



Riksdagen inför 2000-talet

(förslag 2000/01:RS1)

Till konstitutionsutskottet

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser finansutskottet att intentionerna bakom reformeringen av budgetprocessen i huvudsak har uppfyllts. Utskottet anser i likhet med riksdagskommittén att riksdagsbehandlingen på våren bör ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt till en övergripande ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Den ekonomiska vårpropositionen bör inte omfatta konkreta förslag om utgiftstak och mål för finansiellt sparande för de tre närmaste åren. Dessa frågor bör i syfte att koncentrera arbetet med budgeten i stället ingå i budgetpropositionen och behandlas på hösten. Utskottet förordar att riksdagen gör ett tillkännagivande om att en utvärdering bör göras efter några år om vilka effekter som omläggningen har inneburit såväl vad gäller budgetprocessens innehåll och budgetmässiga resultat som vad gäller de arbetsmässiga konsekvenserna i riksdagen.

Vidare anser finansutskottet att propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för inriktningen av den kommunala ekonomin på längre sikt. Det bör också prövas i det fortsatta arbetet om inte regeringen på våren bör redovisa sin syn på skattepolitikens framtida inriktning och lägga förslag om riktlinjer för inriktningen av skattepolitiken.

För att i framtiden markera den ekonomiska vårpropositionens långsiktiga syfte och övergripande karaktär bör det övervägas om den inte i stället borde benämnas Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken och i korthet kallas den ekonomiska riktlinjepropositionen.

Utskottet ser också fördelar med att förslagen på tilläggsbudget läggs fram som separata propositioner.

Slutligen förordar utskottet att konstitutionsutskottet undersöker möjligheterna att föreslå en ändring i 9 kap. 4 § regeringsformen i syfte att undan-

röja en del praktiska problem som skulle kunna uppkomma om riksdagen inte hinner slutföra budgetbehandlingen före budgetårets början.

Socialdemokraterna i utskottet har fogat en avvikande mening till yttrandet och företrädaren för Folkpartiet har lämnat ett särskilt yttrande.

Utskottets överväganden

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att avge yttrande över Riksdagskommitténs förslag till riksdagen 2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet samt den motion som konstitutionsutskottet behandlar i sammanhanget.

Riksdagskommittén behandlar i betänkandet tre av sina huvuduppgifter. Den första av dem gäller att utvärdera den nya budgetprocessen och överväga behovet av förändringar. Den andra uppgiften avser en kartläggning och analys av riksdagens nuvarande former och resurser för uppföljning, utvärdering och kontroll. Den tredje uppgiften går ut på att utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetssätt i syfte att stärka riksdagens ställning när det gäller arbetet med EU-frågor. Kommittén lägger förslag om vissa ändringar i budgetprocessen samt utskottens arbetsformer och arbetet med uppföljning och utvärdering samt EU-frågor. Några av förslagen föranleder förändringar i regeringsformen, riksdagsordningen och i budgetlagen.

Finansutskottet tar i detta yttrande upp Riksdagskommitténs förslag endast i de delar de särskilt berör finansutskottets beredningsområde, nämligen utvärderingen av budgetprocessen och förslagen till vissa ändringar i denna.

Riksdagskommitténs förslag i sammanfattning avseende utvärderingen av budgetprocessen

Kommittén konstaterar inledningsvis att intentionerna bakom reformen av riksdagens budgetberedning i huvudsak har uppfyllts. Den reformerade budgetprocessen är i viktiga avseenden bättre än den tidigare.

Problemet med dubbelarbete vår och höst

Övergången till kalenderårsbudget och beredning av budgeten i riksdagen under hösten har medfört en koncentration i tiden av den årliga behandlingen av budgetpropositionen. Riksdagskommittén konstaterar emellertid att den ambition som Riksdagsutredningen på sin tid hade att riksdagens arbete på våren med anledning av den ekonomiska vårpropositionen skulle vara övergripande och långsiktigt inte har uppfyllts. Arbetet i riksdagen med vårpropositionen har tenderat att bli detaljinriktat, och effekten av den nya budgetprocessen har därför i praktiken blivit att budgetarbete bedrivits två gånger per år.

Arbetsfördelningen över året i riksdagen är fortfarande ojämn. Det behövs förändrade rutiner för planeringen av riksdagsarbetet under en mandatperiod, främst genom att propositioner avlämnas i jämnare takt.

Enligt Riksdagskommittén behöver budgetprocessen modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten. Syftet

bör vara att renodla själva budgetregleringen till hösten. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

För att undvika dubbelarbetet skall riksdagen inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Dessutom bör regeringen inte lägga förslag om utgiftstak för staten i vårpropositionen, utan utgiftstak för år 3 behandlas i budgetpropositionen. Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om att godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken.

