

# En utvecklad budgetprocess

*– ökad tydlighet och struktur*

*Slutbetänkande av Budgetprocesskommittén*

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2013:73

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24026-7  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Anders Borg

Regeringen beslutade den 13 december 2012 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en översyn av budgetprocessen (dir. 2012:124). Den 8 maj 2013 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2013:48).

Som ordförande förordnades fr.o.m. den 17 december 2012 budgetchefen Urban Hansson Bruswitz. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 21 januari 2013 riksdagsledamoten Anna Kinberg Batra, riksdagsledamoten Bo Bernhardsson, riksdagsledamoten Per Bolund, riksdagsledamoten Ewa Thalén Finné, riksdagsledamoten Carl B Hamilton, riksdagsledamoten Jacob Johnson, justitierådet Erik Nymansson, riksdagsledamoten Fredrik Olovsson, riksdagsledamoten Anders Sellström, politiske sekreteraren Oscar Sjöstedt, riksdagsledamoten Lena Sommestad, riksdagsledamoten Henrik von Sydow och riksdagsledamoten Per Åsling.

Som experter förordnades fr.o.m. den 21 januari 2013 departementsrådet Magnus Bengtson, kanslichefen Ingvar Mattson, bitr. kanslichefen Peder Nielsen, ämnesrådet Kristina Padrón och kanslichefen Anna Wallin. Som experter förordnades fr.o.m. den 7 mars 2013 även kanslirådet Maria Jonsson och departementsrådet Ulf Rehnberg.

Som sekreterare i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 januari 2013 ämnesrådet Yngve Lindh och rättssakkunniga Cecilia Renmyr och fr.o.m. den 7 januari 2013 föredraganden Katarina Stenmark. Från och med den 6 mars 2013 förordnades även f.d. departementsrådet Åke Hjalmarsson som sekreterare i kommittén. Kanslichefen Ingvar Mattson förordnades som sekreterare i kommittén fr.o.m. den 14 mars 2013 t.o.m. den 14 april 2013. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 maj slutligen också föredraganden Lars Davidsson.

Vidare har f.d. kanslisekreteraren Anne-Marie Strömberg förordnats att fr.o.m. den 6 mars 2013 biträda kommittén.

Kommittén har antagit namnet Budgetprocesskommittén (Fi 2012:10).

Kommittén överlämnade i maj 2013 sitt delbetänkande, *Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv?* (SOU 2013:32).

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur* (SOU 2013:73).

Kommitténs arbete är därmed slutfört.

Stockholm i september 2013

*Urban Hansson Brusewitz*

*Anna Kinberg Batra      Bo Bernhardsson      Per Bolund*

*Ewa Thalén Finné      Carl B Hamilton      Jacob Johnson*

*Erik Nymansson      Fredrik Olovsson      Anders Sellström*

*Oscar Sjöstedt      Lena Sommestad      Henrik von Sydow*

*Per Åsling*

*/ Lars Davidsson  
Åke Hjalmarsson  
Yngve Lindh  
Cecilia Renmyr  
Katarina Stenmark*

# Innehåll

<b>Förteckning över utredningar och förslag som berör Budgetprocesskommitténs uppdrag .....</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>29</b>
<b>2 Kommitténs uppdrag och arbete .....</b>	<b>37</b>
2.1 Uppdraget.....	37
2.2 Utredningsarbetet.....	38
2.3 Betänkandets utformning.....	38
<b>3 Tidigare och nuvarande ordning för beslut om statens budget .....</b>	<b>39</b>
3.1 Historisk bakgrund.....	40
3.1.1 Inledning .....	40
3.1.2 Budgetprocessen under perioden 1970–1993.....	41
3.1.3 Reformeringen av budgetprocessen .....	44
3.1.4 Andra viktiga förändringar i budgetprocessen .....	50
3.2 Parlamentens roll i den statliga budgetprocessen .....	51
3.3 Vad omfattar besluten om statens budget? .....	56
3.3.1 Fullständighetsprincipen.....	57
3.3.2 Bruttoprincipen .....	58
3.3.3 Beräkningar av statens inkomster.....	58
3.3.4 Utgiftsramar och ramanslag.....	59
3.3.5 Beställningsbemyndiganden.....	60

3.3.6	Finansiering av investeringar i anläggningstillgångar, låneramar, utlåning och övriga krediter .....	60
3.4	Budgetprocessen i riksdagen och regeringen.....	61
3.4.1	Regeringens budgetprocess .....	61
3.4.2	Lagstiftning med budgetkonsekvenser.....	62
3.4.3	Budgetpropositionens utformning .....	63
3.4.4	Budgetmotionernas utformning .....	64
3.4.5	Utskottens beredning och förslag till beslut i rambeslutsprocessen .....	66
3.4.6	Riksdagsärendenas avgörande i rambeslutsprocessen .....	73
3.4.7	Övriga budgetbeslut .....	81
<b>4</b>	<b>Utgångspunkter för budgetprocessens reglering .....</b>	<b>91</b>
4.1	Tidigare överväganden .....	91
4.1.1	Principiella överväganden gällande grundlagsreglering.....	91
4.1.2	Budgetprocessens reglering i riksdagsordningen och annan lagstiftning.....	93
4.2	Utgångspunkter för kommitténs vidare överväganden .....	95
4.2.1	Såväl konstitutionella som budgetpolitiska aspekter måste vägas in .....	95
4.2.2	Tidigare reformer kan ge vägledning .....	96
4.2.3	En ökad tydlighet är önskvärd .....	98
4.2.4	Samlade utgångspunkter.....	100
<b>5</b>	<b>En budgetbehandling utifrån på förhand fastställda budgetpolitiska mål .....</b>	<b>101</b>
5.1	Offentligfinansiell stabilitet, budgetpolitiska mål och lagreglering .....	102
5.1.1	Behovet av starka offentliga finanser .....	102
5.1.2	Behovet av ytterligare reglering av de budgetpolitiska målen.....	103
5.2	Reglering av hur beslut fattas om de budgetpolitiska målen .....	104
5.2.1	Nuvarande ordning .....	104

5.2.2	Kommitténs överväganden .....	106
5.3	Uppföljning av överskottsmålet och redovisning av budgeteffekter av budgetpolitiska åtgärder.....	108
5.3.1	Nuvarande ordning.....	108
5.3.2	Kommitténs överväganden .....	109
5.4	Redovisning av avvikelser från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.....	113
5.4.1	Nuvarande ordning.....	113
5.4.2	Kommitténs överväganden .....	113
5.5	Säkerställa utvärdering av budgetpolitiska mål .....	115
5.5.1	Nuvarande ordning.....	115
5.5.2	Kommitténs överväganden .....	116
<b>6</b>	<b>Rambeslutsprocessen .....</b>	<b>119</b>
6.1	Regleringen av rambeslutsprocessen och utgiftsområdena i riksdagsordningen .....	120
6.1.1	Nuvarande ordning.....	120
6.1.2	Bakgrund till nuvarande ordning.....	121
6.1.3	Rambeslutsprocessens reglering .....	124
6.1.4	Utgiftsområdenas reglering .....	129
6.2	Rambeslutsprocessens utformning.....	130
6.2.1	Hantering av lagstiftning med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess.....	130
6.2.2	Rambeslutsprocessens första steg .....	144
6.2.3	Finansutskottets beredningsansvar .....	148
6.2.4	Rambeslutsprocessens andra steg .....	149
6.2.5	Budgetrelaterade tillkännagivanden.....	152
6.3	Vissa frågor om förslag väckta inom riksdagen .....	157
6.3.1	Krav på beredning av vissa förslag väckta inom riksdagen .....	157
6.3.2	Hantering av förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen .....	162
6.4	Hantering av myndigheters föreskrifter med budgetkonsekvenser .....	165
6.4.1	Normgivning och bemyndiganden.....	165
6.4.2	Den kommunala finansieringsprincipen .....	165

6.4.3	Myndigheters föreskrifter och den samlade budgetprocessen.....	166
6.4.4	Tidigare regler om myndigheters föreskrifter som ger upphov till kostnadsökningar .....	173
6.4.5	Kommitténs överväganden.....	176
<b>7</b>	<b>Ändringar av statens budget .....</b>	<b>181</b>
7.1	Regeringens hantering av ändringar av budgeten.....	182
7.1.1	Möjligheten att föreslå ändringar av statens budget för det löpande budgetåret.....	182
7.1.2	Vilka förslag om ändringar av statens budget bör få lämnas? .....	185
7.1.3	Förslag som påverkar en fastställd inkomstberäkning .....	187
7.1.4	Redovisning av budgeteffekter.....	191
7.2	Riksdagens hantering av ändringar av budgeten .....	193
7.2.1	Ärendets ram .....	193
7.2.2	Beredningen av förslagen till ändringar av statens budget .....	195
7.2.3	Beslutsprocessen .....	198
<b>8</b>	<b>Ikraftträdande .....</b>	<b>203</b>
<b>9</b>	<b>Kostnads- och konsekvensanalys .....</b>	<b>205</b>
9.1	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	205
9.2	Övriga konsekvenser.....	206
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>207</b>
10.1	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.....	207
10.2	Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203) .....	213
	<b>Reservationer.....</b>	<b>217</b>



**Bilagor**

Bilaga 1–2	Kommittédirektiv.....	225
Bilaga 3	Empirisk forskning om budgetpolitiska måls effekter och utvecklingen av ramverken.....	245
Bilaga 4	Internationella institutioners rekommendationer om finanspolitisk transparens.....	255
Bilaga 5	Forskning om konstitutioners effekt på budgetrelaterade variabler.....	265

# Förteckning över utredningar och förslag som berör Budgetprocesskommitténs uppdrag

## Grundlagberedningen

Av regeringen tillsatt parlamentariskt sammansatt utredning 1966–1972 för fortsatt utredande av författningsfrågan.

*Betänkanden:* Partiell författningsreform (SOU 1967:26), Ny utskottsorganisation (SOU 1969:62), Ny regeringsform och riksdagsordning (SOU 1972:15), m.fl.

## Budgetutredningen

Av regeringen tillsatt utredning 1969–1973 för att verkställa översynen av det statliga budgetsystelet m.m.

*Betänkande:* Budgetreform (SOU 1973:43), m.fl.

## Riksdagsutredningen

Av talmanskonferensen tillsatt parlamentariskt sammansatt utredning 1990–1994 för att se över riksdagens hantering av statsbudgeten m.m.

*Betänkanden:* Reformera riksdagsarbetet! (principbetänkandet i 1993/94:TK1, budgetprocessen i 1993/94:TK2 och slutbetänkandet i 1993/94:TK3)

## Budgetlagsutredningen

Av regeringen tillsatt särskild utredare 1995–1996 för att analysera på vilka områden det är önskvärt med en utökad rättslig reglering av den statliga budgetprocessen samt att lämna därav föranledda förslag.

*Betänkande:* Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14)

## Utredningen om utvärdering av budgetprocessen

Av regeringen tillsatt särskild utredare 1999–2000 för att utvärdera den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet.

*Betänkande:* Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61)

## Riksdagskommittén

Av talmanskonferensen och riksdagsstyrelsen tillsatt parlamentariskt sammansatt utredning 1998–2005 för att bl.a. för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. År 2002 gavs utredningen i uppdrag att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rörde utvecklingen av riksdagens arbetsformer m.m. Utredningen fick vissa tilläggsdirektiv varav bör närmast det från 2004 om att lämna förslag till hur en anpassning av lagen (1996:1059) om statsbudgetens bestämmelser med kompletterande förordningar kan ske till riksdagens myndigheters verksamhet.

*Betänkanden:* Riksdagen inför 2000-talet i 2000/01:RS1, Moderniserad riksdagsordning i 2002/03:RS1, Riksdagen i en ny tid i 2005/06:RS3

## Grundlagsutredningen

Av regeringen tillsatt parlamentariskt sammansatt utredning 2004–2008 för att göra en samlad översyn av regeringsformen.

*Betänkanden:* En reformerad grundlag (SOU 2008:125), m.fl.

## **Ds 2009:10 Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak**

Översyn genomförd inom Finansdepartementet som ett led i översynen av budgetlagen och för att förbättra och förstärka det finanspolitiska ramverket.

## **Ds 2010:4 Utvärdering av överskottsmålet**

Rapport utarbetad på ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet med redovisning av det arbete som bedrivits med att förtydliga motiven, utformningen och uppföljningen av överskottsmålet.

## **Utredningen Översyn av budgetlagen**

Av regeringen tillsatt särskild utredare 2009–2010 för att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeteten.

*Betänkande:* En reformerad budgetlag (SOU 2010:18)

## **Regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken**

I skrivelsen redogjordes för ramverket för finanspolitiken. Skrivelsen var ett led i regeringens arbete med att stärka det finanspolitiska ramverket och som en institutionalisering av detta ramverk.

## **Kommittén för översyn av riksdagsordningen**

Av riksdagsstyrelsen tillsatt parlamentariskt sammansatt utredning för att göra en samlad översyn av riksdagsordningen, såväl materiellt som språkligt och lagtekniskt.

*Betänkande:* Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3)

# Sammanfattning

Det budgetpolitiska ramverk som infördes i mitten av 1990-talet innebar att budgetprocessen övergick till att i väsentligt högre grad än tidigare präglas av ett uppifrån och ned-perspektiv som utgår från tydliga budgetpolitiska mål och ramar för olika utgiftsområden. Regeringens beredning av budgetförslaget har sedan dess vägletts av fleråriga tak för statens utgifter och ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Budgetprocessen har genom dessa budgetpolitiska mål getts ett medelfristigt perspektiv. Enligt kommitténs bedömning har uppifrån och ned-perspektivet i budgetprocessen ökat möjligheterna att upprätthålla sunda offentliga finanser.

Samtidigt infördes en ordning som innebär att riksdagen fattar beslut om statens budget i två steg. I ett första steg tar riksdagen ställning till en beräkning av statens inkomster och till utgiftsramar för olika utgiftsområden, som anger det belopp som de anslag som hör till utgiftsområdet högst får uppgå till. Därefter fattar riksdagen beslut om de olika anslagen. Övergången till denna s.k. rambeslutsprocess innebär att ett helhetsperspektiv i regeringens och oppositionspartiernas budgetpolitik kom att främjas. Beslutsprocessen kom därmed att kännetecknas av att jämförbara budgetpolitiska paket ställs mot varandra, där varje riksdagspartis paket representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Den osäkerhet som tidigare funnits kring resultatet av riksdagens budgetbehandling för bl.a. statens lånebehov kunde därmed undanröjas tidigt i riksdagens budgetprocess. Rambeslutsprocessen innebär också att växlande majoriteter i beslut om enskilda budgetfrågor, som riskerar att försvaga statens budget, kan undvikas. Genom rambeslutsprocessen ökar också en minoritetsregerings möjlighet att få budgetpropositionens förslag godkända av riksdagen och därmed regeringens möjlighet att på ett effektivt sätt styra riket, vilket var en avsedd effekt med reformen.

Vissa av det budgetpolitiska ramverkets mål och principer kom att regleras i riksdagsordningen och i den lag (1996:1059) om statsbudgeten, som trädde ikraft 1997. Andra delar av ramverket framgår av uttalanden i förarbeten och den konstitutionella praxis som kommit att utvecklas under de senaste 15 åren.

I huvudsak är dagens budgetprocess densamma som den som infördes i mitten av 1990-talet. Vissa förändringar har dock skett i lagregleringen, såsom bestämmelsen i den nya budgetlagen (2011:203) om att det är obligatoriskt för regeringen att föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året och bestämmelsen om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Den praxis som vuxit fram har också föranlett förändringar i riksdagsordningen genom att utgiftsramarnas roll under budgetåret har förtydligats. Detta har kommit till uttryck i regleringen på så sätt att beslut om anslag för löpande budgetår som påverkar en utgiftsram inte får fattas innan ett beslut om godkännande av nya utgiftsramar har fattats. Vidare har den ekonomiska vårpropositionen gjorts obligatorisk och fått en tydlig inriktning mot medelfristiga och långsiktiga frågor för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Kommittén instämmer i tidigare utvärderingars slutsatser att den reformerade budgetprocessen i viktiga avseenden fungerar bättre än den tidigare. Stora delar av budgetprocessen är dock fortfarande oreglerad och vilar på en ordning av praxis och överenskommelser som utvecklats och befasts under de senaste 15 åren, i huvudsak med bred politisk uppslutning.

En ordning som i så stor utsträckning är baserad på praxis kan skapa en otydlighet om vad som gäller i olika situationer. En sådan ordning innebär också att den faktiska budgetprocessen inte avspeglas i den lagstiftning som styr budgetprocessen, vilket bl.a. kan innebära att processen blir svårtillgänglig för den medborgare eller aktör i budgetprocessen som vill informera sig om hur processen fungerar. Kommittén gör mot denna bakgrund bedömningen att det nu finns anledning att överväga en reglering av vissa delar av det budgetpolitiska ramverket som baseras på en väl fungerande och etablerad praxis och som har vunnit ett brett parlamentariskt stöd. Det finns vidare av motsvarande skäl anledning att överväga en tydligare reglering av vissa befintliga regler om riksdagens budgetprocess. Att uppnå ökad tydlighet är således en viktig utgångspunkt för kommitténs överväganden.

Mot bakgrund av att ytterligare reglering riskerar att minska systemets flexibilitet måste dock varje förändring prövas var för sig. Kommittén understryker att behovet av ytterligare reglering på vissa områden inte innebär ett minskat behov av en parlamentarisk samsyn om vikten av att ha en budgetprocess som understödjer starka och stabila offentliga finanser. Det budgetpolitiska ramverket måste vila på såväl ett tydligt regelverk som en fortsatt parlamentarisk samsyn i dessa frågor.

Vid sidan av en kodifiering av väl fungerande och etablerad praxis, ser kommittén även behov av att på några områden åstadkomma en enhetligare hantering av såväl budgetens inkomst- och utgiftssida som riksdagsutskottens behandling av vissa ärenden. Även i några av dessa avseenden har kommittén övervägt nya bestämmelser i lagstiftningen.

Med dessa utgångspunkter lämnar kommittén förslag och bedömningar enligt nedan. Till betänkandet är även fogat tre reservationer.

## Budgetpolitiska mål

### *Riksdagens beslut om budgetpolitiska mål*

De budgetpolitiska målen har funnits i cirka 15 år. Utgiftstaket infördes 1997 och målet för den offentliga sektorns finansiella sparande i dess nuvarande form infördes 2000. Dessa mål har tjänat Sverige väl, och även om det kan finnas olika uppfattningar om målens nivåer, finns det en bred politisk uppslutning bakom målen och deras betydelse för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. De budgetpolitiska målen är för närvarande reglerade i budgetlagen, som främst riktar sig till regeringen. Det finns dock skäl att överväga en uttrycklig reglering av de budgetpolitiska målens roll även i riksdagens budgetprocess. Kommittén föreslår att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att riksdagen i rambeslutsprocessens första steg ska fatta beslut med anledning av sådana budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda, vilket tydliggör den beslutsordning som riksdagen har praktiserat under lång tid. Ett sådant klagörande innebär också att kopplingen mellan de årliga budgetbesluten och det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen tydliggörs. Med hänsyn till att kommittén föreslår att rambeslutsprocessen ska tillämpas om inte

riksdagen genom lag har beslutat något annat, omfattas även denna bestämmelse av detta villkor.

Bestämmelsen avser inte att närmare ange vilka fleråriga budgetpolitiska mål som ska användas vid beredning och beslut om statens budget. Den föreslagna bestämmelsen reglerar att riksdagen, i enlighet med befintlig praxis, ska besluta om de budgetpolitiska målen nivåer, eller justera tidigare beslutade nivåer, i rambeslutsprocessens första steg. Beslut om nivåerna på budgetpolitiska mål som avser det löpande budgetåret ska dock fattas i samband med ett beslut med anledning ett förslag till ändringar av statens budget. Genom att reglera att besluten om de budgetpolitiska målen ska fattas i samband med besluten om statens budget kan ett sammanhållet beslut säkerställas med avseende på de budgetpolitiska målen, utgiftsramar för utgiftsområdena och beräkningen av statens inkomster.

#### *Redovisning av budgeteffekter och uppföljning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande*

Enligt budgetlagen ska regeringen vid minst två tillfällen under året redovisa hur målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) uppnås om riksdagen har beslutat om ett sådant mål. En sådan uppföljning bör innehålla en avstämning av huruvida målet i ett medelfristigt framåtblickande perspektiv uppnås med beaktande av såväl den beslutade som den föreslagna och aviserade budgetpolitiken. Det är i en sådan uppföljning centralt att effekterna av aktuella budgetpolitiska åtgärder redovisas och att en tydlig förklaring till orsakerna ges vid avvikelser från målet.

Regeringen har sedan lång tid tillbaka redovisat medelfristiga effekter på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av beslutade, föreslagna eller aviserade budgetpolitiska åtgärder i budgetpropositionen. Denna redovisning är också viktig för bedömningen av finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning och ger information om hur det totala budgetutrymmet eller besparingsbehovet har använts för politiskt prioriterade åtgärder respektive budgetförstärkningar. För att trygga och befästa befintlig praxis föreslår kommittén därför att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringens redovisning till riksdagen av hur målet uppnås ska ske med beaktande av effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder.



I budgetlagen finns uttryckliga bestämmelser om konsekvenser om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas. För målet för den offentliga sektorns finansiella sparande saknas dock bestämmelser om konsekvenser om målet inte uppfylls. Att detta mål i huvudsak är framåtblickande gör att det skiljer sig från utgiftstaket som övergripande restriktion för finanspolitiken. Detta ställer andra krav ifråga om konsekvenser för det fall det bedöms att målet inte kommer att uppnås. Vad gäller målet för det finansiella sparandet måste hänsyn tas till konjunkturläget, riskbilden och osäkerheten i analysen vid beslutet om hur och när eventuella avvikelser ska åtgärdas. Regeringen har utvecklat principer för hantering av avvikelser från detta mål och har även i några fall tillämpat dessa principer. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från målet även ska redogöra för hur en återgång ska ske. En sådan bedömning är normalt förenad med stor osäkerhet. Analysen bör därför tydligt indikera att en avvikelse föreligger för att regeringen ska vara skyldig att redovisa hur en återgång ska ske.

Flera olika myndigheter har i uppdrag att, utifrån olika perspektiv, genomföra analyser av hur de budgetpolitiska målen iaktas. Kommittén bedömer att praxis för de svenska myndigheternas oberoende analys och övervakning av de budgetpolitiska målen för närvarande fungerar väl. För att trygga denna praxis föreslår kommittén att en bestämmelse införs i budgetlagen om att regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.

## Rambeslutsprocessen

### *Rambeslutsprocessens reglering*

Enligt den huvudbestämmelse i riksdagsordningen som reglerar beslutet om statens budget för nästkommande år kan rambeslutsprocessen användas för att besluta om statens budget. Att rambeslutsprocessen faktiskt ska tillämpas framgår enbart av en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen i vilken det regleras vilka utgiftsområden statens utgifter ska hänföras till. Riksdagen har nu tillämpat denna särskilda ordning för hur beslut om statens budget ska fattas sedan hösten 1996. Enligt kommitténs uppfattning är de

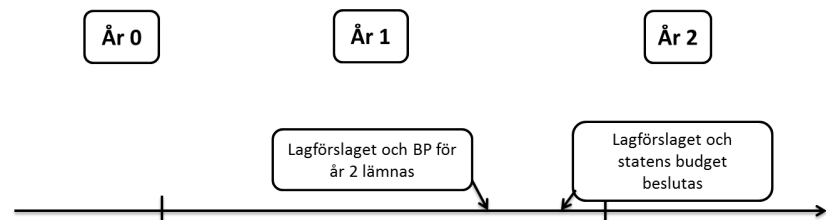
praktiska erfarenheterna av rambeslutsprocessen goda och de budgetmässiga resultaten av användningen av rambeslutsprocessen positiva. Rambeslutsprocessen har också vunnit en bred politisk förankring. Den nuvarande regleringen av rambeslutsprocessen får emellertid anses vara svår att förstå för medborgare och aktörer i budgetprocessen. Kommittén föreslår därför att rambeslutsprocessen ges en tydligare reglering genom att det i bestämmelsen i riksdagsordningen införs en presumtion om att rambeslutsprocessen ska tillämpas om inte riksdagen genom lag beslutat något annat.

#### *Lagstiftningens koppling till statens budget*

Beräkningen av statens inkomster kan inte göras oberoende av skattelagstiftningen och den lagstiftning som påverkar övriga inkomster på statens budget. Beslut om ny eller ändrad lag kan i många fall också påverka utgiftssidans anslag för olika ändamål.

De senaste åren har skatteförslag och förslag till lagstiftning med utgiftspåverkan i allt högre utsträckning lämnats i budgetpropositionen. Dessa förslag har enligt praxis beslutats inom ramen för rambeslutsprocessen, vilket har minskat risken för att beslut om lagstiftning inte ska stämma överens med budgetbesluten. Enligt kommitténs bedömning bör lagförslag som har en tydlig budgetpåverkan och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen (jfr figur 1 nedan).

**Figur 1** Lagförslag lämnas i anslutning till budgetpropositionen (BP), kommitténs bedömning

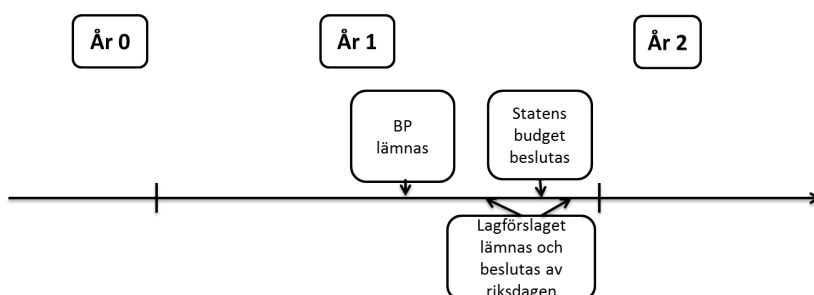


Att ett förslag lämnas i budgetpropositionen innebär dock inte nödvändigtvis att det har en tydlig påverkan på statens budget. Därför bör lagförslag som rätteligen saknar en tydlig koppling till statens budget inte inkluderas i besluten i rambeslutsprocessen. Exakt var gränsen bör gå för när ett lagförslag bör beslutas i rambeslutsprocessen eller inte bör bedömas i riksdagen, baserat på bl.a. en bedömning av åtgärdens budgetpåverkan och osäkerheten i denna bedömning. Riksdagens praxis bör ha möjlighet att utvecklas i syfte att ytterligare tydliggöra skiljelinjerna för i vilka fall som lagstiftning som lämnas i anslutning till budgetpropositionen bör beslutas inom rambeslutsprocessen eller inte.

*Under vilka förutsättningar bör förslag med budgetpåverkan få aviseras i budgetpropositionen?*

I riksdagsordningen anges i dag att regeringen får lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det följande budgetåret efter budgetpropositionen endast om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl (jfr figur 2 nedan).

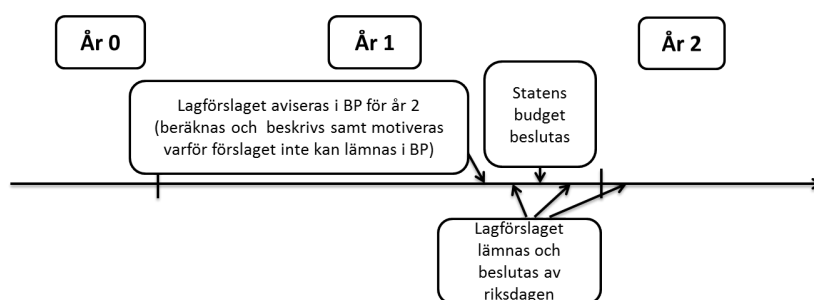
**Figur 2** Lagförslag lämnas efter budgetpropositionen (BP) vid synnerliga ekonomisk-politiska skäl, nuvarande ordning



Under ett antal år har den praxis som tillämpats dock medgett att propositioner med lagstiftning som påverkar budgeten för nästkommande år har kunnat lämnas efter budgetpropositionen, även om det inte har funnits synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Grunden för denna praxis har varit att propositionerna inte har ansetts innehålla nya förslag om statens inkomster eller utgifter i och med att förslagen redan har beskrivits och beaktats i förslaget

till statens budget i budgetpropositionen. Kommitténs bedömning är att denna praxis bör kunna tillämpas även i fortsättningen. Detta förutsätter dock att det aviserade förslaget är medräknat i förslaget till statens budget och att förslaget är väl beskrivet i budgetpropositionen vad gäller främst de budgetära konsekvenserna i ett medelfristigt perspektiv och, om åtgärden inbegriper lagstiftning med tydlig budgetpåverkan, vilka delar av det aviserade lagförslaget som har budgetpåverkan (jfr figur 3 nedan).

**Figur 3 Lagförslag aviseras i budgetpropositionen (BP), kommitténs bedömning**

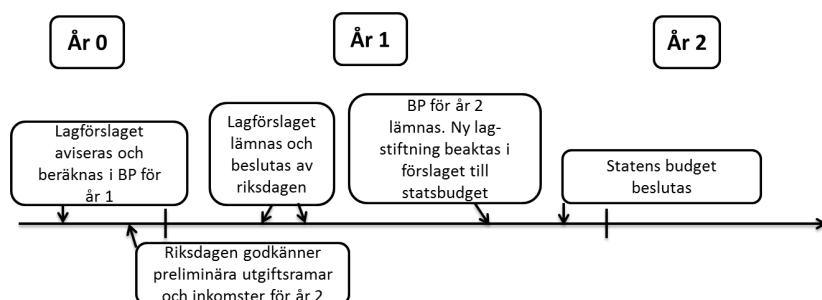


Ett förfarande med aviseringar i budgetpropositionen av lagstiftning med tydlig budgetpåverkan bör tillämpas restriktivt. Regeringen bör i budgetpropositionen redovisa skälen för varför lagförslaget inte kunnat lämnas i anslutning till budgetpropositionen. Exempel på sådana skäl kan vara den korta beredningstid som kan föreligga i samband med ett regeringsskifte efter ett val, domstolsutslag, Europeiska kommissionens avgörande i en notifieringsprocess eller ändrade förutsättningar för utformningen av förslaget som uppkommit sent i beredningen. I dessa situationer kan det inom riksdagens skatteutskott etablerade s.k. reservationsförbudet vara av betydelse eftersom ett sådant förfarande kan bidra till att motverka risken för motstridiga beslut.

*Lagförslag med budgetpåverkan som lämnas före budgetpropositionen*

Det förekommer att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om lagförslag med tydliga konsekvenser för nästa års budget redan på våren. Detta förfarande kan t.ex. användas vid omfattande och komplicerad lagstiftning eller lagstiftning som anses kräva tid för förberedelser och anpassning hos hushåll, företag eller myndigheter. Det kan också förekomma andra skäl till att lämna förslag till budgetpåverkande lagstiftning på våren. Vid ett sådant tillvägagångssätt har regeringen goda möjligheter att anpassa förslaget till statens budget till riksdagens beslut om lagförslaget. En nackdel med beslut om lagstiftning med tydlig budgetpåverkan på våren är dock att förfarandet kan vålla problem i förhållande till andra av riksdagen och regeringen politiskt prioriterade budgetpolitiska åtgärder inför nästkommande år, i synnerhet om budgetutrymmet skulle revideras fram till budgetpropositionen och rambeslutet. För att ge stadga åt ett förfarande med tidiga prioriteringar i form av lagstiftning på våren med ikraftträdande nästkommande år, anser kommittén att sådan lagstiftning bör aviseras i föregående budgetproposition och riksdagen ges möjlighet att beakta det aviserade lagförslaget inom ramen för ett riktlinjebeslut om preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för de två tillkommande budgetåren (jfr figur 4 nedan).

**Figur 4 Lagförslag lämnas före budgetpropositionen (BP), kommitténs förslag och bedömning**



Mot bl.a. denna bakgrund föreslår kommittén att det i en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen regleras att beslutet i rambeslutsprocessens första steg ska innefatta ett beslut om preliminära

inkomstberäkningar och utgiftsramar för de två tillkommande budgetåren. Genom att besluta om de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna i rambeslutsprocessens första steg åstadkommer man även en överensstämmelse mellan dessa och beslutade nivåer på de budgetpolitiska målen.

#### *Övriga beslut i rambeslutsprocessens första steg*

Kommittén föreslår att bestämmelsen i riksdagsordningen om vilka beslut som ska ingå i rambeslutets första steg i enlighet med befast praxis även ska omfatta andra betalningar som påverkar statens lånebehov, dvs. Riksgäldskontorets nettoutlåning, kassamässig korrigering och förändring av anslagsbehållningar. Därigenom säkerställs att statens lånebehov klargörs i ett tidigt skede i riksdagens budgetprocess. Vidare bör, i enlighet med etablerad praxis, en beräkning av ålderspensionssystemets utgifter också ingå i det första beslutssteget, vilket innebär att samtliga utgifter som ingår under utgiftstaket för staten beräknas i detta steg. Någon reglering i förhållande till det senare exemplet föreslås dock inte.

#### *Övriga beslut i rambeslutsprocessens andra steg*

Kommittén föreslår att en bestämmelse införs om att beslutet i rambeslutsmodellens andra steg också ska omfatta riksdagens beslut om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden, främst statlig utlåning, beställningsbemyndiganden och garantier. Dessa beslut har direkta effekter på statens lånebehov eller en nära koppling till anslagen i statens budget. Därigenom kan också en ökad enhetlighet skapas i behandlingen av bemyndiganden om ekonomiska åtaganden mellan olika riksdagsutskott. Regleringen ersätter den nuvarande regleringen om ”andra utgifter” i riksdagsordningen vars innebörd har varit oklar.

#### *Förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen*

Utskottsinitiativ med påverkan på statens budget handlar i de flesta fall om att vidta rättelser och beslutas av ett enigt utskott. Det förekommer också att utskott tar initiativ med anledning av en kris, ekonomisk eller annan, där syftet är att snabbt lösa en uppkommen

situation. Enligt kommitténs bedömning bör förslag som väcks inom riksdagen och som, om de skulle vinna bifall, har en tydlig påverkan på statens budget i enlighet med nuvarande praxis avgöras inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen. Sådana förslag bör beredas i enlighet med det beredningskrav som Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) föreslår ska införas och som Budgetprocesskommittén ställer sig bakom. För att intentionerna bakom budgetprocessen ska upprätthållas är det också viktigt att riksdagen vidmakthåller sin praxis att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget. Någon reglering av förslags- och initiativrätten i riksdagen föreslås inte.

#### *Hantering av myndigheters föreskrifter med budgetkonsekvenser*

Regeringsformen möjliggör att en del av riksdagens normgivningsmakt kan delegeras till regeringen och sedan av regeringen vidare till en statlig myndighet. Om en myndighet utnyttjar ett bemyndigande att meddela föreskrifter kan i vissa fall betydande kostnadseffekter uppkomma för staten, kommuner eller landsting. För närvarande är myndigheter inte skyldiga att inhämta regeringens medgivande innan beslut fattas om sådana föreskrifter. Det kan därför uppstå situationer där föreskrifter med betydande kostnadseffekter beslutas utan att regeringen ges möjlighet att beakta ärendet och resursbehovet i budgetpropositionen. Behovet av resurser kommer i stället att behöva hanteras utanför det samlade prioriteringstillfälle som den ordinarie budgetprocessen i riksdagen och regeringen är avsedd att utgöra.

För att möjliggöra att sådana myndighetsföreskrifter som medför inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting kan inordnas i en samlad budgetbehandling, bedömer kommittén att en skyldighet bör införas om att en myndighet innan den beslutar sådana föreskrifter ska inhämta regeringens medgivande. En skyldighet för myndigheter att begära regeringens medgivande innan sådana föreskrifter beslutas skapar en möjlighet för regeringen att pröva och beakta kostnaderna i den samordnade budgetprocessen och att presentera en heltäckande budgetproposition för riksdagen. En sådan skyldighet regleras enligt kommittén lämpligen i en förordning.

## Ändringar av statens budget

Ordningen för ändringar av statens budget under löpande budgetår är i dag i hög grad oreglerad.

För att trygga en samordnad budgetbehandling för det löpande budgetåret föreslår kommittén att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att regeringen som huvudregel får lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret vid högst två tillfällen, i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Den föreslagna bestämmelsen ligger i linje med vad som uttalades i samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen och ger en rättvisande bild av den praxis som tillämpats under de senaste 15 åren. Förslag om ändringar av statens budget bör som regel syfta till att komplettera den beslutade budgeten utifrån förändringar som inte var möjliga att förutse i samband med budgetpropositionen. För att säkerställa att det efterfrågade helhetsperspektivet upprätthålls i budgetbehandlingen samtidigt som behövlig flexibilitet tryggas bör förslag om ändringar av statens budget vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen endast tillåtas om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara oväntade ekonomiska påfrestningar eller andra oförutsedda händelser som ställer krav på snabba åtgärder.

Det saknas fast praxis kring hanteringen av förslag som endast påverkar statens inkomster för det löpande budgetåret. Det förekommer att sådana förslag lämnas i någon av de årligen återkommande propositionerna med förslag till ändringar av statens budget, men också att sådana förslag lämnas i separata propositioner vid sidan av ändringsbudgetarna. Kommittén föreslår att förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster för det löpande budgetåret och som beslutas i samband med en proposition om ändringar av statens budget också ska föranleda en ny inkomstberäkning av de inkomsttitlar som berörs av förslaget.

Enligt kommitténs bedömning bör den reglering av följdmotioner som finns i riksdagsordningen tydliggöras i fråga om vad som avses med att förslagen måste hålla sig inom ärendets ram i samband med förslag till ändringsbudget. Det bör bl.a. tydliggöras att ett yrkande i en följdmotion med anledning av en proposition om ändringsbudget inte får avse höjningar eller sänkningar av inkomster eller anslag utöver vad som föreslås i propositionen. Det



förslag som lämnats av Kommittén för översyn av riksdagsordningen bedöms tillgodose detta behov, varför kommittén inte lämnar något eget förslag om detta.

Enligt senare års praxis fastställer riksdagen nya eller ändrade utgiftsramar och anslag för löpande budgetår genom ett enda beslut. Övriga förslag i en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret behandlas dock vanligen i separata förslagspunkter, vilket innebär att det kan finnas en risk för motstridiga beslut, t.ex. vad gäller anslagsnivå i förhållande till nivån på ett beställningsbemyndigande. Den osäkerhet som denna ordning skapar skulle även kunna leda till olika typer av strategiskt beteende hos regeringen, något som kan innebära minskad transparens och kontroll för riksdagen. Ändringar av budgeten syftar vidare som huvudregel till att komplettera den budget som riksdagen beslutat om på hösten och bör kunna beslutas inom ramen för ett förenklat förfarande. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att ändringar av statens budget ska fattas genom ett enda beslut. Bestämmelsen är i likhet med regleringen av rambeslutsprocessen villkorad av att riksdagen inte genom lag har beslutat något annat. Det innebär att en och samma förslagspunkt ska behandla förslag till ny inkomstberäkning, nya eller ändrade utgiftsramar och anslag samt bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Även sådana förslag som har en tydlig påverkan på budgeten för det löpande budgetåret och som lämnas i anslutning till en proposition om ändringsbudget bör i enlighet med praxis ingå i beslutet. I samma förslagspunkt ska i förekommande fall även förslag med anledning av budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om att använda behandlas.

Det kan emellertid uppkomma situationer som ställer krav på en genomgripande omprövning av stora delar av statens budget, vilket innebär att ett förslag till ändringar av budgeten skulle bli mycket omfattande. En sådan situation kan exempelvis uppstå till följd av att en nytillträdd regering av tidsbrist efter ett val inte har hunnit utarbeta förslag avseende stora delar av sin politik i budgetpropositionen. I sådana situationer föreslår kommittén att riksdagen bör ha möjlighet att besluta om ändring av statens budget enligt vad som gäller för budgeten för det närmast följande budgetåret, dvs. i två steg enligt rambeslutsprocessen.

## Konsekvenser för riksdagens och regeringens arbete

Följden av kommitténs bedömning att de lagförslag som har en tydlig påverkan på statens budget som huvudregel ska lämnas senast i anslutning till budgetpropositionen kan förväntas leda till att något fler förslag än i dag väcks vid denna tidpunkt. Detta torde i någon mån påverka när beredningen av sådana lagförslag såväl inom Regeringskansliet som hos andra instanser som t.ex. Lagrådet kommer att äga rum.

Finansutskottet ska enligt gällande bestämmelser i riksdagsordningen bereda förslagen till utgiftsramar och till beräkningen av statens inkomster. Kommittén föreslår att det tydliggörs att finansutskottet ska bereda samtliga förslag som ingår i rambeslutsprocessens första steg och i ett beslut om ändringar av statens budget, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Förslaget kan innebära en viss ärendeförskjutning mellan utskotten, men förändringen torde vara begränsad.

## Ikraftträdande

Kommittén föreslår att de i betänkandet föreslagna ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen ska träda i kraft den 1 september 2014 och således tillämpas i samband med behandlingen av budgeten för 2015.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen<sup>1</sup>

*dels* att nuvarande tilläggsbestämmelse 3.2.3 ska betecknas 3.2.4 och att nuvarande tilläggsbestämmelse 5.12.1 ska betecknas 3.2.3,

*dels* att den nya tilläggsbestämmelsen 3.2.3 ska ha följande lydelse,

*dels* att 3 kap. 2 §, 4 kap. 5 § och 5 kap. 12 § samt rubriken närmast före 3 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 2 a §, samt två nya tilläggsbestämmelser, 3.2 a.1 och 5.12.1, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

*Budgetpropositionen*

*Propositioner om statens budget*

### 2 §<sup>2</sup>

Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen ska dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

---

<sup>1</sup> Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2012:393.

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. *Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, ska förslaget till statens budget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.*

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. *I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på.*

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen för statens verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

### 3.2.3<sup>3</sup>

*Statsutgifterna* ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jäm-

*Statens utgifter* ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jäm-

<sup>3</sup> Senaste lydelse av tidigare 5.12.1 2012:468.

ställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

ställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

#### 2 a §

*Regeringen får vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret.*

*Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl, får ytterligare propositioner med förslag till ändringar av statens budget lämnas.*

#### 3.2 a.1

*En sådan proposition som avses i 2 a § första stycket lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.*

**4 kap.****5 §<sup>4</sup>**

Finansutskottet ska bereda ärenden om

1. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för beslut om statens budget samt

2. Riksbankens verksamhet.

Finansutskottet ska dessutom bereda förslagen till *utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden* enligt 5 kap. 12 §. Bestämmelser om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. 5 § regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag.

Finansutskottet ska, *om inte riksdagen med stöd av 5 kap. 12 § genom lag har beslutat något annat*, dessutom bereda förslagen till *beslut om statens budget enligt 5 kap. 12 § tredje och femte styckena*. Bestämmelser om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. 5 § regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag.

Skatteutskottet ska bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Bestämmelser om skatteutskottets uppgifter finns också i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 denna lag.

**5 kap.****12 §<sup>5</sup>**

*Riksdagen får genom lag besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden.*

*Beslut om statens budget ska fattas enligt andra–femte styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.*

*Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.*

*Om riksdagen har fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen för det närmast följande budgetåret genom ett enda beslut*

*I ett första steg fastställs genom ett enda beslut dels en beräkning av inkomsterna på statens budget, dels för varje utgiftsområde det belopp som de anslag som hör till utgiftsområdet högst får uppgå till (utgiftsram), dels en beräkning*

*dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2012:393.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2012:393.

till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå,

dels en beräkning av inkomsterna på statens budget.

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten för närmast följande budgetår får inte fattas innan ett beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.

Beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får inte fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram fattats.

av andra betalningar som påverkar statens lånebehov. I detta steg ingår även beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda.

Sedan ett beslut enligt tredje stycket fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Ändringar av statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas enligt tredje och fjärde styckena.

#### 5.12.1

I ett beslut enligt 12 § tredje stycket fastställs också preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014 och tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2015.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)

Härigenom föreskrivs i fråga om budgetlagen  
*dels* att rubriken närmast före 9 kap. 2 § ska utgå,  
*dels* att 9 kap. 2 § ska betecknas 2 kap. 1 a §,  
*dels* att den nya 2 kap. 1 a § ska ha följande lydelse,  
*dels* att rubrikerna närmast före 2 kap. 2 § och 9 kap. 3 § ska lyda  
 ”Utgiftstak och preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar”  
 respektive ”Prognoser”,  
*dels* att 2 kap. 3 § och 10 kap. 3 § samt rubriken närmast före  
 2 kap. ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 5 §, samt  
 närmast före 2 kap. 5 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Budgetpolitiska mål och  
 utgiftsområden**

**Budgetpolitiska mål och rikt-  
 linjer**

### 2 kap.

#### 1 a §

Om riksdagen har beslutat om ett sådant överskottsmål som avses i 2 kap. 1 §, ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås.

Om riksdagen har beslutat om ett sådant överskottsmål som avses i 1 §, ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås. *Regeringen ska därvid beakta effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder.*

*Regeringen ska vid en bedömd avvikelser från målet även redogöra för hur en återgång ska ske.*



## 3 §

*Om riksdagen enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska regeringen i budgetpropositionen redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret.*

*Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.*

### Utvärdering

## 5 §

*Regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.*

### 10 kap.

## 3 §

*Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Om riksdagen enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden ska redovisningen vara anpassad till utgiftsområdena.*

*Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014 och tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2015.

## 2 Kommitténs uppdrag och arbete

### 2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 13 december 2012 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen (dir. 2012:124). Kommittén har antagit namnet Budgetprocesskommittén (Fi 2012:10).

Kommittén ska bl.a. överväga

- hur dagens praxis för budgetbehandling bör regleras i syfte att tydliggöra gällande ordning,
- om det finns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan på statens budget på ett mer enhetligt sätt, och
- behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargör riksdagens ansvar för det medelfristiga budgetperspektivet.

Översynen ska även bl.a. behandla vissa frågor om införlivande av rådets direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Kommitténs slutsatser med anledning av rådets direktiv redovisades i maj 2013 i delbetänkandet Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32).

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 om tilläggsdirektiv enligt vilka kommittén fick i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur förändrade kostnader för den kommunala sektorn och statlig verksamhet orsakade av statliga myndigheters föreskrifter bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen (dir. 2013:48).

Kommittén ska redovisa uppdragen senast den 1 oktober 2013.

Utredningsdirektiven återfinns i *bilagorna 1 och 2* till betänkandet.

## 2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet inleddes i januari 2012. Kommittén har sammanträtt vid tolv tillfällen. Utredningsarbetet har bedrivits i nära samråd med expertkretsen, som har beretts tillfälle att lämna synpunkter.

Kommittén har även hållit sig informerad om arbetet i den av Riksdagsstyrelsen tillsatta Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3).

## 2.3 Betänkandets utformning

Efter detta inledande avsnitt om kommitténs uppdrag och arbete följer ett kapitel som bl.a. beskriver den nuvarande budgetprocessen och dess historiska bakgrund samt ett kapitel som beskriver olika utgångspunkter för budgetprocessens reglering som varit vägledande för kommitténs förslag och bedömningar (kap. 3–4).

Därefter följer i kapitlen 5–7 kommitténs förslag och bedömningar avseende budgetpolitiska mål, riksdagens budgetprocess för nästkommande budgetår (rambeslutsprocessen) och ändringar av statens budget. Kapitel 6 behandlar även de överväganden och bedömningar som kommittén har gjort med anledning av tilläggsdirektiven.

Förslag om ikraftträdande ges i kapitel 8. Därefter redovisas en kostnads- och konsekvensanalys i kapitel 9. Slutligen ges författningskommentarer i kapitel 10.

Bilaga 1 och 2 innehåller kommittédirektiven. Bilaga 3 innehåller en genomgång av forskningslitteraturen om budgetpolitiska måls effekter. I bilaga 4 redovisas översiktligt internationella institutioners rekommendationer om finanspolitisk transparens. Bilaga 5 innehåller en litteraturöversikt om konstitutioners effekt på budgetrelaterade variabler.

### 3 Tidigare och nuvarande ordning för beslut om statens budget

En viktig del i arbetet med att skapa ordning och reda i de offentliga finanserna på 1990-talet var att åstadkomma en samlad och transparent budgetprocess. Den nya budgetprocessen skulle stärka riksdagens styrning av budgetberedningen och öka samordningen i detta arbete.

Den nuvarande budgetordningen tillämpades första gången i 1996 års budgetarbete avseende budgetåret 1997. I samband med framtagandet av den nya budgetprocessen uttalades att det fanns behov av ett förtydligande regelverk, men att det inte tedde sig meningsfullt med en fullständig lagreglering av rambeslutsmodellens tillämpning. Bedömningen gjordes att det räckte med att tillämpningen av metoden fick en författningensenklig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär. Stora delar av processen är därför fortfarande oreglerad och vilar på en ordning av praxis och överenskommelser.

Som en grund för vidare överväganden ges i detta kapitel en bild av tidigare och nuvarande ordning för beslut om statens budget. Kapitlet inleds i avsnitt 3.1 med en historisk bakgrund till och beskrivning av den svenska budgetreformen. I avsnitt 3.2 görs en kort internationell utblick avseende parlamentets roll i den statliga budgetprocessen. I avsnitt 3.3 pekas på vissa bärande principer som budgetbehandlingen grundar sig på och därefter redovisas vad budgetbeslutet innehåller. Det avslutande avsnittet 3.4 ger en kortare beskrivning av budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet och därefter en mer ingående beskrivning av budgetprocessen i riksdagen, vilket också utgör fokus för kommitténs arbete.

## 3.1 Historisk bakgrund

### 3.1.1 Inledning

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige under perioden 1951–1971 var mycket god. Den höga tillväxten under perioden bidrog också till att det var möjligt att snabbt bygga ut de offentliga välfärds-systemen utan att skattenivån blev väsentligt högre än i jämförbara länder.

Under 1970- och 1980-talen minskade dock den trendmässiga produktivitetstillväxten snabbt i svensk ekonomi. I början av 1990-talet uppstod en ohållbar ekonomisk situation med negativ tillväxt, hög inflation, hög arbetslöshet, underskott i bytesbalansen, ett stort budgetunderskott, vilket som mest motsvarade 12 procent av BNP, och en växande statsskuld som nådde 80 procent av BNP. Den svåra ekonomiska situationen ledde också till politisk osäkerhet.

Till följd av den instabila internationella utvecklingen efter Bretton Woods-systemets sammanbrott 1971 och oljekrisen 1973 hade även ett antal länder utöver Sverige en svag och instabil ekonomisk utveckling under 1970- och 1980-talen. Att Sverige drabbades så hårt i början 1990-talet kan dock tillskrivas inhemska faktorer. Den s.k. Lindbeckkommissionen framhöll i sitt betänkande Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16) de svaga institutionernas roll. Kommissionen drog slutsatsen att löneökningstakten var hög på grund av svaga institutioner på arbetsmarknaden och för lönebildningen, vilket underminerade systemet med fast växelkurs. Skattesystemet snedvred de ekonomiska incitamenten för hushållen från sparande till kraftig lånefinansiering av bostäder och konsumtion. Detta menade kommissionen blev särskilt olyckligt i samband med avregleringen av marknaderna för krediter och kapital under 1980-talet och det ledde till en svår bankkris när överhettningen på marknaden för kommersiella fastigheter vände från överhettning till kraftigt prisfall. Inte minst framhöll Lindbeckkommissionen den svaga svenska budgetprocessen som en viktig orsak till problemen. Den ledde till ökande statsutgifter även när intäkterna utvecklades svagt. Budgetprocessens funktionssätt gjorde det också svårt att föra en ansvarsfull finanspolitik för att stabilisera konjunkturen (se även prop. 2000/01:100 bil. 5). Lindbeckkommissionens slutsatser utgjorde en viktig utgångspunkt för de reformer som sedan genomfördes. Det gällde inte minst reformerna av budgetprocessen.

Mot denna bakgrund förändrades den svenska budgetprocessen på avgörande sätt i mitten av 1990-talet. I detta avsnitt beskrivs först de förutsättningar som låg till grund för budgetens beredning, beslut och genomförande under 1970- och 1980-talen. Därefter beskrivs dels de åtgärder som riksdagen beslutade om för att förändra sin beredning och sina beslut om statens budget, dels de förändringar som regeringen tog initiativ till i fråga om sin beredning av budgetförslaget, om restriktioner för statens samlade utgifter och mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.

### 3.1.2 Budgetprocessen under perioden 1970–1993

De offentliga utgifterna som andel av ekonomin ökade snabbt under framför allt 1970-talet, trots att den ekonomiska tillväxten och därmed skatteinkomsterna utvecklades svagt. De offentliga utgifterna som andel av BNP ökade från cirka 43 procent 1970 till 60 procent 1980, medan skattekvoten trots ökat skatteuttag ökade från cirka 40 procent till endast cirka 46 procent av BNP. Den offentliga sektorns finansiella sparande kom därför att trendmässigt försvagas och denna underliggande försvagning kom i hög grad att fortsätta under 1980-talet.

#### Efterfrågedriven beredningsprocess

Den årliga budgetprocessen var tydligt driven av den efterfrågan och de förväntningar som fanns om nya sociala förmåner, förbättringar av befintliga välfärdssystem, inrättandet av nya myndigheter för att komma tillrätta med missförhållanden och förstärkning av resurserna vid befintliga myndigheter.

Under årens lopp användes olika mekanismer för att försöka få till stånd en omfördelning av resurser från existerande verksamheter till nya och mer angelägna program. Regeringen försökte förmå myndigheterna att dela in sina förslag i grupper efter prioritet. Krav restes även på att myndigheterna skulle redovisa alternativ som innebar reala resursminskningar. Nya satsningar kom ändå att endast i liten utsträckning finansieras med minskade anslag för befintliga verksamheter. Konsekvensen blev därmed att nya satsningar i allt väsentligt behövde finansieras med nya inkomster.

Den årliga budgetprocessen inleddes med att myndigheterna lämnade in sina anslagsönskemål till sina respektive fackdepartement. Dessa innefattade pris- och löneomräkning av befintliga anslag samt förslag om ytterligare anslag för att förbättra verksamheten. Fackdepartementet utgick från myndigheternas förslag och fogade till dessa ytterligare reformer som ansågs politiskt betydelsefulla. Detta förslag överlämnades till Finansdepartementet och det blev startpunkten för förhandlingarna som så småningom ledde fram till regeringens budgetförslag.

Förhandlingarna skedde utan att de samlade utgifterna eller budgetsaldot utgjorde tydliga restriktioner. Vid flera tillfällen blev statsutgifterna så höga att det var nödvändigt att mycket sent i processen tillfoga förslag om skatthöjningar för att budgetunderskottet inte skulle bli alltför stort. Denna typ av budgetförhandling drev på en utveckling mot ökad upplåning.

En budgetprocess av detta slag brukar betecknas som ett nerifrån och upp-förfarande. Budgeten blir resultatet av att alla beslut som fattas adderas. Budgetprocesser av detta slag anses innebära svag kontroll över de samlade utgifternas tillväxt och tenderar att leda till stora underskott. Processen och resultatet kännetecknas av vad som senare kom att kallas svag budgetdisciplin. Den svenska budgetprocessen fram till mitten av 1990-talet förefaller i hög grad kunna beskrivas som ett nedifrån och upp-förfarande.

### **Budgetförslaget**

Resultatet av regeringens budgetprocess presenterades i budgetpropositionen som överlämnades till riksdagen i januari i samband med att riksmötet inleddes. Budgetåret började den 1 juli. Propositionen var emellertid ofullständig och den fylldes ut med ytterligare förslag som under våren presenterades i separata propositioner. Det samlade budgetförslaget och en reviderad finansplan presenterades därefter i en s.k. kompletteringsproposition i början av maj och det var först då som helheten i regeringens budgetförslag kunde överblickas av riksdagen. Under loppet av budgetens genomförande presenterades dessutom förslag på tilläggsbudget, ibland så många som fyra stycken per år.

Det förslag till statens budget som presenterades för riksdagen innehöll inte alla planerade utgifter och inkomster. Väsentliga delar av den statliga verksamheten bedrevs i varierande former vid sidan

av statens budget. Ändrade förfaranden från ett år till ett annat påverkade skillnaden mellan budgetens saldo och lånebehovet med tiotals miljarder kronor. Den statliga budgeten utgjorde därför inte ett tillfredsställande underlag för att bedöma den statliga verksamhetens effekter på statens ekonomi. Det statliga upplåningsbehovet blev ett mått som bättre än budgetunderskottet återspeglade obalanserna i den samlade statliga verksamheten och den statliga sektorns finansiella anspråk (bet. 1992/93:FiU30 s. 167).

### **Besluten om budgeten i riksdagen**

Före 1970 hade huvuddelen av budgeten i riksdagen beretts i ett statsutskott bestående av flera avdelningar. Utskottsreformen 1970 förändrade detta i grunden och riksdagen fick i stället 15 fackutskott vid sidan av finansutskottet. Alla beredde sina delar av budgetförslaget självständigt utan någon reell samordning av helheten. Finansutskottet var fackutskott för bl.a. penning- och stats-skuldpolitik, den kommunala ekonomin och budgettekniska frågor samt för några myndigheter som hörde till Finansdepartementet, men dess viktigaste uppgift var att bereda ställningstagandet till inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, dvs. innehållet i finansplanen. Detta ställningstagande saknade dock formell betydelse för övriga utskotts beredning av de konkreta förslagen i budgetpropositionen, vilka sammantaget utgjorde den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Riksdagens beslut om statens budgets utgifter skedde i princip anslag för anslag utan några restriktioner beträffande helheten. Det var alltså frågan om omkring 600 beslut för utgifterna. Beräkningen av statens inkomster beslutades dock genom ett beslut. Budgetens helhet och saldo var således känd först när det sista beslutet var fattat.

### **Genomförandet av budgeten**

För mer än två tredjedelar av utgifterna på statens budget användes anslagsformen förslagsanslag. Denna anslagstyp kännetecknades av att det av riksdagen anvisade beloppet fick överskridas om det var nödvändigt för att ändamålet med anslaget skulle uppfyllas. Anslagstypen användes främst för de stora sociala transferering-



arna, men även för myndigheternas förvaltningsanslag. I och med att anvisat anslagsbelopp fick överskridas var drivkrafterna svaga för myndigheter och fackdepartement att göra utgiftsprognoser av hög kvalitet eller för att göra goda bedömningar av behovet av anslagsmedel för olika sociala förmåner.

