



En reformerad budgetlag

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har gett finansutskottet tillfälle att senast den 1 februari 2011 yttra sig över regeringens proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag samt en följdmotion, 2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V).

I yttrandet finns en avvikande mening (V) och ett särskilt yttrande (S).

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag föreslår regeringen att lagen om statsbudgeten (1996:1059) ersätts med en ny lag, budgetlagen. Till den nya lagen har också bestämmelserna i den nuvarande lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning överförts. Därigenom samlas de allmänna bestämmelserna om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten i en enda lag.

I huvudsak föreslår regeringen att de nuvarande bestämmelserna om bruttoredovisning och undantag från bruttoredovisning ska vara oförändrade. Regeringen föreslår en riktlinje för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske.

Regeringen föreslår att anslagstyperna obetecknat anslag och reservationsanslag avskaffas. För det kvarvarande ramanslaget föreslås att villkoren ändras på det sättet att anslagssparande får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. Regeringen föreslår också att grunderna för redovisning mot anslag och inkomstittlar ändras i några avseenden.

I propositionen finns förslag om en skärpning när det gäller kraven på redovisning av fleråriga ekonomiska åtaganden (beställningsbemyndiganden). Skärpningen innebär att regeringen, när den begär ett beställningsbemyndigande, ska ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter så att beställningsbemyndigandena inte längre kan vara obegränsade i tid. Regeringen anser dock att det kan vara motiverat med undantag från kravet på beställningsbemyndigande om det ekonomiska åtagandet uppgår till ett litet belopp, dvs. om åtagandet uppgår till högst 10 % av anvisat anslag, men till högst 10 miljoner kronor.

Regeringen föreslår en modell för den statliga utlåningen som ansluter till den befintliga modellen för garantier som staten ställer ut. Vidare föreslår regeringen att huvudregeln ska vara att en ränta och en avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för ett lån eller ett garantiåtagande. Inkomster från räntor och avgifter ska föras till reservkonton och medel på dessa konton ska användas för att täcka konstaterade förluster i statens utlåning och åtaganden.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagens medgivande ska krävas vid förvärv av aktier och andelar i företag eller vid kapitaltillskott och att förvärv av aktier och kapitaltillskott ska finansieras med anslag. Utlåning där risken för förlust är hög ska också finansieras med anslag. Riksdagen får dock besluta om annan finansiering. Regeringen föreslår också att den beloppsgräns som gäller för att regeringen ska ha rätt att sälja fast egendom höjs från 50 miljoner kronor till 75 miljoner kronor.

Regeringen föreslår vissa grundläggande bestämmelser om årsredovisningen för staten, bl.a. om årsredovisningens innehåll, avgränsning och uppställningsformer. Resultatredovisning ska lämnas i budgetpropositionen och vara anpassad till utgiftsområdesindelningen och ske i förhållande till de mål som riksdagen beslutat.

Den nya budgetlagen föreslås träda i kraft den 1 april 2011.

Motionen

I motion 2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V) yrkar motionärerna avslag på regeringens förslag till 2 kap. 2 § och till 2 kap. 4 § budgetlagen. Det innebär att även om motionärerna anser att det finns goda skäl för en regering att använda sig av ett utgiftstak i budgetpolitiken, så vill de både avskaffa kravet på att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året och avskaffa kravet på att regeringen ska vidta åtgärder om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas. Motionärerna anser att systemet har en tydlig ideologisk slagsida eftersom statsbudgeten utifrån ett givet reformutrymme innehåller en explicit restriktion på statsbudgetens utgiftssida utan någon motsvarighet på dess inkomstsida. En annan svaghet med de treåriga utgiftstaken, enligt motionärerna, är att det faktum att en stor del av statens utgifter är konjunktürkänsliga innebär att det kan uppkomma situationer som innebär att utgiftstaken blir hotade och att man därmed saknar förmågan att motverka lågkonjunkturen med en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Motionärerna tillstyrker budgetlagens bestämmelser om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Dessutom tillstyrker motionärerna att om riksdagen beslutat om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande ska regeringen vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås. Däremot yrkar motionärerna på att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska benämnas saldomål och inte överskottsmål.