Tydligheten och jämförbarheten mellan propositionens och motionernas förslag bör enligt Riksdagskommittén öka. Därför bör riksdagsförvaltningen ges i uppdrag att förbättra stödet till oppositionspartierna genom att utveckla metoder för att bedöma makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas olika budgetalternativ.

För att förbättra riksdagens möjligheter att arbeta med uppföljning och utvärdering i budgetsammanhang bör regeringen senast den 14 maj varje år i skrivelser lämna resultatredovisningar. Skrivelser bör lämnas för alla utgiftsområdena, men behöver inte vara en heltäckande redovisning av utgiftsområdet utan kan med fördel vara en fördjupad redovisning och analys av vissa av verksamheterna inom utgiftsområdet. I skrivelserna bör resultaten för olika verksamheter under de senaste åren redovisas och ställas i relation till målen för verksamheterna och till förbrukade resurser.

Skattelagstiftningen i budgetprocessen

Riksdagskommittén anser att de samordningsproblem som inledningsvis uppstod mellan finansutskottet och skatteutskottet har kunnat lösas. En praxis har etablerats för ärenderemittering och yttrandeförfarande som innebär att potentiella problem har kunnat hanteras inom ramen för den nya processen.

Kommittén konstaterar dock att regeringen i några fall inte har hunnit inhämta yttrande från Lagrådet över inkomstpåverkande lagförslag i budgetpropositionen. Lagrådsgranskningen har i stället i dessa fall genomförts under ärendets beredning i riksdagen. Detta innebär emellertid att en viktig del av regeringens beredningsansvar i dessa lagstiftningsärenden har flyttats över till riksdagen. Riksdagskommittén anser att den bästa lösningen på detta problem är att regeringen undersöker vilka möjligheter som finns att ändra Regeringskansliets arbetsformer för att motverka att lagrådsgranskningen behöver genomföras under utskottsberedningen.

Budgetdebatterna i kammaren

Budgetdebatterna i kammaren fyller en viktig funktion i riksdagens budgetberedning. Dessa debatter upptar en stor del av kammarens sammanträden under hösten med ett högt antal deltagande ledamöter. Det finns emellertid enligt kommittén anledning att överväga om budgetdebatterna kan vitaliseras och koncentreras i tiden.

Statsråden deltar i viss utsträckning i budgetdebatterna. Deras medverkan verkar stimulerande på deltagandet i debatterna och ökar intresset för dem.

Det är angeläget att planera arbetet på ett sådant sätt att upprepade debatter i samma ämnen undviks under ett och samma riksmöte.

Budgetdebatterna bör enligt kommittén som huvudregel vara sammanhållna och inte ämnesindelade.

Den allmänpolitiska debatten bör flyttas från januari och förläggas omedelbart efter den partiledardebatt som brukar följa efter den allmänna motionstidens utgång.

Författningsregleringen av budgetprocessen

Riksdagskommittén anser att det behöver göras ändringar i riksdagsordningen för att möta den utveckling som ägt rum när det gäller budgetfrågornas hantering i riksdagen. Tilläggsbestämmelsen om den ekonomiska vårpropositionen bör ändras så att den ekonomiska vårpropositionen blir obligatorisk. Bestämmelsen formuleras så att det tydligare framgår att det inte krävs att förslag om tilläggsbudget måste ingå i den ekonomiska vårpropositionen. Vidare föreslås vissa ändringar i 39 och 40 §§ budgetlagen som en följd av förslaget att den ekonomiska vårpropositionen inte skall innehålla förslag till utgiftstak eller preliminära ramar för utgiftsområdena.

Riksdagskommittén konstaterar att ramarna för utgiftsområdena fått en mer beständig betydelse än som ursprungligen var avsett. En ändring föreslås därför i riksdagsordningen som slår fast denna ändrade betydelse.

Slutligen föreslås att det i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 5.12.1 införs en ny bestämmelse som slår fast att ändringar i fråga om indelningen i utgiftsområden måste beslutas av riksdagen i samband med vårpropositionen.

Reservationer och särskilda yttranden i de delar som avser utvärderingen av budgetprocessen

De tre socialdemokraterna i Riksdagskommittén Sven Hultström, Jan Bergqvist och Britt Bohlin redovisar i en reservation till huvudbetänkandet en annan uppfattning än majoriteten i den del som benämns Problemet med dubbelarbete höst och vår.

