kvalificerade beslutsunderlag.

När den här frågan väcktes i utskottet och började beredas beslutade vi därför att dels ge berörda myndigheter och fackutskott möjlighet att yttra sig, enligt riksdagsordningens bestämmelser, dels att bjuda in till dagens utfrågning för att höra några av de experter som uttalat sig i frågan. På basis av den information vi får in i dag fortsätter utskottets beredning av frågan närmast vid sammanträde i eftermiddag klockan 14.

Därmed vill jag återigen hälsa välkommen till er som följer eller deltar i utfrågningen och alldeles särskilt förstås våra inbjudna experter.

Det är flera som har uttalat sig i de här frågorna tidigare och under hösten, men vi har kommit överens om fyra paneldeltagare, så att det ska ges tillfälle till dels inledningar, dels frågor och diskussion från ledamöterna.

Paneldeltagarna är följande:

Fredrik Sterzel, professor emeritus, disputerad i juridik i Uppsala och i statsvetenskap i Lund. Sterzel har tjänstgjort som professor i konstitutionell rätt. Han har också varit verksam som justitieråd i två perioder och statssekreterare i flera regeringar samt som sekreterare i riksdagens konstitutionsutskott.

Per Molander, sedan 2009 och även i dag generaldirektör för Inspektionen för socialförsäkringen och med lång bakgrund som ämbetsman innan dess, bland annat under arbetet med att ta fram budgetreglerna under 90-talet.

Ove Nilsson, kanslichef i riksdagens finansutskott 1982–2006, det vill säga under både gamla och gällande regelverk och ett antal olika regeringar. I dag är han bland annat styrelseordförande i Riksgälden, vilket ger möjlighet till viss kontakt med utskottet, om än inte lika frekvent i dag.

Sverker Gustavsson, professor emeritus i statsvetenskap vid Uppsala universitet, med bakgrund som bland annat statssekreterare i Utbildningsdepartementet 1986–1991 och ordförande för Statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning fram till 2009.

Experterna kommer att få ungefär tio minuter var till sina respektive inledningar. Därefter ger vi möjlighet för utskottets ledamöter att ställa frågor. Då gör vi som vi brukar, det vill säga ger ordet till företrädare för partierna i storleksordning, några i taget. Paneldeltagarna får sedan besvara och kommentera frågorna. Jag förutsätter att ni experter också har en viss diskussion emellan.

Med detta vill jag återigen hälsa er alla varmt välkomna. Efter frågestund och diskussion kommer jag att lämna över till vice ordföranden för att avsluta utfrågningen. Detta måste ske, om inte annat av praktiska skäl, senast klockan 11.

Välkomna och varsågod!

Fredrik Sterzel: Jag ser på dagens fråga uteslutande som jurist.

Frågan är för mig inte var vi ska ha brytpunkten utan hur man i dag ska tillämpa riksdagsordningens bestämmelser om budgetärenden. Bestämmelserna tillkom som ett led i 90-talets stora budgetreform och har inte ändrats sedan dess. Liksom hela reformen tillkom de i bred enighet. De är på flera sätt ofullständiga och bristfälliga men inte, enligt min mening, i det väsentliga som man nu har att ta ställning till. Det är värt att nämna att riksdagsordningen själv är ett uttryck för den grundläggande principen om konsensus i konstitutionella frågor som gäller sedan länge. Den ändras med tre fjärdedels majoritet eller genom två beslut med mellanliggande val. Den aktuella tvisten ser jag därför som ganska unik.

Vad kan man då vinna med ett juridiskt synsätt på den här politiska frågan? Sammanfattningsvis: Främst bättre ordning och reda och transparens, saker som är ganska naturliga önskemål, tycker jag, när statsbudgeten har nått den omfattning och komplexitet som den har i dag.

Alla vet vad saken gäller, men jag bör nog precisera formalia. I centrum står 5 kap. 12 § riksdagsordningen, som avser beslutsförfarandet i riksdagen vid behandling av budgetpropositionen. Här gäller rambeslutsmetoden. Budgeten fastställs i två steg, ett första med ett enda beslut om inkomstberäkning och utgiftsramar och ett andra med ett enda beslut om anslagen för varje utgiftsområde, för närvarande 27.

Ingen tvekan råder om att bättre bestämmelser är önskvärda, men de två stegen och de 28 besluten framgår i alla fall mycket klart av riksdagsordningen. Det centrala i 5:12 är just att ett enda beslut ska fattas, i första steget om inkomstberäkning och utgiftsramar, i andra steget om utgifterna inom varje utgiftsområde. Huvudsyftet med denna ordning är, som framgår klart av förarbetena, att stärka regeringens ställning. Särskilt har utsikterna till minoritetsparlamentarism legat framför dem som konstruerade reformen.

Roten till konflikten ligger i utskottens initiativrätt. Alla utskott har befogenhet att ta initiativ inom sina områden. Frågan är om initiativrätten kan bryta in i budgetprocessen och ta över 5:12 riksdagsordningen.

Beräkningen av statens inkomster får substans genom regelverk och prognoser om deras utfall. I varje budgetproposition föreslås åtminstone någon regeländring, i år bland annat alltså en om höjning av brytpunkten för statlig beskattning. Fastän alla fyra partier utanför regeringen motsätter sig detta förslag har regeringen ändå vunnit i frågan om rambeslutet, eftersom majoriteten inte kunnat enas om ett totalförslag som kunnat ställas mot regeringens. Därför har man tagit ett initiativ till att ändra tillbaka inkomstskattelagens regel om brytpunkt.

Låt oss först slå fast att ingen kommit att tänka på den här möjligheten under arbetet med budgetreformen. Jag har för säkerhets skull än en gång gått igenom alla förarbetena, och inte heller i praxis har frågan kommit upp, föga förvånande, eftersom en problemsituation har uppkommit först genom 2010 års val, som ju Alliansen vann samtidigt som regeringen förlorade sin majoritetsställning.

Sommaren 2011 fördes en kort tidningsdebatt kring ett motsvarande initiativ för att hindra ett femte jobbskatteavdrag, men det blev ingen lösning eftersom något avdrag sedan inte föreslogs.

Jag är naturligtvis på det klara med att en majoritet alltid kan driva igenom sin ståndpunkt. Hur riksdagen tillämpar sin egen riksdagsordning kan en utomstående bara ha synpunkter på. Men bedömer man frågan rent juridiskt på det sätt som jag menar att en domstol skulle göra, är det ganska uppenbart att något initiativ inte skulle tillåtas.

Lagtexten klargör att det är fråga om två steg utan något däremellan och att det handlar om ett enda beslut i det första steget. Om ett utskott tillåts ta ett initiativ efteråt blir det två beslut. Ett plus ett är två – mycket enkelt.

Att det blivit en lucka i en lag, att två lagregler inte går att förena i en viss situation eller att lagstiftaren råkat göra något annat förbiseende är inte något ovanligt utan något som domstolarna rätt ofta får handskas med. Det finns naturligtvis tekniker och principer för att reda ut sådana situationer. Det finns väldigt mycket skrivet om detta. Det är inte fråga om något slags godtycke. Man får helt enkelt falla tillbaka på det arbetssätt som man normalt använder sig av. En tumregel är till exempel att en nyare lag tar över en äldre. En annan tumregel är att en speciell regel för ett delområde vanligen går före en generell reglering för hela området, och så vidare.

Budgetreglerna infördes 20 år efter riksdagsordningen med dess regler om utskottens initiativrätt. Riksdagsordningen har en normalordning för beslutsfattande. Varje sak och varje yrkande tas för sig. När man införde en specialordning för budgetprocessen tänkte man inte på utskottens initiativrätt. Att de nya specialreglerna ska ta över syns mig därför alldeles klart.

För domstolarna är lagens ord och lagens förarbeten de viktigaste grunderna. Var tyngdpunkten läggs av de båda varierar över tiden. Under större delen av efterkrigstiden vägde förarbetena mycket tungt. Vi talade om ändamåls-tolkning. Ett omslag skedde omkring 1989–1990, då en reaktion inträdde mot ett alltför långtgående hänsynstagande till lagstiftarens vilja och motiv till förmån för mer formella rättsstatliga principer.

Jag stöder mig därför i första hand på lagtexten. Ur motiven vill jag bara ge ett citat som gäller just det som jag nu talar om, alltså rambesluten i första steget. Så här skrev man i bred enighet: ”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.” Detta skrevs enhälligt av Riksdagsutredningen.

Jag har nu klargjort min egen mening och går vidare till att granska den andra uppfattningen närmare. Kan den förenas med riksdagsordningen, och vad leder det i så fall till? Lagtexten säger bokstavligen att genom ett enda beslut ska fastställas dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, dels en beräkning av inkomsterna.

Till förmån för ett utskottsinitiativ kan sägas att vad man vill åt är varken utgiftsramarna eller inkomstberäkningen utan ett visst lagförslag som har bakats in i rambeslutet. Därmed går det att få in det tänkta yrkandet under lagtexten.

Man får då läsa vidare och överväga konsekvenserna. Klart blir till en början att de pengar man sparar inte kan användas eftersom både inkomstberäkningen och de 27 utgiftsramarna ligger fast. Det spelar kanske inte så stor roll då det gäller bara 3 miljarder denna gång. Något mer problematiskt hade det blivit med det femte jobbskatteavdraget. Jag tror att det värderades till 12 miljarder. De sparade pengarna i dessa transaktioner hade väl fått dras av på statsbudgeten.

Viktigare är att det som gäller för detta lagförslag måste gälla för alla lagförslag. Riksdagsordningens ord ger inget att hänga upp en skillnad på. I debatten har till exempel sagts att ett utskottsinitiativ är godtagbart eftersom det skulle stärka budgeten. Något stöd i riksdagsordningen för att beakta det finns dock inte.

Tanken att man kan plocka bort skattesänkningar men inte skattehöjningar kan anses politiskt tilltalande, men en lagtolkning som ger en sådan obalans bör man enligt min tanke ställa sig något skeptisk till. I varje fall får man nog räkna med liknande tjuvnyp i en omkastad politisk situation.

Till sist vill jag tillägga att jag ser ett utrymme för utskottsinitiativ när det gäller att bryta upp andra punkter än just lagförslag. De 28 stora budgetbesluten innehåller varje år hundratals punkter. Till exempel har rambeslutets lånebemyndiganden en svagare anknytning till 5 kap. 12 § riksdagsordningen än lagförslagen som ger substans åt inkomstberäkningen. Denna fråga ligger dock utanför dagens diskussion.

Anna Kinberg Batra: Vi tackar för det. Det var ganska exakt inom tidsramen, och vi går vidare till Per Molander.

Per Molander: Jag tackar för inbjudan hit. Jag ska liksom Fredrik Sterzel uppehålla mig vid frågan vad jag tycker att regelverket tillåter och inte diskutera lämplighet eller vad som kan vara politiskt önskvärt. Det är inte min uppgift här i dag. Jag kommer dock till en helt annan slutsats än Fredrik Sterzel när det gäller läsningen av regelverket och ska försöka motivera det.

Först en kort rekapitulation. Varför har vi ett budgetregelverk över huvud taget? Varför kan man inte fatta beslut om anslagen i budgeten i en lång följd utan vidare regleringar av det? Orsaken är att i avsaknad av ett specifikt budgetregelverk finns det en tendens till underfinansiering som hänger samman med hur människor fungerar i denna typ av sammanhang.

Jag har listat tre huvudargument. Det första har att göra med hur vi finansierar offentliga åtaganden. Den som föreslår ett åtagande, antingen det är här i riksdagen, en minister i regeringen eller en intressegrupp i samhället, brukar kunna dra fördelar av det samtidigt som kostnaderna fördelas över hela skattebetalarkollektivet. Den asymmetrin leder till en tendens att föreslå för många initiativ av detta slag.