Motionärerna konstaterar att regeringens förslag till budgetlag inte ändrar på principen att huvudregeln för finansiering av investeringar i väg och järnväg är anslagsfinansiering. Motionärerna anser att det finns en rad problem med detta förfaringssätt och föreslår att huvudregeln bör vara att man som regel lånar till en investering. Motionärerna anser att staten bör införa en investeringsbudget på samma sätt som i kommunsektorn. Liksom att finansiering av investeringar bör lånefinansieras, anser motionärerna att huvudregeln vid förvärv av aktier och kapitaltillskott också bör vara lånefinansiering.

Slutligen utgår motionärerna ifrån att kostnaderna för studielåntagarna inte kommer att öka som en följd av regeringens förslag om att den ränta eller avgift som tas ut av låntagarna även ska täcka statens förväntade kreditförluster och de administrativa kostnader som staten har för utlåningen.

Finansutskottets ställningstagande

Huvuddragen i en reformerad budgetlag

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997. Huvudsyftena med lagen var att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. Erfarenheterna visar att lagen fyllt sina syften. I samband med att utskottet yttrade sig över regeringens förslag om att införa ett obligatoriskt överskottsmål våren 2010 (yttr. 2009/10:FiU8y) konstaterade utskottet att budgetlagen bidragit till god budgetdisciplin och sunda statsfinanser och att den har gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande när det gäller resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten.

De erfarenheter som vunnits sedan lagen om statsbudget infördes medför emellertid också vissa behov av att förändra och bygga ut lagen. Regeringen har därför uppdragit åt en särskild utredare att lämna förslag på en reformerad budgetlag. De förslag som utredaren lämnat innebär att lagen anpassas till den utveckling som skett sedan lagens ikraftträdande. Förslagen innebär också en anpassning till den reformerade regeringsformen. Utredningen ligger till grund för regeringens proposition, och innan regeringen beslutade om propositionen fördes samtal med företrädare för oppositionspartier i riksdagen i syfte att ge bred parlamentarisk förankring för förslaget.

Utskottet välkomnar de ändrade bestämmelser som regeringen föreslår. Det är vidare ändamålsenligt att byta namn på lagen. Även om det formella namnet på lagen varit lagen om statsbudgeten har den redan varit känd som budgetlagen.

Till de ändrade bestämmelser som innebär en viss uppstramning hör bestämmelserna om fullständighets- och bruttoredovisningsprinciperna. Utskottet har tidigare riktat kritik mot vad som uppfattats som en alltför flexibel tillämpning av budgetlagens grundläggande bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten (se t.ex. bet. 1997/98:FiU1 s. 225, bet. 1999/2000:FiU20 s. 231f. och s. 252 f.). Avsteg som gjorts från huvudprinciperna har medfört att utgiftstaket för staten inte fått verka fullt ut som budgetrestriktion. Regeringen betonar i propositionen att utgångspunkten i den nya budgetlagen är att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget. Mot denna bakgrund välkomnar utskottet förslaget om att förtydliga bestämmelsen om undantaget från bruttoredovisning för specialdestinerade inkomster och att införa en ny bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.

När det gäller förslagen i motion 2010/11:K1 (V) handlar de om att motionärerna vill att budgetlagens bestämmelser om att det ska vara en skyldighet för regeringen att lämna förslag om utgiftstak och om regeringens skyldighet att hålla utgiftstaket ska slopas. Motionärerna vill också att

termen saldomål ska användas i stället för överskottsmål samt att infrastrukturinvesteringar som huvudregel ska lånefinansieras. Utskottet vill med anledning av motionsförslagen anföra följande.

När det gäller motionärernas förslag om att avslå bestämmelsen i 2 kap. 2 §, dvs. att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året (yrkande 1), anför motionärerna att det är oklokt att sätta ett tak för statsbudgetens utgifter tre år i förväg och synnerligen olämpligt att detta ramverk återfinns som ett tvång för regeringen i form av en reglering i budgetlagen. Utskottet anser emellertid, i motsats till motionärerna, att systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen och att det faktum att taken fastställs tre år i förväg ger en ändamålsenlig stadga och långsiktighet i budgetprocessen.