Dessa regler ledde till att dessa anslag regelmässigt underbudgeterades och kraftigt överskreds. Budgetutfallet blev därmed ofta svagare än förutsett. Några restriktioner för de samlade utgifterna och budgetsaldot fanns inte och den löpande uppföljningen av genomförandet av budgeten var därför heller inte särskilt aktiv. Härtill kom att regeringen inte var skyldig att redovisa utfallet av den genomförda budgeten för riksdagen. Någon kontroll i efterhand fanns således knappast heller.

### 3.1.3 Reformeringen av budgetprocessen

#### Beslutsprocessen i riksdagen m.m.

Omkring 1990 inleddes en offentlig debatt om allvarliga brister i den statliga budgetprocessen i vid bemärkelse. I oktober 1990 beslutade riksdagens Talmanskonferens att tillkalla en utredning, som antog namnet Riksdagsutredningen, med uppdrag att se över riksdagens hantering av statens budget m.m. De kortfattade och allmänt hållna direktiven, som främst hänvisade till betänkanden av konstitutions- och finansutskotten, förebådade på intet sätt de omvälvande förslag som senare skulle komma. Riksdagsutredningen presenterade sina förslag till Talmanskonferensen i mitten av 1993 och i början av 1994 (1993/94:TK 1–3).

Utformningen av förslaget till ny budgetprocess skedde i nära kontakt med Regeringskansliet. Vidare utarbetade en särskild expertgrupp i utredningen i samråd med experter från Statsrådsberedningen och Finansdepartementet förslagen till riktlinjer för den statliga budgetprocessen och riksdagens budgetbehandling.

Delvis parallellt med Riksdagsutredningens arbete pågick andra aktiviteter i anslutning till Regeringskansliet med betydelse för budgetprocessens utveckling. I en ESO-rapport Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126) granskades hur budgetprocessens tre faser, dvs. beredningen i Regeringskansliet, parlamentsbehandlingen och genomförandet, förhöll sig till motsvarande faser i de dåvarande tolv EG-länderna. Slutsatsen var att den svenska proces-

sen i alla tre led inte var stram nog. Jämfört med EG-länderna placerade sig Sverige näst sist, före Italien men efter Grekland. Rapportens tes var att processens utformning påverkar resultatet. En bättre strukturerad budgetprocess skulle ge starkare budgetdisciplin som i sin tur skulle medverka till att förbättra statsfinanserna.

Den mycket allvarliga utvecklingen av statens finanser och samhällsekonomin under början av 1990-talet motiverade förändringar, dels för att komma till rätta med den akuta situationen, dels för att förhindra att man senare återigen hamnade i liknande problem. Krissituationen och krismedvetandet gjorde det möjligt att få bred majoritet även för genomgripande förändringar av riksdagens hantering av statens budget.

Nedan redogörs för de viktigaste förändringarna med betydelse för budgetprocessen som med brett blocköverskridande stöd beslutades av riksdagen under våren och hösten 1994 med anledning av bl.a. Riksdagsutredningens förslag. Förändringarna förutsatte att regeringsformen, riksdagsordningen och vallagen ändrades (bet. 1993/94:KU18, bet. 1994/95:KU2, bet. 1993/94:KU44 och bet. 1994/95:KU1).

Valperioden förlängdes från tre till fyra år. Ett av de motiv som anfördes för reformen var att den skulle stärka regeringens och övriga politiska organs möjligheter till planmässigt och långsiktigt handlande, bl.a. på den ekonomiska politikens och budgetpolitikens område. Denna åtgärd trädde i kraft i och med riksdagsvalet hösten 1994.

Budgetårets förläggning ändrades från juli–juni till kalenderår med början 1997. Budgetpropositionen skulle lämnas på hösten i stället för i januari och några propositioner som påverkade statens inkomster eller utgifter fick inte lämnas senare än budgetpropositionen, såvida inte synnerliga ekonomisk-politiska skäl förelåg. En ekonomisk vårproposition kunde lämnas. Riksdagen beslutade att hänföra statens utgifter till 27 utgiftsområden. Riksdagens behandling av statens budget skulle ske enligt rambeslutsmodellen. Den bygger på att riksdagen först tar ställning till utgiftsramar för de sammantagna anvisade anslagsmedlen för respektive utgiftsområde och till en beräkning av inkomsterna samt först därefter för varje utgiftsområde fattar beslut om de olika anslagen. Denna modell tillämpades första gången hösten 1996 och avsåg budgeten för 1997. Finansutskottet fick i uppgift att bereda ärenden om utgiftsramar för utgiftsområden och om beräkning av statens inkomster.

Finansutskottet fick därmed från 1996 en tydligt samordnande roll i riksdagens budgetprocess.

Var för sig var detta betydelsefulla förändringar som medverkade till att stärka den finansiella disciplinen. Sammantagna innebar de att riksdagens medverkan i budgetprocessen förändrades på ett genomgripande sätt. Den brist i samordning i riksdagens behandling av budgetförslaget som inträtt i och med utskottsreformen 1971 fick en lösning när finansutskottet fick en tydligt samordnande roll. De två stegen i rambeslutsmodellen markerade också att riksdagen i sin beslutsprocess infört ett uppifrån och ned-förfarande, dvs. först beslutar man om helheten och sedan om detaljerna inom givna ramar. Ett sådant budgetsystem anses stärka budgetdisciplinen och underlätta en korrigerig av en allvarlig underskottssituation och också bidra till att vidmakthålla stabila statsfinanser.<sup>1</sup> Det införda regelverket bedöms även underlätta för en minoritetsregering att regera Sverige utan risk för statsfinansiella problem.<sup>2</sup>

### Beredningsprocessen i regeringen

Det är tydligt att det var riksdagen som i början av 1990-talet hade initiativet och som tog ledningen i den nödvändiga reformeringen av berednings- och beslutsprocessen kring statens budget.

Även i Regeringskansliet fanns insikten om att den tillämpade budgetprocessen inte fungerade väl. I syfte att bryta nerifrån och upp-förfarandet gjordes i början av 1990-talet nya försök med rambudgetering. Dessa var emellertid inte särskilt framgångsrika. Exempelvis hade vissa utgifter en tendens att ligga utanför totalramen och besluten om totalt utgiftsutrymme och departementsramar fattades sent i processen. En konsekvens av detta var att en stor del av beredningsarbetet inte gjordes under givna budgetrestriktioner och att ramarna uppfattades som förhandlingsbara även i sena skeden. I och med att ramarna endast användes under beredningsfasen och inte i genomförandefasen förblev intresset för goda prognoser svagt.

---

<sup>1</sup> Kim, J. M. & Park, C.-K. (2006) "Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management" i *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/1.

<sup>2</sup> Persson, G. (1997) *Den som är satt i skuld är icke fri*. Stockholm: Statsrådsberedningen, s. 130 och Stertz, F. (2004) "Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi" i Smith, E. & Petersson, O. (red.) (2004) *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS förlag.

Regeringskansliet följde och medverkade i Riksdagsutredningens arbete under perioden 1991–1994. Förberedelser gjordes också i Regeringskansliet inför övergången till ett budgetår som motsvarade kalenderåret och till att en fullständig budgetproposition skulle lämnas i september och att en ekonomisk vårproposition skulle lämnas i april. En anpassning av budgetpropositionens struktur gjordes också så att den huvudtitelsindelning som i sina huvuddrag tillämpats sedan mitten av 1800-talet kunde ersättas med den indelning i 27 utgiftsområden som riksdagen beslutat om för sin del. Så här långt förbereddes ändringar i beredningsprocessen i Regeringskansliet som var nödvändiga för att budgetpropositionen skulle kunna lämnas vid den tidpunkt som riksdagen önskade och med en struktur som motsvarade den indelning i utgiftsområden som riksdagen gjort.

Men i Regeringskansliet bedrevs även ett arbete som syftade till att i beredningsfasen effektivt bryta den karaktär av ett nerifrån och upp-förfarande och att få en effektiv kontroll över de samlade utgifternas utveckling i ett medelfristigt perspektiv. Olika former av system med partiella och heltäckande utgiftstak som användes i andra länder studerades.

I en debatt i riksdagen i början av april 1995 presenterade finansministern ett förslag om införande av utgiftstak för statens utgifter. I debatten uttalade finansministerns att det var viktigt att ålägga de offentliga utgifterna en disciplin och att ett tak för utgifterna därför skulle användas i budgeten för 1997. Centerpartiet och Socialdemokraterna var överens om att utveckla ett sådant utgiftstak – som skett i t.ex. Nederländerna – för att därmed långsiktigt klara att ta ned de offentliga utgifterna, trygga grunden för välfärden och vidmakthålla sunda statsfinanser (prot. 1994/95:86 1 § anf. 2).

I den kompletteringsproposition som presenterades något senare beskrevs ett system med utgiftstak som ett sätt att stärka budgetprocessen (prop. 1994/95:150 bil. 1). Det angavs att utgiftsmål tillämpades på ett till synes framgångsrikt sätt i andra industriländer som i väsentliga avseenden liknade Sverige. Hur utgiftstaket skulle utformas var inte klart, men senast i den ekonomisk-politiska propositionen våren 1996 skulle regeringen lägga fram förslag dels om den tekniska utformningen av ett utgiftstak, dels ett kvantitativt angivet utgiftstak för 1997.

I Regeringskansliet bedrevs ett utvecklingsarbete som syftade till att stärka de delar av budgetprocessen som regeringen hade

huvudansvar för, bl.a. klarlades huvuddragen i den nya budgetårscykeln, den närmare utformningen av utgiftstaket och budgetens struktur.

I ett anförande i riksdagen i början av december 1995 presenterade finansministern Regeringskansliets arbete med att utveckla budgetprocessen. Syftet med dessa institutionella förändringar var att Sverige inte skulle hamna i en liknande kris som den i början av 1990-talet. Detta var den andra fasen av budgetsaneringsprogrammet. Den första fasen var saneringsbesluten i riksdagen som innehöll skattehöjningar och besparingar uppgående till cirka 120 miljarder kronor eller cirka åtta procent av BNP.

Regeringen tog också initiativ till en lagreglering av regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Ett förslag till lag om statens budget lämnades 1996 till riksdagen (prop. 1995/96:220).<sup>3</sup> Lagen syftade främst till att underlätta överblicken, att öka klarheten och att stärka budgetdisciplinen. Lagen innehåller preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten och statens budget. I lagen anges bl.a. vilka anslagstyper som får användas och de villkor som gäller för dem. Den tidigare i stor utsträckning använda anslagstypen förslagsanslag slopades eftersom den försvagade budgetdisciplinen. Vidare föreskrivs att budgetförslaget ska vara fullständigt, dvs. innehålla alla inkomster och utgifter som påverkar statens upplåning. Dessutom finns bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar regeringen får ikläda staten ekonomiska åtaganden, föreskrifter om finansiering av investeringar, bestämmelser om överlåtelse av statens fasta och lösa egendom samt regler för under vilka förutsättningar regeringen får disponera försäljningsinkomster.

Vissa bestämmelser om utgiftstaket infördes också i lagen. Användningen av utgiftstak var frivilligt för regeringen, men om det användes var regeringen skyldig att vidta åtgärder om utgiftstaket riskerade att överskridas. Kraven på noggrann uppföljning av utgifts- och inkomstutvecklingen under budgetåret och starkt förbättrad prognosverksamhet blev också följderna av förslaget, liksom skyldigheten för regeringen att lämna en årsredovisning.

De stora budgetunderskotten i början av 1990-talet och den skenande statsskulden gjorde det även nödvändigt att införa mål för statsskuldens utveckling och därmed även för budgetsaldot

---

<sup>3</sup> Fram till 2011 lagen (1996:1059) om statsbudgeten, därefter budgetlagen (2011:203).

olika år. Allt eftersom målen uppnåddes skärptes de. Det första målet angav att statsskulden skulle stabiliseras senast 1996, därefter angavs att underskottet i de offentliga finanserna, det finansiella sparandet, inte skulle överskrida tre procent av BNP, därefter att balans skulle nås från 1998 och att från 2000 ett överskott motsvarande två procent av BNP skulle uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel.<sup>4</sup> Det är uppenbart att dessa mål hade en nära anknytning till Maastrichtkriterierna från 1992 och Sveriges medlemskap i EG från 1995. Målen utgjorde riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslog och som godkändes av riksdagen. Utgiftstaket skulle sättas så att det var ett effektivt instrument för att uppnå dessa mål. Därmed hade grunden till ett tydligt budgetpolitiskt ramverk lagts.

I den första ekonomiska vårpropositionen som presenterades i april 1996 ingick bl.a. förslag till utgiftstak för 1997, 1998 och 1999 och takets konstruktion beskrevs noga (prop. 1995/96:150). Riksdagen fastställde de av regeringen föreslagna utgiftstaken m.m. Budgetpropositionen för 1997 utformades med ledning av de riktlinjer som angavs i vårpropositionen.

Myndigheternas anslagsframställningar har fått allt mindre betydelse i budgetprocessen. De benämns i stället budgetunderlag och är tekniska beräkningar av hur den verksamhet som regeringen beslutat om kan finansieras. I gengäld har myndigheternas årsredovisningar, där uppnådda resultat redovisas, fått en ökad betydelse. Därmed har ett inslag i nerifrån och upp-förfarandet försvagats.

Budgetprocessen är fortfarande av praktiska skäl i väsentlig mån inkrementell eller marginalistisk i den meningen att den utgår från föregående års anslag. Någon budgetering och värdering från botten är inte möjlig varje år. I och med att det nu finns restriktioner i form av ett utgiftstak och utgiftsramar för utgiftsområden blir det dock nödvändigt för departementen att i budgetprocessen söka vidga det tillgängliga reformutrymmet genom att minska en del befintliga utgifter.

Fram till 1990-talet var det traditionella sättet att räkna om de statliga myndigheternas lönekostnader att full kompensation lämnades för de avtalade löneökningarna. Ett sådant förfarande leder till att kostnaden för offentliga tjänster efter hand stiger relativt privata tjänster och att den offentliga verksamheten därmed blir allt dyrare. Denna ordning ändrades i början av 1990-talet när rätten att

<sup>4</sup> Överskottsmålet ändrades 2007 till en procent av BNP till följd av en ändrad definition av det finansiella sparandet.

sluta löneavtal fördes över från regeringen till myndigheterna. Varje myndighet fick därmed ansvara för att anslagsmedel fanns tillgängliga för de löneökningar som avtalades. Omräkningen av löneposten i myndigheternas budgetar standardiserades också och skulle motsvara lönekostnadsutvecklingen i tillverkningsindustrin reducerad med produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn. Därmed bröts trenden mot relativ kostnadsstegring av offentliga tjänster och ett nytt förhållningssätt till produktivitetens utvecklingen i den statliga verksamheten etablerades.

Det budgetpolitiska ramverket har på senare tid på några punkter konsoliderats genom ett par ändringar i lagen (1996:1059) om statens budget. Användningen av ett tak för statens utgifter var frivilligt för regeringen fram till 2010 då det i lagen infördes en skyldighet för regeringen att föreslå riksdagen utgiftstak som täcker en treårsperiod. Vidare hade regeringen på eget initiativ sedan 1995 föreslagit riksdagen vilket mål som skulle gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande. Med anledning av den betydelse detta mål fått och de erfarenheter som hade vunnits fördes 2010 en ny bestämmelse in i lagen som anger att regeringen ska föreslå riksdagen det mål som ska gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet). Det bör också nämnas att vid reformering av lagen om statsbudgeten vilken resulterade i budgetlagen (2011:203) fogades lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning in som ett kapitel i budgetlagen. Dessutom reglerades i lagen hur årsredovisningen för staten ska utformas.

Budgetlagen gäller inte för riksdagens myndigheter. I syfte att göra motsvarande bestämmelser tillämpliga även på riksdagens område antog riksdagen lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

#### **3.1.4 Andra viktiga förändringar i budgetprocessen**

Sedan 2000 är det s.k. kommunala balanskravet inskrivet i kommunallagen (1991:900) och innebär att en kommuns eller ett landstings budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Tillämpningen av balanskravet underlättar planeringen av statens medelfristiga budgetpolitik och stärker därmed det budgetpolitiska ramverket.

Den oberoende granskningen av regeringens ekonomiska politik och budgetpolitik har också stärkts på två sätt genom reformer med brett blocköverskridande stöd. Ett första steg togs 2003 när Riksrevisionen inrättades som ett oberoende granskningsorgan underställt riksdagen. Riksrevisionen granskar och bedömer om de statliga myndigheternas årsredovisningar är rättvisande och om myndigheterna följer aktuella regler och beslut. Riksrevisionen granskar även den årsredovisning för staten som regeringen varje år lämnar till riksdagen. Riksrevisionen utför även på eget initiativ effektivitetsrevision av hur regeringen genomför den av riksdagen beslutade verksamheten. I granskningen ingår att kontrollera om regeringen observerar de beslut som riksdagen fattat i fråga om de budgetpolitiska målen, t.ex. utgiftstaket och överskottsmålet.

Ett andra steg togs under 2007 när Finanspolitiska rådet bildades som en myndighet under regeringen. Rådets uppgift är att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådet ska följa upp hur finanspolitiken förhåller sig till sina grundläggande mål om långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmålet och utgiftstaket samt till konjunkturutvecklingen. Rådet presenterar en årlig rapport i maj som kan användas som underlag när riksdagens granskar regeringens politik. Rapporten används normalt i samband med riksdagens behandling av den ekonomiska vårpropositionen.

I sammanhanget bör också nämnas att Konjunkturinstitutet, vars huvudsakliga uppgift är att göra prognoser över utvecklingen av den svenska ekonomin, under senare år i allt högre utsträckning även analyserar finans- och penningpolitikens inriktning. Därvid prövas bl.a. hur de offentliga finanserna förhåller sig till de budgetpolitiska målen. Denna inriktning har nyligen bekräftats genom en ändring av myndighetens instruktion.

### **3.2 Parlamentens roll i den statliga budgetprocessen**

Det föregående avsnittet visar utvecklingen av budgetprocessen de senaste två decennierna. I detta avsnitt ställs frågan vilken roll riksdagen spelar i budgetprocessen. Hur kan den rollen jämföras med andra parlaments? Och har budgetreformen påverkat rollen?

Att beskatta medborgarna och godkänna statens utgifter är två av de äldsta funktionerna hos ett parlament. I Sverige har det kommit till uttryck i konstitutionella formuleringar såsom ”svenska folkets urgamla rätt att sig självt beskatta” och att ”statens medel



får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt”.<sup>5</sup> Funktionerna tillkom parlamenten redan före demokratins genombrott, men har sedermera kommit att förknippas med maktindelning och demokrati. Finansmakten tillhör enligt detta synsätt parlamenten.

Den roll som parlamentet i realiteten spelar i budgetprocessen varierar emellertid betydligt mellan olika länder. Konstitutionellt är det parlamentet som har befogenhet att besluta om statens budget, men reellt är det stor skillnad mellan parlamentens verkliga befogenheter och förmåga att fatta ett från regeringen självständigt beslut.<sup>6</sup> Skillnaderna i befogenheter kan till exempel gälla möjligheten att över huvud taget väcka förslag vid sidan om regeringens budgetproposition eller befogenhet att t.ex. besluta om ändringar av propositionen utan finansministerns eller regeringens godkännande.

I en studie från OECD framgår bl.a. att av 30 undersökta länder är det omöjligt att höja anslag i sex parlament medan friheten att helt självständigt göra en sådan förändring i förhållande till regeringens förslag är helt obegränsad i sex andra länder. I övriga länder finns det vissa, men inte obegränsade, möjligheter.<sup>7</sup>

Det finns flera jämförande studier av parlamentets roll som lägger vikt vid olika aspekter.<sup>8</sup> Lienert har gjort en jämförelse där han har beaktat när i budgetprocessen som parlament involveras, vad parlamenten beslutar om, vilka interna strukturer (t.ex. utskott och budgetkontor) som finns som stöd för parlamentets arbete, hur parlamentet kan utkräva ansvar från regeringen samt hur parlamentets roll formaliseras i form av praxis, lagreglering eller konstitutionella regler.<sup>9</sup> För Sveriges del visar jämförelserna att riksdagen är involverad på flera sätt: riksdagen kommer in relativt tidigt i budgetprocessen genom vårpropositionen och har inflytande också på den fleråriga budgeteringen. De interna strukturerna, med starka utskott och stora utskottskanslier samt ett budgetkontor (ekonomisektionen vid utredningstjänsten), ger relativt goda förut-

<sup>5</sup> *Sveriges konstitutionella urkunder* (1999) Stockholm: SNS Förlag.

<sup>6</sup> Lienert, I. och Jung, M.-K. (2004) "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison," i *OECD Journal on Budgeting* vol. 4, no. 3, special issue (Paris: OECD).

<sup>7</sup> OECD (2007) "Budget Practices Survey" *OECD Surveys*. Tillgänglig via internet: <http://www.oecd.org/gov/budget/database>

<sup>8</sup> T.ex. Coombes, D. L. (red.) (1976) *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions* London: George Allen and Unwin, Schick, A. (2002) "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" i *OECD Journal on Budgeting* 1 (3), s. 15–42.

<sup>9</sup> Lienert, J. (2010) "Role of the Legislature in Budget Processes" IMF, paper, 2010. Jfr. Lienert, I. (2005) "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?" *IMF Working Paper* WP/05/115.

sättningar för stöd i riksdagens budgetarbete. Jämförelserna visar vidare att riksdagens budgetbeslut, när det gäller utgifterna, är mindre detaljerat än i några andra länder. Tabell 3.1 visar hur många anslag (eller motsvarande utgiftsposter) som parlamenten beslutar om.

**Tabell 3.1 Antal anslag för utgifter i OECD-länderna**

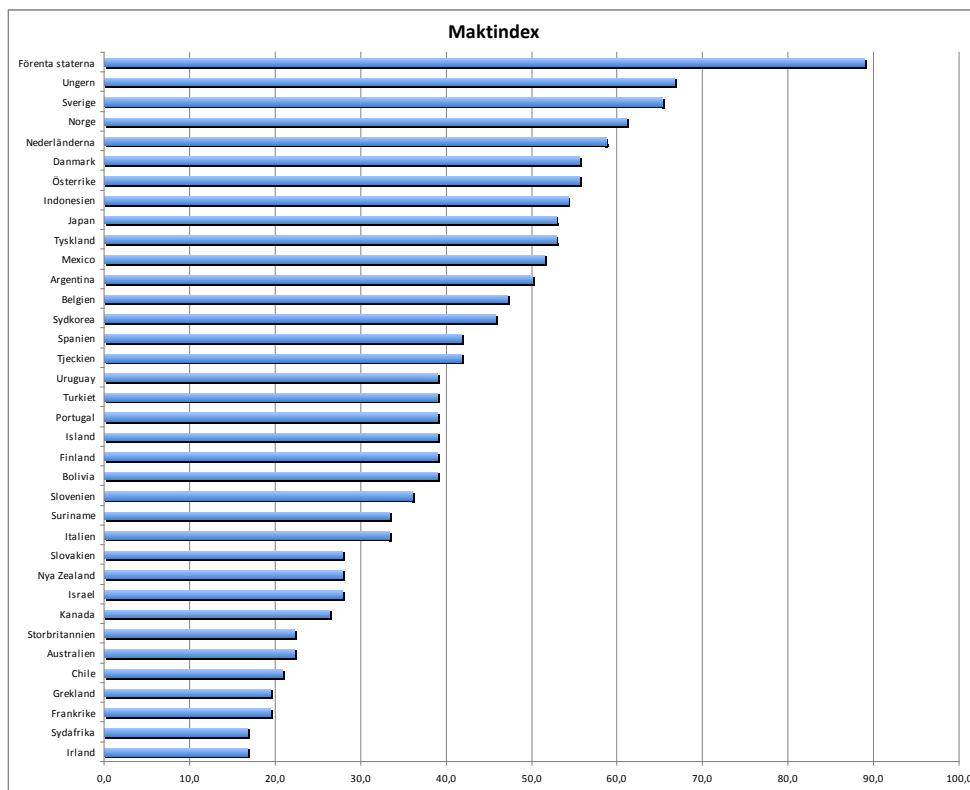
Antal anslag	Antal länder	Andel (%)	Länder
Upp till 200	8	26,7	Australien, Kanada, Frankrike, Luxemburg, Mexiko, Nederländerna, Polen och Sydkorea
201–500	3	10,0	Belgien, Finland och Sverige
501–1 000	8	26,7	Tjeckien, Grekland, Ungern, Irland, Japan, Nya Zeeland, Portugal och Slovakien
1 001–2 000	7	23,3	Österrike, Danmark, Island, Italien, Norge, Schweiz och Förenta staterna
Mer än 2 000	3	10,0	Tyskland, Spanien och Turkiet
Svar saknas	1	3,2	Storbritannien

*Källa:* Lienert, J. (2010) "Role of the Legislature in Budget Processes" IMF, paper, 2010. Jfr. Lienert, I. (2005) "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?" IMF Working Paper WP/05/115.

Diagram 3.1 är hämtad från den mest ambitiösa jämförande studien för att försöka mäta parlaments makt i budgetprocessen.<sup>10</sup> Wehner har försökt att bygga vidare på flera tidigare undersökningar. Den redovisar ett index över parlamentens makt i 36 länder, bl.a. alla OECDs medlemsländer.

<sup>10</sup> Wehner, J. (2006) "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions" i *Political Studies* vol. 54, s. 767–785.

Diagram 3.1 Parlamentets roll i budgetprocessen. Maktindex



Källa: Wehner, J. (2006) "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions" i *Political Studies* vol. 54, 767–785.

I jämförelsen är det den amerikanska kongressen som utmärker sig som den starkaste lagstiftande församlingen i budgethänseende. USA:s president lägger ett budgetförslag som inte på något sätt binder kongressen, utan kongressen har både befogenhet och förmåga att självständigt utarbeta statens budget.<sup>11</sup>

För de länder som ligger längst ner i figuren spelar parlamenten i realiteten inte någon roll alls för budgetbesluten. Budgetbesluten i länder som Storbritannien avgörs utan omröstning.<sup>12</sup> I Kanada

<sup>11</sup> Schick, A. (2000) *The Federal Budget: Politics, Policy, Process* Washington DC: Brookings Institution Press. Jfr. Wildavsky, A. (1964) *The Politics of the Budgetary Process* Boston MA: Little Brown, Fenno, R. (1966) *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress* Little, Brown.

<sup>12</sup> Adonis, A. (1993) *Parliament Today* Manchester: Manchester University Press.

finns det de som anser att parlamentets arbete med budgeten är fullständigt slöseri med tid.<sup>13</sup>

Internationella jämförelser visar att Sveriges riksdag har en relativt stor roll i budgetprocessen, åtminstone om man talar om en potentiell befogenhet. I Wehners jämförelse visar sig riksdagen vara det tredje starkaste parlamentet. Sverige hamnar i jämförelsen ofta i en kategori av länder som, efter USA, har ett starkt parlament i budgethänseende tillsammans med övriga skandinaviska länder, Tyskland och Nederländerna.

Vilken roll spelar då skillnaderna mellan parlamentens makt och befogenheter för beslutsfattandet? Parlamentens roll har varit en av de konstitutionella aspekter som beaktats när konstitutionella spelreglers betydelse har undersökts av olika forskare (se vidare bilaga 5).

I den akademiska debatten om parlamentens roll finns det å ena sidan vissa forskare som hävdar att en stram budgetprocess (som i sin tur ger en bättre utveckling av offentliga finanser) kräver att parlamentets möjlighet att ändra regeringens budget begränsas.<sup>14</sup> Andra forskare betonar å andra sidan riskerna med att begränsa parlamentens beslutskraft i budgetfrågor.<sup>15</sup>

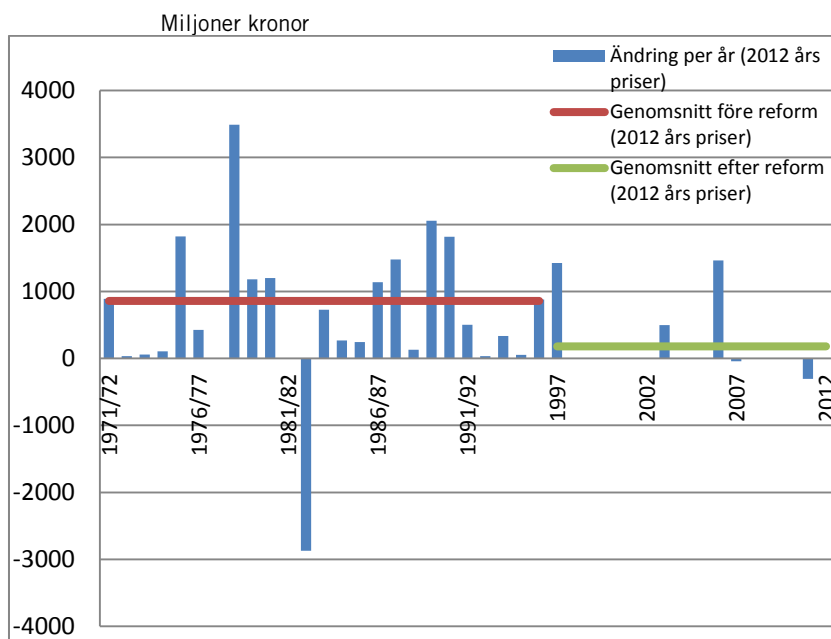
Om frågeställningen begränsas till att undersöka hur den svenska budgetreformen påverkat riksdagen sedan 1990-talet, så illustrerar diagram 3.2 en påtaglig effekt. Riksdagen gjorde större ändringar i förhållande till budgetpropositionen före än efter reformen. I diagrammet visar positiva staplar hur mycket budgetarna försvagades vid riksdagens beslut i jämförelse med förslagen i budgetpropositionen, medan negativa staplar visar budgetförstärkningar.

---

<sup>13</sup> Blöndal, J. R. (2001) "Budgeting in Canada" i *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2), s. 39-84.

<sup>14</sup> Poterba, J. M. and von Hagen, J. (red.) (1999) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* Chicago IL: University of Chicago Press. Strauch, R. R. and von Hagen, J. (red.) (1999) *Institutions, Politics and Fiscal Policy* Boston: Kluwer Academic.

<sup>15</sup> Burnell, P. (2001) "Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny" i *Journal of Legislative Studies* 7 (3), s. 34-64, Santiso, C. (2004) "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies" i *OECD Journal on Budgeting* 4 (2), s. 47-76.

**Diagram 3.2 Riksdagens beslut jämfört med förslagen i budgetpropositionen 1971-2012 (2012 års priser)**

Källa: Egna beräkningar

Wehner har studerat statistiken noggrant och gått ännu längre tillbaka i tiden. Han har då funnit ytterligare en intressant effekt, nämligen att budgetreformen lett till att den tendens som tidigare fanns i riksdagen att satsa på ökade utgifter under valår (valcykel) har minskat påtagligt.<sup>16</sup>

### 3.3 Vad omfattar besluten om statens budget?

I detta avsnitt förklaras två grundläggande principer för utformningen av budgeten; fullständighetsprincipen och bruttoprincipen. Därutöver redogörs kortfattat för några viktiga delar som besluten om statens budget omfattar; beräkningar av statens inkomster, utgiftsramar och ramanslag. Avslutningsvis redogörs för beställ-

<sup>16</sup> Wehner, J. (2013) "Electoral Budget Cycles in Legislatures" accepterad för publicering i *Legislative Studies Quarterly*.

ningsbemyndiganden, finansiering av investeringar i anläggningstillgångar, låneramar och olika typer av krediter.

Regeringen ska enligt 9 kap. 2 § regeringsformen (RF) lämna en budgetproposition med förslag till statens budget till riksdagen. Enligt 3 kap. 2 § riksdagsordningen (RO) ska budgetpropositionen innehålla förslag till statens inkomster och utgifter för det följande budgetåret och därutöver en finansplan. Förslag till anslag, som enligt 9 kap. 3 § RF ska avse bestämda ändamål, ska enligt 3 kap. 2 § RO fördelas på de av riksdagen beslutade utgiftsområdena, om riksdagen genom lag har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. Om riksdagen har fattat ett sådant beslut ska riksdagen enligt 5 kap. 12 § RO genom ett enda beslut dels för varje utgiftsområde besluta om en utgiftsram, dels om en beräkning av inkomsterna på statens budget. Vidare ska regeringen enligt 2 kap. 3 § budgetlagen redovisa beräkningar av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande året.

### 3.3.1 Fullständighetsprincipen

Två principer är centrala för definitionen av innehållet i statens budget. Den första är fullständighetsprincipen. Den principen slår enligt 3 kap. 3 § budgetlagen fast att statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Med inkomster och utgifter avses sådant som redovisas mot inkomstitlar och anslag, medan andra betalningar avser t.ex. kassamässiga justeringar och verksamhet finansierad med lån i Riksgäldskontoret. Avgörande är vad som hör till staten i formell mening. I 1 kap. 2 § budgetlagen anges att med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av staten, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och riksdagen.

Budgetlagen gäller inte statlig verksamhet som bedrivs av statliga institutioner vilkas organisation och verksamhet regleras i särskild lag. Det gäller t.ex. av staten ägda aktiebolag, AP-fonderna och Riksbanken. Sådana institutioners inkomster och utgifter redovisas inte i budgeten men kan komma att påverka budgetens utfall genom bl.a. vinstutdelning. Budgetlagen gäller inte heller för Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksdagens ombudmän (JO), men dessa myndigheter ingår i statens budget. Landstingens och kommunernas verksamhet ligger av naturliga skäl utanför statens budget.

### 3.3.2 Bruttoprincipen

Den andra centrala principen för definitionen av budgetens innehåll är bruttoprincipen. För de verksamheter som inte undantas från budgetering och redovisning på anslag och inkomstitlar, är huvudregeln att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto i budgeten. Det innebär att utgifter ska redovisas mot anslag och inkomster mot inkomstitel. Undantag från den regeln görs emellertid om verksamheten är efterfrågestyrd och avgiftsfinansierad och avgifterna ska bidra till att finansiera verksamhetens kostnader.<sup>17</sup> Det har också under 2000-talet förekommit andra mindre avvikelser från bruttoprincipen.

Viss statlig verksamhet redovisas inte i statens budget. Sådana utgörs för det första av verksamheter där kostnaderna helt eller till en bestämd del täcks med verksamhetens intäkter. De ska inte budgeteras och inte redovisas på anslag eller inkomstitlar. Det avser främst verksamheter där myndigheter tillhandahåller frivilligt efterfrågade varor eller tjänster med krav på full kostnadstäckning eller för s.k. offentligt rättsliga avgifter för vilket riksdagens beslutat om specialdestination.<sup>18</sup>

Större avvikelser har förekommit t.ex. då riksdagen på förslag av regeringen beslutat att utgifter för vissa åtgärder ska krediteras den skattskyldiges skattekonto.

### 3.3.3 Beräkningar av statens inkomster

Statens inkomster domineras av skatteinkomster och inkomster av statens verksamhet. Skatteinkomsterna utgörs av inkomster från bl.a. de olika skatterna på arbete, kapital och konsumtion, men också vissa poster som benämns avgifter, men som i konstitutionell mening är skatter. Det gäller arbetsgivaravgifterna och den kommunala fastighetsavgiften som i budgeten redovisas som skatter.

Avgifter som myndigheter tar ut för varor och tjänster som tillhandahålls enskilda grundar sig på föreskrifter som rör förhållanden mellan enskilda och det allmänna och som innebär skyldigheter för den enskilda. För sådana avgifter används beteckningen offentligt rättsliga avgifter. Sådana avgifter kan endast tas ut om riksdagen har beslutats om att en viss verksamhet ska bedrivas och

<sup>17</sup> Ett exempel är muséernas entreavgifter som redovisas direkt mot anslag och därmed visar anslagsutfallet endast muséernas nettoutgifter.

<sup>18</sup> Ett exempel är affärsverkens verksamhet.

att de som använder den tillhandahållna varan eller tjänsten ska betala en avgift.

Inkomster av statens verksamhet utgörs bl.a. av överskott från affärsverken, andra myndigheter, Riksbanken och statens fastighetsförvaltning och av försäljningsinkomster samt offentligt rättsliga avgifter.

### 3.3.4 Utgiftsramar och ramanslag

Riksdagen har beslutat att dela in de statliga utgifterna och anslagen i 27 utgiftsområden. För vart och ett av de 27 utgiftsområdena fastställer riksdagen på förslag av regeringen utgiftsramar. Ramarna anger den högsta nivå som anslagen inom ett utgiftsområde får uppgå till. För det andra och tredje tillkommande året beslutar riksdagen om preliminära utgiftsramar.

Vid budgetering av utgifter för bestämda ändamål ska ramanslag användas (3 kap. 2 § budgetlagen). Det finns emellertid möjlighet för regeringen att tidsmässigt förskjuta medelsförbrukningen mellan budgetåren genom sparande och kreditmöjligheter på ramanslagen. Outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande), får användas följande år. Regeringen får dock när den tilldelar en myndighet ett anslag besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget.

Ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktaga krediten. Med riksdagens bemyndigande får regeringen även besluta att ett anslag 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 ska kunna uppfyllas. Regeringen får också besluta att anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden (3 kap. 8 och 9 § budgetlagen).



### 3.3.5 Beställningsbemyndiganden

För att regeringen och dess myndigheter ska kunna ingå ekonomiska åtaganden som kräver att riksdagen i framtiden anvisar anslag fattar riksdagen årliga beslut om beställningsbemyndiganden. Systemet med beställningsbemyndiganden regleras i 6 kap. 1 § budgetlagen och innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att upp till ett visst belopp och för ett visst ändamål ingå ekonomiska åtaganden under budgetåret. Det kan gälla beslut om bidrag eller beställningar av varor och tjänster samt beslut om ersättning, lån eller liknade som medför utgifter under senare år än det år budgeten avser.

### 3.3.6 Finansiering av investeringar i anläggningstillgångar, låneramar, utlåning och övriga krediter

Huvudregeln är att investeringar finansieras med anslag. Det gäller bl.a. för de stora investeringarna i infrastruktur och försvarsmateriel. De investeringar som myndigheterna gör i den egna verksamheten finansieras dock med lån i Riksgäldskontoret.

En investering i en anläggningstillgång innebär en anskaffning av en tillgång som avses användas under flera budgetår. I budgetlagen finns bestämmelser om finansiering av investeringar i anläggningstillgångar. Inom låneramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska däremot finansieras med anslag (7 kap. 1 och 2 §§ budgetlagen).

Regeringen kan föreslå riksdagen särskilda investeringsplaner, dvs. planer över vilka investeringar som avses göras under följande år. Godkännandet av en investeringsplan innebär inte ett bemyndigande utan är ett s.k. riktlinjebeslut (9 kap. 6 § RF) som inte har någon bindande rättslig verkan.

För utlåning till utomstatliga rättssubjekt (företag, andra stater och studenter), som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, begärs särskilda låneramar. Lånefinansierad utlåning tillåts endast om den förväntade kreditförlusten är låg, annars ska utlåningen finansieras med anslagsmedel. Bestämmelser om detta finns i 6 kap. 3 § respektive 7 kap. 3 § budgetlagen.

Med övrig kredit menas krediter som riksdagen antingen har beslutat om enligt 7 kap. 6 § budgetlagen och som avser en viss myndighet, ett visst lån eller en viss anskaffning. Normalt rör det sig om inomstatliga låneramar och krediter som beslutas särskilt av riksdagen.

### 3.4 Budgetprocessen i riksdagen och regeringen

I avsnittet redogörs först i korthet för regeringens budgetprocess och budgetpropositionens utformning. Därefter ges en mer utförlig genomgång av budgetprocessen i riksdagen, en beskrivning av hur budgetmotionerna utformas och av beredningen och avgöranden av nästföljande års budget enligt rambeslutsprocessen.<sup>19</sup> Avslutningsvis ges en kort beskrivning av övriga budgetbeslut som riksdagen fattar, dvs. om den ekonomiska vårpropositionen och om ändringsbudgetar.

#### 3.4.1 Regeringens budgetprocess

Regeringen ska enligt tilläggsbestämmelse 3.2.1 till riksdagsordningen överlämna en budgetproposition till riksdagen senast den 20 september. Vid regeringsskifte får överlämnandet dock senareläggas något. Överlämnandet är slutpunkten på en process som pågått sedan årets början.

I början av året görs prognoser och beräkningar av statens inkomster och utgifter och de offentliga finansernas utveckling utifrån redan fattade eller aviserade beslut, s.k. konsekvensberäkningar. Dessa utgör tillsammans med regeringens politiska prioriteringar samt uppgifter i bl.a. myndigheternas årsredovisningar och budgetunderlag ett underlag för regeringens vidare arbete med nästkommande års budget.

Regeringen lägger senast den 15 april fram den ekonomiska vårpropositionen som enligt tilläggsbestämmelse 3.2.2 till riksdagsordningen ska innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska

---

<sup>19</sup> I det följande används begreppet rambeslutsprocessen i stället för rambeslutsmodellen som beteckning för riksdagens budgetprocess för nästföljande budgetår, med undantag för direkta citat. Vid införandet beskrev Riksdagsutredningen ett antal tänkbara, teoretiska modeller för beslutet, varav rambeslutsmodellen var en. Eftersom denna beslutsordning nu tillämpats vid 17 tillfällen är det inte längre en teoretisk modell som avses. Det är mer korrekt att använda beteckningen rambeslutsprocessen.

politiken och budgetpolitiken. I propositionen lämnas normalt en preliminär bedömning avseende utgiftstaket för det tredje (eller fjärde) tillkommande året och budgetutrymmet för reformer som underlag för beredning av höstens budgetproposition. Det är också ett informativt underlag för oppositionen när den ska utforma alternativa budgetförslag och även för den allmänna debatten om finanspolitiken. I samband med den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen när så är påkallat även lämna förslag till ändringar av vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde.

I maj lämnar departementen in förslag till reformer och finansiering av dessa till Finansdepartementet. Departementens förslag utgår från de preliminära utgiftsramar för nästkommande budgetår som riksdagen, vid behandlingen av föregående budgetproposition, har beslutat om som riktlinje för regeringens budgetarbete. De preliminära utgiftsramarna för det nästkommande året justeras dock för ändrade makroekonomiska antaganden. I augusti hålls sedan de avslutande regeringsöverläggningarna om budgetens inriktning och en slutlig prognos över inkomsterna och utgifterna på statens budget görs.

### 3.4.2 Lagstiftning med budgetkonsekvenser

Regeringen lämnar ett stort antal propositioner vid sidan av de ekonomiska propositionerna. Förslagen i sådana propositioner kan ha ekonomiska konsekvenser och budgetkonsekvenser. Propositioner som påverkar statens inkomster eller utgifter för det följande budgetåret får enligt 3 kap. 2 § tredje stycket RO endast lämnas efter budgetpropositionen och fram till årets slut om det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Denna begränsning är till för att minimera antalet budgetpåverkande förslag som presenteras vid sidan av budgetförslaget och därmed säkerställa helhetsperspektivet.

Beträffande lagstiftning och då främst skattelagstiftning har det dock tillämpats en ordning som innebär att förslag om ny eller ändrad lag med konsekvenser för statens budget har kunnat lämnas efter budgetpropositionen om förslaget har beskrivits och beräknats i budgetpropositionen.

En kartläggning som kommittén låtit genomföra visar att inför budgetåret 2009 lämnade regeringen 16 lagförslag med utgiftskonsekvenser i budgetpropositionen, medan åtta lagförslag lämna-

des i separata propositioner vid sidan av budgetpropositionen. Inför budgetåret 2013 var motsvarande siffror 13 lagförslag med utgiftseffekter i budgetpropositionen respektive tre sådana lagförslag i separata propositioner. På inkomstsidan fanns inför budgetåret 2009 endast ett lagförslag i budgetpropositionen medan åtta propositioner med lagförslag med icke försumbara budgetkonsekvenser lämnades vid sidan av budgeten. Inför budgetåret 2012 var motsvarande siffror 24/0. En kraftig ökning av lagförslag på inkomstsidan (skatteförslag) som lämnades i budgetpropositionen hade alltså skett jämfört med budgetpropositionen för 2009.

### 3.4.3 Budgetpropositionens utformning

Budgetens utgifter är indelade i utgiftsområden, enligt den ordning som föreskrivs i tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen. Budgetpropositionen består av en finansplan, förslag till inkomstberäkning och utgiftsramar samt förslag till anslag och finansiella befogenheter inom respektive utgiftsområde. Lagförslag med budgeteffekter lämnas i relevanta delar av budgetpropositionen.

Budgetpropositionen ska bl.a. innehålla en finansplan med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, förslag till inkomstberäkning och förslag till anslag för det nästkommande budgetåret som, om rambeslutsprocessen används, ska innehålla en fördelning av anslagen på utgiftsområden. Budgetpropositionen innehåller därutöver förslag till fastställande av utgiftstak för det tredje (eller fjärde) tillkommande budgetåret och eventuella förslag till tekniska eller reella justeringar av redan beslutade utgiftstak, förslag till preliminära utgiftsramar för de andra och tredje (eller fjärde) tillkommande budgetåren och vissa lagförslag på skatteområdet. I de s.k. utgiftsområdesavsnitten finns förslag till anslag för det kommande budgetåret, en redovisning av den beräknade anslagsutvecklingen för de därpå närmast följande åren, en beskrivning av anslagets ändamål, förslag till bemyndiganden gällande vissa anslag, lagförslag som påverkar utgifterna, mål anpassat till utgiftsområdet, resultatredovisning, skatteutgifter m.m.

### 3.4.4 Budgetmotionernas utformning

#### Olika typer av motioner i riksdagen

Regeringen och varje riksdagsledamot får enligt 4 kap. 4 § RF väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning. Motioner regleras vidare i 3 kap. 9–13 §§ RO och är riksdagsledamöternas huvudsakliga instrument för att väcka förslag i riksdagen. I riksdagsordningen görs inte skillnad på motioner beroende på vem som väckt dem, men enligt riksdagspraxis delas motioner in i bl.a. partimotioner, kommittémotioner, enskilda motioner och flerpartimotioner. Däremot görs i riksdagsordningen skillnad på fristående motioner (3 kap. 10 §) som väcks under den allmänna motionstiden och s.k. följdmotioner (3 kap. 11 §) som väcks med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse. Parti- och kommittémotioner väcks gemensamt av grupper av ledamöter från samma parti och anses vara uttryck för hela partiets politik på det område motionen gäller.<sup>20</sup> Enskilda motioner och flerpartimotioner väcks av en eller flera riksdagsledamöter från ett eller flera partier, som ensamma står bakom motionens förslag.

En viktig grupp av motioner är partiernas budget- och utgiftsområdesmotioner. En budgetmotion är en partimotion i vilken partiet presenterar sitt alternativa budgetförslag, en s.k. skuggbudget. Budgetmotionen innehåller partiets motförslag till regeringens budgetproposition såvitt avser bl.a. riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt det som riksdagen tar ställning till i rambeslutsprocessens första steg, bl.a. nivån på utgiftstaket, ramarna för utgiftsområdena, inkomstberäkningen och lagförslag relaterade till dessa punkter. På ett övergripande plan ges också en beskrivning av partiets förslag såvitt avser anslagen. Vanligt är dock att varje parti kompletterar sin budgetmotion med ett antal utgiftsområdesmotioner. Utgiftsområdesmotionerna är parti- eller kommittémotioner som i större detalj beskriver ett partis motförslag till regeringens förslag till anslagsanvisning inom ett utgiftsområde.

---

<sup>20</sup> Partimotioner undertecknas av partigruppens ledning med partiledaren, gruppledaren eller ett språkrör som förstanamn. Partimotioner brukar väckas i övergripande frågor eller frågor som partiet vill lyfta fram som särskilt viktiga. Kommittémotioner undertecknas av en kommitté bestående av de ledamöter som har särskilt ansvar för att utveckla partiets politik inom ett visst område. I de större partierna utgör utskottsledamöterna normalt sett kommittén i de frågor som utskottet bereder, i mindre partier kompletteras partiets utskottsledamöter med andra ledamöter. Jfr Holmberg, E., Stjernquist, N. Isberg, M., Eliason, M. & Regner, G. (2012), *Grundlagarna*, 3:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik, s. 736.

## Motionernas uppbyggnad

En motion måste på samma sätt som en proposition innehålla ett eller flera förslag till riksdagsbeslut (kallade yrkanden eller ”kläm-mar”).<sup>21</sup> Varje yrkande kompletteras i normalfallet med en motivtext, som i mer omfattande motioner ofta är indelad i olika avsnitt. Det är i första hand yrkandena riksdagen tar ställning till, inte motivtexten i sig. Motivtextens syfte är att närmare beskriva och motivera förslagen. Om ett avsnitt i en motivtext inte motsvaras av ett yrkande kommer riksdagen inte att ta ställning till de förslag eller motiv som framförs i avsnittet.

En motion kan innehålla alltifrån ett enda till över hundra yrkanden. Budgetmotionen och utgiftsområdesmotionerna innehåller oftast ett stort antal yrkanden. Till dessa hör yrkanden som skulle få en direkt rättslig effekt om de bifölls av en majoritet av ledamöterna, exempelvis beslut om utgiftsramarnas nivå, avslag på regeringens förslag till ny lagstiftning och anvisning av medel på anslag. Men motionerna innehåller också en stor mängd förslag om s.k. tillkännagivanden, som är en slags politiska beställningar till regeringen utan direkt rättslig verkan.<sup>22</sup> Yrkanden med förslag om tillkännagivanden i budget- och utgiftsområdesmotioner kan ses som ett sätt för ett parti att lyfta fram huvudpunkterna i partiets budgetalternativ. Ett syfte med yrkanden om tillkännagivanden kan också vara att få till stånd en omröstning i den fråga som tillkännagivandet gäller, eftersom förslag och resonemang i en motion måste kunna knytas till ett yrkande för att riksdagen ska ta ställning till dem.

## Exempel på budgetmotioner och utgiftsområdesmotioner

För att illustrera hur förslagen i en budget- respektive utgiftsområdesmotion kan se ut återges nedan i Appendix utdrag ur förslagen till riksdagsbeslut i dels Miljöpartiets budgetmotion 2012/13:Fi303, dels Socialdemokraternas utgiftsområdesmotion 2012/13:A392 som gäller utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Miljöpartiets budgetmotion innehåller i sin helhet 35 yrkanden, men av utrymmesskäl redovisas i Appendix endast ett utdrag om

<sup>21</sup> Jfr Holmberg m.fl. (2012), s. 736f.

<sup>22</sup> Jfr Holmberg m.fl. (2012), s. 736. Ibland föreslås i motionsyrkanden att riksdagen ska ”begära” något av regeringen i stället för att ”tillkännage” något för regeringen.

nio yrkanden. Motionen innehåller såväl yrkanden som direkt skulle kunna ligga till grund för statliga åtgärder (yrkandena 1–5) som förslag om tillkännagivanden till regeringen (yrkandena 6, 7, 9 och 10). De övriga 26 yrkanden som inte redovisas i utdraget utgörs av tillkännagivanden och förslag om avslag på förslag till åtgärder i regeringens budgetproposition. Till yrkandena är knutet motivtexter som förklarar och motiverar partiets ställningstaganden i respektive del. Effekter på statens inkomster och utgifter av bl.a. de förslag som lyfts upp i form av tillkännagivanden i yrkandena 6, 7, 9 och 10 ingår i förslaget till beräkningen av budgetens inkomster i yrkande 3 och förslaget till utgiftstak i yrkande 2.

Den socialdemokratiska utgiftsområdesmotionen innehåller i sin helhet 33 yrkanden men av utrymmesskäl redovisas i Appendix endast ett utdrag om sex yrkanden. Motionen innehåller ett skarpt yrkande – anvisningsyrkandet 1 – och i övrigt förslag om tillkännagivanden till regeringen (yrkandena 2, 5, 13, 14 och 23). De övriga 27 yrkanden som inte redovisas i utdraget utgörs alla av förslag till tillkännagivanden. Även i detta fall är till yrkandena knutet motivtext som förklarar och motiverar partiets ställningstaganden i respektive del. Som synes redovisar partiet i det aktuella exemplet endast de tre av sammanlagt 15 anslag som finns på utgiftsområde 14, där man föreslår förändringar i förhållande till regeringens förslag. Effekten på statens utgifter av exempelvis de förslag som lyfts upp i form av tillkännagivanden i yrkandena 13 och 14 ingår i förslagen till anslagsanvisning i yrkande 1.

### **3.4.5 Utskottens beredning och förslag till beslut i rambeslutsprocessen**

#### **Allmänt om ärendenas fördelning och utskottens betänkanden**

Propositions- och motionsyrkanden hänvisas i enlighet med 4 kap. 1 § RO för beredning i utskott. Förslagen fördelas mellan utskottet enligt de principer som framgår av 4 kap. 4–8 §§ RO med tilläggsbestämmelser.

En proposition hänvisas normalt i sin helhet till ett utskott för beredning, även om den skulle innehålla vissa förslag som tillhör ett annat utskotts ansvarsområde. Ett viktigt undantag är budgetpropositionen, där volymerna som behandlar olika utgiftsområden

hänvisas till olika utskott i enlighet med vad som anges i tilläggsbestämmelserna till 4 kap. 6 § RO.

Riksmötet 2011/12 väcktes 3 377 motioner i riksdagen, innehållande sammanlagt 6 685 yrkanden. Cirka 90 procent av alla motioner under ett riksmöte väcks under den s.k. allmänna motionstiden som inleds vid riksmötets öppnande och avslutas 15 dagar efter att budgetpropositionen anmälts i riksdagen. Huvuddelen av dessa är enskilda motioner.<sup>23</sup>

Fördelningen av de motionsyrkanden som väckts under allmänna motionstiden mellan utskotten görs i praktiken huvudsakligen av utskottstjänstemännen under en kort period i slutet av och ett par dagar efter den allmänna motionstidens utgång.<sup>24</sup> Noteras bör att även om varje motion hänvisas till ett visst utskott så är det inte ovanligt att större motioner, exempelvis partiernas budgetmotioner, innehåller yrkanden med olika inriktning som i enlighet med principerna i 4 kap. 6 § RO ska beredas av olika utskott. Sådana motioner bryts upp så att de flesta yrkanden bereds i det utskott som äger motionen, men yrkanden som berör andra utskotts beredningsområden bereds av dessa utskott.<sup>25</sup> I motionsexemplet 2012/13:Fi303 (MP) har yrkande 6 i Miljöpartiets motion hänvisats till näringsutskottet och yrkande 10 hänvisats till arbetsmarknadsutskottet för beredning (se Appendix). Övriga yrkanden i motionen bereds av finansutskottet.

Efter att motionsyrkanden hänvisats till respektive utskott gör varje utskottskansli en preliminär fördelning av de motionsyrkanden som tilldelats utskottet med avseende på i vilket betänkande de ska beredas. En viktig utgångspunkt i detta arbete är regeringens propositionsförteckning som presenteras i samband med riksdagens öppnande.<sup>26</sup> Vanligt är att i den preliminära fördelningen sortera yrkanden som ämnesmässigt ligger nära en aviserad proposition i det betänkande där propositionen ska beredas. I propositionsärendet bereds också eventuella följdmotioner som väckts med anledning av propositionen. De yrkanden från den allmänna motionstiden som inte kan beredas i ett propositions-

<sup>23</sup> Utskottsarbetet och motionsinstitutet – Rapport från EUMOT-utredningen 2010/11:URF3, s. 83.

<sup>24</sup> Jfr Holmberg m.fl. (2012), s. 775.

<sup>25</sup> Jfr Holmberg m.fl. (2012), s. 737.

<sup>26</sup> Jfr Holmberg m.fl. (2012), s. 724. Propositionsförteckningen innehåller information om de propositioner som regeringen avser lämna under hösten och dessas avlämningsdatum. Viss preliminär information lämnas också om de propositioner som regeringen planerar ska behandlas av riksdagen under våren. Ytterligare en propositionsförteckning med uppdaterad information om våren lämnas i januari.



ärende sorteras preliminärt in i s.k. motionsbetänkanden där ämnesmässigt näraliggande motionsyrkanden bereds. Planeringen revideras kontinuerligt i takt med att ny information om propositionsutfallet blir känt.

Utskottens betänkanden kan schematiskt sägas innehålla två huvuddelar: utskottets förslag till riksdagsbeslut och utskottets överväganden. Under utskottets överväganden refereras de olika förslag som bereds inom ramen för ärendet, kompletterande information redovisas och utskottsmajoriteten presenterar sitt ställningstagande gällande de förslag som bereds. I utskottets förslag till riksdagsbeslut sammanställs punktvis i s.k. förslagspunkter de olika yrkanden – från propositioner, skrivelser, motioner osv. – som riksdagen föreslår ta ställning till inom ramen för ärendet. Förslag som berör samma frågeställning och som riksdagen därmed bör ta ställning till i ett och samma beslut förs till samma förslagspunkt. För varje förslagspunkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut anges vilken åtgärd utskottsmajoriteten föreslår att riksdagen vidtar, exempelvis antar en lag, anvisar anslag eller ger regeringen sin mening tillkänna. Där redovisas också vad denna åtgärd motsvarar för vart och ett av de yrkanden som behandlas i förslagspunkten: bifall, delvis bifall eller avslag. Här noteras också eventuella reservationer från ledamöter som varit i minoritet i utskottet.

### **Rambeslutsprocessen och beredningen av budgetmotioner och utgiftsområdesmotioner**

Riksdagens beslutsordning för nästkommande års budget – rambeslutsprocessen – är indelad i två steg, enligt vad som framgår av 5 kap. 12 § RO. I riksdagens beslut om statens budget ska riksdagen alltså först ta ställning till en förslagspunkt i ett första steg och sedan en förslagspunkt för vart och ett av de 27 utgiftsområdena i ett andra steg. Förslagspunkten till beslutet i det första steget ska innehålla samtliga yrkanden – i propositioner, motioner och utskottsinitiativ – som rör dels utgiftsramarna, dels beräkningen av inkomsterna på statens budget. Enligt praxis ingår i denna förslagspunkt också fastställandet av utgiftstaket för de tre följande budgetåren, godkännande av beräkningar av övriga utgifter på statens budget och av utgifterna för ålderspensionssystemet för det närmast följande budgetåret, samt ändringar i skatte- och avgiftsregler.