Det andra handlar mer om hur detta visuellt uppfattas. Som världen fungerar tenderar vi att se nyttan med offentliga åtaganden på ett ganska konkret sätt. Den ligger ofta nära i tiden, samtidigt som kostnaderna är mer utspridda och ligger längre fram. Asymmetrin i hur vi uppfattar nytta och kostnader bidrar också till en överambition när det gäller offentliga åtaganden.

Det tredje och sista fokuserar på tidsperspektivet, som ofta är kortare än vad sakfrågorna kräver. Det hör till sakens natur att det är på det sättet.

Sammantaget leder detta till en tendens till underfinansiering som på något sätt måste kompenseras. Det är därför vi har övergripande regler av det slag som vi tillämpar.

Det är en gammal insikt, och det fördes diskussioner i både internationella sammanhang, i OECD och andra forum, och här hemma. Det tillsattes en riksdagsutredning redan 1990 med Thage G Peterson som ordförande. Efter valet 1991 togs den posten över av Ingegerd Troedsson.

Själv bidrog jag till diskussionen med en rapport som kom ut på senhösten 1992, där vi bedömde hållfastheten i den svenska budgetprocessen i relation till de då tolv EU-länderna. Den materian ingick också i Riksdagsutredningens diskussion om detta.

Det ledde till ett konkret förslag som lades fram av Riksdagsutredningen. Den silverfärgade rapporten från juni 1993 är det viktigaste förarbetet som man bör gå till, om man anser att regelverket är oklart.

Operationen inleddes i riksdagen 1993 med denna rapport och beslut om en ny riksdagsordning vid två tillfällen 1994. Detta följdes sedan upp på departementssidan med arbete för att stärka faserna 1 och 3 i budgetprocessen, alltså utarbetandet av ett förslag och implementering av det beslut som riksdagen har fattat. Syftet med detta arbete var att bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik och att kompensera för den asymmetri som jag beskrev tidigare.

Det är viktigt att påpeka vad som *inte* var syftet med operationen. För det första var syftet inte att sänka utgiftskvoten, även om man tyckte att den var exceptionellt hög under krisen i början av 90-talet. Regelverket har ingen inbyggd finanspolitik. Om utgiftskvoten har sjunkit under åren sedan reformen, beror det på politiska val som har träffats av de regeringar som har suttit och inget annat.

Det är också viktigt att säga att det i första hand inte heller var avsikten att underlätta regerandet för minoritetsregeringar. Det kan möjligtvis bli en konsekvens. Om det blir det eller inte, beror rätt mycket på hur regelverket i riksdagen i övrigt ser ut. Det finns visserligen samband mellan regeringars hållfasthet och de utfallsvariabler som vi var intresserade av i budgetreformsammanhang, alltså underskott, statsskuld och så vidare, men den kopplingen är indirekt. Jag återkommer till det längre fram.

Den paragraf som diskussionen gäller, och som Fredrik Sterzel också refererade till, finns med i min presentation i de viktiga delarna. Man ska först fatta ett beslut om de 27 utgiftsområdena, vilket ger ett totalbelopp för statens budget på utgiftssidan, sedan ett beslut för inkomstsidan. Det står "beräkning av inkomsterna", vilket är tänkt att indikera att det råder en viss osäkerhet. Formuleringen är egentligen lite underlig.

För mig är det fullständigt självklart att det efter det första rambeslutet finns utrymme för ändringar. Annars skulle det inte behövas någon fortsättning på budgetbehandlingen i riksdagen. Om det så att säga stannade vid detta rambeslut, skulle man kunna säga "detta blev budgeten" och skriva regleringsbrevet till myndigheterna redan nu. Det gör man dock inte, utan man har en fas 2. Existensen av en sådan andra fas är bevis nog för att det bara finns en slutsats: Det finns utrymme för ändringar efter detta första beslut.

Vad gäller praxis får jag påminna om att sittande riksdag genomförde precis en sådan här ändring på utgiftssidan för tre år sedan. Riksdagsmajoriteten sänkte förvaltningsanslaget för Regeringskansliet med, om jag minns rätt, 300 miljoner. Om det fanns en praxis är den alltså redan ändrad. Det vore märkligt och politiskt osymmetriskt att tillåta ändringar som innebär sänkningar av utgiftsnivån men inte höjningar av inkomstnivån.

Är man ändå osäker får man, som Fredrik Sterzel sade, gå tillbaka till förarbetena. Det är som sagt rapporten från juni 1993 som på ett ganska omfattande och förutsättningslöst sätt diskuterar ett antal olika ändringar av riksda-

gens arbetsformer vad gäller motionsrätten, årscykeln under riksdagsarbetet och så vidare.

Vad gäller just budgetbeslutsmodellerna diskuterade man i rapporten fyra alternativ. Den första modellen kallades avstämningsmodellen och var i stor sett status quo med vissa justeringar, det vill säga full förslagsrätt, inget inledande rambeslut och så vidare.

Den andra modellen var den vi har i dag, rambeslutsmodellen eller tvåstegsmodellen, som har fungerat i 15–20 år.

En tredje modell, yttrandemodellen, innebär att finansutskottet skulle ha en central position i riksdagsbehandlingen. Fackutskotten skickade yttranden till finansutskottet, som sammanställde och koordinerade arbetet. Det var alltså en mer centraliserad modell.

Slutligen fanns extremen, paketbeslutsmodellen, som innebär att hela budgeten skulle tas i ett enda beslut utan diskussion.

Riksdagen valde alternativ 2 och avvisade de tre andra. Det är ganska klart vad det innebär för dagens debatt. Många som deltar i debatten tycks tolka beslutet som att det är alternativ 4 som gäller, det vill säga att ingenting får ändras i budgeten, men om det hade varit så, hade riksdagen uttryckt sig på ett annat sätt. Det är bara att gå tillbaka till rapporten från juni 1993 för att få svar på frågan.

Man avvisade också förslag om att begränsa motionsrätten, vilket var en ytterligare indikator på att riksdagen markerade sitt handlingsutrymme visavi regeringen.

Vilka krav ska då gälla när man tolkar detta? För det första ska restriktionerna inte vara starkare än vad syftet kräver, det vill säga att om möjligt garantera en långsiktigt hållbar finanspolitik. För det andra måste riksdagens beslut vara konsistenta. Riksdagen får inte motsäga sig själv.

Fredrik Sterzel sade att det inte finns stöd i riksdagsordningen för den tolkning som jag förordar, men det finns stöd i den allmänna logiken. Riksdagen kan inte fatta två beslut som strider mot varandra. Det är det grundläggande villkoret.

Slutsatsen blir att när man har fattat det första rambeslutet och går vidare till fas 2, kan man göra ändringar på utgiftssidan under förutsättning att utgiftsnivån inte ökar – så som skedde exempelvis för tre år sedan med förvaltningsanslaget för Regeringskansliet – eller på inkomstsidan, om inkomsterna inte minskar.

I botten på hela diskussionen ligger överskottsmålet och det krav på saldot som det ställer. Det handlar om politisk neutralitet.

Min diagnos av problemen är att det krävs ändringar av riksdagens beslutsformer. De har dock inte i första hand med budgetregelverket att göra, utan det är en mycket generellare problematik som hänger samman med en otydlighet i det sätt på vilket riksdagen röstar när det finns fler än två alternativ att rösta om.

I dag säger praxis att man tillämpar en successiv eliminationsmetod. Först röstar man mellan de två svagaste alternativen och eliminerar det svagaste,

och sedan går man uppåt. Till slut har man ett huvudalternativ till regeringens förslag, och så ställs de två mot varandra.

Praxis säger att man som riksdagsledamot lägger ned sina röster i de följande omröstningarna om man har förlorat en omröstning. Men det är bara praxis – denna regel är inte fäst på papper. Det parti som tillkom i det senaste valet till riksdagen förklarade sig obundet av tidigare praxis, och det är en av orsakerna till den osäkerhet som nu råder.

Ett alternativ två, som är det som de facto gäller i dag, är att ledamöterna kan rösta hur de vill. De kan antingen lägga ned sina röster eller rösta i alla omröstningar eller i vissa av dem.

Ett tredje alternativ skulle vara att föreskriva att ledamöterna ska rösta i alla omröstningar. Det är den regel som tillämpas i norska Stortinget, och den ger helt andra förutsättningar för regeringens arbete i riksdagen.

Det finns ytterligare alternativ, vill jag påpeka. När Grundlagsutredningen satt och arbetade i början av 1970-talet gjorde statsvetaren Bo Bjurulf en översikt över olika röstningsmetoder. Det har dock gått 40 år sedan dess, och det har hänt en del på röstningsforskningens område. Därför finns det kanske anledning för riksdagen att förnya översikten och granska vilka alternativ som finns.

Det viktigaste är dock att man lägger fast detta. Jag vill säga att det är ett generellt problem. Det har inte specifikt med budgetbesluten att göra, utan det gäller oavsett vilket politikområde man bearbetar.

Sedan kan man eventuellt – om man känner för det – precisera det här med en förnyad hänvisning till förarbetena, men det tycker jag personligen är överflödigt med tanke på att det är väldigt tydligt diskuterat i den rapport från 1993 som vi har refererat till.

Det finns arbete att göra för talmannen, men det är i första hand ett generellt utredningsarbete och inte något specifikt beslut i just detta ärende.

Anna Kinberg Batra : Nästa talare är Ove Nilsson.

Ove Nilsson: När ordföranden räknade upp vad jag hade sysslat med tidigare nämnde hon inte att jag medverkade i den riksdagsutredning som kanske är skyldig till många av de problem som dykt upp de senaste veckorna.

I Riksdagsutredningen, det vill säga den utredning som föregick förändringen av regelverket för budgetprocessen, ledde jag en expertgrupp som utarbetade riktlinjer för den statliga budgetprocessen och riksdagens budgetbehandling. Som Per sade leddes utredningen av talmannen, Ingegerd Troedsson, när den lade fram sitt förslag, och samtliga partier i riksdagen var representerade. Miljöpartiet satt inte i riksdagen under den perioden och deltog inte i arbetet.

Jag vill börja med att göra en liten tillbakablick på tiden före 1996, även om jag förstår att ert huvudsakliga intresse ligger på hur budgetförslagen ska hanteras de närmaste dagarna.

Eftersom regelverket – som både Fredrik Sterzel och Per Molander har sagt – i form av lagar och bestämmelser inte är fastställt i alla detaljer och framför allt inte var särskilt detaljerat när förändringarna infördes vill jag gärna ge en kort beskrivning av hur budgetbehandlingen gick till fram till 1996. Jag tror att de insikter och erfarenheter man hade med sig underlättade när man skulle tillämpa de nya beslutsformerna. Man ville undvika de misstag och oformligheter som den tidigare processen hade fört med sig.

Budgeten innehöll på den tiden drygt 900 anslag som när budgeten förelades i riksdagen fördelades på riksdagens olika utskott. Utskotten hade och har kanske fortfarande en mycket självständig ställning. Ingen formell samordning ägde rum, det fanns inga budgetramar och anslagen prövades inte mot andra utgifter eller mot inkomster. Enkel majoritet räckte för att öka ett anslag. I och för sig räckte det med enkel majoritet för att minska ett anslag också, men det inträffade ytterst sällan.

Det hände därför nästan varje år – nio år av tio, tror jag – att man åtminstone i något utskott kom överens om plussa på regeringens budgetförslag med ytterligare några miljoner som man sedan fick kammaren att acceptera.

Besluten om anslagen fattades på den tiden ett och ett under våren fram till början av juni. Då kunde man börja summera ihop budgeten och se vilket resultat riksdagens budgetarbete hade gett. Man frågar sig: Kunde det hända att skatterna ändrades? Ja, det hände naturligtvis, men om finansministern anade att ett skatteförslag inte skulle kunna gå igenom riksdagen avstod han eller hon sannolikt från att lägga fram förslaget. De ändringar som ändå gjordes var därför oftast av skatteteknisk art.