Motionärerna föreslår vidare (yrkande 2) att riksdagen ska avslå bestämmelserna i 2 kap. 4 § budgetlagen. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 42 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och gällde även före det att utgiftstaket gjordes obligatoriskt. Bestämmelsen innebär att om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Utskottet hade inget att invända mot förslaget (yttr. 1995/96:FiU8y). Genom bestämmelsen anser utskottet att statsmakterna har åtagit sig att noga följa utvecklingen under genomförandefasen och att vid behov vidta åtgärder för att bringa utgiftsutvecklingen under kontroll. Detta är en förutsättning för ordning och reda i de offentliga finanserna.

Motionärerna yrkar (yrkande 3) att riksdagen beslutar om en ändring i lydelsen av 2 kap. 1 § budgetlagen. Motionärerna vill ersätta begreppet överskottsmål med begreppet saldomål. Bestämmelsen om ett obligatoriskt överskottsmål trädde i kraft den 1 augusti 2010. I skälen till regeringens förslag (prop. 2009/10:100 s. 93) anges att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande även i fortsättningen bör benämnas överskottsmålet. Utskottet anser, liksom regeringen, att begreppet överskottsmål är väletablerat och bör behållas. Ett byte av begrepp försvagar trovärdigheten kring målet i ett läge då det är särskilt viktigt att vända det nuvarande underskottet till ett överskott.

Motionärerna föreslår (yrkande 4–6) att investeringar samt förvärv av aktier och kapitaltillskott som huvudprincip ska finansieras genom lån. Utskottet har vid flera tillfällen under de senaste åren uttalat sin syn på varför investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag (bet. 2008/09:FiU1, bet. 2009/10:FiU1). Det viktigaste skälet är att med anslagsfinansiering underkastas investeringsutgiften samma budgetprövning som övriga utgifter. Det förhållandet att investeringarna är långsiktiga till sin karaktär har finansutskottet inte ansett vara något skäl att undanta dem från den årliga budgetprövningen, eftersom även andra utgifter i budgeten varierar

vad gäller långsiktighet och ekonomiska konsekvenser för framtiden. Utskottet har också betonat att anslagsfinansiering av investeringar bidrar till tydlighet och transparens i budgeten.

Realekonomiskt är det inte heller någon skillnad om investeringen finansieras enligt huvudregeln i budgetlagen eller med lån i Riksgäldskontoret. I båda fallen är effekten på statsbudgetens saldo lika med investeringsutgiften. Finansiering enligt huvudprincipen innebär att investeringen belastar ett anslag, medan finansiering enligt undantaget innebär att Riksgäldskontorets nettoutlåning ökar. Båda påverkar statsbudgetens saldo och den offentliga sektorns finansiella sparande. Den faktiska uppoffringen görs alltså av skattebetalarna vid investeringstillfället.

Utskottet anser att argumenten för anslagsfinansiering av investeringar är lika giltiga nu som tidigare. Finansiering via lånefinansiering riskerar att försvaga både budgetprocessen och riksdagens inflytande över investeringsbesluten. Genom anslagsfinansiering underkastas investeringsutgiften (vid investeringstillfället) samma budgetprövning som övriga utgifter. Vid lånefinansiering kommer framtida anslagstilldelningar att bindas med räntor och amorteringar. Genom att särbehandla investeringsutgifter finns det en risk att långa amorteringstider skapar en obalanserad beslutssituation där finansieringsbördan ter sig avlägsen vid beslutstillfället.

Riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter

Regeringen konstaterar i propositionen att när det gäller belastande (offentlighetsrättsliga) avgifter har en hel del undantag gjorts från principen om bruttoredovisning. Utskottet har tidigare betonat vikten av att upprätthålla bruttoprincipen när det gäller inkomster från belastande avgifter (se t.ex. bet. 2003/04:FiU2 s. 37). Den allvarligaste nackdelen med att avgifter specialdestineras och att avvikelser görs från bruttoredovisningsprincipen är att det försvårar för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål. Mot den bakgrunden ställer sig utskottet positivt till förslaget om riktlinjer för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske (punkt 10).