Reservanterna anser att kommitténs förslag att samtliga övergripande restriktioner i budgetarbetet – såväl utgiftstak och saldomål som preliminära ramar för utgiftsområden – skall sättas under hösten innebär att den ekonomiska vårpropositionens betydelse som centralt finanspolitiskt och budgetpolitiskt dokument reduceras kraftigt. Enligt reservanternas mening finns det

starka skäl som talar för att övergripande restriktioner för statens utgifter skall fastställas på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Lars Bäckström (v) har lämnat särskilda yttranden i kommitténs betänkande avseende Ekonomisk-politiska mål och övergripande budgetrestriktioner, Problemet med dubbelarbete höst och vår samt avseende Skattelagstiftningen i budgetprocessen. Bäckström kommenterar även den socialdemokratiske reservationen. Han konstaterar att det är fullt möjligt för regeringen att redan i vårpropositionen redovisa vilket utgiftstak den avser att föreslå i budgetpropositionen. Regeringen kan därmed fortsätta att internt arbeta i den ordning som tidigare etablerats.

Utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61)

Problemet med dubbelt budgetarbete såväl i riksdagen som i Regeringskansliet har även uppmärksammats av Utredningen om utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61) som gjordes av regeringens utredningsman Svante Öberg och färdigställdes i juni 2000. Utredningen har remissbehandlats och är under beredning i Regeringskansliet. Svante Öberg konstaterar i sin utvärdering av den reformerade budgetprocessen att skillnaden mellan vårpropositionen och budgetpropositionen inte har blivit så tydlig som ursprungligen var avsett. Resultatet har blivit att de långsiktiga frågorna har kommit i skymundan för mer konkreta frågeställningar. En orsak till detta bedömer han vara att regeringen haft ambitionen att i vårpropositionen lägga fast preliminära ramar för utgiftsområden (s. 61 f.). Öbergs förslag går i kortet ut på att vårpropositionen bör inriktas på långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor medan budgetpropositionen avgränsas till frågor som rör det kommande budgetåret (s. 169 f.).

I vårpropositionen bör enligt Öberg den långsiktiga inriktningen av den ekonomiska politiken bestämmas och övergripande ramar för utgifterna fastställas. Vårpropositionen bör innehålla regeringens förslag till riksdagen i följande frågor:

- Riktlinjer för den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och den kommunala ekonomin.
- Utgiftstak och utgiftsmål för år 3.
- Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.
- Riktlinjer för skattepolitiken samt en beräkning av statens inkomster för de närmaste åren.
- Underlag för riksdagens uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten.

Utredarens förslag innebär att innehållet i den ekonomiska vårpropositionen utvidgas i vissa avseenden. Främst gäller detta tre områden: utgiftsmål (ett nytt begrepp som utredaren introducerar), skattefrågor och underlag för uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten. Den ekonomiska

vårpropositionen bör utvidgas med förslag om riktlinjerna för skattepolitiken på både kort och medellång sikt.

Däremot bör den ekonomiska vårpropositionen inte som för närvarande innehålla förslag rörande en preliminär fördelning av statens utgifter på utgiftsområden, vare sig för det kommande året eller för de nästföljande två åren. Om den skulle göra det, måste finansutskottet lämna propositionen för yttrande till andra utskott och hela riksdagen involveras i ett omfattande och detaljerat budgetarbete även på våren. Om man vill undvika dubbla budgetarbeten, kan därför inte denna typ av förslag förekomma på våren.

Utredaren föreslår vidare att budgetpropositionen avgränsas till frågor som rör det kommande budgetåret. Budgetpropositionen bör huvudsakligen innehålla ett förslag till statsbudget för det nästkommande budgetåret. Den bör innehålla förslag till utgiftsramar och anslag samt en beräkning av inkomsterna. Däremot bör budgetpropositionen inte innehålla förslag rörande utgiftstak och utgiftsområdesramar för de därpå kommande två åren.

Motionen

Motion 2000/01:K5 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) har väckts med anledning av förslaget. Motionären behandlar bl.a. frågan om budgetdebatternas utformning och föreslår, till skillnad från Riksdagskommittén, att debatterna som huvudregel bör vara ämnesindelade.

Den ekonomiska vårpropositionen 2001

Regeringen konstaterar i vårpropositionen 2001 att systemet med utgiftstak på det hela taget har fungerat väl. I utvärderingen av budgetprocessen (SOU 2000:61) görs bedömningen att den nya budetprocessen har inneburit en ökad långsiktighet i budgetpolitiken genom att beslut om tak och ramar för budgetarbetet tas tidigt i processen och att den har medfört en bättre utgiftskontroll.

