

# 1 Sammanfattning

I början av 1990-talet hävdade flera utredningar att *en stram budgetprocess* skulle skapa förutsättningar för en stram politik och därigenom minska trycket på ökade statsutgifter. I en rapport till ESO<sup>1</sup> visades att den svenska budgetprocessen tillhörde de svagaste i Europa. En stram budgetprocess skulle återföra statsskulden till mera normala nivåer.

Utredningarna kom att få stor betydelse för de förändringar av budgetprocessen som riksdagen beslutade om i mitten av 1990-talet. Det handlade framför allt om följande förändringar:

- Mandatperioden förlängdes.
- Budgetåret lades om till kalenderår.
- Ett treårigt utgiftstak för de offentliga utgifterna infördes.
- En lag om statsbudgeten tillkom.
- Riksdagens budgetarbete skulle genomföras enligt en rambeslutsmodell, som bl.a. innebar
  - att statsbudgeten delades in i utgiftsområden,
  - att regeringens budgetförslag skulle vara heltäckande och bruttoredovisning tillämpas,
  - att riksdagen först skulle besluta om inkomstram och utgiftsramar, därefter om eventuella omdisponeringar inom ramarna,
  - att fördelningen på anslag inom utgiftsramarna skulle avgöras genom ett beslut och utan att någon utgiftsram vidgades.

---

<sup>1</sup> Statsskulden och budgetprocessen, Ds 1992:126

I rapporten beskrivs riksdagens och regeringens arbete med 1997 års statsbudget. Tyngdpunkten ligger på budgetarbetet i riksdagen, men även budgetarbetet i Regeringskansliet och relationerna mellan Regeringskansliet och de statliga myndigheterna behandlas. Diskussionen rör bl.a. följande frågor:

- Vad innebär ett beslutsfattande där ramar och resultat utgör centrala inslag?
- Hur har inflytandet över budgetbeslutet förändrats som följd av den nya beslutsordningen?
- Finns det något samband mellan beslutsordning och ekonomi?
- Vad händer när regler tillämpas om och om igen?

### **Budgetarbetet i riksdagen**

En ny ordning för riksdagens arbete med statsbudgeten var en lösning som passade till flera problem. Den nya beslutsordningen skulle samtidigt

- bidra till minskade statsutgifter
- underlätta och minska riksdagens arbete med budgetfrågor
- bidra till principiellt intressanta och relevanta riksdagsdebatter
- bidra till övergripande och långsiktiga riksdagsbeslut samt
- skapa förtroende för den förda politiken.

Erfarenheterna från det första året med den nya beslutsordningen kan emellertid sammanfattas så här:

- Beslut som skulle förbättra statsfinanserna hade fattats redan när den nya ordningen började tillämpas.
- Riksdagens arbete med budgetfrågor blev snarast mera omständligt och tidsödande med den nya ordningen.

- Riksdagsdebatterna upplevdes inte som särskilt intressanta.
- Varken oppositionspartierna eller utskotten kunde underlåta att vara konkreta – och att komma in på detaljfrågor.
- Den nya ordningen förutsatte frekventa ändringar av regeringens och oppositionens politik.

När den nya beslutsordningen tillämpades för första gången gällde en överenskommelse om samarbete mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet.

Tillsammans med Centerpartiet borde regeringen ha fått sitt budgetförslag godkänt av riksdagen även med den tidigare beslutsordningen. Från den synpunkten var den nya beslutsordningen överflödig. Med den nya ordningen borde regeringen å andra sidan ha fått igenom sitt budgetförslag även utan samarbete med Centerpartiet. Från den synpunkten var överenskommelsen överflödig. Nu fanns både överenskommelse och en ny beslutsordning, och riksdagens ändringar av regeringens budgetförslag blev få.

Politiker och tjänstemän i riksdagen menade att beslutsordningen ändå hade betydelse. Framför allt hade man nu tydliga regler för beslutsfattandet att visa upp för utländska och inhemska bedömare av svensk ekonomi.

