



## En utvecklad budgetprocess

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 8 april att ge finansutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2013/14:173 En utvecklad budgetprocess och eventuella följdmotioner. Propositionen överlämnades till riksdagen den 13 mars 2014. En motion har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionen. I yttrandet finns en avvikande mening (V).

## Innehållsförteckning

Till konstitutionsutskottet .....	1
Utskottets överväganden .....	3
Bakgrund .....	3
Övergripande om propositionen .....	4
Rambeslutsprocessens reglering .....	5
Rambeslutsprocessens första steg .....	6
Rambeslutsprocessens andra steg .....	7
Utgiftsområdenas reglering .....	9
Uppföljning av överskottsmålet och redovisning av budgeteffekter .....	9
Redovisning av avvikelser från överskottsmålet .....	11
Utvärdering av budgetpolitiska mål .....	11
Möjligheten att föreslå ändringar i statens budget .....	13
Inkomstberäkningar vid ändringsbudgetar .....	14
Redovisning av budgeteffekter vid ändringsbudgetar .....	15
Beredningen av förslagen till ändringar i statens budget .....	17
Beslutsprocessen vid ändringsbudgetar .....	18
Ändrad benämning av överskottsmålet .....	19
Avvikande mening .....	21

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Den 13 december 2012 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt utredning med uppdrag att göra en översyn av den statliga budgetprocessen (dir. 2012:124). I uppdraget ingick bl.a. att överväga hur dagens praxis för budgetbehandlingen borde regleras för att tydliggöra gällande ordning, om det fanns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan på statens budget på ett mer enhetligt sätt och behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargjorde riksdagens ansvar för det medelfristiga budgetperspektivet. Regeringen beslutade den 8 maj 2013 om tilläggsdirektiv, enligt vilka utredningen även fick i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur förändrade kostnader för den kommunala sektorn och statlig verksamhet orsakade av statliga myndigheters föreskrifter borde hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen (dir. 2013:48).

Utredningen hade även i uppdrag att behandla vissa frågor om genomförandet av rådets direktiv (2011/85/EU) om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Utredningens slutsatser med anledning av detta uppdrag redovisades i maj 2013 i delbetänkandet Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32). Förslagen och bedömningarna i delbetänkandet behandlades i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.1, bet. 2013/14:KU1, rskr. 2013/14:83).

Den 3 oktober 2013 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73). Betänkandet har remissbehandlats.

Det remitterade betänkandet innehåller vissa bedömningar med koppling till budgetprocessen som är föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet. Detta gäller bl.a. utredningens bedömningar om vilka förslag som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg och förfarandet vid beslutsfattande som helt eller delvis ändrar eller upphäver en beslutad budget. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i dessa frågor. Vidare har Finansdepartementet under våren 2014 remitterat en departementspromemoria med bl.a. förslag till reglering av hur myndighetsföreskrifter med budgetkonsekvenser ska beredas (Ds 2014:10).

## Ändrad kapitelindelning i riksdagsordningen

De paragrafer i riksdagsordningen som det hänvisas till i propositionen kommer att ändras fr.o.m. den 1 september 2014 efter riksdagens beslut om riksdagsstyrelsens framställning 2013/14:RS3 Översyn av riksdagsordningen. En omvandlingstabell mellan den gamla och nya kapitelindelningen finns i bilaga 1 i framställningen.

## Övergripande om propositionen

### Propositionen i korthet

I propositionen lämnas förslag till ändringar i riksdagsordningen (RO) och budgetlagen (2011:203). Regeringen föreslår att rambeslutsprocessen ges en tydligare reglering genom att det i en bestämmelse i RO införs en presumtion för att denna beslutsprocess ska tillämpas om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Vidare föreslås bl.a. vissa ändringar i RO:s reglering av vilka förslag som ska behandlas i rambeslutsprocessens två steg och om hur ändringar i statens budget ska beslutas. Slutligen lämnas förslag till ändringar i budgetlagen när det gäller uppföljningen och utvärderingen av de budgetpolitiska målen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Förslagen och bedömningarna förväntas inte ge upphov till några ekonomiska konsekvenser för staten.

### Finansutskottets övergripande bedömning

Finansutskottet välkomnar propositionens inriktning mot att ytterligare utveckla den statliga budgetprocessen. Rambeslutsprocessen har sedan den infördes i slutet av 1990-talet skapat en tydligare ansvars- och beslutsordning i riksdagen, där helhetsperspektivet i budgeten är centralt. Den breda politiska uppslutningen bakom ramverket har bidragit till att de offentliga finanserna utvecklats stabilt under de senaste 15 åren. Den parlamentariska förankringen kring regelverket för statens budget är central, och det är därför betydelsefullt att propositionen bygger på den parlamentariskt tillsatta Budgetprocesskommitténs förslag. Den nuvarande ordningen har på det stora hela fungerat väl samtidigt som stora delar av processen fortfarande är oreglerade och vilar på praxis och överenskommelser. Den föreslagna regleringen av rambeslutsprocessen, bl.a. genom att tydliggöra vilka beslut som ska fattas i rambeslutsprocessens två steg, har förutsättningar att ytterligare stärka riksdagens budgetprocess. Beslut om ändringsbudget har i än högre grad vilat på praxis och överenskommelser. Samtidigt är det av stor vikt för stabiliteten i statens finanser att helhetsperspektivet behålls under pågående budgetår och att processen kring förslag om ändringar av statens budget är lika stram som processen kring budgetpropositionen. Propositionens förslag till reglering av ändringar i statens budget har enligt utskottet förutsättningar att bidra till stramheten i processen kring ändringsbudgetar. Vid sidan av rambeslutsprocessen har även de budgetpolitiska målen varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet. Riksdagens tillämpning av de budgetpolitiska målen har befasts i konstitutionell praxis, och systemet har en bred parlamentarisk förankring. De budgetpolitiska målen utgör också en viktig grund för riksdagens beslutsprocess för statens budget. Ut-

skottet anser därför att det finns goda skäl för att tydliggöra den befintliga beslutsordningen för de budgetpolitiska målen i riksdagsordningen på det sätt som föreslås i propositionen.

