Finansutskottets yttrande
2009/10:FiU1y

Obligatoriskt utgiftstak

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beredde den 13 oktober 2009 finansutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2009/10:5 Obligatoriskt utgiftstak samt en följdmotion, motion 2009/10:K1 av Thomas Östros m.fl. (s, mp, v), och motion 2009/10:MJ471 av Karin Svensson Smith m.fl. (mp) yrkande 9.

I yttrandet finns två avvikande meningar (s, v, mp) och (mp).

Utskottets överväganden

Propositionen

Förslagen

I propositionen föreslås att det görs obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Vidare föreslås att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Slutligen föreslås att regeringen inte längre ska vara skyldig att vidta eller föreslå åtgärder om det finns risk för att använda utgiftsramar kommer att överskridas.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Obligatoriskt utgiftstak för staten

I propositionen anförs att taket för statens utgifter, och särskilt ett flerårigt utgiftstak, utgör den naturliga utgångspunkten för en budgetprocess som utgår från de budgetpolitiska målen och restriktionerna. Därmed blir utgiftstaket en markering av att regeringen ska utgå från de budgetpolitiska målen när den bereder sina budgetförslag. Att riksdagen ska använda en sådan process följer av den i riksdagsordningen reglerade rambeslutsmodellen. Båda dessa förfaranden innebär att riksdagen respektive regeringen först fastställer de samlade utgifterna och därefter tar ställning till enskilda utgiftsposter.

Hur taket ska vara avgränsat och utformat är ytterst beroende av politiska bedömningar, som kan variera med tiden. Takets närmare avgränsning och utformning bör därför inte heller i fortsättningen regleras i lag.

Utgiftstak för en treårsperiod

Utgiftstakets fleråriga karaktär syftar enligt propositionen främst till att skapa en viss långsiktighet i budgetarbetet genom att klargöra att kravet på budgetdisciplin är beständigt. Kraven på prognosverksamheten skärps också. Om beslut endast fattades om ett utgiftstak för det kommande budgetåret skulle detta helt domineras av de närliggande utgiftsönskemålen och i praktiken förlora sin karaktär av restriktion för budgetarbetet. Avsikten med det fleråriga taket är också att effekter av nya reformer och befintliga utgiftssystems dynamik samt konjunktureffekter ska fångas upp för en period för vilken rimligt säkra bedömningar kan göras.

Det treåriga perspektivet är enligt propositionen ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen som stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär. Genom att beslutet

om det tredje årets tak fattas flera år innan budgetarbetet för detta år ska genomföras, upplevs vid beslutstillfället det framtida utgiftstrycket inte som så starkt.

För att säkerställa att det treåriga tidsperspektivet upprätthålls bör regeringen åläggas att i budgetpropositionen lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Det förutsätts att utgiftstak för år ett och två redan har beslutats när ändringen träder i kraft.

Utgiftstaket utgör ett viktigt sammanfattande uttryck för inriktningen av regeringens ekonomiska politik. Det framstår därför som naturligt att det beräknade utgiftstaket för det tredje året anges i vårpropositionen. Regeringen kan sedan återkomma med ett förslag i budgetpropositionen.

Om det görs obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till utgiftstak för det tredje året aktualiseras även frågan om vad som ska gälla för ramar för utgiftsområden. Regeringen anger i budgetpropositionen hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden för det närmast kommande budgetåret. Dessa ramar ingår i riksdagens beslutsprocess för statsbudgeten. Om ett treårigt tidsperspektiv tillämpas för utgiftstaket är det enligt propositionen lämpligt att motsvarande även gäller för ramarna för utgiftsområdena. Förutom att lämna förslag till ramar för det följande budgetåret bör därför regeringen i budgetpropositionen även redovisa sin beräkning av hur utgifterna kommer att fördelas på utgiftsområdena de därpå följande två åren.