Utredningen pekar samtidigt på två problem med den nya processen. Det ena är att systemet med budgeteringsmarginal har fungerat mindre väl. Det andra problemet är att det bedrivs två snarlika budgetarbeten per år. Det senare problemet har även lyfts fram i Riksdagskommitténs utvärdering av budgetprocessen (2000/01:RS1). Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till hur budgetprocessen kan förbättras ytterligare. Utgångspunkten för regeringens fortsatta utveckling av budgetprocessen är att principerna om budgetdisciplin i de offentliga finanserna inte får försämrats i förhållande till de principer som för närvarande gäller.

Finansutskottets ställningstagande

Allmänt om utvärderingen av budgetprocessen

I likhet med Riksdagskommittén anser utskottet att intentionerna bakom reformeringen av budgetprocessen i huvudsak har uppfyllts. Rambeslutsmodellen har bidragit till att skapa en tydligare ansvars- och beslutsordning inom riksdagen. Den ger en bättre överblick, koordinering och kontroll över beslutsordningen jämfört med tidigare.

I samband med att rambeslutsmodellen infördes genomfördes ett antal andra förändringar som har gett ytterligare stadga till beslutsprocessen och hanteringen av budgeten på olika nivåer. Budgetlagen har bidragit till en uppstramning av processen och innebär att det regelverk som tillämpades för statsbudgeten fått en fastare form. Utgiftstaket har bidragit till att begränsa och kontrollera den statliga utgiftsutvecklingen. Budgeten har fått en högre grad av bruttoredovisning, budgetpropositionen har blivit mer fullständig, förslagsanslagen har slopats och kraven på regeringens uppföljning av budgeten har gjorts starkare. Riksdagen har fått ett bättre beslutsunderlag som påtagligt bidragit till att stärka riksdagens ställning.

Det kan också konstateras att rambeslutsmodellen underlättat för en minoritetsregering att få igenom sitt budgetförslag. Det är inte längre möjligt att genom hoppande majoriteter få igenom ofinansierade budgetförslag. Beslutsordningen innebär att den majoritet som står bakom inriktningen av politiken också tar ansvar för finansieringen av de utgiftsökningar som företas inom riksdagen.

Problemet med dubbelarbete vår och höst

Även vad gäller den arbetsmässiga belastningen har en viss koncentration uppnåtts. I den tidigare beslutsordningen som gällde i riksdagen fram till 1996 behandlades de övergripande ekonomisk-politiska frågorna minst tre gånger om året. De behandlades när budgetpropositionen lades i januari, när kompletteringspropositionen lades fram i slutet av april och som konstateras i kommitténs betänkande behandlades de även någon gång under hösten eftersom regeringen regelmässigt brukade lägga fram ekonomisk-politiska paket på höstarna. Med endast två propositioner om året, vårpropositionen och budgetpropositionen, har således en betydande förbättring uppnåtts arbetsmässigt sett jämfört med tidigare. Däremot har inte den koncentration av arbetet till att behandla mer långsiktiga och övergripande frågor på våren uppnåtts som förutsågs i förarbetena till nuvarande ordning, utan behandlingen har i betydande utsträckning kommit att överlappa varandra vår och höst. Riksdagskommittén konstaterar detta och föreslår därför ett antal åtgärder i syfte att renodla själva budgetregleringen till hösten.

För att undvika dubbelarbetet skall riksdagen enligt kommittén inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Inte heller bör regeringen lägga förslag om utgiftstak för staten i vårpropositionen, utan utgiftstak för år 3 behandlas i budgetpropositionen. För-

slaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om att godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör enligt kommittén ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

Utskottet delar uppfattningen att dubbelarbetet vår och höst bör undvikas. Som kommittén föreslår bör vårens arbete ägnas åt de övergripande och långsiktiga frågorna. Arbetsformerna bör anpassas så att utrymme skapas för beredningen av Årsredovisningen för staten och att uppföljning och utvärdering blir en integrerad del av budgetprocessen. Det är därför följdriktigt att riksdagen inte bör ägna sig åt att behandla den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden. Därigenom undviks att de olika fackutskotten behöver engageras i budgetarbetet redan på våren i beredningen av ramarna för de olika utgiftsområdena. Redovisningen av åtgärdsförslag på olika utgiftsområden i vårpropositionen har föranlett partierna att i motionerna redovisa sina synpunkter på förslagen samt att lägga fram alternativa förslag av likaledes detaljerad karaktär. Arbetet har därigenom blivit mycket detaljinriktat redan på våren. Inte heller har det underlättats av att regeringen funnit sig föranlåten att redovisa sina överenskommelser med de partier som man samarbetat med inför framläggandet av budgetförslaget.