Genom regeringens avsikt att, i kommande förslag om specialdestination av belastande avgifter, beskriva hur förslaget förhåller sig till riktlinjerna anser utskottet att regeringens avvägning mellan att å ena sidan låta utgifter i en verksamhet underkastas riksdagens prövning och att å andra sidan främja en effektiv styrning av den statliga verksamheten blir tydligare än tidigare. I detta sammanhang är det dock värt att notera att riktlinjen inte begränsar riksdagens möjlighet att enligt 9 kap. 3 § RF besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Utskottet vill dock återigen under-

stryka att utgångspunkten är att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget och att specialdestination av inkomster är ett undantag från denna princip.

Av riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter ingår att specialdestination ska kunna ske om utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten. Utskottet ser positivt på att regeringen förbinder sig att göra tekniska justeringar av utgiftstaket vid undantag från bruttoprincipen och vill påminna om att detta stärker tilltron till såväl utgiftstaket som budgetdisciplinen.

En annan av riktlinjerna är att den avgiftsfinansierade verksamheten i myndighetens redovisning bör särredovisas så att intäkter, kostnader och resultat framgår av myndighetens årsredovisning. Utskottet noterar med tillfredsställelse att även icke finansiella resultat bör redovisas. Det betyder nämligen att riksdagen får möjlighet att följa hur verksamheten utvecklas även om den inte redovisas brutto mot inkomsttitlar och anslag.

Villkor för ramanslag

När det gäller villkor för ramanslag föreslås i 3 kap. 8 och 10 §§ bestämmelser om anslagssparande och anslagskredit. I båda fallen anges i förslaget att villkoren för anslagssparande och anslagskredit i lagen ska gälla om riksdagen inte för ett visst anslag har beslutat annat. Riksdagens befogenhet att besluta om dessa villkor följer av regeringsformen, men eftersom riksdagen i praktiken inte brukar besluta om andra villkor i dessa avseenden anser utskottet att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen en ändring av regeringens lagförslag. De bisatser i paragraferna som anger riksdagens möjlighet att besluta om andra villkor när det gäller anslagssparande och anslagskredit bör strykas.

Överskridande av anslag

Enligt regeringen ska den nya budgetlagen innehålla en bestämmelse om att regeringen får överskrida anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt att fullgöra statens betalningsåtaganden (3 kap. 9 §). För närvarande begär regeringen årligen ett särskilt bemyndigande att överskrida anslag för räntor på statsskulden samt provisionskostnader för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden.

Genom att bemyndigandet finns i budgetlagen anser regeringen att det blir enkelt för statens långivare att, utan att fördjupa sig i budgettekniska detaljer, förvissa sig om att utgifterna för statsskulden alltid kan betalas oavsett vilken den statsfinansiella situationen är. I budgetlagsutredningens förslag (SOU 2010:18) utgjorde förslaget till denna bestämmelse en del i en helhet där först och främst det årliga bemyndigande som regeringen begär att under vissa villkor få överskrida anslag som ligger under utgiftstaket föreslogs bli lagfäst. Utredningen motiverade att det var rimligt att

föra in bestämmelserna om bemyndigandena för anslaget för statsskuldsräntor och anslaget för provisionskostnader när man föreslog att bemyndigandet avseende anslag som ligger under utgiftstaket skulle lagfästas. Nu avvisar regeringen utredningens förslag om att i budgetlagen föra in en bestämmelse om bemyndigandet när det gäller anslagen under utgiftstaket. Utskottet delar regeringens bedömning att med en sådan bestämmelse skulle kunna göras gällande att förslagsanslaget återinfördes. De skäl som regeringen för fram för att avvisa utredningens förslag om att lagfästa bemyndigandet om att överskrida anslag som ligger under utgiftstaket är också giltiga för bemyndigandena för statsskuldsräntor och provisionskostnader. Mot bakgrund av detta anser utskottet att det inte längre är motiverat att lagfästa de två bemyndigandena på utgiftsområde 26.