Beslutet i rambeslutsprocessens första steg sätter upp tydliga restriktioner för den fortsatta beslutsprocessen. Beslut om anslag eller andra utgifter i staten för närmast följande budgetår får inte fattas innan ett beslut om utgiftsram har fattats i rambeslutsprocessens första steg. Beslutet i detta steg lägger fast ett tak för summan av anslagen inom varje utgiftsområde som utskotten måste hålla sig inom när besluten om de enskilda anslagen tas i det andra steget. I rambeslutsprocessens andra steg fattas beslut om de enskilda anslagen för vart och ett av de 27 utgiftsområdena. Förslagspunkterna till de 27 utgiftsområdena i det andra steget ska innehålla samtliga yrkanden som rör anslag eller andra utgifter i staten för respektive utgiftsområde. Normalt sett ingår även beslut om bemyndiganden och lagförslag som bedöms medföra utgifter inom utgiftsområdet i en förslagspunkt till ett beslut i det andra steget.

Förutom de förslag med direkt budgeteffekt som avgörs inom ramen för rambeslutsprocessens två steg avgörs enligt praxis även ett stort antal budgetrelaterade förslag om s.k. tillkännagivanden i denna ordning. Av de 754 yrkanden som riksdagen avgjorde inom ramen för rambeslutsprocessens två steg vid beslut om statens budget för 2013 var en klar majoritet – 61 procent – förslag till tillkännagivanden.<sup>27</sup> Trots att tillkännagivanden inte har någon rättslig verkan anses budgetrelaterade förslag om tillkännagivanden enligt riksdagens praxis utgöra en potentiell källa till motstridighet i förhållande till budgetbesluten. Denna praxis är brett förankrad hos riksdagens utskott. Inför budgetåret 2013 ingick förslag till tillkännagivanden i finansutskottets förslag till beslut i rambeslutsprocessens första steg och i 14 av 15 utskotts förslag till beslut i rambeslutsprocessens andra steg.<sup>28</sup> Av den kartläggning som kommittén låtit göra framgår samtidigt att praxis i vissa avseenden skiljer sig mellan utskotten. I nio av 15 utskotts förslag till riksdagsbeslut inkluderades exempelvis även förslag till tillkännagivanden från enskilda motioner, medan övriga utskott endast inkluderade förslag till tillkännagivanden från partiernas parti- och kommittémotioner.<sup>29</sup>

Enligt 4 kap. 5 § RO ska finansutskottet bl.a. bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för beslut

<sup>27</sup> Motsvarande siffra var 64 procent för 2008/09 och 42 procent för 2004/05.

<sup>28</sup> Spridningen var densamma såväl 2008/09 som 2004/05.

<sup>29</sup> Motsvarande siffra var 10 av 15 utskott för 2008/09 och 11 av 15 budgetberedande utskott för 2004/05.

om statens budget. Finansutskottet ska dessutom bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 § RO. Finansutskottet är alltså beredande utskott för det ärende som gäller rambeslutsprocessens första steg. Av tilläggsbestämmelserna till 4 kap. 6 § RO framgår att vart och ett av utskotten bereder ärenden om anslag inom mellan ett och fyra utgiftsområden vardera. Utskotten ges inom ramen för beredningen av rambeslutets första steg möjlighet att lämna ett yttrande till finansutskottet med anledning av de delar av budgetpropositionen som behandlas i rambeslutsprocessens första steg och som berör respektive utskotts beredningsområde. Varje utskott bereder därefter ett eller flera ärenden gällande de utgiftsområden som respektive utskott enligt tilläggsbestämmelserna till 4 kap. 6 § RO ansvarar för inom ramen för rambeslutsprocessens andra steg.

En viktig uppgift för utskottskanslierna veckorna efter den allmänna motionstidens utgång är mot denna bakgrund att sortera de propositions- och motionsyrkanden som hänvisats till utskottet i sådana som ska behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg och sådana som inte är rambeslutsyrkanden. Rambeslutsyrkanden ska nämligen beredas antingen i finansutskottets betänkande om utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna som ligger till grund för det första steget i rambeslutsprocessen eller i något av utskottens utgiftsområdesbetänkanden som ligger till grund för de 27 besluten i rambeslutsprocessens andra steg.

### **Exempel på förslag till riksdagsbeslut i budgetbetänkanden**

För att illustrera hur utskottets förslag till riksdagsbeslut kan se ut återges i Appendix utdrag ur förslag till riksdagsbeslut för ett beslut i rambeslutsprocessens första respektive andra steg. Förslagspunkten 2 i finansutskottets förslag till riksdagsbeslut i betänkande 2012/13:FiU1 Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna gällde beslutet i rambeslutsprocessens första steg för budgetåret 2013. Förslagspunkten 1 i arbetsmarknadsutskottets förslag till riksdagsbeslut i betänkande 2012/13:AU2 Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv gällde beslutet i rambeslutsprocessens andra steg om anslag och andra utgifter på utgiftsområde 14 för budgetåret 2013. Även om förslagspunkterna har indelats i under-

rubriker för bättre överskådlighet avgjorde alltså riksdagen respektive förslagspunkt genom ett beslut.

Som synes ingår i beslutet i det första steget – utöver förslag till utgiftsramar och inkomstberäkning för det följande budgetåret – även förslag till nivå på utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret och i förekommande fall justeringar av taken för de två första åren i perioden, förslag till övriga utgifter på statens budget och förslag till beräkning av ålderspensionssystemets utgifter för det följande budgetåret samt de förslag till ändringar i skatte- och avgiftslagstiftning som förslagen i budgeten grundar sig på.

Regeringens och oppositionspartiernas förslag ställs mot varandra i förslagspunkten, enligt principerna bakom rambeslutsprocessen, dvs. att alternativa budgetpaket ska ställas mot varandra och att det inte ska vara möjligt att bryta ut delar ur helheten. Här återfinns exempelvis ur Miljöpartiets budgetmotion 2012/13:Fi303 yrkandena 2 (om utgiftstaket), 3 (om inkomstberäkningen) och 4 (om utgiftsramarna), liksom motsvarande yrkanden ur budgetpropositionen och ur de övriga tre oppositionspartiernas budgetmotioner (mot. 2012/13:Fi219 (SD), 2012/13:Fi250 (V) och 2012/13:Fi302 (S)).

I förslagspunkten ingår också ett antal förslag till tillkännagivanden, vilka inte omedelbart skulle kunna ligga till grund för statliga åtgärder. Skälet till att de ändå inkluderats i förslagspunkten är att de har bedömts vara en del av partiernas budgetalternativ och så nära knutna till partiernas budgetyrkanden att det skulle finnas en risk att bifall till ett sådant förslag till tillkännagivande skulle uppfattas som stridande mot besluten i budgetprocessen. Därför ingår i förslagspunkten till beslutet i det första steget exempelvis 2012/13:Fi303 (MP) yrkande 7 med förslag till tillkännagivande om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om sänkt arbetsgivaravgift för småföretag och yrkande 9 med förslag till tillkännagivande om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om slopad arbetsgivaravgift för unga arbetslösa. Båda dessa förslag skulle påverka budgetens inkomstsida och utgör underlag till Miljöpartiets inkomstberäkning. De har därför bedömts vara en del av partiets budgetalternativ i denna del och införlivats i förslagspunkten till beslutet i det första steget. Men även yrkande 23 ur Socialdemokraternas utgiftsområdesmotion 2012/13:A392 för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med förslag till tillkännagivande om att avskaffa arbetslöshetsavgiften – vilket skulle påverka inkomstberäkningen – har

bedömts som en del av det socialdemokratiska budgetalternativet som är tänkt att påverka budgetens inkomstsida som därmed bör ingå i beslutet i det första steget. Det är alltså inte i vilken typ av motion som ett yrkande väckts som avgör om det ska ingå i rambesluten eller inte.<sup>30</sup> Avgörande är sakinnehållet i motionen. Även om de flesta rambeslutsyrkanden kommer från partiernas budget- och utgiftsområdesmotioner kan även yrkanden från andra motioner ingå i beslutet i det första steget. Av förslaget till riksdagsbeslut framgår också att de fyra oppositionspartierna reserverat sig i denna förslagspunkt till förmån för sina respektive förslag.

Samma princip gäller för besluten i rambeslutsprocessens andra steg om anvisning av anslag på utgiftsområden. Även detta förslag till beslut är indelat i underrubriker för överskådlighet, men riksdagen beslutar hela förslagspunkten samtidigt. Som synes behandlas – förutom förslagen till anvisningar av medel på anslag – även beställningsbemyndiganden. I bemyndigandedelarna finns i det aktuella fallet inga motförslag till regeringens förslag, något som däremot finns gällande anslagen.

Så finns exempelvis Socialdemokraternas yrkande 1 ur motion 2012/13:A392 med alternativt förslag till anslagsanvisning med i förslagspunkten till beslut i det andra steget. Men därutöver finns ur motionen också 14 yrkanden – bl.a. yrkande 13 och 14 som återges i utdraget nedan – med förslag till tillkännagivanden som bedömts vara en del av det socialdemokratiska budgetalternativet. De har sorterats in i förslagspunkten till beslutet i det andra steget för att undvika beslut som kan uppfattas som motstridiga. Här finns också det ovan återgivna yrkande 10 ur Miljöpartiets budgetmotion 2012/13:Fi303 där det föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om traineeplatser i näringslivet och välfärden. Detta förslag har bedömts vara en del av utgiftssidan i Miljöpartiets budgetalternativ och ingår i partiets alternativa förslag till anslagsfördelning inom utgiftsområde 14. Trots att oppositionspartiernas alternativa förslag till anslagsanvisning finns med i förslagspunkten har de valt att inte reservera sig, med hänvisning till att deras budgetalternativ har fallit i rambeslutsprocessens första steg och att deras budgetförslag utgör en helhet som de inte vill ändra i (se vidare nedan).

---

<sup>30</sup> Detsamma är inte i alla avseenden sant för propositioner. Exempelvis sorteras propositionsförslag gällande skatter mellan finansutskottet och skatteutskottet beroende på om de väckts i budgetpropositionen eller i en separat proposition.

I förslagspunkten finns också ett fåtal exempel på yrkanden ur enskilda motioner, bl.a. yrkande 1 ur motion 2012/13:A339 av ett antal socialdemokratiska ledamöter om ett tillkännagivande om ökade resurser till Arbetsmiljöverket. Yrkandet har sorterats in i beslutet i det andra steget eftersom det bedömts ligga nära förslag ur vissa partiers budgetalternativ om just ökade resurser till Arbetsmiljöverket. Om det enskilda yrkandet inte hanterades inom ramen för beslutet i det andra steget skulle det kunna uppstå en risk för beslut som kan uppfattas som motstridiga. Det skulle exempelvis kunna bli fallet om riksdagen inom ramen för budgetprocessen, avvisar förslag om ökade resurser till Arbetsmiljöverket men en annan riksdagsmajoritet under vårens motionsbehandling ställer sig bakom tillkännagivandeyrkandet i den enskilda motionen om ökade resurser.

Som tidigare nämnts följer inte utskottens sortering av vilka yrkanden som ska sorteras in i rambesluten respektive ligga utanför någon helt enhetlig ordning över tid eller mellan utskott. Det gäller i synnerhet förslag till tillkännagivanden som partierna väcker i sitt budgetalternativ och enskilda motionsyrkanden som ligger nära något av partiernas budgetalternativ. Sådana förslag sorteras i vissa utskott in i besluten i rambeslutsmodellen, medan de i andra utskott beslutas i annan ordning.

### 3.4.6 Riksdagsärendenas avgörande i rambeslutsprocessen

#### Allmänna principer för ärendenas avgörande

Som framgår av de två exemplen på utskottets (dvs. utskottsmajoritetens) förslag till riksdagsbeslut tar utskottet samtidigt ställning till alla de förslag – från regeringen, oppositionspartierna och enskilda ledamöter – som en förslagspunkt omfattar. I normalfallet yrkar utskottsmajoriteten bifall till regeringens förslag och avslag på samtliga motionsyrkanden.

De ledamöter i det beredande utskottet som inte delar utskottsmajoritetens bedömning har enligt 4 kap. 15 § RO rätt att lämna en reservation med ett alternativt ställningstagande till den eller de förslagspunkter där de har en skiljaktig mening. En reservation gällande en viss förslagspunkt består i likhet med utskottsmajoritetens ställningstagande normalt sett av dels ett alternativt förslag

till riksdagsbeslut, dels en alternativ motivering till ställningstagandet.<sup>31</sup>

I det alternativa förslaget till riksdagsbeslut som presenteras i reservationen måste reservanterna i likhet med majoriteten ta ställning till samtliga de förslag som behandlas i förslagspunkten. Det är alltså inte möjligt för reservanterna att välja att bara ta ställning till exempelvis de egna förslagen. Det enda som skiljer utskottsmajoritetens och reservanternas förslag till riksdagsbeslut i en viss förslagspunkt är därmed vilka yrkanden som föreslås bifallas respektive avslås.

Normalt yrkar reservanterna bifall till sitt eller sina partiers motionsyrkanden och avslag på propositionens förslag och övriga motionsyrkanden.<sup>32</sup> Även yrkanden ur enskilda motioner från partikamrater bifalls ofta om de bedöms ligga inom ramen för partiets politiska linje i frågan. Det står dock ledamöterna fritt att yrka bifall även till yrkanden från andra partier. Om yrkanden är likalydande måste enligt praxis även yrkanden från andra partier bifallas, för att minska risken för motstridiga beslut.

Enligt 5 kap. 5 § RO ska talmannen ställa proposition på varje yrkande som har lagts fram under överläggningen (dvs. under kammardebatten). Det innebär att det bortsett från utskottsmajoritetens förslag till beslut i betänkandet endast är sådana alternativa förslag – i form av reservationer eller enskilda yrkanden ur propositioner och motioner – som någon ledamot *under riksdagsdebatten i ärendet yrkat bifall till* som blir föremål för avgörande av riksdagen.<sup>33</sup> I större ärenden, där oppositionspartierna har ett flertal reservationer, är det vanligt att partiernas företrädare i debatten förklarar att de visserligen står bakom alla sitt partis reservationer, men ”för tids vinnande” endast yrkar bifall till ett fåtal av dessa. Riksdagen tar alltså därför sällan ställning till alla de förslagspunkter där det funnits olika ställningstaganden i utskottets betänkande.

Omröstningsförfarandet regleras i 5 kap. RO. Där finns bl.a. bestämmelser om hur utskottens betänkanden ska anmälas och

<sup>31</sup> Det förekommer emellertid även s.k. motivreservationer där reservanterna delar majoritetens bedömning avseende de behandlade yrkandena, men inte vill ställa sig bakom majoritetens motivtext, utan reserverar sig till förmån för en alternativ motivtext. Jfr Holmberg m.fl. (2012) s. 795.

<sup>32</sup> Det kan emellertid noteras att när det gäller förslag där ett oppositionsparti *saknar* egna motionsförslag följer dess representant(er) ofta utskottsmajoritetens ställningstagande, dvs. normalt sett bifall till propositionen och avslag på (övriga partiernas) motioner, även om inget hindrar partiet från att göra ett annat ställningstagande.

<sup>33</sup> Holmberg m.fl. (2012) s. 816.

bordläggas och om att det ska finnas tillfälle till debatt innan ärendet avgörs. Det finns också bestämmelser om acklamation och omröstning. Själva omröstningsförfarandet regleras bara i korta ordalag. I 5 kap. 6 § RO anges att när ett ärende avgörs genom omröstning, är huvudpropositionen det yrkande som riksdagen enligt talmannens uppfattning har bifallit med acklamation. När acklamation inte har skett, är huvudpropositionen det yrkande som talmannen bestämmer. Mot huvudpropositionen ställs ett annat yrkande som kontraposition. Om det finns fler än två yrkanden som kan ställas mot varandra, ska riksdagen först besluta vilket yrkande som ska vara kontraposition. I övrigt innehåller femte kapitlet bestämmelser om förfarandet vid lika röstetal (dvs. återförvisning och/eller lottning), återförvisning av lagärenden som avgjorts genom delbeslut, beslut med särskild beslutsregel (dvs. hur man gör när det krävs kvalificerad majoritet för ett beslut), uppskov med behandlingen av ärenden samt slutligt beslut i ärende som vilat över ett val. Kapitlets sista paragraf, 5 kap. 12 §, handlar om särskilda bestämmelser för budgetbeslut och utgör grunden i den rättsliga regleringen av rambeslutsprocessen.

Eftersom lagregleringen endast beskriver huvuddragen i beslutsmetoden är praxis viktig för förståelsen av omröstningsförfarandet. Vid bedömningen av vilket förslag som vinner acklamation eller omröstning genom uppresning gör talmannen ingen egentlig bedömning utan enligt praxis är det utskottets förslag till riksdagsbeslut som anses ha mest stöd. I övrigt bedöms förslagen få stöd i förhållande till partiernas mandattal.

Av helt avgörande betydelse är den praxis som innebär att ledamöterna avstår från att rösta i omröstningar där det egna förslaget inte är med. Det gäller både om det egna förslaget redan har fallit eller om det ännu inte kommit upp till votering. Denna ordning innebär att ett utskotts förslag till riksdagsbeslut normalt sett är skyddat mot att förlora till följd av strategisk röstning hos reservanterna.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Antag exempelvis att utskottets förslag till beslut stöds av 160 ledamöter, reservation 1 av 100 ledamöter och reservation 2 av 89 ledamöter. Om ledamöterna bakom reservation 2 föredrar reservation 1 framför utskottets förslag skulle de – efter att reservation 2 fallit i den inledande voteringen om kontraposition mot reservation 1 – kunna bidra till att reservation 1 vinner i huvudvoteringen. Enligt praxis lägger emellertid ledamöterna bakom reservation 2 ned sina röster i huvudvoteringen, vilket innebär att utskottets förslag blir kammarens beslut.



*Elimineringsmetoden – en beskrivning av tillvägagångssättet*

För att illustrera den s.k. elimineringsmetoden kan dagens parlamentariska läge tjäna som utgångspunkt och antagande göras om att det finns fem olika förslag till riksdagsbeslut i ett ärende (se tabell 3.2). De fyra regeringspartierna i riksdagen stödjer regeringens förslag i budgetpropositionen och de fyra oppositionspartierna sina förslag i respektive partimotion (skuggbudgetarna).

**Tabell 3.2 Mandatfördelning i riksdagen efter valet 2010**

Parti	Antal ledamöter
Socialdemokraterna	112
Moderaterna	107
Miljöpartiet	25
Folkpartiet	24
Centern	23
Sverigedemokraterna	20
Vänsterpartiet	19
Kristdemokraterna	19

Först avgörs vilka alternativ som ska ställas mot varandra i huvudvoteringen. Det görs genom olika förberedande voteringar. Talmannen väljer till första förberedande votering ut de två förslag som kan väntas få minst stöd. Det största av dessa blir huvudproposition och det minsta blir kontraposition. Det förslag som vinner den voteringen ställs mot det tredje minsta.

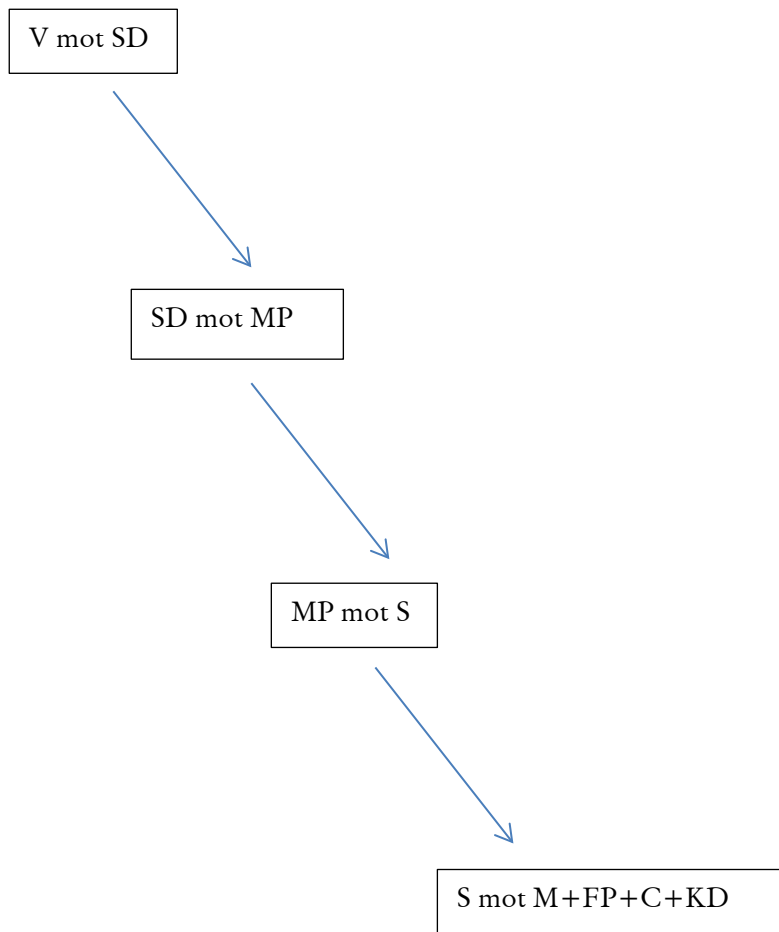
Eftersom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna är de två oppositionspartier som har minst antal mandat av riksdagspartierna kommer deras förslag till riksdagsbeslut att behandlas först. Om alla ledamöter från dessa två partier är närvarande kan man vänta sig att 20 personer kommer att rösta ”ja” (dvs. ja till SDs förslag som är huvudproposition) och 19 personer kommer att rösta ”nej” (dvs. ja till Vs förslag som är kontraposition). Övriga partiers ledamöter kommer att avstå från att rösta.

I nästa förberedande votering ställs Sverigedemokraternas förslag mot Miljöpartiets. Den förväntade utgången är att Miljöpartiets förslag kommer att få flest röster. Alla ledamöter från andra partier, även Vänsterpartiets som inte har något förslag kvar att rösta på, förväntas avstå i denna omröstning. I den sista för-

beredande omröstningen ställs Miljöpartiets förslag mot Socialdemokraternas, och här bedöms det senare vinna.

Slutligen blir det huvudomröstning. Här ställs Socialdemokraternas förslag (kontraproposition) mot utskottets (dvs. regeringens) förslag (huvudproposition). I exemplet förväntas utskottets förslag vinna. Endast Socialdemokraterna av oppositionspartierna antas delta i omröstningen. Övriga oppositionspartier lägger enligt praxis ner sina röster. Figur 3.1 illustrerar förloppet.

**Figur 3.1** Illustration av elimineringsmetoden



Väl att märka sker ingen ytterligare votering efter huvudvoteringen i vilken riksdagen tar ställning – ja eller nej – till det kvarvarande förslaget till riksdagsbeslut. Avgörandet sker genom huvudvoteringen. Någon ytterligare votering om förslaget i dess helhet – så som förekommer i vissa andra länder – sker inte.

### Ärendenas avgörande inom rambeslutsprocessen

I någon mening kan alla riksdagens beslut sägas vara utformade i syfte att undvika motstridiga beslut genom att såväl majoriteten som eventuella reservanter måste ta ställning till alla förslag i varje förslagspunkt. Heltäckande paket av förslag och motförslag ställs därmed mot varandra. Vad som särskiljer besluten inom rambeslutsprocessen från andra beslut som riksdagen fattar är därför inte själva sättet att fatta beslut på, utan förslagspunkternas omfattning. Effekten av att partiernas budgetalternativ ställs mot varandra som heltäckande paket uppnås i besluten i det andra steget inte genom att förslagspunkterna voteras i någon särskild ordning, utan genom att samtliga anslag inom ett utgiftsområde förs ihop i samma förslagspunkt, i stället för att riksdagen exempelvis skulle ta ställning till budgeten i en förslagspunkt per anslag.

När riksdagen ska ta ställning till de förslag till riksdagsbeslut som framförts i ett betänkande ställs förslagen mot varandra för varje förslagspunkt på det sätt som visas i ett schematiskt exempel över ett beslut i rambeslutsprocessens andra steg nedan. I exemplet i tabell 3.3 nedan är A-partiet ensamt regeringsparti och har i budgetpropositionen väckt yrkandena A1 om anvisning på anslag inom ett utgiftsområde X, samt yrkande A2 om ett bemyndigande gällande ett anslag inom utgiftsområdet. Oppositionspartierna B och C har i sina respektive utgiftsområdesmotioner väckt alternativa förslag till anslagsanvisning inom utgiftsområdet i yrkandena B1 respektive C1. B-partiet har också väckt ett alternativt förslag till bemyndigande i yrkande B2 och ett förslag till tillkännagivande i yrkande B3 om en reform som partiet föreslår och som ingår i beräkningarna av förslaget till anslagsanvisning i yrkande B1. Yrkandena D och E har väckts av enskilda ledamöter och innebär förslag om tillkännagivanden som kan kopplas till budgetförslagen på utgiftsområdet. Yrkande D är snarlikt det förslag till tillkännagivande som B-partiet väckt i yrkande B3.

**Tabell 3.3 Schematiskt exempel på förslag till beslut i rambeslutsprocessens andra steg**

Förslagspunkt 1. Anslag och övriga utgifter inom utgiftsområde X

Utskottets förslag	Reservation 1 (B-partiet)	Reservation 2 (C-partiet)
<i>Anvisning av anslag inom utgiftsområde X</i>		
Bifall prop. yrk. A1	Avslag prop. yrk. A1	Avslag prop. yrk. A1
Avslag mot. yrk. B1	Bifall mot. yrk. B1	Avslag mot. yrk. B1
Avslag mot. yrk. C1	Avslag mot. yrk. C1	Bifall mot. yrk. C1
<i>Bemyndigande gällande anslag inom utgiftsområde X</i>		
Bifall prop. yrk. A2	Avslag prop. yrk. A2	Bifall prop. yrk. A2
Avslag mot. yrk. B2	Bifall mot. yrk. B2	Avslag mot. yrk. B2
<i>Övriga förslag gällande utgiftsområde X</i>		
Avslag mot. yrk. B3	Bifall mot. yrk. B3	Avslag mot. yrk. B3
Avslag mot. yrk. D	Bifall mot. yrk. D	Avslag mot. yrk. D
Avslag mot. yrk. E	Avslag mot. yrk. E	Avslag mot. yrk. E

Även om förslagspunkterna som i exemplet ofta indelas i underrubriker för större överskådlighet avgörs samtliga yrkanden som omfattas av förslagspunkten genom ett enda beslut. Paket av förslag ställs mot varandra i varje förslagspunkt, dvs. i varje riksdagsbeslut. Det enda som skiljer utskottets förslag från reservationernas är vilka yrkanden som föreslås bifallas respektive avslås. Såväl utskottsmajoritet som reservanter måste ta ställning till alla de förslag som sorterats in under förslagspunkten.

I de delar där ett oppositionsparti inte har ett eget förslag följer dess representant ofta utskottsmajoritetens ställningstagande, även om inget hindrar partiet från att göra ett annat ställningstagande. Sålunda gör C-partiet – som inte har väckt något eget förslag gällande bemyndiganden – i exemplet samma ställningstagande som utskottsmajoriteten (bifall till yrk. A2 och avslag på yrk. B2). B-partiet har i exemplet valt att förutom partiets förslag i yrkandena B1, B2 och B3 även bifalla det närliggande yrkandet D från en enskild motionär.

Det är alltså primärt förslagspunkternas omfattning som skiljer besluten inom rambeslutsprocessen från övriga riksdagsbeslut. I vissa avseenden finns emellertid praxis som medför att rambesluten kan få en delvis annan karaktär än övriga beslut. En sådan ordning som normalt, men inte undantagslöst, tillämpats i riksdagen är det

s.k. reservationsförbudet i skatteutskottet.<sup>35</sup> Det innebär att oppositionspartierna i skatteutskottet avstått från att reservera sig till förmån för följd motionsyrkanden med anledning av propositioner som avgjorts efter beslutet i det första steget, i den utsträckning en sådan reservation skulle komma i konflikt med beslutet gällande inkomstberäkningen i statens budget. Syftet med detta reservationsförbud har varit att minska risken för att riksdagen skulle fatta motstridiga beslut gällande inkomster i statens budget.

En till synes snarlik ordning är att oppositionspartierna i besluten i det andra steget i fackutskotten normalt, men inte undantagslöst, avstår från att reservera sig till förmån för sina alternativa förslag till riksdagsbeslut gällande anvisningen på anslag inom respektive utgiftsområde, även i sådana fall då riksdagen beslutat om en högre ram för utgiftsområdet än partiet yrkat i sitt alternativa förslag.<sup>36</sup> Oppositionspartiernas företrädare avstår i dessa fall från att delta i utskottets beslut om att justera betänkandet och förklarar i stället sitt ställningstagande i ett särskilt yttrande. I det särskilda yttrandet brukar framhållas att eftersom riksdagsmajoriteten i det första steget av budgetprocessen har gett budgetpolitiken en annan inriktning än den ledamoten önskat så avstår denne från att delta i beslutet, eftersom han eller hon anser att partiets budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket. Det innebär att det normalt sett – till skillnad från i det schematiska exemplet ovan – inte förekommer några reservationer till besluten i det andra steget och därför inte företas någon votering med rösträkning i kammaren, utan dessa beslut fattas med acklamation.

Det bör noteras att oppositionspartiernas ställningstagande att i fackutskotten avstå från att delta i rambeslutsprocessens andra steg skiljer sig från reservationsförbudet i skatteutskottet. Reservationsförbudet är en praxis som växt fram i syfte att ge nödvändigt skydd åt rambeslutsprocessen, medan ställningstagandet i fackutskotten

<sup>35</sup> Jfr Ask (2004).

<sup>36</sup> I grundlagskommentaren (Holmberg m.fl. [2012], s. 829) nämns betänkande 2010/11:KU1 som ett exempel på när partier vars budgetalternativ blivit underkända i det första steget har kunnat enas om att dra ned på anslag inom ett utgiftsområde. Det åstadkoms genom att de fyra oppositionspartierna (S, MP, SD och V) i rambeslutsmodellens andra steg ställde sig bakom regeringens förslag till anslagsanvisning på utgiftsområde 1 Rikets styrelse med undantag för ett anslag (4:1 Regeringskansliet m.m.) där man förordade en lägre nivå än regeringens förslag till anslagsanvisning. Därmed beslutade riksdagen om en sammanlagd utgiftsnivå för utgiftsområde 1 som låg under den ram som en annan riksdagsmajoritet tidigare fastställt i steg 1-beslutet. Regeringspartiernas företrädare reserverade sig till förmån för regeringens förslag till anslagsanvisning som sammantaget motsvarade en anslagsnivå i höjd med den beslutade ramen för utgiftsområde 1.

är frivilliga, men inte för processen nödvändiga, beslut som partierna själva fattar för att understryka att deras respektive budgetalternativ utgör en helhet.

### 3.4.7 Övriga budgetbeslut

Riksdagen fattar även beslut om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken och om ändringar av statens budget för löpande budgetår.

#### Den ekonomiska vårpropositionen

I systemet för beslut om statens budget finns en uppdelning så att övergripande ekonomisk-politiska frågor behandlas i den ekonomiska vårpropositionen, medan de konkreta förslagen inför det påföljande budgetåret hanteras i budgetpropositionen på hösten.

Regeringen ska enligt tilläggsbestämmelse 3.2.2 till riksdagsordningen årligen lämna förslag om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken i den ekonomiska vårpropositionen. Riksdagspartierna har i vanlig ordning möjlighet att lämna alternativa förslag i motioner som väcks med anledning av vårpropositionen. Även beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas enligt tilläggsbestämmelse 5.12.1 till riksdagsordningen i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. Finansutskottet bereder ärendet som rör de ekonomisk-politiska riktlinjerna medan konstitutionsutskottet bereder eventuella förslag om ändringar i utgiftsområdesindelningen. I båda fallen ges möjlighet för övriga utskott att yttra sig i de delar som berör deras respektive beredningsområden. Berednings- och beslutsprocessen i dessa ärenden följer den gängse ordningen i riksdagen. Det faktum att de ekonomisk-politiska riktlinjerna beslutas i en förslagspunkt innebär att en majoritet som vill se ett alternativ till regeringens politik i någon del måste enas om helheten för att de ekonomisk-politiska riktlinjerna ska ges en annan inriktning än den regeringen föreslagit.

## Ändringsbudgetar

Enligt 9 kap 4 § RF kan riksdagen under budgetperioden besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag. Enligt 5 kap. 12 § fjärde stycket RO får beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas inte fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram fattats.

Regeringen har regelmässigt sedan den nuvarande budgetprocessen infördes 1997, i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen, lämnat propositioner med samlade förslag till ändringar av det löpande årets budget, s.k. ändringsbudgetar till riksdagen.

Utöver dessa årligen återkommande ändringsbudgetar har det, i synnerhet vid behov av krishantering, förekommit att regeringen också vid andra tidpunkter till riksdagen överlämnat ändringsbudgetar när behov uppkommit. Finansutskottet bereder med stöd av 4 kap. 5 § RO ärendena som gäller ändringsbudgetar. Samtliga propositioner om ändringsbudget, som föranlett förändringar av utgiftsramar, har sedan den nuvarande budgetprocessen infördes också kommit att hänvisas till finansutskottet som behandlat förslagen i dess helhet, se t.ex. regeringens proposition om folkomröstning om införandet av euron (prop. 2002/03:46, bet. 2002/03:FiU24) och regeringens proposition om nyemission i SAS (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35).

I finansutskottets betänkanden med anledning av förslag till ändringsbudget har utskottet vanligen behandlat förslaget till ändrade ramar och nya eller ändrade anslag som en gemensam förslagspunkt medan med övriga förslag såsom lagförslag och förslag till bemyndiganden av olika slag, t.ex. kopplade till anslag eller för regeringen att vidta vissa åtgärder, behandlats som separata förslagspunkter. Kammaren har därefter, med utgångspunkt i finansutskottets betänkande, tagit ställning till varje förslagspunkt för sig.

## Appendix. Utdrag ur motioner och betänkanden

### Utdrag ur förslaget till riksdagsbeslut i budgetmotion 2012/13:Fi303 (MP)

#### Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen beslutar om de riktlinjer för den ekonomiska politik och den budgetpolitik som föreslås i motionen.
2. Riksdagen fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget till 1 120 miljarder kronor för 2013, 1 135 miljarder kronor för 2014 och 1 160 miljarder kronor för 2015.
3. Riksdagen godkänner beräkningen av statens budgets inkomster för 2013 i enlighet med vad som anförs i motionen.
4. Riksdagen beslutar om fördelning av utgifter på utgiftsområden för 2013 i enlighet med vad som anförs i motionen.
5. Riksdagen godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2014, 2015 och 2016 i enlighet med vad som anförs i motionen.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om en grön innovationsfond.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om sänkt arbetsgivaravgift för småföretag.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om slopad arbetsgivaravgift för unga arbetslösa.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om traineeplatser i näringslivet och välfärden.



## Utdrag ur förslaget till riksdagsbeslut i utgiftsområdesmotion 2012/13:A392 (S) för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

### Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen anvisar med följande ändringar i förhållande till regeringens förslag anslagen under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv enligt uppställning i motionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om inriktningen på arbetsmarknadspolitik.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om åtgärder mot exploatering av migrerad arbetskraft.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om särskilt anställningsstöd för unga.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att öka antalet platser inom den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen med inriktning mot bristyrken.
23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avskaffa arbetslöshetsavgiften.

I motionen redovisas i motivtextens inledning den uppställning som hänvisas till i yrkande 1<sup>37</sup>:

Ramanslag (tkr)	Regeringens förslag	Avvikelse från regeringen (S)
1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	31 175 947	+5 200 000
1:3 Kostnader för arbetsmarknads-politiska program och insatser	7 892 779	+6 940 000
2:1 Arbetsmiljöverket	606 153	+100 000
<b>Summa</b>	<b>67 232 673</b>	<b>+12 240 000</b>

<sup>37</sup> Denna typ av uppställning kan också inrymmas i själva yrkandet i förslaget till riksdagsbeslut.

## Utdrag ur Utskottets förslag till riksdagsbeslut i betänkande 2012/13:FiU1

### Utskottets förslag till riksdagsbeslut

#### 2. Utgiftsramar, utgiftstak och beräkning av inkomsterna på statens budget för 2013

##### *a) Utgiftstak för staten*

Riksdagen fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget till 1 095 miljarder kronor för 2013, 1 105 miljarder kronor för 2014 och 1 125 miljarder kronor för 2015.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 finansplanen punkt 2 och avslår motionerna

2012/13:Fi250 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 6,  
2012/13:Fi302 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 2 och  
2012/13:Fi303 av Åsa Romson m.fl. (MP) yrkande 2.

##### *b) Utgiftsramar för 2013 per utgiftsområde*

Riksdagen beslutar om ramar för utgiftsområdena 2013 i enlighet med utskottets förslag i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen proposition

2012/13:1 finansplanen punkt 4 och avslår motionerna

2012/13:Fi219 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 3 i denna del,  
2012/13:Fi250 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 4 i denna del,  
2012/13:Fi302 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 4 och  
2012/13:Fi303 av Åsa Romson m.fl. (MP) yrkande 4.

##### *c) Övriga utgifter på statens budget*

Riksdagen godkänner beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för 2013, beräkningen av Riksgäldens nettoutlåning för 2013 samt beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2013 enligt utskottets förslag i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 finansplanen punkterna 5, 9 och 10 samt avslår motionerna

2012/13:Fi219 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 3 i denna del  
och 2012/13:Fi250 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 4 i denna del.

*d) Ändringar i skatte- och avgiftsregler*

Riksdagen antar regeringens förslag i bilaga 2 till

1. lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200),
2. lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,
3. lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,
4. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
5. lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980),
6. lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227),
7. lag om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift,
8. lag om ändring i lagen (2009:1469) om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227),
9. lag om ändring i lagen (2009:1472) om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
10. lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,
11. lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,
12. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 finansplanen punkterna 14–25 och avslår motionerna

2012/13:Fi219 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 2 i denna del, 2012/13:Fi250 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkandena 3 i denna del, 7 och 10–18,

2012/13:Fi302 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkandena 6–8, 10–16 och 18–22,

2012/13:Fi303 av Åsa Romson m.fl. (MP) yrkandena 7, 9, 17, 18, 30 och 31,

2012/13:Sk231 av Jacob Johnson m.fl. (V) yrkande 3,

2012/13:U327 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 22,

2012/13:A304 av Josefin Brink m.fl. (V) yrkande 1,

2012/13:A392 av Ylva Johansson m.fl. (S) yrkande 23 och

2012/13:A396 av Esabelle Dingizian m.fl. (MP) yrkande 1.

*e) Beräkning av inkomsterna på statens budget*

Riksdagen godkänner beräkningen av statens budgets inkomster för 2013 enligt utskottets förslag i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 finansplanen punkt 3 och avslår motionerna

2012/13:Fi219 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 2 i denna del, 2012/13:Fi250 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 3 i denna del,

2012/13:Fi302 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 3 och  
2012/13:Fi303 av Åsa Romson m.fl. (MP) yrkande 3.

*f) Ålderspensionssystemets utgifter*

Riksdagen godkänner beräkningen av utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget för 2013 till 256 933 miljoner kronor.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 finansplanen punkt 6.

*Reservation 5 (S)*

*Reservation 6 (MP)*

*Reservation 7 (SD)*

*Reservation 8 (V)*

## Utdrag ur Utskottets förslag till riksdagsbeslut i betänkande 2012/13:AU2

### Utskottets förslag till riksdagsbeslut

#### 1. Anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

##### *a) Bemyndigande för anslaget 1:3*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2013 för anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 4 500 000 000 kronor 2014 och 2015.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14 punkt 1.

##### *b) Bemyndigande för anslaget 1:4*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2013 för anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 12 500 000 000 kronor 2014–2016.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14 punkt 2.

##### *c) Bemyndigande för anslaget 1:6*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2013 för anslaget 1:6 Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2007–2013 ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 1 806 832 000 kronor 2014–2016. Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14 punkt 3.

##### *d) Bemyndigande för anslaget 1:7*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2013 för anslaget 1:7 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 9 000 000 kronor 2014 och 2015.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14 punkt 4.

*e) Bemyndigande för anslaget 2:1*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2013 för anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 18 400 000 kronor 2014.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14 punkt 5.

*f) Anvisning av anslag inom utgiftsområde 14*

Riksdagen anvisar för 2013 anslagen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv enligt utskottets förslag i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14 punkt 6 och avslår motionerna

2012/13:Fi303 av Åsa Romson m.fl. (MP) yrkande 10,

2012/13:Sf304 av Jacob Johnson m.fl. (V) yrkande 3,

2012/13:Kr320 av Gunilla Carlsson i Hisings Backa m.fl. (S) yrkande 6,

2012/13:Ub477 av Rossana Dinamarca m.fl. (V) yrkandena 6 och 7,

2012/13:A288 av Sven-Olof Sällström och David Lång (båda SD) yrkandena 1 och 2,

2012/13:A289 av Sven-Olof Sällström och David Lång (båda SD),

2012/13:A303 av Josefin Brink m.fl. (V) yrkandena 5, 7, 10–15, 20, 22 och 24,

2012/13:A304 av Josefin Brink m.fl. (V) yrkandena 3–8,

2012/13:A331 av Sven-Olof Sällström m.fl. (SD),

2012/13:A339 av Caroline Helmersson Olsson m.fl. (S) yrkande 1,

2012/13:A368 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V),

2012/13:A387 av Mehmet Kaplan m.fl. (MP) yrkande 2,

2012/13:A392 av Ylva Johansson m.fl. (S) yrkandena 1, 10–14, 17–22, 24, 25 och 27 samt

2012/13:A396 av Esabelle Dingizian m.fl. (MP) yrkandena 2, 3 och 7.

## 4 Utgångspunkter för budgetprocessens reglering

### 4.1 Tidigare överväganden

#### 4.1.1 Principiella överväganden gällande grundlagsreglering

Den skrivna svenska författningen har sin tidigaste motsvarighet i landskapslagarnas konungabalkar, enligt vilka kungen bl.a. fick lova att ”all rättvisa och sanning styrka, älska och gömma och all vrångvisa och osanning och all orätt nedtrycka både med rätt och med sin kungliga makt”, en formulering som levde kvar i 1809 års regeringsform.<sup>1</sup> Den första regeringsformen och den första riksdagsordningen skrevs i början av 1600-talet. Efter två århundraden av växlingar mellan stark kungamakt och frihetstid tog ståndsriksdagen initiativet i 1809 års statsomvandling. Den nya regeringsform som blev resultatet slog tydligt fast en maktodelningsprincip mellan kungen och hans statsråd, riksdagen och domstolarna. 1809 års regeringsform kom formellt att gälla i 165 år, men det levande statsskicket förändrades i hög grad under tiden.<sup>2</sup>

En viktig utgångspunkt för den stora författningsreform som Sverige genomgick vid 1970-talets början var därför att den skrivna författningen inte överensstämde med etablerad konstitutionell praxis. Regeringen konstaterade i propositionen som låg till grund för 1974 års författningsreform att den dåvarande regeringsformen fortfarande gav uttryck för grundprinciper som stod i direkt strid med den parlamentariska demokratin och därmed gav en felaktig bild av det faktiska statsskicket (prop. 1973:90 s. 154).

Det var enligt vad som anfördes i propositionen värdefullt att de förslag till ny författning som tagits fram av Författnings-

<sup>1</sup> Citerat i Stjernquist, N. (1999) ”Land skall med lag byggas” i *Sveriges konstitutionella verkunder* Stockholm:SNS förlag (s. 14).

<sup>2</sup> Mattson, I. & Petersson, O. (2011) ”Makten över politikens spelregler” i Mattson, I. & Petersson, O. (red.) (2011) *Svensk författningspolitik* Stockholm:SNS förlag (s. 19 ff).

utredningen och Grundlagberedningen dels kunde genomföras med ”en bred anslutning i grundläggande frågor”, dels hade knutit an till ”vår omfattande konstitutionella praxis”. Regeringen fortsatte (s. 154):

Däriigenom kan förslagen i en icke obetydlig utsträckning ses som ett lagfästade av det nuvarande konstitutionella systemet. De praktiska erfarenheterna av detta, vilka obestriddligen i allt väsentligt är goda, har också kunnat tillvaratas i förslagen. Dessa har däriigenom i väsentliga delar kommit att framstå som ett fullföljande av en sedan lång tid tillbaka pågående konstitutionell utveckling.

När det gällde frågan om finansmaktens reglering anförde Grundlagberedningen vid införandet av den nya regeringsformen (SOU 1972:15 s. 114) bl.a. att den enskilde riksdagsledamotens aktionsmöjligheter på utgiftsregleringens område skulle bevaras. Beredningen ville också bestämt avvisa varje tanke på en begränsning av möjligheterna att från riksdagens sida få till stånd andra eller högre anslag än regeringen hade föreslagit. Grundlagberedningen framhöll att statsbudgeten också var ett instrument för konjunkturstabilisering. Det måste, enligt vad beredningen anförde, finnas en möjlighet att snabbt vidta åtgärder i stimulerande eller dämpande riktning. Något krav på balansering av budgeten kunde därför inte uppställas i grundlagen. Det anförda innebar att beredningen inte fann anledning att föreslå några detaljregler i grundlagen om budgettekniken.

I den proposition som låg till grund för 1974 års reform anförde regeringen bl.a. att den ansåg att ständiga förbättringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen ledde till att det statliga budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. Frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning ansågs därför inte lämpa sig för grundlagsreglering. Regeringen framhöll också att det inte bara var med tanke på statsbudgetens uppgift som ett instrument för fördelningen av ekonomiska resurser som det var önskvärt att grundlagens bestämmelser inte i onödan band statsmakternas handlingsmöjligheter. Även från en stabiliseringspolitisk ståndpunkt ansågs det angeläget att regeringsformen medgav stor flexibilitet på utgiftsregleringens område (prop. 1973:90 s. 222 f.).

Grundlagsutredningen konstaterade i sina överväganden 2008 kring vilken typ av bestämmelser eller praxis som borde ges starkare konstitutionell reglering å ena sidan att utgångspunkten



för regleringen i regeringsformen även i fortsättningen borde vara att endast på ett mer övergripande sätt reglera riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Å andra sidan borde enligt utredningen bestämmelser som var av sådan vikt och hade erhållit en sådan politisk acceptans att de inte kunde antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid finnas i regeringsformens kapitel om finansmakten (SOU 2008:15 s. 569 f.).

#### **4.1.2 Budgetprocessens reglering i riksdagsordningen och annan lagstiftning**

Den särskilda regleringen av finansmakten i riksdagsordningen begränsade sig före reformeringen av budgetprocessen huvudsakligen till bestämmelser om budgetårets början och regeringens avlämnande av budgetproposition och kompletteringsproposition (3 kap. 2 §), samt finansutskottets uppgift att utöver vad som ålades utskottet enligt regeringsformen bereda ärenden om bl.a. den ekonomiska politiken och budgetregleringen (4 kap. 5 §).

I och med övergången till den nya budgetprocessen tillkom eller ändrades bestämmelser i riksdagsordningen. Ett nytt budgetår infördes och reglerna om budgetpropositionen och dess avlämnande ändrades (3 kap. 2 §), liksom tiderna för avlämnandet av budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 3.2.1). Vidare gavs finansutskottet rätt att i ekonomisk-politiskt syfte väcka initiativ på andra utskotts beredningsområden (3 kap. 7 § andra stycket). Även utskottens beredningsansvar i budgetbehandlingen ändrades genom att de gavs ansvar för beredningen av utgiftsområdena (4 kap. 5 och 6 §§ med tilläggsbestämmelser). En skyldighet att bereda finansutskottet möjlighet att yttra sig över förslag med budgeteffekt som väckts inom riksdagen infördes (4 kap. 8 §). Slutligen infördes också en villkorad bestämmelse om tillämpningen av rambeslutsmodellen (5 kap. 12 §) och en reglering om utgifternas fördelning på utgiftsområden (tilläggsbestämmelse 5.12.1).

Riksdagsutredningen motiverade de ändringar som föreslogs i riksdagsordningen i fråga om rambeslutsmodellen med att det fanns behov av ett förtydligande regelverk (1993/94:TK2, s. 12). Det tedde sig dock enligt utredningen inte särskilt meningsfullt med en fullständig lagreglering av metodens tillämpning. Utredningen gjorde bedömningen att det torde räcka med att tillämp-

ningen av metoden fick en författningssenklig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär. Av stor betydelse var däremot, enligt utredningen, att alla som deltog i budgetprocessen hade en gemensam grundsyn och var överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och vilken roll de själva spelade i budgetprocessen.

Vid sidan av riksdagsordningens bestämmelser infördes 1996 också en särskild budgetlag, fram till 2011 lagen (1996:1059) om statsbudgeten, därefter budgetlagen (2011:203). Budgetlagen innehåller bestämmelser som närmare reglerar regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Den innehåller också bestämmelser om de budgetpolitiska målen: utgiftstaket och målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Tidigare översyner av riksdagsordningen (exempelvis 2000/01:RS1, 2002/03:RS1 och 2005/06:RS3) har i vissa fall valt att kodifiera etablerad praxis. Exempelvis lämnade Riksdagskommittén i flera fall förslag till reglering på områden där en fast praxis utbildats i riksdagens arbete (2002/03:RS1 s. 4). I en promemoria som fogades till kommitténs betänkande anfördes bl.a. följande (2002/03:RS1 bilaga 2 s. 121):

Om en fast praxis etablerats på ett område som är oreglerat kan man överväga att föra in praxisen som en regel. Likaså kan en regel ändras i enlighet med fast praxis om praxisen anges som en av flera handlingsmöjligheter. I båda fallen ökar informationsvärdet hos författningen.

När det gäller riksdagens budgetprocess har praxis hittills kodifierats i riksdagsordningen på en punkt. Riksdagskommittén noterade i sin utvärdering av budgetprocessen att utgiftsramarna fått en ändrad betydelse jämfört med Riksdagsutredningens intentioner (2000/01:RS1 s. 89 f.). Riksdagskommittén konstaterade att utgiftsramarna hade fått en fortsatt betydelse även efter att riksdagen i december har fastställt budgeten. I regeringens förslag till tilläggsbudgetar hade genomgående föreslagits att ändringar av anslag och nya anslag förenades med godkännande av nya utgiftsramar. Riksdagen hade i sina beslut följt denna ordning. Permanenta utgiftsramar förutsatte enligt kommitténs mening en ändring i riksdagsordningen. Riksdagskommittén konstaterade att bestämmelsernas ordalydelse visserligen gav utrymme för en tolkning i enlighet med praxis, men att det i förarbetena otvetydigt gavs en annan tolkning, som stod i strid med den praxis som

utvecklats. En anpassning till den i praktiken gällande mer permanenta ordningen krävde därför enligt kommittén ändringar i riksdagsordningen. Riksdagskommitténs förslag var enhälligt i denna del.

## 4.2 Utgångspunkter för kommitténs vidare överväganden

**Kommitténs bedömning:** Frågan om befintlig reglering bör ändras eller praxis regleras får noga prövas i varje enskilt fall. I dessa överväganden bör särskilt faktorer som att en viss ordning är väl etablerad och väl fungerande, att den har vunnit bred parlamentarisk förankring och att den i dag är otydligt reglerad beaktas. Om en ändring ska göras bör den innebära någon form av mervärde i förhållande till dagens situation.

### 4.2.1 Såväl konstitutionella som budgetpolitiska aspekter måste vägas in

Kommittén har enligt direktiven bl.a. i uppdrag att överväga hur dagens praxis för budgetbehandling bör regleras i syfte att tydliggöra gällande ordning. Det handlar om att överväga dels om det finns behov av att tydliggöra vissa redan existerande bestämmelser i riksdagsordningen och budgetlagen, dels om och hur en del av den praxis som utvecklats bör regleras i dessa lagar.

Besluten om statens budget är de viktigaste ekonomiska besluten riksdagen fattar. Budgetbesluten kan också normalt sett sägas vara nära kopplade till det parlamentariska ansvarsutkrävandet. En regering som på avgörande punkter misslyckas med att få riksdagens godkännande av sitt förslag till statens budget kan sägas ha förlorat betydande delar av sitt parlamentariska förtroende. Den beslutsordning som tillämpas vid besluten om statens budget för nästkommande år – rambeslutsprocessen – innebär också ett avsteg från den gängse beslutsordningen i riksdagen på så sätt att ordningen underlättar för en minoritetsregering att få sin budget accepterad av riksdagen.

Mot denna bakgrund kommer kommittén – utöver de budgetpolitiska hänsynen – att behöva ta konstitutionella hänsyn i sina

överväganden gällande om och hur dagens ordning för riksdagens budgetbeslut bör tydliggöras. Även om riksdagsordningen och budgetlagen inte är grundlagar reglerar de delar av statens funktioner som är av konstitutionell karaktär. För att ändra en av riksdagsordningens huvudbestämmelser krävs också två beslut med mellanliggande val (i likhet med vad som är fallet för grundlagsändringar) eller ett beslut med särskild majoritet bestående av minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter.

#### 4.2.2 Tidigare reformer kan ge vägledning

Mot bakgrund av den i huvudsak välgrundade försiktighet som funnits mot att i onödan införa regleringar på finansmaktens område bör varje förändring av nuvarande regelverk övervägas noga. En avvägning får göras i varje enskilt fall och då beakta såväl konstitutionella som budgetpolitiska aspekter. Det är enligt kommitténs mening vare sig nödvändigt eller ändamålsenligt att utarbeta en fullständig uppsättning bedömningskriterier för när en förändrad eller förstärkt reglering är lämplig, utan varje bestämmelse får prövas efter de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet.

Kommittén anser dock att regeringens ovan redovisade bedömning i den allmänna motiveringen till förslaget till ny regeringsform kan tjäna som en god utgångspunkt för överväganden av detta slag. Regeringen konstaterade att förslagen hade genomförts med en bred anslutning i grundläggande frågor, att förslagen kunnat tillvarata de goda erfarenheterna från då gällande praxis och att förslagen därför ”i en icke obetydlig utsträckning [kunde] ses som ett lagfästande av det nuvarande konstitutionella systemet” (prop. 1973:90 s. 154).

Enligt kommitténs bedömning illustrerar detta uttalande förhållandevis väl synsättet på förhållandet mellan den skrivna och den levande författningen i svenskt grundlagsstiftande även efter 1974 års reform. Petersson beräknar att 46 procent av paragraferna i regeringsformen ändrades mellan 1975 och 2003 och att även övriga grundlagar varit föremål för täta justeringar, trots att de är relativt nystiftade.<sup>3</sup> Smith och Petersson menar att ändrings-

<sup>3</sup> Petersson, O. (2011) ”Grundlagsändringar” i Mattson, I. & Petersson, O. (red.) (2011) *Svensk författningspolitik* Stockholm: SNS förlag (s. 290 f).

frekvensen säger något väsentligt om synen på den svenska konstitutionen som redskap för politisk handling. Grundlagsändringar tar i första hand sikte på att formulera något som det vid den aktuella tidpunkten uppstått politiskt enighet om. När det efter hand uppdagats att regleringen inte överensstämmer med vad som faktiskt pågår, eller med uppfattningen om hur praxis borde vara, ändras bestämmelserna i syfte att tillförsäkra en överensstämmelse mellan regler och praxis.<sup>4</sup>

Detta generella perspektiv på hur den levande konstitutionen tagit form i Sverige bör emellertid kompletteras med den särskilda syn som funnits på finansmaktens konstitutionella reglering. Som framgår av såväl Grundlagsberedningens och regeringens uttalanden vid grundlagsreformen som Riksdagsutredningens uttalanden vid införandet av den nya budgetprocessen har det historiskt funnits en viss försiktighet i fråga om att införa konstitutionella regler för riksdagens möjligheter att besluta om statens budget. Kommittén delar bedömningen att det är viktigt att regleringen av budgetprocessen inte förhindrar riksdagen och regeringen att bedriva en aktiv och samtidigt ansvarsfull finanspolitik. Systemet måste även inrymma en flexibilitet som exempelvis möjliggör hanterandet av såväl inhemska som internationella ekonomiska kriser.

Samtidigt noterar kommittén i likhet med Sterzel att traditionen av skepsis mot skrivna regler på finansmaktens område i någon mån tycks ha avtagit under de senaste två decennierna.<sup>5</sup> Sterzel nämner att regeringens centrala ställning på finansmaktens område markerades genom budget- och riksgäldsreformerna. Andra betydelsefulla reformer på finansmaktens område var att Sverige fick en oberoende riksbank och en oberoende riksrevision. Enligt Sterzel följer dessa reformer också ett typiskt svenskt mönster för författningsfrågornas handläggning:

[F]örst de väsentliga förändringarna i sak genom partiella reformer, sedan en övergripande reform utan egentliga sakliga nyheter – de stora förändringarna i huvudsak utformade vid sidan av regeringsformen, utom i rent organisatoriska frågor, allt grundat på brett politiskt samförstånd.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Smith, E. & Petersson, O. (2004) "Konstitutionell demokrati som begrepp och som ideal" i Smith, E. & Petersson, O. (red.) (2004) *Konstitutionell demokrati* Stockholm: SNS förlag (s. 23).

<sup>5</sup> Sterzel, F. (2013) *Finansmakten i författningen*, Uppsala: Iustus förlag, s. 173.

<sup>6</sup> Sterzel (2013), s. 36 f.

Som synes framhåller Sterzel att regelförändringarna ska vara dels väl etablerade och väl fungerande, dels ha vunnit bred parlamentarisk förankring även i fråga om konstitutionella reformer på finansmaktens område. Grundlagsutredningens uttalande från 2008 om finansmaktens reglering i regeringsformen kan också tolkas i liknande termer.

Ett belysande exempel i sammanhanget är den förändring av riksdagsordningen som genomfördes i anslutning till dess översyn 2000/01 och som redovisats ovan. En ordning som blivit väl etablerad och väl fungerande samt vunnit brett parlamentariskt stöd – att beslutade utgiftsramar i riksdagens arbete hade kommit att betraktas som permanenta under det löpande budgetåret – behövde enligt Riksdagskommittén ges en förstärkt konstitutionell förankring. Detta skedde genom att denna väl etablerade praxis kodifierades i riksdagsordningen. Därigenom tydliggjordes också för medborgare och tillämpare vilken ordning som faktiskt skulle gälla, eftersom den praxis som utvecklats enligt Riksdagskommittén delvis stred mot tidigare förarbetsuttalanden(2000/01:RS1 s. 90).