Från Finansdepartementets sida har betydelsen av de preliminära ramarna framhållits som en av de faktorer som bidragit till att skapa stadga och långsiktighet i det interna budgetarbetet i Regeringskansliet, vilket varit en förutsättning för att upprätthålla stramheten i budgeten. Enligt utskottets mening bör denna stramhet kunna åstadkommas på annat sätt. Ramarna har visat sig vara av mycket preliminär karaktär, och de har ofta justerats från vår till höst varför ett bindande av besluten med riksdagen har tett sig mindre meningsfullt. Regeringen bör kunna styra budgetarbetet med samma fasthet genom internt beslutade utgiftsramar.

Utskottet anser i likhet med kommittén att vårens arbete bör inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna. Det är angeläget att uppifrån-och-nerspektivet behålls i budgetarbetet och att man inte redan på våren fördjupar sig i budgetens olika detaljer. Riksdagsbehandlingen på våren bör ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt till en övergripande ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Förslaget till riksdagsbeslut i propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken. Själva budgetarbetet bör koncentreras till hösten. För att undvika dubbelarbete bör regeringen förelägga riksdagen förslag om utgiftstak för år tre först i samband med budgetpropositionen. Därigenom undviks att partierna i riksdagen redan på våren tvingas utforma detaljerade budgetalternativ utan kan koncentrera detta arbete till hösten i samband med att regeringen presenterar

sitt budgetförslag. Utskottet tillstyrker således Riksdagskommitténs förslag i denna del.

I några av de remissyttranden som lämnats på Riksdagskommitténs förslag har farhågor uttryckts om att budgetpolitiken skulle minska i stramhet och långsiktighet om inte beslut om taken fattas redan på våren. Statskontoret anför t.ex. att besluten på våren skulle sakna konkreta beslutspunkter och att de därmed skulle komma att förlora i betydelse. Riksbanken anser att riksdagens takbeslut på våren är en viktig utgångspunkt för regeringens budgetarbete och ser risker för att en senareläggning av takbesluten kan leda till att regeringens budgetarbete blir alltför styrt av de underifrån kommande anspråken på budgetutrymme. Statsutgifterna skulle därmed riskera att växa i snabbare takt än om en begränsning finns som utgångspunkt för budgetarbetet. Utskottet vill med anledning härav ånyo framhålla att regeringen för sitt interna budgetarbete mycket väl bör kunna ange preliminära utgiftstak redan på våren. Ur riksdagens synpunkt handlar frågan i första hand om när riksdagen skall fatta sitt beslut om utgiftstaken, varvid önskemålen att undvika dubbelarbete skall vara styrande.

Utskottet vill med anledning härav ånyo framhålla att regeringen för sitt interna budgetarbete mycket väl bör kunna ange preliminära utgiftstak redan på våren i syfte att styra och kontrollera utvecklingen. Utskottet anser att det vore mycket allvarligt om de ändringar kommittén föreslagit skulle komma att leda till en försvagning av budgetprocessen och budgetutvecklingen. Utskottet anser därför att det är angeläget att redan nu besluta om att en utvärdering bör göras efter några år om vilka effekter som omläggningen har inneburit såväl vad gäller budgetprocessens innehåll och budgetmässiga resultat som vad gäller de arbetsmässiga konsekvenserna i riksdagen. Detta bör konstitutionsutskottet föreslå riksdagen att som sin mening tillkännage för regeringen.

Övriga frågor

Det finns också enligt utskottets mening anledning pröva om inte riksdagsbehandlingen på våren av de långsiktiga riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, såsom utredaren Svante Öberg föreslagit, även borde innefatta riktlinjer för skattepolitiken. Därmed skulle skattepolitikens inriktning komma att godkännas av riksdagen före sommaren, och beredningen av de konkreta skatteförslagen för nästa budgetår skulle kunna starta i så god tid att de kan föreläggas riksdagen i budgetpropositionen. Med en sådan framförhållning skulle skatteförslagen kunna beredas som Riksdagskommittén förordar så att de kan underställas Lagrådet innan de lämnas till riksdagen.

Finansutskottet delar kommitténs slutsats beträffande samarbetet mellan finans- och skatteutskottet. Samarbetet har underlättats i betydande grad av att regeringen i budgetpropositionen har redovisat och beräknat de ekonomiska effekterna av de skatteförslag som ligger till grund för budgeten det efterföljande året. Samordningen mellan utskotten har fått till följd att texterna i yttrandet och betänkandet har disponerats på samma sätt vilket ökar jämförbarheten och underlättar arbetet.

Det finns förutom skattepolitiken ett område som enligt utskottets mening kräver mer ingående beredning redan på våren. Det är angeläget för kommunerna för deras planering av budgetarbete och beslut om långsiktig inriktning av verksamheten att staten redan på våren tydligt redovisar de förslag som får direkta återverkningar på den kommunala ekonomin och påverkar planeringen de närmaste åren. Regeringen bör därför såsom hittills på våren redovisa den bedömning den gör för utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi och föreslå riksdagen tydliga riktlinjer för inriktningen av den kommunala ekonomin på längre sikt.