Regeringens utgiftskontroll

Enligt 42 § budgetlagen ska regeringen, om det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, vidta åtgärder för att undvika detta eller föreslå sådana åtgärder för riksdagen. I propositionen anförs att finansutskottet redan 1996 uppmärksammade att det var oklart hur utgiftskontrollen mot använda utgiftsramar skulle gå till och att de praktiska erfarenheterna av det kommande uppföljningsarbetet borde få utvisa i vad mån den gällande ordningen behövde ändras. Det har senare enligt propositionen visat sig att den föreskrivna utgiftskontrollen i praktiken inte sker mot ramarna för utgiftsområdena utan endast mot utgiftstaket. Regleringen i budgetlagen bör enligt propositionen ändras så att den överensstämmer med den praxis som kommit att utvecklas.

Budgeteringsmarginal

I propositionen anförs att det i ett system med ett flerårigt tak för statens utgifter måste ingå en viss marginal för att regering och riksdag på ett smidigt sätt ska kunna hantera den osäkerhet som ofrånkomligen finns i de prognoser som beräkningen och besluten om statens utgifter bygger på. Osäkerheten beror bl.a. på svårigheterna att bedöma den samhällsekonomiska utvecklingen och att korrekt bedöma hur olika anslag kommer att utnyttjas. Beslutade anslag kommer alltid att över- eller underskridas. Anslagskrediter och anslagssparande kommer vidare att påverka den fak-

tiska medelsåtgången under utgiftstaket. Det är inte möjligt att under löpande budgetår, utan förödande instabilitet i den statliga verksamheten, jämna ut över- och underskridanden inom ett utgiftsområde eller under ett utgiftstak som saknar buffert. En budgeteringsmarginal under utgiftstaket är därför enligt propositionen nödvändig för att ofrånkomliga osäkerheter ska hanteras på ett godtagbart sätt.

Vidare anförs i propositionen att det diskussionen framför allt har gällt är om delar av budgeteringsmarginalen även ska få tas i anspråk för utgiftsreformer. Finansutskottet har i sitt betänkande över 1999 års ekonomiska vårproposition anfört att budgeteringsmarginalen bör få användas för reformer när utrymme finns för detta. Sedan systemet med utgiftstak togs i bruk 1997 har enligt propositionen de takbegränsade utgifterna aldrig överstigit det beslutade utgiftstaket. Utgiftstaket har dessutom minskat som andel av BNP, och överskottsmålet har kunnat uppfyllas. Det förhållandet att en del av budgeteringsmarginalen har använts för varaktiga reformer har således enligt propositionen inte varit uppenbart utgiftsdrivande.

Det bör enligt propositionen finnas en budgeteringsmarginal under utgiftstaket som är tillräcklig för att i första hand hantera den osäkerhet som utgiftsberäkningen är belastad med i olika tidsperspektiv. Om det finns utrymme därutöver bör budgeteringsmarginalen även kunna användas för reformer, och andra utgiftspåverkande beslut, om dessa är förenliga med de uppsatta budgetpolitiska målen.

Det framstår enligt propositionen inte som ändamålsenligt att införa någon reglering om när budgeteringsmarginalen bör kunna tas i anspråk.

Tekniska justeringar av utgiftstaket

Taket för statens utgifter beräknas och fastställs på en sådan beloppsmässig nivå att det bidrar till att uppnå överskottsmålet för den offentliga sektorn. Varje beslut om utgiftstak bygger på att taket har ett visst innehåll som framgår av underlaget för beslutet. Eftersom taket beräknas och fastställs tre år innan det ska användas är det ofrånkomligt att det under tiden vidtas ett antal budgetmässiga ändringar av vad som ska innefattas under taket. För att utgiftstaket ska behålla den ursprungliga finansiella stramheten och vara förenligt med de budgetmål som används måste därför beslutade tak justeras. En justering av ett beslutat utgiftstak behöver således i sig inte vara ett tecken på en svag budgetdisciplin eller en förändrad inriktning av budgetpolitiken. Det kan också konstateras att beslutade utgiftstak nästan varje år justeras med anledning av en rad tekniska ändringar.