I ljuset av de överväganden som gjorts i fråga om tidigare konstitutionella reformer på finansmaktens område anser kommittén att två faktorer som bör beaktas vid avgörande om ny eller ändrad reglering kan komma i fråga är om en ordning är väl etablerad och väl fungerande, och om den vunnit bred parlamentarisk förankring. Ytterligare reglering bör samtidigt inte förhindra fortsatt praxisutveckling, där sådan är önskvärd.

#### **4.2.3 En ökad tydlighet är önskvärd**

En ytterligare faktor i sammanhanget som kommittén vill framhålla är att systemets tydlighet bör kunna förbättras. Det sätt på vilket exempelvis rambeslutsprocessen, men även vissa andra delar av riksdagens budgetprocess, reglerats medför att systemet får betecknas som svårtillgängligt för de medborgare eller tillämpare av regelverket som vill ta reda på hur statens budget beslutas. Förutom att det är svårt att läsa sig till hur systemet tekniskt är tänkt att fungera ger exempelvis bestämmelsen om rambeslutsprocessen också genom sin nuvarande formulering närmast intrycket av att denna ordning är ett undantag, trots att den tillämpats vid varje budgetbeslut sedan regleringen trädde i kraft. Bestämmelsen ger inte heller någon vägledning till vilken beslutsordning som träder in om

rambeslutsprocessen inte skulle användas. Ett annat exempel är att frågan om hur riksdagen ska besluta om ändringar i budgeten endast varit reglerad i begränsade delar.

Ett otydligt utformat regelverk för det parlamentariska beslutsfattandet om de viktigaste ekonomisk-politiska frågorna är enligt kommitténs mening inte önskvärt ur en demokratisk synvinkel. Det är viktigt att en samhällsintresserad medborgare genom att ta del av den skrivna författningen kan få en god bild av grunderna för hur demokratin utövas i Sverige. Som ovan nämnts har det också varit en strävan att kontinuerligt anpassa det konstitutionella regelverket så att det ska spegla den levande författningen.

Mot bakgrund av att det nu är 17 år sedan budgetreformen genomfördes kan ökad tydlighet också förväntas bli av allt större värde även för nya aktörer – partier och ledamöter – inom det politiska systemet. Den gemensamma grundsyn som fanns mellan aktörerna vid systemets införande, och som i stor utsträckning fortfarande finns, har enligt kommitténs mening ökade förutsättningar att kunna leva vidare om den kan hämta stöd ur ett regelverk som på vissa punkter görs tydligare.

Även ur en parlamentarisk synvinkel innebär den nuvarande regleringens otydlighet en onödig risk. Det är enligt kommitténs mening önskvärt – såväl ur riksdagens som ur regeringens perspektiv – att alla parter i möjligaste mån kan förstå och förutse i vilken ordning riksdagen kommer att bereda och besluta de förslag som regeringen väcker och de förslag som väcks inom riksdagen. Kommittédirektiven kan sägas spegla den osäkerhet som uppstått mellan det parlamentariska systemets aktörer i detta avseende.

Det är samtidigt viktigt för kommittén att beakta att reglering inte alltid leder till större tydlighet. I den mån ett område är svårt att reglera, t.ex. därför att det rymmer komplicerade avvägningar eller många möjliga alternativa situationer, kan reglering i stället riskera att skapa ökad komplexitet och tolkningsproblem. Ett alltför omfattande regelverk kan också i sig bidra till att systemet blir svåröverskådligt för medborgare och tillämpare.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Det kan noteras att även exempelvis Internationella valutafonden i sina rekommendationer till medlemsstaterna framhåller att det legala ramverket för finanspolitiken bör vara transparent och inte onödigt komplicerat (se bilaga 5).

#### 4.2.4 Samlade utgångspunkter

Sammanfattningsvis anser kommittén således att frågan om en reglering bör ändras eller en praxis regleras noga får prövas i varje enskilt fall. I dessa överväganden bör faktorer som att en viss ordning är väl etablerad och väl fungerande, att den har vunnit bred parlamentarisk förankring och att den i dag är otydligt reglerad beaktas. Det är samtidigt viktigt att i varje del väga dessa faktorer mot andra centrala värden, exempelvis behovet av att inte underminera en önskvärd praxisutveckling och att inte skapa regler som i onödan inskränker systemets flexibilitet. Om en ändring ska göras bör den innebära någon form av mervärde i förhållande till dagens situation.



## 5 En budgetbehandling utifrån på förhand fastställda budgetpolitiska mål

Den svenska finanspolitiken har sedan slutet av 1990-talet väglett av ett förhållandevis strikt budgetpolitiskt ramverk med tydliga mål och principer. Dessa mål och principer har utvecklats gradvis. Vissa av dem regleras i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Andra är styrda av uttalanden i förarbeten och av den konstitutionella praxis som kommit att utvecklas i riksdagen. Den breda politiska uppslutningen bakom ramverket har bidragit till att de offentliga finanserna utvecklats stabilt under de senaste 15 åren och erfarenheterna av ramverket är goda.

Kommittén har i delbetänkandet Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32) behandlat frågan om behovet av ytterligare reglering av det finanspolitiska ramverket. Kommittén bedömde att Sverige uppfyllde kraven i rådets direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk på nästan alla punkter, men konstaterade samtidigt att det av andra skäl kunde finnas anledning att överväga behovet av att reglera centrala delar av det finanspolitiska ramverket. Kommittén ansåg dock att frågorna lämpligen borde hanteras i dess slutbetänkande.

I avsnitt 5.1 ges inledningsvis en bakgrund till behovet av starka offentliga finanser och hur förekomsten av budgetpolitiska mål kan säkerställa stabiliteten i de offentliga finanserna i förhållande till EU:s krav. I avsnittet behandlas även behovet av ytterligare reglering av de budgetpolitiska målen. I avsnitt 5.2 lämnas förslag till reglering i riksdagsordningen av hur beslut fattas om de budgetpolitiska målen.

I avsnitt 5.3 lämnas förslag till reglering av redovisningen av effekterna av beslutade och föreslagna finanspolitiska åtgärder på

medellång sikt, som en del av avstämningen av den beslutade och föreslagna budgetpolitiken mot överskottsålet. I avsnitt 5.4 föreslås att ett krav införs för regeringen att, vid en bedömd avvikelse från överskottsålet, redogöra för hur en återgång till målet ska ske. I avsnitt 5.5 behandlas behovet av en oberoende utvärdering av tillämpningen av de budgetpolitiska målen.

## **5.1 Offentligfinansiell stabilitet, budgetpolitiska mål och lagreglering**

### **5.1.1 Behovet av starka offentliga finanser**

En grundläggande förutsättning för att ett lands ekonomi ska utvecklas stabilt är att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Bland annat behövs buffertar i de offentliga finanserna inför den väntade demografiska utvecklingen, som innebär en ökande andel äldre. Den långsiktiga hållbarheten är vidare avgörande för hushållens och företagens förtroende för finanspolitiken och kan påverka deras ekonomiska beslut i positiv riktning så att dessa bidrar till balanserad tillväxt och hög sysselsättning.

Starka offentliga finanser som är långsiktigt hållbara är därtill en avgörande förutsättning för att stabiliseringspolitiken på ett framgångsrikt sätt ska kunna hantera framtida ekonomiska kriser genom att motverka produktionsbortfall och hög arbetslöshet.

En god kontroll av utgiftsutvecklingen är också väsentlig för att skapa stabilitet i systemen för skattefinansierade välfärdstjänster och socialförsäkringar. Det kan vara särskilt betydelsefullt i ett land som Sverige, som har höga ambitioner på dessa områden och till följd av detta ett relativt högt skatteuttag. Om de offentliga finanserna till följd av bristande utgiftskontroll kraftigt skulle försvagas, kan det i en situation med i utgångsläget jämförelsevis höga skatter vara svårt att förstärka budgeten med ett högre skatteuttag, eftersom ett ökat skatteuttag i dessa fall ofta tenderar att träffa skattebaser som är lättörsliga. Riksdagen och regeringen kan därför i stället tvingas genomföra oplanerade utgiftsbesparingar. En god kontroll av utgiftsutvecklingen och stabila offentliga finanser kan därför vara särskilt betydelsefulla.

### 5.1.2 Behovet av ytterligare reglering av de budgetpolitiska målen

Med budgetpolitiska mål avses mål för t.ex. offentligt sparande, skuldsättning offentliga utgifter och inkomster. Under förut-sättning att de budgetpolitiska målen fastställs före beredningen och besluten om budgeten för nästföljande år, kan målen ha en styrande effekt på de enskilda budgetbesluten.

Såväl svenska som internationella erfarenheter visar att medel-fristiga budgetpolitiska ramverk och mål kan bidra till att upprätt-hålla starka offentliga finanser, genom att beredningen av och besluten om budgeten sker enligt ett uppifrån och ned-förfarande som startar från tydliga budgetpolitiska restriktioner. Det finns även ett visst stöd för att de offentliga finanserna påverkas positivt av att målen är lagreglerade.<sup>1</sup> Lagreglering av budgetpolitiska mål kan även i sig vara ett uttryck för att det finns ett starkt politiskt stöd för stabila offentliga finanser.

Under snart 20 år har den politiska viljan att föra en hållbar finanspolitik haft en bred parlamentarisk uppslutning. Finans-utskottet har också uttalat att de budgetpolitiska målen, tillsam-mans med rambeslutsmodellen, varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet (se t.ex. bet. 2010/11:FiU42 s. 16).

Att delar av det budgetpolitiska ramverket endast utgörs av etablerad praxis har hittills fungerat väl. En ofullständig lagreg-lering tycks inte ha haft någon avgörande betydelse för respekten för ramverket och de budgetpolitiska målen. Internationellt sett har också det svenska budgetpolitiska ramverket uppmärksammats som ett av de mer stabila.<sup>2</sup> Sannolikt har erfarenheterna från 1990-talets ekonomiska och finansiella kris starkt påverkat de politiska partiernas vilja att sträva efter en ansvarsfull finanspolitik.

Riksdagens tillämpning av de budgetpolitiska målen har befasts i konstitutionell praxis och systemet har som helhet vunnit en bred parlamentarisk förankring. De budgetpolitiska målen utgör också en viktig grund för riksdagens beslutsprocess för statens budget. Rådande praxis för hur besluten om de budgetpolitiska målens nivåer fattas återspeglas dock inte i riksdagsordningen. Det finns därför goda skäl för att den beslutsordning som utvecklats för de

---

<sup>1</sup> Se t.ex. bilaga 3 i detta betänkande.

<sup>2</sup> Se t.ex. IMF (2009) "Fiscal rules – Anchoring Expectations for sustainable Public Finances", Staff Paper.

budgetpolitiska målen tydliggörs i riksdagsordningen. Genom en reglering i riksdagsordningen av hur beslut fattas om de budgetpolitiska målen skulle den faktiska budgetprocessen i riksdagen tydliggöras (se avsnitt 4.2 för en utförligare redogörelse för kommitténs utgångspunkter för när det kan vara aktuellt med reglering av konstitutionell praxis). Som närmare utvecklas i avsnitt 5.2.4 finns det också behov av att i budgetlagen tydliggöra vilka krav på konsekvenser som bör ställas vid avvikelser från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Avstämningen av den förda och föreslagna finanspolitiken mot de budgetpolitiska målen måste dessutom grunda sig på en tydlig redovisning av återverkningar på offentliga inkomster och utgifter av beslutade, föreslagna och aviserade budgetpolitiska åtgärder. En sådan redovisning saknar för närvarande författningsmässigt stöd.

## **5.2 Reglering av hur beslut fattas om de budgetpolitiska målen**

### **5.2.1 Nuvarande ordning**

Ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) beslutades i riksdagen efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition och har i sin nuvarande form tillämpats sedan 2000. År 2010 infördes i 2 kap. 1 § budgetlagen en skyldighet för regeringen att till riksdagen lämna förslag till ett sådant mål. Målet har med undantag för en teknisk justering av nivån legat fast sedan det beslutades 1997 och är av riksdagen fastställt till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).

Det finns inte någon uttrycklig koppling i budgetlagen mellan målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och det årliga budgetförslaget. I budgetlagen anges emellertid att regeringen vid minst två tillfällen per år ska ange hur målet uppnås (9 kap. 2 §). I förarbetena anförs att det är naturligt att dessa två tillfällen är budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2009/10:100 s. 94). Det framgår också av samma förarbeten att målet ska ha en styrande roll för finanspolitiken. Att målet har en central roll i beredningen av de årliga budgetförslagen vid fastställandet av det totala utrymmet för nya reformer eller behovet av budgetförstärkningar framgår också av det särskilda avsnittet om

budgetpolitiska mål och budgetutrymme som sedan ett antal år finns i budgetpropositionen (se t.ex. prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget för 2013, finansplan m.m. avsnitt 4).

Av 2 kap. 2 § budgetlagen framgår att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak) och att förslaget ska avse det tredje tillkommande året. Härigenom säkerställs att det alltid finns ett minst treårigt perspektiv i budgetförslaget (se prop. 2009/10:5 s. 13 f.). Enligt den ovan nämnda bestämmelsen ska förslaget till utgiftstak användas vid beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Enligt 2 kap. 4 § nämnda lag ska regeringen, vid risk för överskridande av ett beslutat utgiftstak, vidta åtgärder som den har befogenheter till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Det innebär bl.a. att regeringen måste beakta konsekvenserna för utgiftstaken för innevarande år, nästkommande år och de därpå två följande åren i de årliga budgetförslagen i budgetpropositionen.

Systemet med ett utgiftstak för staten har tillämpas sedan 1997. Från 2010 blev det obligatoriskt för regeringen att lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Syftet med utgiftstaket är främst att skapa en långsiktighet i budgetarbetet genom att klargöra att kravet på budgetdisciplin är varaktigt (prop. 2009/10:5 s. 14). Som en konsekvens av utgiftstakets treåriga tidshorisont, och dess koppling till utgiftsområdena, ska regeringen enligt 2 kap. 3 § budgetlagen i budgetpropositionen också redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret, s.k. preliminära utgiftsramar. Riksdagen godkänner vidare den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för det andra och det tredje tillkommande året som en riktlinje för regeringens framtida budgetarbete. Riksdagen behandlar enligt fast praxis förslagen till utgiftstak och preliminära utgiftsramar i det första steget av rambeslutsprocessen.

## 5.2.2 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** I riksdagsordningen införs en bestämmelse om att riksdagen i rambeslutsprocessens första steg ska fatta beslut med anledning av budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda. Detta gäller om riksdagen inte genom lag har beslutat annat.

I riksdagsordningen men framför allt i budgetlagen finns, som redovisats i avsnitt 5.2.1, bestämmelser som tar sikte på innehållet i budgetpropositionen. Av bestämmelserna i budgetlagen framgår såväl uttryckligen, som är fallet med utgiftstaket, som indirekt, som är fallet med överskottsmålet, att dessa mål dels ska ligga till grund för budgetförslaget, dels fungera som övergripande restriktioner vid genomförande av budgeten.

De budgetpolitiska målen är sedan drygt 15 år fast etablerade i det svenska budgetpolitiska ramverket. I såväl regeringens som riksdagens årliga budgetprocess beaktas de budgetpolitiska målen i praktiken. Målet för den offentliga sektorns sparande ligger till grund för bedömningen av storleken på budgetutrymmet (utrymmet för budgetförsvagande åtgärder eller behovet av budgetförstärkningar). Utgiftstaket är en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten eftersom taket, tillsammans med prognoser av utgiftsutvecklingen vid oförändrad politik och behovet av säkerhetsmarginaler, sätter en gräns för storleken på reformerna på budgetens utgiftssida eller anger storleken på besparingsbehovet om taket riskerar att överskridas. Målen utgör därför en viktig grund för budgetbehandlingen och fungerar på budgetens utgiftssida som en övergripande restriktion för budgetförslaget och riksdagens budgetbeslut samt för budgetens genomförande. De budgetpolitiska målen och riksdagens behandling av statens budget genom rambeslutsprocessen innebär att beredning och beslut om budgeten sker enligt ett uppifrån och ned-förfarande som utgår från tydliga budgetpolitiska restriktioner. De budgetpolitiska målen medelfristiga karaktär säkerställer också ett medelfristigt perspektiv i budgetprocessen.

Sverige har goda erfarenheter av tillämpningen av de budgetpolitiska målen och det finns en bred politisk uppslutning kring dem och den praxis som har utvecklats kring dessa mål.

Det finns nu anledning att i riksdagsordningen tydliggöra den beslutsordning som riksdagen har praktiserat för budgetpolitiska mål under lång tid. En sådan reglering skulle bidra till att lagstiftningen ger en mer rättvisande bild av grunden för budgetprocessen i riksdagen och därmed öka tydligheten i regelverket. Vidare skulle kopplingen mellan de medelfristiga budgetpolitiska målen och de årliga budgetbesluten tydliggöras. Kommittén anser mot denna bakgrund att det i riksdagsordningen bör införas en reglering av riksdagens beslut med anledning av de budgetpolitiska målen.

Enligt kommittén bör regleringen endast avse förslag om nivåer på sådana mål eller förslag till justeringar av tidigare beslutade nivåer på budgetpolitiska mål som riksdagen fattat beslut om att använda. Sådana beslut bör i likhet med i dag fattas i det första steget av rambeslutsprocessen. Ändringar i ett mål som endast avser det innevarande året, t.ex. utgiftstaket för detta år, bör betraktas som ett sådant beslut om ändringar i statens budget som behandlas i beslutet om ändringsbudgeten (se vidare avsnitt 7.2.3).

Regleringen i riksdagsordningen bör inte närmare ange vilka budgetpolitiska mål som ska användas. Detta bör även fortsättningsvis göras i budgetlagen. Bestämmelsen bör inte heller reglera vilken beslutsform som ska användas vid införande av nya budgetpolitiska mål eller avskaffande av befintliga mål.

Det bör dock framhållas att målen bör användas vid beredning och beslut om statens budget. Målen bör vara numeriska, fleråriga och avse den offentliga sektorns finanser. Därutöver kan även mål som är årliga, icke numeriska och avser delsektorer för den offentliga sektorn användas.

Detta förfarande motsvarar också väl etablerad praxis. Med nuvarande budgetpolitiska mål innebär detta att beslut om utgiftstaket för det tredje (eller fjärde) tillkommande året och eventuella ändringar av redan beslutade nivåer på utgiftstaket bör fattas i det första steget i rambeslutsprocessen. Eventuella ändringar av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bör också beslutas i rambeslutsprocessens första steg. Genom att reglera att dessa beslut om de budgetpolitiska målen ska fattas i rambeslutsprocessens första steg respektive i samband med beslut om ändringar av statens budget kan ett sammanhållet och konsistent beslut med avseende på de budgetpolitiska målen, utgiftsramar för varje utgiftsområde, preliminära utgiftsramar och beräkningen av statens inkomster säkerställas (se vidare avsnitt 6.2.2).

Enligt nuvarande praxis redovisar regeringen en bedömning av utgiftstaket för det tredje tillkommande året i närmast föregående vårproposition. Gör regeringen bedömningen att nivåer på andra budgetpolitiska mål bör ändras kan även detta lämpligen först redovisas i vårpropositionen innan regeringen lämnar sitt förslag i budgetpropositionen.

Riksdagen har under lång tid beslutat om nivåer på de budgetpolitiska målen i rambeslutsprocessens första steg. För att tydliggöra beslutsordningen föreslår kommittén att det i 5 kap. 12 § riksdagsordningen införs en bestämmelse om att riksdagen i rambeslutsprocessens första steg ska fatta beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om. Som framgår av kapitel 6 föreslås denna bestämmelse vara villkorad.

### **5.3 Uppföljning av överskottsmålet och redovisning av budgeteffekter av budgetpolitiska åtgärder**

#### **5.3.1 Nuvarande ordning**

Enligt 9 kap. 2 § budgetlagen ska regeringen vid minst två tillfällen under ett år redovisa hur överskottsmålet uppnås om riksdagen har beslutat om ett sådant mål.

Regeringen har vidare sedan lång tid tillbaka löpande i de ekonomiska propositionerna redovisat effekter på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av sin politik i ett medelfristigt perspektiv. Det gäller dels effekter av nya budgetpolitiska åtgärder som presenteras i budgetpropositionerna, dels skillnader i den offentliga sektorns inkomster och utgifter mellan intilliggande år som beror på nya och tidigare beslutade budgetpolitiska åtgärder<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Med budgetpolitiska åtgärder avses beslut som är ett uttryck för regeringens budgetpolitiska prioriteringar och som direkt påverkar statens budget eller som påverkar statens budget genom normgivning i form av bl.a. ny och ändrad lagstiftning. Undantaget är förändringar av statens budget som beror på förändrade makroekonomiska förutsättningar, anslagsförändring till följd av pris- och löneomräkning, förändrade volymer i olika regelsystem som inte är en följd av ny eller ändrad lagstiftning, anslagsförändringar som är en följd av överföringar mellan olika anslag eller förändringar till följd av tidigare prognosfel eller motsvarande.



### 5.3.2 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** I budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringens redovisning för riksdagen av hur överskottsmålet uppnås ska ske med beaktande av effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder.

Syftet med målet för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt är att det ska utgöra ett riktmärke för finanspolitiken och bidra till att de övergripande målen om långsiktigt hållbara offentliga finanser och att tillräckliga buffertar inför framtida utmaningar och ekonomiska kriser säkerställs. Huruvida målet uppnås eller inte bedöms utifrån ett antal i huvudsak framåtblickande indikatorer. Bedömningen är komplex, vilket kan ge upphov till olika tolkningar. Till exempel beror de framåtblickande indikatorerna på prognoser av den makroekonomiska utvecklingen. Dessa prognoser är osäkra. Överskottsmålet skiljer sig i detta avseende från utgiftstaket, som normalt är enklare att bedöma.

För att systemet med överskottsmål ska fungera väl krävs en transparent uppföljning av målet. En sådan uppföljning bör innehålla en avstämning av huruvida överskottsmålet i ett medelfristigt framåtblickande perspektiv uppnås eller inte med beaktande av såväl den beslutade som den föreslagna finanspolitiken. Det är i en sådan uppföljning centralt att effekterna av den aktuella finanspolitiken redovisas och att en tydlig förklaring till orsakerna ges vid avvikelser från målet. Det bör framhållas att eftersom målet huvudsakligen är framåtblickande bör uppföljningen ske med beaktande av effekterna på de offentliga finanserna av såväl redan beslutade som föreslagna budgetpolitiska åtgärder. Om budgetpropositionen innehåller aviseringar om framtida planerade förslag, som lagts in i beräkningarna för de offentliga finanserna, bör uppföljningen och redovisningen av budgeteffekter även omfatta dessa. Frågan om effekter på de offentliga finanserna av budgetpolitiska åtgärder är således av vikt vid bl.a. uppföljningen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, men även av andra skäl, som utvecklas nedan.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> I IMF:s rekommendationer om finanspolitisk transparens framhålls att det i budgetarna ska finnas beskrivningar av större åtgärder på utgifts- och inkomstsidan, och även av hur åtgärderna bidrar till hur de finanspolitiska målen uppnås. Mått på åtgärdernas kortsiktiga och framtida effekter ska anges, se bilaga 4 s. 6.

På en övergripande nivå utgör förändringen i den offentliga sektorns finansiella sparande ett grovt mått på den offentliga sektorns påverkan på efterfrågan i ekonomin. Den del av denna förändring som beror på tidigare beslutade och i propositionen föreslagna eller aviserade åtgärder utgör en viktig del av förändringen av den offentliga sektorns strukturella (eller konjunkturjusterade) sparande. Förändringen av det strukturella sparatet visar effekten av aktiva budgetpolitiska åtgärder och är därför en indikator på finanspolitikens inriktning i stabiliseringspolitiskt avseende.

Den sammantagna effekten på budgetens inkomst- respektive utgiftssida av aktiva budgetpolitiska åtgärder ger vidare information om hur åtgärderna sammantaget påverkar det totala skatteuttaget, skattekvoten och den offentliga sektorns omslutning.

Förekomsten av budgetpolitiska mål ställer krav på redovisning av budgeteffekter. Sådana mål kan också ställa krav på särskilda metoder för hur budgeteffekterna ska mätas. Exempelvis innebär användningen av överskottsmål och utgiftstak att utgiftseffekterna av den aktiva finanspolitiken behöver mätas enligt såväl nationalräkenskapernas definition (överskottsmålet) som i statsbudgettermer (utgiftstaket).

På en mer detaljerad nivå ger redovisningen av budgeteffekter information om hur ett totalt budgetutrymme föreslås användas för olika politiskt prioriterade åtgärder. Om ett behov av budgetförstärkningar i stället föreligger ger redovisningen information om budgetkonsolideringens inriktning.

Att budgeteffekterna tillmätts stor vikt vid framtagandet av budgetförslaget avspeglar också det faktum att budgetering med nödvändighet i hög utsträckning tar sin utgångspunkt i budgeten för föregående år och i utgifterna och inkomsterna vid oförändrad politik. Trots att budgeten täcker alla inkomster och utgifter, fattas besluten i normalfallet i praktiken genom jämförelsevis små årliga förändringar i förhållande till de totala inkomsterna och utgifterna. Endast ett begränsat antal anslag och inkomstitlar påverkas därför normalt i den årliga budgetprocessen av budgetpolitiska åtgärder.

Redovisningen av budgeteffekter är också viktig för riksdagens beslutsprocess. Om exempelvis ett utskott skulle avstyrka delar av regeringens budgetförslag ger redovisningen av budgeteffekterna av regeringens förslag en vägledning för hur budgeten ska justeras till följd av beslutet.

Beräkning av budgeteffekter av beslutade, föreslagna och aviserade budgetpolitiska åtgärder på medellång sikt är således av vikt

vid bedömningen av uppfyllelsen av överskottsmålet och finanspolitikens inriktning. Därtill finns som framgått ovan andra viktiga motiv till redovisning av budgeteffekter. Trots att budgeteffekter av budgetpolitiska förslag således är av stor vikt i budgetprocessen är redovisningen av dessa för närvarande oreglerad och framgår inte heller av lagstiftningens förarbeten. Mot denna bakgrund finns det anledning att närmare reglera redovisningen av budgeteffekter av budgetpolitiska åtgärder för att trygga och befästa befintlig praxis.

Redovisningen av de årliga effekterna på de offentliga finanserna av budgetpolitiska åtgärder bör avse samma tidshorisont som det medelfristiga budgetramverket i övrigt, dvs. innevarande år och de kommande tre åren. Genom en sådan redovisning visas hur den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas av beslutade, föreslagna och aviserade budgetpolitiska åtgärder. Därmed kan även åtgärdernas bidrag till uppfyllelsen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande analyseras.

Förslag till ändring av statens budget för det löpande budgetåret kan också innehålla budgetpolitiska åtgärder som ger upphov till budgeteffekter. Dessa budgeteffekter bör antingen redovisas i själva ändringsbudgeten eller i den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen om ändringsbudgeten lämnas i anslutning till dessa propositioner (se avsnitt 7.1.4).

Redovisning av budgeteffekter bör också åtföljas av en redovisning av effektberäkningarnas osäkerhet, bl.a. med avseende på statistiskt underlag och de bruttoeffekter på olika inkomster och utgifter som ligger till grund för den beräknade nettoeffekten.

Genom att i budgetlagen tydliggöra att budgetpropositionen ska innehålla en bedömning av finanspolitiken gentemot överskottsmålet, med beaktande av effekterna av beslutade och föreslagna åtgärder, kommer avstämningens centrala roll för ett väl fungerande överskottsmål regleras i enlighet med befintlig praxis.

Kommittén föreslår därför att det i budgetlagen införs en bestämmelse, 2 kap. 1a §, om att regeringen ska beakta effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder i sin redovisning för riksdagen av hur målet för det finansiella sparandet uppnås.

Därmed flyttas den nuvarande bestämmelsen om redovisning av hur överskottsmålet uppnås från 9 kap. 2 § till 2 kap. på grund av bestämmelsens koppling till de budgetpolitiska målen och för att symmetri ska upprätthållas mellan målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och utgiftstaket.

*Behöver nuvarande praxis för redovisning av budgeteffekter utvecklas?*

Redovisningen av budgeteffekter i budgetpropositionen inriktas på den samlade offentligfinansiella effekten. Det är rimligt eftersom den offentligfinansiella effekten har störst betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen och vid avstämning av överskottsmålet. Den nuvarande redovisningen av offentligfinansiella effekter i budgetpropositionen torde uppfylla de krav som bör ställas på beslutsunderlaget i detta avseende.

De budgeteffekter som redovisas i budgetpropositionen är normalt statiska, dvs. ingen hänsyn tas i beräkningen av budgeteffekten till att åtgärden kan komma att påverka ekonomins funktionssätt eller resursutnyttjandet i ekonomin. Effektbedömningar som även tar hänsyn till de två senare faktorerna kan utgöra ett viktigt komplement till de statiska effektbedömningarna. I Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete med att ta fram konventioner för beräkningar av långsiktiga offentligfinansiella effekter.<sup>5</sup> Enligt kommittén är det angeläget att detta arbete slutförs.

Kommittén vill också framhålla vikten av att det av redovisningen av budgeteffekterna i budgetpropositionen tydligt framgår i vilken proposition som förslaget lämnas eller kommer att lämnas eller om åtgärden i stället utgör en avisering av ett kommande förslag som ingår i budgetberäkningen (se även avsnitt 6.2.1).

I vissa fall är budgeteffekterna för den offentliga sektorns delsektorer av särskilt intresse. Det gäller t.ex. budgeteffekten för staten vid riksdagens beslut om statens budget.

Budgeteffekter är av stor betydelse vid fastställandet av inkomsterna eller utgifterna på statens budget, bl.a. om riksdagens budgetbeslut skulle komma att avvika från regeringens budgetförslag. Beslutsprocessen i riksdagen torde i en sådan situation normalt enbart medge korrigeringar för den s.k. bruttobudgeteffekten, dvs. effekten på de inkomster eller och utgifter som regeländringen direkt avser att påverka.

För att ytterligare förbättra informationen till riksdagen, och mot bakgrund av att kommittén i avsnitt 6.2.2 föreslår att riksdagen ska besluta om en preliminär inkomstberäkning för det andra och tredje tillkommande året, är det behövligt att den nuvarande redovisningen av budgeteffekter för skatter kompletteras med

---

<sup>5</sup> Beräkningskonventioner 2013, En rapport från skatteeconomiska enheten: Finansdepartementet, s. 27.

information om bruttobudgeteffekter för båda dessa tillkommande år samt vilken inkomsttitel som berörs. På utgiftssidan vore det också en fördel om det i budgetpropositionens utgiftsområdesbilagor kunde framgå hur stor budgeteffekten är på anslaget av samtliga enskilda nya budgetpolitiska åtgärder som föreslås eller aviseras i eller i anslutning till budgetpropositionen.

## 5.4 Redovisning av avvikelser från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

### 5.4.1 Nuvarande ordning

I budgetlagen finns, som ovan anförts, en bestämmelse som ställer krav på åtgärder om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas. Enligt 2 kap. 4 § budgetlagen ska regeringen om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller förslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

För överskottsmålet saknas motsvarande reglering. En uppföljning av överskottsmålet, baserad på utfallsdata, redovisas årligen i årsredovisningen för staten. Den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen innehåller därutöver en redovisning av hur målet nås.

### 5.4.2 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** I budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång ska ske.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt är i huvudsak framåtblickande, vilket gör att det skiljer sig från utgiftstaket som övergripande restriktion för finanspolitiken. Detta ställer andra krav i fråga om konsekvenser för det fall det bedöms att målet för det finansiella sparandet inte kommer att uppnås. Avvikelser från målet kan utgöras av såväl under- som överskridanden.

Regeringen har i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken angett vissa principer för hanteringen av avvikelser från målet för det finansiella sparandet. Principerna är kopplade till avvikelsernas

storlek och till konjunkturläget. Regeringen framhåller i skrivelsen att det är viktigt att avvikelser korrigeras, även om detta inte ska ske på ett mekaniskt vis. Regeringen betonar att en avvikelse ska korrigeras efter en samlad bedömning utifrån såväl stabilitets-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter (skr. 2010/11:79 s. 23 f). Budgetutrymmet eller besparingsbehovet för det kommande året är därför inte nödvändigtvis detsamma som behovet av korrigerande av det finansiella sparandet för att målet ska uppnås. Hänsyn måste också tas till de ovan angivna faktorerna i beslutet om hur och när eventuella avvikelser ska återtass (se prop. 2009/10:100 s. 91).

I tillämpningen av budgetramverket förekommer några exempel på situationer där avvikelser från de budgetpolitiska målen föranlett olika slags konsekvenser. Det har bl.a. varit fråga om fall som krävt aktiva beslut om budgetförstärkningar eller beslut om reformer (se t.ex. prop. 2007/08:100 s. 50). Det har också förekommit situationer då risken för ett mindre underskridande av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bäst har bedömts korrigeras över tid i huvudsak genom den trendmässiga förstärkning av det strukturella sparandet som en oförändrad politik normalt ger upphov till (se t.ex. prop. 2008/09:100 s. 160).

Det framstår som rimligt att ställa krav på att regeringen vid en bedömd avvikelse från målet för det finansiella sparandet ska redogöra för riksdagen hur en återgång till målet ska ske. En sådan bedömning är förenad med stor osäkerhet. För att det ska föreligga en skyldighet för regeringen att redovisa hur en återgång ska ske bör analysen därför tydligt indikera att en avvikelse föreligger. Den redovisade planen för hur en måluppfyllelse ska uppnås bör avse ett medelfristigt perspektiv. Vid sidan av denna skyldighet är det också rimligt att regeringen bör ange hur risken för en målavvikelse bör hanteras om en sådan risk bedöms föreligga.

Mot denna bakgrund anser kommittén att det i budgetlagen bör införas en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

## 5.5 Säkerställa utvärdering av budgetpolitiska mål

### 5.5.1 Nuvarande ordning

Det finns inte någon reglering som ställer krav på en oberoende utvärdering av huruvida de budgetpolitiska målen uppfylls. Olika myndigheter har dock i uppdrag att övervaka, analysera och rapportera hur finanspolitiken förhåller sig till de budgetpolitiska målen.

Riksrevisionens granskning av regeringens skrivelse Årsredovisningen för staten är främst bakåtblickande och baserar sig på politikens utfall utifrån den redovisning som görs i årsredovisningen (se 3 § lagen (2002:1022) om statens revision m.m.). Riksrevisionen har dock sedan 2006 årligen lämnat minst en granskningsrapport inom ramen för sin effektivitetsrevision som avsett tillämpningen av olika delar av det finanspolitiska ramverket. Dessa har bl.a. avsett regeringens redovisning av budgeteffekter i budgetpropositionen, transparensen i regeringens bedömning av reformutrymmet, behovet av marginaler under utgiftstaket och regeringens uppföljning av överskottsålet.

Finanspolitiska rådets uppföljning av att de budgetpolitiska målen iakttas är i högre grad än Riksrevisionens granskning framåtblickande i och med att rådet i enlighet med sin instruktion även ska granska måluppfyllelsen i den ekonomiska politik som regeringen föreslår. Rådet ska vidare särskilt analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Rådet ska även bedöma effekterna för tillväxt, sysselsättning samt välfärdens fördelning och hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Rådet ska också granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder. Vidare ska rådet analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt. Rådet får slutligen även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

Regeringen har även sedan flera år tillbaka gett myndigheten i uppdrag att analysera den förda finanspolitikens effekter, varvid särskild tonvikt ska läggas vid hur de offentliga finanserna förhåller sig till budget- och finanspolitiska mål. Vidare har Ekonomistyr-

ningsverket sedan 2011 i uppdrag att löpande följa upp de budgetpolitiska målen.

Medan Riksrevisionen är en från regeringen oberoende myndighet under riksdagen, är Finanspolitiska rådet en myndighet under regeringen. Finanspolitiska rådet åtnjuter dock i praktiken, i likhet med övriga myndigheter under regeringen, en hög grad av oberoende, vilket är en följd av den svenska förvaltningsmodellen. Till detta kommer att Finanspolitiska rådets ledamöter visserligen utses av regeringen men föreslås av rådet. Rådet har också valt att offentligt publicera sitt förslag till nya ledamöter. Innehållet i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet har vidare en bred parlamentarisk uppslutning.

Såväl Riksrevisionen som tre myndigheter under regeringen har således i uppdrag att, utifrån olika perspektiv, genomföra analyser av hur de budgetpolitiska målen iakttas. Av regeringens myndigheter kan Finanspolitiska rådet anses ha en särställning genom att dess huvudsakliga uppdrag är att granska finanspolitiken.

### 5.5.2 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** En bestämmelse införs i budgetlagen om att regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.

En väl fungerande extern och oberoende utvärdering av finanspolitiken i förhållande till de budgetpolitiska målen utgör ett stöd för stabila offentliga finanser. Den externa övervakningen utförs för Sveriges del både av internationella institutioner, som Internationella valutafonden, OECD och EU-kommissionen, och av de ovan nämnda svenska myndigheterna. De svenska myndigheternas övervakning av budgetpolitiken kan sägas vara en del av det budgetpolitiska ramverket. Genom en kvalificerad analys av finanspolitiken, och specifikt huruvida de budgetpolitiska målen uppnås, bidrar myndigheterna till ökad kunskap hos allmänheten och politiker om finanspolitiska frågor. Det ökar kraven på regeringen att uppfylla de av riksdagen beslutade målen. Den ökade transparens som den externa övervakningen ger upphov till bidrar, tillsammans med den breda politiska uppslutningen kring det budgetpolitiska ramverket, till att det är förenat med politiska kostnader



för en regering att inte följa de budgetpolitiska målen. En väl fungerande extern uppföljning är således av stor betydelse för att de politiska kostnaderna av att inte följa ramverket ska vara höga. Skulle regeringen avvika från den etablerade ordningen i riktning mot en försvagad granskning är det också sannolikt att det skulle ge upphov till betydande offentlig kritik och därmed också medföra politiska kostnader.

Granskningen av det finanspolitiska ramverket har bedrivits i ungefär samma form och omfattning under ett flertal år och bedöms fungera väl. För att ytterligare befästa vikten av att det sker en effektiv övervakning av de budgetpolitiska målen, och säkerställa att detta också sker i framtiden, föreslår kommittén att regeringens ansvar för att en sådan analys och övervakning genomförs regleras i budgetlagen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår kommittén att en bestämmelse införs i 2 kap. 5 § budgetlagen om att regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.

## 6 Rambeslutsprocessen

Kommittén har i uppdrag att överväga en tydligare reglering av rambeslutsprocessen.

En fråga som kommittén enligt direktivet ska överväga är om förekomsten av utgiftsområden och därmed grunden för rambeslutsprocessen bör regleras i en huvud- eller tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen (RO). Denna fråga behandlas i avsnitt 6.1.

En annan fråga som kommittén ska överväga är frågan om hur lagstiftning med budgetpåverkan bör hanteras i riksdagens budgetprocess. Denna fråga behandlas i avsnitt 6.2. I det avsnittet lämnar kommittén också bedömningar och förslag till hur rambeslutsprocessen bör vara utformad för att budgetbeslutet ska utgöra ett samlat prioriteringstillfälle.

För att säkerställa principen om en samlad budgetbehandling där likvärdiga paket av budgetförslag ställs mot varandra ska kommittén enligt direktiven överväga hur principen ska komma till uttryck även i fråga om förslag med budgetpåverkan som väckts inom riksdagen, företrädevis utskottsinitiativ och motionsyrkanden. I avsnitt 6.3 lämnar kommittén därför sin bedömning gällande frågor om beredningskrav för vissa förslag som väcks inom riksdagen och om hanteringen av förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen.

I det avslutande avsnitt 6.4 behandlar kommittén den särskilda frågan om hanteringen av myndigheters föreskrifter med budgetkonsekvenser.

## 6.1 Regleringen av rambeslutsprocessen och utgiftsområdena i riksdagsordningen

### 6.1.1 Nuvarande ordning

Enligt 5 kap. 12 § första stycket RO får riksdagen genom lag besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. Riksdagen har fattat ett sådant beslut genom att i tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen ange de 27 utgiftsområden till vilka statsutgifterna ska hänföras. Tilläggsbestämmelsen infördes till budgetbehandlingen av 1997 års budget och beslutades av riksdagen i sin senaste lydelse våren 2012 (prop. 2011/12:100, bet. 2011/12:KU24, rskr. 2011/12:273).

Enligt 5 kap. 12 § andra stycket RO fastställer riksdagen, om den har fattat beslut enligt första stycket, för det närmast följande budgetåret genom ett enda beslut dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå, dels en beräkning av inkomsterna på statens budget. Av 5 kap. 12 § tredje stycket RO framgår att beslut om anslag eller andra utgifter i staten för närmast följande budgetår inte får fattas innan ett beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett enda beslut. I 5 kap. 12 § fjärde stycket RO föreskrivs att beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas inte får fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram fattats.

Den villkorade användningen av rambeslutsprocessen aktualiseras även i ett antal andra bestämmelser. Av 3 kap. 2 § RO framgår att om riksdagen har fattat beslut om att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska förslaget till statens budget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden. Av 4 kap. 5 § RO framgår att det är finansutskottet som, om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster. Enligt 2 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen om riksdagen har fattat beslut om att hänföra statens utgifter till utgiftsområden också redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret. I 10 kap. 3 § budgetlagen anges slutligen att den resultatredovisning som regeringen är skyldig att lämna i budgetpropositionen ska vara anpassad till utgiftsområdena, om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden.

## 6.1.2 Bakgrund till nuvarande ordning

### Allmänt om regleringen av riksdagens inre arbete

Den riksdagsordning som föregick dagens hade status som grundlag och innehöll bestämmelser såväl om riksdagens bildande och sammansättning som om dess arbete. Grundlagberedningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1972:15) att huvuddelen av författningsbestämmelserna om riksdagsarbetet skulle föras över till den nya riksdagsordningen. Uppdelningen av de bestämmelser som gällde riksdagen mellan regeringsformen och riksdagsordningen förutsatte emellertid att vissa för styrelseskicket fundamentala regler infördes i regeringsformen (s. 139). Grundlagberedningen erinrade om att bestämmelser om riksdagens inre organisation och arbetsformer som inte hade speciell betydelse för minoriteters arbetsmöjligheter fanns i den dåvarande s.k. riksdagsstadgan, som kunde ändras genom enkelt riksdagsbeslut. Grundlagberedningen fann att Författningsutredningens förslag att samla dessa bestämmelser som tillägg till riksdagsordningens föreskrifter skulle underlätta redigeringen av bestämmelserna och främja överblicken av dem (s. 119).

I propositionen som föregick 1974 års författningsreform, och som i allt väsentligt följde Grundlagberedningens förslag, framhölls att uppdelningen av de tidigare gällande bestämmelserna mellan den nya regeringsformen och den nya riksdagsordningen skulle göras på så sätt att de bestämmelser som var av grundläggande konstitutionell betydelse fördes till regeringsformen och de regler som utan att ha sådan betydelse endast avsåg riksdagsarbetet samlades i riksdagsordningen. Det handlade i det senare fallet om bestämmelser som rörde riksdagens inre organisation och verksamhetsformer. Bestämmelser i riksdagsordningen skulle vara möjliga att ändra såväl enligt förfarandet för grundlagsändring – två likalydande beslut med mellanliggande riksdagsval – som genom ett beslut med särskild majoritet i form av tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter. I propositionen anfördes att ifråga om bestämmelser om riksdagens inre organisation och verksamhetsformer var behovet av skydd mot förhastade beslut mindre framträdande än vid grundlagsändringar. Som Grundlagberedningen hade framhållit var det i stället behovet av att skydda minoriteter mot beslut som till deras nackdel ändrar proceduren i riksdagen som trädde i förgrunden. Att riksdagsordningen skulle

kunna ändras genom en procedur med krav på särskild majoritet, men utan krav på mellanliggande val, hade den fördelen att förslag om sådana ändringar i riksdagens arbetsformer som godtas av det stora flertalet riksdagsledamöter kunde genomföras utan dröjsmål (prop. 1973:90 s. 157 f.).

Bestämmelserna i riksdagsordningen skulle i sin tur fördelas i huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser, med ledning av hur bestämmelserna fördelade sig mellan den dåvarande riksdagsordningen och den dåvarande riksdagsstadgan (som hade status av vanlig lag). Huvudbestämmelserna skulle omfatta de grundläggande reglerna som bl.a. avsåg att garantera riksdagsledamöternas arbetsmöjligheter och tilläggsbestämmelserna skulle innehålla föreskrifter av detaljbetonad karaktär (prop. 1973:90 s. 475). Tilläggsbestämmelserna definierades även som sådana bestämmelser om riksdagens inre organisation och arbetsformer som inte hade speciell betydelse för minoritetens arbetsmöjligheter (s. 158). Till skillnad från riksdagsordningens huvudbestämmelser skulle tilläggsbestämmelserna vara möjliga att ändra på samma sätt som annan lagstiftning, dvs. med ett riksdagsbeslut utan krav på särskild majoritet.

I uppdraget till den av Riksdagsstyrelsen tillsatta parlamentariska Kommittén för översyn av riksdagsordningen som tillsattes 2012 ingick bl.a. att göra en genomgång av huvud- respektive tilläggsbestämmelserna i riksdagsordningen i syfte att renodla dessa vad gäller detaljeringsgrad och betydelse. I sitt betänkande framförde kommittén bl.a. följande (2012/13:URF3 s. 94):

I uppdraget ligger enligt kommitténs direktiv att se över huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser i fråga om detaljeringsgrad och betydelse. I huvudsak är kommitténs slutsats att den nuvarande uppdelningen är rimlig. Vissa förändringar föreslås dock för att huvudbestämmelser ska reglera frågor av större vikt ur ett demokratiskt perspektiv. Förfaranderegler och administrativa frågor bör i allmänhet regleras i tilläggsbestämmelser. [...] Vissa tilläggsbestämmelser som reglerar skyldigheter för regeringen liksom sådana som är av ingripande karaktär mot enskilda såsom åhörare, föreslås ändras till huvudbestämmelser.

### **Regleringen av rambeslutsprocessen och utgiftsområdena**

Riksdagsutredningen föreslog i juni 1993 att rambeslutsmodellen skulle införas för budgetbeslut i riksdagen (1993/94:TK1). En särskild arbetsgrupp fick i uppgift att närmare utarbeta modellen och

de författningsändringar som behövdes för att den skulle kunna genomföras (se vidare avsnitt 3.1). Förslag till författningsförändringar presenterades i februari 1994 (1993/94:TK2), vilka sedan behandlades av konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU18).

I författningskommentaren till förslaget från Riksdagsutredningen framhålls att man valt att inte låsa riksdagen vid rambeslutsmodellen genom ett definitivt stadgande i riksdagsordningen (1993/94:TK2 s. 65), dvs. att inte i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen fastslå att rambeslutsmodellen per automatik ska tillämpas. Budgetbehandling enligt rambeslutsmodellen skulle förutsätta ett riksdagsbeslut och beslutet om att tillämpa rambeslutsmodellen borde tas i form av lag. Lagregleringen kunde enligt författningskommentaren göras i tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen eller i en särskild lag. Konstitutionsutskottet anförde vid sin behandling att det av lagtexten skulle framgå att beslutet om indelningen av statsutgifterna i utgiftsområden ska fattas genom lag och att rambeslutsmodellen endast ska tillämpas om riksdagen fattat ett sådant beslut (bet. 1993/94:KU18 s 65).

Riksdagsutredningen motiverade de ändringar som föreslogs i riksdagsordningen i fråga om rambeslutsmodellen med att det fanns behov av ett förtydligande regelverk. Det tedde sig dock, enligt utredningens mening, inte särskilt meningsfullt med en fullständig lagreglering av metodens tillämpning. Utredningen gjorde bedömningen att det torde räcka med att tillämpningen av metoden fick en författningssenlig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär. Av stor betydelse var däremot, enligt utredningen, att alla som deltog i budgetprocessen hade en gemensam grundsyn och var överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och vilken roll de själva spelade i denna process (1993/94:TK2 s. 12).

Tilläggsbestämmelsen om att statsutgifterna ska hänföras till utgiftsområden infördes 1996 som ett resultat av ett förslag som lagts fram av en arbetsgrupp inom talmanskonferensen (1995/96:TK2, bet. 1995/96:KU21).

I den utvärdering som gjordes av den nya budgetprocessen av Riksdagskommittén konstaterades angående rambeslutsmodellens ställning (2000/01:RS1 s. 67 f.) bl.a. att en minoritetsregerings möjlighet att få igenom budgetpropositionen i riksdagen hade ökat, men att detta var en avsedd effekt av reformen. Riksdagskommittén menade att rambeslutsmodellen i så måtto stärkt regerings-

makten, men att det viktigaste ur riksdagens synvinkel var att budgetreformen ökat möjligheterna för riksdagen att göra en samordnad beredning av regeringens budgetförslag.

Riksdagskommittén påpekade vidare att det var för tidigt att med säkerhet uttala sig om hur den nya budgetprocessen skulle klara perioder med svåra ekonomiska påfrestningar eller parlamentarisk osäkerhet, eftersom rambeslutsmodellen ännu inte prövats under sådana påfrestningar. Kommittén bedömde emellertid att den nya budgetprocessen hade bättre förutsättningar att fungera under sådana omständigheter än vad den gamla haft.

Budgetlagens införande hade, enligt Riksdagskommitténs mening, stärkt riksdagens ställning i så måtto att regeringens befogenheter på finansmaktens område klargjorts och att de bestämmelser som inte redan fanns i regeringsformen eller riksdagsordningen kunnat lagregleras. Det var, framhöll kommittén, således en fördel också för riksdagen med ett tydligt regelverk.

### 6.1.3 Rambeslutsprocessens reglering

#### Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Rambeslutsprocessen ges en tydligare reglering, genom att det i riksdagsordningen anges att denna beslutsordning ska tillämpas om inte riksdagen genom lag beslutat något annat.

I budgetlagen görs följdändringar med anledning av förslaget.

Kommittén ska enligt direktiven, med hänsyn till den betydelse indelningen av statsutgifterna på utgiftsområden har fått för budgetprocessen, överväga om förekomsten av utgiftsområden och därmed om grunden för rambeslutsprocessen bör regleras i en huvud- eller tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen. Kommittén får även pröva om beslutsordningen i riksdagen för budgetpropositionen ytterligare kan förenklas samtidigt som ett sammanhållet budgetbeslut värnas.

I huvudbestämmelserna i riksdagsordningen finns i dag rambeslutsprocessen bara med som ett möjligt sätt att besluta om statens budget. Att processen faktiskt ska användas är villkorat av tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen där det anges vilka utgiftsområden statsutgifterna ska hänföras till.

Rambeslutsprocessen är en central del i den budgetprocess som infördes 1997. Trots detta valdes en relativt begränsad författningsmässig förankring av processen. Enligt kommitténs mening är det därför av särskild vikt att noga pröva förutsättningarna för att ändra hur processen är reglerad. I kapitel 4 drog kommittén slutsatsen att faktorer som att en viss ordning är väl etablerad och väl fungerande, att den har vunnit bred parlamentarisk förankring och att den i dag är otydligt reglerad är viktiga att ta hänsyn till i överväganden om vilka bestämmelser som bör ges en annan reglering än i dag. Kommittén ansåg samtidigt att om en ändring ska göras bör den innebära någon form av mervärde i förhållande till dagens situation.

#### *Rambeslutsprocessen är väl etablerad och väl fungerande*

Riksdagen har tillämpat den särskilda ordning för hur riksdagen ska fatta beslut om statens budget sedan beredningen av 1997 års budget. Enligt kommitténs mening står sig slutsatserna i den utvärdering som Riksdagskommittén gjorde 2001 (2000/01:RS1 s. 61 ff.). Riksdagskommittén framförde bl.a. att rambeslutsprocessen hade lett till en förbättrad koordinering i riksdagens budgetarbete. Genom rambeslutsprocessen hade den reformerade budgetprocessen skapat större fokus på statens samlade utgifter och deras huvudsakliga fördelning på utgiftsområden. Den hade vidare, ansåg Riksdagskommittén, skapat bättre förutsättningar för en samtidig behandling i riksdagen av utgifter och inkomster. Riksdagskommittén ansåg också att rambeslutsprocessen skapat bättre ansvarsförhållanden för budgetprocessen i riksdagen. Även det faktum att rambeslutsprocessen hade inneburit en ökad möjlighet för en minoritetsregering att få stöd för budgetpropositionen i riksdagen framhölls som en avsedd fördel.

Kommittén vill i sammanhanget peka på att finansutskottet, i samband med behandlingen av regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79), uttalade att rambeslutsmodellen, tillsammans med systemet med mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål) och utgiftstak för staten, hade varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet (bet. 2010/11:FiU42).



Efter att riksdagen tillämpat processen i mer än 15 år kan kommittén instämma i tidigare utvärderingars slutsatser att den reformerade budgetprocessen i viktiga avseenden är bättre än den tidigare. Med sitt tydliga uppifrån och ned-perspektiv har rambeslutsprocessen minskat osäkerheten om vilket som är resultatet av budgetberedningen, eftersom riksdagen i god tid fattar ett samlat beslut om inkomster och utgifter för nästkommande budgetår.

Både regeringen och oppositionspartierna presenterar sina budgetförslag på ett sådant sätt att de ger rambeslutsprocessen ett innehåll och en mening. Budgetberedningen i riksdagen blir transparent genom att jämförbara budgetpolitiska paket ställs mot varandra, vilket är till gagn för den offentliga diskussionen om de politiska alternativen. De budgetmässiga resultaten av användningen av rambeslutsprocessen är positiva och de praktiska erfarenheterna av att arbeta fram statens budget enligt intentionerna bakom rambeslutsprocessen är goda.

Rambeslutsprocessen kan således sägas vara såväl väl etablerad som väl fungerande.

### *Rambeslutsprocessen har vunnit bred politisk förankring*

Rambeslutsprocessen har också vunnit bred politisk förankring. Riksdagsutredningens ledamöter var eniga i sin syn på att ett uppifrån och ned-perspektiv skulle prägla riksdagens budgetprocess.<sup>1</sup> I riksdagsbehandlingen av utredningens förslag framförde dock Vänsterpartiets suppleant i konstitutionsutskottet i en meningsyttring att han ansåg att finansutskottets ställning skulle bli för stark i rambeslutsprocessen (bet. 1993/94:KU18).

Riksdagskommittén var i sin översyn 2001 enig i sin positiva syn på rambeslutsprocessen.<sup>2</sup> Inte heller i riksdagsbehandlingen av regeringen skrivelse om det finanspolitiska ramverket 2011 fanns några invändningar mot rambeslutsprocessen. Slutligen kan konstateras att det sedan införandet inte väckts några förslag i riksdagen om att avveckla rambeslutsprocessen och endast ett fåtal förslag om en översyn.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Folkpartiets ledamot framförde i ett särskilt yttrande att han föredragit den s.k. yttrandemodellen, där beredningen av hela budgeten skulle ligga i finansutskottet.

<sup>2</sup> Vänsterpartiets ledamot i kommittén framförde emellertid i ett särskilt yttrande att det kunde ifrågasättas om beslutsordningen när det gällde skattelagstiftningen var lika stabil som beslutsordningen när det gällde budgetens utgiftssida.

<sup>3</sup> Kristdemokraterna begärde i snarlikt formulerade kommittémotioner riksmötena 2001/02 t.o.m. 2005/06 att Riksdagsstyrelsen efter en utvärdering skulle återkomma till riksdagen

*Rambeslutsprocessen är otydligt reglerad*

Som konstaterades i kapitel 4 innebär den indirekta reglering av rambeslutsprocessen i 5 kap. 12 § RO – där tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen om att statsutgifterna ska hänföras till utgiftsområden utgör ett slags undanskymt villkor som behöver vara uppfyllt för att systemet ska komma i bruk – att systemet får betecknas som svårtillgängligt för den medborgare och tillämpare som vill ta reda på hur statens budget beslutas. Förutom att det är svårt att utläsa hur systemet rent tekniskt är tänkt att fungera ger bestämmelsen också genom sin nuvarande formulering närmast intrycket av att rambeslutsprocessen är ett undantag, trots att denna ordning tillämpats vid varje budgetbeslut sedan regleringen trädde i kraft.

En otydligt formulerad bestämmelse om ett ur demokratiskt hänseende så viktigt beslut som huruvida riksdagen ska tillämpa rambeslutsprocessen eller inte, innebär betydande svårigheter såväl för medborgare som vill informera sig om samhällets institutioner, som för aktörer inom det parlamentariska systemet och den statliga budgetprocessen.

*Regleringen av rambeslutsprocessen bör göras tydligare*

Kommittén kan konstatera att rambeslutsprocessen är väl etablerad och väl fungerande samt har vunnit bred parlamentarisk förankring, men att den samtidigt är otydligt reglerad. Det finns därför anledning att överväga om inte regleringen av rambeslutsprocessens tillämpning bör ändras.

Trots att rambeslutsprocessen beskrivs i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen, som kräver särskild majoritet eller mellanliggande val för att ändra, avgörs frågan om riksdagen faktiskt ska tillämpa processen genom ett vanligt majoritetsbeslut om stiftande av lag i riksdagen. En första fråga som kommittén enligt direktivet ska överväga är om, med hänsyn till den betydelse indelningen av statsutgifterna på utgiftsområden har fått för budgetprocessen, förekomsten av utgiftsområden och därmed grunden för rambe-

---

med förslag på lösningar för att åstadkomma en mer relevant process för riksdagens andra steg i budgetbehandlingen. Kristdemokraterna ansåg att systemet att både anslag och anslagsvillkor för ett helt utgiftsområde ska tas i ett enda klubbslag minskade riksdagens makt och innebar en nedgradering av det andra steget i budgetprocessen. Motionerna vann inte riksdagens bifall.

slutsprocessen bör regleras i en huvud- eller tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen. Kommittén ska således ta ställning till om den nuvarande ordningen bör ändras på så sätt att villkoret tas bort och tillämpningen av rambeslutsprocessen därmed ges en starkare konstitutionell förankring.

Kommittén vill tydligt understryka att rambeslutsprocessen fungerat väl och har vunnit brett parlamentariskt stöd. Det finns enligt kommitténs mening inget skäl att tro att riksdagen inom överskådlig framtid skulle ha anledning att överväga någon annan ordning för beslut om statens budget för närmast följande budgetår. Med detta sagt kan kommittén å ena sidan konstatera att villkorandet av en huvudbestämmelse genom en bestämmelse med status av vanlig lag är en konstruktion som knappast bidrar till att göra systemet tydligt för medborgare och tillämpare. Å andra sidan kan det inte uteslutas att den flexibilitet som villkorandet erbjuder även fortsättningsvis skulle kunna komma att vara av värde. Kommittén anser vid en samlad bedömning att bestämmelsen om rambeslutsprocessens tillämpning bör vara villkorad, men med de förändringar som utvecklas nedan.

