



Obligatoriskt överskottsmål

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att senast den 20 maj yttra sig över förslagspunkt 2 i vårpropositionen om ändring i lagen om statsbudgeten jämte motioner. Ändringen innebär att det införs ett obligatoriskt överskottsmål. Finansutskottet redovisar i detta yttrande sina överväganden och överlämnar yrkande 8 i motion Fi15 av Mona Sahlin m.fl. (s, mp, v) som väckts med anledning av vårpropositionen och hänvisats till finansutskottet.

En avvikande mening finns i yttrandet (s, v, mp).

Utskottets överväganden

Propositionen

Regeringen föreslår i den ekonomiska vårpropositionen (2009/10:100) att det i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) förs in en skyldighet för regeringen att dels till riksdagen lämna förslag till mål för den finansiella sektorns finansiella sparande (överskottsmål), dels vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås.

Syftet med förslaget är att stärka det finanspolitiska ramverket. Regeringen hänvisar till den utvärdering som gjorts av överskottsmålet (Ds 2010:4) och som visar att det är angeläget att regeringen föreslår riksdagen vilket mål som ska gälla för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2010. Då kommer det redan att finnas ett överskottsmål som riksdagen har beslutat om, och regeringen bedömer att detta mål bör behållas.

Ärendets avgränsning

Den del av vårpropositionen som hänvisats till konstitutionsutskottet gäller ändringarna i budgetlagen om att införa ett obligatorium för regeringen. Det är det som finansutskottet nu har att yttra sig över. När det gäller övriga frågor som t.ex. har att göra med överskottsmålets funktion och nivå och hur det bör följas upp eller hur det finanspolitiska ramverket i övrigt bör vara utformat kommer finansutskottet att behandla dessa frågor i betänkandet FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken.

Motionen

I motion Fi15 av Mona Sahlin m.fl. (s, mp, v) yrkas avslag på regeringens förslag (yrkande 8). Motionärerna motiverar avslagsyrkandet med att förändringar i budgetlagen bör föregås av en bredare beredning än vad som skett i detta fall. Oppositionen har inte bjudits in i beredningsprocessen. För att uppnå långsiktigt hållbara statliga budgetregler borde en mer omfattande beredning ha genomförts, med möjlighet att därmed upprätthålla systemets legitimitet och giltighet gemensamt.

Finansutskottets ställningstagande

Erfarenheterna av överskottsmålet och motiven för ett överskottsmål

Erfarenheterna av överskottsmålet är hittills mycket goda. I ett väl utformat finanspolitiskt ramverk finns det behov av ett ”ankare” för finanspolitiken, och överskottsmålet har kommit att fylla den funktionen väl sedan det infördes i sin nuvarande utformning år 2000. Överskottsmålet har bidragit till att minska risken för alltför kortsiktig finanspolitik, vilket riskerar att leda till en oönskad ökad offentlig skuldsättning. Målet bidrar därför till att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar.

Det har hittills varit något oklart hur olika motiv för överskottsmålet förhåller sig till varandra. I propositionen redogör regeringen för hur den ser på förhållandet och finansutskottet delar regeringens bedömning. Det främsta motivet för överskottsmålet bör, som regeringen föreslår, vara att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Men erfarenheterna visar att även andra motiv för överskottsmålet är relevanta. Genom överskottsmålet har det skapats tillräckligt stora marginaler så att alltför stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunktur. Målet kan också bidra till att skapa förutsättningar för en jämn fördelning av resurser mellan generationerna samt bidra till ekonomisk effektivitet.

Lagreglering av överskottsmålet

Givet de goda erfarenheterna av överskottsmålet och den viktiga funktionen som målet uppfyller för den långsiktiga finanspolitiken finns det skäl att även fortsättningsvis låta överskottsmålet vara en central del i det finanspolitiska ramverket. Utskottet kan också konstatera att det finns en bred politisk uppslutning kring överskottsmålet i riksdagen. Det är därför angeläget att regeringen redovisar en uppföljning av målet i samband med att riksdagen behandlar riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Det är också viktigt att regeringen lämnar förslag om en ändrad nivå på målet när det kan vara påkallat. Men finns det då tillräckliga skäl för att lagreglera detta, som regeringen föreslår, eller räcker nuvarande ordning? Landsorganisationen (LO) anför i sitt remissyttrande att överskottsmålet sedan länge har en mycket stark ställning och tror inte att en lagreglering skulle tillföra något.

Regeringen anger i propositionen att syftet är att stärka det finanspolitiska ramverket. I departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4), som ligger som beredningsunderlag för regeringens förslag, lämnas en utförligare motivering. Där påpekas t.ex. att erfarenheterna visar att budgetpolitiska mål och regler som är lagfästa är mer verkningsfulla. Det anføres också att den breda politiska anslutningen till överskottsmålet talar för en lagreglering.