I syfte att stärka tilltron till utgiftstaket och den budgetdisciplin som det främjar är det enligt regeringen angeläget att förslag om takjusteringar lämnas i samband med exempelvis ändringar i fråga om hur brutto- och nettoredovisning tillämpas för olika inkomster och utgifter samt att sådana justeringar görs symmetriskt, dvs. oavsett om justeringarna höjer eller sänker taket.

Till statsbudgeten för 2003 gjordes en väsentlig omstrukturering av statsbudgetens utgifter och inkomster. Syftet var att statsbudgetens redovisning av skatteintäkter skulle motsvara den redovisning som finns i nationalräkenskaperna. Skattekontokrediteringar som är att likställa med utgifter redovisas numera på en särskild inkomsttitel och påverkar inte den offentliga sektorns intäkter, men däremot statsbudgetens totala inkomster. Skattekontokrediteringar, vilka enligt nationalräkenskaperna är att likställa med nedsättning av skatter, redovisas däremot bland skatter och minskar därmed de totala skatteintäkterna.

Enligt regeringens bedömning är det lämpligt att tillämpa den regeln att sådana skattenedsättningar som enligt den klassificering som nationalräkenskaperna använder utgör utgifter också ska påverka utgiftstaket. Däremot bör sådana skattenedsättningar som ingår i eller har en direkt koppling till skatteregelsystemet betraktas som skatter som budgeteras och redovisas på budgetens inkomstsida. Samma synsätt bör tillämpas om man av administrativa skäl skulle föredra en kreditering av skattekonto framför en ändring i skattelagstiftningen. En ordning som motsvarar dessa principer tillämpas enligt propositionen numera för statsbudgeten.

Följdmotionen

I motion 2009/10:K1 av Thomas Östros m.fl. (s, mp, v) yrkas ett tillkännagivande om vad som anförs i motionen om budgetregleringen och att riksdagen avslår regeringens förslag om ändring av budgetlagen.

Motionärerna anför att utgiftstak har tillämpats varje år sedan 1997 och att de aldrig har överskridits. Vidare anför motionärerna att oppositionspartierna i sitt gällande samarbete tillsammans har deklarerat att nuvarande budgetregler kommer att ligga fast. Regelverket bidrar till att skapa långsiktighet och förutsebarhet i villkoren för den ekonomiska politiken. En förändring av nuvarande budgetregler bör föregås av en bredare beredning än vad som har skett i detta fall. Oppositionen har inte bjudits in i beredningsprocessen. Konsekvenserna av att lagfästa att taken måste vara treåriga är inte tillräckligt utredda. I dag omfattas inte alla utgifter av utgiftstaken, t.ex. ligger garantiprogrammet för bankerna utanför taken. En ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte låses riskerar att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Vidare menar motionärerna att betydelsen för utgiftstaken av resultatet av en eventuell utredning av balanskravet för kommunsektorn inte är klarlagd. Motionärerna framhåller att propositionen inte behandlar en av de viktigaste orsakerna till att de stora budgetöverskotten från 2006 har förbytts i stora underskott 2009, nämligen att det har genomförts stora ofinansierade skattesänkningar. På det sättet har regeringen enligt motionärerna kunnat kringgå syftet med regelverket som är att upprätthålla sunda offentliga finanser.

Motionsyrkande från allmänna motionstiden

I motion 2009/10:MJ471 av Karin Svensson Smith m.fl. (mp) yrkas bl.a. att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av budgetlagen så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska (yrkande 9). Enligt motionärerna utarbetas för tillfället ett EU-direktiv med innebörden att miljökonsekvenserna ska identifieras och bedömas innan planer och program antas. Motionärerna anser att budgetlagen ska ändras så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar infogas i statsbudgetens olika förslag.

Utskottets ställningstagande

Propositionen och följdmotionen

Systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen. Att taken fastställs tre år i förväg har gett stadga och långsiktighet i budgetprocessen. Utskottet välkomnar därför förslaget om att regeringens användning av utgiftstak ska göras obligatorisk och att regeringens förslag till utgiftstak ska avse det tredje tillkommande året.

I motion 2009/10:K1 menar motionärerna att en förändring av budgetreglerna bör föregås av en bredare beredning än vad som skett och att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda. Motionärerna konstaterar att oppositionen inte har bjudits in till beredningsprocessen. Utskottet noterar att förslaget aviserades i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) och att det därefter inom Finansdepartementet har utarbetats en departementspromemoria (Ds 2009:10). Promemorian har remitterats till ett antal remissinstanser. Utskottet konstaterar att propositionen har beretts på sedvanligt sätt. När det gäller motionärernas påstående att konsekvenserna av att göra det obligatoriskt för regeringen att föreslå utgiftstak inte har utretts tillräckligt, vill utskottet erinra om att förslaget baseras på erfarenheter av användningen av utgiftstak sedan 1997.

I motion 2009/10:K1 anför motionärerna också att alla utgifter inte omfattas av utgiftstaken och att en ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte låses riskerar att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Motionärerna framhåller att exempelvis garantiprogrammet för bankerna ligger utanför utgiftstaken. Utskottet anser i likhet med regeringen att hur ett utgiftstak ska vara avgränsat och utformat ytterst är beroende av politiska bedömningar, som kan variera över tiden. Utskottet vill dock framhålla vad utskottet har anfört i betänkande 2008/09:FiU20 om behovet av att vara vaksam på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls. När det gällde det nya ramanslaget under utgiftsområde 26 avseende tillskott till stabilitetsfonden hade utskottet inget att erinra mot att tillskottet till stabilitetsfonden lades utanför utgiftstaket, mot

bakgrund av den användning som fonden avsåg. Utskottet anser att i princip alla utgifter bör omfattas av utgiftstaket men att det kan finnas skäl för att vissa utgifter inte ska omfattas. Utskottet delar regeringens bedömning att den närmare utformningen och avgränsningen av utgiftstaken inte bör regleras i lag.

Enligt förslaget ska regeringen inte längre ha någon skyldighet enligt budgetlagen att vidta åtgärder om det finns risk för att använda utgiftsramar kommer att överskridas. Enligt 5 kap. 12 § fjärde stycket riksdagsordningen får ett beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas inte fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram har fattats. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att regeringen även fortsättningsvis i sina tilläggsbudgetar måste föreslå en ändrad utgiftsram om den föreslår en ändring av ett anslag som innebär att en utgiftsram påverkas.

Utskottet föreslår utifrån sina utgångspunkter och med det anförda att konstitutionsutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motion 2009/10:K1.

Motionsyrkande från allmänna motionstiden

Vad gäller yrkande 9 i motion 2009/10:MJ471 noterar utskottet att det i betänkande 2008/09:FiU2 har behandlat ett motionsförslag om att regeringen borde utreda och ta fram en grön nettonationalprodukt, NNP. Med hänvisning till att regeringen påbörjat en översyn av det miljöekonomiska arbetet ansåg utskottet att det inte fanns någon anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd. I betänkande 2008/09:FiU15 behandlade utskottet ett motionsyrkande om klimatsäkring av EU:s budget. I betänkandet anfördes bl.a. att det var rimligt att anta att kommissionen i sitt fortsatta arbete med översynen av EU-budgeten under 2009 kommer att behandla hur klimatfrågan ska beaktas, och mot denna bakgrund ansåg utskottet att någon åtgärd inte krävdes med anledning av motionsyrkandet. Utskottet förutsätter att regeringen fortsätter sin översyn av det miljöekonomiska arbetet och att regeringen följer hur klimatfrågan kommer att beaktas i EU:s budget. Mot den bakgrunden anser utskottet att yrkande 9 i motion 2009/10:MJ471 inte ger anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd.

Utskottet föreslår utifrån sina utgångspunkter och med det ovan anförda att konstitutionsutskottet avstyrker motion 2009/10:MJ471 yrkande 9.

Stockholm den 3 november 2009

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Carl B Hamilton (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Christina Zedell (s), Holger Gustafsson (kd) och Mats Pertoft (mp).

Avvikande meningar

1. Obligatoriskt utgiftstak (s, v, mp)

Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Christina Zedell (s) och Mats Pertoft (mp) anför:

Vi har i vårt samarbete, som syftar till att söka väljarnas mandat för en rödgrön regering, tillsammans deklarerat att de nuvarande budgetreglerna kommer att ligga fast. Regelverket bidrar till att skapa långsiktighet och förutsebarhet i villkoren för den ekonomiska politiken. Detta regelverk tillämpades förtjänstfullt när Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet samarbetade om den ekonomiska politiken. Så pressades också den offentliga sektorns skuld ned från 70 % av BNP 1998 till 45 % av BNP 2006. Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet överlämnade efter åtta år och femton gemensamma budgeter ett överskott i de offentliga finanserna om 70 miljarder kronor till den tillträdande regeringen 2006.

Vi anser att en förändring av de nuvarande budgetreglerna bör föregås av en bredare beredning än vad som skett i detta fall. Oppositionen har inte bjudits in för att delta i beredningsprocessen. För att uppnå långsiktigt hållbara statliga budgetregler borde en mer omfattande beredning ha genomförts, med möjlighet att därmed upprätthålla systemets giltighet gemensamt. Konsekvenserna av att lagfästa att taken måste vara treåriga är inte tillräckligt utredda. I dag omfattas inte alla utgifter av taken, t.ex. ligger garantiprogrammet för bankerna utanför. En ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte gör det riskerar enligt vår mening att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Vidare finns det i dag ett balanskrav för kommunerna. Regeringen utreder för närvarande detta krav, och vad en eventuell utredning kommer fram till och vad det har för betydelse för utgiftstakens längd är inte klarlagt.

Regeringen undviker i propositionen helt att behandla en av de viktigaste orsakerna till att det stora budgetöverskottet 2006 förbytts till ett stort underskott 2009, nämligen att det har genomförts stora ofinansierade skattesänkningar. Enligt riksdagens utredningstjänst (dnr 2009:0394) skulle det svenska budgetunderskottet vara 80 miljarder kronor lägre om regeringen inte sänkt skatterna. Ordningen med utgiftstak är avsedd att främja en långsiktig budgetdisciplin. Enligt vår mening är det en vantolkning av syftet med det finanspolitiska regelverket att hålla utgiftstaken men samtidigt sänka skatterna. Detta har lett till försvagade offentliga finanser.

Mot bakgrund av vad som anförs i motion 2009/10:K1 anser vi att konstitutionsutskottet bör avstyrka propositionen.

2. Klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar i statsbudgeten (mp)

Mats Pertoft (mp) anför:

Amsterdamfördraget ger ministerrådet och parlamentet en skyldighet att sträva efter en hög miljöskyddsnivå. Integreringen av miljöhänsyn i EU:s övriga politikområden lyfts fram som ett av de viktigaste sätten att göra utvecklingen hållbar.

Enligt min mening kan ett instrument för att integrera hållbar utveckling inom olika områden vara att kräva klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar för alla förslag.

Sedan 2001 gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Finansiella planer eller budgetprocesser och program omfattas dock inte av direktivet.

Det kan diskuteras om en statsbudget definitionsmässigt kan anses vara en plan, men i praktiken fyller en budget enligt min mening samma funktion. De gröna nyckeltalen är ett försök att belysa miljöutvecklingen i anslutning till statsbudgeten. Detta räcker emellertid inte för att miljöaspekterna ska bli integrerade i beslutsprocessen. Enligt min mening ska strategiska miljökonsekvensbeskrivningar vara invävda i texterna. Jag anser därför att budgetlagen ska ändras så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2009/10:MJ471 yrkande 9.

Tryck: Elanders, Vällingby 2009