## Rambeslutsprocessens reglering

### Propositionen

- Regeringen föreslår att rambeslutsprocessen ges en tydligare reglering genom att det i riksdagsordningen anges att denna beslutsordning ska tillämpas om inte riksdagen genom lag beslutat något annat. I budgetlagen görs följändringar med anledning av förslaget.

Enligt propositionen är rambeslutsprocessen en central del i den budgetprocess som infördes 1997. Den indirekta regleringen av rambeslutsprocessen i 5 kap. 12 § RO är svårtillgänglig och ger genom sin nuvarande utformning felaktigt intrycket av att rambeslutsprocessen är ett undantag. Att sortera budgetens utgifter i utgiftsområden är, oavsett om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte, ett användbart verktyg i den statliga budgetprocessen. Utgiftsområdena bidrar också till en ändamålsenlig ansvarsuppdelning mellan riksdagens utskott. Frågan om användningen av utgiftsområden och hur anslagen ska fördelas på dessa bör därför skiljas från frågan om tillämpningen av rambeslutsprocessen, anser regeringen.

Genom att kodifiera praxis så att presumtionen vid besluten om statens budget är att rambeslutsprocessen används, och samtidigt lämna utrymme för riksdagen att i lag ange om en annan modell ska tillämpas, uppnås en ökad tydlighet och bibehållen flexibilitet.

### Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet välkomnar att rambeslutsprocessen ges en tydligare och mer direkt reglering som bättre speglar den centrala betydelse som rambeslutsprocessen har haft sedan införandet.

Rambeslutsprocessen har bidragit till att skapa en tydligare ansvars- och beslutsordning inom riksdagen. Den ger en bättre överblick, koordinering och kontroll över besluten än tidigare ordning. Budgetberedningen i riksdagen blir transparent genom att jämförbara budgetpolitiska paket ställs mot varandra, vilket är till gagn för den offentliga diskussionen om de politiska alternativen. Som finansutskottet framhållit vid upprepade tillfällen har rambeslutsprocessen, tillsammans med systemet med mål för den offentliga sektorns finansiella sparande och utgiftstak för staten, dessutom varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet (se t.ex. 2010/11:FiU42).

## Rambeslutsprocessens första steg

### Propositionen

- Regeringen föreslår att riksdagsordningens bestämmelse om rambeslutsprocessens första steg ändras så att det framgår att en utgiftsram utgör det belopp som de anslag som hör till respektive utgiftsområde högst får uppgå till under budgetåret. Beslutet i det första steget ska, utöver förslag till inkomstberäkningar och utgiftsramar, även omfatta förslag till beräkningar av andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt förslag med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.
- Regeringen föreslår också att en ny tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen införs som anger att beslutet i det första steget ska omfatta förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.
- Regeringen bedömer att i enlighet med etablerad praxis bör godkännandet av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter ingå i rambeslutsprocessens första steg. Någon reglering av detta bedöms dock inte vara nödvändig.

Enligt regeringens motivering är det för att tydliggöra att utgiftsramarna sätter en gräns för de anslagsmedel som anvisats för året, och inte för de faktiska utgifterna, som regleringen i RO bör ändras så att detta framgår.

Vidare anser regeringen att regleringen i RO av rambeslutsprocessens första steg bör förtydligas och anpassas till praxis genom att beslutet i det första steget utöver förslag till inkomstberäkningar och utgiftsramar även ska omfatta förslag till beräkningar av andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt förslag med anledning av de budgetpolitiska målen.

För att säkerställa en helhetssyn på budgetpolitiken i ett medelfristigt perspektiv bör riksdagen, på motsvarande sätt som för utgiftssidan, även godkänna en preliminär inkomstberäkning, fördelad på grupper av inkomster för det andra och tredje tillkommande budgetåret, som en riktlinje för regeringens budgetarbete. Eftersom de medelfristiga beräkningarna har en direkt koppling till det årliga budgetförslaget bör de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för de två tillkommande åren beslutas i rambeslutsprocessens första steg. Detta skulle också trygga en överensstämmelse med de medelfristiga budgetpolitiska målen, enligt regeringen.

### Finansutskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i denna del. Enligt förslaget ska beslutet i första steget även omfatta förslag till beräkningar av andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt förslag med anledning av de budgetpolitiska målen. Utskottet kan konstatera att förslaget i dessa delar följer den praxis som tillämpas i finansutskottet i dag. Genom att i steg ett i budgetprocessen inkludera alla betalningar som påverkar statens lånebehov (inklusive

Riksgäldens nettoutlåning, kassamässig korrigering och förändring av anslagsbehållningar) klargörs i ett tidigt skede vilket budgetsaldo som blir konsekvensen. Budgetsaldot och därmed lånebehovet framkommer som ett resultat av de delar som bygger upp budgeten. Riksdagen tar ställning till de olika delarna och inte till saldot som sådant.