Var detta en bra beslutsordning? Nej, statsfinansiellt ledde den till ständiga försvagningar. Den ledde inte till katastrofala konsekvenser eftersom majoritetskoalitionerna oftast uppträdde relativt ansvarsfullt. Det fanns dock ingen garanti för att det tillståndet skulle vara bestående. Tvärtom kunde man se framför sig andra parlamentariska lägen där beslutsordningen i ekonomiska frågor skulle motverka ansträngningarna att nå fram till konsistenta och ansvarsfulla budgetbeslut.

Man skulle kunna sammanfatta bristerna och svagheter i budgetbehandlingen på följande sätt:

- Processen var inte överblickbar. Resultatet var inte förutsägbart – det var en bristande transparens, som vi sade.
- Det fanns ingen långsiktighet. Processen började om varje år. Den styrdes inte av mål eller riktlinjer.
- Själva sättet att fatta beslut – att man beslutade om varje anslag ett och ett – ledde till en försvagning av statsfinanserna.
- Ingen hade eller kunde ta ansvar för helheten. Politiken bestämdes av ett antal enskilda beslut med skiftande parlamentarisk majoritet, och det blev svårt att utkräva ansvar för den förda politiken.

Mot den här bakgrunden borde det inte ha varit så svårt att inse att något måste göras. Men det gick ganska trögt i början i Riksdagsutredningen. När

Per Molander presenterade den studie han gjorde 1992 och där konstaterade att Sverige hade en utomordentligt svag budgetprocess som placerade Sverige längst ned på listan tillsammans med Grekland och Italien blev dock intresset för att göra förändringar betydligt större. Man kan nog säga att hans rapport innebar en vändpunkt i utredningsarbetet.

Vi började diskutera olika sätt att komma till rätta med problemen. Så småningom landade utredningen i förslaget om den så kallade rambeslutsmodellen, som riksdagen i allt väsentligt ställde sig bakom. Ett principbeslut fattades våren 1994 som sedan följdes upp med olika beslut fram till genomförandet hösten 1996.

Det fanns många tvivlare och motståndare till reformen. Det var inte som man kanske skulle kunna tro motsättningar mellan olika partier eller mellan regering och riksdagsmajoritet som gjorde att man var tveksam till att skapa nya arbetsformer i riksdagen. Tvärtom var alla partier överens i Riksdagsutredningen om att strama upp beslutsprocessen kring budgeten. Det gällde även Vänsterpartiet, som senare blev mer kritiska, och Ny demokrati, som trots en del märkliga turer i själva riksdagsarbetet var starka tillskyndare av förändringarna av processen. Nej, motståndet fanns mer bland riksdagsledamöter i olika utskott som i en stramare process såg svårigheter att kunna tillgodose olika särintressen. Man kan möjligen säga att makten försköts från enskilda ledamöter till partier och partikoalitioner.

Nu har jag använt ungefär halva tiden till att kommentera och beskriva bakgrunden till den beslutsprocess vi har tillämpat i snart 17 år. Det är alltså hög tid att kommentera dagsläget.

I rambeslutet, som utgör startskottet för riksdagens och kammarens olika budgetbeslut på hösten, fastställs utgiftstaket och ramarna för de olika utgiftsområdena samt en beräkning av statens inkomster i ett beslut, som har nämnts tidigare. Utgiftsramarna är styrande för fackutskottens beredning av anslagen inom utgiftsområdena. Fackutskotten kan endast lägga fram anslagsförslag till kammaren som ryms inom den i rambeslutet fastställda utgiftsramen.

De första åren valde några partier att i andra steget av processen anpassa sina motionsvis framförda förslag till den fastställda ramen när det ursprungliga förslaget låg högre än den ram som fastställts i rambeslutet. Man gjorde ett slags andrahandsalternativ genom en nedjustering av ett eller flera anslag i sin reservation i förhållande till motionen så att utgifterna skulle rymmas inom ramen. Jag vill minnas att både Miljöpartiet och Vänsterpartiet utarbetade sådana andrahandsalternativ. Detta var helt i enlighet med intentionerna.

Från den moderata gruppledningen utgick emellertid ett påbud till partivännerna i utskotten att när det moderata alternativet fallit i rambeslutsvoteringen skulle de moderata ledamöterna i utskotten hålla kvar vid det ursprungliga motionsförslaget och avstå från att delta i besluten i den fortsatta processen. Man nöjde sig med att redovisa sina alternativ för respektive utgiftsområde i form av särskilda yttranden, det vill säga alternativ som man sedan inte röstade på i kammaren. Denna ordning tillämpas numera nästan regelmässigt av samtliga partier.

Som ni känner till och som tidigare nämnts har det vid ett fåtal tillfällen utarbetats helt nya alternativ inom utskotten som ställts mot regeringens förslag. De politiskt mest uppmärksammade inträffade hösten 2010 när konstitutionsutskottet behandlade utgiftsområde 1, Rikets styrelse, där anslaget till Regeringskansliet ingår. I det inom utskottet utarbetade motförslaget justerades detta anslag ned med 300 miljoner kronor medan övriga anslag i totalalternativet överensstämde med regeringens förslag. I kammaren ställde sig en majoritet bakom motförslaget. Därmed blev riksdagens beslut att anslaget till Regeringskansliet skulle minskas med 300 miljoner kronor. Man röstade på hela utgiftsområdet, inte bara anslaget till Regeringskansliet.

Jag ska även kommentera inkomsterna. I rambeslutet hanteras inkomsterna på ett annat sätt än utgifterna. Det beror på att inkomsterna bestäms på ett annorlunda sätt än utgifterna. Inkomsterna bestäms av olika skatte- och avgiftssatser som fastställs i lag eller förordningar samt av hur stort skatte- eller avgiftsunderlaget är.

I förslaget till statsbudget utgår beräkningen av inkomsterna från prognoser över skatte- och avgiftsunderlagets utveckling. Skatterna och avgifterna kan, beroende på hur väl prognoserna stämmer, bli större eller mindre än vad som angetts i inkomstberäkningen. För inkomsterna kan således inga ramar eller tak anges.

Om regeringen föreslår att en skatt eller avgift ska ändras ska det ske genom att ett lagförslag bifogas budgetpropositionen. Om lagförslaget inte antagits av riksdagen dessförinnan bör det ingå i rambeslutet. Ofta har emellertid inte lagförslaget hunnit utarbetas i så god tid att det kunnat bifogas budgetförslaget.

De första åren var det snarare legio att skatteförslagen när de överlämnades till riksdagen inte hade hunnit lagrådsgranskas. För att uppfylla beredningstvånget och rimliga krav på rättssäkerhet tillät man därför att beredningen fick fortsätta även sedan rambeslutet hade fattats. Det förutsattes att eventuella förändringar eller kompletteringar till följd av lagrådsgranskningen endast skulle få marginella effekter för inkomstberäkningen.

Eftersom lagförslagen vid dessa tillfällen inte kunde ingå i rambeslutet måste särskilda beslut fattas senare för de skatter som skulle ändras. Förslagen bereddes i skatteutskottet.

För att undvika att besluten om skatte- och avgiftsförändringar skulle komma att avvika från vad som förutsattes i rambeslutet träffades en överenskommelse, en så kallad gentlemen's agreement. På initiativ av dåvarande riksdagsdirektören träffades en överenskommelse mellan partiföreträdarna i skatteutskottet som innebar att några reservationer inte skulle få läggas fram mot det förslag som hade vunnit kammarens gillande vid rambeslutet. På så vis undveks att riksdagen skulle fatta två mot varandra stridande beslut. Det var alltså en helt frivillig överenskommelse.

Partiernas eventuella motalternativ skulle i stället redovisas i form av särskilda yttranden, det vill säga ett alternativ som man inte röstar om i kammaren.

Man frågar sig då om det inte ska vara möjligt att motsätta sig ett skatteförslag som man ogillar. Jovisst, men man måste i så fall redovisa vad man står för i övriga frågor, eftersom förslagen enligt beslutsordningen ska ställas mot varandra som paket. Det rätta tillfället att framföra och ta ställning till skatteförslaget är således i samband med rambeslutet och i samband med det lägga fram ett budgetförslag inklusive det alternativa skatteförslaget.

Om man tillåts bryta ut *en* post i budgeten kan man fråga sig om man inte kan tillåta sig att bryta ut ytterligare några poster. Budgeten består numera av ca 500 anslag och ca 100 inkomstposter. Ska oppositionen ges rätt att votera om varje post där oppositionen kan vinna en majoritet?

Av den aktuella diskussionen att döma låter det som om det är en rätt man kan ta sig så länge man föreslår förstärkningar av statsfinanserna. Det är statsfinansiellt sett självfallet bättre med förstärkningar av statsfinanserna än motsatsen, men det finns inget i regelverket som stöder en sådan uppfattning. Hur som helst borde man analysera konsekvenserna av en sådan ändring, om man vill genomföra den, innan man genomför ändringen.

Börjar vi bryta ut beslutspunkter och behandla dem en och en är vi på god väg tillbaka till den ordning som vi hade före 1996. Man kan också uttrycka det som att oppositionen på sikt vrider ett antal verktyg ur händerna på den regering som är satt att styra landet.

Den som är intresserad av att åstadkomma en sådan ordning rekommenderar jag att läsa Kjell-Olof Feldts memoarer *Alla dessa dagar*. Han ansåg vid några tillfällen att den svenska ekonomin var överhettad och att den allmänna efterfrågan i samhället i ekonomisk-politiskt syfte behövde begränsas.

Han förhindrades att vidta ett flertal sådana åtgärder eftersom den dåvarande oppositionen kunde förena sig i att gemensamt avvisa sådana förslag utan att vara överens om något annat. Vid ett par tillfällen tvingades han också dra tillbaka framlagda förslag om skattehöjningar. Jag tror att det var våren 1989 som han planerade för en åtstramning i storleksordningen 20 miljarder kronor. Men sedan den hade passerat genom riksdagen var det bara 1 ½ miljard kvar. Det blev, som han konstaterade, snarare en reformbudget än ett åtstramningspaket.

Fredrik påpekade att det har varit en svag reglering i lagtexterna av processen. Man kan fråga sig varför vi inte valde att skapa ett mer heltäckande regelverk. Jag tror att vi resonerade ungefär så här.

Det tedde sig inte särskilt meningsfullt med en fullständig lagreglering av modellens tillämpning. Ett sådant regelverk skulle förmodligen behöva bli tämligen omfattande och kunde trots allt knappast göras så heltäckande att det inte kunde kringgås.

För riksdagens interna arbetsformer var en långtgående lagreglering varken nödvändig eller önskvärd. Vi ansåg att det borde räcka med att tillämpningen av metoden fick en författningsenlig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplyssande karaktär som kunde utvecklas allteftersom nya erfarenheter vanns.

Av stor betydelse var däremot, konstaterade vi, att alla som deltar i budgetprocessen har en gemensam grundsyn och är överens om syftet med den tillämpade rambeslutsmodellen och vilken roll de själva har i processen.

Anna Kinberg Batra: Då går vi bums vidare till Sverker Gustavsson. Varsågod!

Sverker Gustavsson: Fru ordförande! Utöver vad Fredrik Sterzel, Per Molander och Ove Nilsson har sagt menar jag att det finns en övergripande statsvetenskaplig lämplighetssynpunkt att tillföra. Den gäller tolkningen av vår snart hundra år gamla svenska erfarenhet av demokrati och parlamentarism och vilket värde den ordningen kan tänkas ha för framtiden.

Beroende på den spänning som råder mellan ett proportionellt valsätt, som vi har i Sverige ända sedan 1911 års val och som leder till ett mångpartisystem, och ett parlamentariskt regeringssätt, som vi har sedan 1917, har den svenska regeringsfrågan ingen självklar lösning – det vet alla som är här.

Parlamentarismens hundraåriga praxis är historien om ett fortgående experiment med alla sorters regeringar. Ytterlighetsfallen är den samlingsregering som vi hade under andra världskriget och de extremt smala enpartiregeringar som vi hade 1936 och 1978. Vanligast är regeringar utan egen majoritet men med skiftande stöd i olika frågor från skilda partier i riksdagen.