Ytterligare en aspekt är att bestämmelsen avser både statsskuldsräntor och provisionskostnader. I sitt betänkande 2010/11:FiU4 (s. 7–8) konstaterar utskottet att den historiska information som utskottet får göra sin bedömning av anslaget utifrån talar för en lägre nivå på anslaget än den regeringen föreslagit. Utskottet anser att ett överbudgeterat anslag tillsammans med ett obegränsat bemyndigande som är knutet till anslaget för provisionskostnader inte ger incitament till en effektiv resursanvändning, varför det finns ytterligare invändningar mot förslaget. Utskottet konstaterar att förslaget till bestämmelse i budgetlagen innebär ett bemyndigande som är obegränsat till belopp, när det i stället finns skäl som talar för att bemyndigandet för provisionskostnaderna skulle vara beloppsmässigt begränsat.

Obligatorisk skatteutgiftsredovisning

Enligt regeringen har nu tillräckliga erfarenheter vunnits av betydelsen av att skatteutgifter av olika slag redovisas för riksdagen och av i vilka former detta kan ske. I budgetlagen ska det därför finnas en bestämmelse om att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifterna.

Regeringen menar att i syfte att upprätthålla en god budgetdisciplin bör i princip likartade krav ställas på beredningen och redovisningen av skatteutgifter som på beredningen och redovisningen av utgifter på anslag. Utskottet ställer sig bakom denna princip. Det finns dock anledning att påminna om att till skillnad från beslut om utgifter måste beslut om inkomster, om det rör sig om skatt till staten, beslutas genom lag, vilket har implikationer för prövningen och uppföljningen av skatteutgifter. En av slutsatserna i Riksrevisionens granskningsrapport från 2007 *Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter* (RiR 2007:3) var att skatteutgiftsredovisningen fokuserade på en teoretiskt korrekt redovisning av skatteutgifter och inte på att utgöra ett underlag för prioriteringar i budgetarbetet. Skatteutskottet har också konstaterat att skatteutgifterna inte prövas i budgetarbetet på samma sätt som stöd som betalas via budgetens utgiftssida (bet. 2009/10:SkU37 s. 8) och att skatteutgiftsredovisningen kan

utvecklas till ett mer aktivt hjälpmedel i budgetarbetet (bet. 2009/10:SkU3 s. 6, bet. 2007/08:SkU32 s. 10). Utskottet välkomnar att det ska vara obligatoriskt för regeringen att lämna en skatteutgiftsredovisning och menar att det är ett steg i riktning mot att budgetpröva skatteutgifter på samma sätt som stöd på budgetens utgiftssida. Eftersom resultatredovisningen enligt författningskommentaren till 10 kap. 3 § ska relateras till verksamheten som helhet anser utskottet att det kan betyda att resultatredovisningen i budgetpropositionen även ska innehålla en redovisning av resultaten av skatteutgifterna.

Utskottets sammanfattande ställningstagande

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att konstitutionsutskottet med de ändringar som utskottet förordat tillstyrker propositionen och avstyrker motionen. Budgetlagen är ett komplement till bestämmelserna om riksdagens och regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Budgetlagen är också en sådan lag som nämns i 9 kap. 11 § regeringsformen vari ytterligare bestämmelser om befogenhetsfördelningen på finansmaktens område meddelas. Mot bakgrund av detta vill utskottet också understryka värdet av att den reformerade budgetlagen kan antas med brett parlamentariskt stöd.

Stockholm den 1 februari 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Monica Green (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Staffan Ånger (M), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V), Sven-Erik Bucht (S), Jonas Eriksson (MP) och Fredrik Olovsson (S).