Kommittén anser att rambeslutsprocessens reglering kan och bör göras tydligare inom ramen för en villkorad konstruktion. Ett första steg i denna riktning är att frikoppla frågan om rambeslutsprocessens tillämpning från frågan om indelningen av utgifterna i utgiftsområden. Att sortera budgetens utgifter i utgiftsområden torde oavsett om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte vara ett användbart verktyg i den statliga budgetprocessen. Frågan om användningen av utgiftsområden och hur anslagen ska fördelas på dessa bör därför skiljas från frågan om tillämpningen av rambeslutsprocessen. Det villkor som ställs upp bör därför uttryckligen gälla just rambeslutsprocessens tillämpning. Kommittén återkommer nedan i avsnitt 6.1.4 till frågan om utgiftsområdenas reglering.

Som tidigare nämnts ger dagens reglering av rambeslutsprocessens tillämpning också intryck av att rambeslutsprocessen är ett undantag från en outtalad huvudregel om att en annan beslutsordning tillämpas, eftersom det krävs beslut om en särskild lag för att rambeslutsprocessen ska användas. Denna konstruktion är enligt kommitténs mening olycklig eftersom den inte speglar väl etablerad praxis. Riksdagen har framgångsrikt använt sig av rambeslutsprocessen varje år sedan den nya budgetordningen infördes. Som kommittén tidigare understrukit finns heller inget skäl att tro att riksdagen inom överskådlig framtid skulle ha anledning att över-

väga någon annan ordning för beslut om statens budget för närmast följande budgetår. Kommittén anser därför att presumtionen i bestämmelsen bör ändras så att den slår fast att rambeslutsprocessen ska tillämpas om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. På detta sätt görs rambeslutsprocessen till huvudregel och det tydliggörs att riksdagen, om den önskar sluta tillämpa rambeslutsprocessen, samtidigt måste besluta om en annan ordning för beslut om statens budget för närmast följande budgetår.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att 5 kap. 12 § första stycket RO ändras så att det framgår att beslut om statens budget ska fattas enligt rambeslutsprocessen, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Som en följd av förslaget föreslås också vissa ändringar i 2 kap. 3 § och 10 kap. 3 § budgetlagen, som följer av att rambeslutsprocessen enligt den nya bestämmelsen i riksdagsordningen ska tillämpas om inte riksdagen genom lag beslutat något annat.

#### 6.1.4 Utgiftsområdenas reglering

##### Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Riksdagsordningen ändras så att det av en huvudbestämmelse framgår att statens utgifter ska hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på.

Tilläggsbestämmelsen om vilka utgiftsområden statens utgifter ska hänföras till, flyttas och placeras i anslutning till denna huvudbestämmelse.

Genom kommitténs förslag ges rambeslutsprocessen en tydligare reglering, som inte är kopplad till existensen av en bestämmelse om utgiftsområdenas indelning. Som ovan nämnts torde emellertid en sortering av budgetens utgifter i utgiftsområden vara ett användbart verktyg i den statliga budgetprocessen oavsett om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte. Förekomsten av utgiftsområden bör därför tydliggöras i riksdagsordningen. Så sker lämpligast i 3 kap. 2 § RO som reglerar budgetpropositionens innehåll.

Vilka utgiftsområden som ska finnas och vad de ska heta har ändrats elva gånger sedan utgiftsområdena infördes, genom ändringar i den nuvarande tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen. Eftersom praxis visar att viss flexibilitet är behövlig när det

gäller utgiftsområdesindelningen ska dessa enligt kommitténs mening även fortsättningsvis regleras i en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen. Eftersom förekomsten av utgiftsområden föreslås regleras i 3 kap. 2 § RO framstår det som lämpligt att flytta regleringen av vilka utgiftsområden som ska finnas från tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till en ny tilläggsbestämmelse till 3 kap. 2 § RO.

Utgiftsramarna utgör däremot en bärande del av rambeslutsprocessen. Det är därför naturligt att förekomsten av utgiftsramar är avhängigt av att riksdagen tillämpar denna beslutsordning. Enligt kommitténs bedömning behövs ingen särskild reglering av att budgetpropositionen ska innehålla förslag om utgiftsramar. Det följer av att budgetpropositionen enligt 3 kap. 2 § RO ska innehålla ett förslag till beslut om statens budget, vilket i sin tur enligt 5 kap. 12 § RO ska omfatta ett fastställande av utgiftsramar för det närmast följande budgetåret.

## **6.2 Rambeslutsprocessens utformning**

### **6.2.1 Hantering av lagstiftning med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess**

I detta avsnitt behandlas frågan om hur riksdagen beslutar om lagstiftning med budgetpåverkan och hur detta förhåller sig till besluten om att godkänna inkomstberäkningen och att anvisa anslag till bestämda ändamål, som riksdagen fattar inom ramen för rambeslutsprocessen.

#### **Nuvarande ordning**

Regeringens förslag till statens budget för nästkommande år, som lämnas i budgetpropositionen, omfattar med några få undantag den verksamhet som regeringen avser att bedriva nästkommande år och regeringens förslag till politik inom olika verksamhetsområden. Budgetförslaget innehåller förslag om att riksdagen ska anvisa anslag och om att riksdagen ska besluta om en inkomstberäkning. Samtidigt kan det också krävas att riksdagen fattar beslut om lagstiftning för att ge budgetförslaget ett innehåll. Budgetens inkomstsida är huvudsakligen reglerad i lag eftersom riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten genom lag. En ändring av

en sådan lag får ofta direkta effekter på statens inkomster. Riksdagens beslut om att godkänna inkomstberäkningen utgår därmed från en viss given lagstiftning. Vad gäller budgetens utgiftssida består den huvudsakligen av anslagsfinansierad verksamhet men även av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, såsom lånefinansierad verksamhet (se avsnitt 3.3.6). Riksdagens beslut om anslag och om andra betalningar innefattar både ett beslutat belopp och ett ändamål, dvs. vad medlen får användas till. När det gäller t.ex. anslag för sjukpenning och arbetslöshetsersättning, dvs. regelstyrda transfereringar, är villkoren för utbetalningen reglerade i lag och en lagändring får ofta påverkan på anslagsnivån. Ny eller ändrad lagsstiftning kan också påverka behovet av anslagsmedel för andra ändamål än regelstyrda transfereringar.

Beslut om ny eller ändrad lagstiftning kan således i många fall påverka inkomstberäkningen eller beräknade anslagsmedel. Frågan om hur lagstiftning med budgetpåverkan och besluten om budgeten ska förhålla sig till varandra är inte ny. Den har, som redovisas nedan, berörts av tidigare utredningar om den statliga budgetprocessen.

Vad beträffar skattelagstiftningens påverkan på skatteinkomsterna använde sig Riksdagsutredningen av begreppet inkomstram för inkomstberäkningen eftersom den är en beräkning av hur stora inkomsterna blir när ett givet regelverk för skatter<sup>4</sup> tillämpas, givet den prognostiserade ekonomiska utvecklingen. Beräkningen av inkomsterna kan då ses som en ram för regeländringar. I praktiken blir beräkningen liktydig med de förslag till ändringar av skatter som riksdagen ställer sig bakom (1993/94:TK2 s. 21).

Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande med anledning av Riksdagsutredningens förslag att principen bör vara att de för inkomstberäkningen avgörande besluten slutligt fattas under rambeslutsprocessens första steg. Inkomstförslag av helt marginell budgetmässig betydelse skulle enligt utskottet kunna avgöras senare. Konstitutionsutskottet konstaterade att denna uppdelning måste göras redan vid remitteringen av budgetpropositionen, eventuella särpropositioner och motioner som berör statsinkomsterna (bet. 1996/97:KU3 s. 6).

För att upprätthålla riksdagens beslut om inkomstberäkning som en ram för regeländringar kom man inom talmanskonferensen överens om att avstå från sådana reservationer som skulle komma i

<sup>4</sup> Med regelverk för skatter avses även regelverk för avgifter som i konstitutionell mening är skatter, t.ex. socialavgifter (se avsnitt 3.3.3).

konflikt med riksdagens beslut om inkomstberäkningen, det s.k. reservationsförbud som tillämpas av skatteutskottet.<sup>5</sup>

Riksdagskommittén konstaterade i sin utvärdering av rambeslutsprocessen att ändringar i skattelagstiftningen som mer än marginellt påverkade statens budget för nästkommande år kommit att remitteras till finansutskottet för att sedan beslutas samtidigt som riksdagen tog ställning till utgiftsramar och fastställde inkomstberäkningen i budgetprocessens första steg. Arbetsfördelningen mellan finansutskottet och skatteutskottet hade underlättats av att regeringen i huvudsak hade lagt fram de för inkomstberäkningen avgörande skatteförslagen senast i budgetpropositionen. För skatteförslag som lämnats senare hade budgeteffekten regelmässigt redovisats i budgetpropositionen (2000/01:RS1 s. 78 ff.).

Beträffande lagstiftningens koppling till budgetens utgiftssida konstaterade Riksdagsutredningen att en stor del av budgetens utgifter styrs av den automatik som finns inbyggd i regelverk knutna till framför allt de stora transfereringssystemen och att riksdagens årligen återkommande medelsanvisning till dessa system avser de kostnader som följer av fastställda regler. Utredningen framhöll att det är av grundläggande betydelse för en sammanhållen budgetprocess att beredningen av utgifts- och lagstiftningsfrågor avseende samma ändamål sker samordnat i ett fackutskott (1993/94:TK1 s. 34).

Den kartläggning som kommittén låtit genomföra visar att det vanligaste är att lagstiftning med påverkan på nästkommande års inkomster och utgifter beslutas antingen i något av rambeslutsprocessens beslutssteg eller före besluten i rambeslutsprocessen.<sup>6</sup>

Den praxis som utvecklats innebär att de skatteförslag som lämnas i budgetpropositionen remitteras till finansutskottet och

---

<sup>5</sup> Någon protokollsanteckning om denna överenskommelse gjordes inte, och inte heller någon annan skriftlig uppteckning. Se Ask, D (2004) "Den nya budgetprocessen och skatterna", i Gäverth, L & Lindgren P.A. (red.) (2004) *Vänbok till Per Anclow*, Uppsala: Iustus förlag s. 17.

<sup>6</sup> Våren 2009 lämnades 9 propositioner med effekt på nästkommande års budget, samtliga med påverkan på anslag. Dessa beslutades vid sidan om budgetbesluten i riksdagen. Budgetpropositionen för 2010 innehöll 9 lagförslag med koppling till statens budget, varav 2 avsåg skatter. Av de 7 förslagen med påverkan på anslag beslutades 6 tillsammans med anslagen i rambeslutsprocessens andra steg, medan det sista förslaget beslutades i samband med anslagen men i en separat förslagspunkt. Våren 2012 lämnades 2 propositioner med effekt på nästkommande års budget, båda med påverkan på anslagsberäkningen, medan budgetpropositionen för 2013 innehöll 24 lagförslag med koppling till statens budget, varav hälften avsåg skatter. Samtliga 24 förslag beslutades tillsammans med inkomstberäkningen eller anslagen i rambeslutsprocessens beslutssteg. Förslagen till regeländringar för en ökad privatuthyrning av bostäder som påverkade inkomstberäkningen beslutades dock vid sidan av rambeslutsprocessen (bet. 2012/13:CU3, rskr. 2012/13:128).

behandlas i rambeslutsprocessens första steg. Under senare år förefaller praxis ha utvecklats i riktning mot att fler skatteförslag med budgetkonsekvenser lämnas i budgetpropositionen, och därmed beslutas tillsammans med inkomstberäkningen i rambeslutsprocessens första steg, medan färre skatteförslag med budgetkonsekvenser lämnas i särskilda propositioner på våren eller hösten.<sup>7</sup>

På utgiftssidan visar den kartläggning som kommittén låtit genomföra att flertalet lagförslag med budgetkonsekvenser som regeringen lämnat i budgetpropositionens s.k. utgiftsområdesvolym har beslutats tillsammans med förslagen om anslag i rambeslutsprocessens andra steg. De senaste åren har samtliga lagförslag i budgetpropositionen med budgetkonsekvenser behandlats i rambeslutsprocessens andra steg.<sup>8</sup> Även för budgetens utgiftssida tycks det finnas en tendens till att antalet lagförslag med budgetpåverkan som lämnas i budgetpropositionen ökar, medan antalet särskilda propositioner med påverkan på statens utgifter minskar.<sup>9</sup>

Det förekommer även att propositioner med påverkan på nästkommande års inkomster och utgifter lämnas efter budgetpropositionen och beslutas efter beslutet i rambeslutsprocessen. Förarbetena till rambeslutsprocessen talar dock om att budgetpropositionen ska vara heltäckande och att särpropositioner med utbrutna budgetförslag därför inte får lämnas före budgetårets början (1993/94:TK1 s. 30 och bet. 1993/94:KU18 s. 10). Enligt 3 kap. 2 § tredje stycket RO får regeringen endast om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl lämna en proposition om statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret efter budgetpropositionen (jfr. figur 6.1). I Riksdagskommitténs utvärdering av rambeslutsprocessen framhölls att det fullständiga budgetförslaget var en stor fördel för riksdagen eftersom det innebär att riksdagen fick en helhetsbild av både regeringens och oppositionens alternativa budgetförslag (2000/01:RS1 s. 63).

---

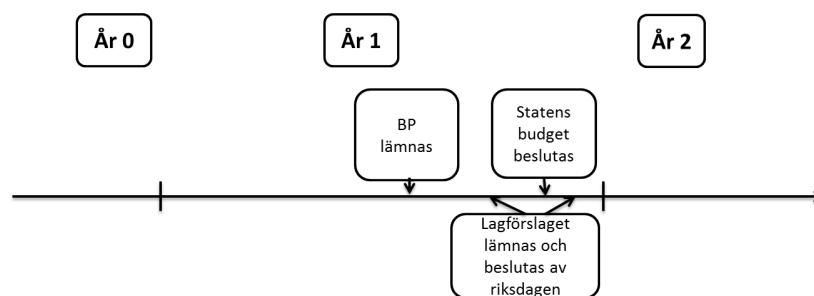
<sup>7</sup> Antalet skatteförslag med budgeteffekter som lämnats i budgetpropositionen ökade exempelvis från 1 i budgetpropositionen för 2009 till 24 i budgetpropositionen för 2012 medan antalet särskilda propositioner med skatteförslag med budgetpåverkan minskade från 8 riksmötet 2008/09 till 0 2011/12.

<sup>8</sup> Budgetpropositionerna för 2012 och 2013 innehöll sammantaget 22 lagförslag med koppling till anslag, varav samtliga behandlades i rambeslutsprocessens andra steg.

<sup>9</sup> Antalet lagförslag med koppling till anslag ökade exempelvis från 6 i budgetpropositionen för 2009 till 10 i budgetpropositionen för 2012 medan antalet särskilda propositioner med budgetpåverkan som inte avsåg skatter och som påverkade nästkommande års budget minskade från 17 riksmötet 2008/09 till 6 2011/12.



Figur 6.1 Lagförslag lämnas efter budgetpropositionen (BP) vid synnerliga ekonomisk-politiska skäl, nuvarande ordning



Under ett antal år har dock en praxis tillämpats som medgett att propositioner med budgetkonsekvenser för nästkommande år har kunnat lämnas efter budgetpropositionen trots bestämmelsen i 3 kap. 2 § tredje stycket RO, dvs. utan att synnerliga ekonomisk-politiska skäl ansetts föreligga. Grunden för denna praxis har varit att propositionerna inte har ansetts innehålla förslag om statens inkomster eller utgifter i och med att förslagen redan har beaktats, dvs. beräknats och beskrivits, i förslaget till statens budget i budgetpropositionen.<sup>10</sup> Sådana aviserade propositioner har på skatteområdet betraktats som en författningsteknisk komplettering till budgetpropositionen om de bygger på beräkningarna i denna.<sup>11</sup> Denna ordning är dock oreglerad och behandlas inte i förarbetena till lagstiftningen.

<sup>10</sup> Den kartläggning som kommittén låtit göra av samtliga propositioner under riksmötet 2008/09 och 2011/12 visar att 19 av de 91 särskilda propositioner med lagförslag som lämnades på hösten redovisade budgeteffekter för nästföljande budgetår. Av dessa utgjorde 11 förslag som aviserades i budgetpropositionen, dvs. medräknades i budgetpropositionens inkomsterberäkningar och i beräkningen av förslaget till anvisade anslagsmedel, och som lämnades så pass sent att de inte kunde beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen.

<sup>11</sup> Ask, D (2004), "Den nya budgetprocessen och skatterna" s. 10.

## Kommitténs överväganden

### *Lagstiftningens koppling till statens budget*

**Kommitténs bedömning:** Lagförslag som har en tydlig påverkan på statens budget och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen bör i enlighet med praxis beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen. Riksdagens praxis bör dock ha möjlighet att utvecklas i syfte att ytterligare tydliggöra skiljelinjerna för i vilka fall som lagstiftning, som lämnas i anslutning till budgetpropositionen, bör beslutas inom rambeslutsprocessen eller inte.

En förändring som har skett under de senaste åren är, som tidigare anförts, att i princip all skattelagstiftning presenterats samlad i budgetpropositionen med en tydlig koppling till inkomstberäkningen. Även förslag om lagstiftning med utgiftspåverkan tycks i allt högre utsträckning lämnas i budgetpropositionen och ges därmed en tydlig koppling till förslagen om anslag. Eftersom praxis är att lagstiftning med budgetpåverkan som lämnas i budgetpropositionen också beslutas i rambeslutsprocessens första eller andra steg har denna utveckling inneburit att budgetbehandlingen i högre utsträckning har samlats till ett prioriteringstillfälle och att risken för motstridiga beslut har reducerats. Överensstämmelse bör råda mellan konsekvenserna av ny eller ändrad lagstiftning och statens budget. Kommitténs bedömning är att praxis fungerar förhållandevis väl i dessa avseenden. För att intentionerna med rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det också viktigt att riksdagen vidmakthåller sin praxis att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller reversera en beslutad budget (se även avsnitt 6.3.2).

Samtidigt vill kommittén framhålla att det förekommer att förslag om ny eller ändrad lagstiftning med budgetpåverkan lämnas vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen. Detta utvecklas närmare nedan.

Att ett förslag infogas i budgetpropositionen innebär inte nödvändigtvis att det har en tydlig påverkan på statens budget. Vissa förslag har en nära koppling till ett visst verksamhetsområde som behandlas i budgetpropositionen och det ses som en praktisk ordning att föra fram dem i budgetpropositionen. Sådana förslag bör normalt inte hänföras till det samlade budgetbeslutet utan de bör beslutas för sig.

Skatteförslag har i förarbetena till riksdagsordningens bestämmelser om rambeslutsprocessen ansetts ligga till grund för

inkomstberäkningen och inkomstberäkningen har setts som en ram för regeländringar. Detta är också kommitténs utgångspunkt. Genom att besluten om skatteförslag med en tydlig påverkan på skatteinkomsterna i enlighet med praxis fattas tillsammans med inkomstberäkningen i rambeslutsprocessens första steg, under förutsättning att förslagen inte har lämnats och beslutats tidigare under året, kommer inkomstberäkningen att vila på en tydlig grund och risken för motstridiga beslut minskar.

Samtidigt visar den kartläggning som kommittén låtit genomföra att flertalet av de särskilda propositioner med skatteförslag som lämnats har redovisat budgeteffekter som är försumbara eller nära noll.<sup>12</sup> Den osäkerhet som normalt omgärdar effektbedömningarna innebär att det ofta kan vara svårt att avgöra om budgeteffekten är signifikant skild från noll, även om den bästa bedömningen pekar på att effekten uppgår till ett fåtal miljoner kronor. I likhet med vad som framförts i förarbetena till rambeslutsprocessen bör principen vara att de för inkomstberäkningen avgörande besluten slutligt fattas under rambeslutsprocessens första steg, medan inkomstförslag av helt marginell budgetmässig betydelse, i enlighet med praxis kan avgöras vid sidan av rambeslutet. Motsvarande bör gälla för budgetens utgiftssida.

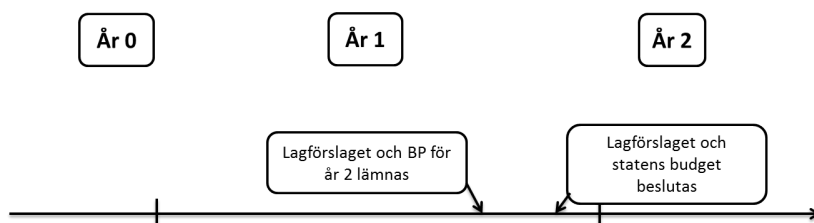
Exakt var gränsen bör gå för när ett lagförslag bör beslutas i rambeslutsprocessen eller inte bör bedömas av riksdagen, baserat bl.a. på bedömningen av åtgärdens budgetpåverkan och osäkerheten i denna bedömning i det enskilda fallet. Det bör i detta sammanhang också beaktas att sambandet mellan en ny eller ändrad lagstiftning och behovet av medelsanvisning för personal och andra förvaltningsutgifter kan vara särskilt osäker. Normalt sett är dock

---

<sup>12</sup> Kommittén har låtit kartlägga propositioner om skattefrågor från sju år under den senaste 15-årsperioden (1997, 1998, 2002, 2006, 2008, 2010 och 2011). Under de kartlagda åren uppgick antalet propositioner om skattefrågor vid sidan av budgetpropositionen till sammanlagt 113 (exklusive dubbelbeskattningsavtal och avtal om informationsutbyte med andra länder). Av de 113 propositionerna innehöll 42 en redovisad siffersatt budgeteffekt som var större eller mindre än noll, dvs. i drygt en tredjedel av propositionerna. Det är således inte ovanligt att särskilda propositioner i skattefrågor innehåller förslag med siffersatta budgeteffekter, även om flertalet av dessa propositioner redovisar budgeteffekter som är försumbara eller noll. I den senare kategorin är det vanligt att det redovisas att budgetkonsekvenser visserligen finns, men att de är marginella eller av ringa storlek. Det torde i dessa fall normalt handla om en bedömd budgeteffekt på högst ett fåtal miljoner kronor. Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner för skatter redovisas budgeteffekterna av skatteförslag i miljarder kronor med två decimaler. Beräkningarna avrundas således till närmast hela 10-tals miljoner kronor. Denna avrundning torde bero på den osäkerhet som normalt omgärdar beräkningarna.

budgeteffekterna av ny eller ändrad lagstiftning på förvaltningskostnaderna försumbara.<sup>13</sup>

**Figur 6.2 Lagförslag lämnas i anslutning till budgetpropositionen (BP), kommitténs bedömning**



De lagförslag som har tydlig budgetpåverkan och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen, dvs. i budgetpropositionen eller i särskilda propositioner i anslutning till budgetpropositionen, bör således beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen (jfr figur 6.2 ovan). Samtidigt bör lagförslag som rätteligen saknar en tydlig koppling till statens budget inte omfattas av besluten i rambeslutsprocessen även om förslaget lämnas i budgetpropositionen. Enligt kommitténs bedömning bör riksdagens praxis ha möjlighet att utvecklas i syfte att ytterligare tydliggöra skiljelinjerna för i vilka fall som lagstiftning, som lämnas i anslutning till budgetpropositionen, bör beslutas inom rambeslutsprocessen eller inte.

<sup>13</sup> Den kartläggning som gjorts av samtliga propositioner som lämnades riksmötena 2008/09 och 2011/12 (293 propositioner, varav 261 med lagförslag) visar att det är ovanligt att nya eller ändrade lagar ger upphov till mer än försumbara effekter på anslag för förvaltningsändamål. Det är i stället mycket vanligt att lagstiftningen bedöms ge upphov till mindre konsekvenser för förvaltningen och att de utgiftseffekter som uppkommer får täckas av befintliga anslag. Det förekommer dock att effekterna av ett lagförslag ger upphov till väsentligt mer än försumbara effekter på anslag för förvaltningsändamål. Ett exempel är regeringens proposition 2011/12:60 Genomförande av återvändardirektivet med förslag om ändringar i utlänningslagen och i lagen om särskild utlänningskontroll. Lagförslagen beräknades leda till ökade kostnader för domstolarna och Migrationsverket med 41,5 miljoner kronor.

*Förutsättningar för att förslag med budgetpåverkan för nästa år bör få aviseras i budgetpropositionen*

**Kommitténs bedömning:** Förslag med påverkan på statens budget för nästa år som aviseras i budgetpropositionen bör vara beräknade i förslaget till statens budget och även vara väl beskrivna. Om budgetpropositionen innehåller aviseringar om kommande lagförslag med budgetpåverkan bör regeringen redovisa skälen till varför lagförslaget inte har kunnat lämnas i anslutning till budgetpropositionen.

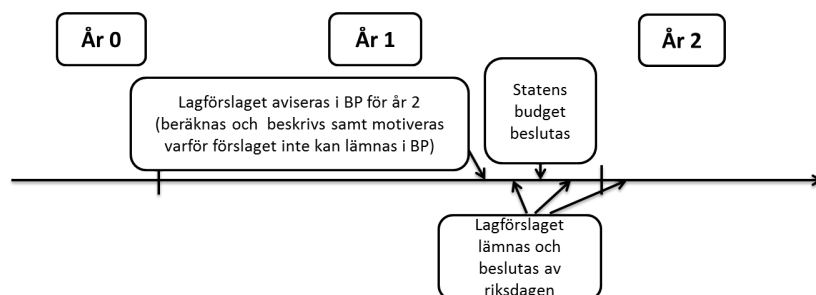
Som beskrivits ovan har en praxis tillämpats under längre tid som medgett att propositioner med budgetkonsekvenser för nästkommande år har kunnat lämnas efter budgetpropositionen trots bestämmelsen i 3 kap. 2 § tredje stycket RO, dvs. utan att synnerliga ekonomisk-politiska skäl ansetts föreligga.

Enligt kommitténs bedömning har nuvarande praxis med propositioner med budgetpåverkan som aviserats i budgetpropositionen huvudsakligen fungerat väl. I några fall har dock beskrivningen av det kommande förslaget varit bristfällig. Kommittén noterar också att finansutskottet vid några tillfällen har framhållit att förfarandet med aviseringar av kommande propositioner med budgetpåverkan kan försämra riksdagens möjligheter att bedöma regeringens förslag om det aviserade förslaget inte är tillräckligt specificerat i budgetpropositionen (se t.ex. yttr. 2008/09:FiU4y med anledning av forskningspropositionen 2008).

Enligt kommitténs bedömning kan det förekomma situationer där förslag med budgetkonsekvenser behöver kunna lämnas efter budgetpropositionen och beslutas efter rambeslutsprocessen. Det kan handla t.ex. om en kort beredningstid efter ett regeringsskifte, domstolsutslag, behov av att invänta Europeiska kommissionens avgörande i en notifieringsprocess eller ändrade förutsättningar för utformningen av förslaget som uppkommit sent i beredningen.

För att inte stå i strid med riksdagsordningens bestämmelse om att propositioner om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret endast får lämnas efter budgetpropositionen om det föreligger synnerliga ekonomisk-politiska skäl, bör sådana förslag aviseras i budgetpropositionen, dvs. vara väl beskrivna och specificerade och de ekonomiska konsekvenserna ingå i förslaget till statens budget (jfr figur 6.3 nedan).

Figur 6.3 Lagförslag aviseras i budgetpropositionen (BP), kommitténs bedömning



Redovisningen av förslagens budgetpåverkan bör omfatta budgeteffekter för budgetåret och de därpå följande två åren (se även avsnitt 5.3.2), inklusive en bedömning av den osäkerhet som omgärdar effekterna, effekter på berörda anslags ändamål, effekter på ekonomiska åtaganden och vilka delar av det aviserade förslaget som påverkar inkomster och utgifter på statens budget. Regeringen bör även redovisa skälen till varför förslaget inte har kunnat lämnas i anslutning till budgetpropositionen. Under dessa förutsättningar bör förslaget inte anses utgöra ett förslag om statens inkomster och utgifter enligt 3 kap. 2 § tredje stycket RO. I det fall regeringen aviserar ett förslag i budgetpropositionen men inte lämnar propositionen med förslaget förrän efter årsskiftet är sådana förslag enligt praxis inte heller att betrakta som en ändring av statens budget.

Tillvägagångssättet bör tillämpas restriktivt eftersom det försvårar för riksdagen att ställa regeringens och oppositionens budgetförslag mot varandra som helheter då förslaget inte föreligger i sin helhet i samband med budgetbeslutet. En sådan ordning utgör en avvikelse i förhållande till det önskvärda i ett samlat prioriteringsfall där regeringens och oppositionens budgetförslag ställs mot varandra som helheter. Det kan också innebära en viss risk för motstridiga beslut, dvs. beslut om lagstiftning som inte stämmer överens med budgetbeslutet. I dessa situationer kan det inom riksdagens skatteutskott etablerade s.k. reservationsförbudet vara av betydelse eftersom ett sådant förfarande kan bidra till att motverka risken för motstridiga beslut.

*Lagförslag med budgetpåverkan för nästa år som lämnas före budgetpropositionen*

**Kommitténs förslag:** En ny tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen införs om att beslutet i rambeslutsprocessens första steg ska innehålla ett fastställande av preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret. I budgetlagen görs följdändringar med anledning av förslaget.

**Kommitténs bedömning:** Förslag som påverkar statens budget det närmast följande budgetåret och som beslutas före budgetpropositionen bör vara aviserade och beräknade i de preliminära utgiftsramarna och inkomstberäkningarna för det andra och tredje tillkommande året i föregående budgetproposition.

Det förekommer att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om lagförslag med budgetkonsekvenser för det kommande året redan på våren.<sup>14</sup> Sådana förslag har dessförinnan normalt sett aviserats i föregående budgetproposition.<sup>15</sup> Även om ett sådant förfarande föregriper det samlade prioriteringstillfälle som riksdagens budgetbehandling på hösten ska utgöra, visar praxis enligt kommitténs bedömning, att det behöver finnas ett utrymme för att lämna propositioner med lagförslag som har budgetkonsekvenser för nästkommande år före den ordinarie budgetprocessen. Det gäller bl.a. omfattande och komplicerad lagstiftning för vilken det kan finnas ett behov av en längre beredningstid i riksdagen jämfört med vad som är möjligt inom ramen för höstens budgetberedning. Även behovet av tid för anpassning och förberedelser hos företag, hushåll och myndigheter kan kräva att beslut om ny eller ändrad lagstiftning fattas före riksdagens budgetbehandling på hösten. Det kan också finnas andra skäl till att lämna förslag till budgetpåverkande lagstiftning på våren. Vid ett sådant tillvägagångssätt har regeringen goda möjligheter att anpassa förslaget till statens budget till riksdagens beslut om lagförslaget. Risken torde därför vara liten för att en konflikt uppstår mellan konsekvenserna av den beslutade lagstiftningen och besluten om statens budget.

<sup>14</sup> Den kartläggning som kommittén låtit genomföra visar att av de 170 lagförslag som sammantaget lämnades på våren under riksmötena 2008/09 och 2011/12, hade 11 av förslagen budgetkonsekvenser för nästkommande år. Inget av förslagen avsåg skatteförslag.

<sup>15</sup> Ett exempel är propositionen 2008/09:158 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.

Kommittén noterar att Riksdagsutredningen förordade att komplicerade lagstiftningsärenden inte skulle föras fram som en del av budgetförslaget utan i första hand avlämnas till riksdagen på våren (1993/94:TK2 s. 15). De budgeteffekter som varje sådant förslag skulle kunna ge upphov till menade man skulle vara förenliga med de långsiktiga budgetpolitiska riktlinjer som riksdagen tidigare lagt fast. Dessutom skulle förslagets budgeteffekter och hur dessa var avsedda att inordnas bland övriga långsiktiga budgetåtaganden redovisas.

Mot bakgrund av det anförda och för att ge ytterligare stadga åt ett förfarande med tidiga politiska prioriteringar i form av förslag som påverkar statens budget för det närmast följande budgetåret och som lämnas före budgetpropositionen bör sådana förslag ha aviserats i den föregående budgetpropositionen. Ett sådant förfarande skulle också i hög grad överensstämma med praxis enligt vilken aviserade förslag med utgiftspåverkan inkluderas i de preliminära utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret som regeringen enligt budgetlagen är skyldig att redovisa i budgetpropositionen. Vidare är det ett naturligt inslag i en medelfristig budgetprocess.

Kommittén föreslår av denna anledning att riksdagen ges möjlighet att uttryckligen beakta det aviserade lagförslaget inom ramen för sitt riktlinjebeslut om preliminära utgiftsramar för de två tillkommande budgetåren. Eftersom samma behov kan uppkomma när det gäller förslag som påverkar inkomstberäkningen bör en motsvarande ordning införas på budgetens inkomstsida genom att riksdagen godkänner en preliminär inkomstberäkning, fördelad på grupper av inkomster för det andra och tredje tillkommande budgetåret, som en riktlinje för regeringens budgetarbete.

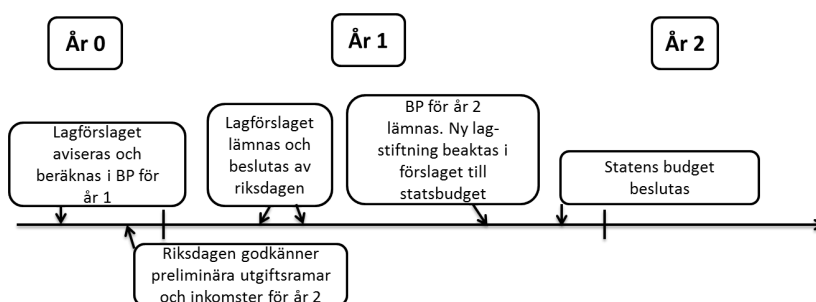
För närvarande fattar riksdagen beslut om de preliminära utgiftsramarna för det andra och tredje tillkommande budgetåret i en separat förslagspunkt vid sidan av beslutet om inkomstberäkning och utgiftsramar, dvs. vid sidan om rambeslutsprocessens första steg. Att riksdagen ska fatta ett sådant beslut är för närvarande inte reglerat. För att trygga en helhetssyn på budgetpolitiken i ett medelfristigt perspektiv bör de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för de två tillkommande åren beslutas tillsammans med inkomstberäkningen och utgiftsramarna för det närmast följande budgetåret i rambeslutsprocessens första steg. Detta skulle också trygga en överensstämmelse med de medelfristiga budgetpolitiska målen.

Regeringen bör alltså i den budgetproposition som närmast föregår ett beslut om ny eller ändrad lagstiftning med budgetpåverkan



medräkna budgetkonsekvenserna av det aviserade förslaget i de preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret som riksdagen föreslås godkänna. Det aviserade förslagets innehåll bör samtidigt, åtminstone översiktligt, beskrivas i denna budgetproposition. Regeringen bör sedan i den nästkommande budgetpropositionen även redovisa om bedömningen av budgetkonsekvenserna av den beslutade åtgärden har ändrats sedan beslutet på våren eller sedan aviseringen i föregående budgetproposition. Den föreslagna ordningen framgår av figur 6.4 nedan.

Figur 6.4 Lagförslag lämnas före budgetpropositionen (BP), kommitténs förslag och bedömning



När det gäller den preliminära inkomstberäkningen för det andra och tredje tillkommande året finns det anledning att påminna om att regeringen redan i enlighet med 9 kap. 3 § budgetlagen redovisar en inkomstprognos för dessa två år i budgetpropositionen. Avsikten med kommitténs förslag är inte att skapa en ytterligare redovisning av inkomsterna i det medelfristiga perspektivet. I princip torde en beräkning motsvarande den som för närvarande görs vid redovisningen av inkomstprognoserna för det andra och tredje tillkommande året i budgetpropositionens inkomstavschnitt vara tillräcklig. Det bör tydligt framgå vilka inkomstitlar som den preliminära inkomstberäkningens grupper omfattar.

Kommittén föreslår mot bakgrund av det anförda att en bestämmelse med denna inriktning införs som en tillägsbestämmelse till 5 kap. 12 § RO och att vissa följdändringar görs i 2 kap. 3 § budgetlagen med anledning av detta.

*Konsekvenser av kommitténs bedömningar för riksdagens arbete och regeringens budgetprocess*

Den förhållandevis restriktiva hållning som kommittén bedömer bör gälla för att regeringen ska kunna lämna propositioner med budgetkonsekvenser efter budgetpropositionen, och som beslutas vid sidan av riksdagens budgetprocess, kan innebära att något fler propositioner med lagförslag kommer att avgöras i det första eller andra steget i rambeslutsprocessen.

Följden av detta kan bli att något fler förslag än i dag väcks i anslutning till budgetpropositionen, vilket i sin tur kan påverka beredningen av lagförslag såväl inom Regeringskansliet som hos andra instanser, t.ex. Lagrådet.

För att det ska vara möjligt för regeringen att lämna lagförslag som har tydlig budgetpåverkan till riksdagen i sådan tid att de kan behandlas inom ramen för rambeslutsprocessen, måste förslagen först ha remitterats och i förekommande fall granskats av Lagrådet. Det innebär att regeringens beredning av lagstiftningsförslagen i vissa fall kan behöva vara färdig tidigare än vad som för närvarande är fallet, för att bl.a. den tid som står till remissinstansernas förfogande ska vara tillräcklig och Lagrådets eventuella synpunkter ska hinna beaktas.

Även om utgångspunkten därför måste vara att regeringens beredning av lagstiftningsärenden inklusive eventuell lagrådsgranskning ska vara avslutad innan sommaruppehållet, kan det samtidigt inte uteslutas att det i vissa fall kan vara svårt för regeringen att hinna genomföra en godtagbar beredning av lagstiftningsförslag som ska lämnas till riksdagen under hösten om förslaget ska lämnas för granskning till Lagrådet redan innan rådets sommaruppehåll. Mot denna bakgrund kan det därför i något större utsträckning än i dag förväntas uppstå behov av lagrådsgranskning även under sommarmånaderna, vilket ligger i linje med uttalandena i förarbetena till den nuvarande lagen (2003:333) om Lagrådet om att det bör finnas en beredskap för granskning under sommarmånaderna och att utgångspunkten är att Lagrådet ska kunna utföra granskningsuppgifterna under alla tidpunkter på året.

## 6.2.2 Rambeslutsprocessens första steg

### Nuvarande ordning

Enligt 5 kap. 12 § RO fastställer riksdagen för det närmast följande budgetåret i rambeslutsprocessens första steg genom ett enda beslut dels utgiftsramar för varje utgiftsområde, dels en beräkning av inkomsterna.

I det första beslutssteget godkänner riksdagen även, enligt praxis, beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar, Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen. Enligt praxis ingår även beslut om utgiftstak för det tredje tillkommande året.<sup>16</sup> Justeringar av redan beslutade tak och en beräkning av utgifterna för ålderspensionssystemets utgifter ingår också i beslutet.<sup>17</sup>

I budgetpropositionen föreslår regeringen att riksdagen som en riktlinje för regeringens budgetarbete ska godkänna den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret. I samband med beslutet om statens budget i det första beslutssteget, men i en separat förslagspunkt, godkänner riksdagen den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för de tillkommande budgetåren.

---

<sup>16</sup> Budgetlagen anger att regeringen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året i budgetpropositionen (2 kap. 2 §). Bestämmelsen i budgetlagen utgör ett minimikrav om att regeringen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje året, dvs. förslag kan även lämnas om utgiftstak ytterligare längre fram i tiden, se t.ex. s. 96 i kommitténs delbetänkande Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32).

<sup>17</sup> Justeringar av redan beslutade tak utgörs normalt av beräkningstekniska justeringar till följd av bl.a. ändrade redovisningsprinciper, men även reala justeringar kan förekomma, t.ex. i samband med ett regeringsskifte.

## Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Riksdagsordningens bestämmelse om rambeslutsprocessens första steg ändras så att det framgår att en utgiftsram utgör det belopp som de anslag som hör till respektive utgiftsområde högst får uppgå till under budgetåret och att beslutet i det första steget även ska omfatta en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

**Kommitténs bedömning:** I enlighet med etablerad praxis bör godkännandet av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter ingå i rambeslutsprocessens första steg. Någon reglering av detta behövs dock inte.

### *Utgiftsramarna sätter en gräns för anslagen*

Som konstaterades i avsnitt 6.1.4 är det naturligt att förekomsten av utgiftsramar, vilket är fallet i dag, är avhängigt av att riksdagen tillämpar rambeslutsprocessen. För att tydliggöra att utgiftsramarna (och de preliminära utgiftsramarna) sätter en gräns för de för året anvisade anslagsmedlen (beräknade anslagsmedel), och inte för de faktiska utgifterna, föreslår kommittén att 5 kap. 12 § tredje stycket RO ändras så att det framgår att utgiftsramen för ett utgiftsområde är det belopp som de anslag som hör till utgiftsområdet högst får uppgå till under budgetåret.

### *Andra betalningar som påverkar statens lånebehov*

Enligt 3 kap. 3 § budgetlagen ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Detta ger uttryck för den s.k. fullständighetsprincipen (se avsnitt 3.3.1). Riksdagens beslut i rambeslutsprocessens första steg innebär, enligt praxis, att osäkerheten om vad som blir resultatet av riksdagens budgetbehandling för bl. a. statens lånebehov kan undanröjas tidigt i riksdagens budgetprocess (1993/94:TK1 s. 35 och 47).

Betalningsflöden som inte påverkar anslag och inkomstitlar ingår i statens budget i beräkningsposterna kassamässig korrigerings och Riksgäldskontorets nettoutlåning. Vidare finns posten förändring av anslagsbehållningar som utgör ett netto mellan å ena sidan

användning av anslagsbehållningar från föregående budgetår och å andra sidan sparade medel från aktuellt budgetår samt utnyttjande av anslagskredit (se avsnitt 3.3.4). Kassamässiga korrigeringar uppstår bl.a. till följd av periodiseringsskillnader. Posten Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av Riksgäldskontorets in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag, stater och fonder. De största posterna utgörs normalt av utlåning till Centrala studiestödsnämnden för finansiering av studielån samt utlåning för infrastrukturinvesteringar.

Eftersom riksdagen för det närmast följande budgetåret, vid sidan av beslut om inkomstberäkningar och utgiftsramar, alltsedan rambeslutsprocessen infördes även har godkänt andra betalningar som påverkar lånebehovet i rambeslutsprocessens första steg och att riksdagens beslut i det första beslutssteget därmed innebär att osäkerheten om konsekvenserna av riksdagens budgetbehandling undanröjs i ett tidigt skede, föreslår kommittén att riksdagsordningens bestämmelse om rambeslutsprocessens första steg förtydligas och anpassas till denna praxis. Mot bakgrund av detta föreslår kommittén att en bestämmelse med denna innebörd tas in i 5 kap. 12 § tredje stycket RO.

#### *Beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter*

I enlighet med etablerad praxis bör även godkännandet av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter enligt kommitténs bedömning ingå i beslutet i rambeslutsprocessens första steg. Därmed görs en beräkning av de utgifter som enligt praxis omfattas av utgiftstaket. Eftersom systemet med utgiftstak inte regleras i riksdagsordningen bör det inte heller föras in en bestämmelse i riksdagsordningen om att ålderspensionssystemets utgifter ska godkännas i rambeslutsprocessens första steg. Kommittén lämnar därför inget förslag på detta område.

## Sammanfattning av kommitténs förslag till innehållet i beslutet i rambeslutsprocessens första steg

Enligt nuvarande regelverk fastställer riksdagen enligt 5 kap. 12 § andra stycket RO för det närmast följande budgetåret genom ett enda beslut en beräkning av inkomsterna på statens budget och en utgiftsram för varje utgiftsområde.

Kommittén föreslår att det av 5 kap. 12 § tredje stycket RO ska framgå att riksdagen i beslutet i rambeslutsprocessens första steg ska fastställa en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

Av den nya tilläggsbestämmelsen till 5 kap. 12 § RO ska framgå att beslutet i rambeslutsprocessens första steg ska innefatta ett fastställande av preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret (se avsnitt 6.2.1).

Av 2 kap. 3 § budgetlagen ska framgå att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till såväl preliminära utgiftsramar som preliminära inkomstberäkningar för det andra och tredje tillkommande året (se avsnitt 6.2.1).

I enlighet med etablerad praxis bör även godkännandet av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter enligt kommitténs bedömning ingå i rambeslutsprocessens första steg.

Slutligen ska i 5 kap. 12 § tredje stycket RO även regleras att det i rambeslutsprocessens första steg ingår att fatta beslut med anledning av budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om att använda (se avsnitt 5.2.2). Därmed avses främst förslag om nivåer på sådana mål eller förslag till justeringar av tidigare beslutade nivåer på målen.

Enligt kommitténs bedömning bör vidare lagförslag som har tydlig påverkan på statens inkomster och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen i enlighet med praxis beslutas inom ramen för rambeslutsprocessens första steg. Riksdagens praxis bör dock ha möjlighet att utvecklas i syfte att ytterligare tydliggöra skiljelinjerna för i vilka fall som lagstiftning, som lämnas i anslutning till budgetpropositionen, bör beslutas inom rambeslutsprocessen eller inte (se avsnitt 6.2.1).

### 6.2.3 Finansutskottets beredningsansvar

#### Nuvarande ordning

Finansutskottet ska enligt 4 kap. 5 § andra stycket RO bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 §. Enligt praxis remitteras också de skatteförslag som regeringen presenterar i budgetpropositionen till finansutskottet och behandlas i det första steget av rambeslutsprocessen.

#### Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Bestämmelsen i riksdagsordningen om finansutskottets ansvar för att bereda rambeslutsprocessens första steg tydliggörs. Bestämmelsen villkoras på så sätt att den ska gälla om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Genom att i bestämmelsen reglera finansutskottets ansvar för beredningen av rambeslutsprocessens första steg med en hänvisning till relevant stycke i den bestämmelse i riksdagsordningen som reglerar beslutsprocessen för statens budget (5 kap. 12 § tredje stycket) tydliggörs att beredningsansvaret omfattar samtliga förslag som enligt bestämmelsen avgörs i det första steget. Det blir därmed tydligt att beredningsansvaret också, i enlighet med praxis, omfattar posterna förändring av anslagsbehållningar, Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigerig. Eftersom kommitténs bedömning är att lagförslag som har tydlig påverkan på statens inkomster och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen i enlighet med praxis bör beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen omfattar finansutskottets ansvar även beredningen av sådana förslag.

Med hänsyn till att kommittén i avsnitt 6.1.3 har föreslagit att tillämpningen av beslutsprocessen för statens budget ska vara villkorad av att riksdagen inte genom lag har beslutat något annat, bör även en bestämmelse om finansutskottets beredningsansvar för förslag inom ramen för denna process vara villkorad på motsvarande sätt.

## 6.2.4 Rambeslutsprocessens andra steg

### Nuvarande ordning

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.

När det gäller andra ekonomiska åtaganden än upptagande av lån, för vilka det finns bestämmelser i 5 kap. budgetlagen, avser dessa s.k. beställningsbemyndiganden, utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, utställandet av kreditgarantier och andra liknande åtaganden (se avsnitten 3.3.5 och 3.3.6). Bestämmelser om detta finns i 6 kap. och 7 kap. budgetlagen.

Enligt 5 kap. 12 § tredje stycket RO fastställs anslag eller andra utgifter i staten för varje utgiftsområde för närmast följande budgetår genom ett enda beslut. Detta beslut får inte fattas innan ett beslut fattats i det första steget.

### Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Riksdagsordningens bestämmelse om rambeslutsprocessens andra steg ändras så att det framgår att beslutet i detta steg också ska innefatta beslut om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

### *Bemyndiganden om ekonomiska åtaganden*

I budgetpropositionen begär regeringen bemyndiganden om ekonomiska åtaganden som påverkar statens utgifter, inkomster eller andra betalningar. Det avser främst s.k. beställningsbemyndiganden, låneramar och garantibemyndiganden. Dessa ekonomiska åtaganden behandlas normalt i rambeslutsprocessens andra steg.

Av de 541 förslag som regeringen lämnade vid sidan av anslags- och lagförslag i budgetpropositionernas utgiftsområdesvolym avseende åren 2009, 2012 och 2013 utgjorde nästan hälften (47 procent) förslag om beställningsbemyndiganden.<sup>18</sup> Ett beställ-

<sup>18</sup> Den resterande delen av förslagen utgjordes av bemyndiganden om ekonomiska åtaganden i form av lån och krediter i Riksgäldskontoret för specifika myndigheter eller ändamål och bemyndiganden om olika typer av statliga kreditgarantier. Bland förslagen återfinns också förslag om att godkänna investeringsplaner, förslag om kapitaltillskott, bemyndiganden om att avyttra aktier och förslag om förändringar av myndigheters finansiella befogenheter. En



ningsbemyndigande är ett ekonomiskt åtagande som innebär att anslag så småningom måste anvisas (se avsnitt 3.3.5). Det kan handla om att under budgetåret göra beställningar av varor eller tjänster eller besluta om bidrag, ersättningar eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser. Finansutskottet har vid upprepade tillfällen framhållit att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning av omfattning och ändamål som vid anslagsbeslut (se t.ex. bet. 1998/99:FiU1, bet. 2003/04:FiU11, bet. 2007/08:FiU11).

Den kartläggning kommittén låtit göra visar att hanteringen av beställningsbemyndiganden varierar mellan utskotten. Det förekommer både att förslagen om beställningsbemyndiganden behandlas tillsammans med anslagen i det andra beslutssteget i rambeslutsprocessen och att de behandlas vid sidan av anslagsbeslutet i det andra steget. Vanligast förekommande är dock att beställningsbemyndiganden hanteras tillsammans med förslaget till anslagsbeslut (80 procent av fallen). En sådan ordning förefaller logisk mot bakgrund av de ekonomiska åtagandenas nära koppling till anslagen. Ofta finns det en nära koppling mellan den verksamhet som ska bedrivas det kommande året och de framtida ekonomiska åtaganden som denna föranleder. Väsentligt i sammanhanget är också att beställningsbemyndigandet inkluderar tidigare gjorda ekonomiska åtaganden och att det inte får omfatta ekonomiska åtaganden som går utöver anslagets ändamål. Det är således en rimlig ordning att beställningsbemyndiganden beslutas i rambeslutsmodellens andra steg.

Riksdagsordningen föreskriver att riksdagen i rambeslutsprocessens andra steg ska fastställa anslag eller andra utgifter i staten för varje utgiftsområde genom ett enda beslut. I förarbetena till bestämmelsen förs inga närmare resonemang om vad som avses med begreppet andra utgifter. Vad som bör innefattas i andra utgifter bör kunna ta sin utgångspunkt i de poster som ingår i de andra betalningar som påverkar statens lånebehov och som enligt praxis beslutas i rambeslutsprocessens första steg (se avsnitt 6.2.2).

Ändrade volymer av studielån, utlåning till bolag och till andra stater samt lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning. Av de 541 förslag som kommittén enligt ovan låtit kartlägga utgjorde knappt 70 förslag

---

inte oväsentlig andel av förslagen (11 procent) är en konsekvens av att regeringen 2009 ersatte systemet med mål för politikområden med mål för utgiftsområden.

om ramar för såväl utomstatliga som inomstatliga lån.<sup>19</sup> Den kartläggning som kommittén låtit göra visar att det inte finns någon enhetlig praxis för hur utskotten hanterar sådana förslag i sina budgetbetänkanden. Det förekommer både exempel på att riksdagen beslutat om bemyndiganden om låneramar och krediter i Riksgäldskontoret tillsammans med anslagen och exempel på det motsatta.

Garantibemyndiganden är normalt formulerade som att regeringen får ställa ut garantier för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer, inklusive tidigare utfärdade garantier. Statens garantiåtaganden omfattar huvudsakligen insättningsgarantin och investerarskyddet, garantier till banker, kreditgarantier (bl.a. exportkreditgarantier), garantier om tillförsel av kapital samt pensionsgarantier. Under senare år har det även varit vanligt med förslag om ökat garantikapital till investeringsbanker. Kreditgarantierna har normalt ingen påverkan på anslag, med undantag för när garantikostnaden är subventionerad från ett anslag. De avgifter som debiteras garantitagarna påverkar statens budget genom att de reducerar Riksgäldskontorets nettoutlåning. Infrianden av kreditgarantierna ska normalt finansieras från ett reservkonto i Riksgäldskontoret, vilket ökar Riksgäldskontorets nettoutlåning. Höjningar av garantikapital hanteras ofta genom att investeringsbankens reserver används. I de fall investeringsbankens medlemsländer behöver tillskjuta medel krävs finansiering från anslag. Vidare ska infrianden av garantikapital finansieras från anslag. Kartläggningen visar att hanteringen av förslag om garantier varierar mellan utskott, även om det vanligaste är att de behandlas tillsammans med anslagsbeslutet.

Mot bakgrund av den oklarhet som råder kring vad som avses med begreppet andra utgifter och att hanteringen av ekonomiska åtaganden i budgetbehandlingen varierar mellan riksdagens utskott, föreslår kommittén att riksdagsordningens bestämmelse om rambeslutsprocessens andra steg bör tydliggöras så att det framgår att riksdagens beslut i detta steg ska innefatta beslut om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Den nuvarande bestämmelsen om att riksdagen beslutar om andra utgifter i det andra beslutssteget kan därmed tas bort. Mot bakgrund av detta föreslår kommittén att en bestämmelse med denna innebörd tas in i 5 kap. 12 § fjärde stycket RO.

<sup>19</sup> Med utomstatliga lån avses sådan utlåning som direkt sker till utomstatliga subjekt, medan inomstatliga lån avser sådan utlåning som i ett första steg sker till t.ex. en statlig myndighet.

Det finns en risk för att riksdagens beslut om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden i det andra steget kan leda till bristande överensstämmelse med beslutet om Riksgäldskontorets nettoutlåning i det första beslutssteget. Kommitténs bedömning är att detta är en risk som svårigen låter sig hanteras, bl.a. eftersom beslutet om Riksgäldskontorets nettoutlåning i det första steget i rambeslutsprocessen avser ett flöde av krediter (ny utlåning med avdrag för amortering av befintliga lån) medan besluten om låneramar i det andra steget i rambeslutsprocessen avser den högsta tillåtna nivå på utestående lånestock för olika verksamheter.

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

### 6.2.5 Budgetrelaterade tillkännagivanden

#### Nuvarande ordning

Enligt 5 kap. 10 § andra stycket RO ska ett ärende som gäller statens budget för närmast följande budgetår avgöras före budgetårets ingång, om det inte utan olägenhet för beslut om statens budget kan avgöras senare.

Tillkännagivanden regleras vare sig i regeringsformen eller riksdagsordningen, utan är en del av konstitutionell praxis genom vilken riksdagen kan besluta om att göra ett uttalande till regeringen i en viss fråga. Enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (se bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.). I en av konstitutionsutskottet genomförd uppföljning och utvärdering av tillkännagivanden påpekas att om regeringen inte efterkommer ett tillkännagivande från riksdagen har riksdagen, vid sidan av möjligheten till misstroendeförklaring, möjlighet att ge

nom att utöva sin normgivningsmakt eller finansmakt åstadkomma det resultat tillkännagivandet syftar till (bet. 2005/06:KU34 s. 58).

Grundlagsutredningen gjorde bedömningen att dagens ordning där tillkännagivanden inte reglerats i allt väsentligt fungerar väl. Det kunde dessutom inte uteslutas att den praxis som i dag finns kan komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Grundlagsutredningen ansåg därför att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte borde införas i regeringsformen (SOU 2008:125 s. 305).

Kommittén för översyn av riksdagsordningen framhöll i sitt betänkande (2012/13:URF3 s. 172 f.) att Grundlagsutredningens resonemang om att en reglering i grundlag skulle kunna försvåra en ytterligare utveckling av den praxis som finns i dag kunde sägas vara tillämpligt också beträffande en reglering i riksdagsordningen. Kommittén fann inte skäl att föreslå några ytterligare uttalanden om tillkännagivandenas status.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen fortsatte emellertid med att säga att det i sammanhanget fanns skäl att beröra vikten av att riksdagens beslut hänger ihop över tid. Det är, enligt vad kommittén anförde, olyckligt om riksdagen fattar motsägande beslut som går i olika riktning. Det är i stället rimligt att riksdagen åtminstone på medellång sikt inte ger regeringen olika och motstridande signaler. Självfallet kan verkligheten påkalla förändringar i riksdagens ställningstaganden, men kommittén ansåg det rimligt att riksdagens grundinställning var stabil över en mandatperiod.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen noterade också att rambeslutsmodellen i den nya budgetprocessen från 1996/97 har lett till ökad koordinering i riksdagens budgetarbete (2000/01:RS1 s. 61). Ett syfte med modellen var att undvika hoppande majoriteter som försvagar statens budget. Utan att föregripa den pågående Budgetprocesskommitténs arbete fanns det, enligt vad Kommittén för översyn av riksdagsordningen anförde, skäl att påminna om att det är angeläget att utskotten i sin beredning av olika ärenden är medvetna om och beaktar tidigare riksdagsbeslut, bl.a. beslut som fattas under budgetprocessen.

När det gäller Kommittén för översyn av riksdagsordningens förslag till nytt beredningskrav för ärenden som väckts inom riksdagen (se avsnitt 6.3.1) ansåg nämnda kommitté att tillkännagivanden inte behöver omfattas av kravet, eftersom ett tillkännagivande förutsätter en vidare beredning i Regeringskansliet. När det gäller

kravet i nuvarande 4 kap. 8 § RO – att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig innan ett utskott avger ett betänkande med förslag i ett ärende som väckts inom riksdagen om förslaget kan innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna – uttalade Kommittén för översyn av riksdagsordningen dock att detta krav även är tillämpligt på tillkännagivanden.