Utskottet kan för sin del konstatera att överskottsmålet är en fast etablerad och väl fungerande del av det finanspolitiska ramverket. Behovet av reglering uppstår med andra ord inte av att regeringen skulle ha åsidosatt uppföljningen av överskottsmålet eller låtit det ha för liten roll vid bedömningen av den framtida finanspolitiken. I likhet med regeringen bedömer emellertid utskottet att en lagreglering kan bidra till att stärka det finanspolitiska ramverket. Erfarenheterna av att införa en budgetlag visar entydigt att ett tydligt regelverk införts som gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande när det gäller resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Lagen har bidragit till fasthet i budgetprocessen och tydliggjort ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering. I förlängningen har lagen bidragit till god budgetdisciplin och sunda statsfinanser. Utskottet kan mot den bakgrunden se att det finns ett värde i att lagreglera även överskottsmålet. Därtill kan det finnas en pedagogisk fördel med att budgetlagen innehåller en beskrivning av de viktigaste elementen i det finanspolitiska ramverket.

Ingen lagreglering av nivå

Regeringen har avstått från att föreslå en reglering av nivån på överskottsmålet i lag. Regeringen har gjort en avvägning mellan behovet av lagfästa, bindande regler och handlingsfrihet. I departementspromemorian (Ds 2010:4) anføres att det finns stabiliseringspolitiska motiv som talar för att överskottsmålet bör vara beständigt. Givet att målet inte sätts för lågt bidrar ett långsiktigt överskottsmål till att minska risken för alltför stora underskott och stigande kreditkostnader vid konjunkturnedgångar. Mot detta önskemål om långsiktigt hållbar finanspolitik ska emellertid vägas behovet av att kunna ändra nivån på målet. I departementspromemorian anføres därför att om man skulle välja att reglera nivån på målet i lagtext skulle det också krävas att det förs in undantagsbestämmelser.

När det gäller utgiftstaket för staten, så är inte heller i det fallet nivån lagreglerad. Dock gäller andra förutsättningar för utgiftstaket eftersom nivån på taket endast ska gälla för ett år, sätts i nominella termer och dessutom ska kunna ändras för tekniska justeringar. Med tanke på den långsiktighet som bör präglade nivån på överskottsmålet är utskottet därför inte helt främmande för tanken att även nivån på överskottsmålet skulle kunna vara reglerad i lag. Mot bakgrund av den långsiktighet som ska präglade överskottsmålet ser inte utskottet att det nödvändigtvis skulle behövas några undantagsbestämmelser. Utskottet har emellertid i avvägningen mellan bundenhet och flexibilitet stannat vid samma slutsats som regeringen och anser därför att nivån inte bör regleras i lag.

Ska uppföljningen vara bakåt- eller framåtblickande?

Svea hovrätt har i sitt remissvar invänt att det inte är klart om begreppet ”uppnås”, som används i lagtexten för uppföljningsskyldigheten, är framåtblickande eller avser förfluten tid. Detta är en fråga som utskottet i andra sammanhang har haft uppe, t.ex. med anledning av Riksrevisionens granskningar av det finansiella ramverket, eftersom regeringen använder flera olika mått för uppföljningen. I propositionen klargör regeringen att den lagreglerade redovisningsskyldigheten främst bör vara framåtblickande eftersom det ger överskottsmålet en styrande roll för finanspolitiken. Dock anser regeringen att det skulle föra för långt om man i författningskommentaren ställer krav på redovisning av alternativa scenarier.

Utskottet instämmer i den bedömning som regeringen gör och som hänger samman med den funktion som överskottsmålet bör ha. Samtidigt finns det inget som hindrar att regeringen redovisar hur överskottsmålet har uppfyllts och analyserar vilka lärdomar eventuella avvikelser från överskottsmålet kan ge upphov till. Utskottet vill gärna lyfta fram den betydelse som sammanhanget har för regeringens redovisning. Det är således naturligt att den framåtblickande redovisningen görs i vårpropositionen och budgetpropositionen när riksdagen ska ta ställning till riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Lika naturligt kan det te sig att när regeringen i årsredovisningen för staten redovisar hur överskottsmålet uppfyllts så kommer den redovisningen att i högre grad vara bakåtblickande än vid de båda andra tillfällena. Även i samband med analyser av statsskulden kan en bakåtblickande analys av överskottsmålets måluppfyllelse vara relevant. Det kan komma till uttryck genom att regeringen i årsredovisningen lägger större tyngd vid en bakåtblickande indikator, t.ex. tio år bakåt, än vid de andra tillfällena.

Utskottet instämmer således med regeringen i att den i lag föreslagna skyldigheten för regeringen att redovisa hur överskottsmålet uppfylls i första hand ska vara framåtblickande och att den lämpligtvis kan ske i vårpropositionen och budgetpropositionen, men vill också erinra om att det inte på något sätt utesluter möjligheten för redovisningar av hur överskottsmålet faktiskt har uppfyllts i efterhand.

Beredningen

I motionen yrkas på avslag på propositionens förslag. Som motivering anförs att beredningen inte varit tillräckligt allsidig eftersom det inte förekommit överläggningar med oppositionsföreträdare innan propositionen lämnades till riksdagen.