Ramen kring denna varierande praxis kan man säga är historiskt cementerad. Inför den uppenbara risken att utplånas vill inget av de mindre partierna ge upp den proportionella valmetoden för möjligheten till en säker majoritetsparlamentarism.

Motsvarande gäller alternativet samlingsregering. Den idén har praktiserats bara under krigstid. Under andra världskriget ansåg inflytelserika personer som Per Albin Hansson och Herbert Tingsten att idén om majoritetsparlamentarism efter kriget borde överges som rättesnöre till förmån för samlingsregering. Om alla partier vore regeringspartier, sade de, skulle det kunna råda bättre harmoni mellan å ena sidan den proportionella valmetoden, som gav representation åt alla, och å andra sidan hur regeringen är utsedd och sammansatt. De trodde också att en bättre samhällsdebatt därigenom skulle åstadkommas.

Politiskt visade sig idén om fortsatt samlingsregering efter andra världskriget vara förfelad. Inom alla partier befästes i stället ambitionen att återuppväcka majoritetsparlamentarismen som ett visserligen svåruppnåeligt men ändå vägledande ideal. De drivande politikerna i det avseendet på den socialdemokratiska sidan var Ernst Wigforss och Gustav Möller.

Bara genom klyvandet av konflikter inom ramen för en demokratisk överideologi antogs medborgarna kunna förmås att tillräckligt intressera sig för samhällsfrågorna. Alltsedan 1945 har detta antagande spelat en avgörande roll för vad som har ansetts vara ett rimligt sätt att hävda värdet av samförstånd och samtidigt hävda vikten av redovisade motsättningar.

Kontentan av det samförståndet, som rymmer både ett moment av strid och ett moment av samförstånd kring en demokratisk överideologi, brukar vi sammanfatta med ordet "minimalism". Sverige är ett extremt exempel på en minimalistisk konstitutionell grundsyn.

Med detta avser vi två grundtankar. Den ena är att det är lättare att samexistera om partierna är överens om att skilja mellan procedur och innehåll. Den andra är att det är lättare att samexistera om partierna inte hävdar några andra procedurregler än sådana som alla partier de facto ställer sig bakom, vilket är relevant för det vi här talar om.

Poängen historiskt sett har alltså varit att partierna inte har ansett sig böra strida om proceduren utan om politiken i sak. Själva idén om att vara på minimalistisk talfot med varandra har de ansett vara viktigare än att etablera ett principiellt perfekt regeringssätt. Vid behov ska landets regering kunna vara av vilket slag som helst, alltifrån en samlingsregering till en regering med minsta möjliga majoritet, förutsatt att den är skicklig på att förhandla.

Denna politiska grundinställning, enligt vilken det gäller att i alla nya situationer kunna kombinera strid och samförstånd, möjliggjorde motverkandet av fascismen genom aktiv krispolitik under mellankrigstiden och möjliggjorde den effektiva kraftansträngning som andra världskriget krävde, allt det som fordrades för att forcera industrialiseringen och urbaniseringen efter andra världskriget och den stora höjningen av den nationella kunskapsnivån genom omgörningen av skolsystemet under senare delen av 1900-talet, liksom de ständigt återkommande uttryckningarna för att motverka inflation och arbetslöshet.

Allt detta menar jag hade som praktisk förutsättning att förmågan till politisk bearbetning i riksdagen upprätthölls. Viljan till blockpolitik fick aldrig så till den grad befästas att det inte gick att skapa nya kombinationer och ny problemlösningsförmåga när inget av de båda blocken kunde regera på grundval av egen majoritet.

Frågan är då vilken lärdom för framtiden det vi bär med oss innebär. Vad finns att lära av denna hundraåriga historia med sikte på framtiden? Den viktigaste lärdomen menar jag är insikten om oförutsägbarheten av den turbulens som plötsligt kan uppenbara sig och kräva intensifierad politisk bearbetning.

Med tanke på situationer som faktiskt har varit för handen under de senaste hundra åren och som i framtiden kan tänkas uppkomma är debatten om budgetreglerna historielös, tycker jag. Av omsorg om parlamentarismen finns det, menar jag, goda skäl för att avråda från att gå utöver budgetens utgiftssida om det inte råder en enighet om en procedurregel som går ut på att inbegripa även inkomstsidan. Skälet är oförutsägbarheten och den beredskap för politisk bearbetning som följer av att partierna aldrig i förväg kan veta vad som kan inträffa och vad detta kan komma att kräva.

Risken för krig är inte längre lika påtaglig som den var under det kalla kriget på 30-talet. Men globaliseringen och europeiseringen har medfört att ingångsvärdena för politiken också nu kan komma att förändras med blixtnas hastighet.

hastighet. Möjligheten till händelser som riskerar att helt kasta spelet över ända går för varje dag som går allt mindre att bortse från.

Erfarenheterna från övriga unionsländer under de senaste fem åren talar sitt tydliga språk. Inlösen av systemviktiga banker har lett till extremt stora budgetunderskott och stora neddragningar i välfärdspolitiken. Arbetslösheten är vida större än vad någon kunde föreställa sig bara för några få år sedan. Krav på kontroll av lönebildningen och förhandlingsrätten på arbetsmarknaden gör sig allt starkare påmind i många länder, och det anses att befolkningens huvuddel måste underkasta sig en betydande sänkning av levnadsstandard.

Med tanke på allt sådant som ligger i farans riktning framstår det som föga välbetänkt att genom strid om formalia motverka den framtida förmågan till politisk bearbetning av djupt omstridda frågor som helt plötsligt kan befinna sig på dagordningen. Snart nog kan också här i landet djupt ingripande förslag behöva sakbehandlas. Partierna bör då inte ha bundit sig för en till det yttersta driven parlamentarism vars innebörd är att riksdagens ledamöter en gång om året voterar inte bara om utgiftssidan utan också om inkomstsidan. Riksdagen bör hålla möjligheten öppen för hastigt uppkommande behov av djupgående politisk bearbetning av kontroversiella frågor.

En strid om formalia blir med tanke på den oförutsägbarheten ägnad att underminera tilltron till demokratin och parlamentarismen. Utan att riksdagen har en bearbetande funktion kommer stridiga viljor, olika idéer och skilda intressen i alltför stor utsträckning att stå oförmedlade mot varandra.

Min slutsats blir därför att partierna bör avstå från att utsträcka rambeslutsmetoden till att avse även budgetens inkomtsida. Fördelarna i form av minskad "risk" för riksdagsbehandling uppväger inte risken för att möjligheten till politisk bearbetning är helt försvunnen när en sådan i framtiden som bäst kan komma att behövas.

En hundraårig erfarenhet säger att riksdagen som arena för politisk bearbetning kommer att behövas också i framtiden. Följaktligen ligger det i samtliga partiers välförstådda intresse att vårda sig om att denna instans förblir arbetsduglig. Det sker inte genom att inveckla sig i en strid om formalia.

Utmärkande för en procedurfråga är att normen tolkas lika av alla berörda. Förhåller det sig inte på det sättet rör det sig om en partiskiljande fråga som inte är av procedurkaraktär. När det gäller sådana spörsmål finns det ingen annan metod än vanlig sakbehandling och vid behov votering.

Anna Kinberg Batra: Jag tackar er alla fyra för intressanta inledningar, och vi går nu in på diskussionsrundan.

Fredrik Olovsson(S): Jag vill också passa på att tacka för intressanta föredragningar av närmast folkbildande karaktär, inte minst när alla fyra kommer på rad.

Denna fråga tar sin början i en fråga om ekonomisk politik och den avvägning som vi tycker att man bör göra, alltså om det är klokt att låna till sänkta skatter för dem som tjänar allra bäst och att göra det i ett läge där man inte klarar överskottsmålet. Det är en frågeställning som vi säkert får återkomma till i andra sammanhang. Här handlar det ju uppenbart mest om huruvida riksdagen kan fatta ett sådant beslut som det förefaller finnas en majoritet för i finansutskottet.

Där har vår uppfattning varit tydlig. Vi menar att hela syftet med dagens regelverk och budgetprocess gör att en majoritet i riksdagen kan stärka de offentliga finanserna genom att minska utgifter inom ram eller att ta initiativ mot alltför stora skattesänkningar, ungefär på det sätt som Per Molander redogjorde för tidigare.

Denna grundsyn har ett enigt finansutskott ställt sig bakom. Det gjorde man i ett yttrande i maj 2007 när vi dessutom hade en borgerlig majoritet. Där framgår det att utskottet menar att det även på inkomstsidan ska vara möjligt att driva fram omröstningar i kammaren i de fall de avser att öka statsinkomsterna. Det har vi ganska nyligen varit överens om.

Det är förstås också en högst rimlig utgångspunkt för riksdagen. Det omvända skulle innebära att en minoritetsregering ska kunna driva igenom hur stora ofinansierade skattesänkningar som helst och därmed också bryta mot hela syftet med regelverket, nämligen stabila offentliga finanser och en god måluppfyllelse. Vi har sedan denna process fick sin form på 90-talet också lagt till ett överskottsmål.

Den ordning som vi har med utgiftstak och överskottsmål ger också tydliga lärdomar, nämligen att vi har nominella utgiftstak som är en tydlig restriktion för statens utgifter men att vi har ett överskottsmål som inte biter på samma sätt, i alla fall inte på denna regering, kan jag tillägga.

Det är väl känt och väl dokumenterat av Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket att regeringen inte klarar målet och att man inte heller försöker göra det.

Då blir frågeställningen som kanske framför allt riktas till Ove Nilsson om han inte ser att det finns någon som helst möjlighet för riksdagen att hindra en regering som på detta sätt bryter mot en central del av regelverket, nämligen överskottsmålet, och i så fall på vilket sätt ett sådant hinder skulle rimma med den uppfattning om parlamentarism som inte minst Sverker Gustavsson redogjorde för i sitt anförande.

Anna Kinberg Batra: Näst i tur står Moderaterna där jag själv tänker ta till orda. Jag ska försöka avhålla mig från den dagsaktuella partipolitiska debatten. Den har vi så många andra arenor för. Låt mig bara vad gäller överskottsmålet ändå nämna att det är en av de punkter och kärnor i ramverket där det finns bred samsyn. Det har manifesterats bland annat i finansutskottets skrivelse 2010/11:42 där vi yttrade oss om det samlade ramverket. Det framgår i budgetpropositionen. Det var också en av de många punkter

som vi var eniga om i den så kallade budgetprocessutredningen. Det är viktigt att understryka att det även framöver ska vara bred samsyn där.

Jag har frågor som jag hoppas att alla vill kommentera. Men jag börjar med att vända mig till Ove Nilsson. Jag går tillbaka till hösten 1996, vilket även Ove Nilsson gjorde i sin föredragning. Då skrevs det i Svenska Dagbladet, och Ove Nilsson intervjuades, om rambeslutsmodellen dagen före den första budgetproposition som skulle behandlas enligt rambeslutsmodellen. Då diskuterades bland annat den möjlighet som regeringen har att vid synnerliga ekonomisk-politiska skäl komma med andra förslag som har utgifts- eller inkomstpåverkande effekt efter att budgetpropositionen är framlagd. Då skrev Svenska Dagbladet:

”Det missbruk som regeringen kan frestas till skulle emellertid undergräva förtroendet för den nya budgetprocessen. Det är alla parter medvetna om, vilket är en återhållande faktor”.

Så har det också varit hittills under ramverkets snart 20-åriga historia. Men mot bakgrund av det vill jag ställa frågan hur det skulle se ut om riksdagen skulle åberopa sådana skäl, vilket det här är fråga om. Jag undrar naturligtvis om det är möjligt, vilket ni har nämnt. Men jag skulle vilja fråga er vad det skulle innebära just för budgetprocessens trovärdighet på sikt om det skulle börja bli en vana, och vad det skulle få för praktiska konsekvenser inför kommande budgetprocesser dels i regeringen, dels i riksdagsbehandlingar framöver.