Avvikande mening

Avvikande mening (V)

Ulla Andersson (V) anför:

Beskrivningar av tillkomsten av den nuvarande budgetlagen kan ge intrycket av att det mest handlar om budgettekniska frågor utan väsentligt politiskt innehåll. Vi i Vänsterpartiet anser att sanningen snarare är den motsatta. Budgetlagen måste ses i ett politiskt sammanhang för att bli begriplig. Delar av budgetlagen, såsom systemet med utgiftstaken och överskottsmålet, är fundamentala inslag i det finanspolitiska ramverket. Det samma gäller riksdagsordningens bestämmelser om den s.k. rambeslutsmodellen. Jag anser att det finans- och penningpolitiska ramverket har undergrävt de folkvaldas inflytande över den ekonomiska politiken. Bevekligheten för ramverket är att genom olika budgetrestriktioner minska storleken på den offentliga sektorn och i förlängningen öka den privata konsumtionen. Den samlade effekten av denna s.k. normpolitik anser jag är att offentliga välfärdsambitioner hållits tillbaka, samtidigt som stora skattesänkningar genomförts, vilket resulterat i att den offentliga sektorn som andel av BNP trendmässigt minskat.

Samtidigt konstaterar jag att länder med starka offentliga finanser, i synnerhet små exportberoende länder som Sverige, står sig starkare när en ekonomisk kris inträffar. Det finns således goda skäl för finanspolitiska ramverk som främjar budgetdisciplin och starka offentliga finanser. De relevanta frågorna är hur dessa ramverk ska utformas och huruvida de, och i så fall vilka, ska lagstiftas i en särskild budgetlag och om de står i proportion till de inskränkningar av de folkvaldas handlingsfrihet som ramverken i realiteten innebär. Jag anser att huvudprincipen bör vara att regeringen i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen lägger fram sitt förslag till finanspolitiskt ramverk och riktlinjerna för den ekonomiska politiken och begär stöd för detta genom riksdagsbeslut snarare än att det ska regleras i en budgetlag.

Vänsterpartiet anser att det kan finnas goda skäl för en regering att använda sig av utgiftstak eftersom varje regering är i behov av olika former av styrmedel och restriktioner. Men det finns ett antal brister i dagens system. Systemet med utgiftstak har en tydlig ideologisk slagsida eftersom statsbudgeten utifrån ett givet reformutrymme genom utgiftstaket innehåller en explicit restriktion på utgiftssidan utan någon motsvarighet på inkomstsidan. En stor del av statens utgifter är dessutom konjunktürkänsliga, så att när ekonomin går in i en kraftig lågkonjunktur ökar utgifterna för bl.a. arbetslöshetsförsäkringen. Då kan det uppkomma situationer som innebär att utgiftstaken blir hotade och att man därmed saknar förmågan att motverka lågkonjunkturen med en aktiv arbetsmarknadspolitik. Därför anser jag att det är oklokt att sätta ett utgiftstak tre år i förväg och att det

återfinns som ett tvång för regeringen i budgetlagen. Mot bakgrund av detta anser jag att konstitutionsutskottet bör avstyrka regeringens förslag till 2 kap. 2 och 4 §§ budgetlagen.

Vänsterpartiet stödde initialt överskottsmålet eftersom det var angeläget att få ned de offentliga skuldkvoterna till rimliga nivåer efter den skulduppbyggnad som skedde i samband med 1990-talskrisen. Som jag ser det är detta mål för länge sedan uppnått, och motivet för att vi måste ha ett överskott har fallit. Det argument som fortfarande anges för överskottsmålet om att dagens generationer måste spara för att kommande generationer ska kunna få god offentlig service anser jag i grunden vilar på en felaktig bild av samhällsutvecklingen.

Jag menar att överskottsmålet i realiteten innebär att vi för en form av kontinuerlig åtstramningspolitik, vilket leder till lägre sysselsättning och produktion.

Vänsterpartiet har angett ett medelfristigt mål för de offentliga finanserna som innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara i balans över en konjunkturcykel. Till skillnad mot systemet med utgiftstak beaktar ett saldomål för de offentliga finanserna hela den offentliga sektorn och jag anser att ett sådant mål bör ingå i det finanspolitiska ramverket. Men av de skäl som nämns ovan anser jag att riksdagen bör besluta att målet ska benämnas saldomål i stället för överskottsmål.