Utskottet vill inledningsvis erinra om att det inom Finansdepartementet har bedrivits ett arbete med att förtydliga motiven till överskottsmålet samt utformningen och uppföljningen av överskottsmålet. Arbetet har resulterat i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Promemorian har därefter remissbehandlats.

Själva lagförslaget utarbetades inom ramen för utredningen om en översyn av budgetlagen (dir. 2010:16). Även lagförslaget har remissbehandlats av samma remissinstanser som yttrade sig över departementspromemorian samt av Svea hovrätt.

Bland remissinstanserna återfinns flera myndigheter på finanspolitikens område, såsom Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet. Även Riksbanken, Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet har lämnat remissvar. Utöver statliga instanser har intresseorganisationer som LO, SACO och SKL ingått bland remissinstanserna. Däremot har förslaget, som nämns i motionen, inte föregåtts av några överläggningar med företrädare för oppositionspartierna. Inte heller har Lagrådets synpunkter inhämtats, men lagen faller inte inom det lagrådspfiktiga området.

Lagförslaget har således beretts på ett allsidigt och genomarbetat sätt innan förslaget överlämnats till riksdagen. Beredningen av förslaget har avslutats i regeringen och i Regeringskansliet men inte i riksdagen. Den möjlighet som motionärerna efterlyser, med en möjlighet för oppositionen att påverka förslaget, är med andra ord fortfarande öppen. Utskottet kan instämma med motionärerna i att det finns ett särskilt värde i en bred uppslutning i riksdagen bakom det finanspolitiska ramverket och bakom budgetlagen. Utskottet måste emellertid konstatera att motionen inte innehåller något ställningstagande i sak, annat än avslag med hänvisning till beredningen, eller förslag om ändringar i förhållande till regeringens förslag.

Vad händer om riksdagen inte beslutar om ett överskottsmål?

Lagförslaget innebär att det uppstår en skyldighet för regeringen att lämna ett förslag om överskottsmål och att sedan redovisa hur målet uppnås till riksdagen. Någon motsvarande skyldighet för riksdagen att besluta om ett överskottsmål finns eller föreslås emellertid inte. Vad innebär då de föreslagna bestämmelserna för den händelse att riksdagen beslutar att upphäva gällande överskottsmål utan att samtidigt sätta ett nytt?

I författningskommentarerna omnämns inte denna möjlighet. Bestämmelserna är skrivna med den underförstådda förväntan att det alltid kommer att föreligga ett riksdagsbeslut om överskottsmålets nivå. Skulle situationen ändå uppstå att riksdagen beslutar att upphäva överskottsmålet utan att ersätta det med ett nytt torde ett rimligt förhållningssätt vara att regeringens skyldigheter i så fall inte längre bör vara aktuella enligt de föreslagna bestämmelserna enligt 36 a § helt enkelt för att det inte finns ett mål att följa upp. Det kan vara värt att klargöra om det i en sådan situation alljämt föreligger en skyldighet för regeringen att lämna ett nytt förslag om överskottsmål enligt 39 §. Dock borde det naturliga för riksdagen, om den inte anser att det bör finnas ett överskottsmål, vara att i första hand ändra budgetlagens bestämmelser snarare än att bara upphäva gällande överskottsmål.

Även här kan en parallell dras till den reglering som gäller för utgiftstaket. Det finns en skyldighet för regeringen att föreslå ett utgiftstak för staten enligt 40 § budgetlagen, men inte en motsvarande skyldighet för riksdagen att besluta om ett tak. I det fallet finns emellertid reglerat att regeringen endast är skyldig att vidta åtgärder för att hindra att utgiftstaket bryts om riksdagen verkligen har beslutat om ett tak.

Ikraftträdande och första tillämpning

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2010. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte. Av propositionen framgår att regeringen, för första gången efter att lagen träder i kraft, avser att lämna en redovisning av hur målet uppfylls i budgetpropositionen för 2011.

Utskottets sammanfattande ställningstagande

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet regeringens förslag om ändring i lagen om statsbudgeten och avstyrker här aktuellt motionsyrkande.

Stockholm den 20 maj 2010

På finansutskottets vägnar

Thomas Östros

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Jörgen Hellman (s), Holger Gustafsson (kd), Anne Marie Brodén (m), Mats Pertoft (mp) och Jacob Johnson (v).

Avvikande mening

Obligatoriskt överskottsmål (s, v, mp)

Thomas Östros (s), Sonia Karlsson (s), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Tommy Ternemar (s), Jörgen Hellman (s), Mats Pertoft (mp) och Jacob Johnson (v) anför:

Förändringar i budgetlagen bör föregås av en bredare beredning än vad som skett i detta fall. Oppositionen har inte bjudits in i beredningsprocessen. För att uppnå långsiktigt hållbara statliga budgetregler borde en mer omfattande beredning ha genomförts, med möjlighet att därmed upprätthålla systemets legitimitet och giltighet gemensamt. Vi anser därför att riksdagen bör avslå regeringens förslag till ändring av budgetlagen och därmed bifalla motionen.