Sedan vill jag fråga er alla fyra om inkomstberäkningens konstruktion. Det är som ni har nämnt alla fyra att vad man än tycker om den saken och skatternas storlek eller andra politiska frågor, oavsett finanspolitikens innehåll, utgörs ju budgeten som helhet av alla utgifter och alla inkomster där de senare är en produkt av skattelagstiftningen och skattekraften. Det är det som blir statens inkomster. Jag vill be er reflektera lite grann över hur det annars skulle gå till att göra en inkomstberäkning. Ibland förs ju diskussionen om hur inkomsterna i budgeten som helhet ska vara konstruerade för att också ingå i det skydd som rambeslutsmodellen ger.

Per Bolund (MP): Jag tackar för mycket intressanta föredragningar. Det har varit en bra morgon.

Jag har en fråga som är mer av statsvetenskaplig karaktär än av juridisk karaktär. Den handlar om beslutsmakten i Sverige. Enligt vår grundlag är riksdagen rikets högsta beslutande organ.

När man införde detta ramverk gjorde man en avvägning mellan beslutsförmåga att få igenom en budget och få en finansiell stabilitet kontra ett demokratiskt avsteg, vilket innebär att en majoritet i riksdagen inte får genomslag för sin politik när det handlar om budgetfrågor. Vi tycker att det var bra att man gjorde detta avsteg eftersom det har funnits en viktig funktion i att skapa finansiell stabilitet i Sverige.

Men vi upplever nu att det finns en tydlig glidning under denna mandatperiod, där regeringen skjuter in fler och fler av de kontroversiella besluten i

budgeten för att man vet att en svag minoritetsregering kan få igenom sina beslut den vägen för att det krävs en enig riksdag och ett annat budgetbeslut och budgetalternativ för att fälla den. Detta ser jag som mycket oroande för att det successivt utarmar riksdagens beslutsmyndighet och leder till att makt förs över till regeringen i stället i strid med, som jag hävdar, inriktningen i vår grundlag.

Min fråga till paneldeltagarna är om de också ser en risk med en sådan glidning och om inte riksdagen har ett ansvar att göra någonting åt det och stoppa en sådan glidning.

Carl B Hamilton (FP): Det som främst oroar mig i det beslut som några vill fatta är att jag tycker att det är kortsynt och att det är prejudicerande. Det kommer att grundlägga en sämre budgetordning för framtiden.

När Per Molander motiverar sin ståndpunkt med att det alltid är bra att ha en stramare budget med mindre utgifter och kanske högre inkomster, är en annan effekt av denna diskussion och det eventuella beslutet att man för framtiden luckrar upp den budgetordning som vi i dag har och att man i framtiden kommer att plocka in och plocka ur utgifter och inkomster, det vill säga att man får den situation som påminner om den som var tidigare och som det också har redogjorts för här.

Då tycker jag att det är mycket konstigt om Per Molander, som är den främsta exponenten för att man hela tiden ska gå på en stram budget, samtidigt helt och hållet bortser från den långsiktigt negativa och uppbyggande effekt som detta beslut skulle ha.

Det andra jag vill ta upp, som också är riktat till Molander, är att åtstramning inte alltid är det mest önskvärda. En regering kan ha som en mycket medveten politik att man vill ha en mer expansiv finanspolitik därför att man vill ha en lägre arbetslöshet och en högre aktivitetsnivå. Med Molanders synsätt skulle det då finnas en bias i budgetprocessen och i riksdagsordningen som motverkar en politik som skulle drivas för att få lägre arbetslöshet. Det är mycket egendomligt att bygga in det i själva beslutsordningen. Det tycker jag är helt oacceptabelt.

Avslutningsvis har jag en mycket kort fråga, och jag tror att många som följer denna debatt på tv och på andra sätt ställer den. I riksdagsordningen står det att man ska fatta ett enda beslut. Tanken är att man ska hålla ihop en helhet. Om detta står i riksdagsordningen, varför ska man då inte följa det?

Fredrik Sterzel: Jag kan mycket kortfattat säga att jag instämmer i det sistnämnda. Detta är ytterst en konflikt mellan två lagbestämmelser i riksdagsordningen. Ska den äldre bestämmelsen om utskottens initiativrätt kunna bryta in i budgetbesluten? Jag menar att den inte kan det enligt vanlig juridisk teknik. Sedan kommer mycket till. Man kan diskutera ekonomi, politik och budget. Jag diskuterar bara juridik och konstaterar att lösningen på denna konflikt förefaller mig vara alldeles klar juridiskt sett: Det går inte att bryta in.

Per Molander: Det har i diskussionen här tidigare gjorts en mycket stark boskillnad mellan inkomst- och utgiftssida. Det sägs att inkomstsidan har en helt annan karaktär, eftersom den är regelstyrd och att inkomsterna så att säga blir resultatet av regler plus skattebasernas utveckling under budgetåret. Denna skillnad är inte så markant som det påstås. Våldigt många anslag på utgiftssidan har precis samma karaktär. De är lagfästa. Hela socialförsäkrings-systemet är lagstyrt, och utgifterna blir då resultatet av vad som står i lagen, beteendet i befolkningen i stort, hushållens uppträdande, företagens uppträdande och så vidare. Jag har ingen exakt siffra i huvudet. Detta är delvis glidande kategorier. Men uppskattningsvis åtminstone halva budgetens utgiftssida har samma karaktär. Att basera sin argumentation på att det skulle finnas en radikal skillnad mellan dessa båda sidor i budgeten tycker jag är fel.

Per Bolund återknöt till den diskussion som vi hade för 20 år sedan i riksdagen om avvägningen mellan riksdagens rörelseutrymme och regeringens auktoritet visavi riksdagen. Precis som jag beskrev här var det en mycket livaktig diskussion i Riksdagsutredningen och i riksdagen i dess helhet för 20 år sedan. Man hade hela spektrumet, som jag beskrev, i dessa fyra huvudalternativ, från status quo till extremen ett enda beslut för hela budgeten som riksdagen antingen skulle anta i dess helhet eller förkasta i dess helhet.

Man förde en grundlig diskussion om detta. Det intressanta är – det kan jag berätta för de yngre här i församlingen som inte var med på den tiden – att skiljelinjerna inte följde partilinjerna.

Det fanns personer på den borgerliga sidan som var tämligen expansiva, och det fanns personer som låg åt en central roll för finansutskottet på den vänstra delen av det politiska spektret. Det var alltså en diskussion som var ovanligt intressant i det avseendet att den inte var förutsägbar.

Det som fortfarande gäller i dag, i avsaknad av andra beslut under de 20 år som har gått sedan Riksdagsutredningen presenterades, är det beslut riksdagen fattade då – att lägga sig förhållandevis nära status quo och inte ge upp mer av riksdagens beslutsmakt än man ansåg vara nödvändigt för att lösa det finanspolitiska problemet.

När det gäller frågorna från Carl B Hamilton har även några andra antytt att vi skulle kunna glida tillbaka i den tidigare ordningen med en lätt kaotisk budgetsituation i riksdagen, om man nu skulle följa den regel jag tycker är den enda vettiga läsningen av dagens regelverk. Det finns en markant skillnad, och det är att budgeten tidigare hela tiden gled i expansiv riktning. Det resulterade i återkommande stora budgetunderskott och en okontrollerad statsskuldutveckling. Nu har vi ett regelverk som förhindrar det så att budgeten, i den mån den glider, glider i ganska beskedliga steg i motsatt riktning.

Sedan har Carl B Hamilton helt rätt i att det från någon sorts allmän samhällsekonomisk utgångspunkt inte alltid är bra med en åtstramande budget. Man kan ha goda skäl för en expansiv, keynesianskt orienterad politik, men den bias vi har byggt in i regelverket är till för att motverka den bias som

finns i människors agerande i den här typen av kollektiva beslutssituationer, vilket jag beskrev inledningsvis.

Den är avsiktlig och nödvändig för att vi inte ska hamna i den motsatta extremen.

Det kan bli en kostnad man får ta i vissa situationer; man kan tänka sig en framtida regering som vill föra en mer expansiv politik än riksdagsmajoriteten och att man då åsamkas ett och annat nederlag i riksdagen och inte kan fullfölja det. Det är dock priset man måste betala för att regelverket i sin helhet ska balansera de långsiktiga riskerna.

Slutligen: Formuleringen ”ett enda beslut”, som jag refererade till tidigare i den aktuella paragrafen 5:12 i riksdagsordningen, gäller naturligtvis bara de parametrar som står i den paragrafen. Det är alltså utgiftsområdena – de 27 siffror som beskriver utgiftsområdenas omfattning och intäktssidan i sin helhet. Det är det ”enda beslutet” som avses. Det handlar inte om att fatta ett enda beslut för hela budgeten i alla dess detaljer. Det var ett alternativ som avvisades för 20 år sedan. Jag återkommer alltså till detta: Det som skapar problem är avsaknaden av en klar beslutsordning när det gäller beslutsfattandet i riksdagen i allmänhet. Jag tycker att det är lite grann en hygienaspekt på hur riket styrs att sådana generella problem ska hanteras med generella metoder – man ska inte bakvägen försöka lösa ett problem med det sätt på vilket parlamentarismen är utformad genom att hänga upp en viss tolkning av budgetregelverket på praxisramar och sådana detaljer. Generella problem ska attackeras med generella metoder.

Ove Nilsson: Jag uppfattade det som att jag fick frågan vad riksdagen ska göra om regeringen bryter mot överskottsmålet. Det är ju en viktig uppgift riksdagen har att följa regeringens arbete med att hålla överskottsmålet. Det ska man ägna sig åt, och där har finansutskottet en särskild uppgift. Det finns också underlag som har tagits fram på annat sätt, bland annat genom Riksrevisionen. Det är alltså en viktig uppgift man har.

Att gå från att följa överskottsmålet till att handgripligen se till att det uppfylls är dock någonting annat, och frågan är om man kan göra det genom att bara bryta de beslutsregler man har eller de regler man har för budgethanteringen. Det är i varje fall ingenting som har diskuterats tidigare. Det är dock absolut en viktig uppgift, men det är kanske mer en sak man ska hantera i riksdagens debatter, och eventuellt kritisera regeringen om den inte har uppnått överskottsmålet.

Ordföranden tog upp frågan om man skulle kunna lägga fram förslag senare under beslutsgången under hösten. Det har man varit oerhört försiktig med, och det är för att formuleringen är att det ska ske om det behövs av synnerliga skäl. Fredrik Sterzel kan säkert utveckla vad som är synnerliga skäl; det är vad jag har förstått något ytterst sällsynt och väldigt extremt – det krävs verkligen att något särskilt har hänt. Det tror jag alltså att man ska akta sig för.

Om jag får skulle jag gärna vilja berätta om hur det var på den tiden då regeringen gärna lade fram förslag i en lång följd. Man började med att lägga

fram budgetpropositionen i januari på den tiden, och då var budgetpropositionen ganska ofullständig – det saknades stora bitar. Oftast saknades förslag på försvarsområdet; det kom en särskild försvarsproposition några månader senare. Det saknades ofta förslag på forskningsområdet; det kom en forskningsproposition några månader senare. Så där pågick det under hela våren, och det lades ett antal förslag.

Det var möjligen en praktisk arbetsordning för regeringen, men det var väldigt opraktiskt för riksdagen och framför allt för oppositionspartierna – hur skulle man kunna lägga fram ett motalternativ i januari när man inte visste vad regeringen skulle lägga fram för förslag senare under året på väsentliga områden? Där gjorde vi alltså en stor förändring när vi förordade en ordning där regeringen ska lägga fram ett fullständigt budgetförslag redan i början av budgetprocessen, och det har fungerat väl. Man ska nog alltså vara försiktig med att börja bryta ut och komma med förslag senare.