I den nya beslutsordningen förutsattes att budgetbehandlingen skulle genomföras i två steg. Efter ett mera övergripande ställningstagande till inkomstberäkningar och utgiftsutrymme skulle utskotten var för sig bereda anslagen inom sina respektive utgiftsramar. Alla förslag till förändringar skulle finansieras genom omfördelningar.

För att komma överens om samtliga anslag tvingades oppositionspartierna arbeta för en delvis annan politik än den de förordat i sina motioner. Moderata samlingspartiet valde i stället att inte delta i den fortsatta budgetbehandlingen. Inte heller övriga oppositionspartier deltog i samtliga utskott i den fortsatta budgetberedningen. Eftersom oppositionen bara i bland deltog i det första steget kom den nya beslutsordningen inte att fungera som det var

tänkt. Beslutsordningen förändrades också när det visade sig att regeringens begärde att riksdagen redan våren skulle ta ställning till förslag till utgiftstak och en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden.

Genom de preliminära förslagen i vårpropositionen fick regeringen tillgång till en rutin för att "känna av" förslag som inte var helt färdigberedda. Genom media fick den svenska allmänheten på ett tidigt stadium information om vilka åtgärder regeringen funderade på. Såväl enskilda politiker som de politiska partierna i riksdagen, media, lobbyister och aktiva medborgare fick information om – och tillfälle att reagera på – regeringens planer på ett tidigare stadium än tidigare. Oppositionspartiernas partimotioner kom att utgöra systematiska alternativ till de preliminära förslagen. I vilken utsträckning regeringen lät sig påverka – och om man främst påverkades av synpunkter från enskilda eller av förändringar i de makroekonomiska förutsättningarna – är svårt för utomstående att avgöra. (Men att regeringen *kunde* påverkas visas av att planerade förändringar av barnpensionen inte blev av.) Riksdagsledamöternas och riksdagspartiernas inflytande över de slutliga förslagen blev obestämt.

### **Budgetarbetet i Regeringskansliet**

Tidigare avgjordes besvärliga budgetfrågor genom förhandlingar mellan finansministern och berörd fackminister. Under arbetet med 1997 års vårproposition träffades hela i regeringen för att under två dagar gå igenom budgetförslaget. Överläggningarna gav statsråden bättre insyn i budgetförslaget i dess helhet. De fick tillfälle att argumentera för sina förslag inför hela regeringen – men aktualiserade å andra sidan sannolikt inte förslag som andra statsråd kunde uppfatta som struntsaker. Nyordningen med regeringsöverläggningar kan därför uppfattas på två sätt: antingen innebar de att finansministerns inflytande över budgetarbetet försvagades, eller så betydde de att just finansministerns inflytande förstärktes.

I Regeringskansliet följdes utvecklingen av statsbudgetens anslag månadsvis. Varje kvartal gjorde man prognoser över stats-

budgetens utfall. Regeringen informerades om prognoserna och om eventuella behov av åtgärder. De täta uppföljningarna bidrog till att ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna kom att te sig oklar. Ansvar för myndigheternas ekonomi flyttades delvis in i departementen – men utan att regeringen för den skull tog över ansvaret för myndigheternas ekonomi.

Strikta regler för hur överskridanden eller nya utgifter skulle finansieras infördes. Reglerna återspeglades i regeringens förslag till tilläggsbudgetar, där regeringen redovisade åtminstone 20 olika sätt att finansiera, eller i några fall inte finansiera, nya utgifter. Anslag kopplades till varandra i egendomliga konstellationer. Gamla besparingar återbrukades och kommande inkomster togs i anspråk. Riksdagen fick flera förslag att ta ställning till. För de statliga myndigheterna fanns risken att anvisade medel drogs in redan under pågående budgetår. Styrningen blev kortsiktig.