Som nämnts i avsnitt 3.4.5 visar en översikt som kommittén låtit göra att riksdagen inom ramen för rambeslutsprocessens två steg, förutom förslag med budgeteffekt, även avgör ett stort antal budgetrelaterade förslag till tillkännagivanden. Av de 754 yrkanden som riksdagen avgjorde inom ramen för rambeslutsprocessen riksmötet 2012/13 var en klar majoritet – 61 procent – förslag till tillkännagivanden. Denna praxis är brett spridd mellan riksdagens utskott: för riksmötet 2012/13 ingick förslag till tillkännagivanden i finansutskottets förslag till beslut i rambeslutsprocessens första steg och i 14 av 15 utskotts förslag till beslut i rambeslutsprocessens andra steg. Av kartläggningen framgår samtidigt att praxis i vissa avseenden skiljer sig mellan utskotten. I 9 av 15 utskotts förslag till riksdagsbeslut inkluderades exempelvis även förslag till tillkännagivanden från enskilda motioner, medan övriga utskott endast inkluderade förslag till tillkännagivanden från partiernas s.k. parti- och kommittémotioner.

### Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** Förslag till tillkännagivanden som väcks under allmänna motionstiden och som innehållsmässigt sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ för nästföljande budgetår bör beslutas inom rambeslutsprocessen.

Majoriteten av de förslag som avgörs i rambeslutsprocessen är förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden. Mot bakgrund av att kommittén bl.a. får pröva om beslutsordningen i riksdagen för budgetpropositionen ytterligare kan förenklas samtidigt som ett sammanhållet budgetbeslut värnas är det enligt kommitténs uppfattning angeläget att något beröra hanteringen av sådana förslag.

Tillkännagivanden är formellt sett utan rättslig verkan. Ett riksdagsbeslut om bifall till ett förslag till tillkännagivande kommer

inte i sig självt att leda till en rättslig bindning för myndigheter och medborgare eller medföra en omfördelning av statens resurser. Tillkännagivanden kan i stället ses som en begäran från riksdagens sida om att regeringen ska agera på ett visst sätt. Regeringen får sedan själv – under parlamentariskt ansvar – avgöra om den önskar vidta några åtgärder för att tillmötesgå tillkännagivandet eller inte. Enligt vad konstitutionsutskottet uttalat bör utgångspunkten enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram dock vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodosätta riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (se bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.).

Som påpekades av Grundlagberedningen kan en mer obestämd beslutsform ofta vara ändamålsenlig bl.a. därigenom att den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium (SOU 1972:15 s. 101). Grundlagberedningen underströk dock samtidigt att beslut av detta slag alltefter omständigheterna kan medföra en politisk bundenhet.

Att budgetrelaterade tillkännagivanden bedöms kunna innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna visas också av att även förslag till tillkännagivanden enligt väl etablerad praxis föranleder att finansutskottet enligt 4 kap. 8 § RO bör beredas tillfälle att yttra sig innan utskottet avger ett betänkande med förslag i ärendet. Som exempel kan nämnas att finansutskottet i ett fall där kulturutskottet innan sitt beslut i rambeslutsprocessens andra steg berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över ett antal budgetrelaterade motionsförslag till tillkännagivanden påpekat (yttr. 2011/12:FiU2y) att riksdagen redan beslutat om inkomstberäkningen för nästföljande budgetår. Enligt vad finansutskottet uttalade betydde det att ett tillkännagivande till regeringen från riksdagens sida bör ta hänsyn till rambeslutet och inte innebära några förslag som innebär minskade inkomster på statens budget under nästa år.

I sammanhanget är det av intresse att studera hur partiernas budgetmotioner är uppbyggda (se vidare avsnitt 3.4.4). Partierna framför i parti- och kommittémotioner inte enbart sådana förslag om exempelvis fastställande av utgiftstak, beslut om fördelning av utgifter på utgiftsområden, avslag på av regeringen föreslagen ny eller ändrad lagstiftning osv. som i rättslig mening är nödvändiga

för att partiets budgetalternativ ska kunna förverkligas om det skulle vinna bifall i kammaren. I stället har partierna valt att, förutom de nödvändiga yrkandena, även inkludera ett ofta stort antal yrkanden med förslag till tillkännagivanden som illustrerar kärnpunkterna i deras budgetalternativ. Förslagen till tillkännagivanden används för att ge en tydligare bild av och sammanfatta hur partiets förslag skiljer sig från regeringens. Även om budget- och utgiftsområdesmotioner också kan innehålla förslag till tillkännagivanden som inte är kopplade till budgetalternativet, är det ofta mycket tydligt på vilket sätt de budgetrelaterade tillkännagivandena korresponderar mot en del av partiets alternativa förslag till anslagsanvisning eller inkomstberäkning. Uttryckt på ett annat sätt är det ofta möjligt att siffersätta förslagen till tillkännagivanden med utgångspunkt i den beskrivning av inkomster och utgifter som redovisas i partiernas budget- och utgiftsområdesmotioner.

Kommittén har ovan framhållit att ett viktigt syfte med rambeslutsprocessen är att minska risken för motstridiga beslut. I ljuset av detta och mot bakgrund av bestämmelsen i 5 kap. 10 § andra stycket RO och vad som ovan anförts om de budgetrelaterade tillkännagivandens nära koppling till partiernas budgetalternativ och den politiska bundenhet som de skapar, bör enligt kommitténs mening även förslag till tillkännagivanden som innehållsmässigt sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ, och som väckts under den allmänna motionstiden, beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen. Som tidigare nämnts var 61 procent av de yrkanden som beslutades i rambeslutens två steg hösten 2012 förslag till tillkännagivanden. En sådan ordning skulle alltså i huvudsak överensstämma med den praxis som redan tillämpas i riksdagen, men understryka värdet av enhetlighet mellan utskotten.

För att undvika beslut som kan uppfattas som motstridiga är det önskvärt att en sådan ordning tillämpas oavsett vem som väckt förslaget till tillkännagivande. Det innebär att förslag till tillkännagivanden som innehållsmässigt sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen oavsett om de väckts i en parti-, kommitté- eller enskild motion.

### 6.3 Vissa frågor om förslag väckta inom riksdagen

I avsnitt 6.1 och 6.2 har kommittén lämnat förslag och bedömningar om en samlad budgetbehandling. För att säkerställa principen om en samlad budgetbehandling där likvärdiga paket av budgetförslag ställs mot varandra ska kommittén enligt direktiven överväga hur principen ska komma till uttryck även i fråga om förslag med budgetpåverkan som väckts inom riksdagen, företrädesvis i form av utskottsinitiativ och motionsyrkanden. I detta avsnitt redovisar kommittén därför sin bedömning av frågor gällande beredningskrav för vissa förslag som väcks inom riksdagen och hanteringen av förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen.

#### 6.3.1 Krav på beredning av vissa förslag väckta inom riksdagen

##### Nuvarande ordning

Enligt 7 kap. 2 § RF ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs ska också upplysningar och yttranden inhämtas från kommuner, och sammanslutningar och enskilda ges möjlighet att yttra sig. Något motsvarande krav för beredningen av förslag som väckts inom riksdagen finns inte i regeringsformen.

Enligt 3 kap. 7 § RO får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde genom ett s.k. utskottsinitiativ. Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande. Finansutskottet får i ekonomiskt-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde. Av 3 kap. 9–13 §§ RO framgår att riksdagsledamöterna får lämna förslag till riksdagen genom motioner. I bestämmelserna anges också de närmare förutsättningarna för detta.

Enligt 4 kap. 1 § RO ska propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner hänvisas till ett utskott för beredning (beredningstvång). Ärendena fördelas mellan utskotten enligt de principer som anges i 4 kap. 4–7 §§ RO med tillägsbestämmelser. I 4 kap. 8 § RO regleras utskottens möjlighet att inhämta yttranden från andra utskott. Någon skyldighet att inhämta ett yttrande finns emellertid inte. Undantagna är de fall då ett förslag som väckts inom riksdagen kan innebära mer betydande



framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna, då finansutskottet måste beredas tillfälle att yttra sig. Någon skyldighet för finansutskottet att faktiskt avge ett yttrande finns dock inte. I 4 kap. 9 § RO anges att utskotten ska avge betänkanden till kammaren i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats (behandlingstvång). Av 4 kap. 10 § RO framgår att ett ärende kan återförvisas till ett utskott för ytterligare beredning om minst en tredjedel av kammarens ledamöter så begär. I 4 kap. 11 § RO regleras statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar och avge yttranden till ett utskott. Någon skyldighet för utskottet att inhämta sådana upplysningar eller yttranden finns emellertid inte.

Om ett förslag till ny eller ändrad lag faller inom området för Lagrådets granskning är det enligt 8 kap. 21 § andra stycket RF med vissa undantag obligatoriskt att höra Lagrådet. Detta gäller även för förslag som väckts inom riksdagen. Konstitutionsutskottet har uttalat att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter, men förutsatte samtidigt att utskotten skulle vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (jfr. bet. 2004/05:KU20, 2006/07:KU20).

Lagrådet har i ett yttrande till socialutskottet konstaterat att regeringsformens beredningskrav i 7 kap. 2 § RF formellt bara är tillämpligt på regeringen och således inte på ett lagförslag som ett utskott lägger fram med utnyttjande av sin initiativrätt. De bakomliggande sakliga motiven till beredningskravet gör sig emellertid enligt Lagrådet lika starkt gällande oavsett vem som lägger fram förslaget (bet. 2004/05:SoU14). Lagrådet har även, när det gäller förslag som väckts i riksdagen, i ett yttrande till socialförsäkringsutskottet starkt understrukit behovet av ett remissförfarande motsvarande det som vanligen tillämpas i regeringsärenden (bet. 2005/06:SfU5). Lagrådets yttrande avsåg ett fall när en motion behandlades och kom att bifallas. Lagrådet har slutligen i ett yttrande till finansutskottet betonat vikten av att ärenden, även om de är brådskande, ska beredas med ett remissförfarande enligt de riktlinjer som finns (se bet. 2012/13:FiU27).

## Kommittén för översyn av riksdagsordningens överväganden och förslag

Kommittén för översyn av riksdagsordningen har inom ramen för sitt arbete haft anledning att överväga frågan om det bör införas krav på att förslag som väckts inom riksdagen bör ges en beredning som i högre grad motsvarar de krav som ställs på förslag väckta av regeringen.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen gör i sitt betänkande bedömningen att arbetsfördelningen mellan regeringen och riksdagen bör ligga fast (2012/13:URF3 s. 179 f.). Det innebär att det i normalfallet är regeringen som ansvarar för att ta fram förslag till lagstiftning och statens budget, och som har att bereda förslag enligt regeringsformens beredningskrav.

De krav som Lagrådet formulerat på beredning av förslag som väckts inom riksdagen torde, enligt Kommittén för översyn av riksdagsordningen, numera vara allmänt accepterade och en del av praxis. Dessa krav bör, enligt kommittén, avspeglas i riksdagsordningen.

Det ska därför enligt Kommittén för översyn av riksdagsordningens förslag införas en bestämmelse i riksdagsordningen om att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag eller väcker ett förslag genom ett utskottsinitiativ som avser lagstiftning eller som påverkar statens budget. Behövliga upplysningar kan avse förslagens budgetkonsekvenser eller konsekvenser för samhällsekonomin. Om det finns synnerliga skäl mot att inhämta upplysningar och yttranden får utskottet ändå avge ett betänkande med förslag i ärendet. Utskottet ska i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att upplysningar och yttranden inte har inhämtats.

De föreslagna beredningskraven tar inte sikte på de fall när utskotten avser att föreslå tillkännagivanden. Självfallet kan dock ett utskott inhämta omfattande upplysningar också när det föreslår ett tillkännagivande (jfr bet. 2012/13:SfU6). Kommittén föreslår att regleringen ska förses med ett minoritetsskydd så att det räcker med att fem utskottsledamöter begär att yttranden ska inhämtas för att så ska ske. Skyldigheten att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig enligt 4 kap. 8 § RO kvarstår. Detta gäller enligt kommittén både för förslag om tillkännagivanden och för andra slags förslag från utskottet.

## Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** I riksdagsordningen bör införas ett krav på beredning av förslag som väcks inom riksdagen och som påverkar statens budget. Kommittén för översyn av riksdagsordningen har lämnat förslag till en bestämmelse som innebär att ett sådant krav införs. Något ytterligare förslag behöver därför inte lämnas.

Det svenska parlamentariska systemet utgår från att det i normalfallet är regeringen som genom propositioner väcker förslag till lagstiftning eller med effekt på statens budget.

Att avsikten varit att riksdagen endast undantagsvis ska initiera förslag till lagstiftning eller med påverkan på statens budget framgår bl.a. av att konstitutionsutskottet när samtliga utskott gavs rätt att ta självständiga utskottsinitiativ förutsatte att de nya befogenheterna skulle begagnas med samma varsamhet som iakttagits av de utskott som haft självständig initiativrätt före 1971. Ärenden borde, enligt vad konstitutionsutskottet anförde, framdeles liksom hittills normalt väckas genom proposition eller motion, och politisk enighet eftersträvas i de fall där initiativ kommer i fråga (KU 1970:27). Konstitutionsutskottet har senare upprepat att man förutsätter att utskotten är restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (jfr. bet. 2004/05:KU20, 2006/07:KU20). Av en översikt från riksdagens utredningstjänst (dnr 2013:608) framgår att det under perioden 2000/01–2012/13 endast var nio av de 67 självständiga utskottsinitiativ som väcktes – dvs. mindre än 1 per riksmöte – som var något annat än tillkännagivanden och som gällde något annat än korrigeringar, konsekvensändringar eller riksdagsinterna frågor.<sup>20</sup> Inget av dessa initiativ hade en tydlig påverkan på statens budget.

Kommittén vill i sammanhanget också uppmärksamma vad finansutskottet återkommande uttalat i yttranden med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 8 § RO om behovet av beredning. Senast i yttr. 2012/13:FiU10y till socialförsäkringsutskottet framhöll finansutskottet att den nya budgetprocessen, med bl.a. använd-

<sup>20</sup> Promemorian delar – med ledning av en tidigare undersökning i Statsvetenskaplig Tidskrift år 1988 – upp de självständiga initiativen i följande kategorier: 1. Frågor rörande riksdagen och dess myndigheter, 2. Korrigeringar eller kompletteringar i samband med felaktigheter och förbiseenden i tidigare beslut, 3. Konsekvensändringar eller kompletteringsbeslut i anslutning till ändrad lagstiftning inklusive förlängning av en lags giltighet 4. I eller utanför riksdagen aktualiserade frågor. Av de 23 initiativ som tillhör den sistnämnda kategorin har alltså endast 9 resulterat i beslut med en rättslig verkan (dvs. inte gällt tillkännagivanden eller godkännanden).

ningen av rambeslutsmodellen i riksdagen, har varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet. Utskottet ville därför betona vikten av att varje ny utgift för staten alltid föregås av en grundlig beredning av regeringen. Utskottet påpekade vidare att en grundbult i budgetprocessen är att det finns väl genomarbetade beslutsunderlag som ger möjlighet att bedöma konsekvenserna av olika reformer. Finansutskottet har vid ett antal tillfällen (bl.a. i ytr. 2010/11:FiU7y och 2012/13:FiU10y) konstaterat att ett sådant genomarbetat beslutsunderlag saknats.

Kommittén vill betona vikten av att varje ny budgetpolitisk åtgärd alltid föregås av en grundlig beredning av regeringen. I den utsträckning riksdagen är angelägen om att regeringen tar initiativ till ny lagstiftning eller en annorlunda budgetprioritering finns möjligheten för riksdagen att ge regeringen detta till känna. Som Kommittén för översyn av riksdagsordningen påpekar kan ett sådant förslag därefter ges en behövlig beredning i Regeringskansliet.

Med detta sagt delar kommittén Lagrådets bedömning att de bakomliggande sakliga motiven för det beredningskrav som ställs på regeringen i 7 kap. 2 § RF i och för sig gör sig lika starkt gällande oavsett vem som lägger fram ett förslag. Kommittén välkomnar därför att Kommittén för översyn av riksdagsordningen föreslår att inte bara propositionsförslag, utan även motionsförslag och utskottsinitiativ med budgetkonsekvenser, bör omfattas av ett beredningskrav som motsvarar det som ställs på regeringens förslag, dvs. att behövliga upplysningar ska inhämtas innan utskottet i ett sådant ärende helt eller delvis tillstyrker förslaget. Förslag om tillkännagivanden föreslås inte omfattas av kravet. Om synnerliga skäl föreligger finns dock möjlighet att göra undantag från beredningskravet. Enligt kommitténs mening bidrar det beredningskrav Kommittén för översyn av riksdagsordningen föreslagit till att belysa den sakliga grunden för motionsyrkandet eller utskottsinitiativet, inte minst konsekvenserna för statsfinanserna.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen konstaterar att utskotten vanligen inhämtar information från regeringen och Regeringskansliet i lagstiftningsfrågor och budgetfrågor, men att det inte finns skäl för att i riksdagsordningen specificera från vem utskotten ska inhämta upplysningar. Kommittén instämmer i denna bedömning.

Sammanfattningsvis finner kommittén det förslag till beredningskrav för förslag väckta inom riksdagen som Kommittén för översyn av riksdagsordningen presenterat väl avvägt. Kommittén bedömer därför att något ytterligare förslag inte behöver lämnas.

### **6.3.2 Hantering av förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen**

#### **Nuvarande ordning**

Utskottens rätt att väcka utskottsinitiativ regleras i 3 kap. 7 § RO. Riksdagsledamöternas rätt att väcka följdmotioner och motioner med anledning av en händelse av större vikt regleras i 3 kap. 11 § respektive 13 § RO.

Enligt 5 kap. 10 § andra stycket RO ska ett ärende som gäller statens budget för närmast följande budgetår avgöras före budgetårets ingång, om det inte utan olägenhet för beslut om statens budget kan avgöras senare.

Finansutskottet har ett flertal gånger (se exempelvis yttr. 2010/11:FiU7y och 2012/13:FiU10y) betonat vikten av att nya utgifter för staten alltid föregås av en grundlig beredning av regeringen och att utgiftspåverkande beslut fattas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

## Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** Förslag som väckts inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på statens budget bör i enlighet med nuvarande praxis avgöras inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen. För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det också viktigt att riksdagen vidmakthåller sin praxis när det gäller att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget. Någon reglering av förslags- och initiativrätten i riksdagen föreslås inte.

### *Hantering av förslag med tydlig påverkan på statens budget*

Det är sällsynt att riksdagen på eget initiativ beslutar om förslag med effekt på statens budget utanför den ordinarie budgetprocessen. Anslagsbeslut och ny eller ändrad lag initieras nästan uteslutande genom propositioner från regeringen. Undantagen rör så gott som alltid rena rättelser eller lagändringar av enkel beskaffenhet som kräver skyndsamhet och genomförs vanligen med regeringens goda minne. Riksdagen har, såvitt framkommit, inte vid något tillfälle under den senaste tioårsperioden, efter förslag som väckts genom utskottsinitiativ, beslutat om något som gällt något annat än korrigeringar, konsekvensändringar eller riksdagsinterna frågor och som inneburit att nivån på inkomstberäkning, utgiftsramar eller anslag behövt ändras, efter det att statens budget beslutats.<sup>21</sup> Samtidigt saknas i dag bestämmelser som säkerställer att principen om ett samlat prioriteringstillfälle upprätthålls i förhållande till förslag med effekt på statens budget som väcks inom riksdagen, dvs. främst motioner och utskottsinitiativ.

Kommittén har noga övervägt behovet av och möjligheten att reglera hanteringen av förslag som väckts inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på budgeten. Kommittén har vid en samlad bedömning stannat för att inte föreslå någon reglering. Kommittén

<sup>21</sup> Kategorin motsvarar kategori 4 sakfrågor som aktualiserats i eller utanför riksdagen (dvs. frågor som gällde något annat än korrigeringar, konsekvensändringar eller riksdagsinterna frågor) i den klassificering som görs i PM (dnr 2013:608) från riksdagens utredningstjänst som ger en översikt över självständiga utskottsinitiativ väckta under riksmötena 2000/01-2012/13. Kommittén har låtit granska de utskottsinitiativ som riksdagen beslutat om med utgångspunkt i översikten, med avseende på om förslagen i initiativen har inneburit en tydlig budgeteffekt eller inte.

vill dock framhålla vikten av att förslag som väcks inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på statens budget för det löpande eller närmast följande budgetåret avgörs inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen.

Kärnan i den nya budgetprocess som bidragit till en ansvarsfull finanspolitik är att förslagen till statens budget ställs mot varandra som jämförbara paket, där varje riksdagspartis förslag representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Rambeslutsprocessen inklusive processen om ändringsbudgetar säkerställer att besluten om dessa paket fattas samlat. För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det därför viktigt att riksdagen vidmakthåller ordningen att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget.

Utskottsinitiativ handlar i de flesta fall om att vidta rättelser och beslutas av ett enigt utskott. Det förekommer också att utskott tar initiativ med anledning av en kris, ekonomisk eller annan, där syftet är att snabbt lösa en uppkommen situation. Dessa typer av initiativ, som för övrigt tas av eniga eller så gott som eniga utskott, bör enligt kommitténs mening även fortsättningsvis kunna behandlas vid andra tidpunkter än i samband med den ordinarie budgetbehandlingen.

#### *Hantering av budgetrelaterade tillkännagivanden*

Förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden som väcks under den allmänna motionstiden bör, liksom huvudsakligen är fallet i dag, behandlas inom ramen för rambeslutsprocessen, enligt vad kommittén uttalat i avsnitt 6.2.5. I den mån ett sådant förslag till tillkännagivande gällande nästföljande budgetår skulle väckas vid en tidpunkt som förhindrar att beslutet fattas inom ramen för den ordinarie budgetbehandlingen skulle tillkännagivandet kunna uppfattas som att det föregriper den ordinarie budgetbehandlingen. För att principen om ett samlat prioriteringstillfälle inte ska naggas i kanten bör även tillkännagivanden med koppling till statens budget som riksdagen beslutar om på våren kunna beaktas i regeringens budgetberedning. Kommittén anser därför att regeringen för att den ska kunna göra en samlad prioritering av samtliga budgetförslag bör ges möjlighet att återkomma med sin bedömning av innehållet i tillkännagivandet tidigast i samband med budgetpropositionen.

## 6.4 Hantering av myndigheters föreskrifter med budgetkonsekvenser

I detta avsnitt behandlas, i enlighet med kommitténs tilläggsdirektiv (dir. 2013:48), hur förändrade kostnader för kommunerna och statliga myndigheter till följd av föreskrifter som beslutas av myndigheter ska kunna hanteras i den statliga budgetprocessen. Därvid berörs också hur tillkännagivanden där riksdagen uttryckligen efterfrågar åtgärder från en statlig myndighet riktade mot kommunsektorn kan påverka den sammanhållna statliga budgetprocessen.

### 6.4.1 Normgivning och bemyndiganden

Att föreskrifter som avser kommunernas åligganden ska meddelas genom lag, dvs. ska beslutas av riksdagen, framgår av regeringsformen (8 kap. 2 § RF). Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att, med vissa undantag, meddela föreskrifter även på detta område (8 kap. 3 § RF). Utöver vad som nu nämnts får regeringen även meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som enligt grundlag inte ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § RF). Sådana föreskrifter får dock inte avse den kommunala beskattningen.

Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet (8 kap. 10 § RF).

Regeringen får vidare bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 7 § RF, dvs. verkställighetsföreskrifter eller andra föreskrifter som inte ska meddelas av riksdagen (8 kap. 11 § RF).

Föreskrifter som en myndighet meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt 8 kap. 10 eller 11 § RF ska underställas regeringen för prövning om regeringen bestämmer det (8 kap. 12 § RF).

### 6.4.2 Den kommunala finansieringsprincipen

Om staten inför nya eller ändrade föreskrifter som ändrar åligganden för kommunerna och landstingen kan detta påverka dessas kostnader. För att hantera sådana konsekvenser har i samförstånd



mellan staten, kommunerna och landstingen en finansieringsordning utvecklats, den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

Innebörden av den kommunala finansieringsprincipen är att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting, göra tidigare frivilliga uppgifter obligatoriska, ändra ambitionsnivån på befintliga uppgifter eller göra regeländringar som påverkar kommuners möjligheter att ta ut avgifter utan medföljande finansiering, t.ex. i form av höjda statsbidrag. En förändring som leder till sänkta kostnader för kommunerna och landstingen ska på motsvarande sätt innebära minskade bidrag. Principen och dess tillämpning är inte lagfäst, men har godkänts av riksdagen (prop. 1993/94:150 bil. 7 avsnitt 2.5.1, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442).

Ekonomiska regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen genomförs i regel på så sätt att det generella statsbidraget till kommuner och landsting justeras.

### 6.4.3 Myndigheters föreskrifter och den samlade budgetprocessen

#### *Kommuner och landsting*

Utgångspunkten är att normgivning som riktas mot kommunerna beslutas av riksdagen genom lag. Eftersom lagförslag bereds av regeringen och i en proposition föreläggs riksdagen, finns goda förutsättningar för att nya föreskrifter som påverkar kommunernas kostnader, och som aktualiserar en tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen, på ett planmässigt sätt ska kunna hanteras inom den samordnade budgetprocessen i regeringen och i riksdagen.

Även om regeringen meddelar föreskrifter med stöd av ett bemyndigande från riksdagen enligt 8 kap. 3 § RF finns goda förutsättningar att beakta eventuella kostnadseffekter i budgetprocessen.

De befogenheter regeringen har att meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § RF) bör normalt inte kunna leda till föreskrifter som påverkar kommunernas kostnader och därför heller inte aktualisera en tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen. Skälet till detta är att verkställighetsföreskrifter utgör tillämpningsföreskrifter av administrativt slag eller före-

skrifter som kompletterar en lag utan att tillföra något väsentligt nytt.

När det gäller andra föreskrifter som får meddelas av regeringen (8 kap. 7 § första stycket 2 RF) faller dessa oftast inom ramen för den s.k. restkompetensen och avser i stor utsträckning de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och verksamhetsformer och påverkar därför knappast kommuners och landstings kostnader. Även om kommunernas eller landstingens kostnader undantagsvis skulle påverkas, finns goda förutsättningar för regeringen att samordna ikraftträdandet av sådana föreskrifter med budgetprocessen.

Utän något särskilt bemyndigande får alltså regeringen meddela verkställighetsföreskrifter till en lag. Riksdagen kan också i en lag bemyndiga regeringen att meddela ytterligare föreskrifter inom lagens område. Det kan gälla föreskrifter för extraordinära händelser eller särskilda situationer, t.ex. om riket kommer i krig. Det kan också finnas ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana bestämmelser som behövs för t.ex. skydd av enskildas liv och hälsa eller för att förebygga ohälsa och olycksfall. Föreskrifter av dessa slag bereds och beslutas av regeringen och eventuella kostnadskonsekvenser kan därför på lämpligt sätt inordnas i budgetprocessen.

Det förekommer också att riksdagen med stöd av 8 kap. 10 § RF medger att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter av visst slag. Dessa kan gälla ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av lagen eller föreskrifter av visst slag, t.ex. vid exceptionella förhållanden eller till skydd av enskildas liv och hälsa. Det kan i enlighet med vad som anförs ovan normalt förutsättas att kompletterande verkställighetsföreskrifter inte medför kostnadseffekter för kommunerna. Om däremot en myndighet använder ett bemyndigande att meddela andra föreskrifter av visst slag, kan det inte uteslutas att kostnadseffekter av betydelse kan uppkomma och att en tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen kan aktualiseras. Det är i första hand i en sådan situation som det kan vara svårt att på ett planmässigt sätt beakta eventuella kostnadseffekter i den samordnade budgetprocessen i regeringen och i riksdagen.

Beroende på tidpunkten för en föreskrifts ikraftträdande kan det bli klart att kommunernas kostnader påverkas först efter det att budgetpropositionen för det aktuella året har utformats av regeringen eller efter det att statens budget för året har beslutats av riksdagen. Beslutas en föreskrift innan budgetförslaget har beretts

och lämnats kan de kostnader föreskriften medför beaktas, men de kommer att påverka innehållet i ett budgetförslag på ett sätt som kanske inte motsvarar regeringens eller riksdagens prioriteringar.

Det problem som ska behandlas är sammanfattningsvis således följande. Hur bör förändrade kostnader för kommuner eller landsting till följd av myndigheters föreskrifter, som kan aktualisera en tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen, hanteras i den samordnade statliga budgetprocessen? I det följande belyses problemet med några exempel från senare tid.

#### *Några exempel på föreskrifter som ökat kommuners och landstings kostnader*

Med stöd av bemyndiganden i smittskyddslagen (2004:168) och smittskyddsförordningen (2004:255) beslutade Socialstyrelsen 2009 att pneumokockvaccin skulle ingå i det allmänna barnvaccinationsprogrammet och 2010 vidgades vaccinationsprogrammet till att även omfatta vaccination mot humant papilomvirus. Landstingen var skyldiga att genomföra vaccinationsprogrammen. Efter förhandlingar mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting beslutades i efterhand om ett regleringsbelopp enligt den kommunala finansieringsprincipen som uppgick till 265 miljoner kronor. Denna kostnad hade inte kunnat beaktas i den sammanhållna budgetprocessen utan fick regleras i efterhand.

Dessa erfarenheter ledde till att smittskyddslagen och smittskyddsförordningen ändrades så att det från 2013 är regeringen och inte Socialstyrelsen som beslutar om vilka vaccineringsprogram som ska ingå i det nationella vaccinationsprogrammet. Därmed har det skapats förutsättningar för att på detta område på ett planmässigt sätt inom ramen för en samlad budgetbehandling beakta de kostnadsförändringar som den kommunala finansieringsprincipen leder till. Regeringen återkallade det normgivningsbemyndigande som hade skapat finansiell osäkerhet.

I sammanhanget är det värt att notera att det är regeringen som sedan 1998 beslutar om en så kostnadspåverkande föreskrift som riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Dessförinnan hade Socialstyrelsen fr.o.m. 1982 t.o.m. 1997 rekommenderat en norm som användes av kommunerna när dessa beslutade om ekonomiskt bistånd. Även i detta fall återkallades således en delegering av ekonomisk betydelse.

Ett annat exempel är Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden (SOSFS 2012:12). Bakgrunden var uppdagade missförhållanden i demensvården. Detta ledde till ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2010/11:SoU1, rskr. 2010/11:124 och 125), som innebar att regeringen borde ge Socialstyrelsen i uppdrag att komplettera sina nationella riktlinjer för god vård och omsorg vid demenssjukdom med riktlinjer för bemanning. Regeringen lämnade ett sådant uppdrag till Socialstyrelsen som utformade ett förslag till föreskrifter och gjorde en konsekvensutredning. Denna visade att kostnaderna för kommunerna och för enskilda verksamheter skulle öka med uppskattningsvis mellan fyra och tio miljarder kronor. Av detta utgjordes omkring 500 miljoner kronor av ökade administrationskostnader. Socialstyrelsen beslutade de nya föreskrifterna i juli 2012 med stöd av det bemyndigande i socialtjänstförordningen (2001:937) som ger myndigheten befogenhet att meddela sådana föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i hem för vård och boende. Socialstyrelsen har meddelat att föreskrifterna träder i kraft under 2015.

Riksdagen har gjort ytterligare ett tillkännagivande (bet. 2011/12:SoU11, rskr. 2011/12:147) av likartad natur. Detta innebar att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och, om myndigheten fann det lämpligt, utfärda föreskrifter om bemanning i särskilda boenden för andra grupper än demenssjuka. Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram en vägledning till kommunerna i syfte att klargöra hur särskilda boenden för andra grupper än demenssjuka äldre personer bör organiseras så att vars och ens individuella behov i enlighet med socialtjänstlagens krav faktiskt kan tillgodoses (dnr 2012/3710). Socialstyrelsen har ännu inte sänt ut något förslag till föreskrifter med konsekvensutredning på remiss.

Myndigheter kan fatta beslut om kostnadspåverkande föreskrifter när som helst under året och de kan också besluta att dessa ska träda i kraft när som helst. Om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas i det aktuella fallet kan det därför självfallet vara svårt för regeringen att samordna detta med den sammanhållna statliga budgetprocessen. Några exempel visar detta. En bestämmelse som beslutas av en myndighet under första halvan av år 0 och som träder i kraft år 1 kan beaktas och tidsmässigt hanteras inom den sammanhållna budgetprocessen för år 1, men reformen och dess kostnader kommer att få företräde i prioriteringen framför

andra reformer. Detta kan vålla problem i förhållande till regeringens övriga prioriterade utgiftsplaner.

Om i stället beslutet om en föreskrift fattas under hösten år 0 och träder ikraft år 1 kan regeringen inte beakta detta i budgetpropositionen och heller inte, med hänsyn till bestämmelserna i riksdagsordningen, lämna en separat proposition i frågan efter budgetpropositionen. Problemet får då t.ex. lösas genom att ärendet tas upp i en ändringsbudget för år 1. Oavsett vilken lösning som väljs kommer ärendet och resursbehovet att hanteras utanför det samlade prioriteringstillfälle som den ordinarie budgetprocessen i riksdagen och regeringen är avsedd att utgöra.

### *Ökade kostnader för statliga myndigheter*

Det förekommer även att en statlig myndighet med stöd av ett bemyndigande meddelar föreskrifter som påverkar andra myndigheters kostnader. Exempel på detta lämnas i det följande.

De yttre ramarna för en statlig myndighets verksamhet sätts vanligen genom lagar. Exempelvis ska Arbetsmiljöverket svara för uppgifter som anges i arbetsmiljölagen (1977:1160), Socialstyrelsen för uppgifter som föreskrivs i socialtjänstlagen, Skolverket och Skolinspektionen för uppgifter som anges i skollagen (2010:800) samt Boverket för uppgifter som föreskrivs i plan- och bygglagen (2010:900). Lagarna kompletteras ofta av förordningar med närmare bestämmelser. Innehållet i författningskomplex av dessa slag blir helt naturligt avgörande för omfattningen av den ansvariga myndighetens verksamhet. Förslag som påverkar omfattningen på verksamheten och dess kostnader kan därmed av regeringen på ett planmässigt sätt beaktas i budgetprocessen.

Inom ramen för sin restkompetens på normgivningsområdet meddelar regeringen föreskrifter som är gemensamma för de statliga myndigheterna, t.ex. myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Dessutom beslutar regeringen föreskrifter som gäller en viss myndighets verksamhet, t.ex. en förordning med instruktion för en viss myndighet. Det kan förutsättas att kostnadskonsekvenser för staten av ändrade föreskrifter också av dessa slag på ett planmässigt sätt kan beaktas i budgetprocessen.

Inom vissa områden är den administrativa verksamheten, eller i vart fall dess former, vid myndigheterna bestämda av en lag eller en

förordning. Detta gäller t.ex. på arkivområdet där arkivlagen (1990:782) innehåller grundläggande föreskrifter om myndigheters arkivering av handlingar. Mer detaljerade föreskrifter finns i arkivförordningen (1991:446) som också innehåller bemyndiganden till Riksarkivet att meddela ytterligare föreskrifter. Sådana föreskrifter kan gälla material och metoder som används vid framställning av handlingar och hur handlingar ska arkiveras och gallras och bestämmelserna kan därmed påverka kostnaderna för de statliga myndigheternas administration.

Ett exempel på detta är Riksarkivets föreskrift (RA-FS 2010:2) om enkelsidig utskrift eller kopiering av handling som ska bevaras. Den konsekvensutredning som gjordes visade att enkelsidig utskrift eller kopiering skulle medföra ökade kostnader för papper och arkivutrymme jämfört med vad dubbelsidig kopiering skulle göra.

Ett annat exempel är Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) bemyndigande enligt 18 § förordningen (2009:956) om översvämningsrisker att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter m.m. som länsstyrelsen ska tillhandahålla myndigheten. Med stöd av bemyndigandet har MSB beslutat föreskrifter om länsstyrelsernas planer för hantering av översvämningsrisker (riskhanteringsplaner). Enligt den konsekvensutredning som gjordes i samband med att föreskrifterna togs fram, medför dessa ökade kostnader för länsstyrelserna.

Ytterligare ett exempel är bemyndigandet enligt 1 § förordningen (2007:1206) med instruktion för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket att i fråga om det statliga tandvårdsstödet besluta om ersättningsberättigade åtgärder, referenspriser samt beloppsgränser och ersättningsgrader inom skyddet mot höga kostnader. Inför sådana beslut görs konsekvensutredningar t.ex. TLVFS 2008:1 om statligt tandvårdsstöd. Dessa beslut påverkar direkt medelsförbrukningen på anslaget *1:4 Tandvårdsförmåner m.m.* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Kostnadsökningar till följd av myndighetsbeslut av dessa slag kan vara svåra att fånga upp och beakta i den sammanhållna statliga budgetprocessen.

*Tillkännagivanden om normgivning genom myndighetsbeslut*

Det finns också skäl att pröva vilken betydelse som riksdagens tillkännagivanden kan ha när det gäller förändrade kostnader för kommunerna. I tilläggsdirektiven till kommittén nämns särskilt fall där riksdagen uttryckligen efterfrågar åtgärder från en statlig myndighet riktade mot kommunsektorn. Frågan är hur sådana åtgärder förhåller sig till den sammanhållna statliga budgetprocessen.

Två ärenden från senare tid av detta slag har nämnts i det föregående. Det första tillkännagivandet (bet. 2010/11:SoU1) gällde att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att komplettera sina nationella riktlinjer för god vård och omsorg vid demenssjukdom med riktlinjer för bemanning. Regeringen beslutade om det begärda uppdraget och Socialstyrelsen har beslutat föreskrifter med stöd av ett bemyndigande i socialtjänstförordningen. Enligt konsekvensutredningen med anledning av föreskriften kan betydande kostnadskonsekvenser antas uppkomma för kommuner och enskilda vårdgivare. Den statliga budgeten kan påverkas om den kommunala finansieringsprincipen tillämpas.

Det andra tillkännagivandet (bet. 2011/12:SoU11) innebar att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda, och om myndigheten fann det lämpligt, utfärda föreskrifter om bemanning i särskilda boenden för andra grupper än demenssjuka. Regeringen har beslutat om ett sådant uppdrag till Socialstyrelsen. Något förslag med konsekvensutredning har ännu inte remitterats av myndigheten. Det kan emellertid inte uteslutas att även dessa föreskrifter kan ge upphov till inte oväsentligt ökade kostnader för kommuner och andra vårdgivare och att en tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen kan aktualiseras.

Ett tillkännagivande av riksdagen riktas till regeringen. Det innebär att regeringen bör kunna utforma ett uppdrag till den berörda myndigheten så att regeringen kan säkerställa att den får möjlighet att pröva myndighetens förslag till regeländring och dess finansiella konsekvenser och planera in dessa i budgetprocessen om reformen anses vara angelägen. Att låta en myndighet besluta regler med okända finansiella och andra konsekvenser med stöd av ett befintligt eller nytt bemyndigande kan däremot vålla problem i förhållande till den sammanhållna statliga budgetprocessen som beskrivits. En sådan situation bör därför undvikas.

Det förekommer att ett tillkännagivande utformas på ett sådant sätt att det innefattar vad en förvaltningsmyndighet under rege-

ringen ska göra. Ett tillkännagivande av riksdagen bör dock avse vad regeringen ska göra i förhållande till riksdagen, t.ex. återkomma med förslag eller vidta en viss åtgärd, t.ex. att förbättra en viss verksamhet. Däremot bör det inte innefatta att en viss myndighet ska utföra något specifikt. Regeringen styr riket enligt 1 kap. 6 § RF och det ankommer på regeringen att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att efterkomma riksdagens önskemål.

Det finns också skäl att i detta sammanhang betona att tillkännagivanden av riksdagen inte innebär någon rättslig bindning. Om regeringen efter beredning av ett ärende som grundas på ett tillkännagivande från riksdagen finner att förslaget är olämpligt av någon anledning, t.ex. i fråga om tekniska brister eller orimliga ekonomiska konsekvenser, eller helt enkelt att regeringen gör en annan bedömning av hur angeläget ärendet är, kan och bör regeringen meddela riksdagen detta (se bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.).

I detta sammanhang bör också 8 kap. 12 § RF nämnas, som ger regeringen en uttrycklig befogenhet att begära att en föreskrift som beslutats av en myndighet med stöd av ett bemyndigande ska underställas regeringens prövning. Därmed kan regeringen besluta att en myndighetsföreskrift ska upphöra att gälla om den inte underställs eller godkänns av regeringen inom viss tid. Det betyder att i princip ingen föreskrift meddelad av en myndighet, som regeringen inte accepterar, behöver vara i kraft.

#### **6.4.4 Tidigare regler om myndigheters föreskrifter som ger upphov till kostnadsökningar**

I slutet av 1960-talet började man allmänt uppmärksamma att de statliga myndigheternas reglering kunde ha oavsedda effekter i form av oförutsedda kostnader. Framför allt kommunerna upplevde sig drabbade. I samband med diskussioner mellan staten och företrädare för kommunförbunden om ett kommunalt skattetak påtalades detta förhållande och förbunden begärde begränsningar i myndigheternas möjligheter att ställa kostnadsdrivande krav på den kommunala verksamheten. Som ett svar på detta utfärdade regeringen 1970 i kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd, den s.k. begränsningskungörelsen.<sup>22</sup> I denna föreskrevs att en statlig myndighet, utan att underställa regeringen frågan, inte fick

<sup>22</sup> Ds C 1986:14 Bättre regelekonomi, s. 3.



meddela ändrade eller nya föreskrifter som kunde påverka gällande standard eller tillämpade normer som i mer än oväsentlig grad kunde leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den av föreskrifterna berörda verksamheten.

Kungörelsen ersattes av begränsningsförordningen (1987:1347). I denna utvecklades bestämmelserna något. Den centrala föreskriften förblev att om en regel kunde antas leda till icke oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting eller för näringslivet, organisationer eller andra enskilda, skulle myndigheten inhämta regeringens medgivande, innan regeln beslutades. Vissa undantag angavs, bl.a. i fråga om bestämmelser på arbetsmiljö- och säkerhetsområdena samt regler för att uppfylla förpliktelser enligt EES-avtalet. Möjlighet till anstånd med underställning fanns om det förelåg fara för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada.

I förordningsmotiven (Fm 1987:6) till begränsningsförordningen framhölls att stora brister kunde konstateras, när det gällde myndigheternas sätt att fylla sin uppgift att hålla regelbeståndet i trim. Många myndigheter syntes förbise att regelgivarens ansvar för en regel finns kvar så länge regeln gäller. Inte minst var det nödvändigt att begränsa beståndet av sådana regler som medförde ökade kostnader för staten, kommuner, landsting, näringslivet, organisationer eller enskilda. Kontrollen av både nya och gällande reglers kostnadskonsekvenser behövde därför skärpas. En regel som kunde antas leda till icke oväsentligt ökade kostnader skulle kräva regeringens medgivande.

När den allmänna verksstadgan (1965:600) ersattes med verksförordningen (1995:1322) arbetades bestämmelserna från begränsningsförordningen in i denna. I verksförordningen föreskrevs sålunda att innan en myndighet beslutade föreskrifter skulle den utreda föreskrifternas kostnadsmässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Vidare skulle myndigheten ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berördes tillfälle att yttra sig i frågan om konsekvensutredningen. Om föreskrifterna ledde till icke oväsentligt ökade kostnader för dem som berördes skulle myndigheten begära regeringens medgivande att besluta föreskrifterna. Om det var fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada fick konsekvensutredningen, remissen och regeringens prövning ske efter beslutet.

En utredning gjorde en översyn av verksförordningen och redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23). Utredningen lämnade förslag om en omarbetad och renodlad myndighetsförordning, bl.a. i fråga om myndighetens ledning, ledningens ansvar och uppgifter samt de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna. Utredningen konstaterade att myndigheternas skyldighet att göra konsekvensutredningar av ny normering reglerades i både verksförordningen och förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, den s.k. Simplexförordningen. I syfte att undvika dubbelarbete föreslog utredningen att dessa bestämmelser skulle sammanföras i en från verksförordningen fristående förordning och presenterade ett förslag till en sådan samlad förordning om konsekvensanalys vid regelgivning. Till denna nya förordning (2–4 §§) överfördes de i sammanhanget relevanta bestämmelserna från verksförordningen (27 och 28 §§), dvs. att en konsekvensanalys skulle genomföras och att en myndighet skulle begära regeringens medgivande att besluta föreskrifter om dessa ledde till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berördes.

Den bestämmelse om underställningsskyldighet i fråga om myndigheters beslut om regelgivning som leder till ökade kostnader för dem som berörs finns emellertid inte med i vare sig den nya förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning eller i myndighetsförordningen (2007:515) som regeringen beslutade.

Varför slopades då skyldigheten att begära regeringens medgivande innan kostnadsökande föreskrifter beslutades? Något skäl till varför bestämmelsen togs bort framgår inte av handlingarna i ärendet. En granskning av bevarat material och samtal med tjänstemän som medverkade i handläggningen av ärendet, pekar emellertid mot att ett motiv till att föreskriften togs bort kan ha varit en uppfattning att den nästan aldrig användes och att den därför var obehövlig.

Parallellt med konsekvensutredningsförordningen bereddes i Regeringskansliet 2007 frågan om att inrätta ett Regelråd (se nedan) som skulle granska och yttra sig över nya och ändrade föreskrifter som påverkade företags arbetsförutsättningar. Det kan ha funnits oro för att oklarhet och dubbelarbete skulle kunna uppkomma om en myndighet i samma ärende både skulle inhämta yttrande från Regelrådet och begära regeringens medgivande att

besluta föreskrifter som ökade de berördas kostnader. Detta skulle också kunna ha motiverat att underställningsskyldigheten inte togs in i konsekvensutredningsförordningen.

#### *Regelrådets verksamhet*

Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning trädde i kraft 2008. Denna innehåller föreskrifter om vad som ska beaktas när myndigheterna meddelar föreskrifter. Där föreskrivs att konsekvensutredningar ska utformas och vad de ska innehålla, att remiss ska ske till dem som kostnadsmässigt berörs samt att anstånd och undantag för beslutsfattandet finns. I ett antal punkter preciseras att konsekvensutredningen ska belysa hur företagens arbetsförutsättningar påverkas i olika avseenden av en övervägd föreskrift.

Senare under 2008 beslutade regeringen att för begränsad tid inrätta myndigheten Regelrådet (dir. 2008:57). Med förordningen (2008:530) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet blev det en skyldighet för en myndighet att, innan den beslutar föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, ge Regelrådet tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter och den konsekvensutredning som legat till grund för förslaget.

#### 6.4.5 Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** En skyldighet bör införas för myndigheter att innan de beslutar föreskrifter inhämta regeringens medgivande om föreskrifterna leder till inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting. En sådan skyldighet bör regleras i en förordning.

En omfattande delegering av normgivningsmakten från riksdagen till regeringen och vidare till myndigheter är ofta nödvändig, för att beslutade regler ska få en väl fungerande praktisk tillämpning och för att beslutsbefogenheter ska kunna fördelas på ett lämpligt sätt. Den svenska statsförvaltningens uppbyggnad med självständiga förvaltningsmyndigheter kan sägas spegla och förutsätta en långtgående delegering av normgivningsmakt och beslutsbefogenheter.

Det får förutsättas att regeringen, när den i en förordning delegerar normgivningsmakt till en myndighet, noga överväger hur denna ska preciseras och avgränsas, särskilt när det är fråga om föreskrifter som inte är av verkställighetsnatur utan kan ha betydelse för hur utförandet av en verksamhet påverkas. Ändå är det oundvikligt att det någon gång inträffar att ett av regeringen lämnat bemyndigande visar sig ha varit för vitt eller oprecist och lett till för långtgående eller kostnadskrävande normering. Bemyndigandet i förordningen behöver då omformuleras för att undvika en upprepning. Det kan också inträffa att det i stället är lämpligt att återkalla ett givet bemyndigande.

Det kan också inträffa att inte avsedda konsekvenser av en föreskrift som en myndighet beslutat blir uppenbara först efter det att bestämmelsen trätt i kraft. Enligt den nya bestämmelsen i regeringsformen (8 kap. 12 § RF) har regeringen då en uttrycklig befogenhet att begära att en föreskrift som en myndighet har meddelat ska underställas regeringens prövning. Vid prövningen kan regeringen godkänna föreskriften, ändra föreskriften eller upphäva den. En annan möjlighet är att en myndighet beslutar en föreskrift som ska träda i kraft om någon tid, men att regeringen gör bedömningen att konsekvenserna av regleringen är för långtgående, t.ex. i ekonomiskt avseende eller att den onödigtvis inskränker den kommunala självstyrelsen. Även i detta fall kan regeringen begära att föreskriften ska underställas regeringens prövning. Därmed kan den materiella innebörden av regleringen och ikraftträdandetiden vid behov anpassas. Vissa möjligheter finns då att inordna regelgivningen och dess ekonomiska konsekvenser i den samordnade budgetprocessen.

De möjligheter som nu beskrivits tar sikte på situationer där regeringen först efter det att en föreskrift beslutats eller trätt i kraft blir på det klara med att regleringens lämplighet kan ifrågasättas. Det bästa är naturligtvis om föreskrifter som beslutas av myndigheter och som medför olämpliga effekter, t.ex. kostnader för de berörda verksamheterna eller för staten, inte hinner beslutas av myndigheterna. Detta kan uppnås om föreskrifter som leder till inte oväsentligt ökade kostnader inte får beslutas utan regeringens medgivande.

En skyldighet att inhämta regeringens medgivande innan en myndighet beslutade föreskrifter som gav upphov till inte oväsentligt ökade kostnader hos dem som berörs fanns från 1970 till 2008. Man kan utgå från att bestämmelserna ursprungligen infördes för

att stävja en av regeringen icke önskad utveckling där kostnader vältrades över från de statliga myndigheterna till andra grupper, bl.a. kommuner och landsting. I samband med de översyner som gjordes under perioden framkom inte synpunkter om att skyldigheten att inhämta regeringens medgivande borde slopas. Däremot framkom önskemål om att skyldigheten att göra konsekvensutredningar i en del fall borde slopas.

Ett motiv för att skyldigheten att inhämta regeringens medgivande togs bort 2008 kan ha varit en uppfattning att föreskriften nästan aldrig kom till användning och därmed var obehövlig. Det kan emellertid nu konstateras att ett antal händelser inträffat som visar att en sådan bedömning knappast var korrekt. Det framstår som otillfredsställande att myndigheter ska kunna besluta om föreskrifter, som i vissa fall påverkar statens budget i kanske lika hög grad som lagförslag från regeringen, utan att detta inordnas i den sammanhållna budgetprocessen. Det är därför motiverat att återinföra en skyldighet för myndigheter att inhämta regeringens medgivande innan kostnadsdrivande föreskrifter beslutas.

Om myndigheter återigen blir skyldiga att begära regeringens medgivande innan de beslutar en föreskrift som leder till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berörs, skapas goda möjligheter för regeringen att pröva lämpligheten av föreskriften, men också att beloppsmässigt och tidsmässigt planera in eventuella utgiftseffekter för staten i den samordnade budgetprocessen. Därmed kan det undvikas att förslag behöver läggas i t.ex. ändringsbudget under det löpande året för att i efterhand beakta kostnadskonsekvenserna.

Liksom tidigare kan det vara lämpligt att det finns vissa möjligheter till undantag eller anstånd med att begära regeringens medgivande att besluta en föreskrift som medför ökade kostnader, t.ex. om det föreligger fara i dröjsmål och att en sådan föreskrift därför måste beslutas och träda i kraft skyndsamt.

Kommitténs uppdrag i det avseende som nu är aktuellt är att lämna förslag till hur förändrade kostnader för den kommunala sektorn orsakade av statliga myndigheters föreskrifter bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen. Kommittén ska även lämna förslag till hur budgetära konsekvenser för statlig verksamhet orsakade av myndigheters föreskrifter bör hanteras. Detta betyder att ett återinförande av en skyldighet att begära regeringens medgivande innan en kostnadspåverkande föreskrift beslutas inte bör vara lika generell som den var före 2008, utan endast avse

sådana föreskrifter som i inte oväsentlig grad påverkar statens, kommuners eller landstings kostnader. Föreskrifter som påverkar t.ex. företags arbetsförutsättningar ska därmed inte omfattas eftersom dessa numera hanteras av Regelrådet.

I detta sammanhang finns det skäl att betona att det i ett samhällsekonomiskt perspektiv knappast är av avgörande betydelse om en föreskrift som riktar sig till kommunerna även påverkar statens kostnader genom att den kommunala finansieringsprincipen tillämpas. Ökade kostnader i den kommunala sektorn leder till ökade samlade kommunala utgifter och på sikt även till behov av högre skatteuttag. De samlade offentliga resursbehoven och behoven av offentliga inkomster påverkas därmed, och det är dessa variabler som är avgörande i avvägningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Regeringens medgivande bör därför behövas för föreskrifter som i inte oväsentlig utsträckning påverkar kommuners eller landstings kostnader, även om någon omedelbar effekt inte skulle uppkomma på statens budget.

Det är önskvärt att en samlad budgetbehandling kan ske i regeringen och i riksdagen. För att detta ska kunna uppnås behöver regeringen se till att myndigheters beslut om föreskrifter som medför ökade utgifter för staten, kommuner eller landsting kan inordnas i en samlad budgetbehandling. Detta åstadkoms genom att myndigheterna återigen blir skyldiga att inhämta regeringens medgivande innan beslut fattas om föreskrifter som ökar kostnaderna för staten, kommuner eller landsting. En sådan skyldighet för myndigheter är emellertid inte något som bör regleras i riksdagsordningen eller annan lag, utan det är i stället en fråga om hur regeringen väljer att styra sina myndigheter och bör därför, inom ramen för restkompetensen, regleras i en förordning.

En skyldighet för myndigheter att begära regeringens medgivande innan föreskrifter som ökar statens, kommuners eller landstings kostnader, skapar en möjlighet för regeringen att pröva och beakta sådana kostnader i den samordnade budgetprocessen och i förslaget till statens budget. Därmed ökar också kvaliteten på det underlag som regeringen lämnar till riksdagen inför beslutet om statens budget.

## 7 Ändringar av statens budget

En stram budgetprocess och budgetdisciplin utgör grunden för den nuvarande budgetprocessen. Detta förutsätter att budgetdisciplinen upprätthålls även efter budgetbeslutet, dvs. under genomförandet av den beslutade budgeten. Det är därför av vikt att processen för ändringar av en beslutad budget är lika stram som processen för beslut om budgeten.

Ordningen kring ändringar av statens budget är knapphändigt reglerad. Av 9 kap. 4 § regeringsformen (RF) framgår att riksdagen under budgetperioden kan besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag. I 5 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) anges att beslut om anslag för det löpande budgetåret som innebär att en utgiftsram påverkas inte får fattas förrän ett beslut om ändrad utgiftsram fattats. I 4 kap. 5 och 8 §§ RO finns bestämmelser om finansutskottets roll i beredningen av frågor som rör statens budget. I övrigt bygger ordningen på praxis.

Kommittén har enligt sina direktiv i uppdrag att överväga i vilken utsträckning som befintlig praxis beträffande ändringar av statens budget bör regleras, om det finns skäl att öka symmetrin mellan hanteringen av förslag om ändringar av budgetens utgifts- och inkomstsida, om särskilda förutsättningar bör gälla för att föreslå ändringar av budgeten och övriga frågor av betydelse för riksdagens behandling av förslag till ändringar av budgeten.

I detta kapitel behandlas frågor om en ordnad hantering av ändringar av budgeten. De frågor som behandlas är möjligheten att föreslå ändringar av budgeten (avsnitt 7.1.1 och 7.1.2), förslag som påverkar inkomstberäkningen (avsnitt 7.1.3), redovisning av budgeteffekter (avsnitt 7.1.4), ärendets ram (avsnitt 7.2.1), beredningen i riksdagen (avsnitt 7.2.2) och slutligen beslutsprocessen i riksdagen (avsnitt 7.2.3).

## 7.1 Regeringens hantering av ändringar av budgeten

I detta avsnitt behandlas de frågor som rör regeringens hantering av ändringar av budgeten. Detta gäller bl.a. möjligheten att föreslå ändringar av budgeten och en eventuell ökad symmetri mellan inkomst- och utgiftssidan.

### 7.1.1 Möjligheten att föreslå ändringar av statens budget för det löpande budgetåret

#### Nuvarande ordning

Ordningen för ändringar av statens budget under löpande budgetår är, som tidigare anförts, i det närmaste oreglerad. I samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen framhölls dock att alla förslag om ändringar som regeringen ville föra fram för riksdagens prövning skulle avlämnas samlat. Detta skulle under normala omständigheter ske vid högst två tillfällen per år, en gång på våren i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och en gång på hösten när riksmötet inleds (1993/94:TK2 s. 30). Regeringen har regelmässigt sedan den nuvarande budgetprocessen infördes 1997 till riksdagen överlämnat propositioner med samlade förslag till ändringar av det löpande årets budget, s.k. ändringsbudgetar, i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Utöver dessa årligen återkommande ändringsbudgetar har det förekommit att regeringen också vid andra tidpunkter till riksdagen överlämnat propositioner med samlade förslag till ändringar av en beslutad budget. Med anledning av den ekonomiska och finansiella krisen lämnade regeringen i januari 2009 exempelvis en proposition med nya prognoser för den ekonomiska utvecklingen avseende såväl inkomst- som utgiftssidan och med förslag till åtgärder som påverkade den beslutade budgetens utgiftssida, se prop. 2008/09:97 om åtgärder för jobb och omställning. Regeringen har vid flera tillfällen under löpande budgetår, såväl i samband med den ekonomiska krisen som före och efter denna, till riksdagen lämnat propositioner med enskilda förslag som medfört behov av ändringar av enskilda anslag och utgiftsramar, se t.ex. prop. 2002/03:46 om folkomröstning om införande av euron, prop. 2008/09:49 om utvidgning av insättningsgarantin och prop. 2009/10:121 om nyemission i SAS AB (publ).



## Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** I riksdagsordningen införs en ny bestämmelse om att regeringen, om det inte finns särskilda skäl, får lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret vid högst två tillfällen.

I en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen införs en bestämmelse om att en sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.

### *Bör möjligheterna att föreslå ändringar av en budget under löpande budgetår begränsas?*

Hanteringen av ändringar av en beslutad budget måste ske ordnat och processen för sådana ändringar vara stram för att budgetprocessens princip om en fullständig och samlad budgetprövning ska upprätthållas. En sådan process måste emellertid också erbjuda en viss flexibilitet. En alltför stram process riskerar att skapa oönskade bindningar och begränsa politiken. Därmed kan också ett incitament att kringgå systemet uppstå. Ett visst mått av flexibilitet i processen är således en förutsättning för att den ska respekteras och därmed i förlängningen upprätthållas.