Sedan tog ordföranden också upp frågan om inkomstberäkningens konstruktion, och det är väl den springande punkten i debatten. Jag vill hävda att det är speciellt med inkomsterna; de bestäms på ett lite annorlunda sätt, även om jag ger Per rätt i att det finns motsvarigheter också på utgiftssidan. Man kunde dock – och jag vill minnas att vi har diskuterat det – ha haft ett inkomstgolv, det vill säga att man i rambeslutet hade fastställt att inkomsterna ska uppgå till minst det här beloppet, och sedan skulle det i den fortsatta beslutsprocessen kunna göras ändringar på samma sätt som för utgifterna. Men då skulle det vara av den karaktär Per Molander säger, till exempel att man skulle kunna öka inkomsterna bara man uppfyller golvet.

Den lösningen valde man dock inte, eftersom inkomsterna bestäms på det sätt som görs. Det var inte heller särskilt lätt att framställa ett inkomstgolv, och framför allt var det inte lätt att tolka hur man skulle uppfylla det och eventuellt kunna göra kompletteringen.

Per Bolund tog upp att riksdagens beslutsmakt har förskjutits. Det är naturligtvis alldeles riktigt. Det har förskjutits från en ordning där man hade beslut om varje enskilt anslag, och det gav ett väldigt stort inflytande till riksdagen. Det gav också ett väldigt stort inflytande till utskotten – utskotten var i varje fall väldigt autonoma och kunde bestämma sina egna utgifter.

Konsekvensen blev dock ganska dyrbar både statsfinansiellt och när det gäller överblicken – det gick inte att förutse var budgeten skulle hamna, och man visste inte vad slutresultatet skulle bli. Det skapade stor osäkerhet i samhället i stort, och framför allt när regeringen skulle lägga fram ekonomisk-politiska paket visste man inte alls vad som skulle hända eftersom de styckades sönder och behandlades i olika utskott. Det fanns ingen samordning.

Det var alltså en medveten politik där man ändrade från en stark utspridning av besluten till mer centralisering. Som Per Molander redovisade fanns det flera överväganden. Man kunde ha gått ännu längre – man kunde ha gått till den modell där man tar ställning till budgeten i ett enda beslut. Då hade man verkligen så att säga stärkt regeringsmakten, som Per Bolund uttrycker det, men man valde att stanna vid rambeslutsmodellen. Det är väl ett steg på

vägen; det är någonstans mitt emellan. Man kan diskutera det – och det gjordes då – men man valde den här ordningen, och man har hållit sig till den i åtminstone 16 år.

Jag uppfattade inte att Carl hade några frågor till mig.

Sverker Gustavsson: Jag begränsar mig till att kommentera det Per Bolund nämnde. Det är klart att det är en maktförskjutning som har inträtt med detta, precis som har sagts här. Men ska man sätta in det i ett vidare sammanhang bör man tänka på att det när vi säger regering mot riksdag inte betyder makt-delning, som i Förenta staterna där man väljer presidenten för sig och kongressen för sig.

I Sverige har vi parlamentariskt styrelseskick, och det betyder att den reella författningen utövas av de politiska partierna. De har olika samarbets- och stödmönster som kan se olika ut över tiden, och de har att inom sig diskutera hur de vill ha det. Ibland är det vad man som minimum kan komma överens om. Den värdering jag utvecklade och som är viktig är att man tänker på är att man inte bör gå så långt mot paketbeslutsmodellen som jag menar att man delvis är på väg att göra i budgetprocesskommittén.

Det handlar om att gå så långt åt det hållet att det blir en meningslös samsättning eller att det inte längre finns en bearbetningsarena i riksdagen, utan riksdagen är bara ett kompani av personer som voterar om allting en gång om året. Det är den extrema konsekvensen om man går för långt åt det hållet, och det måste partierna inom sig fundera över. Eftersom alla är potentiella regeringspartier är avvägningen mellan regeringsmakt och riksdagsmakt en fråga för varje parti att inom sig ha en uppfattning om.

Det är inte bara en fråga om budgetteknik, utan det är faktiskt en fråga om levande författning och politisk bearbetningsförmåga i ljuset av tänkbara katastrofer och nya situationer som kan uppkomma. Med tanke på vad vi har varit med om under hundra år finns det ingenting som tyder på att det kommer att bli mindre dramatiskt framöver eller att vi kommer att ha mindre behov av potentiell bearbetningsförmåga för svårare saker än vi hittills har sett.

Ordföranden: Vi går in på nästa ledamotsrunda, och den inleds av Centerpartiets Per Åsling.

Per Åsling (C): Jag tackar för ordet och för inledningarna! Vissa frågor går bortom politisk färg, och det är klart att det när det gäller beslutsordningen i Sveriges riksdag definitivt bör vara på det sättet. Så har det också varit – tidigare i alla fall.

För Centerpartiet handlar inte dagens diskussion primärt om det utskotts-initiativ som oppositionspartierna har tagit och gjort gemensam sak av. Den som har det fokuset tappar i stället storheten i frågan, alltså principerna för

hur Sveriges statsbudget ska fastställas. Vi har sedan många år ett regelverk som bidrar till att skapa bättre ordning, förutsägbarhet och transparens, för att på så sätt skapa fasthet och stabilitet. Det är ett regelverk som skapar ordning och reda, och för det har rambeslutsmodellen tagits fram. Rambeslutsmodellen bygger på att riksdagen med ett enda beslut – ett klubbslag – fastställer budgetramarna.

Jag vill i första hand vända mig till Ove Nilsson. Givet dagens regelverk, vilket stöd finner du för att kunna kringgå rambeslutsmodellen? Nummer två av frågorna till Ove är: Finns det något stöd ”i den allmänna logiken” för att frångå rambeslutsmodellen?

Jag vill också vända mig till Fredrik Sterzel, och det gör jag utifrån ett strikt juridiskt perspektiv. Det framgår av riksdagsordningen, vilket jag själv alldeles nyss har konstaterat, att budgeten ska fastställas med ett enda beslut. Givet det, vilka möjligheter ser du att det ur ett strikt juridiskt perspektiv finns att frångå den modellen?

Sven-Olof Sällström (SD): Fru ordförande! Jag tackar för jätteintressanta dragningar. Jag har en fråga framför allt till Sverker Gustavsson. Ni andra får naturligtvis också kommentera den.

Höstens debatter och diskussioner har i stor utsträckning gällt lagstiftning och praxis, men det har också förts fram åsikter om att man inte ska göra det här tillsammans med ett visst parti som har ställt upp i ett demokratiskt val och fått röster och mandat i Sveriges riksdag. Det tycker jag personligen tyder på en väldigt ytlig demokratisk grundvärdering.

Men vi är också i en situation där vi har en regering som har varit väldigt slarvig i sitt prognostiseringsarbete för den ekonomiska utvecklingen. Man kan till exempel jämföra med Konjunkturinstitutets resultat och deras prognoser. Vi i Sverigedemokraterna har tagit höjd för Konjunkturinstitutets historiskt mer verklighetsbaserade prognoser. Regeringens slarviga prognosarbete har också resulterat i att man inte klarat överskottsmålet. Som det har sagts tidigare i kammaren har vi en regering som inte söker riksdagens stöd för sina politiska förslag. Många av utskotten sitter överksamman; de har inga propositioner att ta ställning till. Regeringen bakar konsekvent in reformer och politiska förslag i budgetarbetet för att slippa söka majoritet för sina politiska förslag. Det är den situation vi har. Man använder regelverket och praxis i budgetarbetet för att slippa söka majoritetsbeslut för sina politiska reformer. Finns det några demokratiska risker med detta förfaringssätt?

Ulla Andersson (V): Jag tackar för föredragningarna. Det har varit en väldigt intressant morgon, måste jag säga. Jag har två frågor.

I regeringsformen 9 kap. 4 § stadgas: ”Under budgetperioden kan riksdagen besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag.” Hur förhåller sig den bestämmelsen till uppfattningen att en riksdagsmajoritet inte får fatta ett skattebeslut vid sidan av budgetpropositionen?

I kommentarerna till regeringsformen sägs: ”I god överensstämmelse med riksdagens suveränitet över budgeten slås i denna paragraf fast att riksdagen under budgetperioden kan göra nya beräkningar av statens inkomster och fatta beslut om nya eller ändrade anslag”. Min fråga är: Regeringsformen borde väl i detta fall vara överordnad riksdagsordningen?

Min andra fråga handlar om överskottsmålet. Det budgetpolitiska ramverket innehåller ett överskottsmål fastställt av riksdagen. Nu väljer regeringen att inte följa den delen av ramverket, men inte genom att fatta ett enskilt beslut, utan man gör det på något vis bakvägen; man bara glider undan det. Om ett mål som är fastställt av riksdagen inte ska följas, torde inte det rimliga vara att det då fattas ett enskilt beslut av riksdagen om detta?

För Vänsterpartiets del har vi sagt att vi anser att man borde ha ett mål om budget i balans i stället för ett överskottsmål, eftersom dagens samhällsproblem inte är gårdagens. I dag är hög arbetslöshet det stora problemet, och vi behöver göra investeringar. Men ska man ändra på överskottsmålet ska det ske efter en god utredning och genom en god demokratisk process, säger vi också. Detta ska fastställas av riksdagen i god ordning. Nu har det skett på ett annat sätt. Jag skulle vilja få ett mer statsvetenskapligt perspektiv på detta.

Anders Sellström (KD): Fru ordförande! Jag tackar för intressanta inlägg och diskussioner. Som kristdemokrat sitter man faktiskt och drömmer om en författningsdomstol i det här läget. Det hade kunnat vara välgörande att ha en svensk dito.

Sakfrågan som ligger i botten är att regeringen vill stimulera ekonomin, och det kan man göra på två olika sätt: utgiftsstimulanser och inkomstminskningar. Vi är tämligen överens om att dörren på utgiftssidan är stängd i detta fall, så det är inom inkomstramen vi nu sitter och funderar en hel del på hur det ska bli. Men oavsett det är det lika bra eller lika dåligt att låna pengar till stimulanser på utgiftssidan som till stimulanser på inkomstsidan. Det spelar ingen roll rent statsfinansiellt. Jag upplever att det är ett brott mot praxis vi är inne på nu, och när det inte är exakt tydligt i lagen vad som ska gälla har vi en situation vi inte tänker på: Varje gång vi har val kan det komma in nya partier som inte alls är bundna av någon praxis. Hur ska man resonera kring de bitarna?

Förutom det som händer nu och att man kan råka ut för framtida tjuvnyp är frågan vilken effekten blir på omvärldens förtroende för kommande regeringar. Kan det påverka räntan på sikt när vi får en slarvigare budgetprocess? Då är de 3 miljarder vi pratar om nu närmast att beteckna som kaffepengar.

Jag har tre frågor. Den första ställer jag till Fredrik Sterzel. Är en författningsdomstol något som du skulle tycka vore intressant att inrätta i Sverige? Hade det varit bra att ha en sådan på plats i det tillstånd vi nu befinner oss i?

Min andra fråga ställer jag till Ove Nilsson. Det här med att man plockar isär budgeten och havererar i budgetprocessen, kan inte det på sikt skapa ett trovärdighetsproblem inför omvärlden, vilket i sin tur skulle kunna påverka

räntorna på Sveriges lån utomlands och därigenom försämra statsfinanserna betydligt mer än vad man försöker med det här förslaget?

Till sist har jag en fråga till Per Molander. Ibland kan man använda enkla bilder för att försöka förstå det här med beslut om ramarna på intäkts- och utgiftssidan. Om man har 100 kronor på utgiftssidan och drar ned med 3 kronor har man 97 kronor kvar. Då är det klart att man håller sig inom ramen. Men om man på intäktssidan bestämmer att ramen ska vara 100 kronor och sedan förstärker med 3 kronor, då har man 103 kronor och har gått utanför ramen. Är inte det ett enkelt sätt att se att vi gör ett regelbrott där?

Fredrik Sterzel: Jag fick några konstitutionella frågor. En av dem gällde 9 kap. regeringsformen, om jag uppfattade talaren rätt. Riksdagen får besluta om ändrade inkomster och utgifter under året, men det hänför sig alltså till tiden efter att en budget är antagen. Vad vi nu diskuterar är beslutsförfarandet för att komma fram till en budget, och det menar jag är en annan fråga.