### **Relationerna mellan Regeringskansliet och myndigheterna**

Samtidigt som de statliga myndigheterna fått ekonomiska ramar för sin verksamhet och ökade möjligheter att själva besluta om sin personal, ställde regeringen omfattande krav på rapporter av olika slag; ekonomiska rapporter, rapporter om insatta resurser och om uppnådda resultat. Myndigheterna fick också ett stort antal särskilda uppdrag.

Tydliga krav resulterade dock inte i någon tydlig styrning av de statliga myndigheterna. I stället bidrog de omfattande rapporteringskraven till att göra styrningen otydlig. Det blev svårt att urskilja vilka frågor regeringen egentligen var intresserad av. Med informationen om specifika förhållanden följde ansvar. Uppgifter som inte föranledde någon reaktion från regeringens eller Regeringskansliets sida kunde uppfattas som godkända. Om regeringen reagerade riskerade man dock att blanda sig i detaljer i myndigheternas interna arbete. Det var svårt att styra övergripande.

## Att styra med regler

I rapporten dras slutsatsen att den nya beslutsordningen bestod av en samling tydliga och utförliga regler för hur beslutet om statsbudget skulle fattas. Resultatstyrningen kännetecknades i praktiken av omfattande och detaljerade föreskrifter för hur statliga myndigheter skulle arbeta och rapportera till regeringen. Många tydliga regler för det statliga budgetarbetet ledde dock varken till tydliga ansvarsförhållanden eller till långsiktighet och övergripande beslut:

- samtidigt som det klargjordes vilka uppgifter riksdagen, regeringen respektive myndigheterna skulle utföra blev ansvaret för den statliga verksamheten, ekonomin och statsbudgeten oklart,
- samtidigt som långsiktiga mål för statens utgifter ställdes upp och vidmakthölls tvingades statsmakterna fatta flera beslut och beslut om successiva justeringar av tidigare beslut. Medel skulle omfördelas mellan myndigheter och verksamheter. Reglerna för transfereringsutgifterna fick ändras.
- samtidigt som statsbudgeten utformades utifrån övergripande ställningstaganden till statens utgifter och fördelning på utgiftsområden fick statsmakterna rapporter om alltmera specifika förhållanden,
- samtidigt som riksdagen överlät befogenheter till regeringen och regeringen delegerade avgöranden till de statliga myndigheterna fick både riksdagen och regeringen flera frågor att ta ställning till.

Svenska och danska erfarenheter visar att statsfinanserna har kunnat förbättras även med budgetprocesser som ser ut på olika sätt – och även med vad som uppfattas vara en svag budgetprocess.

Vad som skall betraktas som en stram budgetprocess är inte heller självklart. Det finns argument för hävda att den svenska budgetprocessen har blivit stramare genom de förändringar som

har genomförts, men det finns också argument för att helt andra förändringar skulle ha gjort budgetprocessen stramare. Det är inte heller säkert att sambandet mellan statsfinansernas utveckling och budgetprocessens utformning är särskilt starkt.

I rapporten beskrivs budgetprocessen i Göteborgs Stad under 40 år. I Göteborg övergavs rambudgeteringen när det visade sig

- att den ekonomiska krisen inte längre var akut,
- att det inte längre fanns entusiastiska politiker och tjänstemän, som i första hand intresserade sig för ekonomin,
- att det faktiskt fanns pengar till vissa utgifter.

Redan våren 1997 uttryckte regeringen tillfredsställelse över den statsfinansiella utvecklingen. Det fanns utrymme för nya satsningar.

Det betyder inte nödvändigtvis att den nya beslutsordningen kommer att överges. En beslutsordning kan tillföras gamla och nya regler utan formella beslut. Regler kan ändras när de tillämpas. De kan ändras och behållas samtidigt. Det är inte säkert att beslutsordningens tillämpning i praktiken över huvud taget uppmärksammas av dem som bestämmer över räntor och valutakurser.