Också regeringens bedömning att godkännandet av ålderspensionssystemets utgifter ska ingå i steg ett överensstämmer med nuvarande praxis i finansutskottet. Eftersom ålderspensionssystemets utgifter ingår under utgiftstaket för staten är det enligt utskottet konsekvent att behandla också ålderspensionssystemets utgifter i steg ett.

Enligt förslaget ska beslutet i första steget även omfatta förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret. I denna del avviker förslaget från dagens praxis där utgiftsramarna för det andra och tredje året behandlas i en separat beslutspunkt och där inga preliminära beslut tas för inkomstberäkningen för det andra och tredje året. Utskottet kan konstatera att förslaget ger ökad symmetri i budgetbeslutet genom att inkomstsidan får samma medelfristiga tidshorisont som utgiftssidan. Den preliminära inkomstberäkningen för det andra och tredje året är dessutom en lika central komponent i statens budgetsaldo och i offentlig sektors finansiella sparande som de preliminära utgiftsramarna. Genom förslaget motverkas också risken för motstridiga riksdagsbeslut, där exempelvis den preliminära budgeten det andra och tredje året får en annan inriktning än budgeten år ett.

För att underlätta riksdagens budgetarbete är det viktigt att förslaget till preliminära inkomstberäkningar för åren efter budgetåret utformas på ett sådant sätt att de har en tydlig koppling till den specifikation av inkomstitlar för budgetåret som redovisas i en beslutsbilaga i budgetpropositionen.

Utskottet noterar att propositionen avviker något från Budgetprocesskommittén i förslaget som handlar om finansutskottets beredningsansvar för steg ett. I Budgetprocesskommitténs förslag villkoras bestämmelsen i 4 kap. 5 § andra stycket RO på så sätt att den ska gälla om inte riksdagen genom lag beslutat något annat. Villkoret saknas i propositionens lagparagraf men framgår av propositionens författningskommentar.

Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 5 § andra stycket RO tydliggör att finansutskottets beredningsområde omfattar samtliga förslag som enligt bestämmelsen avgörs i det första steget.

## Rambeslutsprocessens andra steg

### Propositionen

- Regeringen föreslår att riksdagsordningens bestämmelser om rambeslutsprocessens andra steg ändras så att det framgår att ett beslut i detta steg också ska innefatta förslag om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

På grund av den nära kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och den framtida finansieringen av de åtaganden som ingås med stöd av bemyndigandena bör bemyndiganden beslutas i rambeslutsprocessens andra steg. Även de bemyndiganden som avser låneramar, övriga krediter och garantier som riksdagen beslutar om påverkar statens betalningar i form av exempelvis framtida anslagsförändringar eller förändringar av Riksgäldskontorets nettoutlåning.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar det föreslagna klargörandet i riksdagsordningen om att beslutet i steg två omfattar bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Det saknas i dag en enhetlig praxis bland utskotten för hanteringen av bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Vissa utskott lägger sådana bemyndiganden i anslagsbeslutet, andra utanför. En tydligare lagreglering på detta område bör kunna bidra till att utskottens hantering blir mer likartad. Med ekonomiska åtaganden avses sådana åtaganden som påverkar statens utgifter, inkomster eller andra betalningar, främst s.k. beställningsbemyndiganden, låneramar och garantibemyndiganden. Att hantera bemyndiganden om ekonomiska åtaganden på motsvarande sätt som anslagen är i linje med vad finansutskottet vid upprepade tillfällen har framhållit om att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning av omfattning och ändamål som vid anslagsbeslut (se t.ex. bet. 2007/08:FiU11 s. 17).

I budgetpropositionen förekommer det också att regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna s.k. investeringsplaner, dvs. sammanställningar av kommande investeringar med en beskrivning av hur dessa ska finansieras. Mot bakgrund av kopplingen till den framtida finansieringen är det enligt utskottet rimligt att även dessa beslutas tillsammans med anslagen i rambeslutsprocessens andra steg.

Som Budgetprocesskommittén framhåller finns det en risk för att riksdagens beslut om ekonomiska åtaganden i andra steget kan leda till bristande överensstämmelse med beslutet om Riksgäldskontorets nettoutlåning i det första beslutssteget (se SOU 2013:73 s. 152). Detta är en risk som svårligen låter sig hanteras, bl.a. eftersom beslutet om Riksgäldskontorets nettoutlåning i det första steget i rambeslutsprocessen avser ett flöde av krediter (ny utlåning med avdrag för amortering av befintliga lån) medan besluten om låneramar i det andra steget i rambeslutsprocessen avser den högsta tillåtna nivån på utestående lånestock för olika verksamheter. Utskottet kan också konstatera att denna risk för bristande överensstämmelse mellan besluten i steg ett och två vad avser Riksgäldskontorets nettoutlåning finns oavsett om bemyndigandena hanteras i eller utanför anslagsbeslutet i andra steget.



## Utgiftsområdenas reglering

### Propositionen

- Regeringen föreslår att riksdagsordningen ändras så att det av en huvudbestämmelse framgår att statens utgifter ska hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på, om inte riksdagen genom lag med stöd av 5 kap. 12§ har beslutat något annat.

Enligt propositionen är en indelning av budgetens utgifter i utgiftsområden ett användbart verktyg i den statliga budgetprocessen, oavsett om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte. Att statens utgifter ska hänföras till utgiftsområden som anslagen fördelas på bör därför tydliggöras i en huvudbestämmelse i RO. Vilka utgiftsområden som ska användas bör dock även fortsättningsvis regleras i en tilläggsbestämmelse till RO.