Frågan om en författningsdomstol togs upp. Jag ska gärna säga att jag varit emot detta i alla år. Jag tycker att vi är ett för litet land. Vi har klarat oss bra utan en sådan. Man ska inte krångla till den politiska processen ytterligare. Men den diskussion i det här ämnet som jag nu varit med om rätt så många gånger under de senaste två åren påverkar min inställning något.

Vad det ytterst är fråga om är konfliktlösning. Att precisera vad en konflikt gäller brukar vi jurister vara relativt bra på. Vad det handlar om är helt enkelt att två lagregler inte går ihop. 5 kap. 12 § riksdagsordningen talar om "ett enda beslut", och sedan finns den sedan 20 år tillbaka kvarstående oinskränkta initiativrätten för riksdagens utskott. Hur ska man få de här sakerna att gå ihop?

Vi har två gamla och väl beprövade ordningar för att lösa sådana konflikter. Den ena talade Lars Calmfors varmt för i gårdagens tidning: att man kompromissar. Går inte det talar jag för den andra, nämligen helt enkelt den vanliga juridiska ordningen.

Det var det talaren menade med författningsdomstolen också. Det är en beprövad ordning att lösa konflikter, särdeles mellan lagar. Hur borde den lösningen ske? Privat kan jag inte se det på annat sätt än att 5 kap. 12 § riksdagsordningen tar över bestämmelsen om utskottens initiativrätt. Där är det hela slut för min del.

Jag tror att jag har besvarat de frågor som ställdes till mig.

Per Molander: Ett par frågor var riktade till mig. Ulla Andersson nämnde överskottsmålet. Där är det väl på sin plats med en kort historieskrivning. När vi under 1996 lanserade det här regelverket på allvar i arbetet med det som skulle bli 1997 års budget, var landet fortfarande inne i en djup statsfinansiell kris, och det gällde att ta sig ur den under ordnade former. Det innebar på den tiden att vi kunde sätta mål ad hoc för de olika åren i det treåriga utgiftstaket, 1997, 1998 och 1999, utifrån specifika bedömningar av rådande läge. Den hårdaste restriktion som ingick i det utgiftstaket var att vi skulle ha balans i

statsutgifterna 1998, vilket man också lyckades med. När man sedan kom in i mer av en normalsituation inställde sig frågan: Hur ska vi göra nu? Vi kan inte sitta och fatta ad hoc-beslut för varje år framöver, utan det krävs någon sorts principlösning. Det var då idén om ett överskottsmål föddes. Det sattes ursprungligen till 2 procent. Nu är det 1 procent, men det är reellt oförändrat, eftersom skillnaden mellan 2 och 1 procent härrör från en redovisningsteknisk fråga som gäller pensionssystemet.

Man kan naturligtvis ha olika åsikter om huruvida det ska vara 1 procent eller helt enkelt balans som ska vara det långsiktiga målet. Det är en annan diskussion. Men oavsett vilken åsikt man har när det gäller parametern som sådan kan man inte vara annat än missnöjd med det sätt på vilket detta har hanterats under de 12–13 år som det varit i drift. Det som har saknats är givetvis en specifik regel för hur överskottsmålet ska utvärderas i efterhand. Det finns en inneboende osäkerhet som är knuten till konjunkturutvecklingen. Den måste man beakta. Vi kan inte kräva samma nivå på precisionen när det gäller överskottsmålet som när det gäller de årliga utgiftstaken.

I den senaste budgetprocessutredningen har det föreslagits att man ska fastlägga en tydligare regel, och det kan jag inte annat än tillstyrka. Jag hoppas att riksdagen så småningom kan enas om en fast regel: Det här ska utvärderas. Ursprungligen hette det att det var en konjunkturcykel, men eftersom ingen kan tala om hur lång en konjunkturcykel i realiteten är, måste man bestämma någonting. Då kan man välja tio år eller någon annan period. I alla fall handlar det om en regel som gör det möjligt att åtminstone i efterhand tala om huruvida den förda finanspolitiken respekterar överskottsmålet eller inte. Det är en extremt viktig parameter. Det är den som ytterst hela regelverket hänger på. Råder det osäkerhet där sprider sig en osäkerhet även beträffande utgiftstaket. Den frågan är väsentligt viktigare än den som har blivit het under höstens budgetdebatt; den senare gäller en detalj i sammanhanget.

Från Anders Sellström fick jag frågan om det inte är ett regelbrott att ändra budgeten så att inkomsterna blir högre. Nej, det är det inte. Som jag sade i min presentation inledningsvis är grundkravet som tillämpningen av regelverket måste uppfylla att riksdagen inte motsäger sig själv. I botten på den frågan ligger överskottsmålet. Vi får tills vidare anta att vi är överens om vad överskottsmålet innebär för saldot ett visst enskilt år. Utifrån detta beräknade saldo bestämmer regeringen vilka krav som ska ställas på relationen mellan utgifter och inkomster och kommer fram till ett förslag.

Detta röstas det om. Om vi antar att regeringens förslag vinner i den första omröstningen, steg ett i rambeslutsmodellen, är kravet som gäller för den fortsatta budgetbehandlingen, efter det första rambeslutet, att riksdagen inte får motsäga sig själv. Då är det överskottsmålet som sätter den logiska restriktionen. Det betyder att utgifterna inte får överskrida vad som har beslutats beträffande de 27 utgiftsområdena, och – återigen – om vi ska respektera överskottsmålet, får inkomsterna inte vara lägre än det som redan har beslutats i det inledande rambeslutet.

Det råder, vilket har påpekats tidigare, en betydande osäkerhet beträffande inkomstsidan – en osäkerhet som för övrigt finns även på utgiftssidan. Men den typen av osäkerheter hanteras mer eller mindre dagligdags i Finansdepartementets löpande verksamhet. Man har metoder för att beräkna vad förändringar av en viss skattesats innebär för inkomsterna. Antingen räknar man statistiskt och säger att det inte får någon beteendeeffekt utan ger en rent kalkylmässig inkomstförändring av si och så många hundra miljoner, eller vad det nu kan röra sig om. Eller också har man mer sofistikerade modeller där man tar hänsyn till beteendeeffekter. Det beror på hur stora ändringar man diskuterar.

Det är dock inte något unikt problem. Det finns väl etablerade metoder som möjliggör detta. Grundkravet är av logisk natur och är inte procedurmässigt. Det är logik som kräver att de eventuella ändringar som riksdagen röstar fram i fas två inte leder till högre utgifter vad gäller utgiftssidan och inte till lägre inkomster vad gäller inkomstsidan.

Ove Nilsson: Per Åsling frågade om rambeslutsmodellen. Som Per Molander redovisade övervägdes olika alternativ i utredningen. Vi hade den så kallade yttrandemodellen där finansutskottet fick en väldigt central uppgift och var det enda utskott som skulle hantera budgeten. Vi hade även paketbeslutsmodellen där budgeten förelades riksdagen som ett paket, och det var bara att säga ja eller nej.

Det är väldigt extrema modeller, sett ur svensk synvinkel. Det var därför man hamnade i rambeslutsmodellen. Vi har nämligen en ordning och en lång tradition av att behandla utgifterna i utskotten, inte bara utgifterna utan även lagstiftningen, och av att hålla ihop lagstiftningen och utgiftsbesluten i samma utskott som hanterar ämnesområdet. Det är en god ordning, och den höll vi kvar i rambeslutsmodellen. Det finns exempel i andra länder där man skiljer på lagstiftningsfrågorna och budgetfrågorna. Det kan då bli inkonsekventa beslut och skapa ganska stora problem. Det var nog skälet till att vi hamnade i just rambeslutsmodellen.

Ulla Andersson frågade om förändringar. Jag uppfattade det dock som att det är förändringar man gör under löpande budgetår, med hänsyn tagen till ändringsbudgeten. Man måste hitta en ordning även för det. Det innebär att man måste ändra ramarna, men det primära är oftast att göra omfördelningar mellan olika utgiftsområden och anslag. Det ser jag bara som en ren konsekvens av den ordning man har när det gäller besluten inför budgetåret.

Överskottsmålet pratade Per om; jag behöver kanske inte göra några tillägg.

Anders Sellström frågade vad som händer om man plockar isär besluten om budgeten på detta sätt. För det första har den modell vi har – rambeslutsmodellen – ett gott anseende. Per kanske kan berätta om antalet steg på den europeiska rankningen. Hur som helst anser OECD att den svenska rambeslutsmodellen är ett föredöme. Jag har varit med många ledamöter av finans-

utskottet ute i världen och berättat om rambeslutsmodellen, och den har väckt stor uppskattning.

Jag tror att vad som möjligen kan skada Sverige är om man säger sig ha en modell som det sedan visar sig att man inte tillämpar. Det ger naturligtvis inte ett särskilt gott intryck. Det viktiga är att se vad som händer framöver.

Sverker Gustavsson: Jag har tre korta kommentarer. Den första är till Sven-Olof Sällström om att demokratin inte är ett fast regelverk när det gäller vem som kan samarbeta med vem och i vilken situation. Just precis det hör ihop med de olika partiernas självbild och föreställningar samt att de är ansvariga inför sina väljare. Jag skulle vilja säga att de samarbetsmönster som uppkommer alltså blir vad de blir, utifrån hur de olika partierna bedömer detta i olika frågor.

Ulla Andersson tar upp om det finns en spänning mellan regeringsformen och riksdagsordningen. Det kanske det gör. Men i så fall är det väl också ett belägg för att vi står inför ett tolkningsproblem. Olika aktörer i olika partier gör helt enkelt olika tolkningar av vad normen ska vara i det här fallet. Därmed är det inte längre en procedurfråga; det blir en sakfråga.

När det gäller konfliktlösning och författningsdomstol är det viktigt att tänka på att författningsdomstolarna i de länder som har sådana, till exempel Tyskland och Förenta staterna, är till för att lösa konflikter mellan olika styrelsenivåer. De används också för att stämma av mot fundamentala rättigheter som finns i författningarna av karaktären mänskliga rättigheter av olika typer. Jag skulle dock säga att vare sig i Tyskland eller Förenta staterna kan man tänka sig en situation där en författningsdomstol tar ställning till ordningsfrågor inne i respektive parlament. Det vore något extraordinärt. Jag tror inte att det finns några exempel på det. Vi måste tänka på att vi ändå talar om en ordningsfråga inne i riksdagen.

Fredrik, när det gäller den mera generella frågan om förträffligheten med juridisk konfliktlösning är det viktigt att tänka på att den juridiska metoden lämpar sig bättre för civilrättsliga och straffrättsliga frågor än för konstitutionella problem.

Alternativet till juridisk konfliktlösning är politisk konfliktlösning. Det är just bearbetning, och man har det centrala värdet som består i att försöka nå en kompromiss. Om man inte kan kompromissa voterar man. Den politiska konfliktlösningen har alltså två ben: kompromiss och votering. Det andra är att outsourca konfliktlösningen till några utanför.

Min poäng är hela tiden att eftersom vi ska ha demokrati är de förtroendevalda politikerna också ansvariga inför några. Det är inte lätt att ta ansvar om man säger att man har skjutit det ifrån sig. Därför skulle jag generellt sett avråda från att låta det bli en juridisk fråga. Se det som en politisk fråga. Det tror jag också att medborgarna väntar sig.

Ordföranden: Tack! Om vi ska vara punktliga, börjar vi närma oss slutet på utfrågningen. Vi har sju minuter kvar och säkert minst lika många ledamöter som önskar ordet; vi har ledamöter från flera utskott här i salen. Förslagsvis ger vi två korta frågor till varje sida i finansutskottet. Därefter rundar vi av genom att låta de fyra experterna svara och landa i en kort avslutande reflexion. Sedan ger jag ordet till vice ordföranden.