En av utgångspunkterna för kommitténs överväganden är att lagstiftningen både ska trygga och ge en rättvisande bild av budgetprocessen, se avsnitt 4.2. För närvarande saknas i det närmaste reglering beträffande ändringar av en beslutad budget, och lagstiftningen ger därmed inte en rättvisande bild av budgetprocessen. Den ordning som kommit att utvecklas genom praxis är i huvudsak i överensstämmelse med de uttalanden som gjordes i förarbetena i samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen. Denna praxis har nu tillämpats i drygt 15 år och har en bred parlamentarisk förankring. En ordning baserad på praxis kan dock skapa en oönskad osäkerhet om vad som egentligen gäller i en given situation och kan därför utgöra en begränsning. En reglering av den praxis som har utvecklats, med avlämnande av ändringsbudgetar i form av samlade förslag till ändringar av statens budget i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen, skulle därigenom innebära att lagstiftningen också skulle bidra till att trygga budgetprocessen. Det skulle också bidra till en ökad

tydlighet i regelverket i fråga om vad som gäller för ändringar av en beslutad budget.

Det kan emellertid förekomma situationer när det, även vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen, kan finnas behov av att föreslå ändringar av budgeten. Ett tydligt exempel är finanskrisen som inleddes 2008. Det är därför enligt kommittén viktigt att en reglering inte innebär begränsningar i förhållande till behovet av nödvändig flexibilitet. För att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls, samtidigt som behövlig flexibilitet säkerställs, ska förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen endast tillåtas om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser, t.ex. en naturkatastrof, som enligt regeringens bedömning ställer krav på snabba åtgärder. Särskilda skäl kan också vara att en nytillträdd regering av tidsbrist inte hunnit lämna de förslag till förändrad politik som de vill genomföra under budgetåret i budgetpropositionen. I en sådan situation kan det vara motiverat att regeringen redan tidigare på våren än i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen har möjlighet att lämna en ändringsbudget. Kravet på särskilda skäl bör vidare medföra en skyldighet för regeringen att motivera varför förslaget inte väckts i samband med budgetpropositionen eller tidigare ändringsbudget och varför förslaget inte kan avvakta nästa proposition om statens budget.

Mot bakgrund av det anförda anser kommittén att det bör införas en bestämmelse i riksdagsordningen om regeringens möjlighet att lämna förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret. I enlighet med gällande praxis bör i riksdagsordningen framgå att sådana förslag, om inte regeringen anser att det finns särskilda skäl, får lämnas i form av en proposition med ett samlat förslag till ändringar av statens budget vid högst två tillfällen per budgetår, nämligen i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Bestämmelsen bör inte vara tvingande utan ge regeringen möjlighet, men inte skyldighet, att lämna en sådan proposition vid dessa tillfällen.

En reglering av regeringens möjlighet att föreslå ändringar av statens budget kan anses utgöra en viss begränsning av initiativrätten enligt 4 kap. 4 § RF. Sådana begränsningar får göras i riks-

dagsordningen. I riksdagsordningen regleras att regeringen ska lämna en budgetproposition i en huvudbestämmelse, medan bestämmelser om tidpunkten för avlämnande av budgetpropositionen och bestämmelser om den ekonomiska vårpropositionen framgår av tilläggsbestämmelser. Med hänsyn till det anförda bör regeringens möjlighet att, om det inte finns särskilda skäl, vid högst två tillfällen under året lämna en proposition med förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret regleras i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Vid vilken tidpunkt en sådan proposition enligt huvudregeln ska lämnas bör däremot regleras i en tilläggsbestämmelse till den aktuella huvudbestämmelsen. Regeringen bör vidare vara neutral på så sätt att den omfattar förslag avseende både budgetens inkomst- och utgiftssida. Kommittén föreslår mot bakgrund av det anförda att bestämmelser med denna inriktning införs i en ny bestämmelse, 3 kap. 2 a § RO, och en ny tilläggsbestämmelse 3.2 a.1.

### **7.1.2 Vilka förslag om ändringar av statens budget bör få lämnas?**

#### **Nuvarande ordning**

En viktig fråga med koppling till den föregående frågeställningen är vilka förslag om ändringar av statens budget för det löpande budgetåret som ska få väckas, om principen om en samlad budgetbehandling ska upprätthållas. Någon reglering om detta finns inte i dag.

Riksrevisionen genomförde 2008 en granskning av regeringens hantering av ändringsbudgetar under åren 1996–2008 (RiR 2008:17). Riksrevisionen konstaterade i sin rapport att regeringen riskerar att inte presentera ett heltäckande budgetförslag om ändringsbudgeten tillåts bli alltför omfattande. Detta skulle enligt Riksrevisionen kunna innebära att intentionen i budgetreformen, att på rationella grunder kunna prioritera mellan olika utgiftsområden och ändamål, inte uppfylls. I sin behandling av Riksrevisionens rapport framhöll finansutskottet vikten av att processen för ändringsbudgetar är lika stram som processen för budgetpropositionen. Utskottet konstaterade också att det hade skett en väsentlig uppstramning av hanteringen av ändringsbudgetar i och med den nya budgetprocessen (bet. 2008/09:FiU11).

## Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** En uttrycklig reglering av vilka förslag som får lämnas i en proposition med förslag till ändringar av statens budget torde varken vara lämplig eller ändamålsenlig. Kommittén föreslår därför inte någon sådan bestämmelse.

Kommittén anser att den gällande ordningen har fungerat på ett tillfredställande sätt. De senaste årens utveckling tyder också på att ändringsbudgetarna i allt större utsträckning utgörs av förslag med anledning av förändringar som inte kunde förutses i budgetpropositionen, snarare än permanenta reformer som inte kan motiveras av oförutsedda händelser. Det kan vara svårt att formulera en bestämmelse som på ett lämpligt sätt för alla situationer anger vilka förslag som ska tillåtas, utan att skapa oönskade låsningar och begränsa den flexibilitet som kan vara motiverad på detta område. Det är också mer transparent att regeringen, i stället för att bygga upp stora anslagssparanden och utnyttjande av anslagskrediter, använder sig av ändringsbudget. Därigenom ges riksdagen kontroll över och insyn i utvecklingen av statens budget.

Mot bakgrund av det anförda bedömer kommittén att en uttrycklig reglering av vilka förslag som ska få lämnas i en ändringsbudget varken torde vara lämplig eller ändamålsenlig. Det förtjänar dock på nytt att framhållas att syftet med en ändringsbudget ska vara att komplettera den av riksdagen beslutade budgeten med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse. Reformerna med varaktiga budgetära konsekvenser bör, med hänsyn till vad som tidigare uttalats om vikten av en samlad budgetbehandling, som huvudregel beslutas i samband med riksdagens budgetbehandling på hösten. Det sagda innebär givetvis inte att regeringen är förhindrad att lämna förslag som föranleds av en oväntad allmänekonomisk eller statsfinansiell utveckling. Det är dock alltid viktigt att regeringen motiverar varför ett förslag lämnas i en ändringsbudget och redogör för hur finansiering ska ske.

Det skulle undantagsvis kunna förekomma att mer omfattande eller komplicerade förslag till ändringar av statens budget behöver lämnas, t.ex. i form av ny eller ändrad lagstiftning. Sådana förslag kan ibland vara mindre lämpliga att lämna i själva förslaget till ändringsbudget. Ett sådant förslag bör kunna läggas fram i en separat proposition som lämnas i anslutning till ändringsbudgeten.

Förslaget bör i sådana situationer behandlas som en del av ändringsbudgeten under förutsättning att det är väl beskrivet och har beaktats i förslaget till ändringar av statens budget. Med att propositionen bör lämnas i anslutning till ändringsbudgeten avses att den bör lämnas i sådan tid att den kan beredas och behandlas i ändringsbudgetprocessen.

Som nämnts ovan skulle det undantagsvis kunna uppstå en situation där en nytilträdde regering av tidsbrist inte hinner föra upp de förslag till förändrad politik som den vill genomföra i budgetpropositionen. I en sådan situation framstår det också som rimligt att regeringen får lämna en mer omfattande ändringsbudget under våren och att vad som ovan anförts om begränsningar i förhållande till innehållet i ändringsbudgeten således inte gäller.

De förslag som lämnas i en ändringsbudget bör som huvudregel endast avse det löpande budgetåret med tanke på att syftet med en sådan ändringsbudget är att komplettera den redan avlämnade budgetpropositionen för året. I de fall regeringen föreslår ny lagstiftning med varaktiga budgetära effekter, bör regeringen till riksdagen redovisa en ny beräkning av de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för de närmast följande två åren.

### **7.1.3 Förslag som påverkar en fastställd inkomstberäkning**

#### **Nuvarande ordning**

Under 1997–2012 har flera av ändringsbudgetarna innehållit förslag som påverkat statens inkomster. Exempelvis har vid flera tillfällen lagförslag om kreditering på skattekonto lämnats i en ändringsbudget, se t.ex. prop. 2001/02:95 och prop. 2005/06:100. Något förslag till ny beräkning av statens inkomster har dock inte lämnats till riksdagen i samband med dessa förslag.

### Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster för det löpande budgetåret och som beslutas i samband med en proposition om ändringar av statens budget ska föranleda en ny inkomstberäkning. Mot bakgrund av att bestämmelserna om ändringar av statens budget är neutralt utformade i förhållande till budgetens inkomst- och utgiftssida behövs det inte någon särskild bestämmelse om detta.

**Kommitténs bedömning:** Förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster för det löpande budgetåret bör omfattas av de bestämmelser som gäller för förslag till ändringar av statens budget.

*Bör förslag som påverkar statens inkomster och utgifter behandlas på samma sätt?*

Det saknas praxis kring hanteringen av förslag som endast påverkar statens inkomster, dvs. inkomstberäkningen, för det löpande budgetåret. En orsak till avsaknaden av praxis kan vara att riksdagens beslut avseende inkomstberäkningen har en delvis annan innebörd än vad som är fallet med riksdagens beslut om utgiftsramar. Som nämnts i avsnitt 6.2.1 framhölls i förarbetena till den nuvarande budgetprocessen att inkomstberäkningen, om än beloppsmässigt preciserad, är en beräkning av hur stora inkomsterna blir när ett givet regelverk för skatter och avgifter tillämpas vid en viss prognostiserad ekonomisk utveckling. Med samma regelverk kan statens inkomster snabbt ändras om den ekonomiska utvecklingen förändras. För den fortsatta riksdagsbehandlingen blir därför inte den beloppsmässiga nivån på inkomsterna av primärt intresse utan fastmer det regelverk beräkningen vilar på (1993/94:TK2 s. 20 f.). Inkomsternas storlek är således i hög grad beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen. På utgiftssidan ser förutsättningarna något annorlunda ut. Där måste riksdagen, oavsett om det beror på förslag om ändrad lagstiftning eller på den ekonomiska utvecklingen, fatta nya beslut om utgiftsramar och anslag om anslagsbelastningen går utöver anvisade medel och anslagskrediter.

Minskade eller ökade inkomster till staten har dock samma effekter på budgetens saldo och de offentliga finanserna som motsvarande förändringar på utgiftssidan. Även om möjligheten att ändra den

lagstiftning som ligger till grund för statens inkomster i vissa fall i huvudsak är begränsad till årsskiften, exempelvis inkomstskattelagstiftningen, är det inom flera områden möjligt att ändra lagstiftningen under året. Detta gäller t.ex. arbetsgivaravgifter, mervärdesskatter och punktskatter.

Mot bakgrund av det anförda anser kommittén att förslag som påverkar statens inkomster för det löpande budgetåret i flera avseenden bör behandlas på samma sätt som förslag som påverkar budgetens utgiftssida. Förslag som påverkar statens inkomster bör således få lämnas enligt samma förutsättningar som förslag som påverkar utgifterna (se avsnitt 7.1.1 och 7.1.2), budgeteffekterna av sådana förslag ska redovisas (se avsnitt 5.3.2 och 7.1.4) och reglerna om beredning och beslut i riksdagen ska tillämpas i förhållande till sådana förslag (se avsnitt 7.2.2 och 7.2.3). I fråga om vilka förslag som bör anses ha en tydlig påverkan på statens inkomster kan vad som anförts i avsnitt 6.2.1 ge viss ledning.

Vidare ska sådana förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster och som beslutas i samband med en proposition om ändringar av statens budget enligt kommittén föranleda riksdagen att ta ställning till en ny inkomstberäkning.

En ny inkomstberäkning underlättar en avstämning och uppföljning av den beslutade och föreslagna finanspolitiken mot de beslutade budgetpolitiska målen. En sådan ordning är också i överensstämmelse med vad som tidigare anförts om inkomstberäkningens roll som regelram. Däremot bör inte endast en förändring av makroekonomiska och andra ekonomiska förutsättningar som påverkar statens inkomster föranleda en ny inkomstberäkning. I den utsträckning som inkomsterna påverkas av makroekonomiska och andra ekonomiska förutsättningar bedöms den redovisning av prognoser för innevarande år som regeringen enligt budgetlagen (2011:203) är skyldig att redovisa i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen vara tillräcklig.

Den ovan redovisade bedömningen medför enligt kommitténs bedömning inte behov av någon särskild reglering. Detta följer nämligen av att de bestämmelser om ändringar av statens budget som föreslås i riksdagsordningen är neutrala i förhållande till budgetens inkomst- och utgiftssida. Inte heller vad kommittén anför om att förslag som påverkar inkomsterna för det löpande budgetåret ska föranleda en ny inkomstberäkning behöver regleras särskilt. Detta framgår i stället implicit av den bestämmelse om riksdagens avgörande av ärenden om statens budget för det löpande året som kommittén föreslår, se vidare avsnitt 7.2.3.

*Vad ska en ny inkomstberäkning omfatta?*

Kommitténs förslag innebär således att förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster och som beslutas i samband med en proposition om ändringar av statens budget också ska föranleda riksdagen att ta ställning till en ny inkomstberäkning. Frågan är vad en sådan inkomstberäkning bör omfatta.

Ett alternativ vore att en ny inkomstberäkning ska avse budgetens samtliga inkomster redovisat på inkomstitel med beaktande av effekterna av nya makroekonomiska förutsättningar sedan budgetpropositionen. Regeringen redovisar redan i dag, i enlighet med kravet i 9 kap. 3 § budgetlagen, prognoser över statens inkomster två gånger per år, i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen. Detta alternativ borde därför inte medföra något omfattande merarbete i förhållande till förslag som lämnas i eller i anslutning till en ändringsbudget i samband med budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen. I förhållande till ändringsbudgetar som, om särskilda skäl föreligger, lämnas vid en annan tidpunkt skulle detta alternativ dock medföra ett omfattande merarbete som inte svarar mot nyttan i en sådan ordning. Mot detta alternativ talar även vad som anförts om inkomstberäkningen som en regelram som ska återspegla det regelverk som beräkningen grundar sig på.

Det alternativ som enligt kommittén framstår som mest ändamålsenligt är därför att regeringen för riksdagen ska redovisa en ny inkomstberäkning utifrån de inkomstitlar som berörs av förslaget, inklusive effekter av nya makroekonomiska prognoser och andra förutsättningar, t.ex. förändrade volymer, i de fall som regeringen har gjort en ny bedömning sedan sådana senast redovisades. Det är också detta som riksdagen ska ta ställning till.

En sådan ordning har fördelen, jämfört med det tidigare alternativet, att den nya inkomstberäkningen som riksdagen föreslås ta ställning till bättre speglar effekterna av det aktuella förslaget. Det innebär också att merarbetet blir något mindre samtidigt som det ändå säkerställer att riksdagen får ett väl specificerat beslutsunderlag och att inkomstberäkningens roll som regelram upprätthålls. Vid sidan om inkomstberäkningen, fördelad på aktuella inkomstitlar ska även förslagets budgeteffekter redovisas, jfr avsnitt 7.1.4.



### 7.1.4 Redovisning av budgeteffekter

#### Nuvarande ordning

Under åren 1997–2007 utgjorde ändringsbudgetarna ett eget avsnitt i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna. Fram till 2001 innehöll dessa avsnitt en prognosdel. I dessa prognosavsnitt redovisades bl.a. en bedömning av i vilken utsträckning förändringarna i förhållande till tidigare lämnade budgetprognoser för det löpande budgetåret berodde på den ekonomiska utvecklingen och på förslagen om ändringar av budgeten. År 2001 bröts dessa prognosdelar ut ur avsnittet om ändringsbudget och presenteras i stället i aktuell propositions allmänna prognosavsnitt. I inledningen till avsnittet om ändringsbudgeten lämnades dock en redovisning av förslagets samlade effekt på budgeteringsmarginalen<sup>1</sup>. Sedan 2008 lämnas de årligen återkommande ändringsbudgetarna som separata propositioner i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen. Utöver beskrivningar av förslagets anslagseffekter lämnas i dessa propositioner inte några prognoser eller beskrivningar av budgeteffekterna. I stället lämnas en upplysning om att de ändringar som föreslås har beaktats i budgetpropositionens respektive den ekonomiska vårpropositionens prognoser.

I de ändringsbudgetar som har lämnats vid sidan av de årligen återkommande ändringsbudgetarna på våren och hösten har en mer ingående redovisning av effekterna på budgeten endast lämnats vid ett tillfälle, se prop. 2008/09:97 om åtgärder för jobb och omställning.

#### Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** Vid förslag till ändringar av statens budget, avseende såväl inkomst- som utgiftssidan, bör regeringen analysera och redovisa förslagets effekter på budgeten och de budgetpolitiska målen. Kommittén föreslår inte någon bestämmelse om detta eftersom en sådan redovisning följer dels av befintliga bestämmelser i budgetlagen, dels av kommitténs övriga förslag.

<sup>1</sup> Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, se vidare regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

*Hur bör budgeteffekterna av förslagen till ändringar av statens budget redovisas?*

Det är, som framgått tidigare, viktigt att säkerställa att samma stramhet gäller i förhållande till förslag om ändringar av statens budget under löpande budgetår som för förslaget till budget. En risk med att förslag presenteras utan någon närmare redovisning av effekterna på budgeten är att den stramhet och det helhetsperspektiv som är grundtanken bakom budgetprocessen kan gå förlorad. Alla förslag om ändringar av en beslutad budget, såväl på inkomst- som utgiftssidan, bör därför beakta effekterna på statens budget och de budgetpolitiska målen.

Kommittén har i sitt delbetänkande föreslagit vissa förtydliganden av bestämmelserna om prognoser i budgetlagen, se Budgettramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32). Kommittén föreslår i detta betänkande, se avsnitt 5.3.2, också att det i budgetlagen införs en bestämmelse som uttryckligen anger att regeringen ska redovisa hur överskottsmålet uppnås i förhållande till beslutad och föreslagen finanspolitik, vilket även inkluderar en redovisning av olika förslags budgeteffekter för såväl löpande som kommande år. Dessa redovisningar kommer således även att omfatta eventuella förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret.

I fråga om de ändringsbudgetar som lämnas i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen torde de prognoser och effektbedömningar som presenteras i någon av dessa propositioner vara tillräckliga. För ändringsbudgetar som lämnas vid andra tidpunkter, t.ex. med anledning av en ekonomisk kris, innebär det anförda att sådana propositioner hädanefter bör innebära en tydlig redovisning av förslagets effekter på statens budget. En sådan redovisning bör inte endast omfatta effekterna på budgeten av de föreslagna åtgärderna för det löpande året utan i förekommande fall även effekterna på medellång sikt. Det kan i sådana situationer också vara rimligt att regeringen även redovisar nya makroekonomiska prognoser om förslaget till ändringsbudget föranleds av en oväntad makroekonomisk utveckling. Sådana prognoser bidrar dels till att ge riksdagen en tydlig bild av den förändrade ekonomiska situationen, dels till att motivera varför regeringen anser att det finns särskilda skäl att lämna en ändringsbudget vid sidan av de ordinarie ändringsbudgetarna. Någon särskild reglering av detta behövs dock inte enligt kommittén.

## 7.2 Riksdagens hantering av ändringar av budgeten

I detta avsnitt behandlas de frågor som rör riksdagens hantering av ändringar av budgeten bl.a. vad avser beredningen och beslutsordningen.

### 7.2.1 Ärendets ram

#### Nuvarande ordning

En riksdagsledamots initiativrätt slås fast i 4 kap. 4 § RF. I riksdagsordningens reglering av initiativrätten anges att motioner i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning får väckas en gång om året, den s.k. allmänna motionstiden (3 kap. 10 § RO). Den allmänna motionstiden pågår från riksmötets öppnande och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen. Motioner får också väckas bl.a. med anledning av propositioner, s.k. följdmotioner (3 kap. 11 § RO).

I fråga om avgränsningen av följdmotionsrätten, dvs. vad som utgör ärendets ram, uttalas i förarbetena till riksdagsordningen att det knappast låter sig göras att närmare precisera omfattningen av förslagsrätten. I stället torde praxis inom riksdagen kunna vara vägledande för gränsdragningen (prop. 1973:90 s. 532).

Enligt riksdagens praxis får ett yrkande i en följdmotion inte gå utanför ramen för det ärende som propositionen behandlar. Ett yrkande i en följdmotion med anledning av en proposition om ändringsbudget får endast avse de anslag som regeringen behandlar i propositionen. Motioner får vidare endast väckas som avvisar eller reducerar förslaget i fråga om en förändring av ett visst anslag, men inte som överstiger förslaget i propositionen i fråga om samma anslag. Denna begränsning anses enligt praxis inte gälla i förhållande till en proposition om ändringsbudget som lämnas i anslutning till budgetpropositionen eftersom tiden för följdmotioner då sammanfaller med den allmänna motionstiden.

Den genomgång av motioner som väckts med anledning av propositioner om ändringsbudget från 2002 och framåt som kommittén låtit göra visar att det förekommer flera exempel på avvikelser från praxis avseende ärendets ram, se t.ex. motionsyrkande om ytterligare medel till miljöbilsbonusar med anledning av ändringsbudgeten våren 2007 (prop. 2006/07:100, mot. 2006/07:Fi11 yrk. 9 och bet. 2006/07:FiU21) och ett om höjning av anslaget för filmstöd i anslutning till ändringsbudgeten våren 2011 (prop. 2010/11:99, mot. 2010/11: Fi14 yrk. 1 och bet. 2010/11:FiU21).

## Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** Den reglering av följdmotioner som finns i riksdagsordningen bör tydliggöras vad avser ärendets ram i förhållande till propositioner med förslag till ändringar av statens budget. Det förslag som lämnats av Kommittén för översyn av riksdagsordningen tillgodoser detta behov. Kommittén lämnar därför inte något eget förslag till reglering.

Den närmare avgränsningen av följdmotionsrätten är inte reglerad. I stället är det genom den praxis som kommit att utvecklas i riksdagen som gränserna för följdmotioner slås fast. Avsaknaden av ett tydligt regelverk kan göra det svårare att förhindra följdmotionsyrkanden som inte håller sig inom ärendets ram. Den rådande osäkerheten kring vilka yrkanden som kan komma att tillåtas med anledning av en ändringsbudget kan vidare få till följd att det för regeringen är svårt att förutse vilka frågor som kan komma att väckas med anledning av en sådan proposition. Detta kan i förlängningen leda till att regeringen i känsliga frågor försöker hitta lösningar som innebär att en fråga inte underställs riksdagens prövning. Det skulle därför gagna alla parter om innebörden av vad som utgör ärendets ram i samband med följdmotioner kom till tydligare uttryck.

Frågan om ärendets ram vid följdmotioner har varit föremål för utredning av den av riksdagen tillsatta Kommittén för översyn av riksdagsordningen. Kommittén lämnade sitt betänkande (2012/13:URF3) till Riksdagsstyrelsen i september 2013. Kommittén föreslår i betänkandet bl.a. att det direkt av riksdagsordningen bör framgå att en följdmotion ska hålla sig inom ärendets ram. Kommittén gör vidare en genomgång av bakgrunden till dagens reglering och av praxis, en genomgång som ska kunna utgöra ett stöd för bedömningen av om ett motionsyrkande håller sig inom ärendets ram. I fråga om följdmotionsrätten i förhållande till ändringsbudgetar anförs följande (s. 146).

I fråga om motioner med anledning av propositioner med ändringsbudgetar bör det i linje med vad som framkommit vid praxisgenomgången framhållas att vad som sägs där om ärendets ram i förhållande till anslagshöjningar respektive anslagssänkningar naturligtvis även gäller i förhållande till föreslagna förändringar på inkomstsidan. I en följdmotion kan således yrkas på att en sådan höjning eller sänkning

helt eller delvis ska avslås, men yrkandet får inte innebära ett förslag om höjning eller sänkning utöver vad som föreslås i propositionen.

Som konstaterats är en avgränsning av följd motionsrätten i förhållande till en proposition med ändringsbudget som lämnas samtidigt som den allmänna motionstiden löper mer problematisk. Det kan därför vara av värde att framhålla det rimliga i att de motioner som behandlas i samband med denna i möjligaste mån ändå bör hålla sig inom ärendets ram och endast avse förslag som påverkar budgeten för det innevarande året. Förslag med påverkan för efterföljande år behandlas inom ramen för riksdagens behandling av budgetpropositionen.

Genom det förslag till ändring av riksdagsordningen och de uttalanden som görs i Kommittén för översyn av riksdagsordningens betänkande tillgodoses de invändningar som enligt kommittén kan riktas mot dagens ordning. Kommittén finner därför inte anledning att lämna något eget förslag i frågan.

## 7.2.2 Beredningen av förslagen till ändringar av statens budget

### Nuvarande ordning

I samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen anfördes att ändringsbudgetar skulle remitteras till finansutskottet, som skulle bereda övriga berörda utskott möjlighet att yttra sig innan utskottet lämnade ett samlat betänkande över ändringsbudgeten. Om antalet förslag i en ändringsbudget var få anfördes att det knappt fanns behov av en samlad budgetprövning och att finansutskottet i sådana situationer skulle överlämna förslagen till respektive fackutskott för fortsatt beredning (1993/94:TK2 s. 29 f.). Denna ordning kommer inte till uttryck i någon bestämmelse utan finansutskottets ansvar för beredningen av förslagen om ändringar av statens budget framgår endast genom att det i 4 kap. 5 § RO anges att finansutskottet bereder förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster.

I den utvärdering av budgetprocessen som riksdagen gjorde i början av 2000-talet berördes bl.a. frågan om utskottens hantering av förslag som innebar ändring av en beslutad utgiftsram. Riksdagskommittén hade inledningsvis konstaterat att utgiftsramarna kommit att få en annan betydelse jämfört med vad som var intentionen när de infördes. Utredningen föreslog därför vissa ändringar

i riksdagsordningen som innebar att utgiftsramarna permanentades. De föreslagna ändringarna skulle medföra att ett beslut som påverkade utgiftsramarna skulle förenas med ett beslut om att ändra nämnda ramar. Ett beslut som bereddes av finansutskottet konstaterade utredningen. Utredningen anförde att en ordning som innebar att skilda utskott skulle lägga fram förslag om anslagshöjning respektive ändrad utgiftsram till kammaren kunde ifrågasättas som väl krånglig. Å andra sidan ville utredningen med hänsyn till intresset av att inte inskränka utskottens möjligheter till egna initiativ inte ändra den formella ordningen med skilda beslut om utgiftsramar respektive anslag inom en utgiftsram som gällde enligt riksdagsordningens lydelse. I stället framhöll utredningen den praxis som hade utvecklats kring hanteringen av ändringsbudgetar (2000/01:RS1 s. 89 f.).

Sedan den nuvarande budgetprocessen infördes har dock samtliga årligen återkommande ändringsbudgetar kommit att hänvisas till finansutskottet, som behandlat förslagen i sin helhet. Finansutskottet har inom ramen för sin beredning inhämtat yttranden från de utskott som berörts av förslagen i en ändringsbudget. Även separata propositioner med förslag som påverkat beslutade utgiftsramar har i sin helhet kommit att behandlas av finansutskottet, se t.ex. prop. 2002/03:46 och bet. 2002/03:FiU24 om folkomröstning om införandet av euron samt prop. 2009/10:121 och bet. 2009/10:FiU35 om nyemission i SAS. Finansutskottet har också i dessa fall inhämtat yttranden från berörda utskott som ett led i sin beredning av ärendena. Däremot har andra propositioner som, utan att ha några effekter på utgiftsramarna, påverkat statens budget hänvisats till berört fackutskott. Det kan exempelvis vara fråga om förslag som påverkar budgetens inkomstsida eller på annat sätt påverkar statens lånebehov, se t.ex. prop. 2000/01:127 och bet. 2001/02:TU3 om sjöfartsstöd och prop. 2012/13:46 och bet. 2012/13:NU10 om låne-ram till SAS AB (publ). I dessa situationer har det aktuella fackutskottet ibland, men inte alltid, inhämtat yttrande från finansutskottet över förslagens ekonomiska konsekvenser.

## Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** I riksdagsordningen införs en bestämmelse om att finansutskottet ansvarar för beredningen av förslagen till beslut om ändringar av statens budget. Bestämmelsen villkoras på så sätt att den ska gälla om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Det har gått drygt tio år sedan Riksdagskommitténs utvärdering av den nya budgetprocessen. Tio år med en fortsatt praxis enligt vilken finansutskottet bereder förslagen till ändringar av en beslutad budget. Som påtalats i avsnitt 4.2 finns det ett värde i att lagstiftningen är tydlig och ger en rättvisande bild av budgetprocessen. Den bestämmelse i riksdagsordningen som behandlar finansutskottets uppgifter och ämnesområden bör därför tydliggöras och uttryckligen ange att det är finansutskottet som ansvarar för beredningen av ett förslag till beslut om ändringar av statens budget. Genom att i bestämmelsen reglera finansutskottets ansvar för beredningen av förslag till ändringar av statens budget med en hänvisning till relevant stycke i den bestämmelse i riksdagsordningen som reglerar beslutsprocessen för ändringar av statens budget (5 kap. 12 § femte stycket) tydliggörs att beredningsansvaret omfattar mer än endast förslag till ny inkomstberäkning samt nya eller ändrade utgiftsramar och anslag. Därigenom blir det tydligt att beredningsansvaret också, i enlighet med nuvarande praxis, omfattar alla de förslag som beslutas i samband med en proposition med förslag till ändringar av statens budget, t.ex. bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Beredningsansvaret omfattar därmed också sådana lagförslag som i enlighet med praxis beslutas i samband med en proposition om ändringar av statens budget. Med hänsyn till att kommittén i avsnitt 6.1.3 har föreslagit att tillämpningen av beslutsprocessen för statens budget ska vara villkorad av att riksdagen inte genom lag har beslutat något annat, bör även en bestämmelse om finansutskottets beredningsansvar för förslag inom ramen för denna process vara villkorad på motsvarande sätt. Kommittén föreslår därför att 4 kap. 5 § RO ändras i enlighet med det anförda.

Förslaget kan, jämfört med dagens ordning, innebära en viss förskjutning av ärenden mellan utskotten. Förändringen torde dock vara begränsad. Det bör i sammanhanget också framhållas att

avsikten med förslaget inte är att i övrigt påverka den fördelning av ansvarsområdena mellan utskotten som framgår av 4 kap. RO. Detta framgår genom att det i bestämmelsen i 4 kap. 5 § RO talas om beredningen av *förslagen* till beslut om statens budget. I övriga delar av 4 kap. RO som behandlar utskottens ansvarsområden används i stället det bredare begreppet beredningen av *ärenden*.

### 7.2.3 Beslutsprocessen

#### Nuvarande ordning

Beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får enligt 5 kap. 12 § fjärde stycket RO inte fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram har fattats. I övrigt saknas reglering av beslutsprocessen för ändringar av budgeten under löpande budgetår. Enligt den praxis som utvecklats behandlar riksdagen vanligen samtliga förslag i en ändringsbudget i ett och samma ärende och varje förslag, med undantag för förslaget till nya eller ändrade ramar och anslag, behandlas som separata förslagspunkter.

#### Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** I riksdagsordningen införs en ny bestämmelse om att förslag till ändringar av statens budget ska beslutas genom ett enda beslut. Endast om ett förslag innebär mycket omfattande ändringar av statens budget får sådana ändringar beslutas enligt rambeslutsprocessen, dvs. i två steg.

Bestämmelsen villkoras på så sätt att den ska gälla om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

#### *En beslutsregel för alla förslag till ändringar av statens budget*

Förslagen i en ändringsbudget behandlas i dag inte som en helhet utan riksdagen tar, med undantag för förslagen till nya eller ändrade utgiftsramar och anslag, normalt ställning till varje enskilt förslag i en sådan proposition. Beslutsformen skiljer sig från vad som gäller för beslut om nästkommande års budget där beslut fattas i två



steg, och där budgeten i varje steg i högre grad behandlas som en helhet. Detta innebär att det helhetsperspektiv som ska gälla för beslut om statens budget frångås. Det innebär också att det finns en risk för att riksdagen fattar motstridiga beslut. Riksdagen kan med en sådan ordning t.ex. godkänna regeringens förslag till nya eller ändrade ramar och anslag och samtidigt avslå det förslag till ny eller ändrad lag som ligger till grund för förslaget om nya eller ändrade ramar och anslag.

Den osäkerhet som denna ordning skapar skulle kunna innebära att en regering avhåller sig från att lämna förslag i en ändringsbudget, och i stället i ökad utsträckning använder sig av t.ex. anslagskrediter och anslagssparande eller får ett ökat incitament att överdriva behovet av anslagsmedel vid anslagsberäkningarna i budgetpropositionen. Båda dessa alternativ innebär en minskad transparens och kontroll för riksdagen.

Det finns flera sätt att se på hur beslut om ändringar av budgeten för det löpande budgetåret bör fattas. Ett alternativ skulle kunna vara att tillämpa rambeslutsprocessen, dvs. beslut i två steg, även i fråga om sådana beslut. Fördelen med en sådan ordning är dels att beslutsordningen för samtliga förslag om statens budget skulle vara densamma, dels att principen om att helhet ska ställas mot helhet vid beslut om statens budget skulle upprätthållas fullt ut. Det skulle också innebära att behovet av prioriteringar inom utgiftsområdena tydliggjordes också i samband med budgetändringar. Å andra sidan skulle en sådan ordning innebära en förnyad budgetprövning vid två tillfällen per år, vilket kan sägas stå i strid med principen om att beslutet om statens budget på hösten ska utgöra en fullständig plan för statens verksamhet för nästa år. Det skulle vidare innebära betydande merarbete, framför allt i riksdagen, eftersom en sådan ordning också skulle medföra en utökad möjlighet till följdmotioner jämfört med i dag.

Den i praxis tillämpade beslutsordningen för ändringsbudgetar har funnits sedan 1997 och synes ha fungerat väl. Som konstaterats ovan innebär ordningen dock att helhetsperspektivet delvis saknas i förhållande till ett förslag om ändringsbudget i och med att de enskilda förslagen i en ändringsbudget normalt behandlas som separata förslagspunkter.

Ett sätt att säkerställa ett helhetsperspektiv och minska risken för motstridiga beslut är att behandla samtliga förslag i en proposition om ändringsbudget i ett sammanhang och som en helhet inom ramen för ett förenklat förfarande. Det skulle innebära att

samtliga förslag om ändringar av budgeten behandlas i en och samma förslagspunkt. För ett sådant beslutsförfarande talar att ändringsbudgetar, som framhålls i avsnitt 7.1.1, främst syftar till att säkerställa att det finns ekonomiska möjligheter att genomföra den politik som kommit till uttryck i budgetpropositionen och inte ska användas för att föreslå permanenta reformer. Ett sådant beslutsförfarande ligger också i linje med hur praxis ser ut i dag, med den skillnaden att förslagen i dag utgör separata förslagspunkter. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att ändringar av statens budget ska beslutas genom ett enda beslut. Detta framgår av kommitténs förslag till 5 kap. 12 § femte stycket första meningen RO.

Kommittén har i avsnitt 6.1.3 föreslagit att tillämpningen av rambeslutsprocessen ska vara villkorad av att riksdagen inte genom lag har beslutat något annat. Det finns ett nära samband mellan beslutsprocessen om statens budget för det närmast följande budgetåret och för det löpande budgetåret. Med hänsyn till detta bör även en bestämmelse om beslutsprocessen för ändringsbudgetar vara villkorad på motsvarande sätt som beslutsprocessen för budgeten för det närmast följande budgetåret.

Beslutet om ändringar av statens budget omfattar alla förslag som lämnas i en proposition om ändringar av statens budget. Det betyder att förslag till ny inkomstberäkning, nya eller ändrade utgiftsramar, anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden ska ingå i beslutet. Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på budgeten och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om ändringar av statens budget bör i enlighet med praxis ingå i beslutet.

Förslag till ändringar av en beslutad budget kan också ha effekt på uppfyllelsen av beslutade budgetpolitiska mål. Sådana effekter bör enligt kommittén redovisas tydligt i anslutning till förslaget. Förslagspunkten vid ändringar av statens budget bör också i förekommande fall innefatta beslut med anledning av budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda och som avser det löpande budgetåret. Det kan t.ex. innebära att ett beslutat utgiftstak för det löpande året justeras, se vidare avsnitt 5.2.2.

*Behovet av undantag från en sådan beslutsregel*

I avsnitt 7.1.1 behandlas situationen att en nyttillträdd regering under våren lämnar en mycket omfattande ändringsbudget. Det kan vidare till följd av t.ex. en allvarlig ekonomisk kris uppstå situationer som ställer krav på omfattande förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret. I sådana situationer, där en ändringsbudget med hänsyn till sin omfattning i det närmaste har karaktären av en budgetproposition, kan det vara rimligt att den också kan beslutas som en sådan. Härigenom skulle de interna prioriteringar som i en sådan situation kan behöva göras inom varje utgiftsområde tydliggöras. Vidare skulle en sådan beslutsordning bidra till att i dessa undantagssituationer värna den s.k. fackutskottsprincipen. Var gränsen ska gå mellan den ena beslutsformen och den andra är dock svårt att exakt bestämma och får lämpligen ankomma på riksdagen att bedöma när frågan aktualiseras.

Med hänsyn till det anförda anser kommittén att bestämmelsen i riksdagsordningen om att ärenden om ändringar av statens budget ska avgöras genom ett enda beslut också bör lämna utrymme för riksdagen att, vid mycket omfattande ändringsbudgetar, besluta om ändringar av budgeten enligt vad som gäller för förslag om statens budget för det närmast följande budgetåret, dvs. enligt rambeslutsprocessen. Detta framgår av förslaget till 5 kap. 12 § femte stycket andra meningen RO.

## 8 Ikraftträdande

**Kommitténs förslag:** Ändringarna i riksdagsordningen och i budgetlagen träder i kraft den 1 september 2014 och tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2015.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen har i september överlämnat sitt betänkande (2012/13:URF3) till Riksdagsstyrelsen. I betänkandet lämnas förslag till en ny riksdagsordning. Den nya riksdagsordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Det förslag till ändringar i riksdagsordningen som lämnas i detta betänkande påverkar det förslag till ny riksdagsordning som den ovan nämnda kommittén har utarbetat. För att underlätta hanteringen av de två förslagen är det lämpligt att dessa i möjligaste mån behandlas gemensamt och träder i kraft samtidigt. Kommittén föreslår därför att de i betänkandet föreslagna ändringarna i riksdagsordningen ska träda i kraft den 1 september 2014.

Förslaget till ändringar i budgetlagen (2011:203) har en tydlig koppling till de ändringar som föreslås i riksdagsordningen och bör därför träda i kraft samtidigt. Kommittén föreslår därför att också dessa ändringar träder i kraft den 1 september 2014.

Ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen ska tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2015.

## 9 Kostnads- och konsekvensanalys

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys beträffande de förslag som lämnas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner och landsting, ska kommittén förslå en finansiering. I följande avsnitt redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

### 9.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

**Kommitténs bedömning:** Kommitténs förslag bedöms inte ge upphov till några ekonomiska konsekvenser för staten.

Flera av kommitténs förslag syftar till att öka informationsvärdet och tydligheten hos författningarna på budgetområdet. Den ökade tydligheten i regelverket skapas dels genom kommitténs förslag om lagfästande av befintlig praxis på vissa områden, dels genom förslag om ändringar av befintliga regleringar som är svårtillgängliga för medborgare eller aktörer i budgetprocessen. Att lagstiftningen är tydlig och ger en rättvisande bild av budgetprocessen är önsvärt ur demokratisk synvinkel. En samhällsintresserad medborgare ska kunna få en god bild av hur demokratin utövas i Sverige genom den skrivna författningen. Den ökade tydligheten kan också bidra till att budgetprocessens aktörer lättare kan förstå och förutse på vilket sätt och i vilken ordning riksdagen kommer att besluta de förslag som regeringen väcker. De bedömningar som kommittén gör avser

också att leda till ökad tydlighet gällande hanteringen av de förslag som väcks i riksdagen. Den minskade osäkerhet som ett tydligare regelverk innebär bör minska risken för att regeringen i känsliga frågor försöker hitta lösningar som innebär att en fråga undandras riksdagens prövning. Kommitténs bedömningar syftar också till att minska risken för motstridighet över tid i riksdagens beslut. Sammantaget bedöms budgetprocessen genom kommitténs förslag bli effektivare.

Förslagen bedöms dock inte leda till några konsekvenser för de direkta kostnaderna för hanteringen av den statliga budgetprocessen. Kommitténs bedömningar om vad som bör gälla för att regeringen ska kunna lämna propositioner med budgetkonsekvenser efter budgetpropositionen kan ha en begränsad påverkan på regeringens interna budgetprocess genom att beredningen av lagstiftningsärenden i vissa fall kan behöva vara färdig tidigare än i dagsläget. En viss omfördelning över tiden för när Lagrådet tjänstgör kan också förutses. Inom riksdagen kan förslagen innebära en viss omfördelning av arbetet. En konsekvens av kommitténs förslag skulle kunna vara att antalet förslag som kommer att beredas av finansutskottet ökar något. Ökningen bedöms dock bli marginell och kan till och med utebli.

## 9.2 Övriga konsekvenser

**Kommitténs bedömning:** Förslagen och bedömningarna medför inte några andra konsekvenser i de avseenden som anges i 14 och 15 §§ i kommittéförordningen.

Det finns inte någon anledning att anta att kommitténs förslag i någon nämnvärd utsträckning kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagen kan inte heller förväntas få direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

# 10 Författningskommentar

## 10.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

### 3 kap.

2 § Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen ska dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. *I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på.*

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen för statens verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.4.

I paragrafen finns bestämmelser om budgetpropositionen.

I *andra stycket* anges övergripande vad budgetpropositionen ska innehålla. Enligt den andra meningen, som är ny, ska förslaget till statens budget innehålla en fördelning av statens utgifter på utgiftsområden, som ska inrymma de enskilda anslagen. Ändringen innebär en tydligare reglering av förekomsten av utgiftsområden. Den närmare indelningen av statens utgifter på utgiftsområden kommer även fortsättningsvis regleras i en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen.

Paragrafen i övrigt är oförändrad.

*Tilläggsbestämmelse 3.2.3*

*Statens utgifter* ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.4.

I paragrafen finns bestämmelser om indelningen av statens utgifter på utgiftsområden. Paragrafen motsvarar tilläggsbestämmelse 5.12.1, som endast bytt beteckning. Ordet statsutgifter har vidare ersatts med begreppet statens utgifter. Någon ändring i sak är inte avsedd.

*2 a § Regeringen får vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret.*

*Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl, får ytterligare propositioner med förslag till ändringar av statens budget lämnas.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.1.

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens möjligheter att lämna förslag om ändringar av statens budget för det löpande budgetåret. Sådana ändringar kan avse statens inkomster, utgiftsramarna och anslagen eller bemyndigandena om ekonomiska åtaganden.

Enligt *första stycket* får regeringen vid högst två tillfällen under det löpande budgetåret lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget. De förslag som lämnas bör vara förankrade av förändringar som inte var möjliga att förutse i samband med budgetpropositionen. Regeringen bör därför motivera varför de föreslagna ändringarna inte ingick i budgetpropositionen. Det bör framhållas att bestämmelsen innebär en möjlighet, men inte någon skyldighet för regeringen, att lämna en proposition av aktuellt slag.



Av *andra stycket* framgår att utöver de i första stycket reglerade propositionerna får propositioner med förslag till ändringar av budgeten för det löpande året endast lämnas om regeringen anser att det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses t.ex. att en ekonomisk kris eller andra oförutsedda händelser ställer krav på ett snabbt agerande. Särskilda skäl kan också vara att en ny tillträd regering av tidsbrist inte hunnit lämna de förslag till förändrad politik som de vill genomföra under året i budgetpropositionen. I kravet på särskilda skäl ligger också att regeringen i sådana situationer ska motivera varför förslaget inte kan behandlas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen för närmast följande budgetår eller i en sådan proposition som avses i första stycket.

En proposition med förslag till ändringar av statens budget bör innehålla en redovisning av förslagets effekter på statens budget dels för det löpande budgetåret, dels i förekommande fall förslagets budgeteffekter i ett medelfristigt perspektiv. Om en proposition med förslag till ändringar av statens budget föranleds av en förändrad makroekonomisk utveckling, bör en ny bedömning av denna redovisas för riksdagen i anslutning till propositionen.

#### *Tilläggsbestämmelse 3.2 a.1*

*En sådan proposition som avses i 2 a § första stycket lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.1.1.

Paragrafen reglerar tidpunkten för avlämnandet av en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret enligt huvudregeln i 3 kap. 2 a § första stycket. En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.

#### **4 kap.**

**5 §** Finansutskottet ska bereda ärenden om

1. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för beslut om statens budget samt
2. Riksbankens verksamhet.

Finansutskottet ska, *om inte riksdagen med stöd av 5 kap. 12 § genom lag har beslutat något annat*, dessutom bereda förslagen till *beslut om statens budget enligt 5 kap. 12 § tredje och femte styckena*. Bestämmelser

om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. 5 § regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag.

Skatteutskottet ska bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Bestämmelser om skatteutskottets uppgifter finns också i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 denna lag.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.3 och 7.2.2.

I paragrafen finns bestämmelser om bl.a. finansutskottets uppgifter.

Ändringen i *andra stycket* tydliggör finansutskottets ansvar för att bereda förslaget till beslut i det första steget i den s.k. rambeslutsprocessen (5 kap. 12 § tredje stycket) och förslaget till beslut om ändringar av statens budget (5 kap. 12 § femte stycket). Beredningskravet omfattar således alla de förslag som ingår i något av dessa beslut. Finansutskottets beredningsansvar i dessa delar är villkorat av att riksdagen inte med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 12 § genom lag beslutat att statens budget ska beslutas på något annat sätt än enligt andra–femte styckena i samma paragraf. Avsikten är inte att i övrigt påverka den fördelning av ansvarsområden mellan utskotten som framgår av 4 kap. riksdagsordningen.

Paragrafen i övrigt är oförändrad.

## 5 kap.

**12 §** *Beslut om statens budget ska fattas enligt andra–femte styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.*

*Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.*

*I ett första steg fastställs genom ett enda beslut dels en beräkning av inkomsterna på statens budget, dels för varje utgiftsområde det belopp som de anslag som hör till utgiftsområdet högst får uppgå till (utgiftsram), dels en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov. I detta steg ingår även beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda.*

*Sedan ett beslut enligt tredje stycket fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.*

*Ändringar av statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas enligt tredje och fjärde styckena.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.2, 6.1.3, 6.2 och 7.2.3 .

I paragrafen finns bestämmelser om hur beslut om statens budget ska fattas.

Av *första och andra styckena* framgår att statens budget ska beslutas i den ordning som föreskrivs i andra–femte styckena om inte riksdagen genom lag har beslutat om en annan beslutsordning. Det innebär en presumtion om att statens budget för det närmast följande budgetåret ska beslutas enligt den s.k. rambeslutsprocessen, dvs. i två steg, och att ändringar av statens budget som huvudregel ska beslutas genom ett enda beslut.

Enligt *tredje stycket* ska riksdagen i rambeslutsprocessens första steg fastställa dels en beräkning av statens inkomster, dels utgiftsramar för samtliga utgiftsområden, dels en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Till detta steg hör också beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om att använda. Samtliga förslag som hör till det första steget ska behandlas i en och samma förslagspunkt, och därmed också beslutas i ett och samma beslut.

Definitionen av utgiftsramar har ändrats något, bl.a. har ordet ”utgifter” ersatts med ”anslag”. Avsikten med ändringen är att tydliggöra att en utgiftsram utgör det högsta belopp som summan av de anslag som hör till ett utgiftsområde får uppgå till, och inte en restriktion för summan av de faktiska utgifterna.

Andra betalningar som påverkar statens lånebehov utgörs av beräkningar av kassamässiga korrigeringar, Riksgäldskontorets nettoutlåning och förändring av anslagsbehållningar.

Med budgetpolitiska mål avses framför allt numeriska, fleråriga mål som avser den offentliga sektorns finanser. Även mål som är årliga, icke numeriska och avser delsektorer för den offentliga sektorn kan dock användas. De beslut med anledning av budgetpolitiska mål som ska fattas i rambeslutsprocessen första steg är fastställande av nivåer på de budgetpolitiska målen eller justeringar av tidigare beslutade nivåer. Syftet är inte att närmare reglera vilka budgetpolitiska mål som ska användas.

Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på inkomstberäkningen och som lämnas i eller i anslutning till budgetpropositionen bör i enlighet med praxis ingå i beslutet.

*Fjärde stycket* reglerar det andra steget i rambeslutsprocessen. I detta steg ska för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden beslutas. För varje utgiftsområde ska de förslag som hör till det andra steget behandlas i en och samma för-

slagspunkt, och därmed också beslutas i ett och samma beslut. Med bemyndiganden om ekonomiska åtaganden avses s.k. beställningsbemyndiganden, utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, kreditgarantier och andra liknande åtaganden.

Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på anslag eller bemyndiganden om ekonomiska åtaganden och som har lämnats i anslutning till budgetpropositionen bör i enlighet med praxis ingå i beslutet.

Av *femte stycket* framgår att ändringar av statens budget som huvudregel ska avgöras genom ett enda beslut. Det innebär att samtliga förslag i en proposition om ändringar av statens budget ska behandlas i en och samma förslagspunkt, och därmed också beslutas i ett och samma beslut. De förslag som avses är förslag till ny inkomstberäkning, nya eller ändrade utgiftsramar, anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. En ny inkomstberäkning bör avse förslaget effekter på varje inkomsttitel som berörs av ett förslag. En sådan inkomstberäkning bör även beakta förändrade makroekonomiska förutsättningar, om regeringen gjort en ny bedömning av dessa sedan sådana senast redovisades. Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på budgeten och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om ändringar av statens budget bör i enlighet med praxis ingå i beslutet. Slutligen kan ett förslag till ändringar av statens budget också omfatta beslut med anledning av budgetpolitiska mål, t.ex. justeringar av nivåer på tidigare beslutade mål.

Är de ändringar av budgeten som föreslås mycket omfattande får beslut fattas enligt vad som gäller för budgeten för det kommande budgetåret, dvs. enligt rambeslutsprocessen. Med mycket omfattande avses att propositionen närmast har karaktären av en budgetproposition. Det ska således vara fråga om en genomgripande omprövning av i det närmaste hela budgeten. En sådan proposition skulle kunna aktualiseras till följd av exempelvis en utbredd ekonomisk kris eller på grund av att en nytillträdd regering av tidsbrist inte hunnit presentera stora delar av sin politik i budgetpropositionen.

För att intentionerna med budgetprocessen ska upprätthållas är det viktigt att riksdagen vidmakthåller den självpåtagna restriktionen att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller reversera en beslutad budget.

### *Tilläggsbestämmelse 5.12.1*

*I ett beslut enligt 12 § tredje stycket fastställs också preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.2.1.

I paragrafen finns ytterligare bestämmelser om vilka förslag som ska beslutas i den s.k. rambeslutsprocessens första steg. Riksdagen ska enligt bestämmelsen som riktlinje för regeringens fortsatta budgetarbete besluta om preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

Det förekommer att regeringen föreslår och riksdagen beslutar förslag med tydlig budgetpåverkan före budgetpropositionen. Sådana förslag bör dock ha aviserats i budgetpropositionen det föregående året. De preliminära inkomsteräkningarna och utgiftsramarna kan bidra till att ge stadga åt ett sådant förfarande genom att sådana aviserade förslag också beaktas i dessa.

## **10.2 Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)**

### **2 kap.**

**1 a §** Om riksdagen har beslutat om ett sådant överskottsmål som avses i 1 §, ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås. *Regeringen ska därvid beakta effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder.*

*Regeringen ska vid en bedömd avvikelse från målet även redogöra för hur en återgång ska ske.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.2 och 5.4.2.

Första meningen i paragrafens *första stycke* motsvarar den tidigare 9 kap. 2 § som bytt beteckning. I paragrafen finns bestämmelser om regeringens skyldighet att, om riksdagen har beslutat om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, för riksdagen redovisa hur målet har uppnåtts och hur det beräknas uppnås. Sådana redovisningar lämnas i budgetpropositionen, den ekonomiska vårpropositionen och årsredovisningen för staten.

Redovisningarna ska enligt andra meningen, som är ny, bl.a. innehålla en avstämning av hur den förda finanspolitiken, med beaktande av både beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärd-

er, förhåller sig till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. I den avstämning som åsyftas ska de årliga effekterna på de offentliga finanserna av tidigare beslutade och nya, föreslagna eller aviserade budgetpolitiska åtgärder för det löpande budgetåret och de tre tillkommande budgetåren beaktas och redovisas. Redovisningen av budgeteffekter bör åtföljas av en bedömning av osäkerheten i effektbedömningen. Motsvarande redovisning av budgeteffekter ska göras med anledning av budgetpolitiska åtgärder som föreslås i en proposition med förslag till ändringar av statens budget.

Med budgetpolitiska åtgärder avses beslut som har en direkt påverkan på statens budget eller normgivning i form av t.ex. ny eller ändrad lagstiftning med en tydlig påverkan på statens budget. Förändringar av statens budget som beror på ändrade makroekonomiska förutsättningar, anslagsförändring till följd av pris- och löneomräkning och förändrade volymer i olika regelsystem som inte är en följd av ny eller ändrad lagstiftning utgör däremot inte budgetpolitiska åtgärder. Inte heller utgör anslagsförändringar som är en följd av överföringar mellan olika anslag eller förändringar till följd av tidigare prognosfel eller motsvarande budgetpolitiska åtgärder.

*Andra stycket* är nytt och innehåller bestämmelser om regeringens skyldighet att för riksdagen redogöra för hur en återgång till överskottsmålet ska ske, om regeringen bedömer att det föreligger en avvikelse. Sådana bedömningar är förenade med stor osäkerhet. För att regeringens skyldighet att lämna en sådan redovisning ska aktualiseras bör därför analysen tydligt indikera att en avvikelse föreligger.

*3 § Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.1.

I paragrafen finns bestämmelser om budgetpropositionens innehåll. Riksdagen ska enligt tilläggsbestämmelsen 5.12.1 till riksdagsordningen i den s.k. rambeslutsprocessens första steg besluta om bl.a. preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret. I den nu aktuella bestämmelsen har det tydliggjorts att förslag till sådana inkomstberäkningar och utgiftsramar ska lämnas i budgetpropositionen.

Förslaget till preliminära inkomstberäkningar bör utformas på ett sådant sätt att det har en tydlig koppling till den specifikation av inkomstitlar som redovisas i budgetpropositionen. Grunden för förslagen till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar utgörs av beräkningar av inkomsterna och utgifterna för de aktuella åren med beaktande av såväl beslutade, föreslagna som aviserade budgetpolitiska åtgärder.

Paragrafen har vidare anpassats med anledning av att förekomsten av utgiftsområden numera inte är villkorad av att riksdagen särskilt har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden. Någon ändring i sak är inte avsedd.

*5 § Regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.5.2.

I paragrafen finns en bestämmelse om regeringens skyldighet att säkerställa att den förda politiken utvärderas i förhållande till hur de budgetpolitiska målen iakttas. Regeringen kan uppfylla sin skyldighet genom att ge myndigheter, exempelvis Finanspolitiska rådet, uppdrag och liknande för att sådana utvärderingar ska kunna genomföras.

## 10 kap.

*3 § Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.3.

Ändringen är en anpassning till att förekomsten av utgiftsområden numera inte är villkorad av att riksdagen särskilt har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden. Någon ändring i sak är inte avsedd.

# Reservationer

## **Av riksdagsledamöterna Bo Bernhardsson (S), Per Bolund (MP), Fredrik Olovsson (S) och Lena Sommestad (S)**

Socialdemokraterna och Miljöpartiet vill inledningsvis understryka att syftet med rambeslutsprocessen är att upprätthålla ordning i statsfinanserna och att uppfylla beslutade budgetmål. Det bör därför även fortsättningsvis vara möjligt för riksdagen att ta initiativ för att stärka statens budget.

Efter många års erfarenhet av rambeslutsmodellen i Sveriges riksdag kan vi konstatera att tillämpningen av modellen i huvudsak har fungerat väl. En viktig förklaring till denna framgång är att det har funnits en betydande samsyn både när det gäller den praktiska tillämpningen av regelverket och när det gäller den successiva utvecklingen av rambeslutsmodellen i praxis.

Det faktum att rambeslutsmodellen hittills har fungerat väl, trots begränsad författningsmässig reglering, bekräftar den bedömning som gjordes av Riksdagsutredningen redan 1993/1994. Riksdagsutredningen konstaterade då att det inte var meningsfullt med någon fullständig lagreglering av metodens tillämpning. Av stor betydelse var däremot ”att alla som deltar i budgetprocessen har en gemensam grundsyn och är överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och den roll de själva spelar i denna process.”

Socialdemokraternas och Miljöpartiets utgångspunkt i Budgetprocesskommittén har varit att bygga vidare på de i huvudsak positiva erfarenheter som vi hittills har haft i fråga om tillämpningen av rambeslutsmodellen. Det betyder att vi har vinnlagt oss om att de förändringar som genomförs i riksdagsordningen, med vidhängande författningskommentar och motivtexter, ska möjliggöra en fortsatt flexibel utveckling av riksdagens arbetsformer. Vi menar att en ytterligare detaljreglering inte självklart stärker den ordning som i dag starkt vilar på ömsesidig tillit och gemensamt ansvarstagande.