Jag finner det beklagligt att regeringen inte tar tillfället i akt och ändrar det omoderna och förvrängda sätt att se på en investering som anslagsfinansiering av infrastrukturinvesteringar innebär. Jag anser att det finns en rad problem med synsättet att investeringar ska anslagsfinansieras. För det första tas anslag inte i anspråk i takt med att utgifterna uppstår. För det andra är en investering något som man kan konsumera under en längre tid. För det tredje innebär anslagsfinansiering av vägar och järnvägar att man påför alla kostnader på dagens generation fast det är uppenbart att ett hus eller en järnvägssträcka kan användas av många generationer framöver. För det fjärde blir dagens budgetlag en hämsko i miljö- och klimatarbetet. Mot denna bakgrund anser jag att huvudregeln borde vara att man som regel lånefinansierar en investering.

Vänsterpartiet anser att det gemensamma ägandet ska öka och att grunden för det statliga ägandet bör vara samhällsintresset. Det statliga ägandet ger, som jag ser det, viktiga och långsiktiga samhällsinvesteringar. Därför anser jag att det statliga ägandet i likhet med investeringar i infrastruktur ska ingå i en särskild investeringsbudget. Vid förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital bör därför finansiering genom lån utgöra huvudprincip.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande (S)

Jennie Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Monica Green (S), Bo Bernhards-son (S), Sven-Erik Bucht (S) och Fredrik Olovsson (S) anför:

Regeringen lägger i sin proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag fram förslag om en ny budgetlag som ska ersätta den aktuella lagen (1996:1059) om statsbudgeten och lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

I huvudsak föreslår regeringen att de nuvarande bestämmelserna ska vara oförändrade, men några förändringar genomförs också.

Vi socialdemokrater anser att det finns skäl till en uppstramning av bud- getlagen. Budgetlagen är dock av en så central betydelse för det svenska riksdagsarbetet att förändringar bör ske i ett brett samförstånd i riksdagen. För att det ska vara möjligt måste regeringen i god tid konsultera opposi- tionen.

I fallet med den reformerade budgetlagen var det först när regeringen Reinfeldt upptäckte att de saknade majoritet i Sveriges riksdag, och vilka konsekvenser som detta kunde få, som kontakter togs med bl.a. oss social- demokrater.

Även om en diskussion fördes mellan regeringen och oppositionen om den nya lagen, utgjorde det faktum att en proposition redan var framtagen en begränsning av möjligheten att förändra lagen.

Ett exempel på detta är att vi socialdemokrater påtalade att det saknades en bestämmelse som reglerar regeringens befogenheter att sälja aktier och andelar där statens ägarandel understiger 50 %. Då den utredning som låg till grund för propositionen inte gjort någon översyn av budgetlagen i detta avseende, ansåg man dock inte att en sådan bestämmelse kunde införas. I stället ska regeringen återkomma i denna fråga senast i januari 2012. Vi socialdemokrater accepterar denna lösning men anser ändå att det bör upp- märksammas att om kontakter hade tagits i god tid, så hade frågan kunnat vara löst redan i samband med denna proposition.

Vi socialdemokrater påpekade även att det fanns problem i den nya bestämmelsen om att utgifter inte ska budgeteras och redovisas mot inkomst- titlar (3 kap. 5 §). Bestämmelsen är till sin konstruktion utformad så att vissa typer av förslag berörs av regeln men inte andra, trots att förslagen kan vara snarlika. Till exempel berörs anställningsstöd av den nya regeln men inte nystartsjobb. Regeringen har i propositionen sagt att den ska åter- komma med en översyn av bestämmelsen senast i januari 2012. Det är bra. Men det måste också framgå att det bl.a. är den ovan nämnda proble- matiken som måste hanteras i denna översyn.

Vi anser att konstitutionsutskottet bör ta de ovanstående synpunkterna i beaktande i sin fortsatta behandling.