### Finansutskottets ställningstagande

Som regeringen skriver är en indelning av budgetens utgifter i utgiftsområden ett användbart verktyg i budgetprocessen, oavsett om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte, exempelvis vid utgiftsprognoser eller vid uppföljning av statens utgifter.

Här kan tilläggas att även om användningen av utgiftsområden kan göras mer oberoende av om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte, är rambeslutsprocessen beroende av utgiftsområdenas utformning. Som riksdagsutredningen framhållit är det viktigt att utgiftsområdena är tillräckligt stora för att ge utrymme för politiska prioriteringar (se 1993/94:TK2 s. 24). För små utgiftsområden skulle också leda till att innehållet är givet när ramarna har fastställts, vilket skulle förta intresset för de fortsatta ställningstagandena. Det är också viktigt att utgiftsområdet är så avgränsat att konsekvenserna av olika beslut kan överblickas inom utgiftsområdet.

I propositionen anges att utredningens förslag överensstämmer med regeringens. Utskottet noterar dock att propositionens lagtext avviker från Budgetprocesskommitténs dito. I propositionen är formuleringen i 3 kap. 2 §, andra stycket RO ”I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på, om inte riksdagen med stöd av 5 kap. 12 § genom lag har beslutat något annat”. Bisatsen med villkoret finns inte med i Budgetprocesskommitténs förslag.

## Uppföljning av överskottsmålet och redovisning av budgeteffekter

### Propositionen

- Regeringen föreslår att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringens redovisning för riksdagen av hur överskottsmålet uppnås ska ske

med beaktande av effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder.

Regeringens förslag överensstämmer huvudsakligen med utredningens förslag. Utredningen har föreslagit att regeringens redovisning för riksdagen av hur överskottsmålet uppnås ska ske med beaktande av effekterna av beslutade och *föreslagna* budgetpolitiska åtgärder.

Redovisningen av budgeteffekter i budgetpropositionen är inriktad på den samlade offentligfinansiella effekten eftersom denna effekt har störst betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen och vid avstämningar gentemot överskottsmålet. Den nuvarande redovisningen av offentligfinansiella effekter i budgetpropositionen torde enligt regeringen uppfylla de krav som bör kunna ställas på beslutsunderlaget i detta avseende.

Trots att budgeteffekterna av budgetpolitiska förslag således är av stor vikt i budgetprocessen är redovisningen av dem för närvarande oreglerad. Genom att tydliggöra att budgetpropositionen ska innehålla en bedömning av finanspolitiken gentemot överskottsmålet skulle avstämnings centrala roll för ett väl fungerande överskottsmål lyftas fram. Regeringen anser mot denna bakgrund att det i budgetlagen bör införas en bestämmelse om att regeringen ska beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder i sin redovisning för riksdagen av hur överskottsmålet uppnås.

Många av de budgeteffekter som redovisas i budgetpropositionen är statiska, dvs. ingen hänsyn tas till att åtgärden kan komma att påverka ekonomins funktionssätt genom resursutnyttjandet i ekonomin eller genom s.k. dynamiska effekter, dvs. effekter som uppkommer av att individer och företag anpassar sitt beteende till förändrade skatte- och bidragsregler. För stora reformer kan det dock, när det finns ett tillräckligt underlag, vara mer rättvisande att ta hänsyn till de dynamiska effekterna i samband med bedömningen av det finansiella sparandet. Det är i dessa sammanhang viktigt att regeringen är tydlig med vilka reformer som har en dynamisk effekt på det finansiella sparandet, vilket också redovisas i de ekonomiska propositionerna.

Arbetet med att öka transparensen i de metoder som används kommer att fortsätta framöver, skriver regeringen.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar den föreslagna bestämmelsen i budgetlagen. Vidare instämmer utskottet med regeringen i att den samlade offentligfinansiella effekten har störst betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen och vid avstämningar gentemot överskottsmålet. Dock är det ur riksdagens perspektiv även viktigt att effekterna på det finansiella sparandet framgår fördelat på delsektorerna stat, kommun och ålderspensionssystem. Ur riksdagens perspektiv är ett rimligt krav att man någorlunda enkelt ska kunna utläsa budgeteffekterna av att t.ex. avvisa ett visst regeringsförslag. Det är även viktigt att redovisningen av budgeteffekter präglas av öppenhet och tydlighet.

Utskottet vill också framhålla att Budgetprocesskommittén har skrivit ganska utförligt om betydelsen av budgeteffekterna för den offentliga sektorns delsektorer, t.ex. budgeteffekten för staten vid riksdagens beslut om statens budget (se SOU 2013:73 s. 112-113).

## Redovisning av avvikelser från överskottsmålet

### Propositionen

- Regeringen föreslår att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång ska ske.

Enligt propositionen framstår det som rimligt att ställa krav på att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för riksdagen hur en återgång till målet ska ske. Den redovisade planen för hur målet ska uppnås bör avse ett medelfristigt perspektiv. Vid sidan av denna skyldighet är det också rimligt att regeringen anger hur risken för en målavvikelse bör hanteras.

En bedömning av om det rör sig om en avvikelse är bl.a. mot bakgrund av att överskottsmålet inte följs upp mot en fastslagen tidsperiod förenad med stor osäkerhet. För att regeringen ska vara skyldig att redovisa hur en återgång ska ske bör analysen därför tydligt indikera att det finns en avvikelse från den målsatta nivån.

### Finansutskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar den föreslagna ordningen. Bedömningar av avvikelser i förhållande till överskottsmålet är förenade med stor osäkerhet, och det är därför rimligt att analysen indikerar en tydlig avvikelse för att regeringen ska vara skyldig att redovisa hur en återgång ska ske. I skrivelsen Ramverk för finanspolitiken, som en bred majoritet i riksdagen ställt sig bakom, anges vissa principer för hanteringen av avvikelser från överskottsmålet (skr. 2010/11:79 s. 23-25, bet. 2010/11:FiU42). Principerna är kopplade till avvikelsernas storlek och till konjunkturen. Det är viktigt att avvikelser korrigeras även om det inte ska ske på ett mekaniskt vis. En avvikelse ska korrigeras efter en samlad bedömning utifrån stabilitets-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.

## Utvärdering av budgetpolitiska mål

### Propositionen

- Regeringen föreslår att en bestämmelse införs i budgetlagen om att regeringen ska se till att en utvärdering utförs av hur de budgetpolitiska målen uppnås.

Regeringens förslag överensstämmer huvudsakligen med utredningens. Utredningen föreslog att regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.

En väl fungerande extern och oberoende utvärdering av finanspolitiken i förhållande till de budgetpolitiska målen fungerar som ett stöd för stabila offentliga finanser, enligt regeringen. Den ökade transparens som den externa övervakningen ger upphov till bidrar, tillsammans med den breda politiska uppslutningen kring det budgetpolitiska ramverket, till att det är förenat med politiska kostnader för en regering att inte följa de budgetpolitiska målen. En väl fungerande extern uppföljning är således av stor betydelse för att de politiska kostnaderna av att inte följa ramverket ska vara höga.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet håller med regeringen om att en extern och oberoende utvärdering av finanspolitiken i förhållande till de budgetpolitiska målen kan bidra till stabila offentliga finanser och välkomnar därför den föreslagna bestämmelsen i budgetlagen.

Utskottet kan också konstatera att flera myndigheter i dag har i uppdrag att övervaka och analysera hur finanspolitiken förhåller sig till de budgetpolitiska målen. Finanspolitiska rådet ska exempelvis enligt sin instruktion granska om finanspolitiken är förenlig med de budgetpolitiska målen. Även Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket har i uppgift att löpande följa upp de finanspolitiska målen. Vidare har Riksrevisionen i flera år inom ramen för sin effektivitetsgranskning lämnat granskningsrapporter som bl.a. avsett regeringens uppföljning av överskotts målet.

Utskottet vill också påminna om att Sverige har godkänt fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (finanspakten). Reglerna är bindande för Sverige endast om Sverige inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av reglerna. Enligt fördraget ska länderna i sin nationella lagstiftning ha regler om en budget i balans eller överskott samt regler om åtgärder för att rätta till avvikelser från budgetmålet eller från planen för att nå målet. Att reglerna följs ska kontrolleras på nationell nivå av en oberoende institution, t.ex. ett finanspolitiskt råd. Detta organ ska ha särskild betydelse för bedömningen av om den särskilda korrigeringsmekanismen för återhämtning av målen ska aktiveras. Vidare finns i fördraget om stärkt ekonomisk styrning för euroländerna, det s.k. tvåpaketet, regler om skärpt övervakning av euroländer som har eller hotas av finansiella problem. Enligt direktivet ska medlemsländerna ha en övervakning av hur reglerna iakttas, baserad på en oberoende analys av ett oberoende organ.

## Möjligheten att föreslå ändringar i statens budget

### Propositionen

- Regeringen föreslår att det i riksdagsordningen införs en ny bestämmelse om att regeringen, om den inte anser att det finns särskilda skäl, vid högst två tillfällen får lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. En sådan proposition ska lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.
- Regeringen bedömer att en uttrycklig reglering av vilka förslag som får lämnas i en proposition med förslag till ändringar i statens budget inte bör införas.

För närvarande är ordningen för ändringar i statens budget under löpande budgetår i det närmaste oreglerad.

För att en fullständig och samlad budgetprövning ska kunna upprätthållas måste hanteringen av ändringar av en beslutad budget ske ordnat och processen för sådana ändringar vara stram, anför regeringen. En alltför stram process riskerar dock att skapa oönskade bindningar och begränsa politiken, samt vara ett incitament att kringgå systemet. Ett visst mått av flexibilitet i processen är således en förutsättning för att den ska respekteras och därmed i förlängningen upprätthållas.

För att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls samtidigt som behövlig flexibilitet säkerställs bör förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen endast tillåtas om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser som enligt regeringens bedömning ställer krav på snabba åtgärder. Särskilda skäl kan också finnas då en nytilträdd regering av tidsbrist inte har hunnit lämna de förslag till förändrad politik som den vill genomföra under budgetåret i budgetpropositionen, exempelvis på grund av att regeringsbildningen har dragit ut på tiden.

Kravet på särskilda skäl bör dock innebära en skyldighet för regeringen att motivera varför förslaget inte har väckts i samband med budgetpropositionen eller en tidigare proposition om ändringar i statens budget och varför förslaget måste lämnas före nästa proposition om budgeten.

Regeringen bedömer att en uttrycklig reglering av vilka förslag som ska få lämnas i en proposition om ändringar i statens budget varken är lämplig eller ändamålsenlig. Det förtjänar dock att framhållas att syftet med förslag till ändringar i budgeten framför allt är att komplettera den budget som riksdagen beslutat med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse (jfr bet. 2008/09:FiU11). Reformen med varaktiga budgetära konsekvenser bör, med hänsyn till vad som tidigare uttalats om vikten av en samlad budgetbehandling, som huvudregel beslutas i samband med riksdagens

budgetbehandling på hösten. I de undantagsfall regeringen föreslår ny lagstiftning med varaktiga budgetära effekter bör regeringen motivera varför förslaget lämnas vid det aktuella tillfället och redovisa en ny beräkning av de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för de två närmast följande åren.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar den föreslagna regleringen på ett område som tidigare har varit närmast oreglerat. Utskottet håller också med om regeringens bedömning att en uttrycklig reglering av vilka förslag som får lämnas i en ändringsbudget inte bör införas, då en viss flexibilitet kan vara motiverad på detta område. Förslaget innebär en reglering som i huvudsak överensstämmer med den praxis som utvecklats under de senaste 15 åren och med de uttalanden som gjordes i förarbetena till den nuvarande budgetprocessen.

Som finansutskottet tidigare framhållit är det naturligt att förslag på ändringsbudget lämnas vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar (se bet. 2008/09:FiU11 s. 37). Det är också naturligt att ändringsbudgetar lämnas vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar som är hänförliga till en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen. Förslag på ändringsbudgetar bör i första hand lämnas i de fall medelsbehovet inte kan täckas med redan anvisade medel, inklusive anslagssparande. I de fall regeringen väljer att lämna förslag på ändringsbudget trots att utrymme finns bör regeringen motivera varför redan anvisade medel inte kan tas i anspråk.

Utskottet noterar att propositionen avviker något från Budgetprocesskommittén i förslaget till nya 3 kap. 2 a § RO. I första stycket klargörs i både propositionen och utredningen att regeringen vid högst två tillfällen får lämna en ändringsbudget. I andra stycket formulerade utredningen undantaget som att endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl får *ytterligare* propositioner med förslag till ändringar av statens budget lämnas. I propositionen har ordet *ytterligare* ersatts av *vid andra tillfällen*. Författningskommentarerna i propositionen och utredningen är i allt väsentligt identiska.

## **Inkomstberäkningar vid ändringsbudgetar**

### **Propositionen**

- Regeringen bedömer att förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster för det löpande budgetåret bör föranleda en ny inkomstberäkning.

Även med en oförändrad reglering kan statens inkomster snabbt ändras om den ekonomiska utvecklingen förändras. För den fortsatta riksdagsbehandlingen blir därför inte den beloppsmässiga nivån på inkomsterna av primärt intresse, utan framför allt det regelverk som beräkningen vilar på (försl. 1993/94:TK2 s. 20 f.).

Inkomsternas storlek är således i hög grad beroende av den allmänekonomiska utvecklingen. På utgiftssidan ser förutsättningarna något annorlunda ut. Minskade eller ökade inkomster till staten har dock samma effekter på budgetens saldo och de offentliga finanserna som motsvarande förändringar på utgiftssidan.

För en sådan ordning talar också inkomstberäkningens roll som regelram. Däremot bör inte endast en förändring av makroekonomiska och andra ekonomiska förutsättningar som påverkar statens inkomster föranleda en ny inkomstberäkning.

Regeringen bör således i propositioner med förslag till ändringar i budgeten för löpande budgetår redovisa en ny inkomstberäkning för riksdagen utifrån de inkomstitlar som berörs av förslaget, inklusive effekter av nya makroekonomiska prognoser och andra förutsättningar, t.ex. förändrade volymer, i de fall som regeringen har gjort en ny bedömning sedan inkomstberäkningar senast redovisades.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster för det löpande budgetåret bör föranleda en ny inkomstberäkning. Mot bakgrund av att de föreslagna bestämmelserna om ändringar i statens budget är neutralt utformade behövs som Budgetprocesskommittén påpekar (s. 188) ingen särskild bestämmelse om någon ny inkomstberäkning.

Den nya inkomstberäkningen ska enligt propositionen inkludera effekterna av nya makroekonomiska prognoser och andra förutsättningar, t.ex. volymer. Av redovisningen bör det enligt utskottet gå att särskilja de effekter som beror av regeländringar från effekter till följd av ändrade makroprognoser och andra ekonomiska förutsättningar.

## **Redovisning av budgeteffekter vid ändringsbudgetar**

### **Propositionen**

- Regeringen bedömer att i samband med förslag till ändringar i statens budget, avseende såväl inkomst- som utgiftssidan, bör regeringen analysera och redovisa förslagets effekter på budgeten och de budgetpolitiska målen.

Sedan 2008 lämnas de årligen återkommande propositionerna med förslag till ändringar i statens budget som separata propositioner i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen. Utöver beskrivningar av förslagets anslagseffekter lämnas i dessa propositioner inte några prognoser eller beskrivningar av budgeteffekterna. I stället lämnas en upplysning om att de ändringar som föreslås har beaktats i budgetpropositionens respektive den ekonomiska vårpropositionens prognoser.

En risk med att förslag presenteras utan någon närmare redovisning av sina effekter på budgeten är att den stramhet och det helhetsperspektiv som är grundtanken bakom budgetprocessen kan gå förlorade. För att undvika detta bör ett förslags effekter på statens budget och de budgetpolitiska målen alltid redovisas.

För de propositioner med förslag till ändringar i statens budget som lämnas i samband med budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen bedöms de prognoser och effektbedömningar som presenteras i de sistnämnda propositionerna vara tillräckliga. För propositioner som lämnas vid andra tidpunkter, t.ex. med anledning av en ekonomisk kris, innebär det anförda att sådana propositioner bör inbegripa en tydlig redovisning av förslagets effekter på statens budget. Hur omfattande en sådan redovisning bör vara får avgöras från fall till fall. När det är motiverat för en bedömning av förslaget bör det, utöver en redovisning av effekterna på budgeten av de föreslagna åtgärderna för det löpande året, även lämnas en redovisning av effekterna på medellång sikt. Om ändringar i budgeten föranleds av en oväntad makroekonomisk utveckling är det rimligt att regeringen redovisar nya makroekonomiska prognoser. Sådana prognoser bidrar till att dels ge riksdagen en tydlig bild av den förändrade ekonomiska situationen, dels motivera varför regeringen anser att det finns särskilda skäl att lämna en proposition med förslag till ändringar i budgeten vid ett annat tillfälle än i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet delar regeringens bedömning i denna del. Finansutskottet har vid upprepade tillfällen framhållit vikten av att processen kring ändringsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen. (Se t.ex. bet. 2008/09:FiU11 s. 37-38). De krav som ställs på exempelvis finansiering ska därmed normalt vara lika höga. De yttre restriktionerna kring utgiftsökningar utgörs av utgiftstaket och överskottsmålet.

Den föreslagna bestämmelsen i budgetlagen, som anger att regeringens redovisning av hur överskottsmålet ska uppnås ska ske med beaktande av budgeteffekter, inkluderar även budgeteffekter för det löpande budgetåret. Motsvarande synpunkter som utskottet framförde med anledning av det förslaget ovan är giltiga också när det gäller redovisningen av budgeteffekter vid ändringsbudgetar. Redovisningen av budgeteffekter är viktig för riksdagens beslutsprocess, vilket betyder att budgeteffekterna av ett regeringsförslag bör framgå tydligt uppdelade på relevanta inkomsttitlar och anslag på statens budget.



# Beredningen av förslagen till ändringar i statens budget

## Propositionen

- Regeringen föreslår att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att finansutskottet ansvarar för beredningen av förslagen till beslut om ändringar i statens budget.

Sedan den nuvarande budgetprocessen infördes har samtliga årligen återkommande propositioner med förslag till ändringar i utgiftsramarna hänvisats till finansutskottet, som har behandlat förslagen i sin helhet.

Däremot har andra propositioner som utan att ha några effekter på utgiftsramarna påverkat statens budget hänvisats till berört fackutskott. Det har exempelvis varit fråga om förslag som påverkat budgetens inkomstsida eller på annat sätt påverkat statens lånebehov (se t.ex. bet. 2012/13:NU10). I dessa situationer har det aktuella fackutskottet ibland, men inte alltid, begärt yttranden från finansutskottet över förslagens ekonomiska konsekvenser.

För att få en sammanhållen prövning av alla förslag som påverkar statens budget för det löpande budgetåret bör vidare ändringar i statens budget beredas av finansutskottet, även om de inte föranleder några förändringar av utgiftsramarna. Även förslag till förändrade inkomstberäkningar eller övriga ekonomiska åtaganden (såsom beställningsbemyndiganden, krediter och garantier) påverkar budgetens saldo och därigenom hur de budgetpolitiska målen uppnås. Det är därför motiverat att finansutskottet bereder samtliga förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret.

Med hänsyn till att regeringen föreslår att tillämpningen av beslutsprocessen för statens budget ska vara villkorad av att riksdagen inte genom lag har beslutat något annat bör finansutskottets beredningsansvar vara villkorat på motsvarande sätt.

## Finansutskottets ställningstagande

Utskottet anser att den föreslagna ordningen möjliggör en mer sammanhållen prövning av sådana förslag som påverkar statens budget för det löpande budgetåret. På motsvarande sätt som finansutskottet i dag ger berörda utskott tillfälle att yttra sig över förslag som innebär ändrade utgiftsramar bör berörda utskott ges tillfälle att yttra sig över sådana förslag som påverkar inkomstberäkningen eller på annat sätt påverkar statens lånebehov.

Förslaget innebär ett utökat beredningsansvar för finansutskottet jämfört med nuvarande ordning då sådana propositioner som påverkar statsbudgetens inkomstsida eller på annat sätt påverkar statens lånebehov men inte utgiftsramarna hänvisas till berört fackutskott. Som Budgetprocesskommittén påpekar kan förslaget jämfört med dagens ordning innebära en viss förskjutning av ärenden mellan utskotten.

## Beslutsprocessen vid ändringsbudgetar

### Propositionen

- Regeringen föreslår att det i riksdagsordningen införs en ny bestämmelse om att förslag till ändringar i statens budget ska avgöras genom ett enda beslut. Endast om ett förslag innebär mycket omfattande ändringar i statens budget får sådana ändringar beslutas i två steg. Bestämmelsen villkoras på så sätt att den ska gälla om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Ett sätt att säkerställa ett helhetsperspektiv och minska risken för motstridiga beslut skulle kunna vara att behandla samtliga förslag i en proposition om ändringar i statens budget i ett sammanhang och som en helhet inom ramen för ett förenklat förfarande. Det skulle innebära att samtliga förslag om ändringar i budgeten behandlades under en och samma förslagspunkt. För ett sådant beslutsförfarande talar vidare att beslut om ändringar i budgeten främst bör användas i syfte att kunna genomföra den politik som kommit till uttryck i budgetpropositionen och hantera situationer som uppkommit efter beslutet om budgeten. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det i RO införs en bestämmelse om att ändringar i statens budget ska beslutas genom ett enda beslut. Beslutet bör omfatta samtliga förslag till ändringar i statens budget som lämnas i en proposition, t.ex. förslag till ny inkomstberäkning, samt nya eller ändrade utgiftsramar, anslag eller bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Förslag till ändringar av en beslutad budget kan också påverka uppfyllelsen av beslutade budgetpolitiska mål. Sådana effekter bör redovisas tydligt i avslutning till förslaget. Förslagspunkten vid ändringar i statens budget bör också i förekommande fall innefatta beslut med anledning av budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda och som avser det löpande budgetåret. Det kan t.ex. innebära att ett beslutat utgiftstak för det löpande året justeras.

I en situation då en ändringsbudget med hänsyn till sin omfattning i det närmaste har karaktären av en budgetproposition (t.ex. vid en ekonomisk kris) är det lämpligt att den också beslutas som en sådan, dvs. i två steg. Härigenom skulle de interna prioriteringar som i en sådan situation kan behöva göras inom varje utgiftsområde tydliggöras. Vidare skulle en sådan beslutsordning bidra till att i dessa undantagssituationer värna den s.k. fackutskottsprincipen. Var gränsen ska gå mellan den ena beslutsformen och den andra är dock svårt att exakt bestämma och får lämpligen vara riksdagens uppgift att bedöma när frågan aktualiseras.

### Finansutskottets ställningstagande

Enligt nuvarande praxis behandlas förslag till ändrade anslag eller ramar i en och samma förslagspunkt medan övriga förslag om t.ex. bemyndiganden om

ekonomiska åtaganden behandlas som separata förslagspunkter. Utskottet håller med regeringen om att den ordning som föreslås i propositionen, med ett beslut för samtliga förslag, är ett sätt att säkerställa helheten och minska risken för motstridiga beslut. Utskottet vill också understryka att det förenklade förfarandet med endast ett beslut ska ses i ljuset av att ändringsbudgetar är tänkt att vara just en ändringsbudget som syftar till att komplettera den budget som riksdagen tidigare beslutat med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse. Den samlade beslutspunkten ska innefatta förslag om ändringar av budgeten. Tidigare har förekommit att propositioner om ändringsbudgetar (tidigare benämnt tilläggsbudget) också har innehållit andra förslag än det som gällt ändring av budget. I de fall förslagen innebär mycket omfattande ändringar i budgeten, t.ex. vid en ekonomisk kris, är det som regeringen skriver lämpligt att beslutet i likhet med budgetpropositionen tas i två steg. Därigenom kan eventuella interna prioriteringar som behöver göras inom varje utgiftsområde tydliggöras samtidigt som fackutskottsprincipen värnas.

Som framgår av propositionen är utredningens bedömningar om vilka förslag (exempelvis lagförslag) som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet, och regeringen avser att återkomma till riksdagen i dessa frågor. Enligt uppgifter från Regeringskansliet omfattar denna fortsatta beredning även utredningens bedömning att lagförslag med tydlig påverkan på budgeten och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om ändringar av statens budget bör ingå i klumpbeslutet.

## Ändrad benämning av överskottsmålet

### Motionen

I motion 2013/14:K23 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) ifrågasätts budgetlagens benämning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. I 2 kap. 1 § budgetlagen anges att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är just ett överskottsmål. Motionärerna anser att det är olämpligt att målet i lagtexten ges ett namn som också kan uppfattas som ett ställningstagande till nivån på sparandet. Nivån på sparandet är en politisk bedömningsfråga som kan variera med politiska majoriteter men också över tid med samma politiska majoritet. Motionärerna föreslår mot den bakgrunden att ordet ”överskottsmål” i nämnda paragraf byts ut mot ”saldomål”.

## **Finansutskottets ställningstagande**

Finansutskottet har tidigare behandlat ett motsvarande förslag med anledning av en reformerad budgetlag (yttr. 2010/11:FiU2y s. 5). Utskottet har inte ändrat uppfattning utan anser att begreppet överskottsmål är väletablerat och bör behållas. Ett byte av begrepp försvagar målets trovärdighet i ett läge då det är särskilt viktigt att vända det nuvarande underskottet till överskott.

Stockholm den 6 maj 2014

På finansutskottets vägnar

*Anna Kinberg Batra*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Peder Wachtmeister (M), Carl B Hamilton (FP), Marie Nordén (S), Sven-Erik Bucht (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ulla Andersson (V), Ardan Shekarabi (S) och Emil Källström (C).

# Avvikande mening

## Avvikande mening (V)

Ulla Andersson (V) anför:

Regeringen lämnar i propositionen bl.a. förslag till ändringar i budgetlagen (2011:203) i fråga om uppföljningen och utvärderingen av de budgetpolitiska målen. Jag har i sak inget att invända mot regeringens föreslagna ändringar men ifrågasätter den definition av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande som anges i budgetlagen. I 2 kap. 1 § budgetlagen anges att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). I bestämmelsen anges alltså att målet för den offentliga sektorns sparande är just ett överskottsmål. Jag menar att det är olämpligt att målet i lagtext ges ett namn som också kan uppfattas som ett ställningstagande till nivån för den offentliga sektorns sparande. Nivån på den offentliga sektorns finansiella sparande är en politisk bedömningsfråga som kan variera med politiska majoriteter, men även över tid för samma politiska majoritet. Jag anser därför att ordet ”överskottsmål” i den nuvarande bestämmelsen och i regeringens förslag till ny bestämmelse bör bytas ut mot ”saldo-mål”.