Den nuvarande ekonomiska vårpropositionen har blivit mycket detaljinriktad och har följdriktigt i allmänt tal kommit att kallas för vårbudgeten. För att i framtiden markera propositionens långsiktiga syfte och övergripande karaktär bör det övervägas om den inte i stället borde benämnas Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken och i korthet kallas den ekonomiska riktlinjepropositionen.

Utskottet ser också fördelar med att tilläggsbudgetarna läggs fram som särskilda propositioner samtidigt med riktlinjepropositionen respektive budgetpropositionen. Finansutskottet har hittills valt att lägga fram förslagen på tilläggsbudget som ett eget betänkande med de berörda fackutskottens yttranden som bilagor. För beredningen av dessa ärenden är det naturligt att även i fortsättningen inhämta de berörda utskottens synpunkter.

Enligt kommittén visar erfarenheterna från hösten 1998 att riksdagen klarade av att hantera budgeten under ett valår. Problem kan emellertid uppstå valår med regeringsskiftet om regeringsförhandlingarna drar ut på tiden. I så fall får enligt kommittén alternativa beredningssätt tillämpas, beroende på den aktuella situationen. Finansutskottet vill mot denna bakgrund uppmärksamma att ytterst kan den situationen inträffa att riksdagen inte hinner avsluta budgetregleringen före budgetårets början. Detta har förutsetts i 9 kap. 4 § regeringsformen:

Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres. Riksdagen kan uppdraga åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

Enligt finansutskottets mening kan det befinnas vara en opraktisk ordning att beslut först skall fattas för en period om en, två eller tre månader, till dess att budgetregleringen hinner slutföras och sedan därefter skall ett nytt beslut fattas för återstoden av året. Detta kommer att innebära att regeringen måste utfärda ett regleringsbrev för den ena perioden och sedan ett annat för den andra perioden. Osäkerhet kan uppkomma om hur medlen bör fördelas mellan perioderna under året och hur en avstämning bör göras mellan de båda perioderna. För att inte i förväg onödigtvis behöva binda sig för att en sådan uppdelning av budgetåret skall göras, bör i stället denna fråga kunna avgöras och bedömas när en sådan situation inträffar. Utskottet förordar därför att paragrafen i stället får följande lydelse:

Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för *budgetperioden*. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

Stockholm den 8 maj 2001

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Anna Åkerhielm (m), Carin Lundberg (s), Kjell Nordström (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Yvonne Ruwaida (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp), Tommy Waidelich (s) och Hans Hoff (s).

Avvikande mening

Finansutskottets ställningstagande

av Jan Bergqvist (s), Sonia Karlsson (s), Carin Lundberg (s), Kjell Nordström (s), Tommy Waidelich (s) och Hans Hoff (s).

Vi anser att finansutskottets yttrande i avsnittet **Finansutskottets ställningstagande** borde ha följande lydelse:

Riksdagskommittén har sett som en huvuduppgift att korta ner tiden för riksdagens arbete med budgeten. I detta avseende innebär kommitténs förslag en stor framgång. Men tyvärr har dess bekämpande av ”onödigt dubbelarbete” skett med sådan kraft att kvaliteten i budgetbehandlingen allvarligt hotas.

De budgetreformer som infördes i samband med rambeslutsmodellen har inneburit kraftigt förbättrad kvalitet i riksdagens och regeringens arbete med budgeten. Hela det regelverk som tillämpas för statsbudgeten har fått en fastare form. Budgeten har fått en högre grad av bruttoredovisning och transparens. Budgetpropositionen har blivit mer fullständig. Kraven på regeringens uppföljning av budgeten har ökat betydligt. Riksdagen har fått ett mycket bättre beslutsunderlag, något som medverkat till att stärka riksdagens ställning i budgetprocessen och som också skapat förutsättningar för bättre kvalitet i riksdagens beslut.

Riksdagens arbete har också blivit mera rationellt. Det har skett en koncentration av arbetet som bland annat innebär att de övergripande ekonomisk-politiska frågorna inte behandlas i lika många omgångar som tidigare.

Det vanskliga med Riksdagskommitténs förslag är att den ekonomiska vårpropositionen utarmas på sitt innehåll och därmed får en dramatiskt minskad betydelse i det samlade budgetarbetet. Kommitténs förslag att samtliga övergripande restriktioner i budgetarbetet – såväl utgiftstak och saldomål som preliminära ramar för utgiftsområden – skall sättas under hösten innebär att vårpropositionen kommer att förlora sin betydelse som centralt finanspolitiskt och budgetpolitiskt instrument. Detta ter sig anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att kommittén samtidigt föreslår att vårpropositionen skall göras obligatorisk.

Kommitténs förslag innebär konkret att riksdagen under våren skall försöka fastställa riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken utan att riksdagen samtidigt tar beslut om saldomål och om utgiftstak för staten och för offentlig sektor. Därmed riskerar riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen skall presentera i vårpropositionen att enbart bli politiska ambitioner, utan förankring och utan styreffekt.

Under den lösligare budgetordning som vi hade tidigare finns exempel på att en riksdagsmajoritet faktiskt röstade emot den dåvarande regeringens

ekonomiska riktlinjer utan att regeringen avgick eller egentligen ändrade något av sin konkreta ekonomiska politik. Detta kunde ske just därför att de ekonomiska riktlinjer som riksdagen underkände inte hade någon fast koppling till den konkreta finans- och budgetpolitiken. En sådan ordning är oacceptabel i en väl fungerande parlamentarisk demokrati. Men det finns en risk för att kommitténs förslag kan leda till en återgång till flera av de negativa inslag som fanns i den hårt kritiserade budgetprocessen före 1995. Att inte besluta om utgiftstak på våren kan leda till att fastheten i budgetprocessen luckras upp. Detta kan efter hand leda till en minskad tilltro till finans- och budgetpolitiken.

En budgetbehandling som sker i olika omgångar kan ge tid åt eftertanke och fördjupade analyser. Detta kan skapa förutsättningar för bättre kvalitet och större långsiktighet i riksdagens beslut. Med kommitténs förslag finns en risk för att långsiktigheten minskar, tvärt emot de ambitioner som kommittén i övrigt ger uttryck för. De långsiktiga frågorna får inte det tidsmässiga utrymme de kräver, utan trängs undan av de mer akuta och detaljerade frågorna i budgetpropositionen. Utan beslut under våren om exempelvis utgiftstaket riskerar budgetpolitiken att bli mera kortsiktig.

I kommitténs förslag har konsekvenserna för regeringen inte belysts tillräckligt och tillräcklig hänsyn har inte tagits till regeringens behov. Det är av största betydelse att riksdagen och regeringen kommer överens om en gemensam ordning för budgetpolitiken. Man kan inte bortse från att tidiga beslut om övergripande ramar och restriktioner har stor betydelse för regeringens budgetarbete. Det är väsentligt för regeringens interna arbete att veta att utgiftstaken för de kommande två åren ligger fast och att det tredje året beslutas på våren. Det är inte nog med att ett beslut på hösten om det tredje året minskar långsiktigheten med ca ett halvt år, utan dessutom innebär vårpropositionens bristande konkretion att den allmänt förlorar i betydelse för regeringens fortsatta budgetberedning. Därmed kan statsmakternas kontroll av utgiftsutvecklingen komma att bli sämre.

Ytterligare ett stort problem uppstår i samband med riktlinjerna för den kommunala ekonomin. I dag kan riksdagen under våren fastställa tydliga riktlinjer för den kommunala ekonomin, vilket är av grundläggande betydelse för kommunernas ekonomiska planering. Hur detta skall kunna hanteras på tillfredsställande sätt i fortsättningen är inte tillräckligt klarlagt av Riksdagskommittén.

En avgörande fråga som inte berörs av kommittén är också hur allmänheten och väljarna påverkas av den ordning som kommittén föreslår. Det är särskilt inför ett val viktigt att medborgarna kan få klart för sig vad olika politiska alternativ innebär även budgetmässigt på kort och lång sikt. Från demokratisk synpunkt har det en avgörande betydelse att regeringen och oppositionspartierna före valet redovisar vad deras alternativ innebär i form av långsiktiga utgiftsåtaganden och skattemässiga konsekvenser. Dessa styrs av beslut om utgiftstak och mål för det finansiella sparandet. Genom att de presenteras och behandlas under vårens riksdagsarbete utsätts de för en

granskning och blir föremål för den politiska debatten samtidigt som de presenteras och redovisas i enhetlig form, vilket underlättar jämförbarheten och skapar större klarhet om de politiska alternativen. Trots att det finns ett starkt demokratiskt skäl för en sådan ordning ger kommitténs förslag i stället en möjlighet att dölja förslagens hela innebörd och avstå från att redovisa hur skattesänkningar och utgiftssatsningar skall finansieras och rymmas inom de samhällsekonomiska begränsningarna.

