

## Till chefen för Finansdepartementet statsrådet Bosse Ringholm

Den 18 mars bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Finansdepartementet Erik Åsbrink att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 18 juni 1999 generaldirektören Svante Öberg som särskild utredare.

Som utredningens experter förordnades fr.o.m. den 1 september 1999 utredningschefen Karin Brunsson, generaldirektören Ingemar Hansson, generaldirektören Bo Jonsson, departementsrådet Cristina Karlstam, kanslichefen Ove Nilsson och professorn Olof Ruin och fr.o.m. den 8 november 1999 professorn Daniel Tarschys.

Utredningen valde att till sig knyta en referensgrupp som bestod av generaldirektören Anna Hedborg, f.d. generaldirektören Jörgen Holgersson, f.d. finansministern Anne Wibbe och f.d. finansministern Erik Åsbrink.

Som huvudsekreterare anställdes den 21 juni 1999 förhandlingsdirektören Iréne Nilsson Carlsson och som sekreterare anställdes den 1 juli 1999 departementssekreteraren Ingrid Strömberg och den 1 oktober 1999 kammarrättsassessorn Peder Liljeqvist.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61). Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm i juni 2000

Svante Öberg

*/ Iréne Nilsson Carlsson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Summary .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag.....</b>	<b>17</b>
Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten .....	17
Förslag till förordning om ändring i anslagsförordningen (1996:1189) .....	19
<b>1 Inledning .....</b>	<b>21</b>
1.1 Direktiven m.m. ....	21
1.2 Arbetsätt .....	24
1.3 Parallella utrednings- och utvecklingsprojekt .....	26
1.4 Betänkandets disposition .....	28
<b>2 Författningsreglering av budgetprocessen .....</b>	<b>31</b>
2.1 Regeringsformen och riksdagsordningen .....	31
2.2 Översikt av budgetlagen .....	33
2.3 Finansiering av investeringar.....	42
2.4 Utgiftsramar och utgiftstak .....	44
<b>3 Den nya budgetprocessen .....</b>	<b>49</b>
3.1 Reformering av budgetarbetet .....	49
3.2 Budgetarbetet i regering och riksdag .....	55
3.3 Erfarenheter av den nya budgetprocessen .....	59
3.4 Prognoser över utgifter och inkomster.....	65

---

<b>4</b>	<b>Saldomål, utgiftstak m.m.....</b>	<b>71</b>
4.1	Saldomål .....	71
4.2	Utgiftstak .....	76
4.3	Budgeteringsmarginal .....	82
4.4	Ramar för utgiftsområden .....	89
4.5	Finansieringsprinciper m.m. ....	93
4.6	Möjligheter att kringgå utgiftstaket .....	95
4.7	Utgiftstakets omfattning .....	101
<b>5</b>	<b>Makroekonomiska underlag .....</b>	<b>107</b>
5.1	Prognoser .....	107
5.2	Prognossäkerhet .....	114
5.3	Åtgärder för bättre prognoser .....	117
5.4	Offentliga finansernas konjunkturkänslighet.....	122
<b>6</b>	<b>Anslagsformer .....</b>	<b>127</b>
6.1	Anslagssparande och anslagskrediter på ramanslag .....	127
6.2	Regelstyrda utgifter på ramanslag .....	136
6.3	Reservationsanslag.....	140
<b>7</b>	<b>Redovisning till riksdagen .....</b>	<b>143</b>
7.1	Ekonomisk vårproposition .....	143
7.2	Budgetproposition.....	146
7.3	Tilläggsbudget .....	151
7.4	Särpropositioner.....	153
7.5	Redovisning av ekonomi och resultat.....	155
7.6	Genomgång av vår- och budgetpropositioner .....	159
<b>8</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>167</b>
8.1	Övergripande bedömning.....	167
8.2	Budgetprocessen .....	169
8.3	Utgiftstak och utgiftsmål .....	180
8.4	Prognoser och uppföljning.....	196
8.5	Beslutsunderlag till riksdagen.....	200
8.6	Anslagsformer.....	204
8.7	Lagen om statsbudgeten.....	207

---

<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>215</b>
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen om (1996:1059) om statsbudgeten.....	215
9.2	Förslaget till förordning om ändring i anslagsförordningen (1996:1189).....	219
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv .....	221
Bilaga 2	Prognososäkerhet <i>Konjunkturinstitutet</i> .....	229
Bilaga 3	Utgiftstak, budgeteringsmarginaler och konjunkturkänslighet i de offentliga utgifterna <i>Henrik Braconier</i> .....	247
Bilaga 4	Rapport om Regeringskansliets utgiftsprognoser <i>Henrik Gaunitz</i> .....	287
Bilaga 5	Erfarenheter av den nya budgetprocessen – sammanställning av intervjuer i Regeringskansliet .....	317
Bilaga 6	Internationell utblick – utgiftstak och budgetprocess i Storbritannien och Nederländerna .....	329
Bilaga 7	Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.....	333

## Sammanfattning

Den nya budgetprocessen har på det hela taget fungerat väl. Den har bidragit till den gynnsamma utvecklingen av de offentliga finanserna under senare delen av 1990-talet. De offentliga utgifterna som andel av BNP har fallit från ca 70 procent när de var som högst år 1993 till ca 55 procent år 2000. Det finansiella sparandet har vänts från ett stort underskott till ett överskott och statsskulden har minskat.

Det finns ett starkt stöd för huvuddragen i den nya budgetprocessen. Det visar den kartläggning som utredningen har gjort bland statssekreterare och tjänstemän i Regeringskansliet. Den nya processen anses ha inneburit en ökad långsiktighet i budgetpolitiken genom att beslut om tak och ramar för budgetarbetet tas tidigt i processen och den anses ha medfört en bättre utgiftskontroll.

Men det finns också två större problem. Det ena är att det bedrivs två snarlika budgetarbeten per år både i regeringen och i riksdagen, vilket är ineffektivt och gör att andra viktiga uppgifter som t.ex. uppföljning och utvärdering får stå tillbaka. Det andra problemet är att systemet med budgeteringsmarginal inte har fungerat väl.

För att komma tillrätta med det första problemet föreslår utredningen att budgetprocessen renodlas ytterligare så att processen på våren handlar om den ekonomiska politiken på medellång sikt och processen på hösten handlar om budgeten för nästa år. Med en sådan ordning förstärks den önskvärda karaktären av budgetprocessen att starta uppifrån och att fortsätta nedåt, dvs. att de övergripande ekonomisk-politiska besluten fattas först och utgör en yttre ram när utgiftsområdesramar och anslag senare fastställs.

Utredningen föreslår att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen lämnar förslag till riksdagen om riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt och om utgiftstak och utgiftsmål (se nedan) för budgetåret tre år fram i tiden. Även riktlinjer för skattepolitiken på medellång sikt och ställningstaganden till saldomålet bör tas upp i den ekonomiska vårpropositionen. Vidare föreslås att regeringen på våren lämnar förslag till de riktlinjer som kommunerna behöver för sin planering och underlag så att riksdagen under våren kan följa upp och utvärdera resultaten i ekonomi och verksamhet för de föregående åren.

Däremot bör riktlinjer för fördelning av statsutgifterna på utgiftsområden inte ingå i vårpropositionen.

Utredningen föreslår att regeringen i budgetpropositionen på hösten lämnar förslag till utgiftsområdesramar och anslag för det kommande budgetåret. Propositionen bör helt koncentreras på det kommande budgetåret. Regeringen bör därför inte såsom för närvarande föreslå utgiftsramar för tre år utan bara för ett år.

För att komma tillrätta med det andra problemet rörande budgeteringsmarginalen föreslår utredningen att utgiftstaket kompletteras med ett utgiftsmål, som ligger lägre än utgiftstaket. Nivån på utgiftsmålet bör bestämmas så att utgiftskvot, skattekvot och saldo utvecklas i enlighet med den av statsmakterna önskade inriktningen av den ekonomiska politiken på medellång sikt. Nivån på utgiftsmålet bör bli styrande för budgetförslaget på hösten.

Utredningen föreslår vidare att begreppet budgeteringsmarginal slopas och ersätts med begreppen osäkerhetsmarginal och planeringsmarginal. Osäkerhetsmarginalen anger skillnaden mellan utgiftstak och utgiftsmål och bör uppgå till ca 3 procent av utgifterna för att klara konsekvenser av kortsiktiga avvikelser från den mer långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Utredningen föreslår att utgiftstaket och utgiftsmålet även fortsättningsvis bör omfatta alla utgifter över statsbudgeten, exklusive statskuldräntorna, samt ålderspensionen utanför statsbudgeten. Beräkningar av kommunernas utgifter och statens ränteutgifter bör också finnas med i underlaget till riksdagen för att ge en bild av de totala offentliga utgifternas utveckling.

Utredningen föreslår vidare att reservationsanslagen tas bort. Det finns relativt få reservationsanslag kvar och det har inte bedömts finnas tillräckliga skäl för att ha kvar en särskild anslagstyp för dessa.

Utredningen föreslår också att en myndighet skall utan särskilt beslut av regeringen få disponera ett anslagssparande på ett ramanslag även om det överstiger tre procent av anslaget.

Utredningen bedömer att det statistiska underlaget och prognoserna i budgetarbetet kan bli bättre. Prognosarbetet i Regeringskansliet avseende enskilda anslag kan också förbättras genom bättre underlag, metoder och modeller samt kompetensförstärkning.

Utredningen bedömer att även beslutsunderlagen till riksdagen kan förbättras. Renodlingen av budgetprocessen gör att många upprepningar och överlappningar kommer att kunna undvikas. Den ekonomiska vårpropositionen bör innehålla mer och längre tillbakablickar för att illustrera trender i den ekonomiska utvecklingen. Transparensen i beslutsunderlagen kan förbättras. Konsekvenserna av större förändringar i statsbudgeten bör även redovisas i nationalräkenskapstermer.

Utredningen noterar slutligen att skillnaden i ärendefördelning mellan departement i regeringen och utskott i riksdagen försvårar budgetprocessen. En svårighet i budgetarbetet och vid beredningen av underlagen vid nuvarande indelning av utgifterna i utgiftsområden är att ansvaret för många utgiftsområden delas av flera departement.

## Summary

The new budget process has on the whole worked well. It contributed to the improvement in public finances in the late 1990s. As a proportion of GDP, public expenditure has fallen from a peak of around 70 per cent in 1993 to approximately 55 per cent in 2000. Net lending has been turned from a large deficit to a surplus, and debt has declined sharply.

There is strong support for the main elements of the new budget process. This is indicated by a survey carried out by the Commission among State Secretaries and officials of the Government Offices. The new process is felt to have increased long-term thinking in the budget policy, because decisions on expenditure ceilings and expenditure frames in the budget process are taken early in the process, and this is considered to have led to a better control of expenditure.

But there are also two major problems. One is that two similar budget processes are conducted per year, in both the government and *Riksdagen* (Parliament). This is wasteful and means that other important functions, including follow-up and evaluation, have to take second place. The other problem is that the system of budgeting margins has not worked properly.

To tackle the first problem, the Commission proposes that the budget process should be further streamlined so that the spring process deals with economic policy in the medium-to-long term and the autumn process deals with the budget for the following year. An arrangement of this kind underpins the desired nature of a top-down budget process, i.e. for the overall economic/political decisions to be taken first and to serve as an external framework in which expenditure areas and grants may later be established.

The Commission recommends that in its Spring Fiscal Policy Bill, the government should present *Riksdagen* with proposals for guidelines on economic policy in the medium-to-long term and on expenditure ceilings and expenditure targets (see below) for the budget year three years ahead. Guidelines on fiscal policy in the medium-to-long term and decisions relating to the balance target should also be included in the spring finance bill. Another recommendation is that in the spring



the government should present proposals for guidelines that the municipalities need for their planning and decisions, so that in spring *Riksdagen* can follow up and evaluate the results in the economy and activity for the preceding years. On the other hand, guidelines on allocation of government expenditure into areas of expenditure should not be included in the Spring Fiscal Policy Bill.

The Commission recommends that in autumn in its Budget Bill the government should present proposals for expenditure areas and grants for the next budget year. The bill should be focused totally on the next budget year. As a result, the government should not – as it does now – propose expenditure frameworks for three years, merely for one year.

To tackle the second problem, the budgeting margin, the Commission recommends that the expenditure ceiling should be supplemented by an expenditure target, which would be set lower than the expenditure ceiling. The level for the expenditure target should be set so that changes in the expenditure ratio, the tax ratio and the balance should fall within the targets set for economic policy in the medium-to-long term. The level of the expenditure target should govern the autumn budget proposals.

The Commission recommends that the concept budgeting margin should be replaced by two concepts - contingency reserve and planning reserve. The contingency reserve is the margin between expenditure ceiling and expenditure target and should be around 3 per cent of expenditure, to allow for consequences of any short-term deviations in economic fluctuations from the longer-term trend.

The Commission recommends that the expenditure ceiling and the expenditure target should in future continue to include all expenditure via the central government budget, excluding national debt interest, and retirement pensions outside the central government budget. Calculations of the municipalities' expenditure and central government interest expense should also be included in the information presented to *Riksdagen* in order to provide a picture of the changes in total public expenditure.

The Commission further recommends that the extended grants should be removed. Relatively few extended grants remain, and it has not been found that sufficient reasons exist to justify retaining a special category of grant for them. In addition, a public authority shall be permitted, without first having to obtain special approval from the government, to utilize a grant saving on a framework grant, even if it exceeds three per cent of the grant.

The Commission finds that the quality of the statistical base and the forecasts in the budget process are capable of improvement. Forecasting within the Government Offices in connection with individual

grants can also be improved, for example, via better quality data, methods and models, and through improved proficiency.

The Commission finds that the information provided for decisions by *Riksdagen* can be improved. Streamlining of the budget process will enable many instances of duplication and overlapping to be eliminated. The Spring Fiscal Policy Bill should include a greater number of – and longer – retrospectives to illustrate trends in economic developments. Transparency in information for decisions can be improved. The consequences of major changes in the central government budget should also be reported in terms of the national accounts.

Finally, the Commission notes that the difference in how business is allocated between government ministries and *Riksdagen* committees complicates the budget process. One difficulty in the budget process and during preparation of information in the current allocation of expenditure by expenditure areas is that responsibility for many expenditure areas is shared by several ministries.

# Författningsförslag

## Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeteten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeteten  
*dels* att 5, 40 och 43 §§ skall upphöra att gälla,  
*dels* att 3, 39, 41 och 42 §§ samt rubriken närmast före 39 § skall ha  
 följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §

När riksdagen enligt 9 kap. 3–5 §§  
 regeringsformen anvisar anslag till  
 angivna ändamål, skall anslagsty-  
 perna obetecknade anslag, *reserva-  
 tionsanslag* eller ramanslag använ-  
 das.

De närmare villkoren för an-  
 slagen framgår av 4–6 §§.

När riksdagen enligt 9 kap. 3–5 §§  
 regeringsformen anvisar anslag till  
 angivna ändamål, skall anslagsty-  
 perna obetecknade anslag eller ram-  
 anslag användas.

De närmare villkoren för an-  
 slagen framgår av 4 och 6 §§.

### **Utgiftstak och utgiftsramar**

### **Utgiftsmål och utgiftstak**

#### 39 §

*Sådana riktlinjer för den ekono-  
 miska politiken som nämns i till-  
 läggsbestämmelse 3.2.1 tredje  
 stycket till riksdagsordningen kan  
 avse det belopp statens utgifter  
 högst får uppgå till (tak för statens  
 utgifter) eller de belopp utgifterna  
 inom olika utgiftsområden eller  
 grupper av utgiftsområden högst*

*Regeringen skall i den ekonomiska  
 vårpropositionen lämna förslag  
 till riktlinjer för den ekonomiska  
 politiken på medellång sikt.*

*Riktlinjerna skall avse bland  
 annat förslag till beslut om det be-  
 lopp statens utgifter högst bör up-  
 pgå till (mål för statens utgifter)  
 och det belopp statens utgifter*

*får uppgå till (utgiftsramar).*

*högst får uppgå till (tak för statens utgifter).*

## 41 §

*Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid än ett budgetår.*

*Regeringen skall i beredningen av förslaget till statsbudget sträva efter att inte överskrida ett beslutat mål för statens utgifter. Målet får överskridas endast om det finns synnerliga skäl för det och endast med en mindre del av skillnaden mellan beslutade tak och mål för statens utgifter.*

*Om regeringen föreslår att ett beslutat mål för statens utgifter skall överskridas, skall skälen för avvikelserna redovisas till riksdagen i samband med förslaget till statsbudget.*

## 42 §

Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter *eller använda utgiftsramar* kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2001.

## Förslag till Förordning om ändring i anslagsförordningen (1996:1189)

Härigenom föreskrivs i fråga om anslagsförordningen (1996:1189)

*dels* att 9, 10 och 11 a §§ skall upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 9 § skall utgå,

*dels* att 11 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 §

En myndighet får disponera ett ramanslag med högst summan av

1. ett tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande *upp till tre procent av anslaget* minskat med en eventuell indragning av anslagsbelopp, eller

2. ett tilldelat belopp minskat med utnyttjad anslagskredit och en eventuell indragning av anslagsbelopp.

Dispositionsrätten enligt första stycket gäller även för poster med beteckningen ”ram”.

En myndighet får disponera ett ramanslag med högst summan av

1. ett tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande minskat med en eventuell indragning av anslagsbelopp, eller

2. ett tilldelat belopp minskat med utnyttjad anslagskredit och en eventuell indragning av anslagsbelopp.

*Efter särskilt beslut av regeringen kan en myndighet även få disponera ett angivet belopp i form av ett medgivet överskridande.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2001.

# 1 Inledning

## 1.1 Direktiven m.m.

Den särskilde utredaren har enligt direktiven tillkallats med uppgift att utvärdera den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet. Utredarens övergripande uppgift är att bedöma om den nya budgetprocessens mål och intentioner har infriats. Utvärderingen skall särskilt inriktas på åtgärder för att öka budgetdisciplinen, beslutsunderlag till riksdagen samt regeringens och Regeringskansliets budgetberedning. Utredaren skall bedriva sitt arbete parallellt med den översyn av budgetprocessen, som pågår inom riksdagen.

I bakgrunden till uppdraget anges att den statliga budgetprocessen har genomgått successiva förändringar sedan slutet av 1980-talet. Särskilt under de senaste åren har en genomgripande omläggning av den statliga budgetprocessen genomförts. En ny ordning gäller för regeringens arbete med att förbereda och genomföra budgeten samt för riksdagens beredning och beslut. Även myndigheternas arbete har påverkats av omläggningen.

I direktiven erinras om att riksdagen hade beslutat att tillsätta en parlamentarisk utredning – Riksdagskommittén – med uppdrag att se över en rad frågor om riksdagens arbetsformer. Riksdagskommittén skall bl.a. göra en allmän utvärdering av den nya budgetprocessen. Översynen av budgetprocessen skall ske med inriktning på att stärka riksdagens inflytande över budgetprocessen. Den del av utredningsarbetet, som avser budgetprocessen, skall vara avslutad senast under hösten år 2000. Flera av de frågeställningar, som kommer att tas upp i riksdagens utvärdering, kommer både direkt och indirekt att påverka regeringens interna arbete, vilket enligt direktiven till denna utredning talar för att utredningarna görs parallellt.

Det övergripande målet med den reformerade budgetprocessen var enligt direktiven att få en stramare budgetprocess och att skärpa kontrollen över utgiftsutvecklingen. Förändringarna innebar också en komplettering och precisering av de beslut, som tidigare hade fattats om budgetberedningen i riksdagen, mål för den offentliga sektorns finansiella sparande samt utgiftstak för den offentliga sektorn.

En bärande tanke vid utformningen av den nya budgetprocessen var enligt direktiven att centrala beslut såsom fastställandet av utgiftstak och fördelningen på utgiftsområden skulle fattas tidigt i processen. Genom att det fortsatta beredningsarbetet i regeringen därigenom skulle göras under givna budgetrestriktioner skulle uppföljning av ekonomi och resultat kunna ges en mer framskjuten plats.

Utredarens övergripande uppgift är att pröva om den nya budgetprocessens mål och intentioner har infriats. Utvärderingen skall enligt direktiven särskilt inriktas på de frågor som anges i det följande.

#### *Åtgärder för att öka budgetdisciplinen*

Utredaren skall enligt direktiven analysera det statliga utgiftstakets konstruktion och omfattning samt bedöma vilken effekt utgiftstaket har haft när det gäller långsiktighet och förbättrad kontroll över utgiftsutvecklingen. Utredaren skall vidare bedöma om utgiftstakets nuvarande konstruktion erbjuder tillräcklig flexibilitet inom och mellan åren. Utredaren skall också analysera hur olika former av osäkerhet och risk har hanterats inom utgiftstaket och därvid belysa hur budgeteringsmarginalen har använts. Dessutom skall utredaren belysa för- och nackdelar med en preciserad lagreglering av utgiftstaket och budgeteringsmarginalen.

Utredaren skall bedöma eventuella behov av förändringar eller förtydliganden i budgetlagen. Budgetlagen reglerar regeringens befogenheter och skyldigheter beträffande statsbudgeten och finansmakten. Bestämmelserna i budgetlagen om finansiering av investeringar skall särskilt belysas. Utredaren skall följa Riksdagskommitténs arbete med frågan om att överföra en del av bestämmelserna i budgetlagen till riksdagsordningen.

Utredaren skall vidare bedöma hur de regelstyrda utgifterna, som tidigare anvisats över förslagsanslag, har hanterats i det nya budgetsyste-  
met. Utredaren skall också analysera tillämpningen av anslagssparande och krediter på ramanslag. Dessutom skall utredaren analysera tillämpningen av reservationsanslagen och bedöma om ramanslagen på avsett vis till stor del kunnat ersätta reservationsanslagen. Möjligheten att avveckla återstående reservationsanslag skall också prövas.

*Beslutsunderlag till riksdagen*

Direktiven erinrar om att det i Riksdagskommitténs uppdrag ingår att se över den ekonomiska vårpropositionens och budgetpropositionens struktur och innehåll samt tidpunkt för avlämnande. En sådan översyn av det beslutsunderlag, som regeringen lämnar till riksdagen, skall enligt direktiven även ingå i regeringens utredningsuppdrag. Analysen skall dock ta sin utgångspunkt i regeringens behov av ställningstaganden och beslut av riksdagen. Även tilläggsbudgeten skall ingå i denna översyn.

I direktiven påpekas vidare att kraven i budgetlagen på redovisning av resultat inte är lika skarpa som kraven på redovisning av budgetprognoser och utfall. Där anges endast att en redovisning av mål och resultat skall göras. Riksdagen har vid upprepade tillfällen efterfrågat en tydligare redovisning av resultat. Denna fråga kommer även att behandlas av Riksdagskommittén. Utredaren skall enligt direktiven med hänsyn till detta överväga formerna för redovisningen av ekonomi och resultat till riksdagen och vid behov lämna förslag till förändringar.

I direktiven konstateras också att den av riksdagen angivna tidsgränsen för avlämnande av särproposition inte överensstämmer med tidsplanen för budgetarbetet, vilket skapar problem. Utredaren skall mot denna bakgrund undersöka vilken alternativ tidpunkt för beredning och avlämnande av särpropositioner som skulle vara lämplig för såväl riksdagen som regeringen. Utgångspunkten skall vara att den nya budgetprocessens krav på en samlad budgetberedning av samtliga frågor som har ekonomiska konsekvenser för staten ligger fast.

*Regeringens och Regeringskansliets budgetberedning*

Utredaren skall enligt direktiven kartlägga och analysera de erfarenheter som finns i Regeringskansliet av den nya budgetprocessen. De bedömningar i frågan som görs i Statsrådsberedningen, Finansdepartementet och de övriga departementen skall inhämtas. Utredaren skall vidare se över det makroekonomiska underlag, som ligger till grund för regeringens beslut om utgiftstak och fördelning på utgiftsområden. Utredaren skall i detta sammanhang dels utreda förutsättningarna för ett tidigare avlämnande av det makroekonomiska underlaget, dels överväga åtgärder syftande till en höjning av de makroekonomiska prognosernas kvalitet och en minskad osäkerhet i budgeteringsfasen. Utredaren skall också överväga vilka ytterligare åtgärder, som bör vidtas i syfte att förbättra Regeringskansliets inkomst- och utgiftsprognoser samt uppföljningen av dessa.



*Redovisning av uppdraget*

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2000.<sup>1</sup> Som framgår av direktiven skall utredaren i sitt arbete följa den översyn av budgetprocessen, som görs inom ramen för Riksdagskommitténs arbete. Det utvecklingsarbete, som bedrivs i Finansdepartementet, skall också följas.

*Kompletterande uppdrag*

Utredningen har fått ytterligare uppgifter preciserade i vårpropositionen 1998/99:100. Där anges att det i utredningens uppdrag ryms att föreslå riktlinjer för den nivå på budgeteringsmarginalerna för de kommande tre åren som krävs för att osäkerheter skall kunna hanteras. Vidare framhålls att betydande prognosfel kan förekomma även under ett pågående budgetår, bl.a. till följd av myndigheternas möjlighet att utnyttja anslagssparande och anslagskredit. En riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta nivå under det pågående budgetåret, som innebär att utgiftstaket med stor sannolikhet kan klaras utan att besparingsåtgärder behöver vidtas, bör därför också tas fram.

## 1.2 Arbetssätt

*Experter och referensgrupp*

Regeringen har utsett sju experter för att biträda utredningen. I expertgruppen ingår utredningschefen Karin Brunsson, generaldirektören Ingemar Hansson, generaldirektören Bo Jonsson, departementsrådet Cristina Karlstam, kanslichefen Ove Nilsson, professorn Olof Ruin och professorn Daniel Tarschys.

Utredaren har valt att även inrätta en referensgrupp. Till denna grupp har inbjudits personer med stor erfarenhet av budgetarbete på central nivå. F.d. finansministern Erik Åsbrink ingår i referensgruppen tillsammans med generaldirektören och f.d. statsrådet Anna Hedborg och f.d. generaldirektören Jörgen Holgersson. F.d. finansministern Anne Wibble ingick också i referensgruppen fram till den 13 mars 2000 då hon avled.

<sup>1</sup> Enligt överenskommelse med den särskilde utredaren i samband med beslut om tillsättande i juni 1999. När direktiven antogs i mars 1999 angavs den 30 november 1999 som slutdatum.

Genom expert- och referensgrupperna har utredningen tillförts sakkunskap när det gäller budgetprocessen i regering och riksdag, makroekonomiska underlag, ekonomistyrning och hur budgetprocessen fungerar ur ett myndighetsperspektiv. Personer i expertgruppen fungerar också som förbindelseänkar till det utredningsarbete som parallellt pågår i Regeringskansliet och riksdagen.

Experter och referensgrupp har sammanträtt vid gemensamma möten. Utredningen har hållit sex protokollförda sammanträden varav flertalet under våren 2000.

### *Uppdrag och förfrågningar*

Utredaren har lagt ut externa uppdrag och gjort vissa förfrågningar till myndigheter och enskilda experter. Som ett resultat av dessa uppdrag och förfrågningar har följande underlag lämnats till utredningen.

Konjunkturinstitutet har analyserat prognossäkerheten i makroekonomiska prognoser. Analyserna avser prognoser med olika tidshorisonter och för vissa givna variabler. Resultatet av analyserna redovisas i bilaga 2.

Konjunkturinstitutet och filosofie doktor Henrik Braconier har analyserat statens utgifters konjunktürkänslighet som ett underlag för att bedöma behovet av marginaler i budgetarbetet. Rapporten bygger på den studie om statsfinansernas konjunktürkänslighet som institutet gjorde 1999 tillsammans med Ekonomiska rådet och professor Steinar Holden vid Oslo Universitet. Rapporten återges i bilaga 3.

Fasit-gruppen vid Statistiska centralbyrån har analyserat konjunktürkänsligheten för de delar av statens utgifter, som ingår i Fasit-modellen. De utgifter, som omfattas av studien, är framför allt socialförsäkringarna och andra transfereringssystem, som riktar sig till hushållen.

Utredaren har ställt frågor till chefen för prognosenheten i Finansdepartementet, till Konjunkturinstitutet och till chefen för nationalräkenskapsprogrammet vid Statistiska centralbyrån om möjligheterna att förbättra det makroekonomiska underlaget i budgetarbetet.

Departementssekreterare Henrik Gaunitz vid Finansdepartementets budgetavdelning har analyserat utgiftsprognoser i budgetarbetet och redovisat nuvarande metoder för dessa prognoser, prognosernas kvalitet för olika utgiftsområden och förutsättningar att förbättra prognoserna. Rapporten återges i bilaga 4. Departementsråd Matts Karlson vid Finansdepartementets skatteavdelning har bidragit med ett underlagsmaterial om arbetet med inkomstprognoser i statsbudgeten.

Finansdepartementet har också bistått utredningen med underlag i form av siffermaterial och analyser.

#### *Intervjuer och enkäter*

Utredningen har kartlagt erfarenheter av den nya budgetprocessen genom intervjuer med tretton statssekreterare och tolv tjänstemän i Regeringskansliet med central roll i budgetarbetet inom sitt respektive departement eller som är enhetsansvariga med omfattande budgetansvar. En sammanställning av intervjuerna redovisas i bilaga 5.

Utredningen har också haft regelbundna kontakter med Riksdagskommitténs referensgrupp för budgetfrågor. Vid dessa kontakter har bl.a. frågor som rör budgetprocessens utformning och utredningens förslag om utgiftsmål och utgiftstak diskuterats. Utredningen har också redovisat preliminära förslag för Riksdagskommittén.

#### *Studieresor m.m.*

Utredningen har inte gjort någon omfattande internationell genomgång av budgetprocessen eftersom fokus har varit på utvärdering av den svenska budgetprocessen. Utredningens sekretariat har emellertid studerat budgetprocessen i Storbritannien och Nederländerna. En sammanfattning av de båda ländernas budgetprocesser redovisas i bilaga 6. Utredningen har även studerat den nya budgetprocessen i Stockholms läns landsting.

### 1.3 Parallella utrednings- och utvecklingsprojekt

Parallellt med utredningens uppdrag har ett utrednings- och utvärderingsarbete bedrivits inom ramen för Riksdagskommittén. Samtidigt har Regeringskansliet bedrivit ett internt utvecklingsarbete, som rör budgetprocessen. Utredningen har haft i sina direktiv att följa dessa arbeten.

*Riksdagskommittén*

Talmanskonferensen beslutade i december 1998 att tillsätta en parlamentarisk utredning – Riksdagskommittén – med uppgift att se över en rad frågor om riksdagens arbetsformer. Riksdagskommittén har uppgifter inom fyra huvudområden:

- Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation.
- Budgetprocessen.
- Riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision.
- Riksdagens hantering av EU-frågor.

I uppdraget gällande budgetprocessen anfördes att riksdagen har genomfört två budgetbehandlingar enligt den nya ordningen. Den tredje, som innebar att budgetprocessen också prövades efter ett allmänt val, pågick när direktiven till utredningen beslutades. En allmän utvärdering av den nya budgetprocessen borde därför enligt direktiven komma till stånd och ingå som en särskild delfråga i Riksdagskommitténs uppdrag.

I direktiven sägs att kommittén dels skall utvärdera den nya budgetprocessen, dels skall överväga behovet av förändringar. I uppdraget ingår att undersöka om intentionerna bakom omläggningen har uppfyllts och vilka konsekvenser i övrigt omläggningen har medfört som påverkar riksdagens ställning. Av särskilt intresse är enligt direktiven att bedöma konsekvenserna för riksdagens arbete av det nya steget i budgetprocessen med utgiftstak och en preliminär fördelning på utgiftsområden i den ekonomiska vårpropositionen.

Av direktiven framgår också att kommittén skall analysera konsekvenserna för riksdagen och budgetberedningen av de komplikationer ett val kan medföra. Vidare skall kommittén analysera konsekvenserna av den nya budgetprocessen och finansutskottets starkare ställning för fackutskottets arbete med budgetfrågor.

Kommittén skall vidare enligt direktiven bedöma om budgetpropositionens och vårpropositionens innehåll och uppläggning svarar mot riksdagens behov av underlag för beslut och vilken inverkan bl.a. den nya budgetlagen har på riksdagens möjligheter att kontrollera och följa upp budgeten. En särskild fråga är att kartlägga om propositionerna innehåller delar som lämpligen bör tas upp i andra sammanhang. Kommittén skall särskilt beakta riksdagens behov av en jämnare årsrytm och långsiktig planering i riksdagsarbetet.

## VESTA

För en fortsatt utveckling av den ekonomiska styrningen initierade Finansdepartementet i slutet av 1996 ett utvecklingsprojekt som sedermera har antagit namnet VESTA – Verktyg för ekonomisk styrning i staten.

Projektets inriktning, mål och arbetsformer är fastlagda i direktiv, som regeringen fattade beslut om hösten 1997. VESTA-projektets inriktning har ändrats något under arbetets gång. I budgetpropositionen för 2000 anförde regeringen att målen för ett utvecklingsarbetet rörande den ekonomiska styrningen bl.a. är att förbättra möjligheterna att utifrån statsbudgeten få en god bild av den statliga ekonomin, att relatera den budgeterade resursförbrukningen till fastställda mål så att prioriteringsdiskussioner underlättas och att ställa resultatet av en verksamhet mot de resurser som förbrukas inom verksamheten.

Regeringen föreslog riksdagen följande utgångspunkter för utvecklingsarbetet: Statsbudgeten skall kunna presenteras i termer som intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder. I statsbudgeten skall utöver mål även kostnadsramar föreslås för statlig verksamhet. Styrningen av enskilda myndigheter och deras sakverksamhet skall verksamhetsanpassas.

Riksdagen behandlade regeringens förslag hösten 1999 (FiU 1999/2000:13) och anförde att utvecklingsarbetet bör fortsätta och i huvudsak följa den av regeringen föreslagna inriktningen. Riksdagen betonade dock det angelägna i att man i det fortsatta utvecklingsarbetet också beaktar effekterna på riksdagens arbete med statsbudgeten.

## 1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med förslag till författningsändringar. En genomgång görs av författningsregleringen av budgetprocessen i kapitel 2. Därefter redovisas i kapitel 3 den nya budgetprocessen i ett bredare perspektiv. Bland annat beskrivs reformeringen av budgetprocessen under 1990-talet. Vidare redovisas hur budgetarbetet numera går till i regering och riksdag samt erfarenheter i Regeringskansliet av den nya processen. Ett särskilt avsnitt behandlar arbetet med prognoser av utgifter och inkomster.

I kapitel 4 görs en mer ingående redovisning och analys av tillämpningen av saldomål, utgiftstak, utgiftsramar och budgeteringsmarginal. Därefter följer i kapitel 5 en kartläggning och analys av makroekonomiska underlag i budgetprocessen. Här redovisas också analyser av de

offentliga finanserna och särskilt de statliga utgifternas känslighet för priser och förändringar i ekonomisk tillväxt.

Kapitel 6 innehåller en kartläggning och analys av tillämpningen av olika anslagsformer. Bland annat lämnas en kartläggning av anslags-sparande och anslagskrediter på ramanslag. I kapitel 7 redovisas en genomgång av innehållet i regeringens underlag till riksdagen. Särskilt fokuseras på regeringens förslag till beslut i riksdagen. Vidare redovisas en jämförelse av utformningen av den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

Utredningens överväganden och förslag redovisas samlat i kapitel 8. En författningskommentar lämnas i kapitel 9.

## 2 Författningsreglering av budgetprocessen

Budgetprocessens faktiska utformning är en följd av flera faktorer, såsom författningsreglering, praxis, informella överenskommelser och beredningar i Regeringskansliet. I detta kapitel redovisas den reglering av statsbudgeten och budgetprocessen som görs i författning. Inledningsvis lämnas en översiktlig beskrivning av de bestämmelser som finns i regeringsformen och riksdagsordningen. Därefter följer en översiktlig redovisning av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) samt en närmare genomgång av de bestämmelser i lagen som rör dels frågor om utgiftstak och utgiftsramar, dels frågor om finansiering av investeringar. Budgetlagen redovisas i bilaga 7.

### 2.1 Regeringsformen och riksdagsordningen

#### *Regeringsformen*

Riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Det slås fast redan i 1 kap. 4 § regeringsformen, medan det förhållandet att föreskrifter om skatt till staten skall meddelas genom lag framgår av 8 kap. 2 §. Regeringsformens närmare bestämmelser om finansmakt och budgetreglering finns samlade i 9 kap. Den grundläggande bestämmelsen om finansmakten finns i 2 §, som anger att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

I regeringsformens föreskrifter om budgetreglering sägs att riksdagen skall företa budgetreglering för det närmast följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för annan budgetperiod. Riksdagen skall, på förslag av regeringen, i en statsbudget bestämma till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisa anslag till angivna ändamål. För ett löpande budgetår kan riksdagen dessutom på tilläggsbudget göra nya beräkningar av statsinkomster samt ändra eller anvisa nya anslag. (Se 9 kap. 3–7 §§ regeringsformen.)

Huvudregeln om regeringens behörighet är att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition, men att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogande över den. Regeringen får t.ex. inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomiska förpliktelser. (Se 9 kap. 8–11 §§ regeringsformen.)

### *Riksdagsordningen*

I riksdagsordningen finns bestämmelser om riksdagens arbete och arbetsformer, bl.a. i fråga om budgetreglering. Att regeringen senast den 20 september skall avlämna en budgetproposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret framgår av 3 kap. 2 § riksdagsordningen. Budgetpropositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget samt förslag till reglering av statsbudgeten. Förslaget till statsbudget skall i sin tur innehålla en fördelning av anslag på de av riksdagen beslutade utgiftsområdena (se nedan).

Om regeringen anser att en ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och anslag för löpande budgetår bör behandlas under pågående riksmöte, skall en sådan proposition avlämnas senast den 15 april (se tilläggsbestämmelse 3.2.1).

Riksdagen har med stöd av 5 kap. 12 § riksdagsordningen fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till 27 utgiftsområden. Det innebär att riksdagen för det närmast följande budgetåret genom ett särskilt beslut skall fastställa dels utgiftsramar för samtliga utgiftsområden, dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten. Därefter skall riksdagen fatta beslut om anslag och andra utgifter i staten genom ett särskilt beslut för varje utgiftsområde.

### *Riksdagskommitténs utredningsuppdrag*

Efter beslut av talmanskonferensen den 2 december 1998 tillsattes en parlamentarisk sammansatt kommitté, Riksdagskommittén, med uppdrag att bl.a. utvärdera den nya budgetprocessen. Av utredningsdirektiven framgår att kommittén bl.a. skall bedöma dels vilken inverkan budgetlagen har på riksdagens möjligheter att kontrollera och följa upp budgeten, dels frågan om överföring av en del bestämmelser i budgetlagen till riksdagsordningen. Kommittén förväntas avsluta sitt arbete under hösten år 2000.



## 2.2 Översikt av budgetlagen

Budgetlagen trädde i kraft den 1 januari 1997. Förslag till en budgetlag hade då arbetats fram av Budgetlagsutredningen och presenterats i betänkandet Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14). Regeringen redovisade sedan ett lagförslag till riksdagen i proposition 1995/96:220 Lag om statsbudgeten (budgetlagspropositionen). Förslaget bereddes i riksdagen av konstitutionsutskottet efter yttrande av finansutskottet (bet. 1996/97:KU3).

### *Bakgrund till budgetlagen*

Utgångspunkterna för Budgetlagsutredningens uppdrag slogs fast i regeringens direktiv om ett fastare regelverk för statens budgetprocess (dir. 1995:42). I direktiven angavs att utredningen med utgångspunkt i riksdagens rambudgetbeslut skulle analysera på vilka områden det är önskvärt att en utökad rättslig reglering införs för den statliga budgetprocessen. Regeringen pekade bl.a. på att det vid sidan av bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen inte fanns någon lag, som utgjorde den samlade grunden för de föreskrifter, som behöver utfärdas på det ekonomiadministrativa området.

Budgetlagsutredningen menade att en budgetlag bör utformas så att den skänker stadga åt budgetprocessen i vid bemärkelse genom att reglera vissa grundläggande förhållanden. Samtidigt ansågs det viktigt att statsmakterna kunde behålla en nödvändig grad av handlingsfrihet. Reglerna borde därför utformas så allmänt att olika budgettekniska lösningar kan väljas. Utredningens inriktning var inte att påverka befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering, utan i stället eftersträvades att den dåvarande ordningen skulle komma till uttryck i lagstiftning. Avsikten var även att utforma ändamålsenliga bestämmelser i förhållande till det pågående förändringsarbetet avseende statsbudgeten, genom att utgå från de viljeyttringar, som hade återfunnits i främst finansutskottets betänkanden och i regeringens tidigare propositioner.

Med detta som utgångspunkt fann Budgetlagsutredningen att betydelsefulla fördelar skulle kunna vinnas om bestämmelser om statsbudgeten och regeringens närmare befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område samlades i en särskild budgetlag. Lagen borde därför innehålla preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten och statsbudgeten. Ett ytterligare ställningstagande var att en budgetlag i första hand skulle gälla regeringens arbete med budgetreglering, även om det

ansågs ofrånkomligt att även formerna för riksdagens handlande och myndigheternas agerande kunde påverkas.

Regeringen uttalade sedermera i budgetlagspropositionen att en lag på finansmaktens område behövdes av flera skäl. Det ansågs med gällande ordning vara svårt att överblicka gällande regler och befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Det faktum att den statliga verksamheten ökat i omfattning och antagit en alltmer skiftande karaktär ansågs dessutom leda till att problem oftare skulle komma att uppstå. Även det intensiva reformarbete, som de senaste åren hade bedrivits avseende den statliga budgeten, bedömdes leda till ett ökat behov av tydlighet. En lagreglering hade vidare kommit att framstå som än mer angelägen i takt med att den offentliga sektorns finanser sattes på allt svårare prov. Regeringen noterade också att avsaknaden av en lag som reglerar statsbudgeten är ovanlig i ett internationellt perspektiv.

Regeringen gjorde den sammanfattande bedömningen att det var angeläget att på finansmaktens område underlätta överblicken, klargöra vad som faktiskt gäller samt skapa ändamålsenliga bestämmelser för de områden där regler saknas. Dessutom ansågs det faktum att Sverige saknade en budgetlag ha medverkat till den svenska budgetprocessens svaghet. En budgetlag skulle därför vid sidan av genomförda reformer hjälpa till att ytterligare strama upp budgetprocessen.

De områden där lagreglering behövdes var enligt regeringen de grundläggande kraven på *effektivitet och hushållning*, frågor om *resultatstyrning*, villkoren för anvisning av *anslag*, regeringens rätt att ikläda staten *ekonomiska förpliktelser*, preciseringen av *statsbudgetens avgränsning*, metoder för *finansiering av investeringar*, grunder för *förfogandet över statens egendom*, riksdagens krav på *regeringens redovisningsskyldighet*, förfarandet med *utgiftstak och utgiftsramar* samt en modell för *årsredovisning* för staten. Dessa områden tas upp nedan i tur och ordning.

### *Effektivitet och resultat*

Budgetlagen inleds med en bestämmelse, som anger att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med hög effektivitet avses enligt budgetlagspropositionen att verksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt att de mål riksdagen sätter upp nås i så hög grad som möjligt, medan kravet på god hushållning innebär att onödiga utgifter skall undvikas och att verksamheten skall bedrivas med hög produktivitet. Med statens verksamhet avses verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Det innebär att verksamheter som bedrivs i

stiftelser eller aktieföretag inte omfattas av bestämmelserna i budgetlagen. Enligt lagens lydelse omfattas inte heller de myndigheter som lyder under riksdagen.

Budgetlagen ställer i 2 § krav på att regeringen för riksdagen redovisar de mål som åsyftas och de resultat som har uppnåtts på olika verksamhetsområden. Bestämmelsen syftar enligt budgetlagspropositionen till att slå fast betydelsen av mål- och resultatstyrning i statlig verksamhet. Avsikten med resultatstyrningen anges vara dels att klargöra för mottagaren av statliga medel att denne måste ange vad som skall uppnås, dels att underlätta för riksdagens utskott att i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering.

### *Anslag och inkomstitlar*

Riksdagen skall vid budgetreglering anvisa anslag till angivna ändamål. Det framgår av 9 kap. 3 § regeringsformen. Närmare bestämmelser om anslag finns däremot i 3–10 §§ budgetlagen. De anslagstyper som skall användas är obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag.

Ett obetecknat anslag får inte överskridas och outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår. Ett sådant anslag saknar nämligen villkor, som medger överskridande av anslagsbeloppet eller tidsmässig överföring av de befogenheter som anslaget innebär. Inte heller ett reservationsanslag får överskridas. Däremot får regeringen använda outnyttjade medel i upp till tre år efter det att reservationsanslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Ett ramanslag får tillfälligt överskridas genom att regeringen tar i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Dessutom får medel som inte utnyttjas, dvs. sparade medel, användas av regeringen under följande budgetår. I budgetlagen finns det inte några begränsningar för anslagssparande.

I det förslag till budgetlag som lades fram i budgetlagspropositionen fanns inte någon bestämmelse om hur en utnyttjad kredit skulle regleras. På förslag av finansutskottet, vilket tillstyrktes av konstitutionsutskottet, gjordes dock ett tillägg i budgetlagen för att tydliggöra att utnyttjad kredit skall täckas av anvisade medel under efterföljande år. Således skall medel, som görs tillgängliga under följande år, reduceras med ett belopp motsvarande den anslagskredit, som regeringen har tagit i anspråk.

Det finns ytterligare en möjlighet för regeringen att överskrida ett anvisat ramanslag, men det kräver ett bemyndigande från riksdagen. Under förutsättning att ett sådant bemyndigande finns kan regeringen besluta att ett ramanslag får överskridas, om det är nödvändigt för att i

en verksamhet täcka särskilda utgifter, som inte var kända då anslaget anvisades, eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas.

Regeringen får även besluta om att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om det är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Bestämmelsen är enligt budgetlagspropositionen avsedd att tillämpas främst då förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen fattade sitt beslut. Däremot får regeringen inte underlåta att utnyttja ett anslag enbart på grund av att den ogillar anslaget syfte eller omfattning. Ett annat tillfälle då det kan vara motiverat för regeringen att avstå från att använda medel på ett anslag anges uttryckligen vara när det är önskvärt att snabbt begränsa statens utgifter, t.ex. om det finns risk för att utgiftstaket eller en utgiftsram överskrids.

Vid sidan av de bestämmelser, som rör förhållandet mellan riksdag och regering, finns det i budgetlagen även anslagsbestämmelser, som rör förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. När regeringen tilldelar en myndighet ett anslag får den således besluta om begränsningar i villkoren för hur anslaget skall utnyttjas. I budgetlagspropositionen anges som exempel på sådana villkor att utnyttjade medel på ett reservationsanslag inte får användas under alla de tre år som budgetlagen medger, att utnyttjade medel på ett ramanslag inte får sparas i obegränsad utsträckning samt att anslagskrediten på ett ramanslag sätts lägre än de tio procent som lagen medger.

Närmare bestämmelser om anslag i förhållandet mellan regeringen och myndigheterna finns i anslagsförordningen (1996:1189). Ett exempel på av regeringen särskilt angivna villkor för hur anslag får utnyttjas är att det i förordningen sägs att en myndighet, utan särskilt beslut av regeringen, får disponera ett ramanslag med högst tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande upp till endast tre procent av anslaget.

I budgetlagen finns även bestämmelser om hur den ekonomiska redovisningen skall göras. Avräkning mot anslagen kan göras genom antingen kassamässig eller utgiftsmässig redovisning. Med kassamässig redovisning avses att avräkning görs det budgetår då betalning sker, medan utgiftsmässig redovisning innebär att avräkning görs det budgetår till vilket utgiften hänför sig, dvs. då en prestation har fullgjorts och krav på ersättning har rests. Kassamässig redovisning används för transfereringar, dvs. inkomstöverföringar utan direkta motprestationer, medan utgiftsmässig redovisning skall tillämpas vid avräkning mot övriga anslag. All redovisning skall ske löpande, vilket enligt budgetlagspropositionen innebär att avräkning skall göras åtminstone varje månad.

När riksdagen beräknar statsinkomsterna skall enligt budgetlagen redovisning göras mot inkomstitlar för olika slag av inkomster. Kassamässig redovisning används för skatter och socialavgifter medan utgiftsmässig redovisning används för övriga inkomster. På samma sätt som för anslag skall avräkning mot inkomstitlar göras löpande, dvs. åtminstone varje månad.

### *Ekonomiska förpliktelser*

I 9 kap. 10 § regeringsformen sägs att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Den närmare regleringen av regeringens befogenheter att ikläda staten ekonomiska förpliktelser finns i 11–15 §§ budgetlagen.

Regeringen får – för de ändamål och med högst de belopp som riksdagen bestämmer – beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande, som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Under samma förutsättningar får regeringen även ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. Ett sådant åtagande får, om det finns särskilda skäl för det, enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas.

Regeringen får även ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser, som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande. I budgetlagspropositionen nämns som exempel på tillåtna åtaganden bl.a. avtal om anställning av personal och hyra av lokal. Någon egentlig beloppsmässig begränsning för regeringens åtaganden finns inte, bara de är nödvändiga för den verksamhet som riksdagen har beslutat om.

### *Statsbudgetens avgränsning*

Regeringen skall enligt 9 kap. 6 § regeringsformen lämna förslag till statsbudget till riksdagen. I 16–19 §§ budgetlagen finns närmare bestämmelser om vad som skall ingå i förslaget till statsbudget.

En grundregel är att statsbudgeten skall omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Med inkomster och utgifter avses enligt budgetlagspropositionen sådant som redovisas mot inkomstitel och anslag, medan andra betalningar avser t.ex. kassamässiga justeringar och interna lån och krediter i Riksgäldskontoret. Från denna grundregel görs dock ett undantag. En verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter, skall inte alls budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller

inkomsttitlar. Det innebär att frivilligt efterfrågade verksamheter med krav på full kostnadstäckning, t.ex. Skogsvårdsorganisationens avgiftsbelagda verksamhet, inte redovisas på statsbudgeten.

För de verksamheter som inte undantas från budgetering och redovisning på anslag eller inkomsttitlar, är huvudregeln att statens inkomster och utgifter skall redovisas brutto på statsbudgeten. Det innebär att utgifter inte får minskas med inkomster och att inkomster inte får minskas med utgifter. Enligt riksdagsbeslut år 1992 tillförs offentligrättsliga avgifter i regel också statskassan och redovisas under inkomsttitel. Undantag från denna princip görs emellertid om verksamheten är efterfrågestyrd och om det är svårt att i förväg beräkna volymen. Utgifter i en verksamhet får netto redovisas om inkomsterna i verksamheten endast bidrar till att täcka utgifterna, dvs. då det inte finns krav på full kostnadstäckning. Det innebär att myndigheters inkomster i form av t.ex. avgifter för publikationer och entréer vid de flesta museer skall dras ifrån utgifterna. Det totala belopp som vid årets slut har avräknats anslaget motsvaras då av skillnaden mellan verksamhetens utgifter och inkomster.

#### *Finansiering av investeringar, m.m.*

Riksdagen fastställer årligen låneramar och en kreditram. Inom dessa ramar får regeringen besluta att anläggningstillgångar, som används i statens verksamhet, och rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med lån respektive krediter i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta dels om vilka villkor som skall gälla för sådana lån och krediter, dels om likvida medel som myndigheterna disponerar. Med kredit avses ett högsta tillåtna lånebelopp. Det faktiska utnyttjandet av krediten kan vara lägre.

Anskaffning av andra tillgångar än sådana anläggningstillgångar, som används i statens verksamhet, skall däremot finansieras antingen med anslag eller med inkomster från försäljning av viss statlig egendom. Det gäller bl.a. infrastrukturella investeringar. Riksdagen kan även för en viss myndighet eller för en viss anskaffning besluta att finansiering skall ske på något annat sätt.

En närmare genomgång av bestämmelserna i 20–23 §§ budgetlagen om finansiering av investeringar finns i avsnitt 2.3.

*Förfogande över statens egendom*

Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen skall riksdagen i den omfattning som behövs fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I 24–34 §§ budgetlagen finns närmare bestämmelser om förfogandet över sådan egendom, som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Det gäller statens samtliga medel och tillgångar med undantag för tillgångar, som är avsedda för riksdagen eller dess förvaltning eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

För fast egendom gäller att när värdet inte överstiger 50 miljoner kronor får regeringen själv besluta om att sälja egendomen, under förutsättning att egendomen inte behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande skall ägas av staten. Regeringen får oavsett värdet eller andra omständigheter alltid besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål. Motsvarande bestämmelser som för fast egendom gäller även för upplåtelse eller försäljning av tomträtt samt försäljning av sådan byggnad som är lös egendom.

När det gäller aktier och andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna får regeringen besluta om försäljning, om inte riksdagen har bestämt att något annat skall gälla för företaget. Regeringen får däremot inte utan riksdagens bemyndigande, genom försäljning eller på annat sätt, minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna.

Regeringen får dessutom besluta om överlåtelse av annan lös egendom än aktier eller andelar i företag, tomträtter och byggnader, såvida egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller är obrukbar, eller om den inte har anskaffats med statens medel.

För all försäljning, oavsett om det rör sig om fast eller lös egendom, gäller att sådan skall genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Enligt budgetlagspropositionen avses med affärsmässighet att man vid försäljning skall se till att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten, att försäljning inte sker till underpris och att ovidkommande hänsyn inte tas.

Budgetlagen innehåller även bestämmelser om hur försäljningsinkomster skall disponeras. Har riksdagen beslutat om försäljning av egendom skall inkomsten alltid redovisas mot en inkomstitel på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat. För de fall då regeringen har beslutat om försäljning gäller däremot skilda regler för olika typer av egendom.

*Uppföljning, prognoser och utfall*

Regeringen har enligt budgetlagen skyldighet att noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp (35 §). Av budgetlagspropositionen framgår att syftet med bestämmelsen är att regeringen skall få underlag för beslut om åtgärder, som är nödvändiga för att motverka en oförutsedd och ogynnsam utveckling av statsfinanserna.

Regeringen är även skyldig att ge riksdagen information för uppföljning av den beslutade verksamhetens genomförande. I detta syfte skall regeringen vid minst två tillfällen under löpande budgetår för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov (36 §). Regeringen skall också förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Med väsentliga skillnader avses väsentliga skillnader i såväl relativa som absoluta tal. Det framhålls i budgetlagspropositionen att det i det här sammanhanget är naturligt att regeringen även presenterar prognoser avseende beslutade utgiftstak och utgiftsramar.

Statsbudgetens preliminära utfall skall regeringen redovisa för riksdagen senast fyra månader efter budgetåret. I samband med den redovisningen skall regeringen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet (37 §). En slutlig utfallsredovisning skall sedan lämnas till riksdagen senast nio månader efter budgetåret i form av en årsredovisning för staten. Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag (38 §). I budgetlagspropositionen sägs att årsredovisningen däremot inte bör innehålla någon samlad redovisning av de sakkliga resultat som uppnått. Sådan redovisning bör i stället lämnas i budgetpropositionen.

*Utgiftstak och utgiftsramar*

I budgetlagen finns bestämmelser rörande redovisningen av riktlinjer för den ekonomiska politiken. Dessa bestämmelser återknyter till vad som anges i tilläggsbestämmelse 3.2.1 till riksdagsordningen om att regeringen kan redovisa sådana riktlinjer i en ekonomisk vårproposition. Riktlinjerna kan enligt budgetlagen avse det belopp statens utgifter högst får uppgå till, dvs. utgiftstak, eller de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till, dvs. utgiftsramar.

Om regeringen avser att använda ett utgiftstak i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verk-



samheten, så skall förslag till beslut om utgiftstak ingå i den ekonomiska vårpropositionen. Eftersom riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen även redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget. Regeringens förslag om utgiftstak och riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid än ett budgetår. Om regeringen skulle välja att inte lämna sådan förslag, så skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas.

I budgetlagen regleras även regeringens skyldigheter om det finns risk för att beslutade utgiftstak eller utgiftsramar kommer att överskridas. För att undvika detta skall regeringen vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

En närmare genomgång av bestämmelserna i 39–43 §§ budgetlagen om utgiftstak och utgiftsramar finns i avsnitt 2.4.

### *Redovisning och revision*

Regeringen är enligt 44 § budgetlagen redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar, som står till regeringens disposition. Vad som avses är statens samtliga medel och tillgångar med undantag för tillgångar, som är avsedda för riksdagen eller dess förvaltning eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Av förarbetena till regeringsformen framgår emellertid att bestämmelsen inte heller omfattar egendom, som tillhör statligt ägda aktiebolag, eller stiftelser, som bedriver statlig verksamhet. Regeringens redovisningsskyldighet omfattar däremot även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser. Med verksamhet som bedrivs av staten avses verksamheter och förvaltning, som sköts av regeringen eller myndigheter under regeringen.

I 45 § budgetlagen finns även bestämmelser om bokföring i staten. Den skall ske på ett sätt, som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Statens verksamhet skall enligt 46 § budgetlagen granskas genom revision. Det sker i dag på regeringens uppdrag av Riksrevisionsverket. Dessutom granskas statlig verksamhet av Riksdagens revisorer.

## 2.3 Finansiering av investeringar

### *Anläggningstillgångar*

I budgetlagens bestämmelser om finansiering av investeringar görs skillnad mellan olika tillgångar m.m. I 20 § finns den grundläggande bestämmelsen om finansiering av anläggningstillgångar. Där sägs att regeringen inom de låneramar, som riksdagen fastställer årligen, får fatta beslut om att anläggningstillgångar, som används i statens verksamhet, skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Vad som avses med begreppet anläggningstillgång utvecklas närmare i budgetlagspropositionen. Det är tillgångar som är avsedda för stadigvarande bruk eller innehav. Innebörden av uttrycket stadigvarande skall avgöras av god redovisningssed och varierar för olika slag av tillgångar. Bestämmelsen är tillämplig på samtliga former av anläggningstillgångar, vilka normalt indelas i finansiella, materiella och immateriella tillgångar.

Ett krav för bestämmelsens tillämplighet är att tillgångarna används i statens verksamhet, vilket innebär att de skall utgöra produktionsfaktorer eller insatsresurser i verksamheten. Det innebär att såväl fastigheter som aktier och dataprogram kan omfattas av bestämmelsen. Där emot omfattas inte infrastrukturella tillgångar, som t.ex. vägar och järnvägar, eftersom dessa normalt inte används i statens verksamhet utan direkt av medborgarna.

Med en låneram, som fastställs av riksdagen, avses det maximala belopp, som den utestående skulden för ett eller flera lån vid varje tillfälle får uppgå till. Skulden ökar då nya lån tas i anspråk och minskar då lån amorteras. Riksdagen kan lämpligen fastställa olika låneramar för olika ändamål, exempelvis för fastigheter och anläggningstillgångar i statlig förvaltning. I budgetlagspropositionen anfördes att riksdagens bemyndigande till regeringen bör vara årligt. Eftersom ett bemyndigande avser den totala utestående skulden och inte enbart nya lån är riksdagen dock i viss mån bunden av tidigare lämnade bemyndiganden.

Bestämmelsen om finansiering av anläggningstillgångar är inte tvingande. Den ger endast regeringen en möjlighet att ordna finansieringen med lån. Regeringen kan alltså besluta att finansiering av anläggningstillgångar i stället skall ske med andra medel, som regeringen eller myndigheterna disponerar direkt, t.ex. avgiftsinkomster eller inkomster från försäljning av egendom. Regeringen har i 9 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) även beslutat att anslagsmedel får användas vid enstaka anskaffningar av objekt av mindre värde. Även större investeringar kan finansieras på annat sätt än genom låne-

finansiering. En förutsättning är dock att investeringarna inte inkräktar på riksdagens anslagsbeslut eller påverkar statens lånebehov.