De övriga ledamöterna finns så klart kvar i salen. Det gör även journalister, de övriga ledamöterna från skatte- och konstitutionsutskotten och övriga som vi inte hinner med nu. Vi hinner dock med Pia Nilsson från Socialdemokraterna, Jonas Jacobsson Gjörtler från Moderaterna och därefter våra fyra experter.

Pia Nilsson (S): Per Molanders anförande visar med all tydlighet att riksdagen har möjlighet att sätta stopp för ofinansierade skattesänkningar – alla fall om syftet med budgetreformen från 1990-talet i första hand är att bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik och inte att underlätta för minoritetsregeringar. Ur ett demokratiperspektiv är det också oerhört viktigt att denna möjlighet ges, som Sverker Gustavsson var inne på.

Ytterst är det en fråga om att ta ansvar för Sveriges finanser, att reagera och agera när budgetreglerna inte följs. Detta är – i alla fall vad jag kan se – riksdagens enda möjlighet att bidra till större måluppfyllelse i finanspolitiken. Men, Per Molander, finns det ytterligare möjligheter?

Jonas Jacobsson Gjörtler (M): Riksdagsordningen 5:12 är trots allt tydlig med att detta handlar om ett enda beslut.

Även jag vill rikta min fråga till Per Molander – och jag ska försöka vara lite kort så att vi hinner få svar. Den enkla frågan är: Varför valde man att skriva lagtexten på det viset om det inte var så man avsåg?

Jag har också en kort fråga om att du sade något i stil med att det inte finns en inbyggd finanspolitik i regelverket. Hur kan det då ändå plötsligt få en tydlig slagsida? Om regeringens handlingsfrihet begränsas kan den ju endast genomföras på utgiftssidan – om det till exempel är ett sådant läge som vi har nu när vi behöver stimulera ekonomin. Varför begränsar regelverket detta, enligt din tolkning, till att endast gälla utgiftssidan?

Fredrik Sterzel: Jag vill egentligen bara göra ett tillägg till vad jag har sagt förut. Rättsläget ändras vid årsskiftet. De nuvarande reglerna som jag har talat om och som diskuteras här gäller bara fram till dess att budgeten fastställs. Därefter har regeringen en svagare ställning.

Det har förvånat mig mycket att det här har bestridits att en avsikt bakom budgetreformen skulle vara att stärka regeringens eller minoritetsregeringars ställning. Jag vill inte gå in i den politiska debatten, men jag har mycket noga läst exempelvis Lindbeckkommissionens rapport som var avgörande som politisk inspirationsgivare. Jag har läst Kjell-Olof Feldt, Ingvar Carlsson,

Göran Persson m.fl. Assar Lindbeck har också skrivit memoarer. Visst var detta en – som jag har uppfattat det – viktig bakomliggande faktor.

Per Molander: Jag tar upp två teman och börjar med att svara direkt på Jonas Jacobssons fråga om inbyggd finanspolitik. Det är väl ganska uppenbart att om vi inte ska ha en slagsida i regelverket måste man tillåta saker och ting på inkomstsidan om man gör det på utgiftssidan. Det har vi som sagt var redan gjort. För tre år sedan fattade riksdagen ett beslut som innebar sänkta utgifter inom ett av utgiftsområdena. Det stärkte statens budget med 300 miljoner. Om man nu skulle säga nej till motsvarande ändring på inkomstsidan får man – med den formuleringen – en inbyggd finanspolitik.

Jag skulle avslutningsvis vilja återgå till frågan som jag ställde i min presentation. Jag ser inte detta som ett i första hand budgettekniskt problem utan som ett mer generellt problem som gäller riksdagens beslutsfattande. Det är där riksdagen borde lägga sin energi. Oavsett hur man hanterar den här specifika frågan under den kommande veckan kvarstår en osäkerhet i riksdagens procedur för att fatta beslut i frågor där det finns mer än två alternativ att ta ställning till.

Ytterst är problemet parlamentariskt, som Sverker har beskrivit. Vi har ett proportionellt valsysteem som tenderar att leda till många partier och en fragmenterad situation i parlamentet med åtföljande problem med att bilda majoritetsregeringar. Om man vill göra det grundligt, ska man ta itu med den frågan och diskutera majoritetsval i stället för proportionella val; jag tror inte att det finns något större intresse i landet för det.

Det går dock att hantera i mycket mindre skala genom att riksdagen internt fastlägger sin beslutsprocedur på det sätt jag beskrev tidigare. Det finns ett antal olika alternativ att rösta i situationer där man har flera alternativ att ta ställning till. Låt talmannen ta initiativ till en ny, liten, riksdagsutredning som ägnar sig åt denna specifika fråga, går igenom alternativen och väljer ett av dem. Gör man det kommer man nämligen att eliminera rätt mycket av de akuta problemsituationer vi nu ser exempel på.

Ordföranden: Vi hör kort och avslutningsvis från Ove Nilsson, Sverker Gustavsson och vice ordföranden.

Ove Nilsson: När det gäller utgifterna har vi beslut som innebär att man sätter ramar. När det gäller inkomsterna har vi inget motsvarande, utan där fattar man beslutet direkt i det stora rambeslutet. Det är enligt intentionerna genom ett beslut.

Uppenbarligen har dock Per, och kanske andra i utskottet, tolkat det som att man egentligen kan justera inkomsterna så länge man justerar inkomsterna uppåt. Det var inte tanken. Den diskussionen kanske har förts, men det var inte alls tanken när rambeslutsmodellen infördes. Men varför inte låta utreda den? Låt utreda tanken på ett inkomstgolv, alltså att man för inkomsterna

fattar beslut om ett golv och sedan ger möjlighet för beredningen i skatteutskottet att göra justeringar som innebär ökade inkomster.

Jag tror att det är ganska knepigt, men jag ska inte utesluta att det är möjligt. Det är dock något nytt, och det bör i så fall utredas. En liten miniutredning i riksdagen för just detta tror jag kanske vore lämpligt i så fall.

Sverker Gustavsson: Jag vill bara upprepa min huvudpoäng. Jag menar alltså att det när både den akuta frågan och frågan om budgetprocesskommitténs förslag fullföljs är viktigt att tänka på vår egen självförståelse. Vi har ett politiskt system som balanserar strid och samverkan, och fortare än vi anar har vi att välja mellan samlingsregering, fortsatta regeringar av den nuvarande typen eller minimiregeringar – precis som vi har haft hela tiden – så länge vi inte ändrar valsystemet.

Därför är själva kronjuvelen politisk kommunikationsförmåga och bearbetningsförmåga i riksdagen, inne i partierna och mellan partierna. Därför ska vi inte organisera oss på ett sådant sätt att vi tar död på detta.

Vice ordföranden: Tack för det! Vi har därmed kommit till avslutningen av den här offentliga utfrågningen med anledning av ändrad brytpunkt för statlig inkomstskatt. Jag vill passa på att tacka alla medverkande experter och alla ledamöter för alla svar och frågor vi har fått, samt alla som har följt utfrågningen här i salen eller på annat sätt. Då avslutar vi!

Bilder från utfrågningen

Budgetbeslut i riksdagen

Finansutskottet
28 november 2013
Per Molander

Varför behövs ett budgetregelverk?

Tendens till underfinansiering på grund av att

- kostnaderna för offentliga åtaganden fördelas över hela samhället ("common pool"-problemet)
 - bilden av kostnader och nyttor är asymmetrisk ("fiscal illusion"-problemet)
 - perspektivet tenderar att vara kortsiktigt.
-

Syftet med 1990-talets budgetreformer

Syftet var

- att bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Syftet var *inte*

- att sänka utgiftskvoten
 - att underlätta regerandet för minoritetsregeringar.
-

RO 5:12

...

Om riksdagen har fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen för det närmast följande budgetåret genom ett enda beslut

- dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå,
- dels en beräkning av inkomsterna på statens budget.

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten för närmast följande budgetår får inte fattas innan ett beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.

...

Vad förarbetena säger

Riksdagsutredningens alternativ (juni 1993):

- avstämningsmodellen
- rambeslutsmodellen (tvåstegsmodellen)
- yttrandemodellen
- paketbeslutsmodellen.

Förslag att begränsa motionsrätten avvisades.

Ändringar av budgetförslaget

Krav

- Restriktionerna på riksdagen ska inte vara starkare än syftet kräver.
- Riksdagens beslut måste vara konsistenta.

Slutsatser

- Ändringar på utgiftssidan är tillåtna om utgifterna inom ramarna inte ökar.
 - Ändringar på inkomstsidan är tillåtna om inkomsterna inte minskar.
-

Behov av förändringar i RO

- Fastläggning av röstordningen i riksdagen när det finns fler än två alternativ, t.ex. enligt följande:
 - ledamöterna har precis en röst, eller
 - ledamöterna kan rösta i alla omröstningar, eller
 - ledamöterna ska rösta i alla omröstningar.Fler alternativ finns.
 - (ev.) Precisering av riksdagsledamöternas handlingsfrihet visavi budgetförslaget
-

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2011/12
2011/12:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning	
2011/12:RFR2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om forsknings- och innovationsfrågor	
2011/12:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft	
2011/12:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium om en nordisk samekonvention	
2011/12:RFR5	NÄRINGSUTSKOTTET eHälsa – nytta och näring	
2011/12:RFR6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Frågeinstituten som kontrollinstrument Volym 1 och 2	
2011/12:RFR7	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna utfrågning på temat Missbruks- och beroendevård – vem ska ansvara för vad? torsdagen den 24 november 2011	
2011/12:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning	
2011/12:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 8 december 2011 om järnvägens vinterberedskap	
2011/12:RFR10	KULTURUTSKOTTET Verksamheten vid scenkonstallianserna – En utvärdering	
2011/12:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Kunskapsöversikt om nationella minoriteter	
2011/12:RFR12	UTBILDNINGSUTSKOTTET Rapporter från utbildningsutskottet Förstudie – utbildningsvetenskaplig forskning Breddad rekrytering till högskolan	
2011/12:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdeskatt	
2011/12:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter	
2011/12:RFR15	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Arbetsmarknadspolitik i kommunerna Del 1 Offentligt seminarium Del 2 Kunskapsöversikt	
2011/12:RFR16	NÄRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om life science-industrins framtid i Sverige	

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2012/13
2012/13:RFR1	FINANSUTSKOTTET Statlig styrning och ansvarsutkrävande	
2012/13:RFR2	FINANSUTSKOTTET Utfrågningsprotokoll EU, euron och krisen	
2012/13:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter	
2012/13:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET OCH NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet	
2012/13:RFR5	FÖRSVARsutskottet FöU Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde	
2012/13:RFR6	CIVILUTSKOTTET Kontraheringsplikt vid tecknandet av barnförsäkringar	
2012/13:RFR7	KU, FiU, KrU, UbU, MJU och NU Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat?	
2012/13:RFR8	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen	
2012/13:RFR9	UTBILDNINGSUTSKOTTET Förstudier om – Förskolan – Utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande	
2012/13:RFR10	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan	
2012/13:RFR11	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om folkhälsofrågor onsdagen den 27 mars 2013	
2012/13:RFR12	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Mogen eller övermogen? – arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium om erfaren arbetskraft	
2012/13:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om sjöfartens kapacitetsmöjligheter	
2012/13:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om flygtrafikledningstjänsten – har vi landat i den bästa lösningen?	
2012/13:RFR15	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om oredlighet i livsmedelskedjan	
2012/13:RFR16	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om hur ny kunskap bättre ska kunna komma till användning i skolan	
2012/13:RFR17	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om en fossiloberoende fordonsflotta	

2013/14:RFR1	SOCIALUTSKOTTET Etisk bedömning av nya metoder i vården – en uppföljning av landstingens och statens insatser
2013/14:RFR2	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
2013/14:RFR3	KULTURUTSKOTTET En bok är en bok är en bok? – en fördjupningsstudie av e-böckerna i dag
2013/14:RFR4	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om funktionshindersperspektiv i kulturarvet
2013/14:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning