



Indelning i utgiftsområden och en sammanhållen budgetprocess

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har gett skatteutskottet tillfälle att senast den 22 maj 2018 yttra sig över proposition 2017/18:100 förslagspunkten 2–5 och eventuella följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Skatteutskottet har beslutat att yttra sig över regeringens förslag om en sammanhållen budgetprocess och om flytt av ändamål och verksamheter samt över kommittémotionerna 2017/18:4162 av Ulf Kristersson och Elisabeth Svantesson (båda M) yrkande 2 och 2017/18:4161 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) yrkande 2.

Skatteutskottet har inte något att invända mot regeringens förslag. Utskottet anser inte att någon åtgärd är nödvändig med anledning av motionsyrkandena, som bör avstyrkas.

I yttrandet finns tre avvikande meningar (M, SD, C, L, KD, och -).

Utskottets överväganden

Propositionen

En sammanhållen budgetprocess

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen och lämna förslag eller redovisa bedömningar som syftar till att göra processen mer förutsebar (dir. 2017:3). Kommittén antog namnet Kommittén om en tydligare budgetprocess (Fi 2017:01).

Kommittén har haft i uppdrag att mot bakgrund av vad Överskottsmålskommittén uttalat i sitt betänkande En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67), den tidigare Budgetprocesskommitténs arbete (SOU 2013:73) och riksdagens praxis analysera och ta ställning till vilka slags lagförslag som ska behandlas inom ramen för budgetprocessen och hur detta ska regleras i lag. I uppdraget har det även ingått att analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget ska hanteras i budgetprocessen samt i vilken utsträckning detta kan regleras i lag.

Kommittén, som inte var enig, överlämnade den 16 oktober 2017 betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78) till regeringen.

Sedan 1997 tillämpas en särskild beslutsordning i riksdagen för beslut om statens budget, den s.k. rambeslutsprocessen (11 kap. 18 § riksdagsordningen). Riksdagen fastställer i ett första steg genom ett enda beslut en beräkning av inkomsterna, de belopp som respektive utgiftsområdes anslag högst får uppgå till (utgiftsramar), en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda, det s.k. rambeslutet. I beslutet i det första steget ingår även godkännande av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter samt preliminära utgiftsramar och inkomstberäkningar för de två tillkommande åren efter budgetåret. Därefter fastställer riksdagen i ett andra steg, genom ett enda beslut för varje utgiftsområde, anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden, de s.k. anslagsbesluten. Även beslut om ändringar av statens budget fattas som huvudregel i en enda beslutspunkt.

Rambeslutsprocessen innebär ett visst avsteg från den normala beslutsordningen i riksdagen eftersom den förutsätter att beslut om ett stort antal frågor fattas i en och samma beslutspunkt. Syftet med beslutsordningen är att skapa en samlad budgetprocess som gör det möjligt för riksdagen att få en helhetsbild av statens budget och den ekonomiska politiken. Genom att riksdagen först fastställer ramar för utgiftsområdena och därefter anvisar anslagen får riksdagen också kontroll över statens utgifter.

En samlad budgetprocess uppnås bl.a. genom att regeringens respektive övriga riksdagspartiers budgetförslag ställs mot varandra som jämförbara alternativ. Det möjliggör en ordning där riksdagen fattar beslut om, och tar ansvar för, budgetens helhet. Processen bidrar även till ökad transparens och förbättrad insyn i budgetpolitiken såväl inom riksdagen som för allmänheten. I samband med den senaste översynen av budgetprocessen behandlades bl.a. frågan om hanteringen av lagförslag i budgetprocessen, men någon reglering på området föreslogs inte (SOU 2013:73, prop. 2013/14:173). Därefter har en parlamentarisk kommitté, Överskottsmålskommittén, uttalat önskemål om att denna ordning ska regleras i lag (SOU 2016:67).

Regeringen föreslår nu i avsnitt 5.6 i propositionen att det i riksdagsordningen regleras att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten om statens budget. De föreslagna ändringarna i riksdagsordningen ska träda i kraft den 1 september 2018.

Regeringen gör bedömningen att det inte är motiverat att gå vidare med utredningens förslag och bedömningar om hanteringen av lagförslag som lämnas efter respektive före budgetpropositionen. Vad som ska anses utgöra ett lagförslag med tydlig anknytning till statens budget bör avgöras av riksdagen utifrån en samlad bedömning av lagförslagets budgeteffekter, dess sakliga innehåll och omständigheterna i övrigt.

Förslag till flytt av ändamål och verksamheter

I avsnitt 11 i propositionen redogör regeringen för sina förslag till ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden fr.o.m. arbetet med 2019 års budgetproposition.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 redovisat att den statliga lokala service som i dag bedrivs vid servicekontor i samverkan mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2019 ska samlas i en sammanhållen organisation som Statens servicecenter ska ansvara för. Regeringen föreslår nu att de ändamål och verksamheter som avser lokal statlig service vid servicekontor och som finansieras från anslaget 1:1 Skatteverket under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, anslaget 2:1 Försäkringskassan under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning samt anslaget 2:1 Pensionsmyndigheten under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Regeringen har vidare i budgetpropositionen för 2018 redovisat att den avser att inrätta en ny myndighet som ska ha i uppgift att utveckla, samordna och stödja den förvaltningsövergripande digitaliseringen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.4). Den nya myndigheten kommer fr.o.m. den 1 september 2018 att överta ansvaret för att tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda. Därför föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser

myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda och som finansieras från anslaget 1:1 Skatteverket under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Motionerna

I kommittémotion 4162 av Ulf Kristersson och Elisabeth Svantesson (båda M) yrkande 2 begär motionärerna ett tillkännagivande om att regeringen bör ta initiativ till överläggningar i syfte att nå en bred politisk enighet om utvecklade regler för budgetprocessen.

I kommittémotion 4161 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) yrkande 2 yrkas avslag till regeringens förslag om ändring i riksdagsordningen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till flytt av ändamål och verksamheter.

Utskottet anser i likhet med regeringen att det i vissa fall kan vara motiverat att lägga fram lagförslag med koppling till statens budget i särskilda propositioner, t.ex. för att lagförslagen är omfattande och gör budgetpropositionen mindre överskådlig eller för att de inte har hunnit beredas i sådan tid att de kan ingå i budgetpropositionen. Under förutsättning att de ekonomiska konsekvenserna av sådana lagförslag beaktats och förslagen beskrivits i en proposition om statens budget samt att regeringen lämnat förslagen i nära anslutning till en sådan proposition föreslår regeringen att också sådana lagförslag ska ingå i budgetbeslutet. Utskottet konstaterar att regeringens föreslagna ordning redan tillämpas i förhållande till skatteförslag som påverkar inkomstberäkningen och som lämnas efter budgetpropositionen på hösten.

Utskottet tillstyrker mot denna bakgrund regeringens förslag till ändring i riksdagsordningen. Motionerna avstyrks.

Stockholm den 22 maj 2018

På skatteutskottets vägnar

Per Åsling

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Jörgen Hellman (S), Maria Strömkvist (S), Helena Bouveng (M), Peter Persson (S), Olle Felten (-), Rasmus Ling (MP), Lotta Finstorp (M), Anna Johansson (S), David Lång (SD), Mathias Sundin (L), Momodou Jallow (V), Larry Söder (KD), Patrik Lundqvist (S), Jörgen Warborn (M), Erik Andersson (M) och Linus Sköld (S).

Avvikande meningar

1. Propositionen (M, C, L, KD)

Per Åsling (C), Helena Bouveng (M), Lotta Finstorp (M), Mathias Sundin (L), Larry Söder (KD), Jörgen Warborn (M) och Erik Andersson (M) anför:

En särskilt viktig faktor för en ansvarsfull ekonomisk politik är att en ordnad budgetprocess värnas. Regeringens aktuella förslag finns med i En samlad budgetprocess (SOU 2017:78), slutbetänkandet från Kommittén om en tydligare budgetprocess. Regeringen har valt att endast gå fram med ett av utredningens förslag, vilket är beklagligt. I Sverige brukar förändringar av de regelverk som styr det politiska arbetet, t.ex. budgetreglerna, endast genomföras om förändringarna har brett stöd i riksdagen. Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna beklagar därför att regeringspartierna i utredningens slutskede motsatte sig alla förslag, utom det som nu finns med i vårpropositionen.

Vi anser att utredningens samtliga förslag bör genomföras. Det skulle göra budgetprocessen stramare, tydligare och mer förutsebar och därigenom skapa ökad trovärdighet för det finanspolitiska ramverket. Vi anser därför att regeringen bör ta initiativ till överläggningar i frågan för att en bred enighet ska kunna uppnås. Konstitutionsutskottet bör således tillstyrka motion 2017/18:4162 yrkande 2.

2. Propositionen (SD)

David Lång (SD) anför:

En samlad, ordnad och reglerad budgetprocess där helhet ställs mot helhet är en viktig princip, och den nuvarande ordningen fungerar på det stora hela väl. Att på olika sätt förstärka, fördjupa och förtydliga denna princip genom konstitutionella ändringar, kodifiering av praxis och dylikt kan tyckas logiskt utifrån ett renodlat ”ordning och reda”-perspektiv men måste vägas mot andra, tyngre, principer, vilket utredningen inte haft till uppgift att beakta och heller därför inte beaktat. Det är ett genuint och allvarligt feltänk att som i regeringens förslag utgå ifrån att Sverige nödvändigtvis styrs och kommer att styras av minoritetsregeringar. Det normala är givetvis att parlamentet efter ett val försöker samlas kring ett majoritetsalternativ. Självva incitamentsstrukturen efter ett allmänt val borde vara så beskaffad att det i princip hålls som omöjligt att söka stöd hos talmannen för att regera i minoritet. Att på olika sätt skydda den parlamentariska minoriteten från majoriteten är problematiskt ur flera

aspekter, inte minst den demokratiska. Mot den bakgrunden är det olyckligt att göra det mindre snarare än mer påfrestande att regera i minoritet. De konstitutionella aspekterna är givetvis högst relevanta, men givet att en majoritet av parlamentet är överens om regeringsbildningen och budgetpolitiken blir det sekundärt vilka verktyg oppositionen nyttjar sig av eftersom de likväl kommer att bli nedröstade. Jag ser inga skäl att göra ändringar utifrån nuvarande budgetregelverk. Den balans som i dag finns mellan vad som är direkt kodifierat samt på vilket sätt och det som regleras av praxis kombinerar på ett fullt godtagbart sätt två ömsesidigt uteslutande mål där å ena sidan budgetprocessen är tydligt reglerad, men å andra sidan en regering i minoritet har starka incitament att söka majoritetsstöd för sin politik för att undvika en regeringskris.

3. Propositionen (-)

Olle Felten (-) anför:

Budgetprocessen har under senare år, särskilt innevarande budgetår, kännetecknats av en slapp attityd gentemot kravet på att lagförslag från regeringen ska vara färdigberedda vid beslutstillfället. När det gäller propositionen om statsbudgeten fanns hela elva oberedda förslag inbakade i rambeslutet, vilket innebär att beslut om statens budget tas på mycket lösliga grunder. Vi är inne på en mycket farlig väg om ett sådant agerande tillåts i Sveriges viktigaste beslutsfattande, riksdagens lagstiftning.

Decemberöverenskommelsen mellan regeringen och allianspartierna i december 2014 innebar att oppositionen lovade regeringen fri lejd igenom budgetbeslutet och att alla de skatteförslag som involverades i budgetens rambeslut skulle accepteras genom att allianspartierna skulle avstå från att delta i beslutet om sådana förslag.

Under beredningen av de särpropositioner som blivit resultatet av de oberedda skatteförslagen i budgetpropositionen för 2018 har Alliansen också valt att avstå från att agera mot de förslag som man ändå i sak varit emot, trots att dessa lagts fram uppemot ett halvår efter det att rambeslutet togs av riksdagen i november 2017.

Enligt min uppfattning strider hanteringen av oberedda förslag i budgetpropositionen med hjälp av sent framlagda särpropositioner mot såväl regeringsformens beredningskrav som riksdagsordningens formkrav för budgetberedningen. Hela förfarandet är konstruerat för att kringgå den självklara ordningen att en regering bör samla en absolut majoritet av riksdagens ledamöter bakom sitt budgetförslag.

Idén att låta svaga minoritetsregeringar styra landet och att en majoritet av riksdagen ska acceptera förslag som är uppenbart skadliga för landet är en odemokratisk avart som inte hör hemma i en vital demokrati. Dessvärre har

det politiska hantverk som krävs för att skapa majoritetsregeringar lagts på hyllan av såväl de rödgröna som allianspartierna. Resultatet är en beslutsordning i fritt fall.

Regeringens förslag lyder: ”I riksdagsordningen ska det regleras att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten om statens budget.”

Att i ett sådant förslag utelämna det självklara tillägget att förslag som är avsedda att hanteras på det angivna sättet ska vara färdigberedda och att ej färdigberedda förslag inte får anses tillhöra budgeten är, minst sagt, anmärkningsvärt. Effekten av att utelämna denna helt avgörande förutsättning för beslutsordningen i Sveriges riksdag riskerar att bli mycket negativ och långtgående för svensk lagstiftning. Ansvaret för detta vilar på såväl regeringen som allianspartierna. Eftersom en stor majoritet av riksdagens partier står bakom denna odemokratiska utveckling väljer jag att framföra denna ståndpunkt i form av en avvikande mening. Samtidigt stöder jag Sverigedemokraternas förslag om avslag på regeringens förslag till ändring av riksdagsordningen, som i huvudsak kommit till för att förenkla för lata politiker att bilda minoritetsregeringar i stället för att tvinga fram en vital demokratisk ordning med majoritetsregeringar, i enlighet med de bärande dragen i decemberöverenskommelsen.