Regeringen får enligt 20 § budgetlagen även besluta om vilka villkor som skall gälla för lån i Riksgäldskontoret. Det innebär att regeringen bl.a. får bestämma löptider för lånen samt ränte- och amorteringsvillkor.

#### *Infrastrukturella investeringar*

Andra tillgångar än anläggningstillgångar, som används i statlig verksamhet, skall enligt 22 § budgetlagen normalt finansieras med anslag. De tillgångar som i första hand avses är statliga infrastrukturella investeringar, som t.ex. vägar och järnvägar. Att anslagsfinansiering är att föredra motiverades i budgetlagspropositionen med att riksdagen får en bättre överblick och större inflytande av medelsförbrukningen än vid lånefinansiering. Det ansågs nämligen att infrastrukturella investeringar i regel är stora och därför tar i anspråk betydande reala resurser och en betydande produktionskapacitet.

Finansiering av tillgångarna kan emellertid i vissa fall ske på annat sätt än med anslag, nämligen med inkomster från försäljning av statlig egendom. Det gäller när den sålda egendomen har använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan. Inkomsten får dock användas endast för finansiering av en investering, som ingår i den aktuella investeringsplanen.

Det är inte endast infrastrukturella tillgångar som omfattas av 22 § budgetlagen. Den omfattar även krigsmateriel och viss annan egendom, t.ex. befästningar och fastigheter med främst kulturhistoriskt värde samt museiföremål. Sådana tillgångar redovisas nämligen inte som tillgångar i staten. Anskaffningen av sådan egendom skall också finansieras med anslagsmedel. Något hinder finns emellertid inte för att utbetalningar under själva anskaffningsperioden finansieras med krediter. Det är då närmast fråga om behov av rörelsekapital för en anskaffande myndighet, t.ex. Försvarets materielverk.

#### *Tillgångar i särskilda fall*

Riksdagen kan enligt 23 § budgetlagen för en viss myndighet eller för en viss anskaffning besluta att finansiering skall ske på något annat sätt än enligt de ovan redovisade möjligheterna. Bestämmelsens syfte är enligt budgetlagspropositionen framför allt att möjliggöra andra finansie-

ringsformer för affärsverkens och vissa andra myndigheters investeringar, än finansiering med anslag eller lån i Riksgäldskontoret.

Finansiering kan ske med exempelvis avgiftsmedel eller genom lån på den allmänna kreditmarknaden. Bestämmelsen öppnar även möjligheten för riksdagen att i enskilda fall tillåta att infrastrukturella investeringar finansieras med lån eller att större anläggningstillgångar, som används i statens verksamhet, finansieras med anslag.

## 2.4 Utgiftsramar och utgiftstak

Som ett led i strävan efter att stärka budgetdisciplinen har riksdagen beslutat att en s.k. rambeslutsmodell skall tillämpas för riksdagens beslut om statsbudgeten. Rambeslutsmodellen innebär ett tvåstegsförfarande där riksdagen först – på förslag av finansutskottet – fastställer det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på utgiftsområden genom ett enda beslut. I det andra steget fördelar riksdagen, på förslag av de utskott som ansvarar för respektive utgiftsområde, medel på anslag inom de olika utgiftsområdena. Varje utgiftsområde behandlas som ett paket, där även fördelningen mellan anslagen avgörs genom ett enda beslut. Rambeslutsmodellen förklaras i riksdagens dokument 1993/94:TK1 och 2 samt bet. 1993/94:KU18 och 1994/95:KU2. Regler om förfarandet finns i 3 kap. 2 §, 4 kap. 5 § och 5 kap. 12 § riksdagsordningen.

Införandet av rambeslutsmodellen följdes av ett förslag från regeringen om tillämpning av ett tak för de offentliga utgifterna. Förslaget godkändes av riksdagen (prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447). Ordningen med ett sådant utgiftstak tillämpades för första gången i 1996 års vårproposition (prop. 1995/96:150). Regeringen föreslog där att riksdagen skulle fastställa ett utgiftstak för staten och socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten för år 1997, 1998 och 1999 samt att riksdagen skulle godkänna den preliminära fördelningen på utgiftsområden.

Parallellt med det faktiska införandet av riksdagens rambeslutsmodell och regeringens förslag till utgiftstak bereddes frågan om en budgetlag inom Regeringskansliet. I budgetlagspropositionen anförde regeringen att ett par bestämmelser om förfarandet vid användning av tak för statens utgifter och ramar för utgiftsområden borde tas in i budgetlagen.

*Utgiftstak och utgiftsramar*

Om regeringen anser att riksdagen under våren bör behandla förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken, kan sådana förslag lämnas i en ekonomisk vårproposition. Det framgår av tilläggsbestämmelse 3.2.1 till riksdagsordningen. I budgetlagen finns bestämmelser om riktlinjer för den ekonomiska politiken, vilka återknyter till vad som anges i riksdagsordningen. Riktlinjerna kan enligt 39 § avse det belopp som statens utgifter högst får uppgå till, dvs. ett tak för statens utgifter (utgiftstak), eller de belopp som utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till, dvs. utgiftsramar. Denna bestämmelse är inte bindande för regeringen, vilket innebär att det inte finns något lagreglerat krav på regeringen att lämna förslag till utgiftstak.

Om regeringen däremot avser att använda ett utgiftstak i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, så skall ett förslag till beslut om utgiftstak ingå i den ekonomiska vårpropositionen. Det framgår av 40 § budgetlagen. Bestämmelsen ger ingen vägledning i fråga om hur ett utgiftstak skall avgränsas eller utformas, t.ex. i fråga om användningen av en budgeteringsmarginal. Regeringen uttalade i budgetlagspropositionen att den ansåg att någon sådan reglering inte bör göras i lag. Samtidigt påpekade regeringen att när ordningen med ett utgiftstak har tillämpats vid några tillfällen, så kan det prövas om det är lämpligt att precisera eller skärpa bestämmelsen.

Inte heller finansutskottet eller konstitutionsutskottet fann att någon definition av utgiftstaket behövdes i budgetlagen. Det väsentliga var enligt konstitutionsutskottet att det vid varje beslutstillfälle tydligt framgår vad som omfattas av utgiftstaket.

Vad som däremot görs klart genom bestämmelsen i budgetlagen, är att regeringen är skyldig att avge en ekonomisk vårproposition när den avser att använda sig av ett utgiftstak. Regeringen är även skyldig att lämna förslag till utgiftstak i vårpropositionen. Ett förslag till utgiftstak kan således med nuvarande ordning inte lämnas först i budgetpropositionen.

Även om regeringen inte lämnar ett förslag till utgiftstak, så skall den ändå avge en ekonomisk vårproposition. I 40 § budgetlagen sägs nämligen att om riksdagen med stöd av 5 kap. 12 § riksdagsordningen har beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, så skall regeringen i en ekonomisk vårproposition redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget. Det är alltså inte

möjligt för regeringen att med nuvarande reglering avstå från att avge en vårproposition där riktlinjer för utgiftsramar redovisas.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att regeringen – med nuvarande författningsreglering och till följd av att riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden – måste lämna en ekonomisk vårproposition. Den skall innehålla riktlinjer för hur regeringen avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget. Om regeringen avser att använda ett utgiftstak så måste vårpropositionen också innehålla ett förslag till sådant utgiftstak. Förslag om utgiftstak och fördelning på utgiftsområden kan alltså inte vänta till budgetpropositionen.

#### *Fleråriga beslut om utgiftstak och utgiftsramar eller långsiktskalkyler*

I budgetlagen finns inga bestämmelser om hur långsiktigt ett förslag till beslut om utgiftstak eller riktlinjer för utgiftsramar skall eller bör vara. Av 41 § framgår endast att sådana förslag får avse längre tid än ett budgetår. Regeringen uttalade i budgetlagspropositionen att det i lagen bör framgå att förslag om utgiftstak och utgiftsramar – i syfte att ge ökad långsiktig stadga åt taket och ramarna – kan avse en flerårsperiod. Sedan det första förslaget till utgiftstak lämnades till riksdagen våren 1996 har regeringen också hållit fast vid en ordning som innebär att taket bestäms tre år framåt i tiden samtidigt som riktlinjer för utgiftsramar lämnas för hela treårsperioden.

Regeringen har enligt 43 § budgetlagen ett alternativ till att lämna fleråriga förslag och riktlinjer för utgiftstak och utgiftsramar. Regeringen kan i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar. Den bestämmelsen är bindande såtillvida att en långsiktig kalkyl måste lämnas om regeringen beslutar att inte använda sig av fleråriga tak eller ramar.

I budgetlagspropositionen motiverades bestämmelsen med att det inte kan uteslutas att regeringen någon gång avstår från att föreslå riksdagen att besluta om fleråriga tak för statens utgifter eller riktlinjer för ramar för utgiftsområden för en flerårsperiod. En långsiktig beräkning av statens inkomster, utgifter och lånebehov borde enligt regeringen avse en period som sträcker sig i vart fall några år framåt i tiden. Det skall även klart anges vad beräkningarna bygger på i fråga om t.ex. bruttonationalproduktens tillväxt, prisutvecklingen och nivån på arbetslösheten.

I budgetlagen anges inte vid vilken tidpunkt en långsiktsskalkyl skall presenteras. Eftersom en sådan kalkyl ersätter förslag till beslut om fleråriga tak för statens utgifter eller riktlinjer för ramar för utgiftsområden är det emellertid, enligt vad regeringen anförde i budgetlagspropositionen, naturligt att den presenteras vid den tidpunkt då sådana förslag annars skulle ha presenterats. En eventuell långsiktsskalkyl bör därför tas in i den ekonomiska vårpropositionen.

#### *Förfarandet vid risk för överskridande av utgiftstak eller utgiftsramar*

Om det finns risk för att beslutade utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, skall regeringen enligt 42 § budgetlagen vidta sådana åtgärder, som den har befogenhet till, eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Regeringen motiverar i budgetlagspropositionen bestämmelsen med att om riksdagen beslutar om ett beloppsmässigt preciserat utgiftstak eller använder sig av ramar för utgiftsområden, så skall det ses som ett allvarligt menat budgetpolitiskt åtagande. Statsmakterna åtar sig således att noga följa utvecklingen under genomförandefasen och att vid behov vidta åtgärder för att få kontroll över utgiftsutvecklingen.

Bestämmelsen anknyter till andra regler i budgetlagen om bl.a. kontroll och uppföljning. Enligt 35 och 36 §§ har regeringen en skyldighet att noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp. Regeringen skall därför vid minst två tillfällen under löpande budgetår redovisa prognoser avseende utfallet av bl.a. statens utgifter och förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

I budgetlagspropositionen anfördes att det är naturligt att regeringen vid dessa tillfällen även presenterar prognoser, som belyser om ett beslutat utgiftstak eller ramarna för utgiftsområden kommer att hållas. Om det visar sig att det finns risk för överskridande, är det likaledes naturligt att regeringen i samband med att prognoserna läggs fram redovisar vilka åtgärder regeringen har beslutat eller avser att besluta för att undvika detta samt vilka åtgärder regeringen eventuellt föreslår riksdagen att vidta.

Eftersom regeringen är skyldig att vidta åtgärder när det finns risk för att utgiftstaket eller en utgiftsram överskrids, måste det finnas rättsliga möjligheter att faktiskt göra något. En sådan möjlighet ges i 8 § budgetlagen, där det sägs att regeringen kan besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om det är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. I budgetlagspropositionen sägs uttryckligen

att risken för att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, utgör tillräckliga skäl för att besluta att medel på anvisade anslag inte skall användas.

Ett annat exempel på åtgärder, som regeringen kan vidta då det finns risk för överskridande, är att den i förhållande till underordnade myndigheter, med stöd av 7 § budgetlagen, kan föreskriva snävare villkor för utnyttjande av anslag. Sådant villkor kan t.ex. innebära att anslagskrediten på ett ramanslag sätts lägre än till de tio procent som lagen medger eller att myndigheternas möjligheter att utnyttja sparade anslagsmedel begränsas.



## 3 Den nya budgetprocessen

I detta kapitel beskrivs reformeringen av den statliga budgetprocessen och erfarenheterna av den nya processen. Vidare ges en översiktlig beskrivning av budgetarbetet i regering och riksdag under ett budgetår samt det arbete med prognoser för inkomster och utgifter som ingår som en del av budgetarbetet.

### 3.1 Reformering av budgetarbetet

Den statliga budgetprocessen har gått igenom successiva förändringar sedan slutet av 1980-talet. Det var dock den djupa ekonomiska och statsfinansiella krisen i början av 1990-talet som blev utgångspunkten för de mera genomgripande förändringarna av processen.

#### *Tidigare förändringsarbete*

Det förändringsarbete rörande den statliga budgetprocessen som påbörjades i slutet av 1980-talet bestod främst av en förändrad styrning av myndigheterna och en ökad användning av ramar i budgetarbetet.

Regeringen föreslog i kompletteringspropositionen 1988 (prop. 1987/88:150) att nya former för styrning av statsförvaltningen skulle införas. Enligt propositionen skulle ökad vikt läggas vid ekonomisk effektivitet i resurshushållningen och vilka resultat som uppnåddes i verksamheten. Den nya styrformen innebar att statsmakterna skulle bestämma mål och inriktning för verksamheten och ställa bestämda resultatkrav. Myndigheterna skulle sedan i årsredovisningen redovisa vilka resultat som uppnåtts. Planeringen av myndigheternas verksamhet skulle bli mer långsiktig, och i detta syfte skulle treåriga budgetramar för förvaltningsanslagen införas. Beslut om de treåriga planeringsramarna skulle föregås av en s.k. fördjupad prövning av myndighetens ekonomi och verksamhet.

Ett nästa steg i riktning mot en ny budgetstyrning var införandet av ramanslag från och med budgetåret 1992/93. Ramanslaget anvisades

inledningsvis för myndigheternas förvaltningskostnader och infördes för att ge myndigheterna bättre incitament att genomföra verksamheten effektivt och att hushålla med anslag. Ramanslaget avses ge en flexibilitet genom möjligheten att tidsmässigt förskjuta medelsförbrukningen genom att använda anslagssparande och anslagskredit. Genom ramanslagen har myndigheternas frihet att inom en given ram styra medelsförbrukningen ökat. Ramanslagen innebar också ett steg i riktning mot en minskad detaljeringsgrad i budgetprocessen.

Förutom genom införandet av ramanslag stärktes den finansiella styrningen av myndigheterna genom ändrade bestämmelser för kapitalhantering i staten och genom räntebeläggning av anslagsmedel i syfte att åstadkomma en effektivare kassahållning. Från och med 1993 tillämpas också en ny redovisningsmodell i staten baserad på normal kommersiell redovisning.

En ytterligare förändring i riktning mot rambudgetering var att regeringen i sitt interna budgetarbete från och med 1992 började använda ramar. Till skillnad mot tidigare utgick budgeteringen av de statliga utgifterna från en bedömning av det totala utgiftsutrymmet, vilket sedan fördelades på ramar för departementen. De senare var dock inte styrande i genomförandefasen.

#### *Fortsatta förändringar*

Den djupa ekonomiska och statsfinansiella krisen blev en utgångspunkt för den mera genomgripande omläggning av den statliga budgetprocessen som genomfördes vid mitten av 1990-talet. Den utlösande faktorn till krisen blev valuta- och räntekrisen hösten 1992. Den samlade produktionen i landet minskade tre år i följd. Det ledde till en kraftig minskning av sysselsättningen och ökning av arbetslösheten. Den offentliga sektorns finansiella sparande förvandlades från ett överskott på drygt 4 procent av BNP år 1990 till ett underskott motsvarande drygt 13 procent av BNP år 1993. Detta ledde i sin tur till en snabb ökning av den offentliga skuldsättningen. Statsskulden uppgick i slutet av år 1994 till 1 287 miljarder kronor eller ca 85 procent av BNP.

TVå utredningar analyserade i början av 1990-talet den statliga budgetprocessen. I ESO-rapporten *Statsskulden och budgetprocessen* (Ds 1992:126) gjordes en utvärdering av den dåvarande budgetprocessen. Det konstateras att den i internationell jämförelse var att betrakta som svag, vilket kunde förklara en stor del av budgetproblemen. I rapporten hänvisades till att flera internationella studier hade uppmärksammat sambandet mellan den institutionella ramen för budgetprocessen och budgetens utfall och statsskuldens nivå. Rapporten fäste uppmärksamhet inte bara på budgetunderskottet som sådant utan även

på budgetprocessen och de politiska beslutsmekanismerna. Utvärderingen föranledde en fortsatt reformering av budgetprocessen.

Även den s.k. Ekonomikommissionen kritiserade den svenska budgetprocessen. Kommissionen tillsattes av den dåvarande regeringen i syfte analysera det ekonomisk-politiska läget och lämna förslag till åtgärder. Ekonomikommissionen hävdade i sin rapport *Nya villkor för ekonomi och politik* (SOU 1993:16) att den svenska krisen inte endast var ekonomisk utan också politisk och konstitutionell. Bland kommissionens många förslag fanns en flytande växelkurs för kronan, ett prisstabiliseringsmål för Riksbanken, en självständigare ställning för Riksbanken samt en stramare budgetprocess. Kommissionen ansåg bland annat att riksdagens former för budgetberedning borde förbättras.

Inom riksdagen pågick vid samma tid ett arbete med att utforma en ny statlig budgetprocess. Riksdagsutredningen presenterade 1993 sitt första förslag rörande nya former för budgetberedningen i riksdagen. Riksdagsutredningens slutsatser presenterades i tre betänkanden ”Reformera riksdagsarbetet!” (1993/94:TK1, 2 och 3). Utredningen hade tillsatts i syfte att se över formerna för riksdagsarbetet med tyngdpunkt på budgetberedningen.

Riksdagsutredningen konstaterade att budgetprocessen var långdragen, att en sammanhållande styrning av budgetarbetet i riksdagen saknades, att riksdagen ägnade för litet tid åt uppföljning och kontroll, att detaljeringsgraden i riksdagsarbetet var för hög och att årsrytmen var ojämn. Riksdagsutredningen uppmärksammade också bristen på fullständighet i budgetpropositionen, dvs. förekomsten av utbrutna anslag, nettoredovisning och fonder som redovisades utanför statsbudgeten. Utredningen uppmärksammade vidare den bristande kontrollen över den stora andelen regelstyrda utgifter (70–80 procent av statsbudgetens utgifter) genom att dessa anvisades över förslagsanslag.

Riksdagsutredningen framhöll att behovet att förbättra budgetprocessen var särskilt stort mot bakgrund av den ekonomiska och statsfinansiella krisen och föreslog bl.a. följande:

- Budgetpropositionen görs fullständig och heltäckande, dvs. att samtliga förslag lämnas vid ett tillfälle, att i princip samtliga inkomster och utgifter ingår samt att dessa redovisas brutto på statsbudgeten.
- En ny form för riksdagens budgetberedning införs, den s.k. rambeslutsmodellen.
- Statens budgetår läggs om till kalenderår.
- Budgetpropositionen lämnas på hösten. Tilläggsbudget och förslag om ekonomiska riktlinjer lämnas i en ekonomisk vårproposition. Kompletteringspropositionen avskaffas.
- Finansutskottets samordnande ställning stärks.

Riksdagsutredningens förslag till förändringar av riksdagens beslutsformer antogs av riksdagen (bet. 1993/94:KU:18, rskr. 1993/94:424 och bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:5). Rambeslutsmodellen tillämpades första gången i 1996 års budgetarbete avseende budgetåret 1997. I samband med beslutet om rambeslutsmodellen beslutade riksdagen vidare att riksdagens mandatperiod skulle förlängas från tre till fyra år. Samtidigt ändrades också statsbudgetens struktur till en indelning i s.k. utgiftsområden, vilka skulle motsvara olika politikområden.

Rambeslutsmodellen innebär i korthet att riksdagen i två steg fattar beslut om statsbudgeten. I det första steget fastställer riksdagen det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på de 27 olika utgiftsområdena. Riksdagen fastställer också en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten. När ramarna för varje utgiftsområde har beslutats behandlas utgiftsområdena och fördelningen på anslag i riksdagens olika utskott. De ramar som beslutats för respektive utgiftsområde i första steget utgör då en bindande restriktion. Efter utskottsbehandlingen fattar riksdagen slutligen beslut om de olika anslagen. Samtliga anslagsbeslut inom ett utgiftsområde fattas som ett beslut.

Förändringen av riksdagens beslutsformer följdes av ett fortsatt utvecklingsarbete i syfte att stärka budgetprocessens övriga delar. De förändringar som sedermera vidtogs bestod av en tydligare målformulering för budgetpolitiken genom införandet av saldomål och utgiftstak, ett fastare regelverk genom införande av en budgetlag och en förändrad budgetprocess i Regeringskansliet.

### *Saldomål*

Det saldorelaterade budgetpolitiska målet inriktades först på en stabilisering av statsskulden. I den ekonomisk-politiska propositionen hösten 1994 föreslogs ett budgetpolitiskt mål innebärande att statsskulden som andel av BNP skulle stabiliseras senast 1998 (prop. 1994/95:25). Ett mycket omfattande program för att sanera de offentliga finanserna föreslogs för att nå detta mål. Det omfattade sammanlagt 118 miljarder kronor, varav merparten utgjordes av utgiftsneddragningar.

I kompletteringspropositionen våren 1995 höjdes ambitionerna och regeringen föreslog som budgetpolitiska mål att de offentliga finanserna skulle vara i balans år 1998 och att statsskulden som andel av BNP skulle stabiliseras redan år 1996 (prop. 1994/95:150, s 25). I det konvergensprogram, som presenterades i juni 1995 och som byggde på kompletteringspropositionen, angavs vidare att underskottet i den offentliga sektorn inte fick överstiga 3 procent av BNP år 1997, vilket

motsvarade konvergenskriteriet för de offentliga finanserna. Balanskravet uppfylldes med god marginal år 1998.

Ett långsiktigt saldorelaterat mål lades fast i vårpropositionen 1997 (prop. 1996/97:150, s. 83). Regeringen föreslog att det offentliga sparandet på lång sikt skall ha ett överskott motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. En gradvis anpassning mot det långsiktiga målet föreslogs, varvid överskotts målet för år 1999 sattes till 0,5 procent av BNP och för år 2000 till 1,5 procent. Målet för år 2000 höjdes dock senare till 2 procent av BNP (prop. 1998/99:1).

Regeringens motiv för ett långsiktigt överskott var flera, bl.a. att den offentliga sektorns nettoskuld måste minska för att stärka förtroendet för den svenska ekonomin, att en stor offentlig skuld utgör en belastning på kommande generationer och att den offentliga sektorn behöver stå finansiellt stark inför framtida krav framför allt p.g.a. den ökade andelen äldre (jfr regeringens skrivelse 1998/99:150, s. 20). Det långsiktiga överskotts målet gäller alltså jämt.

### *Utgiftstak*

I budgetpropositionen i januari 1995 (prop. 1994/95:100, bil.1) anförde regeringen att budgetpolitiken, förutom genomförandet av de föreslagna utgiftsminskningarna och inkomstökningarna, skulle inriktas på ett långsiktigt förändringsarbete. Regeringen menade att den institutionella ramen för budgetprocessen har stor betydelse för processens faktiska utfall. Bland förändringarna nämndes åtgärder för att uppnå ökad långsiktighet, mer heltäckande och transparenta budgetdokument och behovet av en översyn av regelverket kring budgetprocessen.

Den i budgetpropositionen presenterade inriktningen utvecklades sedan i kompletteringspropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:150, bil.1), där regeringen föreslog att ett tak för de offentliga utgifterna skulle införas. Utgiftstaket skulle ses som ett komplement till det stabiliseringsmål, som regeringen hade föreslagit i den ekonomisk-politiska propositionen hösten 1994. Medan målet att stabilisera stats-skuldskvoten och därefter minska den fortfarande var det övergripande medel- och långsiktiga målet skulle utgiftstaket ses som mer operativt och därmed vara lättare att följa upp årligen.

Den närmare utformningen av utgiftstaket preciserades i den ekonomiska vårpropositionen våren 1996 (prop.1995/96:150). Utgiftstaket föreslogs bli nominellt och treårigt. Det utgiftstak som föreslogs i propositionen omfattade följaktligen åren 1997, 1998 och 1999. Besluten avsågs sedan rullas årligen. Regeringen föreslog vidare att en s.k.

budgeteringsmarginal borde finnas för att ge flexibilitet och därmed minska risken för revideringar av utgiftstaket.

### *Budgetlag*

Som ett ytterligare led i reformeringen av budgetprocessen tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att undersöka behovet av ett fastare regelverk för den statliga budgetprocessen. I det betänkande som Budgetlagsutredningen lämnade, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14), konstaterades att centrala delar av den statliga budgetprocessen var ofullständigt reglerade och att Sverige genom sin avsaknad av en budgetlag avvek från vad som var normalt i andra länder. Utredningen föreslog att en budgetlag skulle införas, vilken innebar en precisering och komplettering till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser. I budgetlagen skulle regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område klargöras.

Regeringens proposition om införande av en lag om statsbudgeten lämnades i maj 1996 (prop. 1995/96:220). Lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997. I samband med införandet av budgetlagen avskaffades också förslagsanslagen.

### *Förändringar i budgetprocessen*

Grunddragen i en ny reformerad budgetprocess i Regeringskansliet presenterades vid en information till riksdagen i december 1995 (prot. 1995/96:33, 7 dec. 1995). I denna redovisades förslag till utformning av utgiftstaket, en ny budgetårscykel med en ekonomisk vårproposition i april och en budgetproposition på hösten samt åtgärder avseende bl.a. en förändrad anslagsstruktur och slopande av förslagsanslag. Vidare beskrevs hur prognos- och uppföljningsarbetet skulle förbättras. Förändringarna, vars syfte var att stärka budgetprocessens institutionella ram, beskrevs som en fortsättning på de förändringar som riksdagen hade beslutat om.

Med utgångspunkt från detta arbete utformades den nuvarande budgetprocessen. En viktig utgångspunkt var härvidlag att centrala beslut såsom fastställandet av utgiftstak och fördelning på utgiftsområden skulle fattas tidigt i processen. I detta syfte infördes särskilda regeringsöverläggningar inför vårpropositionen. Den fortsatta budgetberedningen skulle därefter ske inom de ramar som fastlagts. I den nya budgetprocessen skulle också uppföljning av ekonomi och resultat ges en

mer framskjuten plats. Den nya budgetprocessen tillämpades första gången i budgetarbetet år 1996 avseende budgetåret 1997.

### 3.2 Budgetarbetet i regering och riksdag

Innan erfarenheterna av den nya budgetprocessen redovisas, lämnas i detta avsnitt en beskrivning av hur budgetarbetet går till i regering och riksdag.

Regeringens förberedande budgetarbete påbörjas i december drygt ett år före det aktuella budgetåret. Då tas prognoser för den ekonomiska utvecklingen på några års sikt fram inom Finansdepartementet och redovisas för regeringen. Prognoserna ligger till grund för departementens konsekvensberäkningar, vilka lämnas till Finansdepartementets budgetavdelning i början av februari. Konsekvensberäkningarna är beräkningar av hur stora utgifterna blir under den aktuella treårsperioden om redan beslutade åtgärder genomförs. Beräkningar görs även av statens skatteinkomster och andra inkomster. Även dessa beräkningar görs inom Finansdepartementet.

I samband med konsekvensberäkningarna kan departementen också lämna förslag till reformer, s.k. politiska prioriteringar. Förslag till ökade utgifter skall då åtföljas av förslag till hur de ökade utgifterna skall finansieras.

Fackdepartementens beräkningar och förslag granskas under februari av Finansdepartementet. Resultatet av denna granskning skall sedan ingå i underlaget för de kommande regeringsöverläggningarna. Respektive fackdepartement och Finansdepartementet söker under processen komma överens om vilka beräkningar som skall presenteras. Samtidigt som diskussionerna med fackdepartementen pågår görs inom Finansdepartementet sammanställningar av de beräknade inkomsterna och utgifterna. Ett syfte med detta arbete är att pröva om de av riksdag och regering fastställda budgetpolitiska målen kan uppnås. Finansdepartementet kan i detta skede utarbeta förslag till förändringar av statens inkomster och utgifter om det är påkallat.

Regeringsöverläggningarna om budgetpolitiken hålls i mitten av mars. Syftet med dessa är att regeringen samlat skall diskutera inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt enas om huvuddragen i den ekonomiska vårpropositionen. Som underlag för regeringens ställningstaganden ligger ett förslag från finansministern, vilket har överlämnats till övriga ministrar någon vecka i förväg. Förslaget innehåller förslag till utgiftstak för den kommande treårsperioden; dvs. eventuella justeringar för de första två åren och ett nytt förslag för det tillkommande tredje året i planeringsperioden. Förslaget

innehåller vidare ett förslag till fördelning av utgifterna på de 27 utgiftsområdena och på ålderspensionssystemet för respektive år. Finansministerns förslag är utformat så att de budgetpolitiska målen kan uppfyllas.

Efter regeringsöverläggningarna fortsätter arbetet med att utarbeta den ekonomiska vårpropositionen. I detta skede av budgetarbetet genomförs också en pris- och löneomräkning av myndigheternas förvaltningskostnadsanslag och vissa andra anslag inför det kommande budgetåret. Kompensationen för prisförändringar sker för förvaltningskostnader med utgångspunkt i den konstaterade allmänna prisutvecklingen. Anslag som är regelstyrda beräknas med hjälp av bl.a. antaganden om den kommande prisutvecklingen. Pris- och löneomräkningen görs i Finansdepartementet i samråd med respektive fackdepartement.

Den ekonomiska vårpropositionen lämnas till riksdagen senast den 15 april. Den innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, förslag till utgiftstak och en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden. Regeringen redovisar även en bedömning av kommunsektorns ekonomiska utveckling. I samband med vårpropositionen – liksom budgetpropositionen – lämnar regeringen även eventuella förslag till tilläggsbudget för det innevarande budgetåret.

När det gäller särpropositioner har tidigare gällt att propositioner innehållande förslag avsedda att träda i kraft den 1 januari påföljande år bör överlämnas till riksdagen senast i mitten av mars. För våren 2000 gäller dock att propositioner, som skall behandlas före eller i samband med vårpropositionen och med ikraftträdande vid halvårsskiftet, skall ha lämnats den 25 januari respektive den 22 mars.

Riksdagen behandlar vårpropositionen under perioden april till juni. Riksdagen behandlar då regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och förslag till utgiftstak för den kommande treårsperioden. I beslutet om utgiftstak är utgångspunkten normalt att tidigare beslutade tak för de två första åren ligger fast. Riksdagen tar även ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden. Riksdagen beslutar om vårpropositionen i början av juni.

Under det att vårpropositionen behandlas i riksdagen under april och maj fortsätter budgetarbetet i Regeringskansliet med den s.k. ramberedningen. Den avser fördelningen av utgifterna på anslag inom de utgiftsområdesramar, som har beslutats av regeringen och föreslagits i vårpropositionen.

Som underlag för ramberedningen ligger bl.a. myndigheternas årsredovisningar och budgetunderlag. Årsredovisningarna skall i fortsättningen lämnas till regeringen senast den 22 februari, vilket är tidigare än hittills, och budgetunderlagen liksom för närvarande senast den 1 mars. Budgetunderlagen, som har ersatt tidigare anslagsframställ-



ningar, innehåller myndigheternas förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för de tre närmast följande åren. När detta underlag har granskats av fackdepartementen lämnar de i maj förslag till fördelning av medel på anslag m.m., det s.k. ramberedningsunderlaget, till Finansdepartementet för granskning. Förhandlingar förs sedan mellan Finansdepartementet och respektive fackdepartement om hur medlen skall fördelas på anslag och hur förslagen i budgetpropositionen skall utformas. Ramberedningen avslutas i mitten av juni.

Fackdepartementen har i den nya budgetprocessen ett väsentligt utökat ansvar för "innehållet" i ramarna, dvs. för de prioriteringar som görs mellan olika verksamheter och anslag. Finansdepartementets och budgetavdelningens roll är främst att granska departementens underlag utifrån statsfinansiella och andra ekonomiska aspekter.

Efter ett sommaruppehåll återupptas budgetarbetet i augusti. Bland annat gör Finansdepartementet då nya bedömningar av den ekonomiska utvecklingen, vilket kan innebära vissa justeringar i budgetförslaget.

Budgetpropositionen överlämnas till riksdagen senast den 20 september. Under ett valår får budgetpropositionen lämnas något senare. Bakgrunden till detta är att en ny tillträdd regering skall ha möjlighet att förbereda ett budgetförslag. Budgetpropositionen innehåller regeringens förslag till statsbudget för det kommande budgetåret. I budgetpropositionen föreslår regeringen hur statens utgifter ska fördelas på de 27 utgiftsområdena och på de sammanlagt över 500 anslagen inom utgiftsområdena. Regeringen gör också en beräkning av statsbudgetens inkomster. I propositionen redovisar regeringen vidare mål och resultat för olika delar av den statliga verksamheten. Regeringens förslag till statsbudget måste vara fullständigt och regeringen får under hösten inte lämna några fler propositioner som kan öka eller minska utgifterna.

Riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen sker enligt den rambeslutsmodell, som har tillämpats sedan 1996. Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen först beslutar om budgetens totala utgifter och hur de skall fördelas på utgiftsområden. Detta beslut fattas omkring den 20 november. Underlaget för riksdagens beslut har utarbetats av finansutskottet, som har inhämtat yttranden från riksdagens olika fackutskott. Riksdagen tar också tidigt ställning till vilka skatte- och avgiftsändringar som skall genomföras och kan därmed även beräkna hur stora statens inkomster och budgetsaldo kan förväntas bli.

När ramarna för varje utgiftsområde har fastställts behandlas budgeten mera i detalj i riksdagens olika utskott. Utskotten bereder då bl.a. regeringens förslag om fördelningen på anslag. Om ett utskott vill föreslå förändringar i regeringens förslag måste dessa förändringar rymmas inom den ram, som har beslutats för utgiftsområdet i budgetbehandlingsens första steg. Ett förslag om högre anslag måste därför finansieras

genom en lika stor minskning på något eller några andra anslag. Efter utskottsbehandlingen av budgeten, som är klar i början av december, fattar riksdagen slutligen beslut om de olika anslagen. Beslut om samtliga anslag inom ett utgiftsområde fattas som ett enda beslut. Riksdagens beslut om statsbudgeten överlämnas till regeringen i mitten av december.

Efter riksdagens beslut om statsbudgeten för det kommande året utfärdar regeringen regleringsbrev till myndigheterna. Regleringsbreven styr genomförandet av den beslutade statsbudgeten och anger målen för myndigheternas verksamhet, hur stora anslag myndigheterna får och vilken resultatinformation, som myndigheterna skall lämna till regeringen.

Utvecklingen av utgifter och inkomster följs upp under pågående budgetår. Denna uppgift har fått ökad vikt efter införandet av utgiftstak. Departementen följer varje månad utgiftsutvecklingen för sina respektive anslag och vid ett bestämt antal tillfällen per år skall departementen lämna prognoser för utgiftsutvecklingen inom sina områden till Finansdepartementet. Om prognoserna visar att utgifterna kommer att överskridas måste avvikelserna analyseras och eventuella förslag till åtgärder beredas med Finansdepartementet. Finansministern informerar också regelbundet regeringen om utgifternas utveckling, större avvikelser och eventuella behov av åtgärder.

Regeringen informerar riksdagen om utgifts- och inkomstutvecklingen vid två tillfällen per år. Detta sker i vårpropositionen och budgetpropositionen. Väsentliga avvikelser mellan budget och prognostiserat utfall skall då redovisas och förklaras.

Efter ett avslutat budgetår skall myndigheterna till regeringen lämna en årsredovisning. Årsredovisningen innehåller ett finansiellt bokslut och en redogörelse för hur myndigheterna har genomfört verksamheten i förhållande till de mål, som regeringen har angivit.

Redovisningen av myndigheternas mål och resultat redovisas till riksdagen i budgetpropositionen. Regeringen lämnar därutöver på våren en skrivelse till riksdagen med en årsredovisning för staten, vilken innehåller en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten föregående budgetår. Från och med år 2001 kommer årsredovisningen för staten att lämnas i samband med den ekonomiska vårpropositionen. I skrivelsen kommenterar regeringen även de iakttagelser som Riksrevisionsverket har gjort i sin granskning av den statliga verksamheten, framför allt i den årliga revisionen. Riksdagens revisorer granskar också den statliga verksamheten. Bland annat utförs en årlig revision av Regeringskansliet.

### 3.3 Erfarenheter av den nya budgetprocessen

#### *Budgetprocessens stramhet*

Den nya budgetprocessen är stramare än den tidigare. I ESO-rapporten Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126) gjordes en utvärdering av den dåvarande svenska budgetprocessen enligt en modell som tidigare hade använts i en studie avseende EU-länder. Genom modellen bedöms budgetprocessens styrka i budgetberedningen i regeringen, i parlamentets budgetbehandling samt i genomförandet av budgeten. Därutöver bedöms budgetdokumentens transparens och långsiktighet. Undersökningen görs med utgångspunkt från fem delområden av budgetprocessen. De olika komponenter som bedöms framgår nedan:

- Regeringskansliets budgetprocess: Här bedöms bl.a. förekomsten av övergripande restriktioner för budgetberedningen och förhandlingsformerna.
- Riksdagsbehandlingen: Beslutsformer m.m.
- Budgetens transparens: Budgetdokumentens transparens, täckningsgrad, kopplingen till nationalräkenskaperna.
- Flexibilitet i genomförandet: Bedömning av flexibiliteten i medelsanvändningen under genomförandefasen.
- Långsiktighet: Förekomsten av fleråriga mål, planeringshorisontens längd m.m.

I den bedömning som gjordes utifrån denna modell konstaterades att den svenska budgetprocessen, vid tiden 1991–1992, var en av de svagaste i Europa. Den slutsats som drogs var att bristerna i budgetprocessen kunde förklara en stor del av de dåvarande budgetproblemen. I rapporten hänvisades till att flera internationella studier hade uppmärksammat sambandet mellan å ena sidan den institutionella ramen för budgetprocessen och å andra sidan budgetens utfall och statsskuldens nivå. Utvärderingen gav stöd för en fortsatt reformering av budgetprocessen. Bland annat betonades att en uppstramning av framför allt budgetprocessens inledande skede var av stor betydelse för den statsfinansiella disciplinen och kunde vara ett sätt att uppnå en varaktig förbättring av de offentliga finanserna.

En ny bedömning av budgetprocessen enligt samma modell genomfördes 1996, dvs. efter att de principiella besluten om en ny budgetprocess tagits. Denna utvärdering visade att Sverige då, genom de förändringar som hade genomförts, hade en väsentligt stramare budgetprocess, väl i paritet med jämförbara europeiska länder. Framför allt

noterades förekomsten av övergripande restriktioner i budgeteringsfasen, riksdagens nya rambeslutsmodell, i vilken förslag om utgiftsökningar måste finansieras, samt statsbudgetens ökade transparens, där exempelvis samtliga utombudgetära fonder hade inkluderats i budgeten. Andra förhållanden noterades inte ha förändrats, t.ex. den fortsatt jämförelsevis omfattande motionsrätten i riksdagen.

#### *Erfarenheter i Regeringskansliet*

Utredningen har som nämnts genomfört ett antal intervjuer i Regeringskansliet rörande erfarenheterna av den nya budgetprocessen. Av intervjuerna framgår att de flesta anser att den nya budgetprocessen på det hela taget har fungerat väl. Särskilt i följande avseenden anses den ha fungerat väl:

- Långsiktigheten i budgetarbetet har blivit bättre genom treåriga utgiftstak och utgiftsområdesramar.
- De övergripande ramarna beslutas först och de närmare detaljerna sedan.
- Den nya budgetprocessen är stramare än den tidigare och den ger därmed större möjlighet att kontrollera utgiftsutvecklingen.

Samtidigt framkommer dock att det finns brister eller problem i processen. Dessa är framför allt följande:

- Beredningen inför den ekonomiska vårpropositionen har blivit alltför lik en sedvanlig budgetberedning. Beredningen inför budgetpropositionen respektive vårpropositionen har inneburit dubbla budgetarbeten.
- Kombinationen av en liten budgeteringsmarginal och stor osäkerhet kring prognoserna har medfört ett antal problem. Den har också lett till nya beredningar där besparingar skall göras.
- Förväntningarna på regeringsöverläggningarna som forum för kollektivt beslutsfattande har inte infriats. Överläggningarnas funktion har ibland upplevts som oklar.
- Bindande beslut om övergripande ramar har inte alltid fattats i budgetprocessens inledande fas.
- Processen tenderar att fokusera på förändringar av ramarna, dvs. ökning och minskning av utgifterna, och inte innehållet, dvs. den befintliga utgiftsmassan.
- Tidsmässigt har den nya budgetprocessen inte inneburit några vinster. Många upplever att budgetberedning pågår året om.

I det följande behandlas främst problemet med dubbleringar i processen. Problemen med utgiftstaket och budgeteringsmarginalen behandlas i kapitel 4.

Det förhållande att den nya budgetprocessen innebär ”dubbla budgetarbeten”, dvs. att beredningen inför och innehållet i den ekonomiska vårpropositionen respektive budgetpropositionen i alltför hög grad har kommit att likna varandra, innebär att de olika propositionernas skilda syften inte har realiserats. Genom att denna åtskillnad mellan de olika faserna i budgetberedningen inte har blivit tillräckligt tydlig har budgetprocessen heller inte blivit så rationell och tidsbesparande som avsett.

Den ursprungliga tanken i den nya budgetårscykeln var att budgetberedningen i Regeringskansliet skulle delas in i två huvudfaser. I den första fasen, inför den ekonomiska vårpropositionen, skulle inriktningen framför allt ligga på de övergripande, långsiktiga frågorna. Därmed skulle de samhällsekonomiska förutsättningarna för budgetarbetet redovisas. Med utgångspunkt häri skulle de övergripande ramarna sättas för de kommande åren.

I den andra fasen, ramberedningen och utarbetandet av budgetpropositionen, skulle den närmare fördelningen på anslag beredas jämte andra frågor som rör det kommande budgetåret. Avsikten var att nya frågor inte skulle aktualiseras i denna efterföljande fas eller inför budgetpropositionen, utan att denna beredning skulle ske inom de ramar som hade lagts fast i den ekonomiska vårpropositionen.

Skillnaden mellan den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen har inte blivit så tydlig som ursprungligen var avsett. Den ekonomiska vårpropositionen har kommit att bli förhållandevis detaljerad, t.ex. genom ställningstaganden i frågor som enligt den ursprungliga modellen främst skulle höra hemma i budgetpropositionen. Det har också funnits en tendens till att olika förslag aviseras i vårpropositionen för att sedan återkomma i budgetpropositionen. Den vid presentationen använda benämningen ”vårbudgeten” indikerar den position som den ekonomiska vårpropositionen har fått.

Som konsekvens av denna förskjutning av fokus i den ekonomiska vårpropositionen har de långsiktiga frågorna kommit i skymundan för mer konkreta frågeställningar. Diskussionen om utgiftstakens nivå har i första hand inte handlat om vilket samhällsekonomiskt utrymme, som finns för det offentliga åtagandet utan om vilka reformer som skall kunna inrymmas. Vidare har budgetpropositionens ettåriga karaktär inte i alla avseenden tydliggjorts. Exempelvis innehåller budgetpropositionen också utgiftsberäkningar för hela planeringsperioden.

En förklaring till att den ekonomiska vårpropositionen har blivit förhållandevis detaljerad torde vara att regeringen har haft ambitionen

att i den ekonomiska vårpropositionen lägga fast preliminära ramar för utgiftsområdena. Syftet har varit att skapa stadga i det fortsatta budgetarbetet. För att kunna lägga fram förslag om en sådan preliminär fördelning har man i Regeringskansliet valt en beredning, som utgör en kombination av perspektiven ”uppifrån-och-ned” och ”nedifrån-och-upp”. Den konsekvensberäkning som görs av utgifterna, liksom beräkningarna av de nya förslag som departementen vill lägga fram, görs i princip alltid utifrån anslagsnivå. Samtidigt görs övergripande beräkningar av utrymmet för statsbudgetens utgifter givet de makroekonomiska restriktioner som finns.

Det kan sålunda konstateras att den teknik, som man har använt för att räkna fram utgiftstak och preliminära utgiftsområdesramar, innebär att man genomför en budgetberedning på anslagsnivå redan i budgetprocessens inledande fas. Förhållandet kan också ses som ett resultat av att man under budgetsaneringsfasen har varit angelägen om att stärka kontrollen över utgifternas utveckling och att man därför också har velat utöva kontroll också på detaljerad nivå. Ambitionen att lägga fast korrekt beräknade ramar har stått i konflikt med ambitionen att rationalisera budgetprocessen.

En ytterligare bidragande faktor till att den ekonomiska vårpropositionen har blivit detaljerad torde vara att de förhandlingar som sker i Regeringskansliet, främst mellan fackdepartementen och Finansdepartementet, resulterar i avgöranden på detaljerad nivå. En konsekvens av att förhandlingsarbetet inför vårpropositionen sker kring konkreta förslag är att berörda departement också vill presentera dessa förslag i propositionen. Detta gestaltar sig t.ex. genom de aviseringar om kommande förslag som förekommer i utgiftsområdesbeskrivningarna i vårpropositionen.

Det kan vidare antas att den parlamentariska situationen har påverkat den ekonomiska vårpropositionens och budgetpropositionens innehåll och inriktning. Regeringen har i syfte att försäkra sig om en majoritet för sitt budgetförslag valt att förhandla fram en överenskommelse om budgetpolitiken innan vårpropositionen respektive budgetpropositionen har framlagts. I likhet med de förhandlingar som förs mellan Finansdepartementet och fackdepartementen resulterar också dessa förhandlingar med samarbetspartierna ofta i överenskommelser på detaljerad nivå, vilka man sedan är angelägen om att presentera även i den ekonomiska vårpropositionen.

Vidare kan krav på specificeringar av det närmare innehållet i lagda förslag, som ställs under riksdagsbehandlingen eller i den offentliga debatten, ha drivit på utvecklingen mot en ökad detaljeringsgrad också i vårpropositionen.

När det gäller den ramberedning som följer efter det att regeringen har avlämnat den ekonomiska vårpropositionen till riksdagen har också vissa problem uppmärksammats i intervjuerna. Ett problem har varit att de ramar som har lagts fast inte alltid har fungerat som utgångspunkter för det fortsatta budgetarbetet. I stället har departementen i den fortsatta beredningen fört fram nya frågor eller förslag. Den ursprungliga avsikten att departementen i denna fortsatta fas endast skulle kunna göra omfördelningar inom en fastlagd ram – med hänsyn till det underlag som har redovisats i bl.a. myndigheternas årsredovisningar – har inte alltid realiserats. Till följd av detta ändras ofta de utgiftsramar, som läggs fram i den ekonomiska vårpropositionen, i den följande budgetpropositionen.

Benägenheten att föra fram nya frågeställningar inför förhandlingarna om budgetpropositionen präglar också förhandlingarna med regeringens samarbetspartier. Det faktum att nya förhandlingar med samarbetspartierna tas upp inför beslutet om budgetpropositionens innehåll har i praktiken öppnat för nya förhandlingar.

Genom att dimensioneringen av ramarna för olika utgiftsområden har kommit att diskuteras också i ramberedningen har denna inte kunnat ägnas åt ramarnas innehåll i avsedd utsträckning. Processen har, enligt flera av de intervjuade, i alltför hög grad kommit att ägnas åt förslag om ökning och minskning av ramar i stället för att ägnas åt den avsedda analysen av den befintliga verksamhetens ekonomi och resultat.

I detta sammanhang kan det vidare konstateras att den prövning av det offentliga åtagandet, som vid flera tillfällen omnämndes i samband med reformeringen av budgetprocessen, hittills inte har manifesterats i budgetprocessen. Den ursprungliga tanken var härvidlag att med utgiftstaket och utgiftsramarna som restriktioner skulle kraven skärpas på en omprövning av befintlig utgiftsmassa i syfte att härigenom kunna frigöra utrymme för eventuella nya åtaganden.

En annan fråga som har tagits upp vid intervjuerna, är regeringsöverläggningarnas syfte och funktion. Det ursprungliga syftet med att regeringsöverläggningarna var att samla regeringen inför de beslut om förslag om utgiftstak och ramar som presenteras i den ekonomiska vårpropositionen. Denna form av kollektiva överläggningar skulle ersätta de tidigare bilaterala förhandlingarna mellan fackdepartementen och Finansdepartementet. Regeringsöverläggningar skulle ursprungligen hållas i mars, dvs. inför vårpropositionen. I praktiken har emellertid utvecklingen varit den att överläggningar har hållits vid flera tillfällen men med något olika innehåll och syfte. Bakgrunden till denna utveckling är främst att det har visat sig svårt att vid endast ett tillfälle kunna behandla samtliga frågor som är aktuella i en budgetberedning.

Från departementens sida har synpunkten framförts att man har upplevt att regeringsöverläggningarnas syfte har kommit att bli något oklart. Bland annat framförs att regeringsöverläggningarnas syfte att utgöra ett forum för en samlad diskussion om prioriteringar inte har realiserats. En osäkerhet finns också om vilka frågor som skall behandlas vid regeringsöverläggningarna och vilka frågor som skall förhandlas bilateralt med Finansdepartementet.

### *Erfarenheter i riksdagen*

Problemet med ”dubbla budgetarbeten” har också uppmärksammats av riksdagen. Det har framför allt skett i samband med den översyn av budgetprocessen, som görs inom ramen för Riksdagskommitténs utredningsuppdrag. Det faktum att regeringen redan i vårpropositionen hemställer om riksdagens godkännande av en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden har för riksdagens del fått konsekvensen att den ekonomiska vårpropositionen måste lämnas till fackutskotten för bedömning. Detta har i sin tur av olika skäl föranlett en relativt detaljerad budgetdiskussion i riksdagen redan på våren.

Enligt Riksdagsutredningens förslag, framhåller man, var syftet med de nya formerna för riksdagens budgetberedning att den tid som riksdagen totalt sett avsätter för budgetberedning skulle kortas genom att budgetberedningen i huvudsak skulle förläggas till hösten. Ett syfte med detta var att riksdagen under våren skulle kunna ägna mer tid åt uppföljning och utvärdering samt åt EU-frågor.

När Riksdagsutredningen lämnade sitt slutbetänkande våren 1994 fanns ännu inget förslag om införande av ett utgiftstak. Detta förslag presenterades första gången våren 1995 och preciserades sedan året därefter. Riksdagen ställde sig bakom förslaget om införande av ett utgiftstak. Enligt riksdagens mening var det angeläget att budgetprocessen förstärktes i alla led (bet. 1994/95:FiU20).

I Riksdagsutredningens förslag var syftet med en ekonomisk-politisk proposition på våren att lägga fast vissa riktlinjer för det kommande budgetåret och den närmast efterföljande perioden. Man såg också behovet av att i en proposition på våren kunna lägga förslag till justeringar i gällande budget. Den egentliga budgetbehandlingen i riksdagen skulle enligt Riksdagsutredningens förslag koncentreras till hösten. Enligt den rambeslutsmodell, som utredningen föreslog, skulle budgetbehandlingen i riksdagen ske i två steg, där man först fastställer den totala nivån på utgifterna jämte fördelningen på utgiftsområden och i nästa steg behandlar anslagsfrågorna mer i detalj.



Den utredning som inom ramen för Riksdagskommitténs uppdrag har till uppgift att utvärdera den nya budgetprocessen kommer att presentera sina överväganden under hösten år 2000.

### 3.4 Prognoser över utgifter och inkomster

I detta avsnitt behandlas den del av budgetprocessen som rör den löpande uppföljningen av samt prognoser för utgifter och inkomster.

#### *Utgångspunkter*

De krav som den nya budgetprocessen med utgiftstak och utgiftsområdesramar skulle ställa på prognosverksamhet och budgetuppföljning redovisades i kompletteringspropositionen våren 1995 i samband med förslaget om införande av ett utgiftstak (prop.1994/95, bil.1, avsnitt 5.3). För det första anfördes att pålitliga prognoser över utgiftsutvecklingen och en löpande uppföljning var en förutsättning för att ett system med utgiftstak och utgiftsområdesramar skulle fungera på ett förutsägbart sätt. Vidare skulle ansvaret för både prognoser och uppföljning läggas på de fackdepartement, som ansvarar för verksamheterna. Rutiner och processer för detta arbete skulle skapas inom Regeringskansliet.

Förändringar i prognos- och uppföljningsarbetet var vid denna tid också aktuella mot bakgrund av Budgetprognosutredningens bedömningar och förslag i betänkandet Prognoser över statens inkomster och utgifter (SOU 1995:49). Budgetprognosutredningen bedömde att prognosavvikelseerna under den period som hade undersökts (1984/85–1993/94) hade varit stora för såväl utgifter som inkomster. Utredaren bedömde att prognosavvikelseerna på inkomstsidan till stor del kunde hänföras till de makroekonomiska förutsättningarna och till nya beslut av regering och riksdag. Den dåliga precisionen i utgiftsprognoserna bedömdes i huvudsak förklaras av budgetprocessens utformning och anslagssystemet. Det grundläggande problemet ansågs vara att budgeten inte var tillräckligt bindande.

Beträffande anslagssystemet menade utredaren att det dåvarande anslagssystemet, och framför allt förslagsanslagen, inte gav incitament för en korrekt budgetering och rättvisande prognoser. Anslagstyperna förslagsanslag och reservationsanslag föreslogs därför avskaffas och ersättas med obetecknade anslag, som inte får överskridas. Ramanslag skulle enligt utredningen endast användas för förvaltningskostnader.

När det gäller budgetprocessen menade utredningen att det enligt empiriska studier fanns ett samband mellan utformningen av budgetprocessen och precisionen i budgetprognoserna. Detta förhållande borde enligt utredningen uppmärksammas i det pågående arbetet med översynen av budgetprocessen. Utredningen menade vidare att fackdepartementen borde bli ansvariga för att hålla en fastställd utgiftsram och att vidta åtgärder inom ramen för att uppnå detta mål.

Beträffande inkomstberäkningarna föreslog utredningen att ansvaret för inkomstberäkningarna och inkomstprognoser skulle föras över från Riksrevisionsverket till Finansdepartementet.

I samband med införandet av den nya budgetprocessen genomfördes flera förändringar för att höja kvaliteten på prognos- och uppföljningsverksamheten. Regeringskansliet har sedan 1997 successivt övertagit uppgiften att utföra beräkningarna av statsbudgetens skatteinkomster från Riksrevisionsverket. När det gäller budgetens utgiftssida har arbetet med löpande uppföljning och prognoser i ökad utsträckning lagts på fackdepartementen. På några områden har dessutom särskilda interdepartementala prognosgrupper inrättats. Härutöver görs fristående prognoser över statens inkomster och utgifter av Ekonomistyrningsverket, ESV.

### *Utgiftsprognoser*

Enligt de intervjuer som har genomförts finns det problem med prognosarbetet i Regeringskansliet, även om det har skett vissa förbättringar. Det största problemet är alltså prognosernas bristande precision, vilket har skapat spänningar i systemet med utgiftstak. Osäkerheten kring prognosernas tillförlitlighet har vidare resulterat i att fackdepartementet och Finansdepartementet inte alltid har gjort samma bedömningar om prognoserna och utgiftsutvecklingen. Det har också, till följd av osäkerheten, uppstått tillfällen när prognoserna har visat att utgiftstaket kan komma att överskridas, men där åtgärder har försenats till följd av osäkerheten om prognosernas tillförlitlighet.

Som resultat av osäkerheten och de begränsade budgeteringsmarginalerna under 1998 och 1999 har för några anslag utgiftsbegränsningar lagts under löpande budgetår. Denna konsekvens av utgiftstaket har från flera håll upplevts strida mot den ökade rationalitet och förutsägbarhet, som skulle präglade den nya budgetprocessen.

Av intervjuerna framkommer emellertid också att endast ett fåtal departement har prioriterat och avsatt resurser för det ökade ansvaret för uppföljning och prognoser, som de har fått i och med den nya budgetprocessen. Med något undantag har man heller inte sökt att

rekrytera professionell kompetens på området eller genomföra organisationsförändringar, som främjar en prioritering av dessa frågor. Många fackdepartement förlitar sig på det underlag, som myndigheterna har inlämnat, utan att genomföra egna analyser.

Utredningen har i syfte att få ytterligare underlag för att bedöma prognosverksamheten i Regeringskansliet uppdragit åt en tjänsteman vid Finansdepartementets budgetavdelning att lämna en beskrivning av arbetet med utgiftsprognoser i Regeringskansliet vad gäller arbetsformer, organisation och modeller samt att lämna förslag till åtgärder för att förbättra prognosernas kvalitet. I uppdraget har också ingått att redovisa några uppskattningar av osäkerheten i prognoserna. I rapporten, som redovisas i bilaga 4, identifieras flera problem, som kan förklara bristerna när det gäller prognosernas kvalitet.

Ett problem, enligt rapporten, är att det finns brister i de metoder eller modeller som används i prognosarbetet. Detta gäller för alla typer av anslag. Det finns exempel på att modellerna är felaktigt eller ofullständigt definierade, t.ex. på grund av att man inte alltid har reviderat modellerna till följd av genomförda regelförändringar. Generellt tar man i modellerna inte alls hänsyn till eventuella beteendeförändringar i samband med regeländringar. En förklaring kan här vara att man sällan utvärderar effekterna av regeländringar och därför inte har något underlag för att bedöma framtida konsekvenser av beteendeförändringar.

Enligt rapporten förekommer inte något systematiskt modellutvecklingsarbete i departementen, inte heller avseende de större transferringsanslagen. Att modeller följs upp och vid behov vidareutvecklas framhålls vara en viktig förutsättning för att en modell skall fungera. Vidare är modellerna ofta inte tillräckligt dokumenterade och är därför svåra att i efterhand analysera. Detta försvårar också kontinuiteten i arbetet.

Ett annat problem med utgiftsprognoserna gäller det underlag, som används i prognosmodellerna. Här uppges i rapporten bl.a. att tidserier används i begränsad omfattning i prognosarbetet på myndigheter och departement. Den information, som finns i historiska data, används i begränsad omfattning i beräkningarna. Det finns också brister i tillgången till tillförlitlig och relevant statistik som grund för beräkningarna. Rapporten ger exempel på några fall där relevanta data saknas för det prognosarbete som skall göras under budgetåret. En förklaring är att departementen inte alltid har ställt tydliga krav på vilken information man vill ha från myndigheterna. I andra fall kan departementen av sekretessskäl inte på ett enkelt sätt få ta del av data. Flera myndigheter har dock påbörjat ett arbete med att utveckla s.k. datalager.

Ett ytterligare problem är att det systemtekniska stödet för ett professionellt och smidigt fungerande prognos- och uppföljningsarbete är

otillräckligt. Bristerna avser dels tillgången på programvara för att kunna hantera stora datamängder, dels system för att kunna få tillgång till data inom Regeringskansliet och från myndigheterna.

När det gäller prognosarbetets organisation och arbetsformer konstateras i rapporten att samordningen av och samverkan kring prognoserna är bristfällig. I fråga om samverkan mellan olika myndigheter och departement uppges att samordningen ibland är bristfällig. Det förekommer t.ex. att en myndighet lämnar olika uppgifter till olika användare, vilket ibland beror på att olika förutsättningar eller antaganden har angivits. Modellutveckling sker sällan i samråd mellan myndighet och departement utan genom parallella processer.

När det gäller prognosarbetet i Regeringskansliet konstateras vidare att fackdepartementen inte förefaller ha prioriterat uppgiften att utveckla sin prognoskompetens. Det mesta av utvecklingsarbetet har drivits av Finansdepartementet och inte av fackdepartementen. Vissa fackdepartement bedriver ingen egen prognosverksamhet, utan förlitar sig helt på myndigheterna.

Det framkommer vidare att det har funnits svårigheter att separera prognosarbetet från det förhandlingsarbete som sker mellan fackdepartementen och Finansdepartementet.

Fackdepartementen har gjort få ansträngningar att rekrytera professionell kompetens inom prognosområdet. I de flesta fall har prognosarbetet kommit att skötas av personer utan den specifika kompetens, som krävs för sådant arbete.

### *Inkomstprognoser*

Som framgick ovan har Regeringskansliet sedan 1997 successivt från Riksrevisionsverket övertagit uppgiften att utföra beräkningar av statsbudgetens inkomster. Beräkningar av statsbudgetens inkomster görs även av Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet (enligt nationalräkenskapsprinciper), Riksgäldskontoret (statens lånebehov och kassamässiga flöden) samt Riksskatteverket (taxeringsutfall).

Regeringskansliets inkomstprognoser, vilka utförs av Finansdepartementet, är uppdelade på skatter och övriga inkomster. Skatteavdelningen ansvarar för prognoserna av skatter medan budgetavdelningen ansvarar för prognoserna av övriga inkomster. Under året görs fem prognoser. Den första beräkningen görs i början av februari inför regeringens överläggningar om den ekonomiska vårpropositionen. Den andra beräkningen, som redovisas i propositionen, görs i mars. I början av augusti görs en reviderad beräkning inför höstens regeringsöverläggning och i slutet av augusti görs den beräkning som redovisas i budget-

propositionen. I december görs dessutom en uppföljning av innevarande och framförliggande år. Prognoserna följs månatligen upp mot månadsutfall.

Skatteprognoserna baseras i huvudsak på aktuella antaganden om den ekonomiska utvecklingen. De för skatteprognoserna viktigaste ekonomiska antagandena utgörs av sysselsättning, timlön, arbetslöshet, hushållens konsumtionsutgifter, investeringar, insatsförbrukning och konsumentprisindex. Under löpande budgetår är det vanligt att skatteprognoserna grundas på annan information än de makroekonomiska antagandena. Avstämningar mot månatliga utfall sker kontinuerligt. Om månadsutfallen indikerar en annan utvecklingstakt än den som finns i makrobilden justeras i regel helårsprognosen.

För många av skatteberäkningarna används endast enklare kalkyler medan andra beräkningar görs med mera sofistikerade modeller. Prognoser för hushållens inkomstskatter, exklusive skatt på realisationsvinster, baseras t.ex. på ett mikrourval av deklARATIONER. Dessa deklARATIONER bildar ett "Skattesverige" i miniatyr. För varje individ som ingår i urvalet skrivs inkomster och avdrag fram, varefter individens skatt kan beräknas. Därefter räknas beloppen upp till att motsvara hela riket. Denna typ av modell används även för beräkningar av skatteändringar. Prognoser på de aggregerade realisationsvinsterna görs, från och med år 2000, med hjälp av en ekonometrisk modell. Prognoser på företagens inkomstskatt innevarande år baseras dels på storföretagens delårsrapporter, dels på utvecklingen av ett antal olika indikatorer för konjunkturläget. För framförvarande år skrivs inkomstskatten fram med en antagen vinstutveckling för företagen.

I princip förklaras prognosfelen av felaktiga antaganden, modellfel och felaktiga bedömningar. De beloppsmässigt största felen härrör från makroantaganden, t.ex. timlön, sysselsättning och hushållens konsumtionsutgifter. Däremot kan de procentuella avvikelserna vara större för de skatter som inte har någon koppling till den ekonomiska utvecklingen. Skatter, vars skattesatser ändras mycket eller ofta, är i regel mycket svåra att prognosera bl.a. beroende på de beteendeförändringar som skatteändringen medför. Andra svårigheter är den ökade internationaliseringen, Internethandel m.m.

I tabellen nedan visas avvikelser mellan utfall och prognoser på den offentliga sektorns periodiserade skatter för inkomståren 1997–1998. Avvikelsen för 1999 är gjord utifrån beräkningen till vårpropositionen för 2000 eftersom utfallet ännu inte är tillgängligt. Beloppen är i miljarder kronor. Inom parentes visas den procentuella avvikelsen.

*Tabell 3.1* Avvikelser mellan utfall och prognoser för den offentliga sektorns periodiserade skatter

<i>Beräkningstillfälle</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Hösten år -1		27 (2,6)	48 (4,4)
Våren år 0 (aktuellt budgetår)	22 (2,3)	31 (3,1)	27 (2,5)
Hösten år 0	25 (2,6)	17 (1,6)	18 (1,7)
Våren år +1	16 (1,7)	-3 (-0,3)	0 (0,0)

Utgångspunkten för de beräkningar av statsbudgetens övriga inkomster som utarbetas vid Finansdepartementet är det underlag som Ekonomistyrningsverket, ESV, tillhandahåller, vilka i sin tur baseras på beräkningar från ett flertal myndigheter. Myndigheternas beräkningar är av stor betydelse som underlag för ESV:s beräkningar. I ESV:s beräkningar tas hänsyn till riksdags- och regeringsbeslut, framlagda propositioner och utskottsbetänkanden samt i vissa fall lagrådsremisser. Beräkningarna är utifrån dessa förutsättningar en konsekvensberäkning således inte en skattning av det mest troliga utfallet för ett visst år.

Efter det att ESV överlämnat sitt beräkningsunderlag till Finansdepartementet justeras beräkningen med hänsyn till planerade förändringar som myndigheten inte har kunnat beakta. I vissa fall görs också avstämningar av beräkningarna med fackdepartementen och departementets budgetavdelning. Det gäller framför allt beräkningarna av rörelseöverskott, aktieutdelningar och försäljningar som justeras men även offentligrättsliga avgifter och bidrag m.m. från EU.

## 4 Saldomål, utgiftstak m.m.

I detta kapitel beskrivs de mål och restriktioner, som används i den nya budgetprocessen: saldomål, utgiftstak och ramar för utgiftsområden. Vidare redovisas hur budgeteringsmarginalen har utvecklats och erfarenheterna av att använda ett system med utgiftstak och budgeteringsmarginal. I det sammanhanget redovisas också de finansieringsprinciper som tillämpas, olika möjligheter att kringgå utgiftstaket och synpunkter på utgiftstakets omfattning.

### 4.1 Saldomål

Med saldomål menas ett av riksdag och regering fastställt mål för de offentliga finansernas saldo. Med saldot avses skillnaden mellan inkomster och utgifter. Med nationalräkenskapernas terminologi benämns saldot ”den offentliga sektorns finansiella sparande”. Det nuvarande saldomålet har uttryckts som ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 1996/97:150, FiU:20, rskr.118). Dessutom fastställs sedan våren 1997 även saldomål för enskilda år.

Regeringen redovisade en rad motiv för att sikta mot ett överskott i de offentliga finanserna i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150). Regeringen anförde som skäl:

- att de offentliga åtagandena kommer att utsättas för en stor belastning en bit in på 2000-talet, bl.a. genom ett växande antal äldre. Saldomålet spelar en viktig roll för att den offentliga sektorn skall stå rustad för att möta denna utveckling
- att möjligheterna att bedriva konjunkturpolitik förbättras. Med ett överskott på 2 procent av BNP som utgångsläge finns det en marginal för att aktivt motverka konjunkturavmattningar utan att underskottet i de offentliga finanserna hotar att bli för stort
- att tendenser till stora underskott i de offentliga finanserna uppmärksammas snabbt på de finansiella marknaderna både internatio-

nellt och inom landet. Särskilt gäller detta länder som har en stor offentlig skuld

- att en stor offentlig sektor kräver starka offentliga finanser. För att klara att behålla en trygg och stabil välfärd krävs ett gemensamt sparande. Detta garanterar det demokratiska inflytandet över vård, omsorg och skola
- att EU-ländernas överenskommelse om en stabilitets- och tillväxtpakt innebär krav på balans eller överskott i de offentliga finanserna
- att ett högt offentligt finansiellt sparande ger utrymme för höga investeringar i Sverige utan att vår internationella skuldsättning ökar

Saldomålet om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel utgör grunden när riksdagen beslutar om mål för det finansiella sparandet för ett visst budgetår. Regeringen lämnar förslag till riksdagen i den ekonomiska vårpropositionen att fastställa saldomålet för det budgetår som ligger tre år framåt i tiden. Målet för det finansiella sparandet har för budgetåren 2000 till 2003 bestämts till 2 procent av BNP.

I den ekonomiska vårpropositionen görs en uppföljning av de mål för det finansiella sparandet, som tidigare har fastställts för de två närmast kommande budgetåren. I detta sammanhang kan regeringen föreslå riksdagen att göra korrigeringar i de fastställda saldomålen om tillväxten av konjunkturmässiga skäl väsentligt skulle avvika från den tidigare prognosen för det aktuella budgetåret.

För den kommunala sektorns finanser gäller ett balanskrav. Balanskravet regleras i kommunallagen och innebär bl.a. att den budget som antas av fullmäktige skall vara upprättad så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande två åren. Beslut om sådan reglering skall fattas i budgeten senast det andra året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att sådan reglering inte skall göras. Vanligtvis krävs ett positivt finansiellt sparande för att balanskravet skall uppnås. Om investeringsutgifterna är avsevärt större än avskrivningarna kan dock ett negativt finansiellt sparande vara förenligt med balanskravet.



*Saldomål enligt stabilitets- och tillväxtpakten*

EU-ländernas stabilitets- och tillväxtpakt betonar betydelsen av sunda offentliga finanser. Det ses som ett medel att stärka förutsättningarna för prisstabilitet och en stark varaktig tillväxt och ökad sysselsättning. Pakten tillkom inför bildandet av den europeiska monetära unionen (EMU) för att i första hand minska risken för stora budgetunderskott i enskilda medlemsländer och därmed sammanhängande tryck uppåt på räntorna för hela EMU-området.

Stabilitets- och tillväxtpakten gäller emellertid även de länder som liksom Sverige inte deltar i EMU. Men för dessa länder är reglerna inte lika hårda som för EMU-länderna. De länder, som inte är med i EMU, skall lägga fram konvergensprogram. De skall i konvergensprogrammen redovisa medelfristiga mål för de offentliga finanserna, mål som anger att de offentliga finanserna på medellång sikt skall vara nära balans eller visa överskott. Vidare har dessa länder åtagit sig att vidta de korrigerande åtgärder, som är nödvändiga för att uppnå målen. Om underskottet i den offentliga sektorns finanser överstiger 3 procent av BNP eller om det finns risk för ett för stort underskott, så vidtar en procedur där kommissionen skall utarbeta rapporter och yttranden och där rådet kan ge det aktuella landet rekommendationer för att komma till rätta med problemet.

För länder som är medlemmar i valutaunionen finns särskilda mer långtgående sanktionsmöjligheter. Rådet kan förelägga medlemsstaten att inom en fastställd tidsfrist vidta de åtgärder, som rådet anser nödvändiga för att underskottet skall minska. Därefter kan rådet under den tid, som en medlemsstat inte efterkommer föreläggandet, tillämpa en eller flera sanktionsmöjligheter. Rådet kan kräva att medlemsstaten offentliggör ytterligare uppgifter innan den utger obligationer och andra värdepapper, anmoda Europeiska investeringsbanken (EIB) att ompröva sin utlåningspolitik mot medlemsstaten, kräva att medlemsstaten räntelöst deponerar ett belopp av lämplig storlek hos gemenskapen till dess underskottet har korrigerats och slutligen förelägga om böter.

När en medlemsstat har korrigerat ett alltför stort underskott skall rådet upphäva samtliga eller vissa av sina sanktionsbeslut. Rådets beslut om sanktioner eller upphävande av sanktioner fattas med två tredjedelars majoritet av medlemsstaterna i euro-området.

*Det finansiella sparandet sedan 1970*

Sedan mitten av 1990-talet har det finansiella sparandet förändrats från stora underskott till överskott. Genom den starka tillväxttakten har statsbudgetens inkomster ökat snabbt samtidigt som utgiftsökningarna har begränsats av en omfattande budgetsanering och på senare tid av utgiftstaket. De offentliga utgifterna har i reala termer legat stilla sedan mitten av 1990-talet. Som andel av BNP har de minskat från 70 procent år 1993 till 55 procent år 2000. Det framgår av diagram 4.1 och 4.2.

Sett i historisk belysning skulle saldomålet ha varit ett strängt krav. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn har endast överstigit 2 procent av BNP under 11 år sedan 1970. Under samma period har det finansiella sparandet varit negativt i 16 år. Någon balansering över konjunkturcyklerna har inte skett. Det framgår av diagram 4.3.

Det finansiella sparandet i staten har varit svagare än för den offentliga sektorn som helhet. Sedan år 1970 har det finansiella sparandet i staten överstigit 2 procent av BNP endast under fyra kalenderår. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn var positivt de flesta åren under 1970-talet till följd av betydande överskott inom ATP-systemet. Under 1980- och 1990-talen har även det finansiella sparandet för den offentliga sektorn i sin helhet varit svagt.

Man kan också notera de stora svängningarna i saldot. De sammanhänger med att inkomsterna i stort sett följer med BNP i konjunktursvängningarna, medan utgifterna är betydligt mer stabila. Det innebär att inkomst- och skatteandelarna av BNP i stort sett är stabila över konjunkturen medan utgiftsandelen av BNP varierar kraftigt. Därmed varierar också den offentliga sektorns finansiella sparande kraftigt med konjunkturen. Detta gör att det är svårt att hålla det offentliga sparandet på en fast nivå över konjunkturen. För att det skall vara möjligt krävs betydligt större konjunkturmässiga variationer i de offentliga utgifterna, något som inte har bedömts som önskvärt av andra skäl.

Diagram 4.1 Offentliga sektorns inkomster, skatter och utgifter, andel av BNP

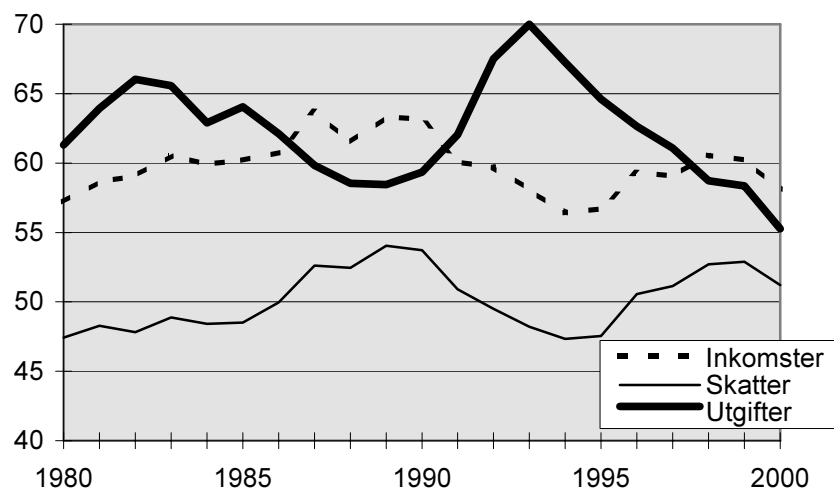


Diagram 4.2 Offentliga utgifter. Miljarder kr i 1995 års prisnivå

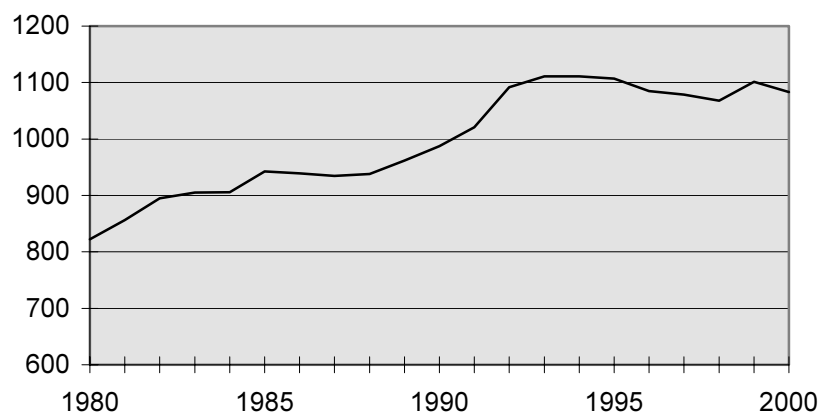
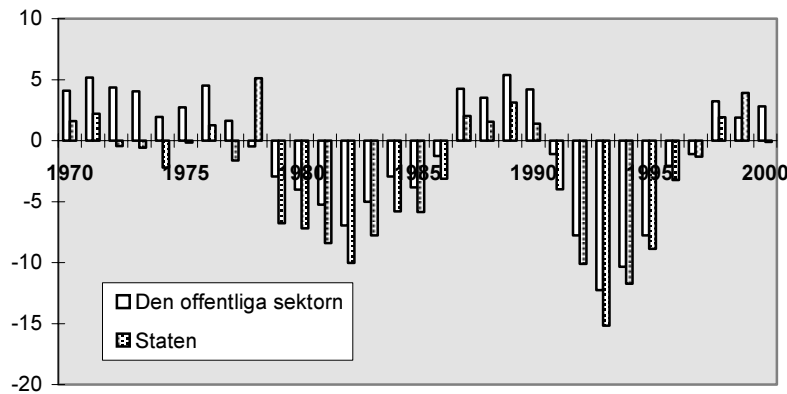


Diagram 4.3 Finansiellt sparande, procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet, 2000 års ekonomiska vårproposition

## 4.2 Utgiftstak

Utgiftstaket anges som ett belopp i miljarder kronor och innebär att statsutgifterna inte får överstiga denna nivå. Om det finns en risk för att de skulle komma att göra det, så måste regeringen vidta särskilda åtgärder. Regeringen anförde flera motiv för att tillämpa ett utgiftstak när det infördes. Relativt ingående resonemang om fördelarna med ett utgiftstak fördes t.ex. i kompletteringspropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:150).

Ett syfte framhölls vara att budgetpolitiken får en långsiktig inriktning med högre förutsägbarhet. När utgiftstaket fastställs görs en avvägning mellan utgiftsbehov och skatteuttag tre år framåt i tiden. Ett utgiftstak tydliggör också behovet av politiska prioriteringar mellan olika utgiftsområden.

Ett annat syfte uppgavs vara att ett utgiftstak förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas trendmässigt på ett icke avsett sätt som en följd av bristfällig utgiftskontroll. Genom att begränsa utgifterna kan skattehöjningar undvikas och skattesänkningar möjliggöras. Ett utgiftstak ökar därmed förtroendet för den ekonomiska politiken och främjar tillväxten.

En tredje syfte angavs vara att utgiftstaket är ett mer operativt mål och därmed ett bra komplement till saldomålet. Regeringen gjorde bedömningen att de offentliga utgifterna, exklusive ränteutgifterna för statens upplåning, är lättare att kontrollera genom politiska beslut än

budgetunderskott och skuldutveckling. Det beror bl.a. på att inkomster-na i större utsträckning än utgifterna styrs av konjunkturvariationer.

Utgiftstaket för staten omfattar samtliga anslag över statsbudgeten (exkl. statsskuldräntorna), ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, förändringar av anslagsbehållningar samt en budgeteringsmarginal. Utgiftstaket för den offentliga sektorn utgörs av utgiftstaket för staten och den beräknade utgiftsnivån för den kommunala sektorn, med avdrag för interna transaktioner mellan staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Riksdagen beslutar på förslag av regeringen om utgiftstaket för staten och godkänner en beräkning av de offentliga utgifterna.

Utgiftstaket anges i nominella termer. Det främsta motivet, som redovisades för ett nominellt tak, är att ett prisstabiliseringsmål gäller för den ekonomiska politiken. Genom att uttrycka utgiftstaket i nominella termer, så kan det bidra till att prisstabiliseringsmålet uppfylls. Andra skäl, som också har anförts för ett nominellt utgiftstak, är att ett reall utgiftstak måste förenas med ett val av deflatorer för att räkna om en real utveckling till löpande priser. Detta val är komplicerat och gör att målet för budgetpolitiken blir otydligare och svårare att följa upp om det formuleras i reala termer.

I och med att utgiftstaket uttrycks i nominella termer måste det när det fastställs baseras på en prognos eller ett antagande om inflationen. Inflationstakten är därvid en osäkerhetsfaktor bland flera. Andra osäkra faktorer rör den makroekonomiska utvecklingen och volymer på skilda områden, t.ex. antalet barn, pensionärer, arbetslösa eller sjukdagar. Att utgiftstaket är nominellt innebär att inflationen inte särbehandlas i osäkerhetshänseende.

I den ekonomiska vårpropositionen 2000 föreslås utgiftstaket bestämmas till 847 miljarder kronor 2003. Det innebär en ökning av de statliga utgifterna med i genomsnitt 3,5 procent per år under perioden 2000–2003 och en fallande statlig utgiftsandel av BNP. BNP beräknas 2001 öka med närmare 3 procent i volym och 2,5 procent i pris. Därefter antas BNP öka med ca 2 procent per år i både volym och pris. Det framgår av tabell 4.1, som återger ett antal siffror ur den ekonomiska vårpropositionen 2000.

Tabell 4.1 Statens utgifter, tillväxt och inflation enligt vårpropositionen 2000

	2000	2001	2002	2003
<i>Statens utgifter</i>				
- Utgiftstak <sup>1</sup>	765	792	817	847
- Beräknade utgifter <sup>1</sup>	764	790	811	827
- Budgeteringsmarginal <sup>1</sup>	1	2	6	20
- Utgiftsandel <sup>2</sup>	38,2	36,7	35,8	35,7
<i>BNP</i>				
Miljarder kr	2083	2195	2282	2371
Volymförändring <sup>3</sup>		2,9	2,0	2,0
Prisförändring <sup>3</sup>		2,4	2,0	1,9
Förändring i löpande priser <sup>3</sup>		5,4	4,0	3,9
KPI, förändring i %		2,2	2,0	2,0

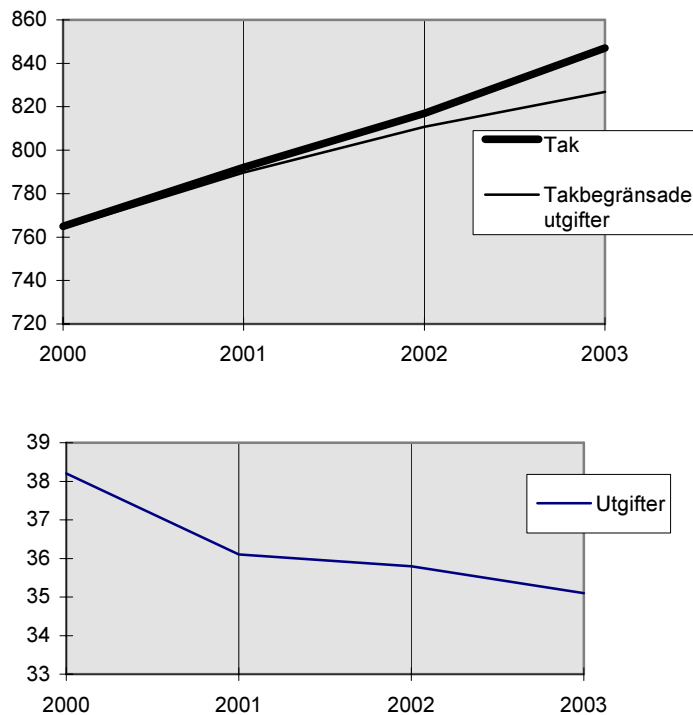
<sup>1)</sup> Mrd kr

<sup>2)</sup> % av BNP

<sup>3)</sup> %

Utvecklingen av utgiftstaket, statens utgifter och deras andel av BNP för åren 2000–2003 redovisas också i diagram 4.4. Utgiftstaket och de beräknade utgifterna är båda angivna i nominella termer och ökar enligt vårpropositionen de närmaste åren. Utgiftsandelen av BNP minskar däremot eftersom BNP i nominella termer ökar snabbare än utgifterna. Skillnaden mellan utgiftstaket och de beräknade utgifterna är den s.k. budgeteringsmarginalen. Den är mycket liten de första åren, men stiger till 20 miljarder kronor det sista året.

Diagram 4.4 Utgiftstak, takbegränsade utgifter och utgifternas andel av BNP



Utgiftstaket för offentlig sektor består av utgiftstaket för staten och en beräkning av den kommunala sektorns utgifter. Utgiftstaket för staten är en bindande restriktion. Om regeringen väljer att använda sig av utgiftstak måste den också vidta åtgärder om utgiftstaket riskerar att överskridas. Möjligheten att tillämpa en utgiftsrestriktion, trots osäkerhet om utgifternas utfall, är då en principiellt viktig fråga. Osäkerheten i detta fall handlar om utvecklingen av sådana faktorer, som regeringen på kort sikt inte kan styra, t.ex. den makroekonomiska utvecklingen, demografiska faktorer och i övrigt oförutsedda händelser.

I rapporten Ds 1995:73 *Fortsatt reformering av budgetprocessen* diskuteras två principiella sätt att i ett system med utgiftstak kunna hantera osäkerheten i budgeteringsfasen av budgetarbetet. För det första kan osäkerheten minskas, eller elimineras, genom att prognoserna blir bättre. Utgiftstakets konstruktion kan också göras sådan att olika yttre faktorer påverkan på utgifternas nivå begränsas. För det andra kan osäkerheten hanteras genom att utgiftstaket tillåter olika former av flexibilitet. I nämnda rapport diskuterades följande alternativ:

- Utjämning av utgifter mellan åren genom utnyttjande av ramanslagets låne- och sparmöjlighet. Denna flexibilitet gäller i princip fluktuationer, som över tiden tar ut varandra.
- Ökning av utgiftsaggregatens storlek. Genom att höja nivån på utgiftstaket (liksom på utgiftsområdesramarna och anslagen) finns större möjligheter att klara utgiftsfluktuationer inom utgiftstaket (liksom inom anslags- eller utgiftsområdesramarna).
- Tillskapande av en central reserv, som får utnyttjas för större utgiftsökningar där regeringen bör ta ett kollektivt ansvar. Ändamålen föreslogs i rapporten definieras i förväg och presenteras för riksdagen med efterföljande redovisning av utnyttjandet

Mycket stora förändringar föreslogs i rapporten underställas riksdagen tillsammans med förslag om åtgärder. Med andra ord förutsågs utgiftstaket inte klara större oförutsedda förändringar. Vikten av att undvika upprepede revideringar av utgiftstaket betonades dock.

#### *Tillämpningen av utgiftstaket*

I det följande redovisas hur utgiftstaket för staten har tillämpats under perioden 1997–1999. I tabell 4.2 redovisas nivån för utgiftstaket för år 1997, 1998 samt 1999. Tabellen visar den ursprungliga nivå, som föreslogs i 1996 års ekonomiska vårproposition, den nivå som föreslogs i budgetpropositionen för respektive budgetår samt redovisat utfall.

*Tabell 4.2* Utvecklingen av utgiftstaket för staten 1997–1999, miljarder kronor

	1997	1998	1999
Vårpropositionen 1996	723	720	735
Budgetpropositionen	723	720	753
<i>Utfall</i>	723	720	753

Som framgår av tabell 4.2 har utgiftstaket legat fast budgetåren 1997 och 1998. För år 1999 gjordes i riksdagsbehandlingen av 1998 års ekonomiska vårproposition en justering av utgiftstaket med 1 miljard kronor för 1999 till följd av regeringens förslag om en sänkning av fastighetsskatten. En mer omfattande teknisk justering föreslogs i budgetpropositionen för 1999 som en konsekvens av införandet av det nya ålderspensionssystemet. Denna nivåmässiga korrigering från och med budgetåret 1999 uppgick till 19 miljarder kronor. De enda föränd-



ringar av utgiftstaket, som hittills har genomförts, är således tekniska justeringar, vilka i princip skall vara saldoneutrala.

Av de intervjuer, som utredningen har gjort i Regeringskansliet, framkommer att de flesta anser att utgiftstaket har lett till en bättre utgiftskontroll. Några anser att utgiftstaket har varit för stramt. Även om utgiftstaket sålunda bedöms ha haft avsedd effekt, menar många företrädare för fackdepartementen att systemet har blivit "stelbent" eller alltför "kameralt". Några menar att en anpassning av modellen bör ske mot bakgrund av att konjunkturen har vänt, vilket har lett till ökade inkomster för staten.

Samtidigt kan man urskilja en med hänsyn till de olika rollerna naturlig skillnad i detta avseende mellan främst Finansdepartementet och fackdepartementen. Företrädare för fackdepartementen ser i högre utsträckning utgiftstaket som ett hinder för att genomföra reformer inom det egna området medan företrädare för Finansdepartementet mer betonar vikten av att hålla de totala utgifterna inom fastställda ramar.

Flera av de intervjuade anser att utgiftstaket har lett till tydligare politiska prioriteringar. Andra menar dock att det för med sig vissa problem om högre utgifter än väntat inom ett område måste leda till nedskärningar på andra områden. Verksamheter vars utgifter kan variera mycket, t.ex. regelstyrda utgifter, bör av denna anledning inte ingå i utgiftstaket, menar man. Om utgiftstaket har lett till en varaktig förbättring av den offentliga sektorns finanser återstår enligt många att bedöma. I fråga om långsiktighet menar flera av de intervjuade att detta mål inte har uppnåtts. Många åberopar här de åtgärder i form av utgiftsbegränsningar som har behövt vidtas under löpande budgetår.

Utgiftstaket har av flera internationella organisationer bedömts vara av central betydelse för kontroll över utgiftsutvecklingen. OECD bedömde år 1996<sup>1</sup> att införandet av utgiftstaket och övriga förändringar av budgetprocessen hade gett ett starkare system för utgiftskontroll än i de flesta andra länder, vilket mot bakgrund av de svenska statsfinansernas makroekonomiska känslighet bedömdes som nödvändigt. I efterföljande rapporter om svensk ekonomi har OECD gett fortsatt högt betyg för systemet med utgiftstak, samtidigt som man har anmärkt att tillämpningen har varit mindre strikt än ursprungligen uttalat. Framför allt har utgiftsökningar inom ett utgiftsområde inte fullt ut finansierats genom motsvarande utgiftsneddragningar. Vidare har budgeteringsmarginalen förbrukats alltför tidigt.

Även i de bedömningar som Internationella valutafonden, IMF, har gjort av den svenska budgetpolitiken, har utgiftstakets betydelse för budgetdisciplinen betonats. I den senaste genomgången av svensk eko-

<sup>1</sup> OECD (1997): Economic Survey of Sweden

nomi bedömdes att "the ceilings on government spending that have been set since 1997 are crucial ... for maintaining fiscal discipline".<sup>2</sup>

Utgiftstaket, jämte saldomålet, har även haft stor betydelse för andra utomstående aktörers bedömningar. En viktig roll spelar t.ex. de kreditvärderingsinstitut, som bedömer ett lands kreditvärdighet och därmed dess kreditvillkor. Här kan konstateras att Sveriges "rating" har höjts successivt i takt med att de offentliga finanserna har förstärkts.

### 4.3 Budgeteringsmarginal

Budgeteringsmarginalen utgör skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Riksdagen beslutar om utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Däremot tas inte något direkt beslut om budgeteringsmarginalens storlek. Det finns inte heller någon lagreglering av budgeteringsmarginalen. Budgetlagen innehåller bestämmelser om utgiftstak och utgiftsramar men inte om budgeteringsmarginalen.

Behovet av en budgeteringsmarginal motiverades ursprungligen (prop.1995/96:150) med behovet att kunna hantera olika former av osäkerhet under den treårsperiod, för vilken utgiftstak föreslogs fastställas. Denna osäkerhet kunde bl.a. hänga samman med den makroekonomiska utvecklingen och vissa makroekonomiska variabler som inflation, räntenivå och arbetslöshet. En annan osäkerhetsfaktor bedömdes vara förbrukningen av sparade anslagsmedel på reservations- och ramanslag.

Budgeteringsmarginalen är inte finansierad utan varje ianspråktagande innebär en försämring av budgetsaldot. Regeringen betonade att avsikten med den föreslagna budgeteringsmarginalen inte var att skapa utrymme för ofinansierade utgiftsökningar. Regeringen framhöll att "en marginal på utgiftssidan skall inte innebära att respekten för saldorelaterade mål minskar utan tjänar i första hand till att ge flexibilitet och därmed minska risken för revideringar av utgiftstaket".

Beträffande frågan om dimensioneringen av budgeteringsmarginalen gjordes i propositionen följande bedömning:

Dimensioneringen av budgeteringsmarginalen måste baseras på en avvägning mellan kraven på stramhet i finanspolitiken och risken för att utgiftstaket ej kan hållas om inte ett visst utrymme finns för att hantera effekterna av en annan ekonomisk utveckling än förväntat. Rådande osäkerhet beträffande utgiftsutvecklingen talar för en marginal på en till en och en halv procent. Eftersom osäkerheten stiger över tiden, bör detta gälla också budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen har beräknats på en bas av cirka

<sup>2</sup> IMF: Sweden - 1999 Article IV Consultation (concluding Statement)

700 miljarder kronor med drygt 1,5 procent för år 1997, 2 procent för år 1998 och 2,5 procent för år 1999.

Budgeteringsmarginalens syfte föreslogs i 1999 års ekonomiska vårproposition utvidgas (prop. 1998/99:150). Regeringen ansåg att budgeteringsmarginalen för år 2 och 3 även borde omfatta ”utrymmen för framtida reformer på budgetens utgiftssida”. Några andra förändringar redovisades inte, utan regeringen framhöll att, i likhet med vad som tidigare sagts, budgeteringsmarginalen inte var finansierad och att ett ianspråktagande därför innebar en försämring av statens och den offentliga sektorns finanser.

Riksdagen bedömde i sin behandling av frågan att den av regeringen föreslagna förändringen av budgeteringsmarginalens syfte överensstämde med den praxis, som hade etablerats. Finansutskottet skrev i sitt betänkande följande:

Erfarenheten från de gångna årens användning av en budgeteringsmarginal visar att den i praktiken också kommit att omfatta framtida reformer. Det är en ordning som enligt utskottets mening är rimlig så länge som de nya utgifterna finansieras med inkomstökningar och nivån på budgeteringsmarginalen alltså är så stor att den kan parera oförutsedda utgiftsökningar under efterföljande budgetår. När utgiftstaket fastställs måste nivån på den ingående budgeteringsmarginalen självklart också prövas mot erforderliga krav på stramhet i finanspolitiken. (*bet. 1998/99:FiU20*)

#### *Tillämpningen av budgeteringsmarginalen*

Inom utgiftstaket har betydande förändringar ägt rum under de år den nya budgetprocessen har tillämpats. Förändringarna av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalen har varit stora. Det framgår av tabell 4.3.

Det första året utgiftstaket tillämpades innebar förändringarna en minskning av de takbegränsade utgifterna och en ökning av budgeteringsmarginalen. De två senare åren blev det tvärtom. Från början beräknades budgeteringsmarginalen till 18 respektive 22 miljarder kronor åren 1998 och 1999. När budgetförslaget lades fast i budgetpropositionen för de båda åren hade budgeteringsmarginalen reducerats till 4 respektive 3 miljarder kronor motsvarande ca 0,5 procent av de takbegränsade utgifterna.

De faktorer som har medverkat till förändringarna redovisas i tabell 4.4. Tabellen visar förändringarna av budgeteringsmarginalen som härrör från dels förändringar av utgiftstaket, dels förändringar av nivån för de takbegränsade utgifterna. Tabellen visar förändringarna från den ursprungliga nivå som föreslagits till utfallet. Förändringarna har delats

upp på följande förklarande faktorer: förändringar i makroekonomiska antaganden, tekniska korrigeringar, utgiftsökande beslut, besparingar, volymeffekter (t.ex. av antalet födda barn) samt övrigt. Tabellen och kommentarerna nedan bygger på underlag från Finansdepartementet. Mot bakgrund av svårigheten att exakt fastställa olika faktorerers inverkan på utgifterna bör resultaten tolkas med viss försiktighet.

*Tabell 4.3* Takbegränsade utgifter och budgeteringsmarginal 1997–1999, miljarder kronor

	1997		1998		1999	
	<i>Takbe- gränsade utgifter</i>	<i>Budge- terings- marginal</i>	<i>Takbe- gränsade utgifter</i>	<i>Budge- terings- marginal</i>	<i>Takbe- gränsade utgifter</i>	<i>Budge- terings- marginal</i>
Vårpropositionen 1996	708	15	702	18	713	22
Budgetpropositionen	712	11	716	4	750	3
Utfall	699	24	718	2	752	1
<i>Förändring</i>	-9	9	16	-16	39*	-21

\* Inkl. teknisk justering för bl.a. ålderspensionsreformen.

*Tabell 4.4* Förändring av budgeteringsmarginalen 1997–1999 uppdelad på faktorer, miljarder kronor

Budgetår	Utfall - VÅP 96 1997	Utfall - VÅP 96 1998	Utfall - VÅP 96 1999
<i>Utgiftstak</i>	0	0	18
Ålderspensionsreformen			19
Fastighetsskatten			-1
<i>Takbegränsade utgifter, beräknad förändring</i>	-6	15	41
Makroekonomiska förutsättningar	1	-6	-15
Tekniska korrigeringar	0	0	19
Utgiftsökande reformer	7	26	41
Besparingar	-4	-1	-7
Volymeffekter	-4	1	9
Övrigt	-7	-6	-5
<i>Oförklarad förändring takbegränsade utgifter</i>	-3	1	-1
<i>Verklig förändring takbegränsade utgifter</i>	-9	16	40

Källa: Finansdepartementet

Budgetåret 1997 var det första året för vilket ett utgiftstak användes. Som framgår av tabell 4.3 blev utfallet för de takbegränsade utgifterna detta år betydligt lägre än beräknat i budgeten och en högre budgeteringsmarginal redovisades i utfall än i budget. Den makroekonomiska utvecklingen ledde under 1997 till något högre utgifter, främst på grund av en ökning i den öppna arbetslösheten.

Den sammanlagda effekten av utgiftsökande reformer uppgick till knappt 7 miljarder kronor. Härav avsåg 4 miljarder kronor ökade transfereringar till kommunerna för satsningar inom områdena vård, skola och omsorg. Besparingarna uppgick samma år till 4 miljarder kronor. Volymeffekter ledde sammantaget till lägre utgifter med ca 4 miljarder kronor, bland annat till följd av lägre kostnader för föräldraförsäkringen. Övriga utgiftsminskningar uppgick till sammanlagt ca 7 miljarder kronor, vilket förklaras av bl.a. lägre utgifter för räntebidrag och Bostadskreditnämndens verksamhet med knappt 4 miljarder kronor. Vidare blev avgiften till EU samt vissa EU-finansierade utgifter drygt 5 miljarder kronor lägre än beräknat. Bidragen till kommunerna höjdes samtidigt med 4 miljarder kronor som kompensation till kommunerna för moms och ändrade regler för bilförmån.

Utvecklingen för 1998 såg något annorlunda ut. En relativt gynnsam makroekonomisk utveckling med bl.a. lägre inflation ledde till 6 miljarder kronor lägre utgifter samtidigt som övriga utgiftsminskningar uppgick till 6 miljarder kronor. Sammantaget gav således lägre utgifter än tidigare beräknat ett ökat utrymme om 12 miljarder kronor. Beslut om reformer ökade utgifterna med sammanlagt 26 miljarder kronor, varav ytterligare drygt 12 miljarder kronor till kommunerna. Vidare beslutades om satsningar på utbildning (bl.a. kunskapslyftet), näringsliv samt barnfamiljer. Mot slutet av 1998 uppstod problem med utgiftstaket. Vissa utgiftsbegränsande åtgärder vidtogs därför mot slutet av budgetåret, bl.a. på biståndsområdet.

En större teknisk justering av utgiftstaket gjordes 1999 till följd av det nya ålderspensionssystemet. Justeringen, som sammantaget uppgick till 19 miljarder kronor, föranleddes främst av att ett antal utgiftsområden justerades med hänsyn till att statliga ålderspensionsavgifter skall erläggas från anslagen. I riksdagsbehandlingen av 1998 års ekonomiska vårproposition beslöt riksdagen vidare att sänka utgiftstaket med 1 miljard kronor för 1999, 2 miljarder kronor för 2000 och 3 miljard kronor för 2001 till följd av regeringens förslag om att sänka fastighetsskatten.

Utvecklingen för 1999 innebar i övrigt en kraftig ökning av beslutade utgifter, vilket ledde till en minskning av budgeteringsmarginalen med sammanlagt ca 22 miljarder kronor. Förbättrade makroekonomiska förhållanden ledde till drygt 15 miljarder kronor lägre utgifter jämfört med tidigare beräkningar, framför allt till följd av det förbättrade

arbetsmarknadsläget. Övriga utgiftsminskningar uppgick till 5 miljarder kronor.

De utgiftsökande reformerna uppgick 1999 till över 40 miljarder kronor. Av denna ökning avsåg 16 miljarder kronor ökade statsbidrag till kommunerna. Ytterligare satsningar gjordes också på utbildningsområdet, miljöområdet samt på pensionärer och barnfamiljer. Besparingar uppgick under 1999 till sammanlagt drygt 7 miljarder kronor, varav drygt 4 miljarder kronor till följd av att utgiftstaket bedömdes vara hotat. Den samlade nettoeffekten av nya satsningar och besparingar uppgick därför till 33 miljarder högre utgifter. En kraftig volymökning i sjukförsäkringen noterades under 1999, motsvarande drygt 7 miljarder kronor.

Sammantaget kan mot bakgrund av ovanstående redovisning konstateras att utgiftstaken har hållit under den hittillsvarande perioden och att ändringar enbart har skett som följd av tekniska justeringar. De takbegränsade utgifterna har däremot ändrats vid flera tillfällen. Med undantag av budgetåret 1997 har förändringarna inneburit att de takbegränsade utgifterna har ökat och budgeteringsmarginalen minskat.

Den makroekonomiska utvecklingen har under de första åren av den nya budgetprocessen varit mer positiv än vad som ursprungligen antogs. Även andra faktorer, såsom lägre belastning på olika transfereeringssystem, har bidragit till lägre utgifter. Sammantaget beräknas effekten på utgifterna till följd av den förbättrade makroekonomiska utvecklingen, volymeffekter och övriga exogena faktorer ha uppgått till 10 miljarder kronor lägre utgifter år 1997, 11 miljarder kronor 1998 och 13 miljarder kronor år 1999.

Den minskning av utgifterna, som har uppkommit bl.a. till följd av en mer gynnsam ekonomisk utveckling än beräknat vid budgeteringstillfället, har skapat ett oförutsett ökat utrymme under utgiftstaket. Det ökade utrymmet har främst varit en följd av att utgiftstaket är nominellt och att en lägre pris- och lönenivå har skapat ett reallt ytterligare utrymme inom taket. Detta utrymme har använts för satsningar inom de områden som regeringen har prioriterat. Härutöver har budgeteringsmarginalen redan före ingången av det aktuella budgetåret tecknats in för nya beslut. Därigenom uppstod under 1998 och 1999 problem med att hantera oförutsedda utgiftsökningar under löpande budgetår.

#### *Budgetåret 1999 – ett exempel*

För att illustrera tillämpningen av ordningen med en budgeteringsmarginal redovisas ett exempel från budgetåret 1999. Den första gången budgetåret 1999 var uppe till behandling var i 1996 års vårproposition

(prop. 1995/96:150). Där prognostiserades de takbegränsade utgifterna 1999 till 713 miljarder kr. Vid denna tidpunkt beräknades budgeteringsmarginalen för samma år till 22 miljarder kr.

I vårpropositionen 1996 framhölls att dimensioneringen av budgeteringsmarginalen måste baseras på en avvägning mellan å ena sidan kraven på stramhet i finanspolitiken och å andra sidan risken för att utgiftstaket inte kan hållas om det inte finns ett visst utrymme för att hantera effekterna av en annan ekonomisk utveckling än den förväntade.

Med hänvisning till att osäkerheten stiger för budgetår längre fram i tiden beräknades en budgeteringsmarginal på drygt 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna för år 1997, 2 procent för år 1998 och 2,5 procent för år 1999. Budgeteringsmarginalen beräknades på en utgiftsbas på drygt 700 miljarder kronor, men regeringen angav att det i en marginal dessutom bör reserveras utrymme för vissa saldoneutrala förändringar som av olika skäl inte bör synliggöras på budgeten. Det belopp som angavs för budgeteringsmarginalen för år 1999 motsvarade därmed i praktiken ca 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

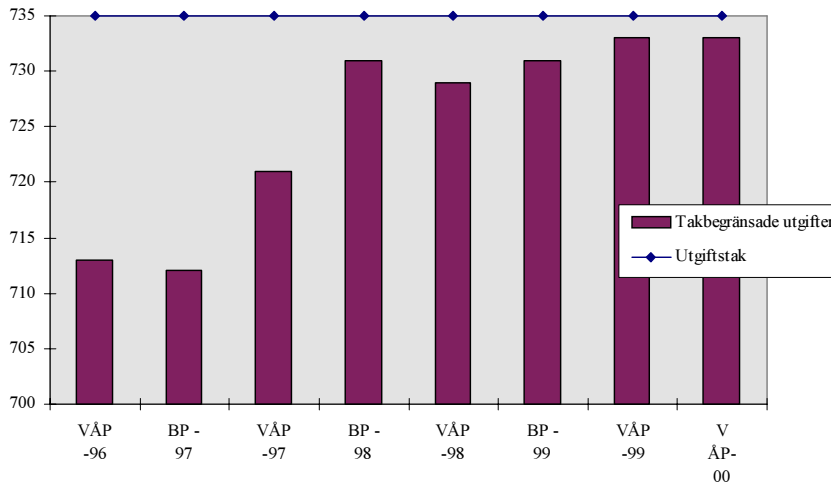
Både i 1997 års vårproposition och i budgetpropositionen för 1998 föreslogs upprevideringar av de takbegränsade utgifterna 1999. I budgetpropositionen för 1998 beräknades de takbegränsade utgifterna 1999 till 731 miljarder kr. Av budgeteringsmarginalen återstod endast 4 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 0,5 procent av de takbegränsade utgifterna. I praktiken blev således budgeteringsmarginalen väsentligt mindre än de 2 procent som regeringen tidigare bedömde som ett lämpligt riktvärde för dimensioneringen två år före det aktuella budgetåret.

Genom att budgeteringsmarginalen för 1999 blev så liten redan vid presentationen 1997 av budgetpropositionen för 1998 har utrymmet för att ytterligare öka de takbegränsade utgifterna varit mycket begränsat. Vissa utgiftsramar har ändå räknats upp, men det har finansierats genom omprioriteringar och utgiftsbegränsningar för att hindra att utgiftstaket överskrids. Vidare har inflationen varit lägre än förväntat, vilket har gjort att vissa utgifter inte har ökat i den takt som man tidigare hade prognostiserat. Därmed har det skapats utrymme för andra utgiftsökningar inom ramen för utgiftstaket.

Diagram 4.5 beskriver hur budgeteringsmarginalen för 1999 har krympt från vårpropositionen 1996 till det preliminära utfallet enligt 2000 års ekonomiska vårproposition. Den tunnare linjen för de senare propositionerna beskriver vad som skulle ha hänt med budgeteringsmarginalen om inte regeringen hade vidtagit utgiftsbegränsande åtgärder i form av begränsningsbelopp och indragningar. Utan sådana åtgärder skulle utgifterna över statsbudgeten ha blivit ca 7 miljarder kronor

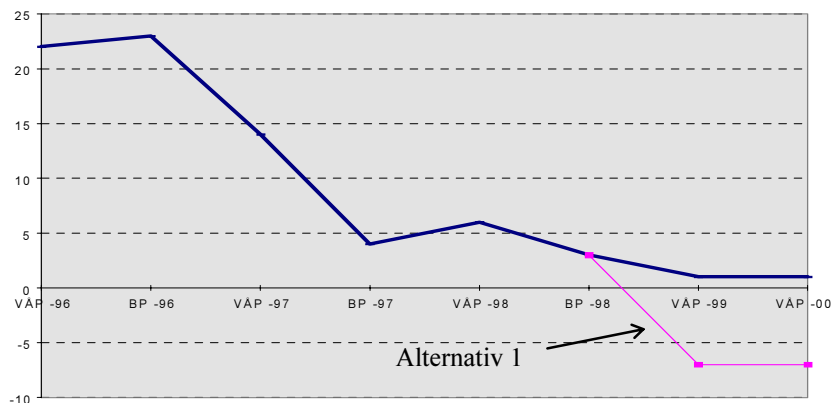
större än utgiftstaket och budgeteringsmarginalen blivit negativ. Utgiftsbegränsningarna motsvarade drygt 1 procent av utgifterna.

Diagram 4.4 Statsutgifter år 1999 enligt vår- och budgetpropositioner<sup>1</sup>, miljarder kr



<sup>1)</sup> Utgifter på statsbudgeten exkl. statsskuldräntor och exkl. teknisk justering för pensionsreformen på 19 miljarder kr.

Diagram 4.5 Budgeteringsmarginalen för 1999 enligt vår- och budgetpropositioner, miljarder kr



Anm. VÅP står för den ekonomiska vårpropositionen och BP står för budgetpropositionen



## 4.4 Ramar för utgiftsområden

Riksdagen har tagit initiativ till att indela de statliga utgifterna i 27 utgiftsområden. Indelningen bygger på ett förslag från Talmanskonferensen och regleras i tilläggsbestämmelse 5.12.1 till riksdagsordningen. Riksdagen beslutar också om vilka anslag, som skall ligga inom respektive utgiftsområde.

För vart och ett av de 27 utgiftsområdena, utom för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m., fastställer riksdagen på förslag av regeringen utgiftsramar. Statens ränteutgifter omfattas inte av utgiftstaket. Riksdagens beslut på våren om en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden för de kommande tre budgetåren utgör en riktlinje för regeringens budgetarbete.

Varje utgiftsområde indelas i sin tur i verksamhetsområden. Ett verksamhetsområde utgör i normalfallet ett resultatområde, för vilket resultatredovisningar och effektbedömningar bör lämnas till riksdagen. Varje verksamhetsområde innehåller ett eller flera anslag.

### *Tillämpningen av utgiftsområdesramar*

Utgiftsområdesramarna har inte varit lika stabila som utgiftstaket. Upprepade revideringar har gjorts av ramarna såväl i budgeteringsfasen som under löpande budgetår. Att utgiftsområdesramarna inte har legat fast behöver emellertid inte innebära att de inte har haft en styrande funktion. Ramarna har haft en viktig funktion i Regeringskansliets budgetberedning. Styrningen har dock varit mindre fokuserad på långsiktighet än på utgiftskontroll.

När det gäller själva budgetregleringen är den i den nya budgetprocessen liksom tidigare ettårig. Budgeten på lägre aggregerad nivå är därmed inte lika långsiktig som på den övergripande nivån. Samtidigt behöver det inte innebära något hinder mot långsiktighet även på utgiftsområdes- och anslagsnivå. Inom ramen för myndighetsdialogen mellan departement och myndighet förekommer ofta diskussioner om finansieringen av verksamheten i ett längre tidsperspektiv.

Det finns möjligheter att tidsmässigt förskjuta medelsförbrukningen mellan budgetåren genom bl.a. ramanslagen. Utgiftstaket får dock inte överskridas. En högre anslagsförbrukning ett visst år måste därför täckas inom beräkningsposten ”minskning av anslagsbehållningar” eller budgeteringsmarginalen. Regeringen har dock möjlighet att inhämta riksdagens bemyndigande att under vissa villkor få överskrida ramanslag. Såväl möjligheten att utnyttja maximal anslagskredit som möjligheten att besluta om överskridande begränsas emellertid av utgifts-

taket och budgeteringsmarginalen. En liten budgeteringsmarginal kan därför begränsa möjligheten att utnyttja ramanslagets flexibilitet.

Utgiftsområdesramarna utgör inte några bindande restriktioner, varken formellt eller genom praxis. Enligt de principer för finansiering av ökade utgifter som tillämpas i den interna beredningen av budgetfrågor i Regeringskansliet under löpande budgetår, skall en ökad utgift i första hand finansieras inom anslaget, t.ex. genom utnyttjande av beviljad anslagskredit. Om det inte är möjligt att finansiera en utgiftsökning inom anslaget får den finansieras genom omprioriteringar inom utgiftsområdet eller genom omprioriteringar inom berört departements övriga utgiftsområden. Sådana förslag underställs riksdagen genom förslag till tilläggsbudget, som vanligen lämnas vid två tillfällen per år. Under den tid den nya budgetprocessen har tillämpats har dessa möjligheter använts i stor utsträckning. I den senaste tilläggsbudgeten från i april 2000 för innevarande budgetår föreslogs exempelvis förändringar i ett hundratal anslag.

Vid utredningens kontakter med riksdagen har utredningen uppmärksamats på att beslut om fördelning av utgifterna på utgiftsområden fattas av riksdagen vid upprepade tillfällen. För samma utgiftsområde och budgetår fattas beslut sammanlagt sex gånger. Först fattas beslut om en preliminär fördelning på utgiftsområden i samband med den ekonomiska vårpropositionen tre år innan budgetåret. Sedan fattas nya beslut om en preliminär fördelning i samband med därefter följande budget- och vårpropositioner vid ytterligare fyra tillfällen varefter det slutliga beslutet fattas i samband med budgetpropositionen på hösten före det aktuella budgetåret. Effektiviteten i detta förfaringsätt har ifrågasatts.

#### *Budgetåret 1999 – ett exempel*

Omfördelning mellan utgiftsområden för 1999 har gjorts fortlöpande under prognosperioden. Den tekniska justeringen av utgiftstaket i budgetpropositionen för 1999 påverkade flera utgiftsområdesramar. Därmed är det lättare att analysera omfördelningen av utgifter under taket genom att jämföra de utgiftsområdesramar, som presenterades i 1996 års vårproposition (VÅP 1996) och 1998 års vårproposition (VÅP 1998).

Av tabell 4.5 framgår att samtliga utgiftsområdesramar utom en förändrades mellan 1996 års vårproposition och 1998 års vårproposition. Förändringarna har gått i båda riktningarna. Uppräkningen av allmänna bidrag till kommunerna svarar för ett stort tillskott i kronor räknat. Sammantaget ökade de beräknade utgifterna för utgiftsområdena 1–25

och 27 med närmare 25 miljarder kronor mellan VÅP 1996 och VÅP 1998, vilket motsvarar 4,4 procent av de beräknade sammanlagda utgifterna på dessa områden. Samtidigt minskade de beräknade utgifterna för socialförsäkringarna vid sidan av statsbudgeten med drygt 11 miljarder kronor.

Utgiftsområdesramarna har inte heller varit låsta efter det att de har beslutats av riksdagen. Genom förslag på tilläggsbudget har utgiftsområdesramarna förändrats under löpande budgetår. Det faktiska utfallet av utgifter fördelade på utgiftsområden har också påverkats av hur anslagsbehållningarna har förändrats inom respektive utgiftsområde.

Utgiftsområdesramarna för år 1999 enligt budgetpropositionen för 1999 (BP 1999) och det preliminära utfallet av utgifter, som presenterades i 2000 års ekonomiska vårproposition (VÅP 2000) redovisas också i tabell 4.5. En jämförelse visar att det har skett betydande förändringar av utgiftsområdesramarna mellan budget och utfall. Budgeteringsmarginalen har krympt med ca 2 miljarder kr och relationen mellan vissa utgiftsområdesramar har ändrats. Exempelvis har utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp ökat med 8 miljarder kronor medan utgiftsområde 15 Studiestöd har minskat med knappt 3 miljarder kronor. En jämförelse i siffror försvåras dock av att utfallet av utgifterna per utgiftsområde innefattar förändrade anslagsbehållningar, vilket inte förslaget i budgetpropositionen gör.

Tabell 4.5 Utgifter per utgiftsområde för år 1999, miljarder kr

Utgiftsområde (OU)	VÅP	VÅP	BP	VÅP
	1996	1998	1999	2000
UO1 Rikets styrelse	3,8	4,2	4,2	4,5
UO2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	2,9	2,1	1,7	1,5
UO3 Skatteförvaltning och uppbörd	5,9	5,8	5,8	6,0
UO4 Rättsväsendet	22,2	21,6	21,9	22,3
UO5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan	2,8	2,9	2,9	2,9
UO6 Totalförsvaret	43,4	44,3	44,1	44,3
UO7 Internationellt bistånd	11,3	12,0	11,9	12,4
UO8 Invandrare och flyktingar	3,4	4,4	4,3	4,4
UO9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	25,1	24,3	24,0	24,5
UO10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	39,3	43,7	80,5	88,5
UO11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	65,5	62,7	34,3	34,4
UO12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	37,9	34,8	39,9	41,2
UO13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	34,6	31,1	33,8	35,4
UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv	41,9	48,5	48,3	48,8
UO15 Studiestöd	20,5	21,9	22,4	19,7
UO16 Utbildning och universitetsforskning	27,6	29,2	29,0	29,1
UO17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	7,4	7,5	7,4	7,6
UO18 Samhällsplanering, bostads försörjning och byggande	23,7	19,5	20,5	17,2
UO19 Regional utjämning och utveckling	3,5	3,5	2,7	3,7
UO20 Allmän miljö- och naturvård	1,1	1,3	1,5	1,6
UO21 Energi	0,4	1,8	1,7	1,1
UO22 Kommunikationer	25,5	26,0	25,5	25,6
UO23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	12,6	13,1	12,0	11,9
UO24 Näringsliv	2,6	2,9	2,9	3,2
UO25 Allmänna bidrag till kommuner	80,0	104,1	103,6	102,5
(UO26 Statsskuldsräntor m.m.)				
UO27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	25,2	21,7	21,9	20,9
Summa UO 1-25,27	570,2	594,9	608,9	615,4
Socialförsäkringar vid sidan av statsbudgeten	142,2	131,0	135,8	136,1
Minskning av anslagsbehållningar	0,0	3,0	5,0	<sup>1)</sup>
Budgeteringsmarginal	22,0	6,1	3,3	1,5
<b>Totalt staten</b>	<b>734,4</b>	<b>735,0</b>	<b>753,0</b>	<b>753,0</b>

<sup>1)</sup> Minskning av anslagsbehållningar har fördelats på resp. utgiftsområde.

## 4.5 Finansieringsprinciper m.m.

Förutom saldomålet och utgiftstaket finns andra principer och restriktioner för budgetarbetet. Dessa s.k. finansieringsprinciper skall tillämpas både i budgeteringsfasen och under löpande budgetår. Finansieringsprinciperna redovisas samlat i Finansdepartementets pärm Ekonomisk styrning – en handledning för Regeringskansliets verksamhets- och budgetberedning.

Det finns stöd för vissa av finansieringsprinciperna i budgetlagen och i riksdagsuttalanden. I budgetlagen regleras att underlaget till budgetbeslut skall vara heltäckande och bruttoredovisat. Vidare anger budgetlagen de övergripande principerna för utgiftstak och ramar för utgiftsområden.

Riksdagen har fastställt utgiftstak, saldomål, ramar för utgiftsområden och politiska prioriteringar och alla dessa beslut skall vara styrande för budgetarbetet. Riksdagen har även ställt sig bakom att varje ytterligare utgift, varje överskridande och varje försvagning av budgeten skall vara fullt ut finansierad. Därtill har riksdagen beslutat om den kommunala finansieringsprincipen. Den innebär i korthet att förslag, som medför ökade kostnader för kommuner och landsting, skall finansieras av staten.

Övriga principer, som inte direkt kan härledas från budgetlagen eller från riksdagens ställningstaganden, gäller den interna beredningsordningen i regeringen. De utfärdas av Finansdepartementet och gäller såvida regeringen inte beslutar om att göra avsteg från principerna.

En övergripande finansieringsprincip är att underlaget för riksdagens och regeringens budgetbeslut skall vara heltäckande och bruttoredovisat. Verksamheter som påverkar statens lånebehov och verksamheter som riksdagen regelstyr skall redovisas på statsbudgeten. Principen att verksamheten skall redovisas och budgeteras brutto innebär att utgifter skall tas upp på anslag och inkomster på inkomsttitel.

Undantag från bruttobudgetering gäller endast avgiftsfinansierad verksamhet, som är efterfrågestyrd och bygger på full kostnadstäckning, utgifter och inkomster för andra juridiska personer än staten och lånefinansiering av myndigheternas investeringar i anläggningstillgångar, som görs genom lån i riksgäldskontoret. I det sistnämnda fallet redovisas endast räntor och amorteringar på budgeten.

Riksdagens och regeringens beslut om utgiftstak, tak för utgiftsområden och prioriteringar skall sätta gränser för förslag till omfördelningar, reformer och besparingar. Finansieringsförslag skall också ha sin utgångspunkt i saldomålet, vilket bl.a. har betydelse vid förslag om skattesänkning. De sätt att finansiera en skattesänkning som är förenliga med finansieringsprinciperna är höjning av en annan skatt, sänkning

av en utgift eller utnyttjande av ett prognostiserat utrymme över saldomålet.

Den kommunala finansieringsprincipen skall tillämpas, vilket innebär att staten skall anvisa en finansiering om man lägger fram förslag som försvagar kommuners eller landstings finanser.

En generell princip är att varaktiga ökade utgiftsåtaganden skall finansieras med varaktiga besparingar. Besparingarna skall utformas så att de varaktigt sänker utgiftsnivån jämfört med en situation där inga förändringar i regelsystem eller motsvarande äger rum. Det innebär att besparingar på regelstyrda anslag skall grundas på regeländringar och inte på ändrade volymer. En minskning av utgifterna på ett anslag till följd av en nedgång i arbetslösheten eller sjuktalen är således inte en godtagbar finansiering. Ett annat krav är att effekterna av en besparingsåtgärd skall kunna hänföras till ett visst budgetår.

Reservationer och anslagssparande på anslag, som inte är uppförda på statsbudgeten, får inte användas som finansiering. Det beror på att en sådan finansiering inte är grundad på en faktisk besparing, eftersom dessa medel inte skulle ha kommit till användning för det ändamål som ursprungligen beslutades.

Särskilda principer gäller finansiering och medelsdisposition inom utgiftsområdesramarna. Under budgeteringsfasen skall tillkommande eller nya utgifter eller minskade inkomster till följd av nya regler, lagändringar eller volymökningar alltid finansieras inom respektive utgiftsområde. Varje departement är ansvarigt även för finansiering av effekter på inkomst- och utgiftssidan inom andra utgiftsområden/departement av de förslag som departementet framför. Det gäller även den kommunala finansieringsprincipen.

Åtgärder för att möta ett besparingskrav på ett anslag eller inom ett utgiftsområde får inte påverka fastlagda saldomål negativt. Denna princip innebär att även reformer, som har konstruerats som skattelättnader i stället för ökade utgifter, måste finansieras. Andra finansieringsprinciper rörande inkomstsidan anger att inkomster, som uppstår till följd av förslag om höjda skatter eller höjda avgifter, inte får användas för finansiering av ökade utgifter. Inkomster av försäljning av statliga tillgångar, utdelningar eller annan avkastning på insatt kapital, får inte användas som finansiering av ökade permanenta utgifter. Inte heller får andra engångsbesparingar användas för att finansiera permanenta utgiftsökningar.

Under pågående budgetår skall ökade utgifter i första hand finansieras inom anslaget med medgiven anslagskredit eller genom regeländringar som minskar utgiftstrycket. I andra hand skall finansiering ske inom respektive utgiftsområde genom omprioriteringar inom verksamhets- eller utgiftsområdet. Därefter bör omprioriteringar inom

departementets övriga utgiftsområden prövas. Som en åtgärd i sista hand kan finansiering baserad på gemensamma utgiftsminskningar prövas. Förslag till omprioriteringar mellan anslag och utgiftsområden skall normalt alltid underställas riksdagen för beslut.

## 4.6 Möjligheter att kringgå utgiftstaket

Avvägningen mellan utgiftstakets stramhet och behovet av flexibilitet är en central frågeställning. Utgifterna kan öka mer än förutsett till följd av den ekonomiska utvecklingen eller oförutsedda händelser. Att sådana situationer ibland uppkommer torde vara oundvikligt i varje form av budgetsystem. Med en starkt bindande utgiftsrestriktion såsom utgiftstaket blir kraven också starka på att kunna möta en sådan utveckling. Särskilt i ett läge när budgeteringsmarginalen är liten kan problemen att hålla utgiftstaket bli stora. Det kan då uppstå incitament att vidta även åtgärder, som i praktiken innebär att man kringgår utgiftstaket. I detta avsnitt behandlas denna problematik.

Regeringen har stöd i budgetlagen för att kunna begränsa medelsanvändningen om statsfinansiella skäl finns. Vidare är regeringen skyldig, om den har valt att använda ett utgiftstak, att vidta åtgärder om utgiftstaket riskerar att överskridas. Sådana åtgärder har också vidtagits under 1998 och 1999. Exempelvis har regeringen lagt begränsningsbelopp, limiter, för vissa anslag i syfte att klara utgiftstaket. Det har också förekommit att regeringen har senarelagt utgifter till efterföljande budgetår i syfte att tillfälligt minska budgetbelastningen.

Utredningen har i sitt arbete stött på tankar och förslag om ett antal typer åtgärder, som kan vidtas för att minska de statliga utgifterna. En del av dem är förenliga med budgetlagen och andra regleringar av budgetpolitiken, men andra är knappast förenliga med t.ex. principerna om heltäckande statsbudget och bruttoredovisning. Sådana åtgärder skulle kunna leda till att det uppstår "läckage" i systemet med utgiftstak, vilket i sin tur kan minska förtroendet för utgiftstakets styrande funktion. Vidare kan statsbudgetens transparens försämrats av sådana åtgärder. Utredningen har inte kartlagt den faktiska förekomsten av åtgärder av detta slag, men har ändå valt att ta upp denna problematik på ett principiellt plan.

Ett tiotal olika typer av åtgärder kan förekomma, vilka minskar de statliga utgifterna i de flesta fall utan att ompröva de statliga åtagandena. De diskuteras i tur och ordning nedan.

### *1. Redovisning av utgifter utanför utgiftstaket*

En radikal lösning är att besluta att en viss typ av utgifter inte alls skall omfattas av den budgetrestriktion, som utgiftstaket utgör. Som motiv för detta kan anföras att utgiften i fråga är speciell till sin karaktär och därför inte bör jämföras med andra utgifter. Ett sådant exempel är det nuvarande undantaget för utgifterna för statsskuldsräntorna. De avvägningar, som kan vara aktuella när det gäller utgiftstakets omfattning, behandlas närmare i nästa avsnitt. Generellt kan anmärkas att om utgiftsåtaganden hanteras utanför utgiftstaket, så försvåras prövningen gentemot andra statliga åtaganden.

En närliggande fråga är om en utgift skall redovisas på eller vid sidan av statsbudgeten. Kravet finns dock att statsbudgeten skall vara heltäckande och fullständig. Om statsbudgeten inte omfattar samtliga utgifter försämras vidare budgetens transparens. Att en utgift redovisas vid sidan av statsbudgeten är dock i sig inget argument för att den inte skall omfattas av utgiftstaket. Ett exempel här är ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

### *2. Utgifter på statsbudgetens inkomstsida*

En annan möjlighet att undvika att en åtgärd belastar de statliga utgifterna är att i stället för att lägga upp ett anslag på utgiftssidan föra upp ett skatteavdrag på inkomstsidan. Skälen för att lägga utgiftsförslag som avdragsposter på inkomstsidan kan vara flera. Ett skäl kan vara att skatteavdrag är den bästa lösningen på det aktuella problemet. Ett annat skäl kan vara att det är lättare att hantera osäkerheter om utfall på inkomstsidan, eftersom statsbudgetens inkomstsida endast fastställs i form av en beräkning. Ett tredje skäl kan emellertid vara att kringgå utgiftstaket som restriktion för nya utgifter. Problemen med denna typ av åtgärder är främst att de kan bryta mot principen om bruttoredo-visning och att skatteavdrag inte får samma noggranna prövning i budgetprocessen som utgiftsåtaganden.

Det finns emellertid betydande principiella och praktiska svårigheter när det gäller att identifiera den typ av åtgärder, som i praktiken innebär att en utgift tas upp på budgetens inkomstsida. Med statsbudgetens terminologi kallas sådana åtgärder skatteavvikelser och en utförlig redovisning av dessa finns i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Nya åtaganden som läggs på inkomstsidan är möjligen lättare att bedöma än i vilken utsträckning det nuvarande skattesystemet innehåller skatteavvikelser.



### *3. Inkomster på statsbudgetens utgiftssida*

En annan variant av nettobudgetering är att låta en utgift eller ett bidrag utgå via en myndighet och finansieras med myndighetens intäkter. I normalfallet skall i enlighet med principen om bruttoredovisning utgifter anvisas som anslag på statsbudgetens utgiftssida. De ingår då i de totala statliga utgifterna och kan riskera att dessa blir högre än utgiftstaket. I vissa fall skall emellertid utgifterna nettoredovisas. Det gäller exempelvis när den verksamhet myndigheten bedriver är efterfrågestyrd och om inkomsterna i verksamheten endast bidrar till att täcka utgifterna. Gränsen kan emellertid vara svår att dra mellan denna typ av inkomster och offentligrättsliga avgifter, vilka normalt skall redovisas som inkomster i staten.

### *4. Alternativa finansieringslösningar för infrastrukturinvesteringar*

När det gäller infrastrukturinvesteringar, som naturligen kräver ett omfattande budgetutrymme, har alternativa finansieringslösningar varit föremål för behandling. Gemensamt för de olika alternativen är att man vill undvika att, såsom budgetlagens bestämmelser anger, initialt behöva belasta statsbudgeten med hela investeringsbeloppet. I stället kan man försöka finna lösningar, som innebär att kostnaden för investeringen sprids ut över en längre tid och eventuellt också delas med andra intressenter.

Ett möjligt alternativ är att man låter finansiera en investering med lån i Riksgäldskontoret eller på den allmänna kreditmarknaden. Härigenom belastas statsbudgeten enbart med årliga räntekostnader och amorteringar och inte med hela investeringsbeloppet. På så sätt kan investeringar lättare inrymmas i en given budgetrestriktion.

Ett annat alternativ är att ett privat företag helt eller delvis deltar i såväl projektering som finansiering av ett investeringsprojekt. Staten skulle sedan betala för utnyttjandet av tjänsten (t.ex. att tillhandahålla en väg). Det blir då denna årliga kostnad, som belastar anslaget och statsbudgeten. Den engelska termen för denna form av samarbete är "Public Private Partnership".

Sådana finansieringslösningar kan vara motiverade i sig. Men det är mer problematiskt om de genomförs främst av det skälet att man vill kringgå utgiftstaket.

### *5. Begränsningar i anslagsvillkoren*

Begränsningar i dispositionen av anslagsmedel är en åtgärd som regeringen har stöd i lag för att vidta. Åtgärden innebär att man fastställer en högsta tillåtna nivå för utgifterna inom ett anslag eller ett utgiftsområde, vilket kan innebära att hela anslaget eller anslagen inom utgiftsområdet inte får utnyttjas under det aktuella budgetåret. Det kan också innebära att ett anslagssparande från tidigare år inte kan utnyttjas. Regeringen har vid flera tillfällen utnyttjat denna möjlighet för att undvika ett överskridande av utgiftstaket. Problemet med denna typ av åtgärder är främst att de inte innebär någon begränsning av utgifterna sett över några år, utan endast att utgifterna skjuts framåt till senare år.

### *6. Senareläggning av utgifter*

En närliggande åtgärd kan sägas vara den när utgifter förskjuts till efterföljande budgetår. Även i detta fall görs en begränsning av det aktuella årets medelsanvändning. Denna typ av åtgärd har också vidtagits vid ett flertal tillfällen i syfte att minska belastningen på budgeten och därmed undvika ett överskridande av utgiftstaket. I likhet med begränsningsbeloppen är denna typ av åtgärder endast temporära till sin karaktär och innebär ingen reell åtgärd för att förhindra en oönskad utgiftsutveckling.

### *7. Indragning av anslagssparande*

En indragning av en myndighets anslagssparande innebär att myndigheten har mindre resurser att förbruka inte bara det aktuella året utan även senare år. Åtgärden får dock endast effekt på utfallet under det aktuella året om den avser medel som faktiskt skulle ha förbrukats under det aktuella budgetåret. Problemet med denna typ av åtgärd är främst att den motverkar intentionerna med rambudgetsystemet. Avsikten med detta system var bl.a. att myndigheterna skulle kunna fördela utgifter över åren på ett rationellt sätt genom möjligheten att låna och spara medel mellan åren. Om risken finns att anslagssparandet dras in, så ökar incitamenten att göra slut på anslagen innan året är slut.

### 8. Förhandlingsbetingade utgiftsprognoser

Osäkerheten kring utgiftsprognoserna är ofta stor samtidigt som det utrymme som har getts för att hantera denna osäkerhet under de senaste åren har varit begränsat. Denna kombination kan ge upphov till förhandlingsbetingade prognoser. Det kan finnas incitament att räkna högt eller lågt beroende på vad som gynnar den egna förhandlingspositionen. Särskilt när traditionen att göra prognoser på anslags- och utgiftsområdesnivå inte är väl etablerad och där prognosmetoderna är outvecklade kan möjligheterna att låta andra hänsyn påverka prognoserna vara stora.

### 9. Garantier och bemyndiganden

Utfärdande av statliga garantier och bemyndiganden kan användas för att göra åtaganden, som inte på kort sikt påverkar budgetläget eller utgiftstaket. Det kan emellertid vara svårt att värdera de statsfinansiella konsekvenserna av sådana åtaganden, vilket kan också skapa ett utrymme för godtycke i bedömningen av den framtida utgiftsbelastningen. Problemet med garantier och bemyndiganden är främst att det finns en risk att de framtida utgifterna inte kommer upp till samma noggranna prövning som för andra utgifter.

### 10. Tekniska justeringar

En möjlighet att skapa ytterligare utrymme inom utgiftstaket är att definiera en ökad utgift som en teknisk justering. När det gäller tekniska justeringar har inte några bindande regler lagts fast för hur justeringar av utgiftstak och utgiftsområdesramar skall hanteras. I praktiken har tekniska justeringar definierats som justeringar, som inte innebär högre utgifter för offentlig sektor. Beloppsmässigt mindre förändringar har dock inte bedömts behöva leda till någon justering av taket. Ett exempel på en större teknisk justering är den som gjordes i samband med övergången till ett nytt pensionssystem.

Frågan om justeringar av utgiftstaket har fått ökad aktualitet genom de olika möjligheter, som har diskuterats i syfte att kringgå utgiftstaket som restriktion. En ny utgift som av något skäl förläggs till statsbudgetens inkomstsida borde föranleda en motsvarande sänkning av utgiftstaket. På motsvarande sätt borde en utgift som flyttas från inkomstsidan till utgiftssidan föranleda en uppjustering av utgiftstaket. I praktiken kan det emellertid vara svårt att ställa upp entydiga regler på detta område. Vidare bör frekventa revideringar av utgiftstaket undvikas.

*Möjligheter att minska risken för "läckage"*

Det finns olika möjligheter att minska riskerna för läckage av ovan nämnda slag. En möjlighet är att utforma budgetprocessen så att den tillåter större variationer i utgifterna. Det är rimligt att anta att incitamenten för att försöka hitta olika former för att kringgå utgiftstaket ökar i ett läge då utgifterna i det närmaste har uppnått den maximala nivå som ges av utgiftstaket. Samtidigt torde det finnas problem med "läckage" i alla former av budgetsysteem.

En annan möjlighet är att hålla strikt på att utgiftstaket skall omfatta så stor del som möjligt av de statliga utgifterna. Det övergripande syftet med den nya budgetprocessen och utgiftstaket var att få bättre kontroll över de offentliga utgifternas utveckling. Utgiftstaket är en restriktion, som syftar till att styra utvecklingen av hela den offentliga sektorns utgifter, och därmed skatteuttaget på medellång sikt. Därför bör det omfatta en så stor del av dessa utgifter som möjligt och därför bör man undvika att lyfta ut utgifter ur utgiftstaket. En parallell till detta helhetsperspektiv är kravet på att statsbudgeten skall vara heltäckande. Här har tidigare erfarenheter visat att fonder, som redovisas utanför statsbudgeten, försvårar kontrollen och prövningen av de åtaganden, som är förknippade med fonderna.

Ytterligare en möjlighet är att strikt tillämpa det fastare regelverk som numera finns för budgetprocessen. Framför allt gäller det budgetlagens bestämmelser, som bl.a. anger att statsbudgeten skall vara heltäckande och att inkomster och utgifter skall redovisas brutto på statsbudgeten. Det skulle motverka åtgärder där utgifter läggs på inkomstsidan eller inkomster på utgiftssidan. Om man ändå av något skäl väljer att frångå de bestämmelser som ges av budgetlagen, så är det väsentligt att sådana förslag redovisas öppet och på ett sådant sätt att sakligt grundade och välavvägda ställningstaganden kan göras.

Även när det gäller finansiering av investeringar finns bestämmelser i budgetlagen. Inom ramen för projektet VESTA pågår i Regeringskansliet för närvarande en översyn av de framtida formerna för beslut om investeringar.

Vad slutligen beträffar de olika formerna av begränsningar i dispositionen av anslagsmedel är detta, som framgick ovan, åtgärder som regeringen har stöd i lag för att vidta. Det hindrar dock inte att åtgärder av detta slag kan försämra budgetpolitikens långsiktighet och förutsägbarhet samt undergräva intentionerna med rambudgeteringen.

## 4.7 Utgiftstakets omfattning

Vid aviseringen våren 1995 av införandet av ett utgiftstak var utgångspunkten att det skulle omfatta hela den offentliga sektorn. Det överordnade syftet var att få en bättre kontroll av den offentliga sektorns samlade utgifter, detta mot bakgrund av de dåvarande statsfinansiella problemen.

Några oklarheter fanns dock rörande utformning av utgiftstaket. Det gällde bl.a. svårigheten att mot bakgrund av det kommunala självstyret kunna lägga en budgetrestriktion, som också inkluderade den kommunala sektorns utgifter. Detta visade sig inte genomförbart, varvid utgiftstaket genom beslutet våren 1996 kom att omfatta statsbudgetens utgifter exklusive utgifterna för statsskuldräntor, dåvarande socialförsäkringssektorn utanför statsbudgeten (numera enbart ålderspensions-systemet) samt en beräkning av den kommunala sektorns utgifter.

Det statliga utgiftstaket omfattar således samtliga utgiftsområden med undantag av utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. Under de år utgiftstaket har använts har vissa typer av utgifter ansetts vara svårare än andra att hantera inom utgiftstaket. Flera sådana problem har tagits upp i samband med de intervjuer, som utredningen har genomfört. I det följande redovisas några frågeställningar rörande utgiftstakets omfattning, som har varit aktuella under den hittillsvarande tillämpningen.

### *Socialförsäkringssektorn*

Av de utgifter som inräknas i socialförsäkringssektorn är det främst utgifterna för sjukförsäkringen, eller sjukpenningen, som hittills har gett upphov till praktiska problem i budgethänseende. Utgifterna för sjukpenningen beräknades i statsbudgeten för 1997 till 16,4 miljarder kronor men har sedan stigit mycket kraftigt. I årets ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) beräknas utgifterna under innevarande år uppgå till 30,7 miljarder kronor. Den främsta orsaken till den kraftiga ökningen är att antalet sjukskrivna har ökat. Orsakerna till detta är för närvarande föremål för en särskild utredning.

Ett argument för att lyfta ut sjukförsäkringen från utgiftstaket har varit de kraftiga svängningarna i utgifterna. Sådana kan uppstå i denna typ av transfereringssystem och kan vara så stora att de är svåra att hantera inom utgiftstaket. På grund av att utgifterna är så stora kan även procentuellt sett mindre förändringar tränga undan andra angelägna ändamål. Eftersom anslagsbelastningen på dessa större transfereringsanslag bl.a. styrs av individernas beteenden är det mycket svårt att prognostisera dessa utgifter. Osäkerheten i budgeten skulle minska om

dessa utgifter lyftes ut. Därmed skulle också budgeteringsmarginalen kunna minskas.

Ett ytterligare argument som framförts är att denna typ av lagstadgade ersättningar av principiella skäl inte bör omges av en budgetrestriktion. Det skulle kunna leda till att budgetrestriktionen överordnas den lagstadgade rättigheten. I stället, hävdas det, borde rättighetslagstiftningen överordnas budgetrestriktionen. Det framförs vidare att socialförsäkringssektorns olika delar är att betrakta som självfinansierade försäkringssystem, där intäkterna kommer från särskilt fastställda avgifter.

Det finns emellertid också skäl som talar emot en särbehandling av socialförsäkringssektorn. För det första är det grundläggande syftet med utgiftstaket att stärka kontrollen av den offentliga sektorns samlade utgifter, vilket talar för att en så stor del som möjligt av de samlade utgifterna skall omfattas av utgiftstaket. Vidare skulle en lösning där man lyfter ut socialförsäkringssektorn innebära att utgiftstakets omfattning väsentligt reduceras, varvid utgiftstakets styrande effekt riskerar att gå förlorad.

Det kan vidare diskuteras om dessa lagstadgade ersättningar väsentligen skiljer sig från andra åtaganden som staten har, t.ex. i form av bostadsbidrag, räntebidrag, osv. Vidare skiljer sig dessa utgifter finansieringsmässigt inte väsentligen från andra utgifter. Systemen är heller inga rena försäkringssystem, utan de avgifter som tas ut är i huvudsak skatter och hanteras som skatter.

#### *Det kommunala utjämningsystemet*

Det kommunala utjämningsystemet redovisas brutto på statsbudgeten. Det statliga utjämningsbidraget tas upp på anslag på statsbudgetens utgiftssida och ingår i det statliga utgiftstaket. Inkomsterna av utjämningsavgiften, som betalas av kommunerna, redovisas på en särskild inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida. Den praktiska hantering av systemet, som är självfinansierat, sker inom ramen för uppbördssystemet.

Beräkningar av utjämningsbidraget och utjämningsavgiften görs av Statistiska centralbyrån (SCB) vid två tillfällen per år och fastställs av Riksförsäkringsverket (RSV). En första beräkning görs i september året före det aktuella bidragsåret. Denna preliminära beräkning ligger till grund för beräkningen i budgetpropositionen av utjämningsbidraget och avgiften. I januari görs nya beräkningar. Den nya beräkningen kan innebära att utjämningsbidraget och utjämningsavgiften blir högre eller lägre än vad som beräknats i budgetpropositionen.

Om de definitiva avgifterna och bidragen ligger högre än den preliminära beräkningen måste en höjning av anslaget tas upp på tilläggsbudget. Förändringen är saldoneutral eftersom en högre anslagsnivå motsvaras av en lika stor höjning av avgiftsnivån, men den påverkar utgiftstaket och budgeteringsmarginalen. Eftersom utjämningsbidraget i budgetpropositionen grundar sig på en preliminär beräkning, som sedan kan komma att justeras måste det för varje budgetår finnas utrymme i budgeteringsmarginalen för en sådan justering. Om budgeteringsmarginalen är alltför snävt tilltagen, så finns en risk för att en sådan justering försvåras.

Mot bakgrund av att en förhållandevis liten budgeteringsmarginalen har kvarstått vid ingången av ett budgetår, har det uppstått problem med att hantera de nödvändiga justeringarna, trots att de beloppsmässigt inte alltid varit så omfattande. Dessa problem har i sin tur väckt frågan om det kan finnas skäl att överväga om utjämningsystemet bör lyftas ut ur utgiftstaket. Utjämningsystemet kan betraktas som ett självfinansierat kommunalt system som i praktiken hanteras via uppbördssystemet. Utjämningsbidraget kan vidare inte styras av sittande regering på kort sikt. Detta har framförts som argument för att utjämningsbidraget lyfts ut ur utgiftstaket.

Mot detta kan anföras att en budgetrestriktion som syftar till att styra omfattningen av de offentliga utgifterna även bör omfatta utgifter som finansieras med särskilda avgifter, vilket är fallet för det kommunala utjämningsystemet. Vidare är de förändringar som kan uppkomma av relativt begränsad omfattning. En särbehandling av det kommunala utjämningsystemet kan vidare få spridningseffekter till andra utgifter.

### *EU-budgetmedel*

Medel som den svenska staten erhåller från EU:s olika program, t.ex. struktur- och jordbruksfonderna, hanteras på statsbudgeten enligt bruttoredovisningsprincipen. Det innebär att EU-avgiften redovisas som en utgift på statsbudgeten, att återflödet av medel från EU-budgeten redovisas på inkomstitel och att motsvarande medel budgeteras på anslag på budgetens utgiftssida. Utgifterna redovisas därmed i viss mening två gånger. De flesta program kräver härutöver nationell medfinansiering. Återflödet och motsvarande utbetalningar betraktas som saldoneutrala flöden.

Problemen vid hanteringen av EU-budgeten gäller främst konsekvenserna av att man tillämpar bruttoredovisning inom ett system med utgiftstak. Ett högre återflöde än beräknat i statsbudgeten kräver att

anslagen justeras dels med ett belopp motsvarande det ökade återflödet, dels med ett belopp motsvarande den ökade statliga medfinansieringen. I ett system med utgiftstak kräver sådana förändringar omprioriteringar inom berörda utgiftsområden.

När det gäller de medel som avser den nationella medfinansieringen har denna finansieringsprincip inte ifrågasatts av berörda departement. Däremot har det ifrågasatts om principen om finansiering inom oförändrade ramar är tillämplig på återflödet, då en sådan praxis kan inverka negativt på incitamenten för att öka återflödet till Sverige. Vidare har det hävdats att eftersom återflödet är saldoneutralt bör finansieringsprincipen inte tillämpas.

Mot denna bakgrund har frågan om hanteringen av återflödet varit föremål för diskussion i Regeringskansliet. Man har diskuterat olika sätt att hantera återflödet. Ett förslag har varit att för de aktuella anslagen medge undantag från budgetlagens bestämmelser om bruttoredovisning och i stället hantera förändringarna på budgetens inkomstsida. Ett annat förslag har varit att lyfta ut EU-anslagen från statsbudgeten och utgiftstaket, för att på så sätt lättare kunna hantera återflödet. En sådan lösning skulle föranleda en teknisk justering av berörda utgiftsområden samt av utgiftstaket. Ett tredje förslag har varit att låta eventuella justeringar av anslagen till följd av ett ökat återflöde hanteras över budgeteringsmarginalen utan krav på finansiering inom aktuellt utgiftsområde.

Vad som talar emot en särbehandling av EU-anslagen är här, liksom i fallen ovan, att utgiftstakets syfte att styra de totala utgifterna förfelas om vissa utgifter särbehandlas genom att lyftas ut ur utgiftstaket. Effekten av att någon utgiftskategori hanteras utanför utgiftstaket blir att utgiftskontrollen och styrning på detta område försämras. Från ett strikt budgetperspektiv finns det inga särskilda skäl för att utgifter, som är ett resultat av förhandlingar i internationella fora, inte också bör prövas mot andra utgifter. När det gäller förslag till lösningar, som innebär nettobudgetering, strider dessa mot de grundläggande principer om transparens i budgeten, som har legat till grund för reformeringen av budgetprocessen.

#### *Förbrukning av anslagsbehållningar*

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar redovisas i statsbudgeten som posten ”minskning av anslagsbehållningar”, vilken inräknas i utgiftstaket. Osäkerheten kring myndigheternas årliga förbrukning av anslagsbehållningar betraktas som stor. En högre medelsförbrukning än prognostiserat leder till en ökning av beräkningsposten



”minskning av anslagsbehållningar”. Denna ökningskall inrymmas inom det fastlagda utgiftstaket och sålunda, allt annat lika, kunna absorberas av budgeteringsmarginalen.

Om det ackumulerade sparandet är relativt högt i förhållande till budgeteringsmarginalen – vilket har varit fallet under flera år – kan det uppstå svårigheter att hantera oförutsedda förändringar i myndigheternas medelsförbrukning inom utgiftstaket. Kontrollen över medelsförbrukningen ligger också till största delen hos de enskilda myndigheterna och är därför på kort sikt utanför regeringens kontroll.

Mot bakgrund av dessa problem kan det finnas skäl att överväga om myndigheternas förbrukning av sparade medel inte bör omfattas av utgiftstaket. För detta talar att osäkerheten skulle minska om posten lyftes ur utgiftstaket. Det ursprungliga motivet för att de ingår under utgiftstaket var att utgiftstaket skulle omfatta samtliga utgifter för att ha den avsedda styrande effekten. Det kan också anföras att det inte finns något skäl att skilja på styrningen av innevarande budgetårs tilldelade medel och dem som har tilldelats under tidigare år.

Det är främst två skäl, som talar emot att exkludera förbrukningen av anslagssparande från utgiftstaket. För det första är den en del av de statliga utgifterna. För det andra kan det leda till spridningseffekter så att även andra delar av utgifterna lyfts ut. Osäkerheten i prognoserna av förbrukningen bör kunna hanteras med tillräckliga osäkerhetsmarginaler.

#### *Statsskuldräntorna*

I den nuvarande konstruktionen av utgiftstaket för staten är utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. det enda utgiftsområde, som har undantagits från utgiftstaket. Skälen för detta var framför allt att svängningarna i dessa utgifter bedömdes vara alltför stora samt att staten på kort sikt bara i begränsad omfattning kan styra dessa utgifter (prop. 1994/95:150).

Mot bakgrund av att det statsfinansiella läget nu är betydligt med stabilt än vid den tid när modellen för utgiftstak utformades, kan det övervägas om det inte nu finns förutsättningar för att också inkludera statsskuldräntorna i utgiftstaket. Det kan vidare hävdas att de skäl, som anfördes för en särbehandling av ränteutgifterna, inte väsentligt skiljer sig från de argument som redovisats för särbehandling av andra utgifter.

Samtidigt kan det konstateras att förändringarna mellan budget och utfall fortfarande är förhållandevis stora. Ränteutgifterna kan förutom av ränteförändringar och förändringar i statsskuldens storlek påverkas

av förändringar i statsskuldens sammansättning och tillfälliga valutaförluster eller valutavinster.

### *Avslutning*

Sammantaget kan konstateras att det finns ett antal argument, som framförs för att någon typ av utgift eller verksamhet skall undantas från utgiftstaket. Generellt betonas utgiftens särart, dvs. att utgiften i fråga har särskilda särdrag, som gör att den inte kan behandlas som andra utgifter på statsbudgeten eller inom utgiftstaket. I vissa fall lägger man vikten vid någon form av autonomi, t.ex. att finansiering sker genom särskilda avgifter eller någon annan form av specialdestination. En tredje typ av argument för särbehandling rör bristen på kontroll av eller osäkerheten kring utfallet. Vidare åberopas risken för att en utgiftsökning kan tränga undan andra angelägna behov.

## 5 Makroekonomiska underlag

I detta kapitel beskrivs arbetet med makroekonomiska prognoser och annat makroekonomiskt underlag för budgetarbetet. Vidare beskrivs hur tidsplanerna för de makroekonomiska prognoserna har förändrats med den nya budgetprocessen. I dessa båda delar bygger redovisningen på underlag från Finansdepartementets prognosenhet, Konjunkturinstitutet och statistikprogrammet för nationalräkenskaper vid Statistiska centralbyrån.

Därefter redovisas analyser om prognossäkerhet på kort och medellång sikt. Dessa analyser bygger på studier av Konjunkturinstitutet. Förslag till förbättringar av det statistiska underlaget och prognossäkerheten, vilka har lämnats av Finansdepartementets prognosenhet, Konjunkturinstitutet och enheten för nationalräkenskaper vid Statistiska centralbyrån, återges.

Kapitlet innehåller också en redovisning av analyser av de offentliga finansernas konjunkturkänslighet med särskild inriktning på de statliga utgifterna. I detta avsnitt redovisas bl.a. analyser av hur de statliga utgifterna påverkas om utvecklingen av priser, löner och BNP-tillväxt avviker från de prognoser, som görs i budgetarbetet.

### 5.1 Prognoser

#### *Prognoser i budgetarbetet*

Makroekonomiska prognoser spelar en större roll i budgetarbetet än tidigare. Förändringen av budgetprocessen har ställt krav på prognoser och kalkyler på medellång sikt. Den ökade användningen av kvantifierade mål för den ekonomiska politiken har ställt allt högre krav på prognosprecision.

Saldomålet, som är ett budgetpolitiskt mål, är uttryckt i makroekonomiska termer och prognoser för statens utgifter och inkomster påverkas av vilka antaganden som görs av den makroekonomiska utvecklingen.

Det makroekonomiska prognosarbetet i Finansdepartementet har förändrats avsevärt med den nya budgetprocessen. De viktigaste skillnaderna för arbetet med prognoser är att den ekonomiska politiken vägleds av medelfristiga mål, att de budgetpolitiska riktlinjerna numera omfattar tre år med kvantifierade mål och restriktioner, att de senare inkluderar saldomål och utgiftstak och att budgetåret följer kalenderåret.

Till följd av införandet av medelfristiga mål avseende statsskuld och offentligt sparande samt treåriga utgiftstak kompletteras numera konjunkturbedömningarna i samband med budgetpropositionen och vårpropositionen regelmässigt med s.k. medelfristiga beräkningar med en prognoshorizont på fyra till fem år. Medelfristiga mål för arbetslöshet och sysselsättning ställer också krav på återkommande medelfristiga beräkningar. Tidigare var det främst konjunkturbedömningar för innevarande och nästkommande år som var viktiga. Medelfristiga beräkningar genomfördes främst i samband med de återkommande långtidsutredningarna.

Arbetet med prognoserna har vidare förändrats genom att prognoserna har tidigarelagts både på våren och på hösten. Vissa problem med den nya tidsplanen har observerats av Finansdepartementets prognosenhet och av Konjunkturinstitutet. Senare i avsnittet redovisas också vilka konsekvenserna kan bli om prognoserna till budgetarbetet skulle komma att ytterligare tidigareläggas.

De medelfristiga beräkningarna måste dessutom göras i ett tidigt skede i budgetarbetet, eftersom de används som underlag för att fastställa utgiftstaken. Tidigare kunde medelfristiga beräkningar presenteras mycket sent i processen eftersom de inte påverkade budgetprognoserna, som var ettåriga.

Övergången till kalenderår ger bättre möjligheter att utforma budgetpolitiken med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen. Den senare beskrivs bättre i kalenderår än i de tidigare tillämpade budgetåren fr.o.m. den 1 juli t.o.m. den 30 juni. Samtidigt ställs ökade krav på avstämning mellan de makroekonomiska prognoserna, som baseras på nationalräkenskapsdata, och budgetberäkningarna. Ramarna för budgetarbetet sätts av de budgetpolitiska målen som är formulerade dels i budgettermer (utgiftstaken), dels i nationalräkenskapstermer (saldo-målet).

*Producenter av makroekonomiska underlag till budgetarbetet*

Finansdepartementets prognosenhet är ansvarig för att utarbeta makroekonomiska prognoser som underlag för budgetarbetet. Prognoserna redovisas i bilagor till den ekonomiska vårpropositionen respektive budgetpropositionen med titeln Svensk ekonomi. Ansvarig för dessa bilagor är chefen för prognosenheten.

Konjunkturinstitutet har också i uppdrag att utarbeta makroekonomiska prognoser. Myndighetens effektmål inkluderar att utarbeta så tillförlitliga prognoser och analyser av den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet, att de kan användas av beslutsfattare som underlag för goda beslut. Det ingår särskilt i Konjunkturinstitutets uppdrag att leverera prognosunderlag i modellformat till Finansdepartementet i samband med vårpropositionen och budgetpropositionen. Konjunkturinstitutets roll i budgetarbetet är främst att utveckla modeller och metoder, svara för statistiskt underlag för modellberäkningar och att genom underhandskontakter med Finansdepartementets ekonomiska avdelning bistå med analyser och bedömningar i departementets prognosarbete. Konjunkturinstitutet gör fyra konjunkturprognoser per år.

Statistikprogrammet för nationalräkenskaper vid Statistiska centralbyrån svarar för att ta fram nationalräkenskaper. De utgör ingångsvärden för centrala makroekonomiska variabler i prognosarbetet. Nationalräkenskaperna sammanfattar och beskriver i form av ett kontosystem med kompletterande tabeller Sveriges ekonomiska aktiviteter och utveckling. Redovisningen sker kvartalsvis och för helår. Nationalräkenskaperna används som underlag för analys av Sveriges ekonomi på kort och lång sikt.

*Tidsplan för prognosarbetet*

Den nya budgetprocessen har medfört att tidsplanen för budgetarbetet i Regeringskansliet har tidigare lagts både under våren och hösten. I detta avsnitt beskrivs först förändringarna under våren och därefter arbetet med budgetpropositionen under hösten. Med den föregående ordningen brukade under våren trycklov till den reviderade nationalbudgeten (RNB), som ingick som bilaga i kompletteringspropositionen, lämnas omkring den 20 april. Med den nya budgetprocessen ges trycklovet till vårpropositionen redan omkring den 8 april. På hösten är förändringarna ännu större.

Tidsschemat för arbetet med makroekonomiska prognoser har genom dessa tidigare läggningar blivit mer sammanpressat. En viktig för-

utsättning för att det skall vara möjligt att arbeta enligt den nuvarande tidsplanen är att Finansdepartementets prognosenhet har omfattande kontakter under hand med Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Det ställs höga krav på att de makroekonomiska prognoserna är tillförlitliga. Det har därför bedömts angeläget att vänta in senaste data från nationalräkenskaperna. Det har varit möjligt att ta med dessa data i prognosunderlaget genom att nationalräkenskaperna har tidigarelagt sin rapportering ca 14 dagar i mars. Tidigareläggningen av nationalräkenskaperna har gjort att Konjunkturinstitutet har kunnat slutjustera sin prognos ca 10 dagar tidigare och Finansdepartementets prognosenhet ca 20 dagar tidigare jämfört med i den föregående budgetprocessen.

En annan väsentlig skillnad mellan den nuvarande budgetprocessen och den föregående är att Finansdepartementets prognosenhet avslutar sitt prognosarbete innan Konjunkturinstitutet har presenterat sin slutliga prognos. Budgetarbetet inleds på grundval av en preliminär bedömning från Finansdepartementets prognosenhet och det är denna prognos som i praktiken är styrande för budgeten. Om den definitiva prognosen skulle avvika på ett avgörande sätt från de preliminära bedömningarna så skulle det enligt bedömare inom Regeringskansliet innebära stora svårigheter att räkna om och omförhandla budgeten på den tid som återstår fram till trycklovet.

I tabell 5.1 anges tidpunkter för överlämnandet av underlag från nationalräkenskaperna (NR), slutjustering av prognoser från Konjunkturinstitutet (KI) och Finansdepartementets prognosenhet (Fi) samt trycklov av den ekonomiska vårpropositionen (VÅP) respektive Reviderad nationalbudget (RNB). Särskilt för Finansdepartementets prognosenhet är tidigareläggningen betydande, nästan en månad.

Tabell 5.1 Tidpunkter för underlag och trycklov under våren

År	NR	KI	Fi	VÅP/RNB
1994	17–22 mars	23 mars	7 april	20 april
1995	16–20 mars	24 mars	30 mars	18 april
1998	5 mars	16 mars	18 mars	8 april
1999	5 mars	12 mars	10 mars	7 april

Tidsplanen för prognosarbetet på hösten har påverkats påtagligt av omläggningen av budgetåret till kalenderår. De ekonomiska propositioner som tidigare presenterades på hösten avsåg oftast riktlinjer för den ekonomiska politiken, men de gick inte in i detalj på hela budgeten. Beredningen inför en budgetproposition är väsentligt mer komplicerad

än inför de ekonomiska höstpropositioner, som förekom i den tidigare budgetprocessen. Regeringskansliets arbete med budgetpropositionen förutsätter tid för konsekvensberäkningar ner på anslagsnivå och förhandlingar mellan samtliga fackdepartement och Finansdepartementet.

Särskilda krav ställs på budgetprocessen under ett valår. För att den nytillträdande regeringen och riksdagen skall ges möjlighet att påverka budgeten även för det första budgetåret under mandatperioden presenteras budgetpropositionen under ett valår först i samband med att den nya riksdagen samlas, vilket sker i början av oktober. Det gör att tidspressen på prognosenheten att lämna en definitiv prognos är något mindre under ett valår. Det illustreras i tabell 5.2 av prognostidpunkterna för hösten åren 1994 och 1998 då det var riksdagsval.

Statistiska centralbyrån redovisar i början av augusti en snabbversion av nationalräkenskaperna för andra kvartalet. Den är mindre detaljerad än de vanliga kvartalsräkenskaperna och görs med delvis andra metoder. Däremot kan inte den ordinarie redovisningen av nationalräkenskaperna beaktas i prognosarbetet inför budgetpropositionen under vare sig år med ordinarie riksdagsval eller andra år.

Konjunkturinstitutet har lagt in ett extra prognostillfälle i juni för att snabbt kunna göra en uppdatering i augusti när snabbversionen av nationalräkenskaperna redovisas. Därmed finns möjlighet för Konjunkturinstitutet att slutjustera sin prognos i mitten av augusti. Under valår har prognosenheten vid Finansdepartementet haft tillgång till Konjunkturinstitutets slutversion i sitt prognosarbete, men under andra år slutjusteras prognoserna ungefär samtidigt.

I tabell 5.2 anges tidpunkter för överlämnandet av underlag från nationalräkenskaperna (NR), slutjustering av prognoser från Konjunkturinstitutet (KI) och Finansdepartementets prognosenhet (Fi) samt trycklov för budgetpropositionen (BP) respektive den ekonomiska höstpropositionen (höstprop.). Tidigareläggningen är särskilt stor under ett år som 1999 när det inte har genomförts ett allmänt val.

Tabell 5.2 Tidpunkter för underlag och trycklov under hösten

År	NR	KI	Fi	BP/höstprop.
1994	16–19 september	23 september	31 oktober	1 november
1995	14–18 september	20 september	29 september	18 oktober
1998	4 augusti <sup>1</sup>	14–18 augusti	31 augusti	6 oktober
1999	4 augusti <sup>2</sup>	12–18 augusti	13 augusti	10 september

<sup>1</sup> Snabbversion, ordinarie redovisning lämnades den 25 september

<sup>2</sup> Snabbversion, ordinarie redovisning lämnades den 24 september

*Konsekvenser av tidigareläggningen*

Utredningen har bitt Konjunkturinstitutet, chefen för statistikprogrammet för nationalräkenskaper vid Statistiska centralbyrån och chefen för prognosenheten i Finansdepartementet att redovisa konsekvenser av den genomförda tidigareläggningen av prognoserna till budgetarbetet.

Finansdepartementets prognosenhet menar att en tidigareläggning, som innebär ett mer ofullständigt och preliminärt statistiskt underlag, minskar tillförlitligheten. Det gäller särskilt om tidigareläggningen innebär att man går miste om ett kvartals nationalräkenskaper vid prognostidpunkten. Tidigareläggningen av prognoserna har ökat osäkerheten i prognoserna. Det är vidare en nackdel att inte ha tillgång till en färdig helhetsbild från Konjunkturinstitutet när Finansdepartementet låser sin konjunkturbedömning.

Prognosenheten påtalar också att prognosarbetet har blivit mer sammanpressat i tiden, vilket minskar möjligheten att grundligt analysera utfallet av nationalräkenskaperna och därmed också konjunkturläget. Osäkrare underlag och hårdare tidspress ökar sårbarheten, men också risken för att prognosprecisionen försämras samt att vändpunkter i konjunkturen inte uppfattas vid tidpunkten för budgetarbetet. Det finns vidare en risk för att personalomsättningen ökar till följd av ökade krav på personalen, vilket skulle kunna försämra prognoskompetensen.

Konjunkturinstitutet anser att informationsunderlaget till vårpropositionen inte påtagligt har försämrats av omläggningen. Utvärderingen av detta försvåras dock av att helårsräkenskaper inte publicerades under de aktuella åren. Därigenom återstår frågan huruvida tidigareläggningen av nationalräkenskapernas fjärde kvartal leder till ökade revideringar när årsräkenskaperna publiceras på hösten.

Det statistiska underlaget till budgetpropositionen har däremot enligt Konjunkturinstitutet blivit bräckligare. I grunden beror detta på svårigheter att samla information under sommarmånaderna samt de normala tidsförskjutningar, som föreligger i framtagandet av den månads- och kvartalsstatistik, som ligger till grund för nationalräkenskaperna. Nationalräkenskapernas snabbutfall saknar därför information på vissa områden. Konsekvenserna av detta bedöms dock som acceptabla och revideringarna mellan snabbutfallet i början på augusti och den traditionella beräkningen i slutet av september har varit av hanterbar storleksordning.

Prognoskvaliteten har enligt Konjunkturinstitutet varit relativt god under de år, som det nya tidsschemat har varit i kraft. Speciellt gäller detta BNP-prognoserna, medan andra nyckelvariabler, t.ex. inom ar-



betsmarknadsområdet, har haft större prognosfel. Observationerna är dock för få för att några längre gående slutsatser av detta ännu skall kunna dras.

Konjunkturinstitutet påtalar vidare att det sammanpressade tids-schemat, i såväl mars som augusti, har lett till en icke-optimal arbetsfördelning mellan Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet. Som egentligt underlag till Finansdepartementets arbete med propositionerna levererar Konjunkturinstitutet en preliminär prognos samt en preliminär analys av nyinkomna nationalräkenskaper. I arbetet med vårpropositionen levereras också uppdaterade modeller (KOSMOS och FIMO). Däremot görs de sista slutjusteringarna av Konjunkturinstitutets prognos vid en tidpunkt då Finansdepartementets kalkyler är låsta. Denna ordning har dock enligt Konjunkturinstitutet bedömts som den givet förutsättningarna bästa lösningen, bl.a. beroende på att förändringarna mellan preliminär och definitiv version av marsprognosen normalt är måttliga.

#### *Förutsättningar att ytterligare tidigarelägga de makroekonomiska prognoserna*

Finansdepartementets prognosenhet anger att det finns tre sätt att åstadkomma en tidigareläggning av de makroekonomiska prognoserna. Alla tre alternativen skulle enligt prognosenhetens bedömning leda till sämre precision i prognoserna.

Den första möjligheten är att nationalräkenskaperna tidigareläggs. För underlaget till den ekonomiska vårpropositionen skulle det innebära en försämring enligt prognosenheten, eftersom företagen inte har investeringsuppgifter klara förrän i februari. För underlaget till budgetpropositionen borde dock kvaliteten på nationalräkenskaperna för andra kvartalet kunna förbättras genom resurstillskott eller längre bearbetningstider.

Den andra möjligheten är att prognoserna baseras på sämre statistiskt underlag. Det skulle enligt prognosenheten innebära försämringar i prognosprecisionen både inför den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

Den tredje möjligheten är att prognosarbetet komprimeras ytterligare. Det är dock enligt prognosenheten inte möjligt att ytterligare förkorta den tid, som står till förfogande för prognosarbetet, om sifferunderlaget för budgeten skall vara konsistent. Redan i dag är beräkningsprocessen så komprimerad att vissa omräkningar inte kan genomföras fullt ut.

Konjunkturinstitutet påtalar problem med en ytterligare tidigareläggning av de makroekonomiska underlagen på våren. Dessa problem hänger samman med svårigheterna att tidigarelägga nationalräkenskapernas fjärde kvartal. En tidigareläggning skulle försvåras av att investeringsenkäten inte ytterligare kan forceras utan allvarliga kvalitetsförsämringar. Detta hänger i sin tur samman med företagets arbete med årsboksluten. Konjunkturinstitutet menar att ett underlag som levereras till Finansdepartementet innan nationalräkenskapernas fjärde kvartal (preliminärt helår) är färdigt, knappast är användbart för Finansdepartementet. Konjunkturinstitutet menar vidare att ett sådant underlag till en del snabbt skulle bli överspelat. Även om tillväxttal inte nödvändigtvis behöver påverkas kommer viktiga utgångsnivåer för prognosen att förändras. Dessa nivåer är centrala framförallt för beräkningar av de offentliga finanserna.

Statistikprogrammet för nationalräkenskaper vid Statistiska centralbyrån ser också problem med en ytterligare tidigareläggning av nationalräkenskaperna. En tidigareläggning med så mycket som en till två veckor är inte möjlig med nuvarande statistikunderlag och nuvarande metoder, vare sig det gäller fjärde kvartalet eller andra kvartalets snabbversion. Följande fyra skäl anförs: Det är inte möjligt att genomföra en så stor tidigareläggning genom att ytterligare korta tiderna för olika delmoment i produktionen, det är redan nu svårt att få in underlagen från uppgiftslämnarna så tidigt som krävs, det är redan nu ett problem att produktionstiden är så pressad att tiden för kontroll av underlaget och för analys och bedömning av resultatet är alltför kort samt, slutligen, en tidigareläggning skulle innebära att inslaget av gissningar och bedömningar skulle bli så stort att kvaliteten skulle kraftigt äventyras.

Samtidigt konstaterar Statistiska centralbyrån att en omställning kanske vore möjlig att genomföra på ett par års sikt. För att definitivt ta ställning fordras en seriös utredning med genomgång av allt underlag och kontakter med statistikproducenter och uppgiftslämnare. En översyn av metoderna skulle också behöva göras. Sannolikt skulle antalet enkätutfällanden behöva öka, vilket skulle innebära högre kostnader. Beräkningarna skulle också i viss utsträckning få baseras på prognosuppgifter.

## 5.2 Prognossäkerhet

Makroekonomiska prognoser avses normalt ange det mest sannolika utfallet för den ekonomiska utvecklingen. Det kan gälla t.ex. BNP, priser, löner och sysselsättning. Prognoserna är dock förknippade med

betydande felmarginaler. Osäkerheten i prognoserna ökar i regel med avståndet till prognoshorizonten, men prognoser på kort sikt innehåller också en betydande osäkerhet. En analys visar att prognoser, som har gjorts de senaste drygt tio åren på hösten året före budgetåret avviker från det faktiska utfallet med i medeltal ca 1 procent för BNP och ca 1,5 procent för KPI.

Prognosfelen för det närmast följande året blir i regel mindre i prognoserna på hösten än på våren, men förbättringen som uppnås genom att vänta till hösten är begränsad till några tiondelar. När prognosfelen ackumuleras på tre års sikt uppgår det absoluta medelfelet till 3 procent för BNP och 4,5 procent för KPI. De största prognosavvikelserna för en treårsperiod under 1990-talet är ca 7 procent för BNP och ca 8 procent för KPI. I detta avsnitt redovisas mer i detalj prognossäkerheten för vissa centrala parametrar.

Konjunkturinstitutet har på uppdrag av utredningen analyserat prognossäkerheten för några makroekonomiska variabler, som är särskilt betydelsefulla för utvecklingen av de statliga finanserna. Uppdraget har gällt att analysera prognosfelen i prognoser på kort och medellång sikt. I första hand har Konjunkturinstitutets prognoser använts i studien, men när det gäller medelfristiga prognoser har Finansdepartementets prognoser använts, eftersom departementet har gjort fler sådana prognoser än Konjunkturinstitutet.

Beräkningarna visar att de absoluta medelfelen<sup>1</sup> i prognoserna är relativt stora både på kort och medellång sikt. Det framgår av tabell 5.3. De absoluta medelfelen som anges i tabellen har beräknats som avvikelser från den faktiska förändringstakten för respektive år. Procenttalen anger de genomsnittliga felen och vid bedömningen kan det därför finnas skäl att ta hänsyn till att utfallet kan komma att avvika i ännu högre grad från prognosen.

I de flesta fall ökar medelfelen med prognosperiodens längd. Beträffande BNP-prognosen så är dock skillnaden inte så stor i prognossäkerhet mellan prognoser för ett respektive tre år fram i tiden. För KPI och sysselsättning är prognoserna på två års sikt sämre än de prognoser som avser tre års sikt, men det kan bero på att beräkningarna baseras på få observationer. En annan förklaring skulle kunna vara att prognosmakare tenderar att lägga för stor vikt vid aktuell statistik när man gör bedömningar på två års sikt men att prognoserna på tre års sikt i större utsträckning vilar på trender. Även de prognoser som görs under löpande budgetår uppvisar betydande medelfel.

<sup>1</sup> Med absolut medelfel menas den genomsnittliga avvikelsen mellan prognos och utfall oberoende av om utfallen har överstigit eller understigit prognosen. Om felet är +1% ett år och -1% nästa år är således medelfelet för de båda åren 1 %.

Tabell 5.3 Absoluta medelfel i vårprognoser 1988–98, procent per år

	År 0	År 1	År 2	År 3
BNP	0,7	1,5	1,6	1,8
KPI	0,5	1,7	3,2	2,5
Timlöner	0,7	1,2	1,4	1,4
Sysselsättning	0,6	1,8	3,2 <sup>1</sup>	1,8 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Endast tre observationer

Som underlag för att bestämma utgiftstak m.m. på tre års sikt behövs prognoser över nivåerna för t.ex. BNP, KPI, timlöner och sysselsättning för tre år fram i tiden. Osäkerheten i dessa prognoser framgår av tabell 5.4 där felen har ackumulerats för tre år. De ackumulerade medelfelen ökar med prognosperiodens längd. För budgetåret tre år fram i tiden uppgår de ackumulerade medelfelen för BNP till 3 procent och för KPI till 4,5 procent. Det ackumulerade medelfelet är i regel lägre än om man kedjar medelfelen för år 1, år 2 och år 3, vilket beror på att vissa felprognoser tar ut varandra. Exempelvis kan en underskattning år 1 kompenseras av en överskattning år 2.

Tabell 5.4 Ackumulerade absoluta medelfel i vårprognoser 1988-98, procent

	År 0	År 1	År 2	År 3
BNP	0,7	1,7	2,1	3,0
KPI	0,5	1,9	3,6	4,5
Timlöner	0,7	1,6	2,0	2,0
Sysselsättning	0,6	2,1	5,1 <sup>1</sup>	6,3 <sup>1</sup>

Anm. De angivna siffrorna avser den absoluta avvikelser i nivån för respektive parameter

<sup>1</sup> Endast tre observationer

Höstprognoserna för BNP och sysselsättning nästkommande år är ungefär en halv procent bättre än marsprognoserna. Det framgår av tabell 5.5. Däremot förbättras prognossäkerheten för KPI och timlöner endast marginellt i höstprognoserna jämfört med marsprognoserna. Betydande prognosfel kvarstår även under loppet av det aktuella budgetåret. Även vid slutet av det aktuella budgetåret, då man redan har utfall för större delen av året att lägga in i prognosen för samtliga undersökta variabler utom BNP, är prognosfelen ungefär en halv procent.

Tabell 5.5 Absoluta medelfel i olika prognoser 1980–98, procent

	Året före prognosåret			Prognosåret		
	Mars	Höst	Nov/dec	Mars	Höst	Nov/dec
BNP	1,5 <sup>1</sup>	1,1	0,9	0,8	0,6	0,6
KPI	1,7 <sup>1</sup>	1,6	0,9 <sup>2</sup>	0,7	0,1	0,5
Timlöner	1,2 <sup>1</sup>	1,1	1,1 <sup>2</sup>	0,9	0,4	0,5
Sysselsättning	1,8 <sup>1</sup>	1,1	1,0 <sup>2</sup>	0,6	0,6	0,7

<sup>1</sup> Data från 1990 och framåt

<sup>2</sup> Data från 1986 och framåt

### 5.3 Åtgärder för bättre prognoser

Som konstaterats ovan är makroekonomiska prognoser förknippade med en betydande felmarginal. Det finns flera områden där åtgärder kan vidtas för att förbättra de makroekonomiska prognoserna. Det gäller statistik, prognosmetoder och analyser, datatekniska lösningar samt tidsplan och sårbarhet. Någon radikal minskning av prognososäkerheten torde emellertid knappast gå att uppnå genom åtgärder av detta slag. De makroekonomiska prognoser, som används i budgetarbetet i dag, håller nämligen en god internationell klass.

#### *Förutsättningar för bättre prognoser*

Utredningen har frågat Finansdepartementets prognosenhet, Konjunkturinstitutet och statistikprogrammet för nationalräkenskaper vid Statistiska centralbyrån om möjliga åtgärder för att förbättra de makroekonomiska prognoserna. Konjunkturinstitutet menade att möjligheterna att markant förbättra prognosernas träffsäkerhet inte bör över-skattas. Genuint ny information, som inte är möjlig att förutse, tillkommer ständigt och de ekonomiska sambanden och mönstren förändras löpande. Konjunkturinstitutet kommenterar att internationellt jämförande studier av prognosnoggrannhet tyder på att Konjunkturinstitutets prognoser står sig relativt väl vid en internationell jämförelse. Dessa studier ger således inte skäl att tro att teknik eller metoder, som radikalt förbättrar prognosförmågan, finns att tillgå i andra länder.

*Statistik*

De preliminära utfallen från nationalräkenskaperna är i flera fall inte tillräckligt tillförlitliga enligt Finansdepartementets prognosenhet. För åren 1990 till 1995 reviderades såväl års- som kvartalsberäkningar för BNP-tillväxten med i genomsnitt 0,5 procentenheter från det första preliminära utfallet till det definitiva. Prognosrevideringen för vissa variabler (exempelvis statlig konsumtion) har varit så stora att de preliminära utfallen måste betecknas som missledande för prognosarbetet, enligt prognosenheten.

Åtgärder som ökar tillförlitligheten i kvartalsräkenskaperna kan enligt prognosenheten bidra till bättre prognosprecision. Följande förslag till åtgärder lämnas när det gäller kvartalsräkenskaperna: Metoder för snabbstatistiken i augusti bör förbättras, kvartalsstatistik för offentliga finanser bör införas, revideringar av utfall bör ske tätare och alla kända fel bör rättas till så snabbt som möjligt. Vidare bör revideringar och avstämningsproblem förklaras.

Förutsättningarna att mäta den ekonomiska utvecklingen har förändrats. Ett exempel är enligt prognosenheten omläggningen av utrikeshandelsstatistiken, som genomfördes i och med Sveriges medlemskap i EU. Den detaljerade statistiken över utrikeshandeln inom EU baserad på uppgifter från tullkonteringen ersattes då med en mer begränsad uppgiftsinsamling från företagen (Intrastat). Omläggningen har inneburit en betydande försämring av statistiken.

Det finns även andra faktorer, som försvårar den statistiska mätningen. Prognosenheten nämner den allt snabbare tekniska utvecklingen, konkurrensfrämjande avregleringar på ett flertal områden och den snabba expansionen av vissa branscher, t.ex. IT och telekom. Det framhålls att det möter stora svårigheter att fånga upp volymförändringar inom t.ex. telekom där nya produkter introduceras i snabb takt och där pris- och kvalitetsförändringarna i många fall är betydande.

En annan svårighet har att göra med att tillväxten i ekonomin i allt större utsträckning sker i tjänstesektorn. Denna sektor är enligt prognosenheten mer heterogen och svårigheterna är av allt att döma större när det gäller att mäta såväl produktion som sysselsättning jämfört med i de varuproducerande sektorerna. Den ökade internationaliseringen där företag i allt högre grad har produktion i flera länder försvårar också statistikinsamlingen, vilket bl.a. illustreras av den kraftiga revideringen av lastbilsexporten 1999.

Konjunkturinstitutet ser också förbättringar av det statistiska underlaget som en möjlighet att förbättra prognoserna. Det finns några områden där institutet särskilt vill prioritera statistikutvecklingen. Det gäller nationalräkenskaperna, producentprisindexsystemet, exporten-

käter, tekniska förbättringar av dataöverföringar och en starkare koppling mellan national- och finansräkenskaperna. De olika förslagen redovisas närmare i det följande.

Konjunkturinstitutet föreslår en generell genomlysning av nationalräkenskapernas källor, metoder, beräkningsmodeller och prioriteringar. En sådan kartläggning skulle kunna utgöra underlag för ett systematiskt förbättringsarbete av nationalräkenskaperna. Särskilt viktigt är att granska behovet av källmaterial och att säkerställa att Statistiska centralbyråns produktion av primärstatistik i högre grad anpassas till nationalräkenskapernas behov. Viktigt är också att den offentliga sektorns finanser får en framskjuten roll i översynen.

Det finns några specialområden inom nationalräkenskaperna som Konjunkturinstitutet ser som särskilt angelägna att utveckla. Ett önskemål är att nationalräkenskaperna genomför en input/output-undersökning, som är anpassad till EU:s standard för nationalräkenskaper ENS 95. En sådan undersökning skulle bl.a. bidra till förbättrade modeller, som bygger på input-output tabeller, t.ex. avseende miljöräkenskaperna. Ett annat önskemål är en utbyggnad av kvartalsräkenskaperna till att omfatta sektoriella sparbalanser. Ett tredje önskemål är en löpande avstämning mellan nationalräkenskapernas lönesummor och beräkningar utgående från statistik avseende förtjänst och sysselsättning. Ett fjärde önskemål är att nationalräkenskaperna skall återuppta kapitalstocksberäkningar.

Statistikprogrammet för nationalräkenskaper vid Statistiska centralbyrån framhåller att revideringar i nationalräkenskaperna till övervägande del görs på grund av att det statistikunderlag, som ligger till grund för nationalräkenskaperna, ger ändrad information. Den primärstatistik, som utgör underlag för nationalräkenskaperna, är avgörande för om det är nödvändigt att revidera kvartalsuppgifterna. De största revideringarna i nationalräkenskaperna har de senaste åren noterats för investeringar, primärkommuner, landsting, staten och produktion inom vissa tjänstebanscher. Vidare framhålls att exportstatistiken också har givit upphov till problem och osäkerhet efter Sveriges inträde i Europeiska unionen. Ett förbättrat underlag till dessa statistikällor skulle sannolikt leda till mindre revideringsbehov. Vidare framhålls att resurser för analys av aktuella statistikunderlag och resultat är ganska begränsade.

En genomgripande granskning bör enligt Konjunkturinstitutet göras även av systemet med producentprisindex. Härvid bör särskilt uppmärksammas kvalitetskorrigeringar och mätteknik vid växelkursförändringar. Systemet bör byggas ut till att omfatta så stora delar av tjänsteproduktionen som möjligt. Bristen på prismätningar i tjänsteproduktionen försvårar bl.a. deflateringen av utrikeshandeln med tjänster.

En omformning av den nedlagda exportenkäten skulle väsentligt kunna öka stabiliteten i utrikeshandelsanalysen enligt Konjunkturinstitutet. En enklare utformning vad gäller tidsperspektiv, varugruppsindelning samt land- och områdesfördelning skulle medföra att denna blev ett viktigt komplement till den nuvarande utrikeshandelsstatistiken.

En förbättrad koppling mellan national- och finansräkenskaperna i enlighet med intentionerna i ENS 95 är också önskvärd enligt Konjunkturinstitutet. Det skulle förbättra möjligheterna att utnyttja kortsiktig statistik rörande hushållens och den offentliga sektorns skulder och förmögenheter.

Därutöver nämner Konjunkturinstitutet att konjunkturbarometrarna redan nu fungerar som ett viktigt komplement till statistik från Statistiska centralbyrån. De närmaste åren planeras, i mån av resurser, olika utvidgningar av barometerundersökningarna. En mer heltäckande mätning av den privata tjänstesektorn skall genomföras och därtill en undersökning av kommunsektorn.

### *Metoder och analyser*

Finansdepartementets prognosenhet framhåller att prognosprecisionen sannolikt även skulle förbättras om prognoserna, i högre grad än vad som är fallet i dag, kunde underbyggas av resultat från ekonomisk-statistiska modeller. Det är enligt prognosenheten viktigt att modell- och metodutvecklingen sker i nära koppling till prognosarbetet, så att de modellbaserade resultaten får direkt relevans för prognosarbetet. Finansdepartementets arbete med modellutveckling försvåras av "ryckigheten" i arbetssituationen och bristande resurser.

Konjunkturinstitutet håller på att utveckla en ny makroekonomisk modell. Syftet är att förstärka den teoretiska grundvalen för analysen. Modellen är främst avsedd att användas för medelfristiga analyser på 2 till 6 år, men kan eventuellt också bidra till arbetet med prognoser på kortare sikt.

Konjunkturinstitutet framhåller vidare att vissa analyser behöver göras som ett led i utvecklingen av bättre prognoser. Ett område som nämns är analyser av samspelet mellan real och finansiell ekonomi. Analyser av ekonomins utbudssida är en annan fråga som nämns. Konjunkturinstitutet är på väg att öka resursinsatserna när det gäller utvecklingen av såväl makroorienterade mått avseende produktionsgap m.m. som mikroinriktade studier av arbetsmarknaden.

Konjunkturinstitutet bedriver vidare ett utvecklingsarbete för att förbättra möjligheterna att jämföra prognoser gjorda i nationalräken-



skapstermer med prognoser i statsbudgettermer. Därigenom räknar man med att prognoserna för den offentliga sektorns ekonomi skall kunna utvecklas och förbättras. Genom att satsa resurser på ett vidgat internationellt samarbete skall Konjunkturinstitutet snabbare kunna fånga upp förändringar i utvecklingen av den internationella konjunkturen och mer effektivt ta del av omvärldens metodutveckling inom prognosverksamheten.

#### *Datatekniska lösningar*

Finansdepartementets prognosenhet framhåller att gemensamma databaser med användarvänliga uppdateringsrutiner kan spara tid och minska risken för misstag i prognosarbetet. Detta förutsätter ADB-tekniskt samarbete mellan Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån och kräver sannolikt att IT-kompetensen förstärks i alla led.

Ett samarbetsprojekt pågår mellan Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån med syfte att effektivisera dataöverföringen mellan de båda myndigheterna. Genom en utveckling på detta område kan värdefull tid vinnas under de perioder då arbetsschemat är som mest presat. Därigenom kan kvaliteten och säkerheten i prognoserna stärkas.

#### *Tidsplan och sårbarhet*

Prognosarbetet bedrivs under mycket stark tidspress enligt Finansdepartementets prognosenhet, som påtalar att det skapar risk för sårbarhet och misstag. Efter det att departementet har tillgång till nya nationalräkenskaper återstår endast ungefär en vecka för att ta fram ett prognosunderlag (inklusive medelfristiga beräkningar) till Finansdepartementets budgetavdelning.

Det ur prognosynvinkel ideala tidsschemat vore enligt prognosenheten att Konjunkturinstitutet cirka 10 dagar efter det att nya nationalräkenskaper har kommit slutjusterar sin prognos och att Finansdepartementet efter ytterligare en knapp vecka färdigställer sin prognos. Med en sådan ordning skulle Finansdepartementets prognosavdelning ha tillgång till Konjunkturinstitutets prognos som underlag för regeringens prognoser. Eftersom prognosenheten bedömer att det sannolikt är omöjligt att ytterligare tidigarelägga publiceringen av nationalräkenskaperna så skulle en sådan ordning innebära att tidpunkten för publicering av budgetpropositionen respektive den ekonomiska vårpropositionen skulle behöva senareläggas cirka två veckor.

## 5.4 Offentliga finansernas konjunkturkänslighet

De offentliga finanserna är mycket konjunktur känsliga. Inkomsterna påverkas starkt av förändringar i BNP medan utgifterna framförallt är känsliga för förändringar av priser och löner. En oväntad och relativt kraftig försämring av den ekonomiska utvecklingen beräknas leda till en ökning av utgifterna med i storleksordningen 50 miljarder kronor på tre år.

### *De offentliga finansernas konjunkturkänslighet*

En modell för att studera hur konjunkturutvecklingen påverkar de offentliga finanserna utvecklades 1999 av professor Steinar Holden och filosofie doktor Henrik Braconier. Modellen innebär en vidareutveckling av de indikatorer som finansministerier och internationella organisationer såsom EU, OECD och IMF vanligtvis använder. Studien gjordes på uppdrag av Nordiska ministerrådet och Konjunkturinstitutet.<sup>2</sup>

De svenska offentliga finanserna är starkt konjunktur känsliga. I studien av Braconier och Holden analyseras sambandet mellan offentliga sektorns finansiella sparande och konjunkturläget för de nordiska länderna med hjälp av tre olika metoder. En slutsats, som kan dras av studien, är att en enprocentig försämring av BNP medför att den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras med ca 0,75 procentenheter på två års sikt. Därtill kommer eventuella effekter av en ekonomisk politik inriktad på att motverka konjunktursvängningar. En jämförelse med övriga nordiska länder visar att Sverige har de mest konjunktur känsliga offentliga finanserna, följt i tur och ordning av Danmark, Finland, Norge och Island.

Ett starkt samband mellan konjunkturutvecklingen och den offentliga sektorns finansiella sparande har både fördelar och nackdelar. Den positiva sidan är att de offentliga finanserna fungerar som en automatisk konjunktur stabilisator. Den negativa sidan har att göra med risken för varaktigt försämrade offentliga finanser. En ekonomisk chock, som leder till en varaktigt lägre produktionsnivå eller tillväxttakt kan leda till kraftigt försvagade offentliga finanser och en press uppåt på räntenivåerna. Det var vad som hände i början av 1990-talet.

<sup>2</sup> Rapporten är publicerad i Konjunkturinstitutets Working Paper nr 67 1999, The public budget balance – Fiscal indicators and cyclical sensitivity in the Nordic countries.

De offentliga finansernas konjunkturkänslighet har betydelse för tillämpningen av saldomålet. Med starkt konjunkturkänsliga finanser följer att de konjunkturmässiga avvikelserna från saldomålet är relativt stora. Målet att de offentliga finansernas saldo skall uppgå till 2 procent av BNP i genomsnitt under loppet av en konjunkturcykel innebär att saldot i en högkonjunktur bör vara större än 2 procent av BNP för att balansera ett lägre finansiellt sparande i en lågkonjunktur. Om BNP-nivån antas avvika från den långsiktiga utvecklingen i en hög- respektive en lågkonjunktur och det finansiella sparandet skall uppgå till i genomsnitt 2 procent av BNP så skulle det i högkonjunkturen kunna uppgå till 5,75 procent av BNP och i lågkonjunkturen till -1,75 procent av BNP.

### *Statsutgifternas konjunkturkänslighet*

De statliga utgifternas konjunkturkänslighet har på utredningens uppdrag analyserats för att ge underlag för överväganden om utgiftstak och budgeteringsmarginal m.m. Ett uppdrag lämnades till Konjunkturinstitutet, som i sin tur anlidade Henrik Braconier för att utveckla den tidigare nämnda modellen avseende de offentliga finansernas konjunkturkänslighet, som har utvecklats av Braconier och Holden, och göra analyser på grundval av svenska data. Rapporten "Utgiftstak, budgeteringsmarginaler och konjunkturkänslighet i de offentliga utgifterna" finns redovisad i bilaga 3.

I studien analyseras hur utgiftsutvecklingen påverkas dels av förändring i tillväxttakten, dels av förändring i prisutvecklingen. Beräkningarna visar att under förutsättning att den ekonomiska politiken inte ändras så är utgifterna framförallt känsliga för förändringar i priserna. Vid en ökning av KPI med 1 procent ökar de statliga utgifterna med 0,9 procent. När tillväxttakten faller med 1 procentenhet stiger de statliga utgifterna med 0,2 procent. Analyserna har gjorts med hjälp av data från nationalräkenskaperna. Avgränsningen av de statliga utgifterna har gjorts för att så nära som möjligt stämma överens med de takbegränsade utgifter som redovisas i statsbudgeten.

Storleken på den budgeteringsmarginal mellan budgeterade utgifter och utgiftstaket som behövs för att hantera osäkerhet har också uppskattats i studien. Det har skett genom att utgifternas känslighet för förändringar i tillväxt och priser har kombinerats med information om hur stora avvikelserna kan bli mellan prognostiserad och faktisk tillväxt och inflation. Slutsatsen är enligt studien att en budgeteringsmarginal, som syftar till att ge utrymme för att klara statliga utgiftsökningar vid en relativt kraftig oförutsedd konjunkturedgång, bör ligga på 2 pro-

cent av utgifterna för år ett, 5 procent för år två och 6 procent för år tre. Det innebär en budgeteringsmarginal på i storleksordningen 50 miljarder kronor år tre, vilket är en dubbelt så stor marginal som hittills har tillämpats.

Bedömningen av budgeteringsmarginalens storlek utgår från ett scenario där inflationen ackumulerat för tre år kan komma att överstiga trenden med 5 procentenheter och tillväxten ackumulerat för tre år understiga trenden med 5 procentenheter. En sådan s.k. utbudschock skulle kunna inträffa om snabba pris- och löneökningar kombineras med en åtstramande penningpolitik. Beträffande tillväxten är det en något större avmattning än under konjunkturedgångarna under 1970-talen och 1980-talen, men väsentligt mindre än vid den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.

Vid bedömningen av nivån på avvikelserna från inflationsprognosen har hänsyn tagits till att Riksbanken numera har ett inflationsmål. Riksbankens inflationsmål innebär att inflationen skall variera mellan 1 och 3 procentenheter, vilket innebär att en ackumulerad avvikelse på 5 procent från en antagen utveckling skulle kunna uppstå även om man antar att riksbanken uppfyller inflationsmålet. I praktiken har avvikelserna från inflationsmålet vissa treårsperioder varit större men i utgiftsdämpande riktning, eftersom inflationstakten har legat under 1 procent.

I rapporten redovisas några alternativa scenarier för en ekonomisk nedgång som inte ger lika kraftiga chocker som huvudalternativet. Scenariot med den svagaste nedgången innebär ackumulerat under tre år att inflationen avviker från trenden med 3 procentenheter och att tillväxten understiger trenden med 5 procentenheter. För att klara en sådan utveckling så skulle budgeteringsmarginalen behöva uppgå till 2 procent år ett, 3 procent år två och 4 procent år tre, vilket motsvarar i storleksordningen 30 miljarder kronor år tre.

Som ett komplement till den ekonometriska studie, som Braconier har utfört, har en känslighetsanalys på utredningens uppdrag genomförts av Fasitgruppen<sup>3</sup> vid Statistiska centralbyrån. Fasitgruppen har analyserat hur de statliga utgifterna påverkas vid en förändring av BNP, KPI, timlöner och sysselsättning. I Fasitmodellen ingår modeller för offentliga transfereringar till hushållen. De ekonomiskt tyngsta posterna, som ingår i modellen, är sjukpenning och rehabilitering, pensioner m.m., barnbidrag, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, utbildningsbidrag och bostadsbidrag.

<sup>3</sup> Fasit är en mikrosimuleringsmodell som är ett Fördelnings-Analytiskt Statistiskt system för Inkomster och Transfereringar. Modellen har utvecklats av Statistiska centralbyrån i samarbete med Finansdepartementet.

Modellen omfattar drygt 40 procent av de takbegränsade statliga utgifterna. Det gäller ca 190 miljarder kronor av utgifterna på utgiftsområden och ca 140 miljarder kronor avseende utgifterna för ålderspensioner utanför statsbudgeten men inom utgiftstaket. Övriga statliga utgifter uppgår till ca 430 miljarder kronor och omfattas inte av Fasitmodellen. Av dessa är ca 65 procent indexerade till utvecklingen av priser och löner. Övriga 35 procent av utgifterna är inte indexerade, men de kan påverkas av efterfrågan. Det gäller exempelvis studiemedel, studiehjälp och läkemedelsförmåner. Dessa efterfrågestyrande faktorer bortses dock från i dessa beräkningar.

Statens utgifter skulle enligt beräkningar baserade på Fasitmodellen kompletterade med beräkningar avseende de utgifter som inte täcks av modellen, öka med totalt ca 34 miljarder kronor om priser och löner stiger med 5 procent och tillväxten faller med 5 procent. Beräkningarna sammanfattas i tabell 5.6. Beräkningsantagandena utgår från samma avvikelser från de makroekonomiska prognoserna på tre års sikt, som Braconier räknat med i sin studie.

Tabell 5.6 Förändring av statens utgifter vid olika antaganden om ändringar av priser, löner och tillväxt, miljarder kr

	Inflation +5 %	Timlön +5 %	BNP-tillväxt -5 %	Totalt
Utgifter på utgiftsområden 1–25, 27	2,8	0,9	9,1	12,8
Ålderspension utanför statsbudgeten	7,3	0,0	0,0	7,3
Summa:	10,1	0,9	9,1	20,1
Utgifter utanför Fasitmodellen				14,0
Totalt:				34,1

Anm. Utgifter på utgiftsområden 1–25, 27 avser de ca 190 miljarder kr som omfattas av FASIT-modellen.

Analyserna med Fasitmodellen indikerar en något mindre osäkerhet än vad Braconier har kommit fram till i sin studie. En förklaring kan vara att Fasitmodellen i princip är en statisk modell, som inte fångar upp alla indirekta effekter, som den mer komplicerade makromodellen inkluderar. Konstruktionen av vissa av de anslag som inte kategoriseras som indexerade är ändå sådana att utgifterna kan komma att stiga med automatik. Dessa effekter gör sannolikt att utgifternas känslighet för förändringar i tillväxt, priser och löner underskattas. En annan möjlighet är att pris- och lönekänsligheten överskattas i Braconiers studie. Enligt Fasitmodellen m.m. skulle pris- och löneelasticiteten snarare vara 0,6–0,7 än de 0,9 Braconier får fram.

Sammantaget tyder dessa beräkningar på en stor känslighet i de statliga utgifterna. Särskilt känsliga är de för variationer i priser och löner. Däremot är känsligheten i de statliga utgifterna inte så stor för variationer i BNP-tillväxten. Den påverkar främst de statliga inkomsterna. Det bör vidare redan i detta sammanhang påpekas att det inte är självklart att budgeteringsmarginalen skall vara så stor att den kan inrymma konsekvenserna av de nämnda avvikelserna i priser och löner och tillväxt. Överväganden i dessa avseenden tas upp i avsnitt 8.3.

## 6 Anslagsformer

Anslagssystemets utformning – anslagsformerna och dess villkor – är en central fråga när det gäller styrningen av den statliga verksamheten. Reformeringen av budgetprocessen och införandet av utgiftstak och utgiftsramar föranledde en översyn av de tidigare fyra anslagstyperna. Mot bakgrund av kravet att budgeterade anslag bättre måste motsvara utfall avvecklades förslagsanslaget. De kvarvarande anslagstyperna blev obetecknat anslag, ramanslag samt ett litet antal reservationsanslag.

Enligt direktiven skall utredningen analysera tillämpningen av anslagssparande och anslagskrediter på ramanslag, bedöma hur regelstyrda utgifter, som tidigare anvisats över förslagsanslag, har hanterats i det nya budgetsystemet samt analysera tillämpningen av reservationsanslag och pröva möjligheten att avveckla återstående reservationsanslag. Dessa frågor behandlas i föreliggande kapitel.

### 6.1 Anslagssparande och anslagskrediter på ramanslag

Ramanslag har använts från och med budgetåret 1992/93 och avsågs inledningsvis tillämpas i första hand för förvaltningsutgifter. Syftet med den nya anslagsformen var att frångå den tidigare detaljstyrningen av hur myndigheten använder sina medel för att i stället ange en total ram, vilken dock inte får överskridas av myndigheten. Ramanslaget avsågs ge myndigheterna bättre incitament att genomföra sin verksamhet effektivt och att hushålla med anslagsmedlen. Genom att det finns möjlighet att till ramanslaget knyta kredit- och sparmöjligheter erbjuder anslaget en ökad flexibilitet mellan budgetåren för myndigheterna.

Ramanslagets användning har successivt utvidgats. Från och med 1995/96 har ramanslag använts för medel avseende vissa infrastrukturinvesteringar och sedan 1997 anvisas ramanslag även för medel som regleras i författning eller särskilda regeringsbeslut, dvs. medel som tidigare anvisades på förslagsanslag. Ramanslag är numera den domi-

nerande anslagsformen och svarar för ca 85 procent av det totala antalet anslag.

Villkoren för ramanslagets kredit- och sparmöjligheter regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) och i anslagsförordningen (1996:1189). Enligt budgetlagens bestämmelser får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst 10 procent av anvisat anslag (6 §). Vidare anges att regeringen med riksdagens bemyndigande även får besluta att ett ramanslag får överskridas om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter, som inte var kända då anslaget anvisades, eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall uppfyllas.

Bemyndigandet inhämtas årligen i budgetpropositionen. Bemyndigandet gäller under förutsättning att ett riksdagsbeslut inte hinner inväntas samt att överskridandet ryms inom det statliga utgiftstaket. Bemyndigandet gäller vidare endast ramanslag som inte avser förvaltningsändamål, t.ex. ramanslag som har anvisats för regelstyrd verksamhet där så stora förändringar kan inträffa att utgifterna inte ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. I årsredovisningen för staten lämnas årligen en redovisning av de anslag där regeringen medgivit överskridanden.

Beträffande utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m., som ej ingår i utgiftstaket, inhämtas årligen i budgetpropositionen ett bemyndigande innebärande att respektive anslag inom utgiftsområdet får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden.

När det gäller anslagssparande på ramanslag anger budgetlagen att regeringen får använda outnyttjade medel under följande år (6 §). Sedan 1999 gäller dock nya bestämmelser för myndigheternas rätt att disponera sparade medel. Enligt den ändring av anslagsförordningen, som har genomförts, får myndigheten först efter beslut av regeringen disponera den del av anslagssparandet som överstiger 3 procent av anslaget (11 och 11 a §§).

#### *Utvecklingen av anslagsbehållningarna*

Budgetlagsutredningen bedömde i sitt betänkande *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område* (SOU 1996:14) att det inte var lämpligt med någon begränsning av det anslagssparande som får överföras till följande budgetår. En sådan regel skulle troligen ogynnsamt påverka incitamentet till god medelshushållning, menade utredningen (s. 149). Utvecklingen av de överförda beloppen föreslogs i stället bevakas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.



I budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) anförde regeringen – i enlighet med utredningens förslag – att anslagsbehållningarna bör uppmärksammas i den årliga prövningen av myndigheternas resursbehov. Som underlag för en sådan prövning har myndigheterna därefter ålagts att i sitt budgetunderlag redovisa den planerade användningen av den ackumulerade anslagsbehållningen som vid räkenskapsårets slut uppgår till mer än tre procent av anslaget. Ett sådan redovisning lämnades för första gången år 1998.

I 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150, s. 126 f.) redovisade regeringen att den hade för avsikt att strama upp reglerna för överföring av anslagssparande. Bakgrunden var den konstaterade ökningen av det ackumulerade sparandet sedan ramanslagsformen infördes. Vidare var osäkerheten om förbrukningen av anslagsbehållningarna ett problem när utgiftsprognoserna visade att utgiftstaket var hotat. Utvecklingen av anslagssparandet framgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1 Anslagsbehållningar 1992/93–1999, miljarder kronor

Budgetår	Ramanslag	Reservationsanslag	Totalt
1992/93	1,1	37,1	38,2
1993/94	8,1	35,5	43,6
1994/95	11,3	30,6	41,9
1995/96	11,8	30,5	42,3
1997	37,3	16,5	53,9
1998	24,1	13,4	37,6
1999	19,5	10,7	30,3

Anm. I tabellen anges utgående balans respektive budgetår.

Regeringen bedömde att den dittillsvarande prövningen av myndigheternas anslagsbehållningar inte hade varit tillräcklig och att en förändring var nödvändig för att få en bättre finansiell styrning av myndigheterna. Också finansutskottet ställde sig principiellt positivt till åtgärder i detta syfte (1997/98:FiU27, s. 21).

Mot denna bakgrund beslutade regeringen i februari 1999 om den ovannämnda ändringen av anslagsförordningen, vilken innebär att anslagssparande överstigande 3 procent av anslaget inte utan regeringens medgivande får disponeras av myndigheten följande budgetår. En samlad prövning av anslagsbehållningarna på ramanslagen i enlighet med förordningsändringen gjordes våren 1999. Resultatet av denna prövning blev att en mindre del av de överskjutande behållningarna drogs in eller ställdes till regeringens disposition.

För ramanslagen har utvecklingen av anslagsbehållningarna påverkats av förändringar i tillämpningen av anslagsformerna. Fram till och

med 1995/96 avsåg ökningen av behållningarna på ramanslag myndigheternas förvaltningskostnader. Från och med 1995/96 vidgades användningen av ramanslag genom att man också anvisade medel för vissa infrastrukturinvesteringar över ramanslag. I samband med reformeringen av budgetprocessen avvecklades förslagsanslagen och merparten av reservationsanslagen. Från och med 1997 har därför merparten av statsbudgetens utgifter anvisats över ramanslag. Behållningarna på ramanslag ökade kraftigt 1997, men har därefter nästan halverats.

För reservationsanslagen har utvecklingen varit en annan. Som framgår av tabell 6.1 var ingående behållningar på reservationsanslag, dvs. reservationer, tidigare mycket höga. Under perioden 1992/93–1997 har reservationernas omfattning successivt minskat, vilket främst förklaras av att antalet reservationsanslag har minskat och till övervägande del har ersatts med ramanslag. Ökningen av behållningarna på ramanslagen har således skett parallellt med minskningen av behållningarna på reservationsanslagen. De samlade behållningarna på anslagen uppgår trots det till ett betydande belopp, drygt 30 miljarder kronor.

Tabell 6.2 Anslagsbehållningar per utgiftsområde 1997–1999,  
miljoner kronor

Utgiftsområde	1997		1998		1999	
	Anvisat	Anslags- behållning	Anvisat	Anslags- behållning	Anvisat	Anslags- behållning
1. Rikets styrelse	3763	1521	3996	1133	4183	741
2. Samhällsekonomi och finansförvaltning.	4310	1090	2041	833	1706	694
3. Skatteförvaltning och uppbörd	5715	792	5686	615	5811	473
4. Rättsväsendet	20845	1124	21121	811	21939	442
5. Utrikesförvaltning och internationell samverkan	2759	819	2811	763	2871	314
6. Totalförsvaret	42536	4492	41344	3145	44166	743
7. Internationellt bistånd	11002	7480	11434	7436	11900	6725
8. Invandrare och flyktingar	3464	-19	4230	-50	4579	65
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	24016	530	22754	70	24254	-71
10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	35833	328	37192	-2162	87977	-1812
11. Ekonomisk trygghet vid älderdom	63750	841	62701	591	34436	592
12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn	35750	3147	35813	931	40357	111
13. Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	43316	2396	38485	1154	33939	-1087
14. Arbetsmarknad och arbetsliv	50167	4491	47461	2964	47966	349
15. Studiestöd	17267	1120	21274	53	22355	1462
16. Utbildning och universitetsforskning	25722	2813	27246	2110	29138	2100
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	7211	323	7335	298	7453	169
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	33371	2745	23192	632	20498	3114
19. Regional utjämning och utveckling	3720	3798	3605	3963	2769	2989
20. Allmän miljö- och naturvård	1365	1437	1240	1211	1577	569
21. Energi	588	680	2011	1762	1681	2115
22. Kommunikationer	25268	3931	24098	680	25500	403
23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	13593	3538	13732	5387	11986	4951
24. Näringsliv	2996	2079	2718	1950	2910	1468
25. Allmänna bidrag till kommunerna	87612	400	97299	872	103525	1110
26. Statsskuldsräntor m.m.	104155	3	114021	12	84560	20
27. Avgiften till Europeiska gemenskapen	22136		19645	391	21908	1318
<i>Summa utgiftsområden</i>	<i>698456</i>	<i>53851</i>	<i>699486</i>	<i>37554</i>	<i>706495</i>	<i>30256</i>

Anm: Anslagsbehållningar avser slutet av året.

I tabell 6.2 redovisas hur anslagsbehållningarna har fördelat sig på utgiftsområden under perioden 1997–1999. Som framgår har större behållningar på ramanslag under den aktuella perioden funnits inom utgiftsområdena 6. Totalförsvaret, 14. Arbetsmarknad och arbetsliv, 16. Utbildning och universitetsforskning, 19. Regional utjämning och utveckling, 20. Allmän miljö- och naturvård, 22. Kommunikationer, 23. Jord- och skogsbruk (främst EG-anslag), 24. Näringsliv och, under vissa år, utgiftsområdena 15. Studiestöd och 18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande. På flera av dessa områden fanns tidigare stora reservationer på reservationsanslag för samma ändamål. Betydande reservationer har vidare funnits, och finns alltjämt, på reservationsanslag för internationellt utvecklingssamarbete med utvecklingsländer, Central- och Östeuropa samt för tidigare insatser i Östersjöområdet.

När det gäller anslagsbehållningar i relation till anvisade medel är de särskilt stora på t.ex. områdena regional utveckling, miljö, energi, jordbruk och näringsliv. I några fall har ingående behållningar överstigit anvisade medel.

Det har vidare under den aktuella perioden funnits större anslagsbehållningar på vissa myndigheters förvaltningsanslag. I tabellen nedan redovisas några myndigheter med större behållningar.

*Tabell 6.3 Anslagsbehållningar vid vissa myndigheter, miljoner kronor*

<i>Myndighet</i>	<i>1997</i>		<i>1998</i>		<i>1999</i>	
	<i>Anvisat</i>	<i>Anslagsbehållning</i>	<i>Anvisat</i>	<i>Anslagsbehållning</i>	<i>Anvisat</i>	<i>Anslagsbehållning</i>
Riksskatteverket	355	213	342	133	350	95
Skattemyndigheterna	4328	483	4287	399	4362	303
Kriminalvården	3828	720	3389	243	3639	-75
Säkerhetspolisen	509	201 <sup>1</sup>	502	174	514	155
Kronofogde- myndigheterna	1298	218	1283	179	1310	142
Utrikesförvaltningen	1673	737	1758	346	1740	177
Regeringskansliet	1945	452	1890	172	2179	31

*Anm:* Anslagsbehållningar avser slutet av året.

### *Räntekontosystemet*

Räntekontosystemet innebär att myndigheterna får ränta på behållningarna på räntekonto hos Riksgäldskontoret och erlägger ränta på utnyttjad kredit. Räntekontosystemet infördes för samtliga myndigheter år

<sup>1</sup> Härutöver gjordes en indragning med 150 miljoner kronor.

1993. Kontot kan endast användas för de medel, som myndigheten disponerar i den egna verksamheten, dvs. förvaltningskostnader. Till räntekontot förs anslagsmedel och andra medel som myndigheten disponerar, t.ex. försäljningsinkomster och bidragsinkomster. Syftet med ett system med räntebeläggning av betalningsmedel var bl.a. att stimulera myndigheterna till en bättre kassahållning och likviditetsplanering.

Utvecklingen av behållningarna på räntekontona har uppmärksamats vid ett flertal tillfällen. Riksrevisionsverket (RRV) konstaterade i sin årliga rapport till regeringen 1995 att många myndigheter redovisade stora tillgodohavanden på räntekontona. Den 30 juni 1995 hade myndigheterna ett sammanlagt tillgodohavande på ca 18 miljarder kronor. Mot denna bakgrund ansåg myndigheten att en översyn borde göras av räntekontomodellen. På uppdrag av regeringen gjorde Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret en sådan översyn, vilken redovisades i maj 1996.

Regeringen behandlade uppföljningen av räntekontomodellen i budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1, avsn. 5). Regeringen bedömde att de höga tillgodohavandena på räntekontona främst berodde på ett högt anslagssparande hos myndigheterna, vilket hade lett till höga ränteintäkter. Huvuddelen av behållningarna kunde vidare hänföras till höga ingångsvärden vid införandet av modellen, menade regeringen, vilket i sin tur härrörde från myndigheternas anslagssparande från tiden före införandet. Regeringen ansåg emellertid inte att man borde justera anslagen med anledning av det anslagssparande eller de behållningar på räntekontona som fanns. Ett högt anslagssparande eller höga ränteintäkter borde i stället uppmärksammas inom ramen för det ordinarie årliga budgetarbetet.

En senare uppföljning av räntekontosystemet har genomförts av RRV på eget initiativ. I en utredningsrapport 1998 (RRV 23-1998-0244) konstaterade RRV att de sammanlagda behållningarna på räntekontona fortfarande var höga. Den sammanlagda behållningen på räntekontona bedömdes fortfarande uppgå till ca 18 miljarder kronor. RRV redovisade att de flesta myndigheter hade behållningar (positiva saldon) – varav ett antal myndigheter hade mycket stora behållningar – och att endast ett fåtal myndigheter hade negativa saldon. Sedan systemet infördes 1993 hade räntor på sammanlagt 4,9 miljarder kronor tillförts myndigheterna.

Med ledning av de intervjuer, som hade genomförts, konstaterade RRV att det inte främst var åtgärder i form av förbättrad kassahållning – vilket var ett viktigt syfte med systemet – som var orsaken till de höga behållningarna utan att de främst berodde på sparade anslagsmedel. RRV bedömde att systemet behövde förändras på ett antal punkter. Bland annat föreslogs att den löpande kontrollen av myndigheternas

räntekonton skulle förstärkas. Vidare ifrågasattes om myndigheterna borde kompenseras, på det sätt som sker, för att anslagsmedlen inte förbrukats i den takt som antagits vid anslagstilldelningen. Det diskuterades också om räntesättningen kunde förändras.

### *Aktuella frågeställningar*

När det gäller förvaltningskostnader var avsikten med ramanslaget att främja en effektivare medelsanvändning. Det skulle uppnås genom att låta myndigheterna själva besluta över den närmare medelsfördelningen inom en given ram och genom att en flexibilitet erbjöds genom möjligheten att låna eller föra över anslagsmedel mellan budgetåren. Variationer i den årliga medelsförbrukningen har avspeglats på myndigheternas räntekonton, där en tillfälligt utnyttjad räntekontokredit har belastat myndigheten i form av räntekostnader, men där en positiv behållning, t.ex. till följd av ett anslagssparande, har genererat ränteintäkter.

När det gäller sakanslagen, dvs. medel som är avsedda för vissa bestämda ändamål, bedömdes ramanslagets flexibilitet vara ändamålsenlig för att kunna hantera tillfälliga variationer i medelsförbrukningen mellan åren.

Den tidigare detaljerade budgetstyrningen av myndigheterna har med dessa förutsättningar kunnat överges och ersättas av en mål- och resultatstyrning. Inom ramen för detta regelverk har en myndighet som lyckas sänka sina kostnader kunnat använda dessa medel i verksamheten eller spara dem i form av anslagssparande. Genom ramanslagets överföringsmöjligheter har man också kommit till rätta med det tidigare problemet med en hög förbrukning av anslagsmedel mot slutet av året.

Sett från myndigheternas perspektiv torde det därför kunna konstateras att systemet med anslagskredit respektive anslagssparande på ramanslag har fungerat väl. Den avsedda flexibiliteten – att kunna föra över medel mellan budgetåren – har uppnåtts för såväl förvaltningskostnader som sakanslag. De farhågor, som tidigare har funnits, att myndigheterna skulle lockas att i alltför hög utsträckning utnyttja anslagskrediten har heller inte besannats, då de flesta anslag har uppvisat positiva behållningar. Myndigheternas anslagssparande har också lett till stora behållningar på räntekontona, vilket har genererat omfattande ränteintäkter, som har använts i verksamheten.

Sett ur ett centralt perspektiv finns det dock vissa problem med den nuvarande ordningen. För det första kan det konstateras att de samlade anslagsbehållningarna på ram- och reservationsanslag under vissa år har uppgått till betydande belopp. Efter 1997 – då de samlade behåll-

ningarna uppgick till över 50 miljarder kronor – har behållningarna emellertid minskat. Vid utgången av 1999 uppgick den utgående samlade behållningen till drygt 30 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 4 procent av statsbudgetens utgifter. Det kan vidare konstateras att en betydande del av behållningarna har legat konstanta över den aktuella perioden och att det i dessa fall inte har varit fråga om en omfördelning av utgifter mellan budgetåren.

Det kan finnas flera orsaker till att ett högt sparande har uppkommit på ramanslagen. En närmare analys av orsakerna till behållningarna på de enskilda anslagen måste därför inbegripa en analys av verksamhetens resultat såväl som dess kostnaderna. En sådan analys är inte möjlig att utföra inom ramen för denna utredning, utan bör i första hand, vilket också regeringen har uttalat vid ett flertal tillfällen, främst göras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Några övergripande iakttagelser kan dock göras. Som framgått ovan avsåg anslagsbehållningar på ramanslagen fram t.o.m. 1995/96 myndigheternas förvaltningskostnader, men för perioden därefter avser ökningen i första hand sakanslag. På flera av dessa senare områden, t.ex. försvarsområdet, biståndet, regionalpolitiken, miljö, energi, näringslivsutveckling och kommunikationer, fanns tidigare omfattande reservationer. Inom biståndet, där reservationsanslag fortfarande används, uppgår reservationerna fortfarande till omfattande belopp. Det förefaller sålunda finnas vissa specifika förhållanden när det gäller medelsförbrukningen på dessa områden. Storleken på anslagssparandet tycks heller inte ha påverkats av vilken anslagsform som tillämpats.

Vidare framgår att på vissa av dessa områden har behållningarna varit stora i förhållande till anvisade medel. Det gäller t.ex. områdena regional utveckling, miljö, energi, jordbruk och näringsliv. I några fall har ingående behållningar överstigit anvisade medel. Någon märkbar minskning av anvisade medel med hänsyn till stora ingående behållningar eller reservationer kan inte observeras.

I fråga om transfereringsanslagen tycks behållningarna generellt ha fluktuerat mer över tiden. För denna typ av anslag tycks därför syftet med ramanslagets flexibilitet ha uppnåtts.

Beträffande förvaltningsanslagen tycks mönstret vara att de flesta myndigheter har legat med positiva behållningar på anslagen sedan ramanslagsformen infördes, vilket också avspeglats i räntekontosystemet. De fluktuationer, som har uppkommit, har i första hand skett på ”plussidan”, dvs. en minskning eller ökning av nettosparandet.

Förbrukningen av anslagsbehållningarna tas i statsbudgeten upp som posten ”minskning av anslagsbehållningar”. Det faktiska utfallet av denna post fördelas på de olika anslagen. Till grund för beräkningen av denna post ligger en prognos över myndigheternas förbrukning av

anslagsbehållningar under det aktuella budgetåret. Osäkerheten kring myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar kan betraktas som stor och denna post är därför svår att prognostisera. Kontrollen över medelsförbrukningen ligger också till största delen hos de enskilda myndigheterna och är därför på kort sikt utanför regeringens kontroll.

Posten ”minskning av anslagsbehållningar” ingår i utgiftstaket. Det ursprungliga motivet för detta var att utgiftstaket skulle omfatta samtliga utgifter för att ha den avsedda styrande effekten. En högre medelsförbrukning än prognostiserat leder till en ökning av beräkningsposten ”minskning av anslagsbehållningar”. Denna ökning skall inrymmas inom det fastlagda utgiftstaket och sålunda, allt annat lika, kunna absorberas av budgeteringsmarginalen. Om det ackumulerade sparandet är relativt högt i förhållande till budgeteringsmarginalen uppstår svårigheter när det gäller att hantera oförutsedda förändringar i myndigheternas medelsförbrukning inom utgiftstaket. Givet den osäkerhet som finns beträffande prognoserna innebär detta förhållande en betydande osäkerhet i budgetprocessen.

## 6.2 Regelstyrda utgifter på ramanslag

### *Förslagsanslagets avskaffande*

Regelstyrda utgifter anvisades tidigare på förslagsanslag. Ett förslagsanslag fick överskridas av regeringen om det behövdes för att ändamålet med anslaget skulle uppfyllas. Outnyttjade medel fick dock inte föras över till följande budgetår.

Förslagsanslaget ansågs vara en lämplig anslagstyp för sådana regelstyrda förmånssystem, där ersättningens storlek och villkoren för att komma i åtnjutande av den är reglerade i lag, men där antalet ersättningsfall inte exakt kan förutses. Exempelvis användes förslagsanslaget för utgifter för ålderspensioner, barnbidrag, förtidspensioner, sjukpenning, arbetslöshetsförsäkring, räntebidrag och för utgifterna för räntor på statsskulden.

I samband med reformeringen av den statliga budgetprocessen kom förslagsanslaget att ifrågasättas från flera håll. Riksdagsutredningen konstaterade bl.a. att utgiftskontrollen var svag när det gällde den stora andelen regelstyrda anslag som anvisades över förslagsanslag, vilken vid denna tid uppskattades uppgå till 70–80 procent av statsbudgetens utgifter (bet. 1993/94:TK1). Riksdagen uttalade vidare att det var angeläget att se över gällande anslagsformer i samband med övergången till ett system med utgiftstak och utgiftsramar för att den avsedda stramheten i ett sådant system inte skulle gå förlorad (bet. 1994/95:FiU20).



I den översyn av anslagsformerna som gjordes av Budgetlagsutredningen konstaterades att det fanns ett samband mellan anslagstyp och den precision med vilken anslagsberäkningen görs. Kraven på precision var av mindre betydelse i fråga om förslagsanslagen än för andra anslag eftersom medel ändå skulle betalas ut oavsett vilket belopp som budgeterades. Budgetlagsutredningen föreslog därför att förslagsanslaget skulle slopas och ersättas av ramanslag, vilket regeringen sedan föreslog riksdagen i proposition 1995/96:220 Lag om statsbudget. Riksdagen beslutade i enlighet härmed (bet. 1996/97:KU3). Förslagsanslag användes sista gången i statsbudgeten för budgetåret 1995/96.

#### *Hittillsvarande erfarenheter*

Ramanslag började tillämpas för regelstyrda utgifter från och med budgetåret 1997, dvs. samtidigt med att den nya budgetprocessen infördes. Ramanslaget skulle ge ökad stadga, vilket var nödvändigt i ett system med utgiftstak, samtidigt som anslagstypen skulle medge flexibilitet genom de kredit- och sparmöjligheter, som finns och genom att regeringen under vissa förutsättningar kan besluta om överskridande.

Enligt budgetlagens anslagsbestämmelser får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst 10 procent av anvisat anslag. Vidare kan regeringen med riksdagens bemyndigande även besluta att ett ramanslag får överskridas. Generellt gäller att anslagskrediten för ett ramanslag avseende förvaltningsändamål normalt sätts till 3 procent av anslaget. För andra anslag, t.ex. regelstyrda anslag, sätts det till 5 procent av anslaget. Vid behov kan dock, som framgår ovan, anslagskrediten höjas till högst 10 procent. För utgiftsökningar, som inte ryms inom den maximala kreditmöjligheten, får regeringen återkomma till riksdagen med förslag om tilläggsanslag (tilläggsbudget).

Enligt de principer som Regeringskansliet tillämpar för finansiering av tillkommande utgifter under pågående budgetår, skall ökade utgifter i första hand finansieras inom anslaget med medgiven anslagskredit eller genom regeländringar som minskar utgiftstrycket. Om dessa alternativ inte är möjliga, skall finansiering i andra hand ske inom respektive utgiftsområde genom omprioriteringar inom verksamhets- eller utgiftsområdet. Därefter skall omprioriteringar inom ett departements övriga utgiftsområden prövas.

Enligt de intervjuer som har genomförts i Regeringskansliet, har ersättandet av förslagsanslag med ramanslag när det gäller regelstyrda utgifter på det hela taget fungerat väl. Det finns dock fall då ramanslagets flexibilitet inte har varit tillräcklig för att hantera de utgifts-

ökningar, som har uppkommit under löpande budgetår. I det följande redovisas några sådana fall.

De största förändringarna har uppkommit när det gäller de större transfereringsanslagen. Utgifterna för *arbetslöshetsförsäkringen* (UO 13) beräknades överskridas med 7,1 miljarder kronor (ca 20 procent) budgetåret 1997 till följd av högre arbetslöshetstal än vad som hade beräknats i budgetpropositionen. Anslaget tillfördes därför ytterligare medel på tilläggsbudget. Utfallet blev dock lägre än prognostiserat. Under 1998, då arbetslösheten förväntades sjunka, gjordes på motsvarande sätt en neddragning av anslaget.

När det gäller utgifterna för *sjukpenningen* (UO 10) blev utgifterna 2,9 miljarder (16 procent) högre än anvisat i statsbudgeten för 1998. De högre utgifterna finansierades främst genom utnyttjande av anslagskrediten. På grund av fortsatt ökning av sjukfrånvaron ökade utgifterna ytterligare under 1999. Regeringen beslutade då att öka anslagskrediten samt att medge ett överskridande om sammanlagt 7,5 miljarder kronor, vilket motsvarade 37 procent av anvisade medel. Överskridandet reglerades i efterhand på tilläggsbudget i samband med budgetpropositionen för år 2000 genom att anslaget föreslogs ökas med motsvarande belopp.

Regeringen har mot bakgrund av den fortsatta ökningen av utgifterna för sjukpenningen på tilläggsbudget i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition (prop.1999/2000:100) föreslagit en ytterligare höjning av anslaget med 1,5 miljarder kronor. Några regeländringar med anledning av de fortsatt ökade kostnaderna för sjukpenningen har ännu inte föreslagits av regeringen. Orsakerna till den ökade sjukfrånvaron är för närvarande föremål för utredning.

Ett annat exempel är anslaget *Kostnader för assistansersättning* (UO 9). Under budgetåret 1997 beräknades anslaget överskridas med sammanlagt 0,8 miljarder kronor (22 procent) på grund av ett större hjälpbehov än beräknat. För att täcka det beräknade överskridandet föreslogs en höjning av anslaget på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen. Ökningen av anslaget finansierades genom utgiftsminskningar inom utgiftsområdet. Regeringen förslog också vissa regelförändringar i syfte att dämpa utgiftsutvecklingen. På tilläggsbudget i samband med budgetpropositionen föreslogs en ytterligare ökning av anslaget då kostnaderna beräknades öka ytterligare. Utgiftsutvecklingen har därefter stabiliserats.

Ett ytterligare exempel på större utgiftsökningar är anslaget *Underhållsstöd* (UO 12). Under budgetåret 1997 beräknades anslaget överskridas med 588 miljoner kronor (24 procent). Förklaringen till utgiftsökningen var att de beräkningar, som hade gjorts i samband med införandet av nya regler för underhållsstödet, inte överensstämde med utfallet. För att täcka överskridandet tillfördes anslaget på tilläggsbudget

1997 medel motsvarande det beräknade överskridandet. I samband därmed föreslog regeringen att anslaget, i avvaktan på en utvärdering, skulle minskas med 170 miljoner kronor per år under perioden 1998–2001. Även under 1998 beräknades ett kraftigt överskridande uppkomma med ca 933 miljoner kronor (44 procent). Regeringen föreslog därför att anslaget på tilläggsbudget skulle tillföras 735 miljoner kronor, men att resterande ökning skulle finansieras genom ianspråktagande av högsta möjliga anslagskredit. Anslagsökningen finansierades inom utgiftsområdet.

Den nuvarande ordningen med regelstyrda utgifter på ramanslag och inom utgiftstaket har inneburit att en tydligare och snabbare prövning av oförutsedda utgiftsökningar kommit till stånd. För mindre förändringar har anslagskrediten kunnat utnyttjas inom ramen för riksdagens bemyndigande. I fråga om större förändringar, som inte har kunnat hanteras inom ramen för den maximala anslagskrediten, har regeringen tagit upp frågan om anslagshöjning jämte förslag till finansiering på tilläggsbudget. Härigenom har också en diskussion om åtgärder i form av regeländringar för att komma till rätta med en utgiftsutveckling i de flesta fall kommit till stånd.

I den tidigare ordningen med förslagsanslag fanns inga motsvarande mekanismer, som ledde till snabba åtgärder från regeringens sida vid en oförutsedd utgiftsutveckling. Såväl regeringen som myndigheterna hade i fråga om förslagsanslagen möjlighet att låta utgiftsutvecklingen styra utfallet utan krav på åtgärder.

De problem som har funnits när det gäller att hantera regelstyrda utgifter på ramanslag, har i första hand haft att göra med frågan om hanteringen av osäkerhet i ett system med utgiftstak och då framför allt frågan om budgeteringsmarginalens storlek. Med den nivå på budgeteringsmarginalen, som under de två senaste åren har funnits vid ingången av ett budgetår, har det uppstått problem när det gäller att hantera osäkerheter i de större transfereringssystemen.

Det kan vidare konstateras att den nuvarande ordningen har lett till att antalet frågor, som tas upp på tilläggsbudget, har ökat. Beredningen av tilläggsbudgetarna sammanfaller också med budgetberedningarna inför den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Det har bidragit till att öka arbetsbelastningen i Regeringskansliet under dessa perioder.

### 6.3 Reservationsanslag

Reservationsanslagets villkor anger att outnyttjade medel får användas under tre år efter det budgetår, då anslaget senast uppfördes på statsbudgeten. Reservationsanslag användes ursprungligen främst för medel till internationellt utvecklingsarbete, vissa investeringsutgifter, universitet och högskolor, forskning, vissa bidrag och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Gemensamt för dessa ändamål var att de belopp, som skulle anvisas för de olika ändamålen, kunde preciseras tämligen väl, men att det förelåg svårigheter att på förhand beräkna den årliga belastningen på anslaget.

I samband med reformeringen av budgetprocessen vid mitten av 1990-talet var en utgångspunkt att antalet reservationsanslag skulle minskas. Genom att använda beställningsbemyndiganden bedömdes att det skulle vara möjligt att i stället använda ramanslag med dess sparande- och kreditmöjligheter. Detta hade också redan genomförts på några områden, t.ex. i fråga om infrastrukturinvesteringar i vägar och järnvägar. Reservationsanslag skulle efter reformen i princip användas endast för tidsbegränsade projekt där det förelåg svårigheter att förut säga utbetalningarnas förläggning i tiden.

I regeringens budgetförslag för år 1997 (prop. 1996/97:1) hade antalet reservationsanslag genom denna förändring minskat från ca 200 budgetåret 1995/96 till ett tiotal anslag. I statsbudgeten för 2000 finns de reservationsanslag upptagna, som redovisas i tabell 6.4.

Tabell 6.4 Reservationsanslag i statsbudgeten för budgetåret 2000, miljoner kronor

Utgifts- område	Anslag	Anslagsbelopp
2	A7 Folk- och bostadsräkning	13
7	A1 Biståndsverksamhet	12 486
	B1 Samarbete med Central- och Östeuropa	725
	B2 Avsättning för garantiförbindelser	25
9	B2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet	330
	B19 Utvecklingsmedel till hemlösa	10
19	A10 Flygplatsbolag i Ljungbyhed	6
	A11 Regionalpolitiska insatser	300
	A12 Medel för tillfälligt småföretagsstöd	6
20	A9 Investeringsbidrag för omställning i ekologisk riktning	131
21	B9 Skydd för småskalig elproduktion	250
23	B6 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket	27
24	A8 Fortsatt program för småföretagsutveckling	180
25	A2 Bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner	1092
<i>Summa</i>		<i>15 581</i>

Härutöver finns ett antal ”äldreanslag”, dvs. anslag som inte längre förs upp på statsbudgeten, som är reservationsanslag.

I enlighet med gällande riktlinjer för valet av anslagsform skall reservationsanslag kunna användas för tidsbegränsade ändamål. Flera av de ovanstående anslagen avser sådana tidsbegränsade insatser. I vissa fall avser insatserna olika typer av program t.ex. inom Näringsdepartementets område. Även på biståndsområdet arbetar man traditionellt med program för insatserna. Reservationsanslaget – som får disponeras av regeringen i högst tre år – kan här tjäna ett syfte att markera åtagandets tidsbegränsade karaktär.

Samtidigt kan konstateras att tidsbegränsningen i vissa fall kan vara illusorisk. I flera fall avlöses tidsbegränsade program av nya program med samma eller liknande ändamål. I andra fall tillförs anslaget ytterligare medel, varpå anslagsmedlen får disponeras i ytterligare tre år. Detta är exempelvis fallet när det gäller det internationella biståndet till utvecklingsländer, där anslaget *Biståndsverksamhet* årligen tillförs nya medel. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om en särskild anslagsform fyller funktionen att markera ett åtagandes tidsbegränsade karaktär.

För andra av de återstående reservationsanslagen är åtagandets tidsbegränsade karaktär inte lika uttalat. I dessa fall är det närmast svårigheten att beräkna den årliga anslagsbelastningen, som har styrt valet av

anslagsform. Likartade förhållanden gäller dock för andra ändamål, för vilka anslagsmedlen numera anvisas över ramanslag, men där medlen tidigare anvisades över förslagsanslag eller reservationsanslag.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att göra en jämförelse mellan de villkor, som anges i 5 och 6 §§ budgetlagen för ramanslag och reservationsanslag. Av bestämmelserna framgår att överföring av utnyttjade medel är tillåtet för båda anslagstyperna. För reservationsanslag gäller dock den begränsningen att utnyttjade medel får användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Någon motsvarande begränsning finns inte för ramanslag. När det gäller möjligheten att för regeringen överskrida ett anslag finns den endast för ramanslag.

Myndigheternas dispositionsrätt regleras i anslagsförordningen. När det gäller reservationer får dessa disponeras av myndigheten i två år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Så gäller även för ramanslag. För det tredje året krävs regeringens medgivande. För ramanslag gäller härutöver den sedan 1999 ändrade bestämmelsen i 11 § om dispositionsrätten, vilken anger att anslagssparande överstigande 3 procent inte får disponeras utan regeringens godkännande (jfr avsnitt 6.1).

Sammantaget medger ramanslaget generellt en större flexibilitet när det gäller överföringsmöjligheter än vad reservationsanslaget gör. Regeringen kan dock vid behov besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget (7 § budgetlagen). Ett exempel på en sådan begränsning är den tidigare nämnda ändringen av anslagsförordningen. Det tidigare syftet med reservationsanslaget, ämligen att kunna klara långsiktiga åtaganden, kan vidare uppnås om det till ramanslag kopplas ett beställningsbemyndigande.

## 7 Redovisning till riksdagen

I detta kapitel beskrivs de budgetpolitiska dokument som regeringen redovisar till riksdagen. Kapitlet inleds med beskrivningar av de olika propositioner genom vilka regeringen i den gällande processen lämnar förslag till riksdagen. I kapitlet lämnas en redogörelse även för de dokument genom vilka regeringen redovisar ekonomi och resultat för riksdagen.

Den gällande ordningen avseende budgetdokumentationen – med en mer långsiktigt inriktad ekonomisk vårproposition, en budgetproposition på hösten samt särpropositioner – har sin grund i den reformerade budgetprocessen som bl.a. innebär att budgetåret sammanfaller med kalenderåret.

De grundläggande förändringarna av budgetprocessen och budgetdokumentationen föreslogs av Riksdagsutredningen i två betänkanden, Reformera riksdagsarbetet (1993/94:TK1) och Reformera riksdagsarbetet – Budgetprocessen (1993/94:TK2). Den fortsatta vidareutvecklingen av processen i Regeringskansliet har sin grund i och framgår av bl.a. Finansdepartementets promemoria Fortsatt reformering av budgetprocessen (Ds 1995:73), kompletteringspropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:150) och den ekonomiska vårpropositionen 1996 (prop. 1995/96:150). Den rättsliga regleringen av budgetprocessen och budgetdokumentationen återfinns i riksdagsordningen och i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen).

### 7.1 Ekonomisk vårproposition

#### *Reglering*

Trots att den grundläggande regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen, så sägs i dess huvudbestämmelser ingenting om ett av regeringens viktigare dokument, den ekonomiska vårpropositionen. Den enda informationen om vårpropositionen i riksdagsordningen återfinns i tillägsbestämmelse 3.2.1, där det anges att ”om regeringen anser att proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekono-

miska politiken och anslag för löpande budgetår (ekonomisk vårproposition) bör behandlas under pågående riksmöte skall propositionen, om hinder inte möter, avlämnas senast den 15 april". Riksdagsordningen ställer således inget uttryckligt krav på att regeringen under våren skall avge en särskild proposition med riktlinjer för den ekonomiska politiken.

Riksdagen har ändå påtalat vikten av att regeringen avlämnar en vårproposition och haft synpunkter på vad en sådan proposition bör innehålla. I Riksdagsutredningens betänkanden om reformering av riksdagsarbetet, sades att det torde finnas ett behov av en ekonomisk-politisk proposition, i vilken det kan lämnas förslag till justeringar i gällande budget med hänsyn till den aktuella ekonomiska utvecklingen.

Utredningen ansåg vidare att det till en sådan proposition även borde fogas en redovisning som skulle motsvara dåvarande finansplan samt riktlinjer för såväl "det närmast efterföljande budgetåret som närmast efterföljande femårsperiod". Regeringen borde enligt utredningen också lämna de förslag till åtgärder för nästkommande budgetbeslut som behöver beslutas viss tid före ikraftträdandet, t.ex. i fråga om större ändringar i skatte- eller transfereringssystem. Även tilläggsbudgetförslag och riktlinjer för kommunal verksamhet borde läggas fram i en vårproposition.

En viss rättslig precisering av en ekonomisk vårpropositions innehåll finns direkt och indirekt dessutom i budgetlagen. I 39 § anges att sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken, som nämns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 till riksdagsordningen, kan avse det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter) samt de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till (utgiftsramar). Bestämmelsen utgör endast en upplysning om vad som kan avses med ekonomiska riktlinjer, och är inte bindande för regeringen.

Om regeringen avser att använda sig av utgiftstak och om riksdagen fattar beslut om att hänföra statsutgifter till områdesramar, skall emellertid enligt 40 § budgetlagen den ekonomiska vårpropositionen innehålla dels förslag till beslut om utgiftstak, dels riktlinjer för fördelningen av statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden, som skall föreslås i kommande budgetproposition. Genom att riksdagen har beslutat hänföra statsutgifter till utgiftsområden (tilläggsbestämmelse 5.12.1 till riksdagsordningen), har regeringen således ålagts att senast den 15 april varje år lämna en ekonomisk vårproposition.

I 36 och 37 §§ budgetlagen finns vidare bestämmelser om att regeringen dels under löpande budgetår skall redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster, utgifter och lånebehov, dels efter ett



budgetår skall redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Av förarbetena till budgetlagen framgår att en preliminär bedömning av utfallsprognoserna för innevarande budgetår samt en preliminär redovisning av det faktiska utfallet för föregående budgetår bör redovisas i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1995/96:220).

#### *Vårpropositionens innehåll och struktur*

Den ekonomiska vårpropositionen har de senaste fyra åren innehållit bl.a. förslag till riksdagen om riktlinjer för den ekonomiska politiken, saldomål och utgiftsområdesramar samt förslag till utgiftstak. Ett syfte med vårpropositionen är att i ett gemensamt dokument koppla samman den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång sikt.

Vårpropositionernas innehåll och strukturella uppbyggnad har i stora drag varit likartade sedan den första vårpropositionen lades fram våren 1996. De har varit systematiskt indelade i ett antal kapitel – varav två kapitel har utgjorts av de samlade förslagen till riksdagsbeslut och lagförslag – och de har kompletterats med bilagor. Den systematiska kapitelindelningen i propositionen som lades fram våren 2000 (prop. 1999/2000:100) utgör utgångspunkten för den nedan återgivna beskrivningen av vårpropositionernas innehåll och struktur i huvuddrag.

**Finansplan:** Regeringen redovisar inriktningen av den ekonomiska politiken mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och internationellt samt prognoser och kalkyler för de närmaste åren. Regeringen *föreslår* att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som förordas i planen.

**Budgetpolitiska mål och statsbudgeten:** Regeringen redovisar de budgetpolitiska målen och de politiska prioriteringarna samt beräkningar av statsbudgeten och de offentliga utgifterna för de tre kommande budgetåren. Regeringen *föreslår* att riksdagen fastställer utgiftstaket och målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn för budgetåret tre år fram i tiden samt att riksdagen godkänner beräkningen av de offentliga utgifterna för den närmaste treårsperioden.

**Uppföljning av utgifter samt utgiftsprognos:** Regeringen redovisar en jämförelse mellan budgeterade utgifter och det preliminära utfallet avseende föregående budgetår samt orsaker till differenser. Regeringen redovisar även en jämförelse mellan budgeterade utgifter och nya prognoser över utgifter avseende innevarande budgetår samt orsaker till differenser.

**Tilläggsbudget:** Regeringen redovisar förändringar av gällande statsbudget och andra frågor som den anser bör tas upp samt *lämnar förslag* till riksdagen om tilläggsbudget avseende det innevarande budgetåret.

**Inkomster:** Regeringen redovisar beräkningar av statens inkomster av skatter och avgifter m.m. avseende föregående, innevarande och de tre nästkommande budgetåren.

**Utgiftsramar:** Regeringen redovisar sin syn på fördelningen av utgifter på utgiftsområden och budgeteringsmarginalen för de tre kommande budgetåren. För det kommande budgetåret och budgetåret därefter görs jämförelser med den fördelning på utgiftsområden som föreslogs i budgetpropositionen avseende innevarande budgetår och differenser förklaras. Regeringen *föreslår* att riksdagen godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för hela treårsperioden.

**Skattefrågor:** Regeringen redovisar överväganden på skatteområdet och *föreslår* att riksdagen antar förslagen till lagstiftning.

**Riktlinjer för kommunsektorn:** Regeringen redovisar den ekonomiska situationen i kommuner och landsting under de senaste åren och gör en bedömning av situationen för kommande år avseende kommunernas skatteinkomster och statsbidrag till kommunerna.

**Revision av EU-medel:** Regeringen redovisar Revisionsrättens iakttagelser om förvaltningen av gemenskapsmedel samt gör en bedömning av de iakttagelser som rör Sverige.

**Bilagor:** I bilagor till propositionen redovisar regeringen den svenska och internationella ekonomins utveckling, en avstämning av målet om halverad arbetslöshet, en fördelningspolitisk redogörelse samt en beskrivning av skatteavvikelser. Urvalet av bilagor kan variera mellan åren.

## 7.2 Budgetproposition

### *Reglering*

Riksdagen skall enligt 9 kap. 3 § regeringsformen företa budgetreglering för närmast följande budgetår. Av 9 kap. 6 § framgår att regeringen till riksdagen skall avge förslag till statsbudget. Närmare bestämmelser om dokumentationen finns i riksdagsordningen. Av 3 kap. 2 § och tillägsbestämmelse 3.2.1 framgår att regeringen innan budgetåret påbörjas, och senast den 20 september, skall avlämna proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen skall vidare innehålla finansplan och nationalbudget samt förslag till reglering av statsbudgeten. Förslaget till statsbudget skall dessutom innehålla en fördelning av anslag på de av riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § riksdagsordningen beslutade utgiftsområdena. I förslaget skall även ingå en redovisning av statens skulder och tillgångar.

I de betänkanden om reformering av riksdagsarbetet, som låg till grund för nämnda bestämmelser i riksdagsordningen, anförde Riksdagsutredningen att en omläggning av budgetåret till kalenderår borde medföra att regeringen överlämnar sin budgetproposition i samband med att riksdagens höstarbete påbörjas. Utredningen ansåg att budgetförslaget skall innehålla förslag, som inte har behandlats i särpropositioner tidigare under året, samt att det till budgetförslaget skall fogas en revidering av den finansplan, som har presenterats tidigare under året i den ekonomiska vårpropositionen.

Riksdagsutredningen ansåg vidare att det bör ställas tre krav på hur regeringens budgetförslag skall vara utformat. För det första bör budgetförslaget vara fullständigt, dvs. utan utbrutna anslagspunkter. För det andra bör, med vissa undantag, nettoredovisning av anslag inte förekomma. För det tredje bör budgetförslaget vara anpassat till respektive riksdagsutskotts ansvarsområde. För att underlätta riksdagens budgetarbete föreslogs även att komplicerade lagstiftningsförslag inte förs fram som en del av budgetförslaget, utan att de avlämnas till riksdagen före budgetpropositionen, i första hand i samband med vårpropositionen eller, om det inte är möjligt, i särpropositioner.

Hur regeringens budgetförslag skall vara utformat är, förutom i riksdagsordningen, rättsligt reglerat även i budgetlagen. Uttryckliga regler om utformningen finns i endast ett fåtal bestämmelser i lagen, medan det av andra bestämmelser i stället indirekt kan utläsas, vilka krav som ställs på budgetförslaget.

Av 3 § budgetlagen framgår att riksdagen skall anvisa anslag till angivna ändamål med användande av anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag. Regeringen skall således i budgetpropositionen utforma sitt förslag till statsutgifter därefter.

Att statsinkomsterna i budgetpropositionen skall redovisas mot inkomstitlar framgår av 9 §, där det anges att sådan redovisning skall göras av inkomster, som beräknas av riksdagen.

Bestämmelser om hur avräkning mot anslag och inkomstitlar skall göras finns i 10 § budgetlagen. Utgifter som avser transfereringar, dvs. inkomstöverföringar utan direkta motprestationer, skall avräknas kassamässigt och således redovisas mot statsbudgeten i anslutning till att betalning äger rum. Övriga utgifter, t.ex. i förvaltningsverksamhet, skall avräknas mot anslag för det budgetår till vilket utgiften hänförs, obe-

roende av när betalning sker. Redovisningen av dessa poster i budgetpropositionen skall med andra ord vara utgiftsmässig.

För inkomster görs en uppdelning mellan skatter och socialavgifter respektive andra inkomster. Uppbörd av skatter och socialavgifter skall avräknas kassamässigt mot inkomsttitel, dvs. de redovisas på statsbudgeten när betalning erhålls. Övriga inkomster skall avräknas det budgetår till vilken inkomsten hänförs sig, oberoende av när betalning sker.

Av 16 och 18 §§ budgetlagen framgår att regeringens förslag till statsbudget skall omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Undantag görs endast för verksamheter där statens kostnader skall täckas med verksamhetens intäkter. Inkomsterna och utgifterna skall enligt 17 § redovisas brutto på statsbudgeten, med undantag för inkomster som endast skall bidra till att täcka en verksamhets utgifter.

### *Budgetpropositionens innehåll och struktur*

Budgetpropositionen innehåller förslag till riksdagen om att godkänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och ett antal förslag som rör budgeten. Exempelvis innehåller budgetpropositionen förslag till beslut om fördelning av utgifterna på utgiftsområden och om anslag för det närmast kommande budgetåret. Regeringen föreslår också att riksdagen godkänner beräkningen av statsbudgetens inkomster och den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden för budgetåren två respektive tre år fram i tiden samt att riksdagen bemyndigar regeringen att ta upp lån, att besluta om krediter för myndigheters räntekonton och att under vissa villkor kunna besluta om att ramanslag får överskridas.

Den strukturella uppbyggnaden av innehållet i budgetpropositionerna har i stort varit densamma sedan den första propositionen lades fram efter omläggningen av budgetåret till kalenderår. Utgångspunkten för den nedan återgivna beskrivningen av propositionernas innehåll och struktur är budgetproposition för 2000, vilken lades fram hösten 1999 (prop. 1999/2000:1).

Budgetpropositionen består av tolv volymer, varav den första är av allmän karaktär medan de övriga elva innehåller redovisningar av de olika utgiftsområdena. Innehållet i *den första volymen* är systematiskt indelat i ett antal kapitel – varav två kapitel utgörs av de samlade förslagen till riksdagsbeslut och lagförslag – och kompletteras med bilagor. Den kan, med utgångspunkt i den systematiska kapitelindelningen, i korthet beskrivas på följande sätt.

Reviderad finansplan: Regeringen redovisar den, i förhållande till den i vårpropositionen presenterade finansplanen, reviderade inriktningen av den ekonomiska politiken mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och internationellt samt prognoser och kalkyler för de närmaste åren. Regeringen *föreslår* att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som förordas i planen.

Budgetpolitiska mål och statsbudgeten: Regeringen redovisar budgetpolitiska mål och politiska prioriteringar samt beräkningar av statsbudgeten och den offentliga sektorns finanser. Regeringen *föreslår* att riksdagen fastställer tekniska justeringar av utgiftstaken för de tre kommande budgetåren, bemyndigar regeringen att ta upp lån för det kommande budgetåret samt godkänner en beräkning av myndigheters in- och utlåning i Riksgäldskontoret för det kommande budgetåret.

Utgiftsprognos: Regeringen redovisar en jämförelse mellan budgeterade utgifter och nya prognoser över utgifter avseende innevarande budgetår samt orsaker till differenser.

Tilläggsbudget: Regeringen redovisar förändringar av gällande statsbudget och andra frågor som den anser bör tas upp samt *lämnar förslag* till riksdagen om tilläggsbudget avseende det innevarande budgetåret.

Inkomster: Regeringen redovisar statens prognostiserade inkomster av skatter och avgifter m.m. avseende föregående, innevarande och de två kommande budgetåren. Jämförelser görs med de prognostiserade inkomster som redovisades i vårpropositionen och differenser mellan prognoserna förklaras. Regeringen *föreslår* att riksdagen godkänner beräkningen av statsbudgetens inkomster för det kommande budgetåret.

Utgifter: Regeringen redovisar sin syn på fördelningen av utgifter på utgiftsområden för de tre kommande budgetåren. Jämförelser görs med den fördelning på utgiftsområden som föreslogs i vårpropositionen och differenser förklaras. Regeringen redovisar även en beräkning av de offentliga utgifterna för de tre kommande budgetåren. Regeringen *föreslår att* riksdagen beslutar om fördelning av utgifter på utgiftsområden för det kommande budgetåret, *att* riksdagen godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för de två därpå följande budgetåren, *att* riksdagen godkänner beräkningar av förändrade anslagsbehållningar för det kommande budgetåret och beräkningen av de offentliga utgifterna kommande tre budgetår *samt att* riksdagen lämnar regeringen bemyndigande att besluta om lån, krediter och överskridande av ramanslag i vissa fall.

Skattefrågor: Regeringen redovisar överväganden på skatteområdet och *föreslår* att riksdagen antar förslag till lagstiftning.

Ekonomisk styrning: Regeringen redovisar sin syn på den ekonomiska styrningen i staten och *föreslår* att riksdagen godkänner rikt-

linjerna för den fortsatta utvecklingen av ekonomisk styrning som regeringen förordar.

**Inriktning av förvaltningspolitiken:** Regeringen redovisar en rapport från Statskontoret om utvecklingen inom statsförvaltningen och presenterar sina slutsatser om inriktningen av förvaltningspolitiken.

**Bilagor:** I bilagor till propositionen redovisar regeringen en specifikation av statsbudgetens utgifter aktuellt budgetår, en bedömning av den svenska och internationella ekonomins utveckling, en avstämning av målet om halverad arbetslöshet samt en fördelningspolitisk redogörelse. Urvalet av bilagor kan variera mellan åren.

I *volymerna* 2–12 redovisar regeringen de närmare överväganden, som ligger till grund för fördelningen av utgifter på de 27 utgiftsområdena. I varje enskild volym tas upp frågor, som rör ett visst utgiftsområde eller flera näraliggande utgiftsområden. Volymernas innehåll skiljer sig inte i någon större omfattning åt i fråga om struktur och disposition. Varje utgiftsområde redovisas separat och inom ramen för ett visst utgiftsområde redovisas varje dit hörande verksamhetsområde för sig. I korthet kan dokumentationen avseende ett visst verksamhetsområde inom ett utgiftsområde beskrivas på följande sätt.

**Verksamhetsredogörelse:** Regeringen redogör för situationen i det aktuella verksamhetsområdet i fråga om omfattning, utgiftsutveckling och resultatbedömning. Vidare redovisas i korthet Riksrevisionsverkets iakttagelser rörande den eller de myndigheter som ansvarar för verksamheten inom verksamhetsområdet. En bedömning görs av konsekvenser. Eventuellt ges även en beskrivning av pågående eller planerade åtgärder inom verksamhetsområdet. Regeringen lämnar i förekommande fall även *förslag* till riksdagen om lagstiftning inom det berörda verksamhetsområdet.

**Anslagsyrkande:** Varje verksamhetsområde indelas i ett eller flera anslag. För varje anslag redovisas anslagsutvecklingen genom en redogörelse för utfall och anslagssparande för föregående budgetår, anslag och prognos för innevarande budgetår, förslag till anslag för det kommande budgetåret samt en beräkning av anslagsstorleken för de två därpå följande budgetåren.

## 7.3 Tilläggsbudget

### *Reglering*

Ett förslag till tilläggsbudget innehåller förslag till riksdagen om ändringar av ramar och anslag i den tidigare beslutade budgeten för innevarande budgetår. Regeringen kan i förslag till tilläggsbudget också föreslå riksdagen att bemyndiga regeringen att ingå ekonomiska förpliktelser m.m. Förslag till tilläggsbudget lämnas normalt två gånger per år, i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen.

Enligt 9 kap. 5 § regeringsformen får riksdagen för löpande budgetår göra en ny beräkning av statsinkomster samt ändra eller anvisa nya anslag (tilläggsbudget). Det finns emellertid ingen klar rättslig reglering av hur regeringen närmare skall förfara när den lämnar förslag om tilläggsbudget till riksdagen. I tilläggsbestämmelse 3.2.1 till riksdagsordningen anges endast att om regeringen anser att en proposition med bl.a. förslag till anslag för löpande budgetår (ekonomisk vårproposition) bör behandlas under pågående riksmöte, skall propositionen om inte hinder möter avlämnas senast den 15 april. Budgetlagen saknar bestämmelser om förfarandet med tilläggsbudget.

I betänkandet Reformera riksdagsarbetet – Budgetprocessen, redovisade Riksdagsutredningen emellertid som sin åsikt att alla tilläggsbudgetärenden som regeringen vill föra fram skall avlämnas samlat. Detta borde under normala omständigheter ske vid högst två tillfällen per år, nämligen på våren i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och på hösten när riksmötet öppnas. I sin redogörelse för vad den ekonomiska vårpropositionen borde innehålla nämnde utredningen särskilt förslag till ändringar av det löpande budgetårets utgifter och inkomster.

### *Riktlinjer från riksdagen*

Riksdagen har vid några tillfällen yttrat sig över regeringens redovisning av tilläggsbudget och då också dragit upp vissa riktlinjer för regeringen. I samband med 1997 års ekonomiska vårproposition uttalade finansutskottet att det i de fall regeringen föreslog finansiering av anslagsökningar genom motsvarande anslagsminskningar eller indragningar av anslagsbehållningar, inte gick att utläsa i vilken utsträckning indragningarna skulle leda till att verksamheter kommer att begränsas (bet. 1996/97:FiU20). Liknande kritik framfördes även i samband med beredningen av budgetpropositionen för 1998, även om utskottet då

kunde konstatera att det i några enstaka fall angavs att indragningar inte påverkar verksamheterna (bet. 1997/98:FiU11).

Vid behandlingen av budgetpropositionen för 2000 angav finansutskottet att samma krav på ett fullgott beslutsunderlag bör kunna ställas på förslag avseende tilläggsbudget som på förslag avseende det kommande budgetåret. Utskottet förutsatte att regeringen beaktar dessa synpunkter för framtiden (bet. 1999/2000:FiU11).

#### *Utformningen av förslag till tilläggsbudget*

Sedan den nya budgetprocessen infördes har regeringen – i enlighet med Riksdagsutredningens uttalande – regelmässigt lämnat riksdagen sina förslag till tilläggsbudget som samlade paket två gånger per år i de ekonomiska vårpropositionerna och budgetpropositionerna. Utformningen av förslagen till tilläggsbudgetar kan i korthet beskrivas på följande sätt.

I ett särskilt kapitel i propositionerna redovisar regeringen i systematisk ordning, dvs. utgiftsområde för utgiftsområde, behovet av att förändra olika anslag inom respektive område. I samband därmed redovisar regeringen i förekommande fall hur ökningen av ett visst anslag helt eller delvis skall finansieras (t.ex. genom minskning av ett annat anslag). Orsakerna till att anslag behöver ökas anges regelmässigt, medan konsekvenserna av anslagsminskningar m.m. inom andra områden endast i ett fåtal fall berörs. De jämkningar som regeringen – till följd av det redovisade behovet av anslagsförändringar – anser behöver göras av ramarna för utgiftsområdena, redovisas samlat i en särskild tabell. I samma tabell redovisas även de föreslagna förändringarna av enskilda anslag.

Regeringen *föreslår* sedan att riksdagen i enlighet med specifikationen i den särskilda tabellen dels godkänner ändrade ramar för utgiftsområden, dels anvisar ändrade och nya anslag.

Sedan 1997 har antalet ändrade anslagsnivåer i en tilläggsbudget varierat från ca 40 till ca 75, med en jämn fördelning mellan vår- och budgetpropositioner. Summan av anslagsförändringar på tilläggsbudget har under samma tid varierat från en minskning om ca 30 miljoner kronor till en höjning om ca 8 800 miljoner kronor. Den största enskilda förändringen föreslogs i budgetpropositionen för 2000 och avsåg anslaget för sjukpenning och rehabilitering m.m., som regeringen ansåg borde höjas med ca 7 440 miljoner kronor. Hur stora förändringar som föreslås på ett enskilt anslag har annars varierat kraftigt. Som exempel kan nämnas att det i 1999 års vårproposition föreslogs att:



- inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslaget A2 *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* skulle sänkas med 397 mkr,
- inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslaget A15 *Särskilda utbildningsinsatser för vuxna* skulle höjas med 100 mkr,
- inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslaget K1 *Stöd till trossamfund* skulle sänkas med 1 mkr,
- inom utgiftsområde 24 Näringsliv, anslaget F4 *Fastighetsmäklar-nämnden* skulle höjas med 0,8 mkr.

Vid sidan av nämnda förändringar av utgiftsramar och anslag *föreslår* regeringen även att riksdagen såvitt avser tilläggsbudget antar förslag till lagstiftning, godkänner att tidigare anvisade medel skall användas på visst angivet sätt samt bemyndigar regeringen att vidta åtgärder som i och för sig har effekt på statsbudgeten för det aktuella budgetåret, men som inte direkt påverkar anslagsnivåerna. Redovisningen sker i form av ett särskilt förslag till beslut för varje enskilt godkännande, bemyndigande eller lagförslag.

Antalet sådana förslag i en tilläggsbudget har sedan 1997 varierat från ca 10 till ca 60. Vanligtvis läggs det fram betydligt fler sådana förslag i vårpropositionerna än i budgetpropositionerna. Som exempel på särskilda förslagspunkter kan nämnas att regeringen i 1999 års vårproposition föreslår att riksdagen:

- godkänner att högst 15 000 000 kronor av det på utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan uppförda ramanslaget B4 *Fredsfrämjande verksamhet* får användas för en väpnad svensk styrka i Kosovo under 1999,
- bemyndigar regeringen att under det på utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda ramanslaget B3 *Statsbidrag till vårdtjänst* m.m. under 1999 ingå avtal som, inklusive tidigare gjorda åtaganden, innebär utgifter på högst 60 000 000 kronor under år 2000.

## 7.4 Särpropositioner

### *Reglering*

Regeringen lämnar ett stort antal propositioner vid sidan av de ekonomiska vårpropositionerna, budgetpropositionerna och förslagen till tilläggsbudgetar. En sådan proposition kan avse förslag om allt från mindre lagändringar till större reformer på olika områden. Förslagen kan även ha ekonomiska konsekvenser.

Regeringen skall enligt 3 kap. 1 § riksdagsordningen lämna förslag till riksdagen genom proposition. De enda propositioner som omtalas särskilt i riksdagsordningen är budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Något särskilt begrepp för övriga regeringspropositioner finns inte i riksdagsordningen, men en vanlig benämning är särpropositioner.

Någon i lag fastslagen tidpunkt för när särpropositioner skall avlämnas finns inte. I 3 kap. 2 § riksdagsordningen sägs emellertid att en proposition angående statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret får avlämnas efter budgetpropositionen endast om regeringen finner att det föreligger synnerliga ekonomisk-politiska skäl för det.

I 3 kap. 3 § riksdagsordningen anges vidare att riksdagen på förslag av talmannen skall fastställa när särpropositioner, som regeringen anser bör avhandlas under pågående riksmöte, senast skall avlämnas. Denna tidpunkt fastställs årligen genom ett riksdagsbeslut och har regelmässigt bestämts till någon gång i mitten av mars månad. Regeringen har emellertid enligt 3 kap. 4 § riksdagsordningen möjlighet att avlämna proposition vid ett senare tillfälle om det finns synnerliga skäl för det.

Vid sidan av regleringen i riksdagsordningen och riksdagens beslut har regeringen tillämpat vissa egna riktlinjer rörande avlämnande av särpropositioner. En sådan riktlinje har varit att en proposition med förslag, som skall träda i kraft den 1 januari ett visst år, bör avlämnas till riksdagen senast i mitten av mars månad året innan. För våren 2000 gäller dock att propositioner som skall behandlas före respektive i samband med vårpropositionen och med ikraftträdande vid halvårsskiftet skulle ha lämnats den 25 januari respektive den 22 mars. För propositioner, som lämnas senare under våren, är avsikten att de skall behandlas under hösten.

Ett sådant förfarande, dvs. att särpropositioner som skall behandlas under hösten lämnas redan på våren, ligger i linje med Riksdagsutredningens uttalande i betänkandet Reformera riksdagsarbetet – Budgetprocessen. Där sägs att riksdagen kommer att ha svårt att ta sig an komplicerade lagstiftningsfrågor under hösten när budgetpropositionen bereds. Höstmånaderna bör därför ägnas åt renodlade budgetfrågor, medan det är önskvärt att förslag till regeländringar läggs fram för behandling under vårmånaderna.

### *Avlämnande av särpropositioner*

Frågan om när särpropositioner skall avlämnas under våren hanteras genom samråd mellan Regeringskansliet och riksdagen. Riksdagens för året fastställda arbetsordning utgör grunden för planeringen. I början av året upprättar Statsrådsberedningen, efter samråd med Finansdepartementet och fackdepartementen, en förteckning över vilka propositioner, som regeringen planerar att avlämna under pågående riksmöte. Planeringen samordnas med det eller de av riksdagen beslutade datumen för när propositioner, som bör behandlas under våren, skall avlämnas. Förteckningen överlämnas till riksdagen.

Det förekommer emellertid att särpropositioner läggs utan att de har aviserats i förteckningen. Det gäller särskilt i sådana fall där det vid tidpunkten för överlämnandet av förteckningen inte var utklarat om propositionen skulle komma att avlämnas.

Regeringen avlämnar vid sidan av budgetpropositionen regelmässigt propositioner även på hösten. Som exempel kan nämnas att regeringen, i samråd med riksdagen, under hösten 1999 avlämnade ca 25 särpropositioner, trots den uttalade ambitionen att inga särpropositioner skall lämnas under hösten. Flertalet av dessa propositioner behandlades dock först efter årsskiftet. Totalt avlämnade regeringen under åren 1996/97 till 1998/99 ca 420 propositioner till riksdagen, förutom vårpropositioner och budgetpropositioner.

En viktig princip, som regeringen har följt, är att särpropositioner med ekonomiska konsekvenser för det kommande budgetåret inte får läggas fram under hösten om de inte kan behandlas av riksdagen senast i samband med budgetpropositionen. Sådana propositioner får i stället behandlas t.ex. i samband med tilläggsbudgeten i nästkommande vårproposition.

Det förekommer även att ekonomiska konsekvenser av regeringsförslag behandlas i antingen vårpropositionen eller budgetpropositionen, och att endast författningsfrågor eller organisatoriska frågor läggs fram i en särproposition.

## 7.5 Redovisning av ekonomi och resultat

### *Reglering*

Regeringens redovisning av ekonomi och resultat presenteras i olika propositioner och skrivelser till riksdagen. Bland annat sker en löpande redovisning i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositio-

nen. En slutlig redovisning sker i rapporten Årsredovisning för staten, som har formen av en regeringskrivelse.

Att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen slås fast i 3 kap. 2 § riksdagsordningen. Där anges bl.a. att det i regeringens budgetproposition skall ingå en redovisning av statens tillgångar och skulder.

Regeringens skyldighet regleras sedan närmare i budgetlagen. Enligt 44 § är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt regeringsformen står till dess disposition samt för den verksamhet som bedrivs av staten liksom för statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser. Av 45 § framgår dels att bokföringen i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god bokföringssed, dels att redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt av förvaltningen av statens tillgångar.

I budgetlagen anges genomgående endast vilka skyldigheter regeringen har i fråga om vad som skall redovisas och när, utan att det uttryckligt sägs något om hur redovisningen skall dokumenteras. Där emot är det i förarbetena till lagen (prop. 1995/96:220) angivet vilka närmare utgångspunkter som bör gälla för dokumentationen.

I fråga om *den löpande ekonomiska redovisningen* anges i 35 § budgetlagen att regeringen noggrant skall följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp. Regeringen har en skyldighet att vid minst två tillfällen under löpande budgetår för riksdagen redovisa prognoser över det ekonomiska utfallet och statens lånebehov samt förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall (36 §).

Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen redovisa det preliminära utfallet och även då förklara väsentliga skillnader gentemot budgeterade belopp (37 §). I förarbetena sägs att en preliminär prognosbedömning för det innevarande budgetåret och det preliminära utfallet avseende föregående budgetår bör lämnas i samband med vårpropositionen samt att en mer underbyggd prognos för innevarande år bör lämnas i samband med budgetpropositionen.

Resultat och utfall i statens ekonomi skall enligt 38 § budgetlagen slutligt presenteras för riksdagen i form av en *årsredovisning för staten*. Regeringen skall se till att detta görs så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret. Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Av förarbetena till lagen framgår att årsredovisningen bör överlämnas före riksdagens sommaruppehåll och helst redan i slutet av april när riksdagen börjar bereda frågor om riktlinjer för den ekonomiska politiken. Om detta inte

är möjligt bör årsredovisningen överlämnas i samband med budgetpropositionen, dock senast vid utgången av september månad.

Frågan om redovisning av *mål och resultat* i statens verksamhet regleras i 2 § budgetlagen. Där sägs att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. I förarbetena till lagen sägs uttryckligen att en sådan samlad redovisning inte bör ingå i statens årsredovisning. I stället anges att presentationen skall ske i lämplig form och vid lämpliga tillfällen.

När det gäller den löpande redovisningen av mål och resultat nämns i förarbetena att budgetpropositionen är det naturliga dokumentet på de flesta områden, där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning. Det anges dock att det i vissa fall, t.ex. i fråga om ett större politikområde och för en längre tidsperiod, kan vara lämpligare att presentationen görs i en särproposition eller i vissa fall, när förslag till åtgärder inte skall lämnas, i en särskild skrivelse till riksdagen.

### *Riktlinjer från riksdagen*

Riksdagen har vid olika tillfällen behandlat regeringens redovisning av ekonomi och resultat samt då också dragit upp vissa riktlinjer för regeringen. I fråga om årsredovisningen för budgetåret 1998 anförde finansutskottet bl.a. att den hade förbättrats i förhållande till tidigare år, även om vissa delar fortfarande kunde förbättras. Det senare gällde bl.a. avsnittet om statliga garantier. I fråga om årsredovisningens allmänna avgränsning, struktur och omfattning förutsatte utskottet att utvecklingsarbetet skulle fortsätta, närmast inom ramen för VESTA-projektet.

Finansutskottet ansåg det även angeläget att årsredovisningen presenteras för riksdagen vid en tidigare tidpunkt. På sikt ansåg utskottet att den borde läggas fram samtidigt med vårpropositionen för att därigenom utgöra ett bättre underlag för riksdagens arbete. Riksdagen anslöt sig till utskottets betänkande (bet. 1999/2000:FiU1, rskr. 1999/2000:28).

Riksdagen har även uttalat sig i fråga om resultatstyrningen och regeringens redovisning av resultat samt ställt krav på återrapporteringen av resultatinformation (se bet. 1996/97:FiU20 och 1997/98:FiU20). Regeringen angav med anledning av detta i budgetpropositionen för 1999 att den vid redovisningen har strävat efter en tydlig målstruktur och klart angivande av vilka mål riksdagen har att ta ställning till, bättre resultatinformation samt tydligare analyser och resultatbedömningar. Regeringen angav vidare att den även har tagit initiativ till en tvåårsöversyn inom Regeringskansliet av resultatstyrningen. Finans-

utskottet ställde sig positiv till regeringens redovisning om det pågående arbetet inom området resultatstyrning (bet. 1998/99:FiU1).

### *Dokumentation*

I den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen redovisas en uppföljning av statens inkomster och utgifter. Beskrivningen nedan av innehållet i redovisningen avser de senaste vår- och budgetpropositionerna, men innehållet har varit likartat tidigare år.

I redovisningen ingår en jämförelse mellan budgeterade utgifter och det preliminära utfallet avseende föregående budgetår samt orsaker till differenser. Vidare ingår en jämförelse mellan budgeterade utgifter och nya prognoser över utgifter avseende innevarande budgetår samt orsaker till differenser. Redovisningen innehåller även uppgifter om statens prognostiserade inkomster av skatter och avgifter m.m. avseende föregående, innevarande och de två nästkommande budgetåren. Jämförelser görs med de prognostiserade inkomster som redovisades i den senaste vår- eller budgetpropositionen avseende innevarande budgetår och differenser mellan prognoserna förklaras.

Statens årsredovisning lämnas under första halvåret. Årsredovisningen för 1998 (regeringens skrivelse 1998/99:150) lades exempelvis fram för riksdagen i början av juni 1999, dvs. cirka två månader efter vårpropositionen. Detsamma gällde för årsredovisningen för 1999 (regeringen skrivelse 1999/2000:150), som lämnades till riksdagen i slutet av maj 2000. I enlighet med finansutskottets ovan återgivna inställning pågår arbete inom Regeringskansliet med en tidigareläggning av årsredovisningen. Enligt planerna skall den kunna genomföras fr.o.m. år 2001.

I enlighet med föreskrifterna i budgetlagen innefattar årsredovisningen resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Inkomster och utgifter redovisas därvid per inkomsttyp/titel respektive utgiftsområde med kommentarer till avvikelser i förhållande till budgeterade eller prognostiserade inkomster och utgifter. I bilagor till årsredovisningen lämnas sedan en mer ingående materiell redogörelse för innehållet i resultat- och balansräkningarna samt specifikationer över statsbudgetens inkomster och utgifter.

Härutöver lämnas i årsredovisningen även en redogörelse för de makroekonomiska förutsättningarna under det aktuella budgetåret samt kortfattade redovisningar av resultat i avgiftsbelagda verksamheter (affärsverk och andra myndigheter) och av statliga garantier. Slutligen

redogörs för Riksrevisionsverkets iakttagelser samt utvecklingen inom statsförvaltningen och av den ekonomiska styrningen.

Regeringens *resultatbedömning* för olika verksamheter redovisas i budgetpropositionerna. Resultatbedömningen för budgetåret 1998 återfanns exempelvis i budgetpropositionen för 2000, vilken överlämnades till riksdagen i september 1999. I samband med att regeringen i propositionen redogjorde för situationen på de olika verksamhetsområdena i fråga om omfattning, utgiftsutveckling och anslagsbehov, redovisades även en resultatbedömning för respektive verksamhet. Regeringen angav vilka mål som hade uppställts för verksamheterna inför år 1998 och redogjorde för sin bedömning av hur dessa mål hade uppfyllts.

## 7.6 Genomgång av vår- och budgetpropositioner

Den ekonomiska vårpropositionen skulle enligt det arbete som föregick införandet av den reformerade budgetprocessen utgöra det grundläggande dokumentet i fråga om ekonomisk politik på längre sikt. Den skulle ange beräknade utgifter och inkomster på aggregerad nivå under en flerårsperiod. Därmed skulle vårpropositionen ange de samhällsekonomiska förutsättningarna för budgetarbetet. Budgetpropositionens främsta uppgift skulle i stället vara att på en detaljerad nivå utgöra beslutsunderlag för det kommande budgetåret. Budgetpropositionen och vårpropositionen skulle således ha olika funktioner.

Utredningen har som ett led i utvärderingen av den reformerade budgetprocessen genomfört intervjuer med statssekreterare och tjänstemän i Regeringskansliet avseende bl.a. utformningen av regeringens beslutsunderlag till riksdagen (se bilaga 5).

Under intervjuerna gjorde många bedömningen att intentionen bakom den nya budgetprocessen, att vårpropositionen och budgetpropositionen skulle ha olika karaktär och syfte, inte har uppfyllts. Vårpropositionen har kommit att bli alltför konkret i sakfrågor och förslag. Det framfördes även att det förekommer dubblering av texter mellan vårpropositionen och budgetpropositionen.

Som möjliga förklaringar till att vårpropositionen har blivit relativt detaljerad anfördes att samarbetet med andra partier har tvingat fram detaljer i vårpropositionen och att det är svårt att undvika att departementen vill avisera frågor i vårpropositionen, vilka senare kommer att läggas fram i budgetpropositionen. Vidare noterades att regeringen genom att redan i vårpropositionen precisera ramar för utgiftsområden

hade gått längre i detaljeringsgrad än vad Riksdagsutredningen hade föreslagit.

De intervjuade framförde blandade synpunkter på de nuvarande beslutsunderlagens kvalitet. Vissa av de intervjuade ansåg att de är tillfredsställande medan andra framförde kritiska åsikter. Bland de kritiska kommentarerna kan nämnas att vårpropositionen ansågs vara svårläst och mindre väl strukturerad, att det var svårt att hitta i budgetpropositionen och att man i den kunde läsa om samma sak på flera olika ställen.

Vidare anfördes att utformningen av budgetunderlaget, som regeringen lämnar till riksdagen, utgår från att läsarna är mer insatta i budgetteknik, än vad som kan förväntas av riksdagsledamöterna. Andra menade att texterna i huvudsak är bra men att det bör redovisas mer statistik och kvantitativa uppgifter. Det framfördes även åsikter om att redovisningen i vårpropositionen är svårgenomtränglig, att det finns en brist på transparens samt att det skulle vara bra med en tydligare koppling till resultat både vad gäller verksamhet och ekonomi.

Mot bakgrund av bl.a. de synpunkter som framförts under intervjuerna, redovisas nedan ett antal iakttagelser av om och hur intentionerna med vår- och budgetpropositionen har realiserats. Analysen avser dels hur vårpropositionen och budgetpropositionen kompletterar respektive överlappar varandra, dels hur utformningen av vårpropositionen har förändrats under de år, som den nya budgetprocessen har tillämpats. Även frågor som rör dokumentens tillgänglighet, struktur och transparens analyseras. Iakttagelserna baseras främst på en jämförelse mellan den första ekonomiska vårpropositionen 1996 och de två senaste propositionerna våren 1999 respektive 2000 samt på en närmare genomgång av dessa två senaste vårpropositioner och budgetpropositionen för 2000.

#### *Det förekommer dubblingar mellan vår- och budgetpropositionerna*

Det föreligger inga påtagliga skillnader mellan vårpropositionen och budgetpropositionen i fråga om långsiktighet. Redovisningen av utgifter på utgiftsområdesnivå är inte utpräglad långsiktig i de senaste vårpropositionerna. Tvärtom finns det en övervikt åt att det närmare redogörs för åtgärder, som skall vidtas under det närmast följande budgetåret, och de omedelbara effekterna av dessa åtgärder. Ofta redogörs då även för vilka följd effekter sådana åtgärder kan beräknas få för de nästkommande två åren. Det är däremot mer ovanligt att bedömningar av utgiftsramar för det tredje budgetåret, dvs. det år för



vilket det föreslås ett utgiftstak, baseras på direkta effekter av åtgärder som planeras det året.

Budgetpropositionen är inte enbart inriktad på det kommande budgetåret. Genomgången av utgiftsområden i volym 1 i budgetpropositionen för 2000 visar tvärtom på stora variationer när det gäller tids-horisonten i förslagen. I stort är budgetpropositionen inriktad på åtgärder som skall vidtas under år 2000 och de omedelbara effekterna av dessa åtgärder. Det förekommer dock även uppgifter om faktorer som påverkar åren 2001 och 2002.

Det finns inte heller några stora skillnader mellan vår- och budgetpropositionerna när det gäller omfattningen av revideringar av utgiftsramar. De förslag till utgiftsramar som läggs fram i en vårproposition ändras ofta i den följande budgetpropositionen. Det gäller även de rammar som skall gälla för det närmast kommande budgetåret.

Som exempel kan tas utgiftsramarna för år 2000, för vilka riktlinjer ursprungligen angavs i 1997 års vårproposition och vilka slutligt bestämdes i budgetpropositionen för 2000. De 27 ramarna behandlades sammanhållet i totalt tre vårpropositioner och tre budgetpropositioner. Vid samtliga dessa tillfällen reviderades – med något enstaka undantag – alla utgiftsramar med hänsyn till såväl förslag till reformer och besparingar som till förändrade bedömningar av den makroekonomiska utvecklingen och ändrade pris- och löneomräkningar m.m.

Redogörelsen av utgiftsberäkningar i de två senaste ekonomiska vårpropositionerna och i volym 1 i budgetpropositionen för 2000 är i hög grad lika, såväl i omfattning som till innehåll. Den överlappning mellan dokumenten som finns innebär att många uppgifter som redovisas i en vårproposition återfinns även i den följande budgetpropositionen. En skillnad är emellertid att redogörelsen i budgetpropositionen är mer inriktad på att ange vilka mål och prioriteringar som gäller för verksamheterna inom respektive utgiftsområde.

#### *Vårpropositionerna har blivit allt mer detaljerade*

Det har blivit allt vanligare att regeringen redan i den ekonomiska vårpropositionen aviserar förslag, som skulle kunna höra hemma antingen i budgetpropositionen eller i en särproposition. Detta framgår av en jämförelse mellan den första och de två senaste vårpropositionerna. En uppföljning visar att samtliga de frågor för vilka det i 1999 års ekonomiska vårproposition görs en hänvisning till budgetpropositionen för 2000 också avhandlas i den senare. Det innebär att samma frågor bereds inför såväl vårpropositionen som budgetpropositionen.

Vårpropositionerna innehåller frågor på detaljnivå. Som exempel på detaljuppgifter i 2000 års ekonomiska vårproposition kan nämnas att det i redovisningen av utgiftsområde 1 Rikets styrelse anges att anslaget för Riksdagens ombudsmän beräknas höjas med 1,3 miljoner kronor från år 2001 med anledning av ökade hyreskostnader samt att det i redovisningen av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid anges att regeringen avser att förstärka utgiftsområdet med 10 miljoner kronor som skall användas till bl.a. stöd för utgivning av lättläst litteratur för ungdomar.

Redovisningarna av utgiftsberäkningar är i övrigt relativt likartade i 1996, 1999 och 2000 års vårpropositioner. I samtliga propositioner redovisas först kortfattat och översiktligt de allmänna principerna och grunderna för bestämmande av utgiftstak och utgiftsramar för de aktuella åren. Mer ingående bedömningar görs sedan av storleken på utgiftsramarna för de 27 utgiftsområdena. Dessa bedömningar hålls ofta på ett summariskt och övergripande plan, där grunderna för vilka omständigheter som påverkar utgifterna inom ett visst område anges tillsammans med de politiska målsättningarna för verksamheter inom området.

I många fall redovisas politiska prioriteringar inom ett utgiftsområde samt viktiga förändringar i de verksamheter, som hör till området. Bedömningarna innefattar emellertid i många fall även mer specificerade uppgifter, ibland med angivande av konkreta belopp, som berör enskilda anslag. Även prioriteringar av olika verksamheter anges i vissa fall på en detaljerad nivå.

Redovisningen av beräknade inkomster är utförligare i de två senaste vårpropositionerna än i vårpropositionen från 1996. Den beräknade inkomstutvecklingen för de tre följande budgetåren, för såväl den offentliga sektorn som statsbudgeten, redovisas i de senare propositionerna i ett fyrtiotal tabeller på olika aggregeringsnivåer. Beräkningarna motiveras och analyseras även utförligt i löptext för olika inkomstslag fördelat på ett fyrtiotal rubriker och underrubriker, varvid bl.a. regel­förändringar redovisas. I 1996 års proposition var redovisningen av inkomstberäkningen för de närmaste åren mer summariskt.

#### *Strukturen i redovisningarna skiljer sig åt mellan utgiftsområden*

Det är stora skillnader mellan strukturerna i redovisningarna för olika utgiftsområden. I de två senaste ekonomiska vårpropositionerna är variationerna mellan utgiftsområdena stora i fråga om detaljeringsgraden, från summariska och övergripande målsättningar till specificerade uppgifter med angivande av konkreta belopp som berör enskilda

anslag. Skillnaderna kan i och för sig vara motiverade av utgiftsområdenas skiftande karaktärer, men kan också ha andra orsaker, som brist på principer för redovisningen och tidsbrist vid framställningen av texterna.

Ett annat exempel på skillnader är utgiftsberäkningarna i budgetpropositionen för 2000. Den genomgång av utgiftsområden som görs i volymerna 2–12 varierar stort i fråga om struktur, innehåll och omfattning. I vissa fall sker redovisningen i tre steg, med en övergripande redovisning på utgiftsområdesnivå följt av en mer detaljerad genomgång av olika verksamhetsområden och slutligen preciserade beräkningsredovisningar på anslagsnivå. Som exempel kan nämnas utgiftsområde 4 Rättsväsendet och utgiftsområde 22 Kommunikationer.

I andra fall är redovisningen inte strukturerad med någon tydlig uppdelning mellan de olika nivåerna, dvs. information om verksamheter och beräkningsgrunder för anslagen återges inte tydligt avskilt i separata avsnitt. Som exempel kan nämnas utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

De olikartade strukturerna innebär att den information som finns att tillgå i propositionerna skiljer sig åt mellan olika utgiftsområden. Det kan i vissa fall vara svårt att få en bild av regeringens bedömning av enskilda anslag utan att först ha tagit del av den övergripande informationen om det aktuella utgifts- eller verksamhetsområdet. Å andra sidan förekommer det även att varje enskilt anslagsavsnitt innehåller tillräcklig information för att ge en relevant bild av verksamhets- och utgiftsområdet.

#### *Det finns brister i dokumentens transparens*

Möjligheterna att analysera den statliga verksamheten och dess beroende av och inverkan på samhällsekonomin försvåras av att statsbudgeten är uppställd efter andra principer än nationalräkenskaperna. De senare är utformade i enlighet med en internationell standard. Denna standard har utvecklats under decennier och används av alla länder. Sverige har i EU-samarbetet godkänt denna i princip och är skyldig att följa den.

Den institutionella definitionen av staten skiljer mellan nationalräkenskaperna och statsbudgeten. De statliga affärsverken redovisas över statsbudgeten, men ingår inte i nationalräkenskapernas definition av staten. Däremot finns det bolag och stiftelser, som inte redovisas över statsbudgeten, men som ändå i nationalräkenskapstermer definieras som tillhörande staten, t.ex. de kungliga teatrarna och forskningsstiftelserna.

Det finns inte någon realekonomisk indelning av statsbudgeten. Man kan exempelvis inte i statsbudgeten se hur den statliga konsumtionen utvecklas. I statlig konsumtion inräknas statens egen förbrukning i form av löner, lokaler m.m., men däremot ingår inte transfereeringar och investeringar. Statens utgifter uppgick år 1999 till ca 700 miljarder kronor inklusive statskuldräntor, medan statlig konsumtion uppgick till endast ca 150 miljarder kronor.

I budgetdokumenten redovisas vidare inte kopplingen mellan olika budgetpolitiska alternativ och deras påverkan på utgiftskvot och skattekvot. Hur utgiftskvot och skattekvot utvecklas redovisas och analyseras i finansplanerna men behandlas knappast alls i de kapitel som rör budgetarbetet. Det förekommer också olika siffror för samma sak i olika delar av propositionerna utan att någon förklaring till skillnaderna anges.

Det förekommer även avvikelser mellan den redovisning av budgetpolitiska ställningstaganden som görs i finansplanen och den som görs i statsbudgeten. I finansplanen i 1999 års vårproposition redovisas en tabell avseende utgiftseffekter åren 2000–2002 av nya reformer. Det är svårt, och i vissa fall omöjligt, att härleda de i tabellen angivna reformerna och beloppen till de utgiftspåverkande förändringar, som redovisas i samband med genomgången av respektive utgiftsområde, eller till de relevanta avsnitten avseende inkomstberäkningen.

Som exempel kan nämnas att det i finansplanen anges att nettokostnaden för ”Maxtaxereform och allmän förskola” beräknas till 1 700 miljoner kronor år 2001 och 3 400 miljoner kronor år 2002. Frågan om maxtaxereformen berörs sedan i redovisningen av såväl utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning som utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, utan att det går att utläsa annat än att de allmänna höjningarna av statsbidragen bör användas bl.a. för att införa en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen.

Det är vidare svårt att utläsa vad föreslagna anslagsförändringar innebär i reala termer. I många – men långt i från alla – redogörelser för enskilda anslag i budgetpropositionen för 2000, anges i en tabell hur de beräknade anslagen för åren 2001 och 2002 förhåller sig realt till det föreslagna anslaget för år 2000. Någon motsvarande redogörelse finns emellertid inte för hur de föreslagna anslagen för år 2000 förhåller sig till de anslag som beviljats tidigare år. Däremot förekommer det att effekter av pris- och löneomräkning redovisas vid beräkningen av ett anslag. I de flesta fall saknas dock sådan redovisning.

Det går inte att i vårpropositionen utläsa hur mycket av förändringarna för en viss utgiftsram som beror på t.ex. pris- och löneomräkning. Den redogörelse som finns i 1999 års vårproposition av utgifterna inom de 27 utgiftsområdena är tydlig när det gäller vilka faktorer som

påverkar de takbegränsade utgifternas storlek, nämligen nya satsningar och besparingar, makroekonomiska förändringar, slutlig pris- och löneomräkning samt volymeffekter. Det är däremot svårt, och i många fall omöjligt, att utläsa hur mycket olika faktorer påverkar ett visst utgiftsområde.

En sista iakttagelse är att det finns stora skillnader i transparens avseende beräkningen av enskilda anslag. För drygt 200 av anslagen finns i den senaste budgetpropositionen tabeller där beräkningen av det aktuella anslaget redovisas med utgångspunkt i det innevarande årets anslag med tillägg eller avdrag för effekter av pris- och löneomräkning, besparingar och reformer. Dessa tabeller tillsammans med den information som återfinns i löptext är ofta tillräcklig för att ge en bra bild av anslagsberäkningen. I de flesta fall saknas emellertid sådana tabeller, vilket innebär att det i många fall är svårt eller omöjligt att härleda en anslagsförändring till enskilda faktorer.

## 8 Överväganden och förslag

### 8.1 Övergripande bedömning

**Utredningens bedömning:** Den nya budgetprocessen har på det hela taget fungerat väl. Men det finns två större problem. Det ena problemet är att det bedrivs budgetarbete två gånger per år både i regeringen och i riksdagen. Det andra problemet är att systemet med en budgeteringsmarginal inte har fungerat väl.

#### **Skälen för utredningens bedömning:**

Den nya budgetprocessen innebar ett antal förändringar. Budgetåret övergick från och med 1997 till att överensstämma med kalenderåret. De tidigare budget- och kompletteringspropositionerna ersattes med en ekonomisk vårproposition i april och en budgetproposition i september, förutom under valår då den senare lämnas i oktober. Utgiftstak infördes för statens och den offentliga sektorns utgifter. Statens utgifter indelades i 27 utgiftsområden. Beslutsprocessen i riksdagen lades om så att riksdagen först fastställer det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på utgiftsområden genom ett enda beslut. Därefter beslutar riksdagen efter beredning i riksdagsutskotten om fördelning av utgifterna inom utgiftsområdena på anslag. Den nya budgetprocessen reglerades i en budgetlag.

Ett viktigt syfte med den nya budgetprocessen var att den skulle ha ett tydligt uppifrån-och-ned-perspektiv. Beslut om utgiftstak skulle tas först och vara en restriktion för utgifterna på utgiftsområden och anslag. Utredningen menar att detta syfte till väsentlig del har uppnåtts. Den statliga budgetprocessen är i dag en kombination av ett uppifrån-och-ned-perspektiv och nedifrån-och-upp-perspektiv. Utgiftstaket sätts mot bakgrund av dels långsiktiga överväganden om utgiftsnivå, skattnivå och offentligt finansiellt sparande, dels en summering av de be-

räknade utgifterna på anslags- och utgiftsområdesnivå i enlighet med redan fattade beslut.

Ett annat viktigt syfte var att den nya budgetprocessen skulle ge en bättre utgiftskontroll. Utredningen menar att även detta syfte har uppnåtts. De totala statliga utgifterna har hållits inom de ramar, som regering och riksdag har fastställt. Utgiftstaket har verksamt bidragit till detta. Även på utgiftsområdes- och anslagsnivå har utgiftskontrollen stärkts. En viktig förändring i detta avseende är att förslagsanslagen har avskaffats. Den nya ordningen innebär att oväntade utgiftsökningar fordrar särskilda beslut av regeringen och i vissa fall riksdagen. Även de nya beslutsreglerna i riksdagen har bidragit till en stärkt utgiftskontroll.

De offentliga finanserna har vidare utvecklats positivt under den tid som den nya budgetprocessen har tillämpats; statsmakternas mål har uppfyllts och de offentliga finanserna har blivit mindre känsliga för makroekonomiska störningar. De offentliga utgifterna som andel av BNP har minskat från ca 70 procent år 1993 till 55 procent år 2000 enligt prognosen i den ekonomiska vårpropositionen 2000. Den offentliga sektorns finansiella sparande har vänts från ett underskott på ca 12 procent av BNP år 1993 till ett förväntat överskott på ca 3 procent av BNP år 2000. Statsskulden som andel av BNP har minskat kraftigt.

En omfattande budgetsanering efter den djupa ekonomiska och statsfinansiella krisen i början av 1990-talet, en relativt god tillväxt och en låg inflation är huvudorsakerna till denna förbättring av de offentliga finanserna. Den nya budgetprocessen har, enligt utredningens mening, medverkat till att förbättringarna av de offentliga finanserna har kunnat fortsätta även under senare delen av 1990-talet.

Utredningen menar emellertid att den nya budgetprocessen även har inneburit problem i främst två avseenden. För det första har budgetarbetet i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen blivit allt för lika. Beredningen inför vårpropositionen skulle inriktas på övergripande frågor på medellång sikt. Anslagsfrågor skulle vänta till ramberedningen inför budgetpropositionen. I praktiken behandlas dock många detaljfrågor redan på våren. Det har därmed i praktiken uppstått en process med ”dubbla budgetarbeten” i både regeringen och riksdagen. Utredningens bedömning är att det är ineffektivt och tar tid från andra angelägna uppgifter som t.ex. uppföljning och utvärdering. Det är sannolikt också utgiftsdrivande.

Den kartläggning, som utredningen har genomfört inom Regeringskansliet, visar att politiker och tjänstemän där ser förekomsten av dubbla budgetarbeten som ett betydande problem. Även i de kontakter, som utredningen har haft med riksdagen har detta påtalats som ett betydande problem. Samtidigt har man konstaterat att den tendens, som

fanns före 1997, att riksdagen arbetade med budgetfrågor hela året, avbröts. Utredningen föreslår nedan vissa förändringar i budgetprocessen, vilka syftar till att förstärka den ekonomiska vårpropositionens långsiktiga karaktär och att renodla budgetpropositionen till att behandla det kommande budgetåret. Därmed skulle problemet med dubbla budgetarbeten kunna undvikas.

För det andra menar utredningen att systemet med en budgeteringsmarginal inte har fungerat väl. I stort sett hela budgeteringsmarginalen har tagits i anspråk före ingången av aktuellt budgetår. Det har därmed inte återstått en tillräcklig marginal för att hantera osäkerheter i prognoser över regelstyrda utgifter, myndigheternas anslagsbehållningar, m.m. Utredningen föreslår nedan att utgiftstaket kompletteras med ett utgiftsmål, som ligger på en lägre nivå än utgiftstaket och som utgör ett riktmärke för regeringens och riksdagens budgetarbete. Därmed skulle problemet med osäkerhet om statsutgifternas utveckling kunna hanteras på ett bättre sätt än för närvarande.

## 8.2 Budgetprocessen

**Utredningens förslag:** Den ekonomiska vårpropositionen inriktas på långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor. Budgetpropositionen avgränsas till frågor som rör det kommande budgetåret.

### Skälen för utredningens förslag:

#### *Uppdelning av frågor mellan vår- och budgetpropositionerna*

Den nya budgetprocessen innebar flera principiellt viktiga förändringar. En sådan var att budgetprocessen skulle indelas i två faser. De övergripande ramarna för regeringens budgetarbete skulle först anges i den ekonomiska vårpropositionen, bl.a. i form av ett treårigt nominellt utgiftstak. Regeringens budgetförslag skulle sedan presenteras i budgetpropositionen i termer av ramar för olika utgiftsområden och anslag. De främsta fördelarna med ett utgiftstak anfördes vara att budgetpolitiken därmed skulle ges en långsiktig inriktning med högre förutsägbarhet (prop. 1994/95:150, bil. 1, sid. 27, 52–56, prop. 1995/96:150, sid. 49–50, 55–58).

Enligt utredningens bedömning har den nya budgetprocessen inte kommit att utvecklas så som ursprungligen var avsett. Likheten mellan



den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen har blivit påtaglig. Den ekonomiska vårpropositionen, som skulle vara regeringens ekonomisk-politiskt viktiga proposition, har kommit att bli förhållandevis detaljerad och har kommit att innehålla ställningstaganden i sakfrågor. Budgetpropositionen har å andra sidan kommit att upprepa många av de mer långsiktiga frågor, som togs upp i den ekonomiska vårpropositionen.

Vidare fattas beslut om nivåerna för de övergripande restriktionerna fortfarande i hög grad med utgångspunkt i bedömningar på anslagsnivå. Dessa bedömningar på anslagsnivå summeras sedan till utgiftsområdesnivå och totalnivå där de blir i hög grad styrande för bestämningen av utgiftstaket. De långsiktiga samhällsekonomiska frågorna riskerar därmed att komma i skymundan för mer konkreta kortsiktiga frågeställningar redan i budgetberedningens inledande skede.

Beredningarna inför vårpropositionen respektive budgetpropositionen har kommit att likna varandra till den grad att den nya budgetprocessen i Regeringskansliet av många anses innebära dubbla budgetarbeten. Den vid presentationen använda benämningen ”vårbudgeten” bekräftar att den position som den ekonomiska vårpropositionen har fått är att vara ett preliminärt budgetförslag.

Även i riksdagen har kritik riktats mot vad man uppfattar som dubbla budgetarbeten. Det beror främst på att preliminära utgiftsområdesramar skall fastställas i samband med den ekonomiska vårpropositionen. Denna ordning har lett till ett relativt omfattande budgetarbete i riksdagen även på våren. I stort sett samtliga utskott engageras i arbetet. Samtidigt har den nya budgetprocessen inneburit en förbättring i detta avseende jämfört med den tidigare ordningen. Då förelades riksdagen en budgetproposition i januari, en kompletteringsproposition i april och normalt en ekonomisk-politisk proposition på hösten. Därutöver förekom ett antal propositioner med ekonomiska konsekvenser under året. Det innebar att riksdagen arbetade med budgetfrågor i stort sett hela året.

Den nya ordningen avviker från den beslutsmodell, som Riksdagsutredningen föreslog, enligt vilken beslut om den övergripande inriktningen av budgetpolitiken skulle tas på våren, men däremot inte mer detaljerade beslut om exempelvis utgiftsområdesramar. Orsaken till att regeringen började föreslå riksdagen att under våren fatta preliminära beslut om utgiftsområdesramar var främst att man ville binda dem med riksdagsbeslut. Inom Regeringskansliet hade man sedan en tid arbetat med treåriga ramar för anslag och departement. De hade emellertid inte fått den styrande verkan man eftersträvade. Genom riksdagsbeslut redan på våren skulle utgiftsområdesramarna kunna bli mer styrande för den fortsatta budgetberedningen inom Regeringskansliet.

Det har också noterats i riksdagen att de preliminära utgiftsområdesramarna tas upp för beslut vid upprepade tillfällen. Sammantaget fattar riksdagen beslut om samma ramar för utgiftsområden för ett visst år vid sex tillfällen. Det första beslutet om en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden fattas på våren tre år före det aktuella budgetåret. Sedan följer ytterligare fyra preliminära beslut i budget- och vårpropositioner samt det definitiva beslutet i budgetpropositionen året före det aktuella budgetåret. Dessutom ändras nivån på ramarna normalt mellan beslutstillfällena och utgiftsområdesramarna är inte lika styrande som utgiftstaket, vilket utredningen återkommer till nedan.

Enligt utredningens bedömning bör åtgärder vidtas, som gör att man kan undvika dubbla budgetarbeten. Det bör ske genom en uppdelning av de frågor, som behandlas i den ekonomiska vårpropositionen respektive budgetpropositionen. Det främsta skälet för en sådan uppdelning är att det skulle leda till en mer effektiv budgetprocess i både regeringen och riksdagen.

Utredningen föreslår att *den ekonomiska vårpropositionen* inriktas på långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor. I vårpropositionen bör 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 det tillkommande året (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.

Utredningens förslag innebär en utvidgning av innehållet i den ekonomiska vårpropositionen i vissa avseenden. Vårpropositionen innehåller i dag riktlinjer för den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och den kommunala ekonomin samt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Den skulle behöva utvidgas på tre områden: utgiftsmål (behandlas mer utförligt i avsnitt 8.3), 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. Det finns flera skäl för detta. Skattefrågorna spelar i dag en undanskymd roll i budgetprocessen jämfört med utgiftsfrågorna. Inriktningen av

skattepolitiken redovisas inte med samma långsiktighet och detaljeringsgrad som inriktningen av utgiftspolitiken. Vidare är målen för skattepolitiken, utgiftspolitiken och det finansiella sparandet (saldot) inbördes beroende och bör bestämmas som en helhet.

Genom att hantera skattefrågorna redan på våren kan man dessutom förbättra beslutsprocessen. Förutsättningar skulle skapas för att senare under våren och under sommaren utforma motsvarande lagförslag på skatteområdet samt lagrådsgranska förslagen. Därmed skulle risken minska att regeringen behöver förelägga riksdagen skatteförslag, som inte är granskade av lagrådet. Genom att hemställa att riksdagen tar ställning till den i vårpropositionen redovisade inkomstberäkningen skulle möjligheterna förbättras att i riksdagen sammanställa de olika partiernas förslag till inriktning av budgetpolitiken, vilket skulle förbättra riksdagens beslutsunderlag och tydligheten i de olika budgetalternativen.

Vidare bör vårpropositionen utvidgas med underlag för uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten. Ett av syftena med införandet av den nya budgetprocessen var att regering och riksdag skulle kunna ägna mer tid på våren åt dessa frågor, men det har ännu inte realiserats i någon nämnvärd utsträckning. Riksdagen har uttalat att man vill ha ett bättre underlag för uppföljning och utvärdering på våren. Exempelvis skulle man vilja att regeringen tidigare än för närvarande för riksdagen presenterar en årsredovisning för staten.

Det finns flera typer av underlag för uppföljning och utvärdering. Utredningen tar inte ställning till vilka underlag, som bör ingå i vårpropositionen, men vill peka på några möjligheter. En tidigareläggning av årsredovisningen för staten förbereds för närvarande. Förutsättningarna för att redovisa en sådan i eller i anslutning till vårpropositionen torde därför förbättras framöver. Den innehåller emellertid enbart en ekonomisk redovisning. Vårpropositionen skulle också kunna innehålla underlag för uppföljning och utvärdering av enskilda områden, t.ex. efter särskilda utredningar eller revisionsrapporter. Den årliga uppföljningen av den statliga verksamheten torde dock i huvudsak få ske i budgetpropositionen.

Vårpropositionen bör också innehålla underlag för uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten, såvida inte det sker i en separat proposition. Statsmakterna fattar en rad beslut om den kommunala verksamheten och har ett intresse av att följa upp resultaten även på detta område, samtidigt som kommuner och landsting har det direkta ansvaret för denna verksamhet. Även mot bakgrund av att vårpropositionen behandlar frågorna om de kommunala utgifterna på längre sikt i anslutning till utgiftstaket för den offentliga sektorn och riktlinjerna för

den kommunala ekonomin ter det sig naturligt att dessa frågor tas upp på våren.

Däremot bör den ekonomiska vårpropositionen inte som för närvarande innehålla förslag rörande en preliminär fördelning av statens utgifter på utgiftsområden, varken för det kommande året eller för de nästföljande två åren. Om den skulle göra det, så 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, så kan därför inte denna typ av förslag förekomma på våren.

Den ekonomiska vårpropositionen bör ändå innehålla beräkningar av den offentliga sektorns utgifter de närmaste åren. Dessa beräkningar bör för statens del avse konsekvenserna av redan fattade beslut. De skulle kunna göras på en grövre nivå än anslagsnivå för att undvika ett omfattande arbete på våren och kunna ge en indikation på utgifterna för den statliga verksamheten de närmaste åren. Samtidigt är osäkerheten i beräkningar av detta slag mycket stor, vilket gör att de normalt inte bör ligga till grund för beslut om konkreta åtgärder för de kommande åren. De skulle ändå kunna vara ett av underlagen när utgiftstak och utgiftsmål för framtiden bestäms. För kommunernas del bör beräkningarna avse en sannolik utveckling givet den samhällsekonomiska utvecklingen i övrigt.

Utredningen 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.

Genom denna uppdelning kan man undvika upprepningar i budgetprocessen i såväl regeringen som riksdagen. Riksdagens behandling av vårpropositionen skulle underlättas genom att antalet beslut på våren minskar och genom att propositionen kan beredas av enbart finansutskottet. Motioner med anledning av den ekonomiska vårpropositionen, vilka tar upp mer detaljerade frågor, skulle emellertid trots denna uppdelning kunna föranleda en behandling även i andra utskott. Med hänsyn till fördelarna med en effektiv budgetprocess vore det en fördel om denna typ av motioner kunde behandlas på hösten. Renodlingen av vårpropositionen skulle vidare förstärkas ytterligare om, som utredningen föreslår i avsnitt 8.5 nedan, en eventuell tilläggsbudget på våren redovisas i en separat proposition.

Det finns också andra skäl för den föreslagna ordningen. Ett skäl är att det ger bättre förutsättningar för en ökad långsiktighet i budgetpoli-

tiken. Genom att utgiftstaken i dag bestäms genom en kombination av ett uppifrån-och-ned-perspektiv och ett nedifrån-och-upp-perspektiv påverkas de i allt för stor utsträckning av kortsiktiga överväganden. Betydelsen av att budgetpolitiken utformas i ett långsiktigt perspektiv tas upp senare i detta avsnitt.

Ett annat skäl för att behandla konkreta förslag om utgifter för ett visst år bara en gång är att det ger förutsättningar för en mer effektiv budgetprocess. Den nuvarande ordningen innebär att samtliga frågor avseende ett visst år inte lyfts fram till prövning vid ett och samma tillfälle utan vid ett flertal olika tillfällen. Det ger inte samma goda underlag för prioriteringar som om samtliga frågor lyfts fram vid enbart ett tillfälle.

Ytterligare ett skäl är att budgetprocessen torde bli mindre utgiftsdrivande. Den nuvarande ordningen innebär att det genomförs förhandlingar om reformer för kommande år två gånger per år både inom regeringen och mellan regeringen och partier i riksdagen. Det ger fler tillfällen till beslut om reformer, som ökar utgifterna, än vad som skulle vara fallet om sådana förhandlingar bara genomförs inför budgetpropositionen. Vidare innebär möjligheten att förhandla om reformer inte bara för det kommande året utan också för de därpå två följande åren att samma förslag till reform kan tas upp vid ett flertal tillfällen.

Dessutom ger den föreslagna ordningen mer tidsmässigt utrymme på våren för uppföljning och utvärdering av den statliga verksamheten.

Det bör noteras att förslaget att utgiftsområdesramar för tre år inte skall fastställas av riksdagen vare sig på våren eller på hösten inte innebär att regeringens långsiktiga planering av myndigheternas verksamhet behöver försämrats. Redan innan ordningen med treåriga utgiftsområdesramar infördes, gav regeringen fleråriga planeringsramar för myndigheterna, trots att den av riksdagen fastställda statsbudgeten då liksom nu bara avsåg det närmaste budgetåret.

Den föreslagna förändringen av vår- och budgetpropositionernas olika syften och innehåll bör kunna leda till en minskning av dubbelarbetet i Regeringskansliet. Samtidigt torde budgetprocessen även framöver behöva genomföras på ett sådant sätt att preliminära ramar för utgiftsområden för det kommande året internt läggs fast redan under våren. Det torde annars bli svårt att hinna med det arbete och de förhandlingar som krävs för att färdigställa budgetpropositionen så att den kan presenteras för riksdagen senast den 20 september.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på två möjligheter att effektivisera arbetet i Regeringskansliet under våren. En möjlighet är att förenkla beräkningarna inför vårpropositionen av statens utgifter de närmaste åren. Det bör vara möjligt att i högre grad använda prognoser på aggregerad nivå för de olika utgiftsområdena i stället för nuvarande

mer detaljerade konsekvensberäkningar. Dessa prognoser får sedan utgöra ett av underlagen för regeringens diskussion om utgiftstak och utgiftsmål. Anslagsberäkningar skulle därmed behöva göras först i ramberedningen. Med en sådan ordning skulle man kunna undvika en dubblering av arbetsmoment, som sedan återkommer i den efterföljande ramberedningen.

En annan möjlighet är att påbörja det mer detaljerade budgetarbetet senare. Givet att man inte behöver lägga fram förslag om ramar för utgiftsområden i den ekonomiska vårpropositionen och att man utnyttjar möjligheterna att förenkla konsekvensberäkningarna, skulle det mer detaljerade arbetet rörande utgiftsområden och anslag kunna påbörjas senare än för närvarande. Det skulle göra att man kan dra nytta av ett bättre beslutsunderlag. Den ekonomiska statistiken rörande utfallet föregående år, på vilken prognosarbetet för innevarande och kommande år baseras, skulle ha en bättre kvalitet. Man skulle också i större utsträckning kunna utnyttja underlag från myndigheter i form av årsredovisningar och budgetunderlag.

### *Långsiktighet i budgetpolitiken*

Enligt utredningens bedömning är det väsentligt att budgetpolitiken utformas i ett långsiktigt perspektiv. Utredningen utvecklar i detta avsnitt skälen för detta. De är främst följande.

För det första är det mycket svårt att föra en kortsiktig konjunktur-stabiliserande budgetpolitik. Osäkerheter i prognoser och eftersläpningar i budgetpolitikens effekter medför att politiken kan komma att få effekter vid fel tidpunkter. Det förhållandet att det ofta är lättare att stimulera än att strama åt medför att politiken riskerar att leda till en successiv försvagning av de offentliga finanserna.

Särskilt när det gäller de offentliga utgifterna bör försök att föra en kortsiktig konjunktur-stabiliserande politik undvikas. Offentliga utgifter har normalt andra motiv än att stimulera ekonomin. Exempelvis brukar höjningar av barnbidragen motiveras med att man vill stödja barnfamiljerna, inte med att man vill mildra en lågkonjunktur. Däremot finns det i praktiken större möjligheter att variera skatteuttaget med konjunkturen. Det har under senare år exempelvis förts en diskussion om huruvida det är lämpligt att sänka skatterna med hänsyn till styrkan i konjunkturen, eller om ett överskott i de offentliga finanserna skall användas för att reducera den offentliga sektorns nettoskuld.

Utredningen vill i detta sammanhang särskilt peka på betydelsen av osäkerheten i de ekonomiska prognoserna även för skattepolitiken. Osäkerheten i makroekonomiska prognoser är betydande, vilket har

redovisats i kapitel 5. Det finns dessutom en tendens att i prognoserna ligga nära en trendmässig utveckling. Det är därför även så sent som inför budgetpropositionen svårt att förutse om den ekonomiska utvecklingen nästa år innebär en överhettning eller avmattning av konjunkturen. Det gör att det även är svårt att utforma en konjunkturstabiliserande budgetpolitik.

Internationellt sett har man i allmänhet övergivit den tidigare vanliga s.k. keynesianska budgetpolitiken till förmån för en mer långsiktigt inriktad politik. Nederländerna tillämpar exempelvis sedan flera år tillbaka en modell där koalitionsregeringen vid inledningen av mandatperioden presenterar ett fyraårigt budgetpolitiskt program, inklusive utgiftsramar, i vilket planerade och överenskomna åtgärder ingår. I Storbritannien läggs utgiftsramar fast för en treårsperiod för de utgifter, som omfattas av utgiftstaket.

För det andra finns det goda erfarenheter av en långsiktigt inriktad budgetpolitik. Budgetsänringen under perioden 1994–98 är ett sådant exempel. Den genomfördes som en medelfristig strategi med ett mål att inom en fyraårsperiod uppnå balans i de offentliga finanserna. Den var också mycket framgångsrik. Ett underskott i de offentliga finanserna på 11 procent av BNP 1994 vändes till ett överskott på 2 procent av BNP 1998.

Konvergensprocessen i Europeiska Unionen inför bildandet av den europeiska monetära unionen (EMU) är ett annat exempel. Ett flertal europeiska länder hade betydande obalanser i sina offentliga finanser i början och mitten av 1990-talet. Underskotten behövde i enlighet med de s.k. konvergenskriterierna reduceras till högst 3 procent av BNP senast år 1997. Nästan samtliga EU-länder lyckades med detta och klarade därmed konvergenskriterierna för deltagande i EMU.

För svensk del tillkommer att det är särskilt viktigt med hänsyn till de offentliga utgifternas omfattning att formulera långsiktiga mål för de offentliga finanserna. Sverige har internationellt sett höga ambitioner på välfärdsområdet och därmed en relativt stor offentlig sektor och höga skatter. Därigenom har Sverige också större problem än de flesta andra länder när det gäller skatternas snedvridande effekter på resursallokeringen och känsligheten i de offentliga finanserna för konjunkturen. Budgetpolitiken har under senare år varit inriktad på att anpassa de offentliga utgifterna till en lägre nivå, vilket också har lyckats. De offentliga utgifterna som andel av BNP har minskat från ca 70 procent 1993 till beräknade ca 55 procent 2000.

För det tredje är det lättare att sätta gränser för de offentliga utgifterna på kort sikt och att motivera dessa gränser, om man har en klar uppfattning om vad man vill uppnå på längre sikt. I budgetarbetet behövs sådana gränser eftersom trycket på utgiftssidan normalt är stort.

Det finns alltid ett antal väl motiverade ändamål, som ställer krav på offentliga utgifter. Det är därför viktigt att göra väl underbyggda och medvetna avvägningar mellan omfattningen av de offentliga utgifterna och kraven på finansiering via skatter och avgifter.

Avslutningsvis vill utredningen i detta avsnitt ta upp den långsiktiga inriktningen av budgetpolitiken ur ett demokratiskt perspektiv. Besluten om utgiftstak och utgiftsmål kan tyckas som tekniska och alltför beroende av ekonomisk-analytiska motiv. De tillhör emellertid de viktigaste besluten som statsmakterna fattar. De är styrande för den offentliga sektorns omfattning och fördelningen av landets samlade resurser på bl.a. privat och offentlig konsumtion. De sätter ramarna för hur mycket resurser, som kan avdelas till vård, skola, omsorg och andra delar av den offentliga verksamheten. Det är därför väsentligt ur demokratisk synvinkel att dessa beslut ges en seriös och ingående behandling i regering och riksdag. Annars kan de lätt bli resultatet av tjänstemännens överväganden i Regeringskansliet.

### *Variationsmöjligheter*

Den nuvarande budgetprocessen tillkom under en period med svåra statsfinansiella problem. Detta torde vara en bidragande orsak till att den genom beslut om ramar för utgiftsområden är inriktad på utgiftskontroll också på en detaljerad nivå. Den förändring av budgetprocessen, som föreslås ovan, kan ses som en anpassning av processen till en situation med mer stabila statsfinanser. Skulle emellertid en allvarlig försämring av statsfinanserna inträffa kan det finnas skäl att gå tillbaka till en modell, där utgiftstaket för respektive år preliminärt fördelas på utgiftsområden redan i den ekonomiska vårpropositionen.

Den parlamentariska situationen kan också vara av betydelse för budgetprocessens utformning. Med en majoritetsregering sker förhandlingarna inför vår- och budgetpropositioner väsentligen inom regeringen och regeringen kan i praktiken vara säker på att få igenom sina förslag i riksdagen. I en sådan situation är det i första hand budgetprocessen inom regeringen, som har betydelse för de offentliga finansernas utveckling. Med en minoritetsregering får förhandlingar med andra partier i riksdagen större betydelse. Det kan då bli nödvändigt att exempelvis redovisa vissa prioriteringar i vårpropositionen, för att regeringen skall kunna försäkra sig om en riksdagsmajoritet. Samtidigt menar utredningen att detta så långt som möjligt bör undvikas, eftersom det innebär en påtaglig risk för att man får en budgetprocess med dubbla budgetarbeten i både regeringen och riksdagen.



Det bör också vara möjligt att gå längre i utvecklingen mot ökad långsiktighet i budgetpolitiken. Beslut om utgiftstak och utgiftsmål skulle kunna avse rullande fyra- eller femårsperioder. Vidare skulle regeringen i samband med ett val kunna lägga fram program för budgetpolitiken under den kommande mandatperioden. Det skulle kunna ske på våren före valet för att klargöra regeringens inriktning av politiken under nästa mandatperiod. Det skulle också kunna ske på våren efter ett val, särskilt efter ett regeringsskifte och eventuella koalitionsförhandlingar.

#### *Alternativ med samtliga budgetbeslut på hösten eller våren*

Utredningen har i sitt arbete prövat alternativ till den ordning som här föreslås. Ett sådant alternativ är att helt undvika budgetberäkningar i vårpropositionen och förlägga samtliga förslag om utgiftstak och utgiftsmål, ramar för utgiftsområden samt anslag till budgetpropositionen på hösten. Detta alternativ har framhållits som den mest effektiva åtgärden för att minska den tid som ägnas åt budgetarbete, särskilt i riksdagen.

I jämförelse med utredningens förslag finns likheter i det att vårpropositionens inriktning på övergripande ekonomisk-politiska frågor skulle förstärkas. En annan likhet är att antalet beslutstillfällen rörande budgeten skulle minska. En principiellt viktig skillnad är dock att i denna alternativa ordning skulle regeringens förslag och riksdagens beslut om de ekonomisk-politiska riktlinjerna i vårpropositionen inte konkretiseras i budgettermer. Centrala beslut om övergripande restriktioner skulle i stället föreläggas riksdagen i budgetpropositionen, dvs. samtidigt som förslag om fördelningen av utgifter på anslag.

Enligt utredningens mening finns det starka skäl som talar för att övergripande restriktioner för utgifterna skall fastställas på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Ett skäl är att de långsiktiga frågorna inte bedöms få tillräcklig tyngd om de tas upp i budgetpropositionen. Det finns en påtaglig risk att budgetprocessens uppifrån-och-ned-perspektiv i praktiken kommer i skymundan. I stället för att baseras på långsiktiga ekonomisk-politiska överväganden kan utgiftstak och utgiftsmål komma att baseras på beräkningar av utgifter på utgiftsområdes- och anslagsnivå. Det finns också en påtaglig risk för att de långsiktiga frågorna inte ges det tidsmässiga utrymme de kräver, utan trängs undan av mer konkreta och kortsiktiga frågor i budgetpropositionen.

Ett annat skäl är att tidiga beslut om övergripande ramar behövs i regeringens budgetarbete. Det är väsentligt för regeringens interna ar-

bete att veta att det utgiftstak och det utgiftsmål för nästkommande budgetår, om vilka beslut har fattats två år tidigare, ligger fast och utgör utgångspunkter för budgetarbetet. En ekonomisk vårproposition utan sådana konkreta beslut i riksdagen riskerar att förlora i betydelse i regeringens fortsatta budgetberedning. Därmed skulle statsmakernas kontroll över utgiftsutvecklingen kunna komma att bli sämre.

Ett tredje skäl är att budgetpolitiken även i riksdagen, inte bara i regeringen, bör utformas med en tydlig långsiktig inriktning och ett tydligt uppifrån-och-ned-perspektiv. Riksdagen har det yttersta ansvaret för budgetpolitiken. Utan beslut i riksdagen under våren om utgiftstak och utgiftsmål riskerar budgetpolitiken att bli kortsiktig. Regeringens och riksdagens budgetprocesser bör ses som en helhet. Det är väsentligt att regeringen och riksdagen kommer överens om en gemensam ordning för hantering av budgetpolitiken. Utredningens bedömning är att denna gemensamma ordning bör innebära att de långsiktiga frågorna behandlas på våren och de kortsiktiga på hösten.

Utredningen har också övervägt möjligheten att förlägga hanteringen av alla budgetfrågor till våren, både den långsiktiga inriktningen av budgetpolitiken och budgetförslaget för nästkommande år. Det skulle också kunna innebära en lösning på problemet med dubbla budgetarbeten. Vidare skulle det kunna vara en fördel ur ett myndighetsperspektiv att få beslut om anslagen för nästkommande år redan på våren.

Utredningen har emellertid kommit fram till att det inte är en bra lösning. Skälen för detta ställningstagande är följande. För det första finns inte ett bra underlag för en budgetproposition redan på våren. Underlaget för att bedöma den ekonomiska utvecklingen är sämre och myndigheternas redovisningar av verksamheten det gångna året kommer inte fram i så god tid att de hinner beaktas fullt ut. För det andra är risken stor att väsentliga förändringar i den ekonomiska utvecklingen eller på enskilda verksamhetsområden mellan våren och hösten medför att det ändå blir ett nytt budgetarbete under hösten. För det tredje får man i detta alternativ, liksom i alternativet med att alla budgetfrågor hanteras på hösten, inte den enligt utredningen önskvärda tidsmässiga uppdelningen mellan långsiktiga och kortsiktiga frågor. Vidare kan noteras att andra länder inte har en så utdragen budgetprocess, som det skulle bli frågan om.

## 8.3 Utgiftstak och utgiftsmål

**Utredningens förslag:** Utgiftstaket skall finnas kvar och kompletteras med ett utgiftsmål, som ligger på en lägre nivå än utgiftstaket. Regeringen skall i den ekonomiska vårpropositionen lämna förslag till riksdagen om nivåer på utgiftstak och utgiftsmål på tre års sikt i miljarder kronor i löpande priser. Budgeteringsmarginalen slopas och ersätts med en osäkerhetsmarginal och en planeringsmarginal. Osäkerhetsmarginalen skall vara ca 3 procent av de statliga utgifterna eller för närvarande ca 25 miljarder kronor. Utgiftstaket och utgiftsmålet skall omfatta samtliga utgifter på statsbudgeten, exklusive statsskuldräntorna, samt ålderspensionssystemet utanför statsbudgeten.

### Skälen för utredningens förslag:

#### *Utgiftstaket*

Utredningen föreslår att utgiftstaket skall finnas kvar som en övergripande restriktion för de statliga utgifterna. Införandet av ett utgiftstak har bidragit till att den nya budgetprocessen på det hela taget har fungerat väl. De treåriga besluten om utgiftstaket har inneburit en mer långsiktig budgetprocess än tidigare. Utgiftstaket har också medverkat till en budgetprocess, som mer utgår från att de övergripande makroekonomiska förutsättningarna skall vara styrande för de statliga utgifterna. Tidigare gjordes budgeten nedifrån och upp genom att olika anslag adderades, vilket gav ett sämre underlag för beslut om de totala utgifterna.

Utredningens kartläggning i Regeringskansliet visar att erfarenheterna av utgiftstaket på det hela taget är goda. De flesta av de statssekreterare och tjänstemän, som utredningen har intervjuat, anser att ordningen med utgiftstak har fungerat väl. Utgiftstaket anses också vara en väsentlig förklaring till att utgiftskontrollen har förbättrats.

Det har dock även riktats kritik mot det sätt, på vilket ordningen med ett utgiftstak har tillämpats. Bakgrunden till kritiken är att problem har uppstått när utgifterna har hotat att spräcka utgiftstaket. Det har bl.a. medfört att man vid upprepade tillfällen har tvingats till extra budgetberedningar i syfte att hitta besparingar eller andra utgiftsbegränsande åtgärder. Detta har uppfattats som tungrott och har ibland resulterat i åtgärder, som visserligen ger snabba resultat men inte långsiktiga utgiftsminskningar. Utredningen anser emellertid att problemet

inte är utgiftstaket. Problemet är i stället att budgeteringsmarginalen har blivit för liten nästan varje budgetår.

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2000 att man förbereder en förändring, som innebär att budgeten skall kunna presenteras i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder. Även om utgiftstaket vid en sådan förändring skulle kunna behöva ersättas med en likartad restriktion i andra termer, torde utredningens resonemang när det gäller utgiftstak och utgiftsmål fortfarande i huvudsak vara tillämpliga.

#### *Utgiftstaket kompletteras med utgiftsmål*

Utredningen föreslår att utgiftstaket kompletteras med ett utgiftsmål, som ligger på en lägre nivå än utgiftstaket. Syftet är att komma till rätta med det problem, som har varit förknippat med budgeteringsmarginalen, nämligen att det har funnits ett för litet utrymme för att hantera osäkerhet i utgiftsprognoserna.

Detta problem har enligt utredningens bedömning sin grund i två förhållanden. För det första konstruerades systemet med en budgeteringsmarginal på ett sådant sätt, att storleken på marginalen ökade med tidshorizonten, detta med motivet att osäkerheten ökar längre fram i tiden. Storleken bedömdes behöva vara ca 1,5 procent av utgifterna det närmaste budgetåret, 2 procent det andra året och 2,5 procent det tredje året. Samtidigt kunde man vända på resonemanget och konstatera att allt eftersom tiden gick och man närmade sig ett aktuellt budgetår så minskade osäkerheten och budgeteringsmarginalen kunde behandlas som ett reformutrymme.

För det andra har den nuvarande ordningen tillämpats så att utgifterna har maximerats under utgiftstaket. Det kan beskrivas som att utgiftstaket har blivit ett mål. Budgeteringsmarginalen har tagits i anspråk i allt för stor utsträckning redan på ett tidigt stadium. Redan hösten 1997 var budgeteringsmarginalen för 1999 nere i 0,5 procent av utgifterna. Detta har skett trots att regeringen vid införandet av den nya budgetprocessen deklarerade att om de statliga utgifterna skulle understiga de beräknade, så skulle detta utrymme användas för att minska skuldbördan, och att avsikten med en budgeteringsmarginal inte skulle vara att skapa utrymme för ofinansierade utgiftsökningar.

Ett sätt att skapa en ordning för att bättre kunna hantera osäkerheten är att komplettera utgiftstaket med ett utgiftsmål, som ligger på en lägre nivå än utgiftstaket. Med en sådan ordning finns utrymme för en viss variation i utgifterna runt utgiftsmålet utan att utgiftstaket hotar att överskridas. Exempelvis kan utgifterna tillåtas variera på grund av

konjunkturutvecklingen eller tillfälliga avvikelser mellan de utgiftsberäkningar, som ligger till grund för budgeten, och den faktiska utgiftsutvecklingen.

EU:s stabilitets- och tillväxtpakt är ett exempel på hur man kan konstruera regler för budgetpolitiken, vilka tillåter konjunkturmässiga och andra svängningar i de offentliga finanserna. Pakten anger att länderna skall sträva efter offentliga finanser i nära balans eller överskott. För svensk del har statsmakterna lagt fast att de offentliga finanserna bör visa ett överskott på 2 procent av BNP som genomsnitt över en konjunkturcykel. Samtidigt finns det ett golv. Underskottet i de offentliga finanserna får inte överstiga 3 procent av BNP. Om det uppstår ett större underskott än 3 procent av BNP i ett land, så kan landet utsättas för sanktioner. För länder som är medlemmar i valutaunionen finns särskilda och mer långtgående sanktionsmöjligheter.

Utgiftstaket kan ses som en parallell till gränsen för underskottet i de offentliga finanserna. Avståndet mellan utgiftstak och utgiftsmål bör uttryckas i procent av utgiftsmålet, på motsvarande sätt som avståndet mellan saldomålet och gränsen för underskottet i finansiellt sparande uttrycks i procent av BNP.

Utredningen vill i detta sammanhang utveckla motiven för att använda termen utgiftsmål och inte någon annan möjlig benämning. Det kan förefalla märkligt att ha ett mål för utgifterna. Man brukar mer tala om mål för verksamheter och se utgifterna som en konsekvens av målen för verksamheterna. Det kan också förefalla märkligt att ha som mål att nå upp till en viss nivå på utgifterna. Man brukar mer tala om att försöka begränsa utgifterna givet att man vill nå upp till vissa mål för verksamheterna. Det finns emellertid flera skäl för att utredningen ändå har valt att använda benämningen utgiftsmål.

För det första är det väsentligt att välja ett ord, som markerar att statsmakterna bör sikta mot något som är lägre än utgiftstaket. Det är en sådan ordning, som skulle kunna göra, att man kommer bort ifrån de problem, som har funnits med den nuvarande ordningen, med en för liten marginal för att hantera osäkerhet. För det andra är utgiftsmålet inte ett mål i den meningen att regeringen bör sträva efter att nå upp till målet. Som framgår av senare avsnitt är utgiftsmålet en övre gräns för utgifterna. Utgiftsmålet bör, enligt utredningens förslag, avse det belopp, som statens utgifter högst bör uppgå till. För det tredje ansluter benämningen utgiftsmål till en internationell terminologi. Redan när utgiftstaket infördes hänvisade regeringen till de positiva erfarenheterna av utgiftsmål i andra länder.

Vidare bör understrykas att införandet av ett utgiftsmål inte innebär att budgetprocessen blir svagare. Det är inte ett förslag, som den som ogillar utgiftstak och andra restriktioner bör stödja, i hopp om att

komma bort ifrån sådana restriktioner. Avsikten med utredningens förslag är i stället att införa en budgetprocess, som är lika strikt som den nuvarande på längre sikt, men som är mer flexibel på kort sikt. Den skulle tillåta mer av tillfälliga avvikelser och ge mer tid för regering och riksdag att utforma välgrundade och effektiva åtgärder vid en eventuell oförutsedd och oönskad utgiftsutveckling.

Utgiftstak och utgiftsmål bör fastställas nominellt i miljarder kronor. Det finns två huvudsakliga motiv för detta. Det första motivet är att nominellt fastställda tak och mål är enklare och tydligare än reala mål, både att besluta om och att tillämpa. Det är exempelvis en fördel att slippa räkna om reala nivåer med index för att få fram utgiftstak och utgiftsmål i aktuellt penningvärde. Valet av index är nämligen en komplicerad fråga och riskerar att bli en förhandlingsfråga i budgetberedningen. Utgiftsmål och utgiftstak som fastställs som andel av BNP blir också svåra att förutsäga och tillämpa. Både prognoser och utfall för BNP revideras ofta.

Det andra motivet är att nominella utgiftstak och utgiftsmål understödjer inflationsbekämpningen och penningpolitiken. Nominella utgiftstak och utgiftsmål innebär att det inte ges en automatisk kompensation för höga pris- och löneökningar. Låga pris- och löneökningar kommer att vara positivt för den ekonomiska tillväxten i och med att det reala värdet av de offentliga utgifterna därigenom stiger. Om priser och löner däremot ökar snabbare än väntat, så kommer de offentliga utgifterna i reala termer att öka i en långsammare takt och därmed medverka till att dämpa inflationstakten. Om utgiftstak och utgiftsmål vore indexerade, så skulle de i stället kunna medverka till att driva upp inflationen.

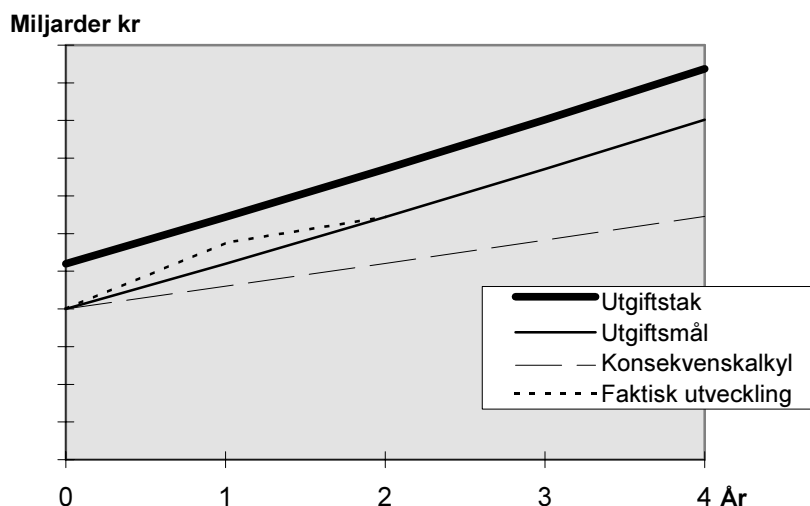
Utgiftstak och utgiftsmål bör vidare fastställas på våren tre år före det budgetår taket och målet avser. Syftet med detta är att ge budgetpolitiken en långsiktig inriktning. Taket och målet bör fastställas för ett budgetår så långt framåt i tiden att de långsiktiga ekonomiska trenderna blir styrande och inte kortsiktiga svängningar i konjunkturen. Det är inte möjligt att göra en välgrundad konjunkturbedömning på tre års sikt och därmed blir det naturligt att fokusera på den långsiktiga utvecklingen, när tak och mål på tre års sikt fastställs. Skulle statsmakterna i stället välja att fastställa utgiftsmål och utgiftstak på kortare sikt, så är risken uppenbar att konjunkturpolitiska hänsyn kommer att tas. Därmed skulle den långsiktiga inriktningen av budgetpolitiken undergrävas.

I diagram 8.1 ges en grafisk illustration av modellen med utgiftsmål och utgiftstak. I modellen antas utgiftstak och utgiftsmål öka i en viss takt i nominella termer. En konsekvenskalkyl finns också inlagd i modellen. Den beskriver utvecklingen av utgifterna enligt redan beslutade åtaganden. I illustrationen anges som ett exempel att utgifterna enligt

konsekvenskalkylen ökar långsammare än utgiftsmålet och utgiftstaket i nominella termer. Skillnaden mellan utgiftsmål och konsekvenskalkyl utgörs av det som i nästa avsnitt benämns planeringsmarginal och kan ses som ett möjligt reformutrymme.

Utrymmet för nya utgifter kan dock inte tas i anspråk förrän tidigast i budgetarbetet inför respektive budgetår. Det är först då som man kan räkna på konsekvenskalkylen mer i detalj. Det är också först då som man kan göra en någorlunda bra bedömning av om man i utgångsläget kommer att befinna sig på utgiftsmålet. Om utgifterna i praktiken kommer att utvecklas mellan år 0 och år 1 så som illustreras av den prickade linjen i diagrammet så har en stor del av reformutrymmet för år 2 redan tagits i anspråk år 1. Som illustreras i diagrammet så skall budgetarbetet år 1 ändå inriktas på att utgiftsmålet skall nås år 2. Därmed är reformutrymmet för år 2 redan begränsat enligt exemplet.

Diagram 8.1 Illustration av modell med utgiftsmål och utgiftstak



#### Osäkerhetsmarginal och planeringsmarginal

Utredningen föreslår att begreppet budgeteringsmarginal slopas och ersätts av två nya begrepp, osäkerhetsmarginal och planeringsmarginal. Själva benämningen "budgeteringsmarginal" är inte väl vald eftersom den antyder att det är en marginal, som kan utnyttjas för nya utgifter vid budgeteringen. Ett av problemen med den nya budgetprocessen har haft att göra med budgeteringsmarginalen. Det kan därför vid en vida-

reutveckling av budgetprocessen vara bra att markera förändringen med ett byte av begrepp.

Motiven för den föreslagna terminologin kan behöva utvecklas något. Med osäkerhetsmarginal avses en marginal för att hantera osäkerhet. Med planeringsmarginal avses en marginal, som om statsmakterna så vill kan användas för reformer. Den utgör då ett reformutrymme. Den kan också användas för att sänka skatterna eller för att minska statsskulden. Planeringsmarginalen kan också vara negativ och då ange de utgiftsminskningar som behöver genomföras om det uppsatta utgiftsmålet skall nås. Terminologin osäkerhetsmarginal och planeringsmarginal anknyter till de engelska termerna *contingency reserve* och *planning reserve*.

Osäkerhetsmarginalen utgörs av skillnaden mellan utgiftstaket och utgiftsmålet. Den bör bestämmas till ca 3 procent av de statliga utgifterna enligt utgiftsmålet eller för närvarande ca 25 miljarder kronor. Den bör inte öka över tiden utan ha samma storlek i förhållande till de totala utgifterna för varje år. Den bör vidare endast användas för att hantera osäkerhet och inte för reformer.

I utredningens direktiv ingick att lämna förslag till hur stor budgeteringsmarginalen bör vara vid ingången till ett budgetår. Utredningen föreslår således att begreppet budgeteringsmarginal slopas och ersätts med begreppen osäkerhetsmarginal och planeringsmarginal och att osäkerhetsmarginalen skall vara ca 3 procent av de statliga utgifterna vid ingången till ett budgetår. Undantag från denna huvudregel kan förekomma och kommenteras nedan.

Osäkerhetsmarginalen syftar till att ge en tillräcklig flexibilitet för att kunna hantera osäkerheten i prognoser för de statliga utgifterna. Den bör exempelvis vara tillräckligt stor för att hantera det förhållandet att regelstyrda utgifter kan komma att överstiga anslagen för året eller att myndigheterna kan komma att minska sina anslagsbehållningar. Det skulle bl.a. förbättra förutsättningarna för att behålla den flexibilitet, som avsågs uppnås genom införandet av rambudgeteringen, och inte urholka den genom restriktioner i användningen av anslagssparande. Utredningen återkommer till den frågan längre fram.

Utredningen menar att osäkerhet till följd av den reala konjunkturen respektive pris- och löneutvecklingen bör behandlas olika. Osäkerhetsmarginalen bör vara tillräckligt stor för att klara effekterna av en relativt djup lågkonjunktur. De statliga utgifterna är emellertid inte så känsliga för den reala konjunkturen. De skattningar, som utredningen har fått fram, tyder på att en marginal på 10–15 miljarder kronor skulle räcka för att klara en relativt djup lågkonjunktur. Med detta menas här stagnation i tre år i stället för en real BNP-tillväxt på ca 2 procent per



år. Det är främst utgifterna för arbetslöshetsersättning, som påverkas av den reala konjunkturen.

Däremot bör osäkerhetsmarginalen inte vara så stor att den kan klara effekterna av att pris- och löneökningarna under flera år i rad väsentligt överstiger vad som statsmakterna anser vara acceptabelt. Vid beräkningen av osäkerhetsmarginalen har utredningen förutsatt att inflationen bör kunna överstiga den målsatta ökningstakten med sammantaget 2 procentenheter under den aktuella treårsperioden. De statliga utgifterna är mycket känsliga för pris- och löneutvecklingen. Även i detta fall tyder skattningarna på att en marginal på 10–15 miljarder kronor skulle räcka för att klara effekterna av en sådan avvikelse.

Om utgifterna ett år ökar mer än förutsatt till följd av högre pris- och löneökningar än vad som betraktas som acceptabelt, så blir utrymmet för en ökning av de statliga utgifterna i motsvarande mån mindre nästa år. Därigenom kommer budgetpolitiken att understödja inflationsmålen och penningpolitiken. Särskilt vid ett eventuellt framtida svenskt medlemskap i den europeiska monetära unionen (EMU) skulle en sådan mekanism vara väsentlig för inflationsbekämpningen. Då finns inte längre någon nationell penningpolitik, som kan utnyttjas för att hålla nere inflationen.

Den sammanlagda effekten av en djup lågkonjunktur och något för höga pris- och löneökningar på de statliga utgifterna skulle således uppgå till ca 25 miljarder kronor eller ca 3 procent av de statliga utgifterna. En ekonomisk utveckling av detta slag skulle kunna uppstå vid en s.k. utbudschock, när för höga pris- och löneökningar föranleder en åtstramning av penningpolitiken, vilken i sin tur drar ner tillväxten. I denna osäkerhetsmarginal på 25 miljarder kronor bör också inrymmas andra typer av osäkerheter som effekter av ändrade beteenden inom sjukförsäkringsområdet m.m.

Det bör vidare noteras att den totala osäkerheten i beräkningar av de statliga utgifterna på tre års sikt är betydligt större än nämnda 25 miljarder kronor. De beräkningar, som utredningen har tagit del av, tyder närmast på att den är dubbelt så stor. Utredningen menar emellertid att all denna osäkerhet inte skall rymmas i osäkerhetsmarginalen. Det gäller särskilt den osäkerhet som beror på pris- och löneökningar. Om denna skulle inrymmas i osäkerhetsmarginalen skulle i praktiken en utveckling med en inflationstakt långt över inflationsmålet accepteras. Budgetpolitiken skulle då varken vara konsistent med penningpolitiken eller inflationsmålet.

Planeringsramen anger skillnaden mellan utgiftsmålet och en konsekvenskalkyl av de statliga utgifterna. Den senare anger nivån på de statliga utgifterna vid en framskrivning av gällande regler. Denna framskrivning kan göras mer eller mindre detaljerad. Om utgiftsmålet ligger

högre än nivån enligt konsekvenskalkylen, så är planeringsramen positiv. Det indikerar att det kan finnas ett utrymme för nya reformer utan att utgiftsmålet överskrids. Planeringsramen kan, som redan nämnts, också användas för att sänka skatterna eller för att minska statskulden. Utgiftsmålet måste nämligen inte uppnås, utan är en övre gräns för den eftersträvade nivån på de statliga utgifterna. Om utgiftsmålet ligger lägre än nivån enligt konsekvenskalkylen, så är planeringsramen negativ. För att nå ned till den målsatta utgiftsnivån måste då besparingar vidtas.

Det bör i detta sammanhang noteras att den av utredningen föreslagna budgetprocessen skiljer sig från den nuvarande i ett speciellt avseende. Ett beräknat reformutrymme för de år, som ligger längre fram i tiden än det nästkommande budgetåret, tas inte upp till prövning vare sig i vår- eller budgetpropositionen under det år beräkningen görs. Det beräknade reformutrymmet är endast en indikation på att det kan komma att finnas ett sådant utrymme när budgeten för det aktuella året skall fastställas. Vid nästa beräkning kan mycket väl bilden ha ändrats och det utrymme man såg kan ha förändrats. Det är först vid beredningen av budgeten för det aktuella året som ett eventuellt reformutrymme kan bestämmas och eventuellt utnyttjas för reformer.

#### *Budgetprocessen i ett system med utgiftsmål*

Utredningen föreslår att regeringen i sin beredning av förslag till statsbudget skall sträva efter att de statliga utgifterna skall uppgå till högst nivån enligt det utgiftsmål, som beslutades drygt två år tidigare. Det bör slås fast i budgetlagen. Möjligheter bör finnas att avvika från utgiftsmålet vid en djup lågkonjunktur eller vid andra exceptionella förhållanden. Skälen för utredningens förslag är följande.

Budgetprocessen bör utformas så att det finns ett operativt mål. Detta operativa mål bör vara konkret, välgrundat och ha en fast formell underbyggnad. Utgiftsmålet kommer att bli konkret, om det i enlighet med utredningens förslag fastställs i miljarder kronor i löpande priser. Utgiftsmålet kommer dessutom att kunna bli välgrundat, om det som utredningen föreslår baseras på en långsiktig ekonomisk analys, som regeringen ställer sig bakom och redovisar för riksdagen. Det kommer dessutom att få en fast formell underbyggnad, om det som utredningen föreslår anges i budgetlagen att regeringen vid beredningen av budgetpropositionen bör sträva efter att de statliga utgifterna skall uppgå till högst det utgiftsmål, som riksdagen tidigare har beslutat om för det aktuella budgetåret.

Budgetprocessen bör vidare utformas så att den ger en större flexibilitet för kortsiktiga svängningar i de statliga utgifterna, men samtidigt kontroll över utgiftsutvecklingen på längre sikt. Genom att skilja mellan utgiftstak och utgiftsmål skapas en marginal, som under löpande budgetår kan användas för att hantera oväntade utgiftsökningar. Samtidigt måste en oväntad utgiftsökning rättas till på längre sikt. Förutses utgifterna komma att överstiga utgiftsmålet det innevarande året så blir med den föreslagna ordningen utrymmet för utgiftsökningar nästa år i motsvarande mån mindre.

Det kan i detta sammanhang nämnas att den föreslagna ordningen är väl förenlig med den flexibilitet, som statsmakterna avsåg tillskapa genom rambudgetsystemet. Om de totala statliga utgifterna ett år blir större än anslagen, så minskar det samlade anslagssparandet. Det finns då mindre resurser för myndigheterna att använda kommande år. Denna flexibilitet kommer också att finnas på totalnivå med den av utredningen föreslagna ordningen. Oförutsedda utgiftsökningar ett visst år, t.ex. i form av en oförutsedd stor minskning av de samlade anslagsbehållningarna, behöver inte mötas med motverkande åtgärder samma år. Det finns bättre tid att analysera varför utgiftsutvecklingen har blivit snabbare än väntat och avgöra om det är en utveckling som kan hanteras på normalt sätt inom ramen för den flexibilitet, som rambudgetsystemet ger, eller om det krävs särskilda åtgärder.

Om utgiftstaket är hotat så skall regeringen dock i enlighet med budgetlagen vidta åtgärder för att säkerställa att utgifterna inte överskrider utgiftstaket. Utredningen föreslår inte någon förändring jämfört med dagens ordning i detta avseende.

Budgetprocessen bör utformas så att det finns möjligheter att avvika från utgiftsmålet vid en djup lågkonjunktur eller andra exceptionella förhållanden. Osäkerhetsmarginalen föreslås som nämnts inkludera de möjliga effekterna på de statliga utgifterna av en eventuell djup lågkonjunktur. Vid en sådan kan det vara motiverat att utgifterna får överstiga det långsiktiga utgiftsmålet. Annars kan finanspolitiken få en s.k. procyklisk inriktning, dvs. den kan komma att förstärka lågkonjunkturen. Avvikelsen bör emellertid vara begränsad. Det kan vid en djup lågkonjunktur röra sig om en avvikelse uppåt på 10–15 miljarder kronor.

Det kan också finnas andra exceptionella situationer då en avvikelse från det långsiktiga målet är motiverad. Möjligheten att anpassa utgiftsmålet bör tillämpas mycket restriktivt eftersom det finns ett egenvärde med stabilitet i budgetpolitiken. Regeringen bör i dessa situationer för riksdagen redovisa sina motiv för att avvika från utgiftsmålet. Vidare bör utgiftstaket ligga fast även i dessa situationer.

*Bestämning av utgiftsmål och utgiftstak*

Den ekonomiska politiken på medellång sikt bör baseras på en avvägning mellan nivån på de offentliga utgifterna, skattekvoten och den offentliga sektorns finansiella sparande (saldot). Statsmakterna skulle exempelvis kunna besluta att politiken inriktas på att bibehålla den reala omfattningen av den offentliga verksamheten och sänka skattekvoten. De skulle också kunna besluta om att bibehålla skattekvoten och använda inkomsterna till ökade utgifter eller att kombinera en fallande skattekvot med en viss real ökning av de offentliga utgifterna. I detta avsnitt illustreras hur utgiftsmål och utgiftstak kan bestämmas i ett långsiktigt perspektiv.

Som underlag för att bestämma utgiftsmålet på längre sikt bör statsmakterna först göra en bedömning av den långsiktiga utvecklingen av den nominella BNP-tillväxten. Exempelvis skulle en bedömning kunna vara att den nominella BNP-tillväxten kommer att uppgå till ca 4 procent per år i genomsnitt under en längre period. Denna bedömning skulle kunna motsvara en real BNP-tillväxt på ca 2 procent per år och en inflationstakt i enlighet med inflationsmålet på 2 procent per år.

En real tillväxt av storleksordningen 2 procent per år är förenlig med de senaste långsiktiga bedömningarna från Konjunkturinstitutet. Dessa bedömningar kan emellertid förändras över tiden. Fram till början av 1970-talet var den långsiktiga tillväxten i den svenska ekonomin i storleksordningen 4 procent per år, men sedan dess har den varit knappt 2 procent per år. En viktig fråga vid bestämningen av den långsiktiga tillväxten för de närmaste 5–10 åren är om produktivitet-utvecklingen kommer att vara snabbare än den har varit under de senaste decennierna. Det skulle kunna vara en följd av exempelvis ökad användning av informationsteknik och förändringar i ekonomins funktionssätt. Det skulle i så fall kunna leda till en något högre långsiktig real BNP-tillväxt än under de senaste decennierna.

När det gäller den långsiktiga prisutvecklingen för BNP bör statsmakterna välja ett antagande som är förenligt med inflationsmålet för penningpolitiken. Det senare är uttryckt som att inflationstakten enligt konsumentprisindex (KPI) skall uppgå till 2 procent med en marginal uppåt och nedåt på 1 procentenhet. På kort sikt kan prisutvecklingen för BNP skilja sig från inflationstakten enligt KPI. På längre sikt är de emellertid relativt lika. För perioden 1980–1999 har exempelvis priset på BNP ökat med 4,8 procent per år och KPI ökat med 5,2 procent per år. Den något högre ökningstakten för KPI sammanhänger främst med devalveringarna 1981–82 och 1992 samt skattereformen 1990–91. Ett lämpligt antagande för den långsiktiga prisutvecklingen på BNP torde med hänsyn till de normalt relativt små avvikelserna på längre sikt

mellan de båda inflationsmåttens vara i storleksordningen 2 procent per år. Det skulle bidra till att finans- och penningpolitiken utformas med samma förutsättningar och understödjer varandra.

Om ambitionen är att på sikt sänka skattenivån bör de offentliga utgifterna vid en långsiktig nominell BNP-tillväxt på 4 procent per år långsiktigt öka långsammare än 4 procent per år i nominella termer. Exempelvis skulle de av statsmakterna bedömas böra öka med 3 procent per år. Utgiftskvoten minskar då med ungefär en halv procent av BNP per år. Därtill kommer att ränteutgifterna kan komma att minska till följd av ett eventuellt budgetöverskott och en därmed sammanhängande minskning av statsskulden.

I detta exempel har förutsatts att även de kommunala utgifterna ökar med 3 procent per år. Statsmakterna kontrollerar emellertid i första hand bara de statliga utgifterna. De motsvarar ca 40 procent av BNP om statsskuldräntorna, statsbidragen till kommuner och landsting och utgifterna för ålder pensionssystemet inkluderas. Kommunernas och landstingens utgifter påverkas dock indirekt genom restriktioner vad avser skatteuttag, balanskrav m.m. Statsmakterna påverkar även utgifterna i kommuner och landsting genom de uppgifter, som läggs på dem, men enligt den kommunala finansieringsprincipen skall staten ange finansiering om staten ger kommuner och landsting nya uppgifter. Ett utgiftsmål för enbart statens utgifter sänker därför inte den offentliga utgiftskvoten i fullt ut samma takt.

Utredningen går inte in närmare på vad som är en lämplig nivå på eller ökningstakten för utgiftsmålet. Det är en politisk fråga, som ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen begränsar sig till att föreslå en ordning för budgetprocessen. Denna ordning är förenlig med olika nivåer på eller ökningstakten för utgiftsmålet.

På kort sikt kan avvikelserna från den långsiktiga strategin vara betydande. BNP-tillväxten varierar i takt med konjunkturen, vilket innebär att utgiftsmålet som andel av BNP kan variera betydligt på kort sikt. Därtill kommer att de offentliga utgifterna kan behöva fungera som automatiska stabilisatorer av konjunkturen, vilket innebär att utgifterna bör kunna understiga det långsiktiga utgiftsmålet i högkonjunktur och överstiga det i lågkonjunktur. Vid exempelvis en real BNP-tillväxt på 4 procent per år i stället för 2 procent per år sjunker den offentliga utgiftskvoten väsentligt snabbare. I exemplet ovan skulle den sjunka med drygt 1 ½ procent av BNP per år.

Utredningen vill i detta sammanhang även understryka hur kraftigt saldot i de offentliga finanserna varierar med konjunkturen. Under en konjunkturcykel kan saldot variera med 5–10 procent av BNP. Det är därför olämpligt att sträva efter att hålla saldot på en oförändrad nivå över konjunkturen. Det skulle leda till en kraftigt destabiliserande eko-

nomisk politik. Utredningen anser därför att saldomålet bäst uttrycks som ett genomsnitt över en konjunkturcykel och att saldomål för enskilda år normalt bör undvikas.

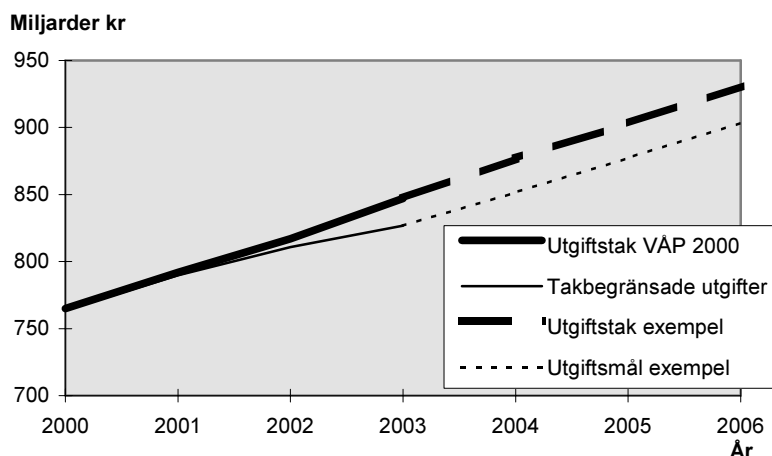
Den föreslagna ordningen med ett på detta sätt långsiktigt bestämt utgiftsmål är oberoende av medelfristiga prognoser för enskilda år. Det är en fördel eftersom prognoser på flera års sikt är osäkra. Statsmakterna skulle emellertid i stället för att utgå från en långsiktig ökningstakt på nominell BNP och offentliga utgifter kunna utgå från vad de vill uppnå ett visst år. Det gjordes exempelvis för budgetsaneringsperioden 1994–1998, när statsmakterna bestämde att balans i de offentliga finanserna skulle uppnås 1998. Nackdelen med att på detta sätt fixera ett mål för ett visst år är att det leder till ryckighet i planeringsförutsättningarna. Storleken på de åtgärder som krävs för att nå målen kommer nämligen att förändras till följd av den makroekonomiska utvecklingen. Varje prognosomgång kommer att leda till ändrade krav på åtgärder. Det var också vad som skedde under perioden 1994–1998. Det är därför bättre att inte tillämpa en sådan modell.

#### *Övergången till den nya ordningen*

Utredningen menar att övergången till den nya ordningen bör göras på några års sikt. Motivet för detta är att övergången bör genomföras så att den inte leder till justeringar i redan beslutade utgiftstak. För åren fram till och med år 2003 finns riksdagsbeslut om utgiftstak. Riksdagen har också godkänt den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden för dessa år. Beträffande åren 2001 och 2002 är marginalen mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket emellertid endast 0,3 respektive 0,8 procent, vilket är väsentligt mindre än den marginal, som utredningen anser bör finnas mellan utgiftsmål och utgiftstak.

För år 2003 finns dock en större marginal mellan takbegränsade utgifter och utgiftstak. Det gör att det finns förutsättningar för en smidig övergång till den nya ordningen år 2004. I digram 8.2 har utgångspunkten varit de beräknade takbegränsade utgifterna och utgiftstaket enligt den ekonomiska vårpropositionen 2000 för perioden fram t.o.m. år 2003. Därefter har en exemplifierad utveckling lagts in, enligt vilken marginalen mellan utgiftstaket och utgiftsmålet motsvarar 3 procent av utgifterna.

Diagram 8.2 Exempel på övergång från takbegränsade utgifter till utgiftsmål



### Omfattning

Utredningen anser att budgetpolitiken i princip bör avse hela den offentliga sektorn. Det saldomål statsmakterna har formulerat avser hela den offentliga sektorn. Så är också fallet i andra EU-länder. Det är också omfattningen av hela den offentliga sektorn, som avgör hur känsliga de offentliga finanserna är för konjunktursvängningar och hur högt skatteuttaget är. För att utgiftstak och utgiftsmål skall fylla sin roll, som instrument för att uppnå en av statsmakterna önskad utveckling av de offentliga utgifterna, så bör så stor del som möjligt av de offentliga utgifterna omfattas av utgiftsmål och utgiftstak.

Av konstitutionella skäl kan riksdagen inte fatta beslut om kommunernas och landstingens utgifter. De kan därför inte omfattas av utgiftstak och utgiftsmål. Därför ingår en beräkning av den kommunala sektorns utgifter i det nuvarande utgiftstaket för hela den offentliga sektorn. Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende. Utgiftsmålet föreslås dock omfatta enbart statens utgifter.

Frågor om att vissa utgifter inte bör omfattas av utgiftstaket har aktualiserats under utredningsarbetets gång. I detta avsnitt tas några sådana frågor upp. Det gäller socialförsäkringarna, ålderspensionssystemet, den kommunala skatteutjämningen, återflödet av EU-budgetmedel och förändringar av anslagsbehållningar. Å andra sidan har även frågan

aktualiserats om huruvida de statliga ränteutgifterna, vilka i dag inte omfattas av utgiftstaket, skall lyftas in under detta.

Utredningen föreslår inga förändringar i dessa avseenden. Det viktigaste skälet för att inte lyfta bort några utgiftsområden från att omfattas av utgiftstaket, och med utredningens förslag även av utgiftsmålet, är just att dessa begrepp bör omfatta så stor del av de offentliga utgifterna som möjligt. Ett annat viktigt skäl är att ett undantag kan leda till flera och att den av statsmakterna åsyftade utgiftskontrollen därmed skulle kunna urholkas. Utredningen redovisar nedan skälen för att inte föreslå några förändringar.

Ett utgiftsområde, som har föreslagits inte bör omfattas av utgiftstaket, är *socialförsäkringarna*. De omfattar bl.a. sjukförsäkring, förtidspensioner och arbetsskadeersättning. Ett argument för att lyfta ut socialförsäkringarna från utgiftstaket är att de hävdas vara försäkringsmässiga till sin karaktär och att det är väsentligt för förtroendet för socialförsäkringarna, att man gör en åtskillnad mellan försäkringens inkomstsida och utgiftssida. Ett annat argument är att ersättningar enligt socialförsäkringarna är lagstadgade individuella rättigheter och att det kan uppstå en konflikt mellan individens rättighet och möjligheten att betala ut förmånerna om utgiftstaket hotas. Ett tredje argument är att det är svårt att prognostisera utgifterna för socialförsäkringarna och att det är svårt att under utgiftstaket hantera så stora svängningar i utgiftsnivåerna som socialförsäkringarna ger upphov till.

Utredningen anser emellertid att socialförsäkringarna bör omfattas av utgiftsmål och utgiftstak. Det viktigaste skälet är att utredningen fäster stor vikt vid att utgiftstaket bör omfatta en så stor del som möjligt av de offentliga utgifterna. Socialförsäkringarna står för en betydande del av utgifterna på statsbudgeten. Utredningen menar vidare att socialförsäkringarna inte är rena aktuariska försäkringar. Förmånerna bestäms av riksdagen och socialförsäkringsavgifterna administreras över statsbudgeten som andra skatter och avgifter. Utredningen menar också att man bör beakta att riksdagen har velat få bättre kontroll över utgifterna för socialförsäkringarna. Genom att utgifterna numera anvisas på ramanslag och ligger under utgiftstaket har utgiftskontrollen förstärkts.

Svårigheter att på kort sikt prognostisera utgifterna kan hanteras genom att utgiftstaket kompletteras med ett utgiftsmål och genom att det därmed åstadkoms en större osäkerhetsmarginal. Om det i stället är utgiftsutvecklingen på längre sikt som är problemet, så bör det hanteras genom en översyn av regelverket. En sådan översyn har under senare år genomförts av pensionssystemet av just sådana skäl.

Ett annat område som har diskuterats är just *ålderspensionssystemet*. Ett argument för att ålderspensionssystemet inte bör omfattas av



utgiftstaket, är att det hävdas vara ett autonomt system. Det ligger utanför statsbudgeten och finansieras med särskilda avgifter. Utgifterna beror delvis på avkastningen av fonderade medel.

Utredningen anser emellertid att även utgifterna för ålderspension bör omfattas av utgiftsmålet och utgiftstaket. Även ålderspensionerna svarar för en betydande del av de offentliga utgifterna. Det faktum att ålderspensionssystemet till stora delar finansieras utanför statsbudgeten är inte i sig är något motiv för att utgifterna skall ligga utanför utgiftstaket. Att utgifterna delvis fastställs genom avkastningen på fonderade medel torde vidare med en tillräckligt stor osäkerhetsmarginal kunna hanteras inom ramen för utgiftstaket genom att pensionsutgifterna prognostiseras med hänsyn till avkastningen.

*Utgifterna för den kommunala skatteutjämningen* har också diskuterats i detta sammanhang. Ett argument för att den kommunala skatteutjämningen inte bör omfattas av utgiftstaket är att systemet är saldo-neutralt. Systemet är så konstruerat att det aldrig kan gå med underskott eftersom ökade utgifter alltid motsvaras av lika stora ökade intäkter. Ett annat argument är att parametrarna i systemet ofta justeras, vilket gör att det är svårt att prognostisera hur stora utgifterna kommer att bli.

Utredningen anser emellertid att även utgifterna för den kommunala skatteutjämningen bör omfattas av utgiftsmålet och utgiftstaket. Statsbidragen till kommunerna svarar för en betydande del av de statliga utgifterna och skatteutjämningen är en del av dessa bidrag. Som framgått tidigare anser utredningen att en så stor del av de offentliga utgifterna som möjligt bör omfattas av utgiftsmålet och utgiftstaket. Av konstitutionella skäl kan den kommunala sektorns utgifter inte omfattas av de utgiftsmål och utgiftstak, som riksdagen fattar beslut om. Det är då en fördel att åtminstone statsbidragen till kommunerna och utjämnings-systemet omfattas. Därtill kommer att staten har ett ansvar för skatteutjämningen även om den finansieras med avgifter från kommunerna.

Osäkerheten i prognoserna av utgifterna för skatteutjämnings-systemet är inte så stor i jämförelse med annan osäkerhet i budgeten att det motiverar ett avsteg från huvudprincipen att alla utgifter skall ingå i utgiftsmålet och ligga under taket. Osäkerheten kan hanteras inom ramen för en tillräcklig osäkerhetsmarginal.

Ytterligare ett område som har diskuterats är *utgifter till följd av återflödet av EU-budgetmedel*. Ett argument för att lyfta ut EU-medlen är att den nuvarande ordningen motverkar en önskan att Sverige skall öka återflödet från EU. Ett annat argument är att återflödet är saldo-neutralt. Det har vidare framförts att den nuvarande ordningen innebär en betydande rundgång av pengar och att det får till följd att statsutgifterna som andel av BNP framstår som högre i förhållande till andra länder än de egentligen är.

Utredningen anser emellertid att även dessa utgifter bör omfattas av utgiftsmål och utgiftstak. Samtidigt är skälen för detta svagare än i tidigare fall. Det är inte frågan om mycket stora statliga utgifter och den nuvarande redovisningen kan ifrågasättas, i vilken både avgiften till EU och den del av avgiften som återbetalas tas upp som statsutgifter. Det viktigaste skälet för utredningens slutsats är att det finns risk för smittoeffekter till andra områden om man gör ett undantag på detta område. Problemen att prognostisera återflödet är däremot inte så stora att de inte kan hanteras med en tillräcklig osäkerhetsmarginal.

*Förändringar av anslagsbehållningar* har också diskuterats i detta sammanhang. Ett argument för att förändringar av anslagsbehållningar inte bör omfattas av utgiftstaket är att den nuvarande ordningen innebär en inskränkning i myndigheternas möjlighet att disponera anslagssparande. Ett annat argument är att det är svårt att göra prognoser över förändringarna av anslagsbehållningarna. Det gör att förändringarna av anslagsbehållningarna tenderar att bli en förhandlingspost i budgetarbetet.

Utredningen anser emellertid att förändringar av anslagsbehållningar bör omfattas av utgiftsmålet och utgiftstaket. Principen bör vara att utgiftstaket skall omfatta alla utgifter och en minskning av anslagsbehållningarna är en del av statens utgifter. Problemen att prognostisera förändringarna av anslagsbehållningarna och den därmed följande risken för att denna post blir en förhandlingspost i budgetarbetet kan lösas genom att regeringen väljer att budgetera förändringen av anslagsbehållningarna till noll. Då får prognosen över förändringar i anslagsbehållningar inte någon betydelse i budgeteringsfasen, men däremot får den faktiska förändringen betydelse för att fastställa om utgiftsmålet uppnås eller om utgiftstaket hotas.

*Statsskuldräntorna* bör däremot inte omfattas av utgiftsmålet och utgiftstaket. Visserligen är statsskuldräntorna en statlig utgift och skulle således enligt huvudprincipen ingå i utgiftsmålet och ligga under utgiftstaket. Utredningen menar emellertid att det finns skäl för att behålla den nuvarande ordningen.

Det viktigaste skälet till att statsskuldräntorna inte bör omfattas av utgiftsmålet och utgiftstaket är att utgifterna för statsskuldräntorna varierar kraftigt mellan enskilda år. Det beror både på att ränteläget varierar och på att skuldportföljens sammansättning ändras till följd av Riksgäldskontorets skuldhantering. Det handlar om så stora svängningar att osäkerhetsmarginalen skulle behöva vara väsentligt större om utgifterna för statsskuldräntorna skulle ligga under utgiftstaket. Ett annat skäl är att budgetpolitiken skulle påverkas direkt av penningpolitiken om statsskuldräntorna omfattas av utgiftsmålet och utgiftstaket.

Ett beslut av Riksbankens om en höjning av den s.k. styrräntan skulle kunna tvinga fram en åtstramning av statsutgifterna, vilket är olämpligt.

## 8.4 Prognoser och uppföljning

**Utredningens förslag:** Det makroekonomiska underlaget för vår- och budgetpropositionerna bör förbättras genom att utveckla den ekonomiska statistiken, metoder och analyser samt datatekniska lösningar. Prognosarbetet i Regeringskansliet avseende enskilda anslag bör också förbättras genom att utveckla underlag, metoder och modeller samt genom kompetensförstärkning.

**Utredningens bedömning:** Med utredningens förslag till förändringar av budgetprocessen kan kvaliteten på det makroekonomiska underlaget för vår- och budgetpropositionerna förbättras. Någon tidigareläggning av detta underlag, vilket skulle försämra dess kvalitet, skulle då inte vara nödvändig.

### Skälen för utredningens förslag och bedömning:

#### *Förbättringar av det makroekonomiska underlaget*

Utredningen har konstaterat att avvikelserna mellan prognoser och utfall i det makroekonomiska underlaget är betydande. Det gäller alla de parametrar, som är intressanta i budgetarbetet, bl.a. BNP, KPI, timlöner, sysselsättning och arbetslöshet. Samtidigt menar utredningen att det inte finns förutsättningar att påtagligt förbättra prognossäkerheten i de makroekonomiska bedömningarna. Redan i dag håller Konjunkturinstitutets prognoser en god kvalitet jämfört med prognoser, som görs av utländska prognosinstitut. Det finns dock vissa möjligheter till förbättringar och de bör tillvaratas. Det är emellertid också viktigt att i budgetprocessen ta hänsyn till den stora osäkerheten i de makroekonomiska bedömningarna.

Utredningen föreslår att det makroekonomiska underlaget för vår- och budgetpropositionerna förbättras i tre avseenden. För det första bör den ekonomiska statistiken utvecklas. Prognosenheten vid Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet har till utredningen lämnat förslag till förbättringar av den ekonomiska statistiken. De redovisas närmare i kapitel 4 och beräknas kosta ca 4 miljoner kronor per år plus engångsåtgärder för ca 11 miljoner kronor, varav 10 miljoner kronor av-

ser en s.k. input-output undersökning. Statistiska centralbyrån har i sitt fördjupade budgetunderlag för åren 2001–2003 också redovisat förslag till förbättringar av den ekonomiska statistiken, vilka sammantagna beräknas kosta ca 20 miljoner kronor per år. Dessa förslag är under beredning i Regeringskansliet.

Utredningen vill understryka betydelsen av att förbättra den ekonomiska statistiken som underlag för regeringens budgetpolitik och framhålla att det finns dessa konkreta förslag till förbättringar från de myndigheter och tjänstemän inom Finansdepartementet som är närmast ansvariga för dessa frågor. Utredningen menar att det i första hand är en fråga för regeringen att i budgetprövningen avgöra utrymmet för förbättringar av detta slag.

För det andra bör metoder och analyser utvecklas. Utredningen anser att särskilt Konjunkturinstitutets arbete med att utveckla prognosmodeller är viktigt i detta sammanhang. Vidare bör möjligheterna förbättras att jämföra utvecklingen av statens finanser i statsbudget- och nationalräkenskapstermer. Det pågår ett samarbete mellan Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån med detta syfte. Utredningen anser att det är ett angeläget arbete.

För det tredje bör de datatekniska lösningarna i prognosarbetet utvecklas. Genom att snabba upp och förenkla dataöverföringarna mellan Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet kan prognosarbetet effektiviseras. Därmed kan också kvaliteten och säkerheten i prognoserna stärkas och nackdelarna med ett pressat tidschema för prognosarbetet mildras.

#### *Förbättring av prognoser och uppföljning av utgifter*

Utredningen föreslår vidare att prognosarbetet i Regeringskansliet när det gäller enskilda anslag utvecklas genom bättre underlag, metoder och modeller samt förstärkt kompetens. Enligt utredningens bedömning finns det betydande brister i utgiftsprognoserna i Regeringskansliet, även om det har skett vissa förbättringar under senare år. Det gäller främst att felmarginalerna i prognoserna många gånger är stora, vilket har gjort det svårt att bedöma om utgifterna hotar utgiftstaket.

Av de intervjuer, som utredningen har genomfört, framkommer att endast ett fåtal departement har prioriterat och avsatt resurser för det ökade ansvar för uppföljning och prognoser av utgifterna, som de har fått i och med den nya budgetprocessen. Med något undantag har man heller inte sökt att rekrytera professionell kompetens på området eller genomfört organisationsförändringar, som främjar en prioritering av

dessa frågor. Många fackdepartement förlitar sig på det underlag, som myndigheterna har lämnat, utan att genomföra egna analyser.

Prognoserna har vidare kommit att bli en del av förhandlingsunderlaget och påverkas av förhandlingsläget mellan departementen. Särskilt i ett läge när utgifterna ligger nära taket kan det finnas incitament att räkna högt eller lågt beroende på vad som gynnar den egna positionen. Departementen har dessutom inte fullt ut behövt hantera konsekvenserna av avvikelser mellan budget och utfall. På anslags- och utgiftsområdesnivå har budgetramarna inte varit bindande på samma sätt som när det gäller utgiftstaket.

En jämförelse kan härvidlag göras med t.ex. Nederländerna och Storbritannien, som också tillämpar utgiftstak, men där man även använder bindande restriktioner på departementsnivå. En fackminister har där ett tydligt ansvar för att inom en fastlagd ram klara såväl prognosavvikelser som nya beslut. Som en följd av detta ansvar vilar merparten av uppföljnings- och prognosarbetet på fackdepartementen, vilka också har egen expertis på området.

En särskild komplikation är vidare att indelningen i utgiftsområden inte överensstämmer med departementsindelningen i Regeringskansliet. Ansvaret för ramarna för utgiftsområdena har därför blivit otydligt. Utredningen anser att en bättre överensstämmelse mellan regeringens indelning i departement och riksdagens indelning i utskott skulle vara fördelaktigt för statsmakternas samlade hantering av budgetpolitiken.

#### *Tidsplan för makroekonomiska prognoser*

Utredningen har också haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett tidigare avlämnande av det makroekonomiska underlaget i budgetprocessen. En sådan tidigareläggning skulle försämra underlagets kvalitet, men behövs inte om utredningens förslag till förändringar av budgetprocessen genomförs. Tvärtom ger utredningens förslag möjligheter att förbättra kvaliteten på det makroekonomiska underlaget för vår- och budgetpropositionerna.

Utredningen har kartlagt tidsplanerna för de makroekonomiska prognoserna med hjälp av underlag från Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet. Kartläggningen visar att nationalräkenskaper och makroekonomiska prognoser redan har tidigarelagts i betydande grad i samband med införandet av den nya budgetprocessen.

Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet gör alla tre bedömningen att det skulle innebära problem att ytterligare tidigarelägga nationalräkenskaper respektive makroekonomiska

prognoser. De gör också bedömningen att om regeringen ändå skulle besluta om ett tidigare avlämnande av nationalräkenskaper och prognoser så skulle det gå ut över kvaliteten. Den viktigaste restriktionen inför vårpropositionen är att företagen inte tidigare än för närvarande kan lämna uppgifter med god kvalitet om föregående år, vilka kan ligga till grund för ekonomisk statistik och nationalräkenskaper. Prognosarbetet är i sin tur beroende av en god bild av utgångsläget för att det skall vara möjligt att göra bra prognoser. Liknande problem finns inför budgetpropositionen.

Inom Statistiska centralbyrån håller man emellertid öppet för att det på sikt kan vara möjligt med en snabbare framställning av nationalräkenskaperna, men att det statistiska underlaget och metoderna i så fall måste förändras. En sådan tidigareläggning av exempelvis årsräkenskaperna skulle få basera sig på uppskattningar och modellberäkningar för den sista eller de sista månaderna på året. I Förenta staterna redovisas preliminära nationalräkenskaper ca en månad efter respektive kvartals utgång. Utredningen anser att en sådan tidigareläggning av de svenska nationalräkenskaperna bör utredas i särskild ordning. Det skulle snabbare ge en preliminär bild av utgångsläget för prognoserna, även om det inte är nödvändigt för att klara av prognosarbetet, vilket framgår nedan.

Det bör samtidigt noteras att osäkerheten i de preliminära uppgifterna skulle bli större vid en betydande tidigareläggning och därmed revideringarna vid senare redovisningar för samma år när säkrare uppgifter finns att tillgå. Sådana revideringar upplevs också som ett problem både i prognosarbetet och i den politiska beslutsprocessen i budgetarbetet. Eventuella beslut om tidigareläggning bör därför baseras på en avvägning mellan å ena sidan hur snabbt underlaget behöver finnas och å andra sidan vilken osäkerhet och därmed hur stora revideringar som kan accepteras. Till detta kommer att kostnaderna kan komma att stiga för tillkommande statistikunderlag och merarbete.

Om utredningens förslag till förändringar av budgetprocessen genomförs, så är det emellertid inte nödvändigt med en tidigareläggning av det makroekonomiska underlaget. Tvärtom bör det vara möjligt att senarelägga underlaget jämfört med i dag och därmed förbättra kvaliteten på regeringens beslutsunderlag. Det bör vara möjligt att förlänga beredningen av de makroekonomiska prognoserna inför den ekonomiska vårpropositionen med ytterligare någon vecka även om tidpunkten för trycklov för vårpropositionen omkring den 7 april skulle ligga fast. Eftersom arbetet i riksdagen också minskar på våren med utredningens förslag, så skulle det även vara möjligt att senarelägga tidpunkten för avlämnandet av den ekonomiska vårpropositionen någon

vecka, vilket skulle kunna ge ytterligare tid för att utarbeta de makroekonomiska bedömningarna.

Tidsplanen för framtagandet av det makroekonomiska underlaget inför budgetpropositionen påverkas också av utredningens förslag. Ramberedningen måste dock även med den nya ordningen inledas på våren och makroekonomiska underlag för den beredningen behöver tas fram under våren. Med den nuvarande ordningen görs en ny makroekonomisk bedömning i augusti, vilken ligger till grund för fastställande av ramarna för utgiftsområden i budgetpropositionen. Det nuvarande tidschemat för arbetet med makroekonomiska underlag är hårt pressat i augusti. Arbetet skulle emellertid underlättas, om man enligt utredningens förslag inriktar budgetpropositionen helt på det närmaste budgetåret och avstår från beräkningar och förslag rörande nästkommande två år.

Med utredningens förslag till förändringar i budgetprocessen skulle vidare det samlade prognosarbetet vid Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet utnyttjas mer effektivt. Rollfördelningen dem emellan har blivit mindre effektiv med nuvarande tidsschema. Med utredningens förslag till förändringar i budgetprocessen finns förutsättningar att återgå till den tidigare ordningen på våren. Den innebär att Konjunkturinstitutet utarbetar en prognos, som Finansdepartementets prognosenhet använder som underlag för sina analyser och bedömningar. Inför budgetpropositionen på hösten finns som underlag för prognosarbetet i Finansdepartementet den prognos, som Konjunkturinstitutet gör i juni och uppdaterar i augusti.

## 8.5 Beslutsunderlag till riksdagen

**Utredningens förslag:** Innehållet i den ekonomiska vårpropositionen skall avse långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor och innehållet i budgetpropositionen skall avse förslag till statsbudget för det kommande året. Redovisningen i vår- och budgetpropositionerna skall vara tydligare när det gäller statsfinansernas samband med samhällsekonomin och redovisningen i budgetpropositionen skall vara tydligare när det gäller utvecklingen av utgifterna på anslag och utgiftsområden. Förslag till tilläggsbudget på våren skall redovisas i en separat proposition, inte som en del av vårpropositionen. Särpropositioner med ekonomiska konsekvenser skall prövas i en samlad budgetberedning.

**Skälen för utredningens förslag:***Innehållet i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen*

Utredningens förslag innebär bl.a. att den ekonomiska vårpropositionen inriktas på långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor och att budgetpropositionen inriktas på budgetförslag för det kommande året. Det skulle ge möjligheter att förbättra beslutsunderlaget för riksdagen.

Utredningens bedömning är att det finns brister i redovisningen i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Det gäller bl.a. att informationen i de båda propositionerna i hög grad överlappar varandra och att detaljeringsgraden i vårpropositionen är hög. Dessa brister beror på att ingen av de båda propositionerna är renodlad till sin karaktär. Till stora delar kan bristerna härledas till utformningen av budgetprocessen, som bl.a. innebär att regeringen både på våren och hösten lämnar förslag till riktlinjer för utgiftsramar på tre års sikt.

Den förändring av budgetprocessen, som utredningen föreslår, ger förutsättningar att renodla såväl vårpropositionen som budgetpropositionen. Det skulle inte finnas anledning för regeringen att i vårpropositionen ägna sig åt frågor som rör utgifter på utgiftsområdes- eller anslagsnivå. Regeringen skulle inte heller i budgetpropositionen behöva redovisa sin syn på frågor som sträcker sig längre än till det kommande budgetåret. Problemen i detta avseende med beslutsunderlagen skulle därför kunna åtgärdas om den av utredningen förslagna budgetprocessen genomförs.

*Tydligare redovisning*

Möjligheterna att analysera statsfinansernas samband med samhälls-ekonomi bör förbättras. Det är ett problem vid den ekonomiska analysen att statsbudgetens och nationalräkenskapernas avgränsning av den statliga sektorn och definitionen av statens inkomster och utgifter inte överensstämmer. Budgetpropositionen bör därför kompletteras med redovisningar, som underlättar en jämförelse mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna. Utgiftsmål och utgiftstak bör redovisas också omräknade till nationalräkenskapstermer.

Redovisningen av utgiftsutvecklingen bör också bli tydligare. För varje anslag bör i budgetpropositionen redovisas en standardiserad tabell, av vilken det framgår förändringar av anslaget i nominella termer från föregående till innevarande år samt från innevarande till nästkommande år. Sådana tabeller finns i dag för en stor del av anslagen men inte för alla. Vidare bör även förändringarna i reala termer redovi-



sas. Det görs i dag för vissa anslag men skulle kunna göras för fler. I den mån anslagen förändras när det gäller benämning, numrering, omfattning eller innehåll så bör det kommenteras i texten. Det bör också vara möjligt att utläsa vilka faktorer som påverkar den beräknade utgiftsnivån för nästkommande budgetår, exempelvis i vilken utsträckning utgiftsförändringarna har sin grund i nya satsningar och besparingar, makroekonomiska förändringar, slutlig pris- och löneomräkning samt volymeffekter.

### *Tilläggsbudget*

Utredningen föreslår att regeringen presenterar förslag till tilläggsbudget på våren i en separat proposition, som avlämnas samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen. Förslag till tilläggsbudget lämnas normalt två gånger per år, i vår- respektive budgetpropositionen, och innehåller förslag till riksdagen om främst ändringar av ramar och anslag i den tidigare beslutade budgeten för det innevarande budgetåret. Förslagen till tilläggsbudget har i den nya budgetprocessen kommit att bli mycket omfattande. I 2000 års ekonomiska vårproposition föreslogs ändringar i ca 100 olika anslag.

En förändring av detta slag skulle ligga i linje med utredningens förslag om en ny budgetprocess, i vilket vårpropositionen ägnas främst åt ekonomiska frågor på medellång sikt. Den skulle innebära att vårpropositionen helt kan handläggas inom ramen för finansutskottets arbete, medan de frågor som innebär att även fackutskotten involveras, dvs. tilläggsbudgeten, redovisas i en särskild proposition.

Det är emellertid tveksamt om det är lämpligt att den föreslagna ordningen genomförs utan att tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till riksdagsordningen ändras. Där anges i dag att ”om regeringen anser att proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och anslag för löpande budgetår (ekonomisk vårproposition) bör behandlas under pågående riksmöte skall propositionen, om hinder inte möter, avlämnas senast den 15 april”.

Bestämmelsen infördes på förslag av Riksdagsutredningen, som ansåg att regeringens skulle avlämna förslag till tilläggsbudget tillsammans med den ekonomiska vårpropositionen (1993/94:TK2). Däremot ansågs det inte finnas behov av någon särskild reglering i den frågan. Riksdagsutredningen anförde att det inte förelåg hinder mot att regeringen lämnar ytterligare förslag om anslag på tilläggsbudget, men att en sammanhållen beredning borde eftersträvas. Riksdagsutredningen anförde vidare att det året efter ett val är naturligt om den ekonomiska vårpropositionen får en större omfattning än andra år och att inget

hindrar regeringen från att lägga förslag om tilläggsbudget före den 15 april, dvs. att dela upp den ekonomiska vårpropositionen i två delar. Konstitutionsutskottet hade i denna del inga invändningar mot Riksdagsutredningens förslag (bet. 1993/94:KU18).

Med stöd av det anförda gör utredningen bedömningen att syftet med bestämmelsen inte i första hand är att förslag till tilläggsbudget och riktlinjer för den ekonomiska politiken skall avlämnas i samma proposition. Om utredningens förslag skulle genomföras är det emellertid önskvärt att även utformningen av bestämmelsen i riksdagsordningen ses över. Frågan om ändring i den aktuella bestämmelsen ses för närvarande över inom ramen för Riksdagskommitténs arbete. Av bl.a. det skälet avstår utredningen från att i betänkandet lämna några förslag till ändringar i riksdagsordningen.

### *Särpropositioner med ekonomiska konsekvenser*

Regeringen lämnar varje år ett stort antal propositioner med ekonomiska konsekvenser vid sidan av den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. En sådan s.k. särproposition kan avse olika frågor, från mindre lagändringsförslag till större reformer.

En viktig princip i den reformerade budgetprocessen är att såväl regering som riksdag skall ta ställning till en samlad total utgiftsram, inom vilken prioriteringar skall göras. De tider som tidigare har gällt för avlämnande av särpropositioner har dock inte överensstämmt med tidsplanen för budgetarbetet i Regeringskansliet så att en sådan samlad prövning har varit möjlig. Tidigare skulle propositioner med ikraftträdande den 1 januari ett visst år föreläggas riksdagen senast i mitten av mars året före ikraftträdandet. Från och med i år har emellertid tiderna ändrats så att särpropositioner skall lämnas senast den 22 mars. Det har förbättrat möjligheterna att i den nuvarande budgetprocessen få med särpropositioner med ekonomiska konsekvenser i den samlade prövningen inför det kommande året.

Enligt utredningens mening är det av stor vikt att hålla fast vid utgångspunkten att en samlad budgetberedning skall avse samtliga frågor som har ekonomiska konsekvenser. De förändringar av budgetprocessen, som utredningen föreslår, innebär emellertid att regering och riksdag inte skall ta ställning till utgifter på utgiftsområdes- och anslagsnivå på våren utan i samband med budgetpropositionen på hösten. Utredningen anser därför att det ur detta perspektiv är en fördel om de särpropositioner med ekonomiska konsekvenser som lämnas på våren så långt som möjligt är av riktlinjekaraktär, och att prövningen av utgiftsnivåer görs samlat inför budgetpropositionen.

## 8.6 Anslagsformer

**Utredningens förslag:** Anslagsformen reservationsanslag bör avskaffas. Anslagsförordningens bestämmelser angående begränsning av överföring av anslagssparande bör avskaffas.

### Skälen för utredningens förslag:

#### *Hanteringen av regelstyrda utgifter på ramanslag*

Regelstyrda utgifter, dvs. utgifter för förmåner som regleras i författning, anvisades tidigare på förslagsanslag. I samband med reformeringen av den statliga budgetprocessen avskaffades förslagsanslaget och ersattes av ramanslag. Ramanslaget skulle ge ökad stadga, vilket bedömdes vara nödvändigt i ett system med utgiftstak. Samtidigt skulle anslagstypen medge flexibilitet genom befintliga kredit- och sparmöjligheter och genom att regeringen under vissa förutsättningar kan besluta om överskridande. Förslagsanslag användes sista gången i statsbudgeten för budgetåret 1995/96.

Utredningens bedömning är att det har fungerat väl att ersätta förslagsanslag med ramanslag. Denna bedömning får stöd av de intervjuer, som har genomförts i Regeringskansliet. Några påtagliga problem med omläggningen har inte framförts.

Utredningens bedömer vidare att den nuvarande ordningen med regelstyrda utgifter på ramanslag och inom utgiftstaket har inneburit en bättre och snabbare prövning av oförutsedda utgiftsökningar, än vad som tidigare var fallet när förslagsanslag användes. För mindre förändringar har anslagskrediten kunnat utnyttjas inom ramen för riksdagens bemyndigande. I fråga om större förändringar, som inte har kunnat hanteras inom ramen för högsta tillåtna anslagskredit, har regeringen tagit upp frågan om anslagshöjning jämte förslag till finansiering på tilläggsbudget. Härigenom har också en diskussion om åtgärder i form av regeländringar för att komma till rätta med en oförutsedd utgiftsutveckling kommit till stånd.

#### *Utvecklingen av anslagsbehållningar på ramanslag*

De samlade behållningarna på ramanslag har under vissa år uppgått till betydande belopp. Efter 1997 – då de samlade behållningarna uppgick till knappt 40 miljarder kronor – har behållningarna emellertid minskat.

Vid utgången av 1999 uppgick den utgående samlade behållningen till ca 20 miljarder kronor. Fram till och med budgetåret 1995/96 avsåg anslagsbehållningar på ramanslagen i huvudsak myndigheternas förvaltningskostnader. Ökningen därefter av anslagsbehållningarna avsåg i första hand sakanslag inom områdena försvar, regionalpolitik, miljö, energi, näringslivsutveckling och vissa år även kommunikationer och avspeglade den utvidgade användningen av ramanslag. På flera av de nämnda områdena fanns tidigare omfattande reservationer. Det kan vidare konstateras att en betydande del av behållningarna har legat konstanta över den aktuella perioden. På vissa utgiftsområden överstiger anslagsbehållningarna anvisade medel.

Den beräknade förändringen av de samlade anslagsbehållningarna på såväl ramanslag som reservationsanslag tas i statsbudgeten upp som posten ”minskning av anslagsbehållningar”. I redovisningen av statsbudgetens utfall fördelas förbrukningen av anslagsbehållningar på respektive anslag. En minskning av anslagsbehållningarna är ett uttryck för att statsutgifterna ökar mer än anslagen. Vid en beräkning av de statliga utgifterna måste man därför lägga till minskningen av anslagsbehållningarna. I ett prognosperspektiv har posten närmast karaktären av en beräkningspost, eftersom det är svårt att göra prognoser på hur de statliga utgifterna utvecklar sig i förhållande till de statliga anslagen.

Minskningen av anslagsbehållningarna ingår således i de statliga utgifterna och i det statliga utgiftstaket. Det innebär att en ökad förbrukning av anslagsbehållningar i nuvarande ordning måste kunna rymmas inom budgeteringsmarginalen. Om det ackumulerade sparandet är relativt högt i förhållande till budgeteringsmarginalen, så kan det uppstå svårigheter att hantera oförutsedda förändringar i myndigheternas medelsförbrukning inom ramen för utgiftstaket.

Så har varit fallet under de två senaste budgetåren. För budgetåret 1998 beräknades i budgetpropositionen en budgeteringsmarginal på knappt 4 miljarder kronor samtidigt som de ingående behållningarna på anslagen uppgick till över 50 miljarder kronor. För år 1999 beräknades en budgeteringsmarginal på drygt 3 miljarder kronor samtidigt som de ingående behållningarna på anslagen uppgick till knappt 40 miljarder kronor. Givet den betydande osäkerhet, som finns beträffande prognoserna för anslagsbehållningarna, har detta förhållande inneburit en betydande osäkerhet i budgetprocessen och systemet med utgiftstak.

Ökningen av anslagssparandet och anslagsbehållningarna uppmärksammades av regeringen i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150, s. 126 f.). Regeringen konstaterade att behållningarna på ramanslagen hade ökat sedan införandet och redovisade att den hade för avsikt att strama upp reglerna för överföring av anslagssparande. Mot denna bakgrund beslutade regeringen i februari 1999 om en änd-

ring av anslagsförordningen, vilken innebär att anslagssparande överstigande 3 procent av anslaget inte utan regeringens medgivande får disponeras av myndigheten följande budgetår.

Enligt utredningens bedömning motverkar en restriktion av detta slag det ursprungliga syftet med ramanslaget, när det gäller att skapa förutsättningar för en god medelshushållning hos myndigheterna. Begränsningen i möjligheterna att utnyttja anslagssparandet kan ge upphov till beteenden av den typ som fanns före ramanslagets införande, t.ex. att överskjutande anslagsmedel spenderas mot slutet av budgetåret. Detta problem har framförts bl.a. i de intervjuer, som har gjorts i Regeringskansliet. Vidare kan den särskilda beredning, som tillkommit som följd av den nya bestämmelsen, sättas i fråga, inte minst mot bakgrund av de förhållandevis blygsamma belopp, som hittills har omprövats eller dragits in.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att den nu gällande regeln om begränsning av anslagssparandet bör avskaffas. Regeringens prövning av anslagssparande, anslagskrediter samt myndigheternas behållningar på räntekonto bör i första hand ske inom ramen för det ordinarie budgetarbetet. I fråga om anslag där behållningarna har varit omfattande under en längre tid, liksom anslag där behållningarna har överstigit anvisade medel, bör enligt utredningens mening selektiva indragningar kunna aktualiseras.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att den nu gällande regeln i 11 § anslagsförordningen (1996:1189) om begränsning av anslagssparande bör avskaffas.

### *Reservationsanslag*

Reservationsanslag användes ursprungligen främst för medel till internationellt utvecklingsarbete, vissa investeringsutgifter, universitet och högskolor, forskning, vissa bidrag och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Gemensamt för dessa ändamål var att de belopp, som skulle anvisas för de olika ändamålen, kunde preciseras tämligen väl, men att det förelåg svårigheter att på förhand beräkna den årliga belastningen på anslaget.

I samband med reformeringen av budgetprocessen minskades antalet reservationsanslag. Genom att använda beställningsbemyndiganden eller investeringsplaner bedömdes att det skulle vara möjligt att i stället använda ramanslag med dess sparande- och kreditmöjligheter. Detta hade också redan införts på några områden, t.ex. i fråga om investeringar i vägar och järnvägar. Reservationsanslag skulle i princip använ-

das endast för tidsbegränsade projekt där det förelåg svårigheter att förutsäga utbetalningarnas förläggning i tiden.

Användningen av reservationsanslag är i dag begränsad. Som tidigare redovisats används reservationsanslag endast för ett tiotal ändamål, varav det största är internationellt utvecklingsbistånd. Motiven för reservationsanslag för dessa ändamål varierar. I vissa fall betonas vikten av att kunna göra långsiktiga åtaganden, i andra fall markerar reservationsanslaget någon form av tidsbegränsning för åtagandet i fråga. Gemensamt är dock att det föreligger en osäkerhet om den årliga anslagsbelastningen.

Utredningen bedömer att de återstående reservationsanslagen bör kunna ersättas med ramanslag. Ramanslaget ger samma möjligheter till anslagssparande, under förutsättning att bestämmelsen i 11 § anslagsförordningen om begränsning av anslagssparande upphävs i enlighet med utredningens förslag. Ramanslaget kan kompletteras med ett beställningsbemyndigande också användas för att göra långsiktiga åtaganden. Motivet för anslagsformen reservationsanslag har därmed bortfallit. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att anslagsformen reservationsanslag avskaffas.

## 8.7 Lagen om statsbudgeten

**Utredningens förslag:** I lagen (1996:1059) om statsbudgeten slås fast att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen skall lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt, att riktlinjerna skall avse förslag till beslut om det belopp statens utgifter högst bör uppgå till (mål för statens utgifter) och det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter) samt att regeringen i beredningen av föreslaget till statsbudget skall sträva efter att inte överskrida ett beslutat mål för statens utgifter.

### **Skälen för utredningens förslag:**

Syftet med lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), som trädde i kraft den 1 januari 1997, var främst att få en samlad reglering av bestämmelser om statsbudgeten samt om regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Det fanns dessutom ett behov av att tydliggöra vilka regler, som gäller på budgetområdet, mot bakgrund av det reformarbete som föregick lagens införande. Ett ytter-

ligare skäl för att införa budgetlagen var att en sammanhållen lag ansågs ge bättre förutsättningar för en uppstramning av budgetprocessen.

Utredningen skall enligt direktiven bedöma eventuella behov av förändringar eller förtydliganden i budgetlagen. Av de frågeställningar avseende budgetprocessen m.m., som berörs i budgetlagen, föreslår utredningen förändringar av den ekonomiska vårpropositionens inriktning samt av ordningen med utgiftstak. Dessa ändringar grundar sig på utredningens förslag till dels en ny budgetprocess, dels införandet av ett utgiftsmål, som skall komplettera utgiftstaket.

#### *Den ekonomiska vårpropositionens innehåll*

Den budgetprocess som tillämpas i dag innebär att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen lämnar förslag om utgiftstak för budgetåret tre år fram i tiden samt förslag till riktlinjer för utgiftsramar för de tre närmaste budgetåren. I budgetpropositionen lämnas sedan förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret. Det innefattar bl.a. en total utgiftsnivå, fördelning av utgifterna på utgiftsområden och anslag samt eventuellt reviderade förslag till riktlinjer för utgiftsramar för de två därpå följande budgetåren.

Denna ordning har medfört att det i Regeringskansliet och riksdagen bedrivs ett omfattande budgetarbete såväl under våren som under hösten. Av skäl som utvecklas i avsnitt 8.2 anser utredningen att det är viktigt att förändra processen på ett sådant sätt att detta ”dubbla budgetarbete” kan undvikas, dock utan att det försämrar möjligheterna att uppnå målen för den offentliga sektorns finanser.

Utredningen har stannat för en lösning, som innebär att vårpropositionen inriktas på frågor, som rör den ekonomiska politiken på medellång sikt, och att budgetpropositionen inriktas på det närmast följande budgetåret. Med medellång sikt avses här en period på tre till sju år framåt. Den föreslagna lösningen innebär att vårpropositionen bör innehålla bl.a. förslag till utgiftstak och utgiftsmål för de sammantagna statliga utgifterna, men däremot inte några förslag till riktlinjer för utgiftsramar.

Den bestämmelse, som i dag återfinns i 40 § budgetlagen om att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen skall redovisa riktlinjer för fördelningen av utgifter på utgiftsområden, bör därför upphävas. Det innebär emellertid inte att regeringen kommer att vara förhindrad att i en ekonomisk vårproposition lämna förslag om eller riktlinjer för utgifters fördelning på utgiftsområden om den anser att det finns anledning att göra det. Det betyder endast att regeringen inte är tvungen

att lämna sådana förslag. Utredningen anser dock att regeringen i normalfallet inte bör lämna sådana förslag i vårpropositionen.

I dag finns ingen bestämmelse i budgetlagen, som direkt ålägger regeringen att lämna en ekonomisk vårproposition. Av lagen framgår emellertid att regeringen skall avlämna en ekonomisk vårproposition om den avser att använda sig av utgiftstak eller om riksdagen beslutar att hänföra statsutgifter till utgiftsområden. Eftersom riksdagen har beslutat om en sådan indelning i utgiftsområden, måste regeringen avlämna en vårproposition. Till detta kommer att regeringen sedan ordningen infördes budgetåret 1997 har använt sig av utgiftstak, vilket även det innebär att en vårproposition måste lämnas.

Med den renodling av budgetprocessen som utredningen föreslår, finns det anledning att särskilt markera den ekonomiska vårpropositionens ställning i budgetlagen. Utredningen föreslår därför att det i budgetlagen slås fast att regeringen i en ekonomisk vårproposition skall lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

#### *Utgiftsmål och utgiftstak*

Införandet av ett bindande utgiftstak för de statliga finanserna föreslogs av regeringen i kompletteringspropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:150). Den närmare utformningen av utgiftstaket föreslogs i 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150) och den nya ordningen tillämpades för första gången budgetåret 1997. Bakgrunden till förslaget var att riksdagen då hade infört den s.k. rambeslutsmodellen för riksdagens beslut om statsbudget. Den innebär att riksdagen först fastställer det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på utgiftsområden genom ett enda beslut. Därefter beslutar riksdagen efter beredning i utskotten om en fördelning av medlen på anslag inom de olika utgiftsområdena.

Parallellt med införandet av utgiftstak och utgiftsramar i budgetprocessen bereddes frågan om en budgetlag i Regeringskansliet. I propositionen Lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220), budgetlagspropositionen, anförde regeringen att ett par bestämmelser om förfarandet vid användning av tak för statens utgifter och ramar för utgiftsområden borde tas in i budgetlagen.

Utredningen föreslår att det vid sidan av utgiftstaket skall införas ett mål för statens utgifter, ett utgiftsmål (se avsnitt 8.3). Detta skall på samma sätt som utgiftstaket fastställas med en tidshorisont, som sträcker sig längre fram än till det kommande budgetåret, t.ex. för det budgetår som ligger tre år fram i tiden. Med utgiftsmål avses enkelt ut-



tryckt ett nominellt fastställt belopp, som ligger under utgiftstaket och som regeringen bör sträva efter att inte överskrida. Utgiftsmålet skall således avse det belopp, som statens utgifter högst *bör* uppgå till, medan utgiftstaket även i fortsättningen skall avse det belopp, som utgifterna högst *får* uppgå till.

Utredningen anser att regeringens förslag om utgiftsmål och utgiftstak för staten på medellång sikt bör läggas fram i den ekonomiska vårpropositionen. Utgiftsmålet och utgiftstaket bör ingå som en del av riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Det bör framgå av budgetlagen att regeringen skall lämna dessa förslag i den ekonomiska vårpropositionen.

I dag är budgetlagens bestämmelse om utgiftstak inte bindande för regeringen. Det enda kravet är att regeringen, om den avser att använda ett utgiftstak, skall lämna ett sådant förslag i den ekonomiska vårpropositionen. Det finns i budgetlagspropositionen ingen direkt motivering till att bestämmelsen om utgiftstak inte gjordes tvingande. Regeringen uttalade dock i mer allmänna ordalag att det inte bör regleras i lag hur ett utgiftstak skall vara avgränsat eller utformat.

I budgetlagspropositionen påpekade regeringen att det, när ordningen med ett utgiftstak har tillämpats vid några tillfällen och erfarenheter vunnits, kan prövas om det är lämpligt att precisera eller skärpa bestämmelserna. Ordningen med utgiftstak har nu tillämpats sedan budgetåret 1997. Enligt utredningens bedömning bör ett utgiftstak finnas även i fortsättningen. Det är ett väsentligt instrument för att stärka utgiftskontrollen i den offentliga sektorn. Ordningen med ett utgiftstak har också ett brett stöd i Regeringskansliet, även om det finns synpunkter på den närmare hanteringen av taket och budgeteringsmarginalen.

För att utgiftstakets betydelse klart skall markeras, bör det enligt utredningens mening slås fast i budgetlagen, att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen skall lämna förslag om utgiftstak på medellång sikt. Detsamma bör gälla regeringens förslag om utgiftsmål. Enligt utredningens mening är det en fördel om systemet med utgiftsmål och utgiftstak blir tydligt reglerat. Det skulle bättre garantera en kontinuitet i budgetprocessen. Det skulle också leda till att statsmakternas trovärdighet stärks när det gäller att bedriva en ekonomisk politik, som ger stabila offentliga finanser.

När det gäller förhållandet att det i budgetlagen inte ges någon vägledning i fråga om hur ett utgiftstak – eller utgiftsmål – skall avgränsas eller utformas, så innebär den föreslagna regleringen ingen förändring jämfört med i dag. Regeringen bör ha möjlighet att avgöra hur förslaget till utgiftstak och utgiftsmål närmare skall vara utformat. Exempelvis bör regeringen kunna föreslå förändringar av hur stor marginalen skall

vara mellan taket och målet samt om en viss typ av utgifter bör ingå under taket eller inte. Sådana förändringar bör kunna beslutas av riksdagen genom ett budgetbeslut. Om det i framtiden skulle framkomma skäl för regeringen att helt frångå en ordning med utgiftsmål och utgiftstak, så bör det däremot krävas ett godkännande av riksdagen genom ett beslut om lagändring.

En följd av utredningens förslag är att några bestämmelser i budgetlagen bör upphävas. Det gäller bl.a. 40 § första stycket, som anger att regeringen om den avser att använda ett utgiftstak skall lämna förslag till ett sådant tak i den ekonomiska vårpropositionen. Detsamma gäller 41 §, av vilken det i dag framgår att förslag om utgiftstak och riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid än ett budgetår. Det gäller också 43 §, som anger att regeringen om den inte lämnar fleråriga förslag om utgiftstak eller riktlinjer för utgiftsramar i stället skall presentera en långsiktig beräkning av statens inkomster, utgifter och lånebehov.

#### *Åtgärder för att klara utgiftsmålet*

Den grundläggande tanken bakom ett utgiftsmål är att regering och riksdag bör sträva efter att statens utgifter hålls på en lägre nivå än utgiftstaket, medan utgiftstaket utgör den övre gräns, vilken utgifterna inte får överskrida (se avsnitt 8.3). Både utgiftsmålet och utgiftstaket skall fastställas på medellång sikt, dvs. med en minst treårig horisont. Det innebär att när regeringen skall lägga förslag till statsbudget för ett visst budgetår, så är såväl utgiftstaket som utgiftsmålet fastställda sedan tidigare. Regering och riksdag kan emellertid, om så bedöms vara motiverat, föreslå respektive besluta om ändringar av de tidigare fattade besluten.

För att utgiftsmålet skall fungera på det sätt utredningen avser är det väsentligt att regeringen i beredningen av förslaget till statsbudget strävar efter att det beslutade utgiftsmålet för det aktuella budgetåret inte överskrids. Det innebär att regeringen bör budgetera utgifterna på utgiftsområden och anslag så att de totala utgifterna inte överstiger utgiftsmålet. I budgetlagen bör det slås fast att regeringen bör sträva efter att föreslå en statsbudget, som innebär att utgiftsmålet inte överskrids. En sådan bestämmelse anger hur regeringen skall agera när förslaget till statsbudget bereds, men bestämmelsen anger däremot inte vilka åtgärder som skall vidtas i olika situationer när budgeten väl är beslutad.

Att regeringen skall sträva efter att utgiftsmålet i förslaget till statsbudget inte överskrids, innebär inte att regeringen är låst av målet. Av-

vikelser bör kunna tillåtas. För avvikelser, som innebär att ett utgiftsmål underskrids, anser utredningen att det inte krävs någon begränsande bestämmelse. Att regeringen underskrider utgiftsmålet innebär inte några statsfinansiella problem. Däremot bör ett beslut av regeringen, att föreslå att ett av riksdagen beslutat mål skall överskridas, av statsfinansiella skäl vara omgärdat av vissa restriktioner. I budgetlagen bör det därför anges att det skall föreligga synnerliga skäl för ett överskridande av utgiftsmålet.

Den omständighet, som främst bör kunna anses utgöra synnerliga skäl för ett överskridande av utgiftsmålet, är en oförutsedd djup lågkonjunktur. I en situation när den ekonomiska tillväxttakten har blivit väsentligt svagare än enligt den förväntade tillväxt, som låg till grund för riksdagens beslut om utgiftsmålet, kan det finnas anledning för regeringen att föreslå ett överskridande av målet. De utgifter som i detta fall i första hand påverkas är utgifterna för ersättning vid arbetslöshet. I en sådan situation bör regeringen kunna budgetera för en utgiftsnivå, som väsentligt avviker från den tidigare beräknade nivån, utan att detta skall behöva medföra besparingar på andra områden.

Enligt utredningens förslag bör osäkerhetsmarginalen vara dimensionerad för att rymma avvikelser i utgifterna, som beror på att den ekonomiska tillväxten från tidpunkten när utgiftsmålet fastställdes fram till budgetåret avviker från den förutsatta långsiktiga tillväxttakten. Det gör att regeringen vid sådana tillfällen kan tillåta att utgifterna enligt statsbudgeten överskrider utgiftsmålet. Däremot motiverar detta inte någon ändring av utgiftstaket.

Vid sidan av reala förändringar kan även faktiska förändringar av priser och löner avvika från de beräkningar, som har legat till grund för riksdagens beslut om utgiftsmål. Sådana förändringar bör emellertid inte få utgöra synnerliga skäl för regeringen att överskrida det uppsatta utgiftsmålet. Regeringen bör inte heller kunna utnyttja osäkerhetsmarginalen för att finansiera exempelvis reformer. Beslut om reformer bör inte kunna anses utgöra synnerliga skäl för avvikelser från målet.

Det är enligt utredningens bedömning väsentligt att osäkerhetsmarginalen inte heller vid en djup lågkonjunktur förbrukas helt redan i budgeteringsfasen. Det bör även i en sådan situation finnas en betydande marginal kvar för att täcka förändringar i den faktiska utgiftsnivån under det löpande budgetåret. Det bör därför finnas en övre gräns för hur mycket målet får överskridas i budgetförslaget. Enligt utredningens mening bör högst uppemot hälften av osäkerhetsmarginalen få utnyttjas för ett överskridande av detta slag.

Om regeringen föreslår att ett beslutat utgiftsmål i förslaget till statsbudget skall överskridas, så bör skälen för överskridandet anges för riksdagen i samband med att förslaget till statsbudget överlämnas.

Enligt utredningens mening bör en sådan redovisning lämnas i budgetpropositionen.

#### *Åtgärder för att klara utgiftstaket*

Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Det framgår av 42 § budgetlagen. Utredningen avser inte att förändra tillämpningen av ordningen med ett utgiftstak. Det finns därför ingen anledning att i sak ändra den aktuella bestämmelsen såvitt avser utgiftstaket.

Utredningen föreslår däremot att den bestämmelse i 42 § budgetlagen avskaffas, vilken anger att regeringen dessutom skall vidta åtgärder när en eller flera utgiftsramar riskerar att överskridas. I budgetlagspropositionen anförde regeringen att utgiftsramar framför allt har betydelse i de inledande skedena av budgetprocessen och att de inte har samma betydelse under genomförandefasen, även om de fortfarande speglar riksdagens prioriteringar. Det föreligger också oklarheter i fråga om hur bestämmelsen skall tolkas, dvs. om risken för att en eller flera utgiftsramar kommer att överskridas innebär att regeringen faktiskt är skyldig att vidta åtgärder för att undvika detta, även om utgiftstaket inte är hotat.

Utredningen anser att det inte finns något behov av att i lag ange att regeringen som en del av utgiftskontrollen skall vidta åtgärder när utgifterna inom ett utgiftsområde blir högre än beräknat, under förutsättning att utgiftstaket inte samtidigt hotas. I en sådan situation är det i och för sig naturligt att regeringen även vidtar åtgärder i första hand inom det eller de utgiftsområden som innefattar de utgifter som är för höga. Regeringen bör dock ha frihet att, inom ramen för riksdagens prioriteringar, välja andra åtgärder än sådana som riktar sig direkt mot de aktuella utgiftsområdena.

Som framgår av redogörelsen ovan innebär utredningens förslag om införande av ett utgiftsmål dessutom att utgifterna under löpande budgetår, till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar, kan tillåtas variera på ett annat sätt än i dag. Detta förhållande utgör också ett skäl för att avstå från en reglering av åtgärder när utgiftsramar överskrids.

*Finansiering av investeringar*

I utredningens direktiv anges att bestämmelserna i budgetlagen om finansiering av investeringar skall belysas särskilt. Sedan utredningens direktiv beslutades har emellertid frågor som berör investeringar kommit att tas upp till utredning i Regeringskansliet inom det s.k. VESTA-projektet. Syftet med det utredningsarbetet är bl.a. att utforma förslag till former för styrning, beslut och finansiering av investeringar. Utredningen avstår därför från att i betänkandet analysera vilka förändringar av de aktuella bestämmelserna i budgetlagen, som skulle kunna behövas.

*Budgetlagen kontra riksdagsordningen*

Som framgår av avsnitt 8.6 föreslår utredningen att reservationsanslagen avskaffas. En följd av detta är att utredningen föreslår att den bestämmelse i budgetlagen, som reglerar de övergripande villkoren för denna anslagsform, upphävs. En fråga som anknyter till denna är om vissa bestämmelser, som i dag återfinns i budgetlagen, t.ex. regleringen av anslagstyperna, egentligen borde regleras i riksdagsordningen. Utredningen, som i enlighet med sina direktiv har följt Riksdagskommitténs arbete med denna fråga, anser att det kan finnas skäl för att de bestämmelser, som vänder sig direkt till riksdagen, återfinns i riksdagsordningen i stället för i budgetlagen. Det gäller bl.a. frågan om vilka anslag riksdagen får använda sig av när den beslutar om statsbudgeten. Samtidigt finns det stora fördelar med att ha så många bestämmelser som möjligt avseende regleringen av statsbudgeten samlade i en lag. Med anledning av bl.a. Riksdagskommitténs arbete med dessa frågor, avstår utredningen från att lämna några förslag i betänkandet.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

3 § När riksdagen enligt 9 kap. 3–5 §§ regeringsformen anvisar anslag till angivna ändamål, skall anslagstyperna obetecknade anslag eller ramanslag användas.

De närmare villkoren för anslagen framgår av 4 och 6 §§.

Ändringen är en följd av att utredningen förslår att reservationsanslagen, som regleras i 5 §, skall avskaffas. Utredningens förslag innebär följaktligen även att 5 § budgetlagen skall upphävas. Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 8.6.

39 § Regeringen skall i den ekonomiska vårpropositionen lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

Riktlinjerna skall avse bland annat förslag till beslut om det belopp statens utgifter högst bör uppgå till (mål för statens utgifter) och det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter).

I dag anges i 39 § att sådana riktlinjer om den ekonomiska politiken, som enligt tilläggsbestämmelse 3.2.1 i riksdagsordningen kan läggas fram i en ekonomisk vårproposition, kan avse utgiftstak eller utgiftsramar.

Utredningen föreslår att det i *första stycket* anges att regeringen i en ekonomisk vårproposition skall lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt. Bestämmelsen innebär dels att regeringen måste lämna en ekonomisk vårproposition, dels att det i propositionen måste lämnas förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, som sträcker sig längre än till det närmast följande budgetåret. Med medellång sikt avses normalt en period som ligger tre till sju år fram i tiden. Det innebär att den ordning som gäller i dag, där regeringen föreslår utgiftstak för budgetåret tre år fram i tiden, är förenlig med den föreslagna lydelsen.

Av *andra stycket* följer att regeringen, som en del av de ekonomiska riktlinjerna, skall lämna förslag till utgiftsmål och utgiftstak. Bestämmelsen innebär att regeringen, till skillnad från vad som gäller i dag,

blir skyldig att lämna förslag till riksdagen om utgiftstak. Regeringen skall även lämna förslag till ett utgiftsmål. I likhet med vad som gäller i dag regleras inte vilka utgifter som skall omfattas av utgiftstaket. Detsamma gäller för utgiftsmålet, som dock skall omfatta samma utgifter som utgiftstaket.

Det sätts i paragrafen inte upp något krav på förslag om utgiftsramar. Anledningen är att utredningen föreslår att regeringen skall lämna förslag till sådana ramar endast i budgetpropositionen och då endast för det kommande budgetåret. Enligt utredningens förslag skall utgiftsramar således normalt inte behandlas av riksdagen under våren, vilket innebär att den ekonomiska vårpropositionen inte behöver innehålla förslag eller riktlinjer till sådana ramar. Bestämmelsen hindrar emellertid inte regeringen från att vid sidan av utgiftsmål och utgiftstak föreslå även riktlinjer för utgiftsramar, om den bedömer att det finns skäl för det.

Att förslag om utgiftsmål och utgiftstak skall avse budgetår som ligger tre år eller mer fram i tiden, framgår av vad som sägs i första stycket om att riktlinjerna skall avse den ekonomiska politiken på medellång sikt. Med utgiftstak avses detsamma som i dag, nämligen ett belopp som statens utgifter högst *får* uppgå till. Det nya begreppet utgiftsmål avser i stället det lägre belopp som statens utgifter högst *bör* uppgå till, dvs. en nivå som regeringen skall sträva efter att utgifterna inte överskrider. När utgiftstak och utgiftsmål fastställs, utgör skillnaden dem emellan en osäkerhetsmarginal. Utredningens närmare överväganden om bestämmelsen redovisas i avsnitt 8.7, medan innebörden av utgiftstaket och det nya utgiftsmålet samt osäkerhetsmarginalen förklaras närmare i avsnitt 8.3.

41 § Regeringen skall i beredningen av förslaget till statsbudget sträva efter att inte överskrida ett beslutat mål för statens utgifter. Målet får överskridas endast om det finns synnerliga skäl för det och endast med en mindre del av skillnaden mellan beslutade tak och mål för statens utgifter.

Om regeringen föreslår att ett beslutat mål för statens utgifter skall överskridas, skall skälen för avvikelserna redovisas till riksdagen i samband med förslaget till statsbudget.

I *första stycket* lämnas vissa riktlinjer för hur regeringen skall tillämpa ett utgiftsmål. Bestämmelsen, som inriktar sig på regeringens agerande i beredningsfasen, förutsätter att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen år 0, i enlighet med 39 §, har lämnat ett förslag till utgiftsmål för t.ex. år 3 och att riksdagen har fastställt ett sådant mål. När regeringen sedan bereder förslag till statsbudgeten för år 3, som skall lämnas till riksdagen i budgetpropositionen år 2, skall regeringen utgå från det av riksdagen beslutade målet. Grundtanken är således att i förslaget till statsbudget skall den totala nivån av utgifter, som omfattas

av utgiftstak och utgiftsmål, inte överstiga det tidigare beslutade utgiftsmålet.

Det kan finnas anledning för regeringen att i ett förslag till statsbudget avvika från det av riksdagen beslutade utgiftsmålet, dvs. föreslå en nivå på statsutgifterna som över- eller understiger målet. Det utgör inte några statsfinansiella problem om ett tidigare beslutat mål underskrids, men däremot finns det skäl att vara försiktig i fråga om överskridanden. I bestämmelsen anges därför att det skall föreligga synnerliga skäl för ett överskridande av utgiftsmålet. I begreppet synnerliga skäl ligger att regeringen bör vara ytterligt återhållsam med att i förslag till statsbudget ange en utgiftsnivå som överstiger utgiftsmålet.

Den omständighet som främst bör anses kunna utgöra synnerliga skäl för ett överskridande är stora reala förändringar i ekonomin, dvs. att den faktiska ekonomiska tillväxttakten sedan riksdagen beslutade om utgiftsmålet i betydande omfattning har avvikit från den beräkning av tillväxttakten som låg till grund för beslutet om utgiftsmål. Under sådana förutsättningar kan det finnas anledning för regeringen att i fråga om t.ex. ersättning vid arbetslöshet budgetera för en utgiftsnivå som väsentligt avviker från den tidigare beräknade nivån, utan att detta skall behöva medföra besparingar på andra områden.

Avsikten är att osäkerhetsmarginalen mellan utgiftstaket och utgiftsmålet skall ha dimensionerats för att rymma sådana avvikelser i utgifterna, som beror på att den ekonomiska tillväxten från tidpunkten när utgiftsmålet fastställdes fram till budgetåret avviker från den ansatta långsiktiga tillväxttakten. Det gör att regeringen vid sådana tillfällen kan tillåta att utgifterna enligt statsbudgeten överskrider utgiftsmålet. Däremot motiverar detta inte någon ändring av utgiftstaket.

Vid sidan av reala förändringar kan även faktiska förändringar av priser och inflation avvika från de beräkningar som legat till grund för riksdagens beslut om utgiftsmål. Sådana förändringar bör emellertid inte kunna utgöra synnerliga skäl för regeringen att överskrida det uppsatta utgiftsmålet.

Det kan finnas anledning att i förslaget till statsbudget avvika från ett beslutat mål för statens utgifter vid oförutsedda händelser som kraftigt kan komma att påverka utgiftsnivån det aktuella budgetåret. Som exempel kan nämnas större naturkatastrofer, internationella kriser eller andra allvarliga händelser som kan få långvariga ekonomiska konsekvenser. Om det i beredningen av förslaget till statsbudget går att förutse att sådana redan inträffade händelser drastiskt kommer att påverka utgiftsnivån för nästa budgetår, så bör det kunna föranleda avvikelser från utgiftsmålet.

Det bör däremot inte stå i överensstämmelse med bestämmelsen att regeringen i förslaget till statsbudget utnyttjar den marginal som finns



mellan utgiftsmål och utgiftstak för att finansiera exempelvis reformer. Politiska beslut om reformer bör aldrig kunna anses utgöra synnerliga skäl för avvikelser från målet. Avsikten är att den beloppsmässiga skillnaden mellan utgiftstaket och utgiftsmålet skall vara en ren osäkerhetsmarginal.

Denna osäkerhetsmarginal bör inte under några omständigheter förbrukas helt redan i budgeteringsfasen, utan det bör finnas en betydande marginal kvar för att täcka förändringar i den faktiska utgiftsnivån under det löpande budgetåret. I kravet på att det skall finnas synnerliga skäl för ett överskridande ligger att regeringen inte får överskrida utgiftsmålet mer än vad som är befogat med anledning av de omständigheter som grundar rätten till ett överskridande. För att garantera att det finns en tillräcklig osäkerhetsmarginal under budgetåret, bör det dessutom finnas en absolut övre gräns för hur mycket målet får överskridas i budgetförslaget. Detta markeras i lagen genom att endast en mindre del av osäkerhetsmarginalen får utnyttjas för ett sådant överskridande. Med en mindre del avses att minst hälften av osäkerhetsmarginalen alltid skall finnas kvar vid ingången till budgetåret.

Om regeringen av skäl som anförts ovan föreslår att ett beslutat utgiftsmål i förslaget till statsbudget skall överskridas, så skall avvikelser enligt *andra stycket* motiveras för riksdagen i samband med att förslaget till statsbudget överlämnas. Det innebär att regeringen lämpligen i budgetpropositionen bör ange de skäl som legat till grund för avvikelserna från utgiftsmålet.

42 § Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

Paragrafen motsvarar i sak vad som i dag anges i 42 § i fråga om utgiftstak, dvs. att regeringen är skyldig att under löpande budgetår vidta åtgärder om det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas. Tills skillnad från den föreslagna 41 §, som avser budgeteringsfasen, reglerar paragrafen således regeringens skyldigheter under genomförandefasen. Några skyldigheter för regeringen att under genomförandefasen vidta åtgärder med anledning av utgiftsmålet regleras inte.

I dag anges i 42 § att regeringen skall vidta åtgärder inte enbart om utgiftstaket riskerar att överskridas, utan även om en sådan risk finns för de använda utgiftsramarna. I förarbetena till budgetlagen anförde regeringen att utgiftsramar framförallt har betydelse i de inledande skedena av budgetprocessen och att de inte har samma operativa betydelse under genomförandefasen, även om de fortfarande speglar riksdagens prioriteringar. Som framgår av avsnitt 8.7 anser utredningen att det inte finns ett direkt behov att i lag ange att regeringen som en del av utgifts-

kontrollen skall vidta åtgärder när utgifterna inom ett utgiftsområde blir högre än beräknat, under förutsättning att utgiftstaket inte samtidigt hotas. I paragrafen sägs därför endast att regeringen skall vidta åtgärder när det finns risk för att utgiftstaket överskrids.

## 9.2 Förslaget till förordning om ändring i anslagsförordningen (1996:1189)

11 § En myndighet får disponera ett ramanslag med högst summan av

1. ett tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande minskat med en eventuell indragning av anslagsbelopp eller

2. ett tilldelat belopp minskat med utnyttjad anslagskredit och en eventuell indragning av anslagsbelopp.

Dispositionsrätten enligt första stycket gäller även för poster med beteckningen "ram".

Efter särskilt beslut av regeringen kan en myndighet även få disponera ett angivet belopp i form av ett medgivet överskridande.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om att en myndighet inte utan särskilt beslut av regeringen får disponera mer än tre procent av överfört anslagssparande skall avskaffas. Den föreslagna lydelsen av 11 § innebär en återgång i sak till vad som gällde innan den begränsande regeln infördes år 1999. Det föreslagna tredje stycket, som i dag återfinns i 11 a §, bör liksom innan begränsningsregelns införande återges i 11 §. Förslaget innebär att 11 a § helt kan upphävas. Skälen för återgången till den ordning som gällde t.o.m. 1999 redovisas i avsnitt 8.6.