Kommittén borde ha tagit betydligt mera allvarligt på förslaget att åtminstone under ett valår låta de ekonomisk-politiska riktlinjerna innefatta även beslut om utgiftstak och mål för det finansiella sparandet. Detta förslag har också den fördelen att oppositionen skulle kunna vara bättre förberedd inför ett eventuellt regeringsskifte efter valet.

Enligt vår uppfattning är det med den nuvarande ordningen mycket liten risk för att riksdagen skulle misslyckas med att besluta om budgeten innan budgetperioden börjar. Med Riksdagskommitténs förslag ökar risken. Vi noterar att det uppstått en diskussion om att grundlagen borde ändras så att det blir lättare för riksdagen att hantera ett sådant fatalt misslyckande. Vi anser dock att ansträngningarna inte i första hand skall ägnas åt att anpassa regeringsformen till Riksdagskommitténs försämringar, utan att man i stället borde försöka ändra Riksdagskommitténs förslag så att risken för ett sådant misslyckande inte ökar i förhållande till dagens situation.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att det går att ytterligare förbättra budgetprocessen. I sin iver att begränsa tidsåtgången för budgetprocessen går emellertid Riksdagskommittén alldeles för långt. Som en följd av detta riskerar man att få problem på en rad områden: Långsiktigheten i budgetarbetet försvagas. Fastheten i budgetprocessen undermineras. Regeringens arbete med budgeten försvåras. Kvaliteten i riksdagens beslut försämras. Kommunerna får sämre möjligheter att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för sin verksamhet. Och värst av allt: Väljarnas möjligheter att bedöma de politiska alternativen riskerar att försämras, vilket kan vara till stor skada för vår demokrati.

Särskilt yttrande

Problemet med dubbelarbete vår och höst

av Karin Pilsäter (fp).

Jag anser i likhet med Riksdagskommittén att vårens arbete bör inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna. Det är angeläget att uppifrån-och-nerperspektivet behålls i budgetarbetet och att man inte redan på våren fördjupar sig i budgetens olika detaljer. Till skillnad från riksdagskommittén anser vi att för att ge de ekonomisk-politiska och budgetpolitiska riktlinjerna ett konkret och fast innehåll även vid beredningen på våren bör de innehålla en redovisning av skattepolitikens inriktning, utgiftstak och mål för det finansiella sparandet för de närmaste tre åren. I annat fall riskerar de att få samma allmänna och oprecisa innebörd som besluten om riktlinjerna hade före reformeringen av budgetprocessen då riksdagens beslut om övergripande riktlinjer hade mycket liten betydelse för inriktningen av budgetarbetet och den ekonomiska politiken. Som utskottet redovisat tidigare (1999/2000:FiU13) hände det vid ett par tillfällen under 1970- och 1980-talen att en riksdagsmajoritet röstade ned regeringens förslag till ekonomisk-politiska riktlinjer utan att detta ledde till någon ändrad inriktning på budgetarbetet och än mindre till att regeringen behövde ta de politiska konsekvenserna av detta och avgå.

Det är också angeläget att de långsiktiga och övergripande frågorna övervägs och bereds skilda från de kortsiktiga och mer detaljerade frågorna som behandlas i samband med budgetpropositionen. I annat fall tenderar de att komma i skymundan och få stå tillbaka för de kortsiktiga frågorna. Dessutom framstår alltid ett tak för utgifterna som för lågt när det ställs mot de utgifter som skall rymmas därunder. Det finns därmed en risk för att taken inte kommer att bedömas utifrån de övergripande perspektiven om samhällsekonomiskt utrymme och långsiktiga åtaganden. Tilltron till fastheten i budgetpolitiken kan därmed komma att ifrågasättas. Vi anser således att dessa frågor bör ingå i de ekonomisk-politiska riktlinjer som behandlas av riksdagen på våren. Det är viktigt att regeringen i propositionen på våren inte tar upp budgetens detaljer utan att fördjupningen sker först på hösten. I annat fall tvingas riksdagen till att behandla dessa frågor både vår och höst.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets överväganden	3
Riksdagskommitténs förslag i sammanfattning avseende	
utvärderingen av budgetprocessen	3
Problemet med dubbelarbete vår och höst.....	3
Skattelagstiftningen i budgetprocessen	4
Budgetdebatterna i kammaren	5
Författningsregleringen av budgetprocessen	5
Reservationer och särskilda yttranden i de delar som avser	
utvärderingen av budgetprocessen.....	5
Utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61).....	6
Motionen	7
Den ekonomiska vårpropositionen 2001	7
Finansutskottets ställningstagande	8
Allmänt om utvärderingen av budetprocessen.....	8
Problemet med dubbelarbete vår och höst.....	8
Övriga frågor	10
Avvikande mening	13
Särskilt yttrande	16