I linje med detta har Socialdemokraterna och Miljöpartiet verkat för att nya bestämmelser och rekommendationer ska begränsas till att klarlägga befintlig praxis, där sådan är väl beprövad och där en reglering tillför ett mervärde. Vi har däremot inte velat bidra till nya bestämmelser och rekommendationer som syftar till att ytterligare styra eller begränsa riksdagens framtida praxis och arbetsformer. Vi har inte heller velat bidra till mer preciserade bestämmelser, rekommendationer eller bedömningar på områden där praxis ännu är outvecklad eller där de långsiktiga konsekvenserna av olika beslutsmodeller är svåra att överblicka.

Slutligen har vi strävat efter att följa principen att riksdagsordningen ska reglera riksdagens arbetsformer, inte politikens innehåll. Vi noterar att det i direktiven till Budgetprocesskommittén ställs en fråga om ”i vilken lag, riksdagsordningen eller budgetlagen, centrala områden i budgetramverket bör regleras, t.ex. de budgetpolitiska målen och kravet på budgetens fullständighet.” Vårt svar är att de centrala områdena i budgetramverket bör regleras i budgetlagen (2011:203) och att bestämmelserna därmed i huvudsak är inriktade på regeringens arbete. Den nya bestämmelse om budgetpolitiska mål som enligt kommitténs förslag ska föras in i riksdagsordningen ska därför ses som en procedurbestämmelse.

Det faktum att dagens modell för budgetberedning hittills har fungerat väl är enligt vår uppfattning skäl nog att iaktta försiktighet ifråga om ytterligare detaljreglering av budgetprocessen i riksdagsordningen. Därtill kommer att en alltför långtgående reglering riskerar att skapa nya problem. Kommitténs arbete har enligt vår uppfattning i alltför hög grad haft fokus på att minimera risken för motstridiga beslut, medan de konstitutionella och demokratiska konsekvenserna av ytterligare reglering har fått mindre uppmärksamhet.

När det gäller de konstitutionella och demokratiska aspekterna vill vi anföra följande. Socialdemokraterna och Miljöpartiet anser att det är bra att vi i föreliggande förslag har enats om att göra det tydligare i riksdagsordningen att rambeslutsmodellen i dag är den etablerade ordningen för budgetberedning. Det införs en presumtion för att rambeslutsmodellen ska tillämpas i 5 kap 12 § RO genom att beslutsproceduren som beskrivs ska följas, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Vi välkomnar samtidigt att den villkorade konstruktionen för rambudgetmodellen behålls. Det ligger i linje med den svenska traditionen att inte alltför hårt binda riksdagens finansmakt med konstitutionella regler.

En brist i utredningen är dock att motiven för att behålla en villkorad konstruktion inte redovisas på ett tillfredsställande sätt (se avsnitt 6.1.3). Denna brist bör åtgärdas när förslag lämnas till riksdagen.

En konstitutionell aspekt som kräver särskild uppmärksamhet är att riksdagens beslut att tillämpa rambeslutsmodellen innebär att regeringens ställning har stärkts i relation till riksdagens, och att finansutskottets ställning har stärkts i relation till övriga utskotts. Samtidigt har också riksdagens arbetsformer påverkats.

Dessa resultat har varit avsedda och är i dag allmänt accepterade, mot bakgrund av det övergripande målet att skapa en stramare och mer disciplinerad budgetprocess. Socialdemokraterna och Miljöpartiet anser dock att det inte ligger i Budgetprocesskommitténs uppdrag att nu lägga förslag eller rekommendationer i syfte att ytterligare förändra riksdagens arbetsformer eller maktfördelningen mellan regeringen och riksdagen eller mellan finansutskottet och övriga utskott.

Mot bakgrund av detta kan vi inte ställa sig bakom de delar av kommitténs betänkande som behandlar hur lagförslag, tillkännagivanden samt förslag väckta i riksdagen ska hanteras i budgetprocessen. Kommitténs majoritet utgår här enligt vår uppfattning från en alltför långtgående tolkning av principen om en samlad budgetbehandling. Vår bedömning är att inte minst frågan om hur lagstiftning ska hanteras i budgetprocessen kräver ytterligare överväganden.

Som en följd av vad som ovan anförts kan Socialdemokraterna och Miljöpartiet inte ställa sig bakom avsnitt 6.2.1 om Hantering av lagstiftning med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess, avsnitt 6.2.5 om Budgetrelaterad tillkännagivanden, samt avsnitt 6.3.2 om Hantering av förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen. Till detta kommer textstycken i andra avsnitt som knyter an till ovan nämnda avsnitt, som till exempel delar av motivtexten i avsnitt 6.2.3 om Finansutskottets beredningsansvar samt delar av Sammanfattningen. Vi har valt att reservera oss mot avsnitten i dess helhet, eftersom en grundläggande oenighet föreligger i kommittén om hur principen om en samlad budgetbehandling ska tolkas och om hur praxis på området bör utvecklas. Om en samsyn ska kunna uppnås krävs mer tid för analys och överväganden.

I linje med ovanstående kan Socialdemokraterna och Miljöpartiet inte heller ställa sig bakom följande avsnitt i författningskommentaren, såvitt avser kommitténs förslag till 5 kap. 12 § RO:

- Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på inkomstberäkningen och som lämnas i eller i anslutning till budgetpropositionen bör i enlighet med praxis ingå i beslutet.
- Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på anslag eller bemyndiganden om ekonomiska åtaganden bör i enlighet med praxis ingå i beslutet.
- För att intentionerna med budgetprocessen ska upprätthållas är det viktigt att riksdagen vidmakthåller den självpåtagna restriktionen att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller reversera en beslutad budget.

Även det sista stycket i författningskommentaren avseende tilläggsbestämmelse 5.12.1 bör utgå eftersom den berör frågan om lagstiftning i budgetprocessen.

I övrigt står vi bakom förslagen till författningstexter.

Sammantaget är det Socialdemokraternas och Miljöpartiets bedömning att erfarenheten hittills visar att riksdagen kan hantera de praktiska och principiella frågeställningar som väcks inom ramen för en samlad budgetprocess på ett ansvarsfullt och framgångsrikt sätt. Vi menar därför att riksdagen även i fortsättningen bör utveckla hanteringen av ovan nämnda frågor i praxis.

Principen om en samlad budgetprocess är betydelsefull men får inte drivas så långt att andra konstitutionella, demokratiska eller politiska värden riskerar att åsidosättas.

Dessa frågor borde enligt vår uppfattning ha blivit föremål för en djupare analys i ett bredare konstitutionellt sammanhang.

## **Av politiske sekreteraren Oscar Sjöstedt (SD)**

### **Hantering av förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen (avsnitt 6.3.2)**

Jag anser att kommittén i texten under rubriken Hantering av förslag med tydlig påverkan på statens budget i avsnittet 6.3.2 borde ha skilt på förslag som har en försvagande respektive en förstärkande effekt på statens budget. Bedömningen borde ha gjorts mer tillåtande när det gäller förslag som har en budgetförstärkande effekt.

## Av riksdagsledamoten Jacob Johnson (V)

### Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (avsnitt 5.3)

Jag har under kommitténs arbete lyft frågan om budgetlagens (2011:203) beskrivning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, eftersom målet har en mycket central plats i dagens budgetprocess och i den offentliga debatten.

I 2 kap. 1 § budgetlagen anges att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). I bestämmelsen anges alltså – inom parentes – att målet för den offentliga sektorns sparande är ett överskottsmål.

Med tanke på att det förs en livlig ekonomisk-politisk debatt om nivån på målet för den offentliga sektorns sparande är det enligt min uppfattning mycket olämpligt att målet i lagtext ges ett namn som också kan uppfattas som ett ställningstagande till nivån för den offentliga sektorns sparande. Nivån på den offentliga sektorns sparande är en politisk bedömningsfråga som kan variera med politiska majoriteter, men även över tid för samma politiska majoritet.

Denna oklarhet i lagstiftningen kan åtgärdas genom att helt enkelt stryka ordet ”(överskottsmål)” i nuvarande bestämmelse. Det hade också underlättat för kommittén som föreslår att ställningstagande till och förändringar av nivån på målet ska göras inom budgetprocessen.

Jag reserverar mig alltså till förmån att ordet ”(överskottsmål)” stryks ur 2 kap. 1 § budgetlagen och eventuella konsekvensändringar som detta kan medföra.

### Rambeslutsprocessen (kapitel 6)

Budgetprocesskommittén har fått i uppgift att göra en översyn av budgetprocessen bl.a. utifrån erfarenheterna av den nuvarande budgetprocessen. I uppdraget ingår att överväga hur dagens praxis för budgetbehandling bör regleras i syfte att tydliggöra gällande ordning.

En viktig fråga som diskuteras i kommittébetänkandet är hur behovet av en helhetssyn på budgeten ska ställs mot riksdagens möjlighet att pröva enskilda lagförslag. Det har skett en utveckling mot att allt fler, viktiga lagförslag behandlas inom ramen för bud-

getprocessen i en ordning där riksdagen inte har möjlighet att förkasta eller ändra i dessa enskilda delar av budgeten, trots att det finns en riksdagsmajoritet för detta.

Min principiella hållning, främst utifrån ett demokratiskt perspektiv, är att budgetprocessen inte i onödan ska stramas upp ytterligare. Jag inser behovet av en ansvarfull process, men anser att dagens praxis har fungerat i huvudsak tillfredsställande. Jag anser dock det bör klarläggas att en riksdagsmajoritet bör ha möjlighet att stärka statens budget under behandlingen av regeringens förslag till statsbudget.

Jag ifrågasätter vidare att alla lagförslag med tydlig påverkan på budgeten måste behandlas inom ramen för budgetbehandlingen, om man med tydlig avser lagförslag med en bedömd budgetpåverkan på endast ett fåtal miljoner kronor. Mot bakgrund av storleken på statsbudgeten omslutning vore det att dra resonemanget alldeles för långt. Om alla förslag samlas i ett och samma riksdagsbeslut försvåras dessutom en bra behandling i utskottet. Medias och allmänhetens möjligheter att följa och granska förslagen minskar.

Jag kan därför inte ställa mig bakom följande avsnitt i Författningskommentar till 5 kap 12 §:

Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på inkomstberäkningen och som lämnas i eller i anslutning till budgetpropositionen bör i enlighet med praxis ingå i beslutet.

Även sådana lagförslag som har en tydlig påverkan på anslag eller bemyndiganden om ekonomiska åtaganden bör i enlighet med praxis ingå i beslutet.

För att intentionerna med budgetprocessen ska upprätthållas är det viktigt att riksdagen vidmakthåller den självpåtagna restriktionen att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller reversera en beslutad budget.

# Kommittédirektiv 2012:124

## En förstärkt budgetprocess

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2012

### Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av budgetprocessen. Syftet med uppdraget är att utifrån erfarenheterna av den nuvarande budgetprocessen och ny europarättslig reglering stärka budgetramverket.

Kommittén ska bl.a. överväga

- hur dagens praxis för budgetbehandling bör regleras i syfte att tydliggöra gällande ordning,
- om det finns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan på statens budget på ett mer enhetligt sätt,
- behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargör riksdagens ansvar för det medelfristiga budgetperspektivet, och
- om det finns skäl att införa bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den s.k. europeiska terminen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013. Förslag som föranleds av rådets direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska dock lämnas senast den 1 maj 2013.

## Bakgrund

### *Nuvarande reglering av budgetprocessen*

Budgetprocessen omfattar bl.a. arbetet med den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen, de två propositionerna med förslag till ändringsbudget, skrivelsen om skatteutgifter, skrivelsen om årsredovisningen för staten och de prognoser som utarbetas under året. Budgetprocessen är endast delvis lagreglerad. I regeringsformen (RF) regleras den grundläggande fördelningen av skyldigheter och befogenheter mellan riksdagen och regeringen i fråga om budgeten, som i korthet innebär att riksdagen ensam har bestämmanderätten över statens inkomster, utgifter och förmögenhet medan verkställigheten på detta område huvudsakligen ankommer på regeringen. Regeringens skyldighet att lämna en budgetproposition och en årsredovisning för staten är reglerad i regeringsformen. I riksdagsordningen (RO) finns översiktliga bestämmelser om tidpunkterna för överlämnade av den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen samt om propositionernas innehåll. Riksdagsordningen innehåller även bestämmelser om beslutsprocessen i riksdagen. I budgetlagen (2011:203) finns närmare bestämmelser om innehållet i budgetpropositionen och regeringens befogenheter inom ramen för dess uppdrag att styra riket. Därutöver är budgetprocessen en följd av praxis, uttalanden i betänkanden samt informella överenskommelser inom riksdagen och mellan riksdagen och regeringen.

### *Bakgrunden till nuvarande budgetprocess*

En viktig del i arbetet med att skapa ordning och reda i de offentliga finanserna på 1990-talet var att åstadkomma en samlad och transparent budgetprocess. Den nya budgetprocessen skulle stärka riksdagens styrning av budgetberedningen och öka samordningen i detta arbete.

Den nuvarande budgetordningen tillämpades första gången i 1996 års budgetarbete avseende budgetåret 1997. Vid införandet framhölls särskilt behovet av att ha en stramare budgethantering och vikten av en fullständig, heltäckande och översiktlig budgetproposition. Samtliga inkomster och utgifter skulle bruttoredo visas och samtliga förslag med budgetpåverkan skulle redovisas vid ett och samma tillfälle. Några förslag med budgetpåverkan för det



kommande budgetåret vid sidan av budgetpropositionen skulle inte tillåtas. Riksdagen skulle därmed få ett fullständigt beslutsunderlag om statens ekonomi i stället för en mängd delförslag där konsekvenserna för helheten inte framgick. En sådan transparens skulle inte bara bidra till ökad kostnadskontroll utan också till en tydligare demokratisk process genom att regeringens samlade budgetförslag skulle ställas mot oppositionens förslag. Genom en ny beslutsordning, den s.k. rambeslutsmodellen, skulle man även undvika att budgeten under riksdagsbehandlingen sönderföll i olika beståndsdelar och att helhetsperspektivet därmed gick förlorat. Ytterligare stadga till budgetprocessen skulle åstadkommas genom införandet av en ny budgetlag.

Utöver denna uppstramning av budgetpropositionens innehåll och riksdagsbehandlingen av den innebar den nya ordningen också att ramarna för innehållet i den ekonomiska vårpropositionen fastställdes. Vidare skulle förslag om ändringar i budgeten enligt förarbetena hädanefter läggas fram som samlade paket. Detta skulle som huvudregel ske vid två tillfällen per år: en gång på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen och en gång på hösten i samband med budgetpropositionen.

Sedan 1996 har vissa justeringar av budgetprocessen skett, såsom lagregleringen av utgiftstaket och överskotts målet samt genom att den ekonomiska vårpropositionen har gjorts obligatorisk och fått en delvis förändrad inriktning mot långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor snarare än budgetära frågor inför det kommande budgetåret. Vidare har det medelfristiga perspektivet fått en alltmer central roll i budgetprocessen och en översyn har gjorts av budgetlagen. I huvudsak är dagens budgetprocess dock densamma som den som infördes 1996.

#### *Pågående översyn av riksdagsordningen*

Riksdagsstyrelsen har den 26 september 2012 beslutat direktiv till en översyn av riksdagsordningen som ska ledas av talmannen med bistånd av gruppledarna. Uppdraget omfattar en allmän översyn innefattande bl.a. att överväga möjligheten att närmare precisera innebörden av följd motionsrätten, att överväga en tydligare reglering kring utskottsinitiativ och att göra en genomgång av huvudrespektive tilläggsbestämmelser i syfte att renodla dessa. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2013.

## Behovet av en översyn

### *Tidigare utvärderingar*

Budgetprocessen utvärderades för cirka tio år sedan av såväl riksdagen som regeringen. Den riksdagskommitté som hade fått i uppdrag att utvärdera den nya budgetprocessen konstaterade att intentionerna bakom reformeringen av riksdagens budgetberedning i huvudsak hade uppfyllts och att den reformerade budgetprocessen i viktiga avseenden var bättre än den tidigare. Vidare bedömde kommittén att rambesluts-modellen hade lett till en förbättrad koordinering av riksdagens budgetarbete, att införandet av ett utgiftstak och lagenlig skyldighet för regeringen att följa såväl utgiftstaket som ramarna för utgiftsområdena hade gett riksdagen en förbättrad möjlighet att kontrollera utgiftsutvecklingen samt att budgetlagen bidragit till en uppstramning av budgetprocessen och bättre översikt över centrala bestämmelser för statens budget. Samtidigt påtalades att det var för tidigt att uttala sig om hur den nya budgetprocessen skulle klara perioder med svåra påfrestningar eller parlamentarisk osäkerhet (förs. 2000/01:RS1).

### *Vunna erfarenheter och nya förutsättningar – skäl för en förnyad översyn*

Den nuvarande ordningen har hittills fungerat tämligen väl. Detta betyder dock inte att den är invändningsfri. Stora delar av processen är fortfarande oreglerad och vilar på en ordning av praxis och överenskommelser. I samband med framtagandet av den nya budgetprocessen uttalades att det fanns behov av ett förtydligande regelverk, men att det inte tedde sig meningsfullt med en fullständig lagreglering av rambeslutsmodellens tillämpning. Bedömningen gjordes att det räckte med att tillämpningen av metoden fick en författningssenlig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär. Av stor betydelse bedömdes i stället vara att alla som deltog i budgetprocessen hade en gemensam grundsyn och var överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och vilken roll de själva spelade i denna process (förs. 1993/94:TK2). Lämpligheten i en sådan ordning kan dock ifrågasättas mot bakgrund av vad som samtidigt anfördes om vikten av stabilitet, tydlighet och stramhet samt processens förmåga att hantera påfrest-

ningar i form av exempelvis ekonomisk kris eller parlamentarisk osäkerhet.

Vidare aktualiserar även vissa delar av det nya europeiska finanspolitiska ramverket, som håller på att införlivas inom ramen för EU-samarbetet, frågan om en översyn av den svenska budgetprocessen. Ekofinrådet beslutade i september 2010 att införa en ny ram för granskningen av den ekonomiska politiken i EU, den s.k. europeiska terminen som gäller fr.o.m. 2011, se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken.

Införandet av den europeiska terminen innebär huvudsakligen att EU:s granskning av finanspolitiken och strukturpolitiken sker parallellt och förläggs till våren till skillnad från tidigare när granskningen skedde under hösten. Syftet är att stärka förhandsdimensionen i granskningsprocessen genom att rekommendationerna till medlemsländerna dels bättre kan beaktas i de nationella budgetprocesserna, dels blir mer förenliga med varandra inom de olika politikområdena.

För svensk del innebär detta att regeringen ska presentera Sveriges konvergensprogram och det nationella reform-programmet samtidigt under våren (senast före utgången av april månad). Såväl det svenska konvergensprogrammet som det nationella reformprogrammet bygger på den ekonomiska vårpropositionen.

En del av lagstiftningspaketet för ekonomisk styrning inom EU utgörs av rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk. I lagstiftningspaketet ingår, utöver direktivet, fem förordningar, varav två endast gäller euroländerna. Direktivet ska inte förväxlas med den s.k. finanspakten (Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom den ekonomiska och monetära unionen) som även den innehåller krav på de nationella finanspolitiska ramverken. Finanspakten riktar sig dock mot euroländer och dess krav är inte bindande för Sverige.

Direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk innebär krav på redovisningsprinciper, statistik kvalitet och prognosmetoder i linje med en enhetlig europeisk standard i syfte att förenkla transparens och uppföljning av finanspolitiken. Vidare innebär direktivet krav på att de nationella budgetramverken ska ha ett flerårigt budget-perspektiv för att säkerställa att medlemsstaterna inom rimlig tid kan uppnå sina medelfristiga mål (artikel 9.1).

Medlemsstaternas budgetramverk ska enligt direktivet vidare dels säkerställa att de årliga budgetförslagen återspeglar de medelfristiga målen (artikel 7 och 10), dels innehålla konsekvenser för det fall de medelfristiga målen inte uppnås (artikel 6.1.c). Kraven i direktivet ska främja medlemsstaternas uppfyllelse av stabilitets- och tillväxtpaktens underskotts- och skuldkriterier samt de nationella medelfristiga målen. Sett till hur Sveriges budgetramverk tillämpas har Sverige ett väl konstruerat ramverk och uppfyller de flesta kraven i direktivet. Det finns emellertid i dag inte några regler som uttryckligen binder riksdagen vid direktivets krav på medelfristigt perspektiv. Vidare ställer den svenska lagstiftningen krav på att utgiftstaket används vid beredningen av budgetförslaget och genomförandet av budgeten samt krav på regeringen att vidta åtgärder om utgiftstaket hotas. Någon motsvarande reglering avseende överskottsmålet finns inte.

Sammanfattningsvis har den nuvarande budgetprocessen varit i kraft i närmare 15 år. Processen har kommit att permanentas, men också till viss del utvecklas utan att detta kommit till uttryck i de befintliga regleringarna. Under denna tid har också det europeiska perspektivet och EU:s roll i budgetsammanhang förändrats. Det finns därför anledning att nu se över delar av budgetprocessen.

### Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av budgetprocessen. Översynen ska omfatta följande områden med betydelse för budgetprocessen.

#### *En tydligare reglering av rambeslutsmodellen*

Rambeslutsmodellen, som regleras i 5 kap. 12 § RO och dess tilläggsbestämmelse 5.12.1, innebär att riksdagen i ett första steg genom ett enda beslut dels fastställer en utgiftsram för varje utgiftsområde, dels godkänner en beräkning av inkomsterna på statens budget. I detta beslut ingår också enligt praxis fastställandet av utgiftstak och antagande av lagförslag gällande skattefrågor som lämnas i budgetpropositionen. Beslutet i steg ett, det s.k. rambeslutet, bereds av finansutskottet efter hörande av bl.a. skatteutskottet. Vissa förslag på skatteområdet aviseras i budgetpropo-

sitionen men lagförslagen lämnas i särpropositioner som behandlas i skatteutskottet. Dessa lagförslag ingår då inte i rambeslutet på annat sätt än att effekterna av förslagen ligger till grund för inkomstberäkningen. Riksdagens beslut om fördelning av statsutgifterna på utgiftsområden fungerar som bindande ramar för den fortsatta beredningen i fackutskotten vid fördelningen av utgifterna på anslag inom varje utgiftsområde.

I steg två fattas beslut om anslag och andra utgifter för respektive utgiftsområde genom ett enda beslut. I samband med beslutet i steg två behandlas också övriga ekonomiska åtaganden inom respektive utgiftsområde och även sådan lagstiftning som har budgetpåverkan. Hanteringen i utskotten av dessa frågor skiljer sig något åt.

Sedan regeringen överlämnat budgetpropositionen och innan det nya budgetåret påbörjats får nya förslag som påverkar statens budget för det kommande budgetåret inte lämnas om det inte finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl för detta. Sådana propositioner ska behandlas av finansutskottet. Denna ordning syftar till att bidra till att en lagd budgetproposition är fullständig och ligger fast.

Det första steget i rambeslutsmodellen har med några få undantag haft samma innehåll alltsedan nuvarande beslutsordning infördes. Lagförslagen på skatteområdet lämnades inledningsvis i huvudsak i budgetpropositionen eller i särpropositioner i samband med budgetpropositionen och behandlades av finansutskottet. Ganska snart kom skatteförslagen dock som huvudregel att lämnas efter budgetpropositionen och behandlas av skatteutskottet. Detta var en följd av den interna budgetprocessen i Regeringskansliet som medförde att lagförslag i de flesta fall inte hann beredas i tid till budgetpropositionen. I riksdagen har man dock i huvudsak följt rambeslutsmodellen och behandlat lagförslagen som en del av budgetbeslutets första steg i den meningen att oppositionspartierna i skatteutskottet som regel inte har reserverat sig till förmån för förslag som har budgeteffekt och där budgeteffekten ingått i inkomstberäkningen. Godkänner riksdagen inkomstberäkningen i steg ett godtar riksdagen alltså även skatteförslagen i särpropositionerna. Ordningen baserar sig på en överenskommelse mellan riksdagspartierna från riksdagsåret 1996/97.

Av förarbetena (förs. 1993/94:TK2) till den aktuella bestämmelsen i riksdagsordningen framgår att beslutet om inkomstberäkningen är avsett att vara styrande för besluten om skatteförslagen. Detta förutsätts gälla oavsett om skatteförslagen lämnas i samband

med eller efter budgetpropositionen. Det s.k. reservationsförbudet som har tillämpats av skatteutskottet har grundat sig på dessa förarbetsuttalanden. Samtidigt finns det inte någon reglering som slår fast ordningen och det finns flera exempel på att ordningen inte alltid har följts.

Även på utgiftssidan finns i flera fall en tydlig koppling mellan lagstiftning och beräknade anslag, inte minst gäller detta de statliga transfereringarna. Förslag till lagstiftning med utgiftspåverkan kan lämnas i eller i samband med budgetpropositionen. Någon reglering som tydliggör kopplingen mellan sådan lagstiftning och anslagsbesluten finns dock inte.

Besluten om grunderna för inkomsternas beräkning och utgiftsramarna samt om fördelningen av medel på olika anslag kan inte fattas isolerat från de förutsättningar som ligger till grund för inkomst- och utgiftsberäkningarna. Denna grundläggande förutsättning framgår delvis av förarbetena men inte direkt av nuvarande bestämmelser.

I samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen framhölls vikten av att samtliga förslag med budgetpåverkan skulle redovisas vid ett och samma tillfälle. Några utbrutna förslag vid sidan av budgetpropositionen, som inte beaktats vid inkomst- eller utgiftsberäkningen och aviserats i propositionen, skulle inte tillåtas. Denna princip tillämpas strikt i förhållande till regeringens budgetproposition och enligt praxis även i förhållande till andra förslag med budgetpåverkan. Det finns dock inte något formaliserat krav på att sådana förslag ska behandlas i samband med budgetpropositionen.

Kommittén ska mot bakgrund av det anförda överväga på vilket sätt den etablerade ordningen för hantering av dels skattelagstiftningen och inkomstberäkningen, dels förslag till lagstiftning med betydelse för anslagsbesluten bör klargöras i regelverket.

Vidare ska kommittén överväga på vilket sätt principen om en samlad budgetbehandling bör komma till uttryck i fråga om förslag med budgetpåverkan. Detta gäller såväl förslag väckta i samband med de ekonomiska propositionerna som vid sidan av den ordinarie budgetprocessen, t.ex. i samband med utskottsinitiativ. Kommittén får även överväga frågor kring redovisning av budgetkonsekvenser avseende sådana förslag.

Kommittén ska också, med hänsyn till den betydelse indelningen av statsutgifterna på utgiftsområden har fått för budgetprocessen, överväga om förekomsten av utgiftsområden och därmed grunden

för rambeslutsmodellen bör regleras i en huvud- eller tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen.

Kommittén får även pröva om beslutsordningen i riksdagen för budgetpropositionen ytterligare kan förenklas samtidigt som ett sammanhållet budgetbeslut värnas.

### *Beslut om ändring av budgeten*

Enligt 9 kap. 4 § RF kan riksdagen under budgetperioden besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag. Förslag till ändringar av innevarande års budget lämnas enligt praxis som samlade paket i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Förslagen behandlas i sin helhet av finansutskottet som inhämtar yttranden från berörda utskott. Innan ett beslut om ändring av anslag för löpande budgetår fattas som innebär att en utgiftsram påverkas måste ett beslut om godkännande av ändrade utgiftsramar fattas (5 kap. 12 § RO). Syftet med denna ordning är att bibehålla helhetsperspektivet. I praktiken beslutar dock riksdagen om ändrade ramar och anvisar nya och ändrade anslag genom ett enda beslut.

Någon reglering av besluten om ändringar av budgeten utöver de redovisade bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen finns inte. Den förenklade beslutsformen, med fastställande av ändrade ramar och anvisning av nya och ändrade anslag genom ett enda beslut, vilar i stället på praxis.

Det finns vidare en asymmetri i regelverket som innebär att beslutsordningen för budgetens utgiftssida är mer reglerad än vad den är för budgetens inkomstsida. Ett exempel på denna asymmetri är att det inte finns någon skyldighet för riksdagen eller regeringen att ändra inkomstberäkningen till följd av beslut som påverkar denna, t.ex. beslut om ändrad skattelagstiftning, trots att beslut som avser inkomstsidan har lika stor påverkan på statens budget som ändringar på utgiftssidan.

Av praxis synes följa att de följdmotioner som föranleds av ett förslag till ändring av budgeten ska hålla sig inom ärendets ram, vilket innebär att bara de anslag som tas upp i propositionen hör till ärendet och att föreslagna anslagsnivåer sätter ramen för ärendet. Denna praxis går dock inte att utläsa ur gällande bestämmelser eller förarbeten. För det fall ändringsbudget skulle införas även på inkomstsidan behöver en motsvarande ordning etableras även

avseende denna, exempelvis skulle en föreslagen skattehöjning eller skattesänkning sätta ramen för ärendet, dvs. en höjning eller sänkning skulle endast kunna avslås eller justeras ned.

Riksrevisionen har kritiserat regeringens förslag till ändringar i budgeten och ansett att merparten av de förslag som lämnas kan ifrågasättas (RiR 2008:17). Medelsbehovet bör, enligt Riksrevisionen, i många fall kunna tillgodoses inom årets anvisade medel, med anslagssparande eller anslagskredit. Riksrevisionen har även ansett att det råder en bristande budgetdisciplin kring ändringar i budgeten och framhållit att andelen ofinansierade förslag uppgår till drygt 60 procent. Enligt Riksrevisionen borde förslag om ändringar i budgeten endast lämnas vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar. Finansutskottet har med anledning av Riksrevisionens påpekanden anfört att det även är naturligt att förslag om ändringar i budgeten lämnas vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar, som är hänförliga till en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen (bet. 2008/09:FiU11).

Det är av stor vikt för stabiliteten i statens finanser att helhetsperspektivet bibehålls under pågående budgetår och att processen kring förslag om ändringar av budgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen. Kommittén ska därför överväga i vilken utsträckning den tillämpade ordningen kring riksdagens hantering av ändringar av budgeten bör regleras. Kommittén ska också överväga om det finns skäl att öka symmetrin mellan utgifts- och inkomstsidan avseende hanteringen av förslag till ändringar av budgeten. Detta innefattar även att överväga övriga frågor av betydelse för riksdagens behandling av förslag till ändringar av budgeten. Vidare ska kommittén överväga om det finns behov av att precisera om särskilda förutsättningar bör gälla för förslag om ändringar av budgeten.

#### *Det medelfristiga perspektivet*

Besluten om statens budget i riksdagen är formellt ettåriga. Ett medelfristigt perspektiv i budgetarbetet är dock nödvändigt för att regeringen och riksdagsmajoriteten ska kunna genomföra sin politik. Det hör till undantagen att nya politiska program och åtgärder eller besparingar endast är ettåriga. Den absoluta majoriteten av budgetbesluten har därför i praktiken en effekt bortom det faktiska budgetåret även om det inte framgår av det



formella budgetbeslutet. Det innebär att om ett långsiktigt politiskt program ska kunna genomföras på ett strukturerat sätt, är det centralt att det finns ett medelfristigt tidsperspektiv, som omfattar tre till fyra år framåt, i den årliga budgetprocessen.

Det medelfristiga perspektivet är en grundläggande beståndsdel i det budgetpolitiska ramverket. I Sverige är utgiftstaket centralt för att skapa incitament till ett medelfristigt perspektiv i budgetprocessen. Utgiftstaket utgör en tidig, övergripande restriktion som i termer av totala utgifter begränsar budgetprocessen från det att taket fastställs 3–4 år före det formella budgetbeslutet för ett visst budgetår till dess att budgetåret är slut. Utgiftstaket skapar därmed ett prioriteringstryck inom givna ramar, inte bara för det faktiska budgetåret utan också för åren bortom budgetåret. Därmed bidrar det till att den faktiska utgiftsutvecklingen sammanfaller med den regeringen och riksdagen har ansett vara långsiktigt önskvärd.

Det finns bestämmelser i budgetlagen som ålägger regeringen att lämna förslag till överskottsmål, utgiftstak och utgiftsramar (2 kap. 1–3 §§). Överskottsmålet ska avse medel-lång sikt, utgiftstaket det tredje tillkommande året och utgifts-ramarna det andra och tredje tillkommande året. Numera har regeringen dock valt att använda ett fyraårsperspektiv och har därför under några år lämnat förslag till utgiftstak och preliminära utgiftsramar även för det fjärde tillkommande året. Riksdagen fattar årligen, som en del av rambeslutsmodellens första steg, beslut om utgiftstak för det tredje och i förekommande fall även det fjärde tillkommande året samt om att godkänna en preliminär fördelning av utgifter på utgiftsområden för det andra, tredje och fjärde tillkommande året.

Även i EU-direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk finns krav på ett medelfristigt perspektiv. Där ställs bl.a. krav på fleråriga budgetmål och att framtagandet av den årliga budgeten ska återspegla dessa mål samt grunda sig på de inkomst- och utgiftsprognoser och prioriteringar som gäller på medellång sikt. Vidare ska de nationella budgetramverken enligt nämnda direktiv även innehålla konsekvenser för det fall de fleråriga budgetmålen inte uppnås. Direktivet ska vara genomfört i respektive land före utgången av 2013. Sverige har preliminärt bedömt att man uppfyller huvuddragen i direktivet, men det finns delar där det kan krävas justeringar för att fullt ut uppfylla kraven. Ett sådant område är kraven på medlemsstaternas budgetramverk i fråga om det medelfristiga perspektivet.

Att upprätthålla det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen är således ett viktigt fundament i både Sveriges och EU:s budgetpolitiska ramverk. Det saknas dock bl.a. bestämmelser som klargör riksdagens ansvar för det medelfristiga perspektivet. Kommittén ska analysera hur Sveriges budgetramverk förhåller sig till EU-direktivets krav på bl.a. medelfristigt perspektiv och vid behov lämna förslag till förändringar i det svenska ramverket i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller direktivets krav. I detta sammanhang ska kommittén även överväga i vilken lag, riksdagsordningen eller budgetlagen, centrala områden i budgetramverket bör regleras, t.ex. de budgetpolitiska målen och kravet på budgetens fullständighet. En avvägning bör göras utifrån behovet av stabilitet och av att kontinuerligt kunna utveckla ramverket. Kommittén ska dessutom analysera för- och nackdelar med ett tre- respektive fyra-årigt perspektiv för utgiftstaket och överväga en ändring av regleringen i detta avseende.

#### *Kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen*

Den europeiska terminen regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken. Förordningen ändrades som en del av lagstiftningspaketet för ekonomisk styrning inom EU som antogs av Europaparlamentet och rådet i november 2011.

Av förordningen framgår rapporteringstidpunkter, innehållet i konvergensprogram samt att rådet, på förslag från kommissionen, ska ge rekommendationer till medlemsstaterna på grundval av deras konvergensprogram och nationella reformprogram. I Sverige anger den ekonomiska vårpropositionen riktlinjerna inför budgetpropositionen och inriktningen för den ekonomiska politiken i ett medelfristigt perspektiv. Den ligger även till grund för uppdateringen av det svenska konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet som lämnas till kommissionen varje vår. Regeringen informerar vanligen riksdagens finansutskott om konvergensprogrammet innan det överlämnas. Rekommendationerna i den europeiska terminen är inte bindande för medlemsstaterna, men i budgetpropositionen redovisar regeringen rekommendationerna

från rådet och sin syn på dessa. Hanteringen av det svenska konvergensprogrammet är inte reglerad utan följer av praxis.

Införandet av den europeiska terminen avsåg att stärka uppföljningen av den ekonomiska politiken, och de rekommendationer som kommer från rådet förutsattes i större utsträckning vara vägledande för det nationella budgetarbetet. Rekommendationerna är en uppmaning till lämplig handling men är inte formellt bindande för medlemsstaterna. Den europeiska terminen utgör dock en viktig grund för dialogen mellan EU och medlemsländerna om den ekonomiska politiken, varför samrådsformerna mellan riksdagen respektive regeringen bör klargöras på detta område. Kommittén ska därför överväga behovet av att införa bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen. I detta ingår att klargöra regeringens respektive riksdagens befogenheter avseende bl.a. konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Kommittén ska samråda med den av riksdagsstyrelsen tillsatta kommittén för översyn av riksdagsordningen (dnr 049-3142-2011/12), bl.a. i syfte att uppnå samverkande lösningar.

Kommittén ska redovisa uppdraget senast den 1 oktober 2013. Förslag som föranleds av rådets direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska dock lämnas senast den 1 maj 2013.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv 2013:48

## **Tilläggsdirektiv till Budgetprocesskommittén (Fi 2012:10)**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013.

### **Sammanfattning av tilläggsuppdrag**

Regeringen beslutade den 13 december 2012 kommittédirektiv för en parlamentarisk sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen (dir. 2012:124). Kommittén antog namnet Budgetprocesskommittén. Kommittén får nu i uppdrag, utöver vad som framgår av redan beslutade direktiv, att analysera och lämna förslag till hur förändrade kostnader för den kommunala sektorn orsakade av statliga myndigheters föreskrifter bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen. Kommittén ska även analysera och lämna förslag till hur budgetära konsekvenser för statlig verksamhet orsakade av myndigheters föreskrifter bör hanteras i detta avseende.

Detta tilläggsuppdrag ska i likhet med det tidigare beslutade uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2013.

### **Bakgrund och problembeskrivning**

#### *Kommitténs nuvarande uppdrag*

Budgetprocesskommittén har i uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen. Syftet med uppdraget är att utifrån erfarenheterna av den nuvarande budgetprocessen och ny europa-rättslig reglering stärka budgetramverket. Kommittén ska bl.a. överväga på vilket sätt principen om en samlad budget-behandling bör komma

till uttryck i fråga om förslag med budgetpåverkan. Detta gäller såväl förslag väckta i samband med de ekonomiska propositionerna som vid sidan av den ordinarie budgetprocessen, t.ex. genom utskottsinitiativ. Kommittén ska även behandla frågor kring redovisning av budgetkonsekvenser avseende sådana förslag.

#### *En sammanhållen budgetprocess*

Den nuvarande budgetordningen tillämpades första gången i 1996 års budgetarbete avseende budgetåret 1997. Vid in-förandet framhölls särskilt behovet av att ha en stramare budgethantering och vikten av en fullständig, heltäckande och översiktlig budgetproposition. Samtliga inkomster och utgifter skulle bruttoredovisas och samtliga förslag med budget-påverkan skulle redovisas vid ett och samma tillfälle. Några förslag med budgetpåverkan för det kommande budgetåret vid sidan av budgetpropositionen skulle inte tillåtas. Riksdagen skulle därmed få ett fullständigt beslutsunderlag om statens ekonomi, i stället för en mängd delförslag där konsekvenserna för helheten inte framgick. En sådan transparens skulle inte bara bidra till en ökad kostnadskontroll, utan också till en tydligare demokratisk process genom att regeringens samlade budgetförslag ställdes mot oppositionens förslag. Genom en ny beslutsordning, den s.k. rambeslutsmodellen, skulle man även undvika att budgeten under riksdagsbehandlingen sönderföll i olika beståndsdelar och att helhetsperspektivet därmed gick förlorat.

#### *Den kommunala finansieringsprincipen och dess tillämpning vid myndigheters beslut om föreskrifter*

Den kommunala finansieringsprincipen har kommit att utgöra en väsentlig del i den ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn. Principens innebörd är att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting, göra tidigare frivilliga uppgifter till obligatoriska, ändra ambitionsnivån för befintliga uppgifter eller göra regeländringar som påverkar kommuners möjligheter att ta ut avgifter, utan att föreslå hur de ökade kostnaderna ska finansieras, t.ex. genom höjda statsbidrag till kommunsektorn. En förändring som leder till sänkta kostnader för kommunerna och landstingen ska på motsvarande sätt innebära

minskade bidrag. Principen och dess tillämpning är inte lagfäst, men har godkänts av riksdagen (prop. 1993/94:150 bilaga 7 avsnitt 2.5.1, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442).

Ekonomiska regleringar som skett i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen har oftast genomförts genom det generella statsbidraget till kommuner och landsting (fr.o.m. 2005 anslaget för kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner). I vissa fall har kommunerna och landstingen i stället getts möjlighet att finansiera nya åtaganden genom avgifter.

I samband med att den kommunala finansieringsprincipen tillkom uttalades att principen även gäller myndigheters bindande beslut, t.ex. beslut om föreskrifter. Det finns dock i dessa ärenden, till skillnad från vad som gäller vid beredningen av propositioner, inte någon tydlig ordning för hur de ekonomiska konsekvenserna av besluten ska hanteras. Detta konstaterade bl.a. Ansvarskommittén i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10 s. 118).

När det gäller förekomsten av myndighetsföreskrifter riktade till kommune-sektorn kan konstateras att de grundlagsändringar som trädde i kraft den 1 januari 2011 innebar en viss utökning av det delegeringsbara området inom den offentlighetsrättsliga sfären. I den tidigare lydelsen av 8 kap. 7 § regeringsformen angavs de områden inom vilka delegation att utfärda föreskrifter, som bl.a. innebar nya åligganden för kommuner, var möjlig. Regleringen ändrades så att delegation av rätten att meddela offentlighetsrättsliga föreskrifter numera är tillåten, om inte regeringsformen uttryckligen förbjuder det. I förarbetena till regleringen anförs att även om förändringen inte är avsedd att medföra någon egentlig saklig ändring har den vissa återverkningar på riksdagens möjligheter att delegera föreskriftsrätt till regeringen, särskilt när det gäller kommunernas verksamhet. Det konstateras vidare att den nya bestämmelsen innebär en viss utökning av delegations-möjligheterna på det kommunala området. Det förutsattes emellertid att riksdagen vid bemyndigande till regeringen beaktar de hänsyn som den kommunala självstyrelsen kan kräva. Bemyndigande ansågs mot den bakgrunden ske med försiktighet och inte göras vidare än nödvändigt (prop. 2009/10:80 s. 222 f.).

*Förhållandet mellan myndigheters beslut om föreskrifter, den kommunala finansieringsprincipen och den statliga budgetprocessen*

Enligt 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. I 3 kap. 2 § riksdagsordningen markeras att budgetpropositionen ska vara fullständig genom kravet att det måste finnas synnerliga ekonomisk-politiska skäl om en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret ska få lämnas efter budgetpropositionen. Regleringen syftar till att skapa en samlad budgetprocess där alla statens inkomster och utgifter beaktas vid behandlingen av budgetpropositionen.

När myndigheters beslut om föreskrifter aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen, ställs regering och riksdag inför situationer där beslut fattade på myndighetsnivå skapar förväntningar på att resurser avsätts i statens budget. Beredningen av dessa föreskrifter följer dock, som tidigare anförts, inte den ordning som gäller för övriga förslag vars konsekvenser ska hanteras i statens budget. Föreskrifterna kan beslutas när som helst under året och ikraftträdande kan ske kort efter att beslutet har fattats. Detta förhållande innebär att det blir svårt att upprätthålla en samlad prövning av budgeten. Om en myndighet fattar beslut om sådana föreskrifter innan statens budget har beslutats, kan beslutet om föreskrifterna komma att föregripa prövningen av budgetförslaget. Detta innebär i praktiken att de utgifter som föranleds av föreskrifter får företräde framför andra utgiftsförslag och att den sammanhållna budgetprocessen därmed riskerar att kringgås. Inte heller i de fall myndigheten beslutar föreskrifter efter det att statens budget beslutats prövas utgifterna inom ramen för den sammanhållna statliga budgetprocessen.

*Förhållandet mellan myndigheters föreskrifter, statliga myndigheters kostnader och den statliga budgetprocessen*

Inom den offentliga sektorn är det troligt att myndigheters beslut om föreskrifter så som beskrivits ovan i första hand kan leda till betydande och direkta budgetära konsekvenser för kommunsektorn. Statens budget kan dock komma att påverkas direkt av statliga myndigheters beslut om föreskrifter i de fall besluten

påverkar myndigheters förvaltningskostnader eller statens kostnader för transfereringar. Även i detta fall kan beslut om föreskrifter innebära att den sammanhållna statliga budgetprocessen riskerar att kringgås.

### **Tilläggsuppdraget**

Mot bakgrund av denna problembeskrivning ska kommittén analysera hur förändrade kostnader för kommunerna, till följd av myndigheters beslut om föreskrifter, bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen och kraven på en fullständig budgetproposition. Kommittén ska också analysera vilken betydelse som riksdagens tillkännagivanden kan ha i dessa sammanhang, bl.a. hur tillkännagivanden till regeringen där riksdagen uttryckligen efterfrågar åtgärder från en statlig myndighet riktade mot kommunsektorn förhåller sig till den sammanhållna statliga budgetprocessen.

Kommittén ska även analysera och lämna förslag till hur de direkta konsekvenserna av myndigheters föreskrifter på statens budget i form av ökade kostnader för myndigheter eller transfereeringar bör hanteras i detta avseende.

Kommittén ska analysera behovet av författningsändringar och, om så bedöms nödvändigt, lämna förslag på sådana. Kommittén ska dock inte lämna förslag som innebär att den kommunala finansieringsprincipen lagfästs

### **Redovisning av tilläggsuppdraget**

Uppdraget ska i likhet med det tidigare beslutade uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2013.

(Finansdepartementet)



# Empirisk forskning om budgetpolitiska måls effekter och utvecklingen av ramverken

## 1.1 Inledning

Mot bakgrund av att det ingår i kommitténs uppdrag att överväga i vilken lag de budgetpolitiska målen bör regleras, riksdagsordningen eller budgetlagen, är det av intresse för kommittén att ge en kort översikt över internationell empirisk forskning om sambandet mellan budgetpolitiska mål som är reglerade på olika nivåer och ekonomiskt utfall, i synnerhet utfallet för offentliga finanser.<sup>1</sup>

I avsnitt 1.2 ges en bakgrund till forskningen om budgetpolitiska måls effekter på utvecklingen av de offentliga finanserna. Avsnitt 1.3 fokuserar på den empiriska forskningen på området. Avsikten är att återge analys och resultat från ett antal representativa studier som berör frågor som är relevanta för kommitténs uppdrag. I avsnitt 1.4 presenteras några forskares syn på utvecklingen av finanspolitiska ramverk relaterat till de problem forskningen analyserar.

## 1.2 Bakgrund

De två senaste decennierna har antalet länder som introducerat någon form av budgetpolitiska mål ökat kraftigt. En genomgång visar att 1990 tillämpade enbart en handfull länder sådana regler, medan antalet 2012 har stigit till omkring 75. Regler används i såväl utvecklade länder som utvecklingsländer och de är av både nationell

---

<sup>1</sup> Översikten har inte ambitionen att vara komplett, men den ska ge en representativ bild av forskningen inom området. Den baserar sig på och kompletterar analysen i bilaga 3 i kommitténs delbetänkande, SOU 2013:32.

och övernationell natur. Budgetpolitiska mål av övernationell natur förekommer i valutaunioner, där euroområdet kan nämnas som ett exempel. Målen kan indelas i olika kategorier: skuldmål, mål för det finansiella sparandet, utgiftsmål och mål för intäkter (skatter).<sup>2</sup> Vissa länder, t.ex. Sverige, tillämpar en kombination av mål. I Sveriges fall kombineras ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande med ett utgiftstak för staten och ålderspensionssystemet.

Grundorsaken till att budgetpolitiska mål och ramverk har introducerats är den snedrivning mot underskott som historiskt har observerats i ett flertal länder (eng. *deficit bias*). Ett exempel bland många är Sverige under 1970- och 1980-talen och början av 1990-talet, dvs. före utvecklingen av Sveriges budgetpolitiska ramverk. Ett annat slående exempel är Frankrike som under tre decennier alltid har haft underskott i den offentliga sektorns finanser, vilket fått till följd att den offentliga skuldkvoten har stigit dramatiskt, från cirka 20 procent av BNP 1980 till cirka 90 procent av BNP 2012. I de flesta länder i euroområdet har det sedan valuta-samarbetet infördes i början av 2000-talet, och även före den ekonomiska och finansiella krisen som utbröt 2008, funnits uppenbara svårigheter att minska skuldkvoterna.

Orsakerna bakom finanspolitikens inneboende inriktning mot underskott har behandlats i den nationalekonomiska forskningslitteraturen de senaste decennierna. I kommitténs delbetänkande Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv (SOU 2013:32) presenteras några av de vanligaste hypoteser om varför underskott i de offentliga finanserna är vanliga (se s. 136–139).<sup>3</sup>

En huvudfråga i litteraturen är i vilken utsträckning införandet av budgetpolitiska mål utgör verksamma restriktioner mot underskott och hög statsskuld, dvs. mot den snedrivning mot underskott som analyseras i forskningslitteraturen. I det sammanhanget har målens utformning och hur de är lagreglerade ställts i relation till utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande och skuldutveckling. De senaste fem åren har omfattande empiriska kartläggningar av de budgetpolitiska målen i olika länder genom-

<sup>2</sup> Schaechter A., T. Kinda, N. Budina and A. Weber (2012) "Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the Next-Generation Rules. A New Dataset". IMF Working Paper, s. 187.

<sup>3</sup> I delbetänkandet presenteras ett antal hypoteser om orsaker till snedrivningen mot underskott. De utgörs av finanspolitisk illusion (eng. *fiscal illusion*), närsynhet och tidsinkonsistens. En vanligt förekommande hypotes är också problemet med gemensam skattepool (eng. *common pool problem*), se t.ex. Persson, T. och G. Tabellini (2000) "Political Economics – Explaining Economic Policy" Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, USA.

förts dels avseende EU:s medlemsstater av EU-kommissionen, dels av Internationella valutafonden (IMF) avseende organisationens medlemsländer. I de empiriska kartläggningarna kategoriseras de budgetpolitiska målen efter typ av mål och deras täckningsgrad över ekonomin. Därutöver undersöks i vilken utsträckning reglerna är införda i lagstiftning eller utgör olika typer av politiska överenskommelser, förekomsten av undantagsregler för exceptionella händelser och korrektionsmekanismer vid avvikelser från reglerna. Även förekomsten av oberoende organ för utvärdering och övervakning omfattas av kartläggningarna. De nya databaserna har gjort det möjligt att genomföra empiriska undersökningar av sambanden mellan förekomsten av regler och olika karaktäristika hos dessa regler å ena sidan och utfallet av de offentliga finanserna å andra sidan.

I detta avsnitt görs nedslag i den empiriska forskningslitteraturen med tyngdpunkt på forskning som utförts med avseende på USA:s delstater och för europeiska länder.

## 1.3 Empiriska undersökningar för USA och Europa

### 1.3.1 Empiriska undersökningar för USA:s delstater

På 1990-talet studerades budgetramverkens betydelse för utfallet av de offentliga finanserna i de amerikanska delstaterna. Variationerna i dessa ramverk är betydande och utgör därför ett rikt forskningsfält för studier om hur olika typer av budgetramverk påverkar utfallet av de offentliga finanserna.

Porteba sammanfattar resultaten i studier av de amerikanska delstaterna med att konstatera att det finns en korrelation mellan delstaternas balanserade budgetregler och inriktningen på finanspolitiken. En kritisk fråga är dock hur korrelationen ska tolkas. Det är möjligt att sambandet helt enkelt reflekterar korrelationen mellan finanspolitisk disciplin, finanspolitiska institutioner och en tredje inte analyserad variabel, nämligen väljarnas preferenser för en för stram finanspolitik. Om väljarna har sådana preferenser kan de också tänkas ge stöd för införandet av strikta lagregler om budgeten. Enligt Potreba kan inga starka slutsatser dras av de tidiga amerikanska studierna, men de pekar på att förändringar i budgetprocesser och i de budgetpolitiska regler som påverkar skatter och utgifter har effekter på finanspolitiken.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Porteba, J.M. (1995) "Balanced Budget rules and fiscal policy: Evidence from the States", *National Tax Journal*, Vol 48, no 3, pp 329–336.

En omfattande studie av finanspolitiska regler i amerikanska delstater utfördes av Bohn och Inman strax efter Portebas sammanfattning av tidigare studier.<sup>5</sup> Deras utgångspunkt var observationen att amerikanska delstater tycktes spara mer än regeringar runt om i världen gjorde vid den tiden. De allra flesta delstater hade introducerat restriktioner på möjligheterna att driva underskott i de offentliga finanserna. Dessa restriktioner, eller budgetpolitiska mål, var antingen av konstitutionell karaktär eller bindande genom permanent lag. Bohn och Inman undersökte effekterna av konstitutionellt eller genom lag förankrade restriktioner på upplåningen i delstaterna.<sup>6</sup> De testade också separat effekter av olika typer av finanspolitiska regler för att se om någon variant skulle vara effektivare än andra för att förhindra tendensen mot underskott.

En allmän lärdom av studien var att väl konstruerade budgetregler som också följs upp av någon från delstatsregeringarna utomstående institution, minskade tendensen till att driva stora budgetunderskott. Författarna fann också att när restriktionerna sattes under press tycktes det finnas en tendens att delstaterna balanserade budgetarna genom att minska löpande utgifter och att överskotten i huvudsak användes till att bygga upp fonder att användas vid dåliga tider (*eng. rainy day funds*).<sup>7</sup>

Bohn och Inman drar därutöver några specifika slutsatser. För det första tycks mål om en balanserad budget som följs upp av utomstående institutioner och som gäller budgetbalansens utfall vid slutet av året (*ex post*-mål) vara klart mer effektiva än mål som enbart är framåtblickande (*ex ante*-mål).<sup>8</sup> Det tycks också finnas en tendens till att finanspolitiska regler som är fastlagda i konstitutionen är effektivare än sådana som anges i vanlig lag. Slutligen dras slutsatsen att budgetöverskott i stater med starka budgetpolitiska regler tycks vara något mindre känsliga för cykliska svängningar i inkomster och arbetslöshet jämfört med stater med svagare budgetregler. Detta resultat berör alltså frågan om budgetarnas flexibilitet som stabiliseringspolitiskt medel.

---

<sup>5</sup> Bohn, Henning och Robert P. Inman (1996) "Balanced Budget rules and Deficits: Evidence from the U.S States.", Working Paper 5533, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA.

<sup>6</sup> Studien är utförd med hjälp av paneldata för 47 delstater och för 22 år.

<sup>7</sup> Förfarandet med att bygga upp fonder för att användas i dåliga tider är ett sätt att tillförsäkra flexibilitet för finanspolitiken vid konjunktursvängningar och annan osäkerhet.

<sup>8</sup> Det svenska utgiftstaket är i huvudsak ett *ex post*-mål.

### 1.3.2 Empiriska undersökningar för europeiska länder

De nya databaserna om finanspolitiska regler som EU-kommissionen och IMF har byggt upp har gjort det möjligt att genomföra empiriska undersökningar av samband mellan förekomster av regler och olika karaktäristika hos dessa regler å ena sidan och utfallet av de offentliga finanserna å andra sidan. Antalet empiriska studier är dock ännu mycket begränsat.

Debrun m.fl. har genomfört den mest genomarbetade av dessa, vilken bygger på EU-kommissionens databas.<sup>9</sup> I den studien inkluderas ett antal bestämningsfaktorer till finanspolitiken i vilka även institutionella faktorer ingår. Dessa faktorer finns inbyggda i ett index för länders budgetpolitiska mål (*eng. Fiscal Rule Index, FRI*). Konstruktionen av indexet är ett sätt att ta hänsyn till kvantitativa egenskaper och vissa kvalitativa egenskaper hos finanspolitiska regler. Det aggregerade indexet utgörs av en sammansättning av index för:

- målens täckningsgrad (andelen av utgifterna som täcks av regeln)
- typ av mål (mål för budgetsaldot, statsskuld och offentliga utgifter och inkomster)
- graden av lagstiftning (mål fastlagda i konstitutionen, lagar, överenskommelser i koalitionsregeringar och politiska åtaganden)
- institutioner för utvärdering av finanspolitiken (oberoende institutioner, finansministeriet eller annan statlig myndighet, ingen regelbunden utvärdering)
- ansvar för verkställigheten (oberoende myndighet, finansministeriet eller annan myndighet eller ingen speciellt ansvarig)
- regler för verkställigheten (automatiska korrektionsmekanismer och sanktioner när reglerna inte uppfylls eller alternativt möjlighet att införa sanktioner), och
- graden av mediaövervakning (från hög mediaövervakning och initiativ till offentlig debatt till ingen uppmärksamhet över huvudtaget).

---

<sup>9</sup> Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals and M.S. Kumar, "National Fiscal Rules," *Economic Policy*, April 2008.

Utifrån beskrivande analys noterar Debrun m.fl. att det tycks som att länder med starka offentliga budgetsaldon uppvisar klart högre värde på det konstruerade indexet och dessutom en uppåtriktad trend i indexets värde över tiden.<sup>10</sup>

I ekonometriska analyser testas FRI och dess delkomponenter som förklaringsfaktorer för den cykliskt justerade budgetbalansens nivå (den beroende variabeln). Huvudresultatet är att förekomsten av budgetpolitiska mål och regler har positiva och statistiskt signifikanta effekter på budgetbalansen. Debrun m.fl. finner även att sambandet är robust och att problemet med ett omvänt orsaks-samband inte är allvarligt, dvs. det är inte så att resultatet enbart är en följd av att regeringar som strävar efter stabila offentliga finanser och därmed tillser att budgetutfallen är goda också är sådana regeringar som introducerar strikta politiska regler.

På mer detaljerad nivå finner Debrun m.fl. bl.a. att reglers täckningsgrad har en positiv effekt på budgetbalanserna. En tolkning är att regler med bred täckning är svåra att kringgå och att det försvårar möjligheten att omfördela finanspolitisk anpassning mellan den offentliga sektorns olika delsektorer. Andra resultat är att regeringars stabilitet har positiva effekter, medan dess ideologiska hemvist tycks spela mindre roll för utvecklingen av de offentliga finanserna. Slutligen är ett intressant resultat att det generellt inte går att finna effekter av s.k. valcykler, men att sådana effekter i viss grad tycks ha återuppstått i euroländerna efter introduktionen av den gemensamma valutan.<sup>11</sup>

Ytterligare ett resultat är att utgiftsregler *per se* inte påverkar budgetbalanserna positivt medan införandet av regler för det finansiella sparandet gör det. Det går av studien inte att dra någon slutsats om att mål som appliceras på olika sektorer av den offentliga sektorn skulle skilja sig åt vad gäller effektivitet. Slutligen, angående frågan om lagreglering av budgetregler är av betydelse för budgetutfallet finns enligt Debrun m.fl. en viss indikation på att så är fallet.

En studie av Ayuso-i-Casals m.fl. bygger också på EU-kommissionens databas och kommer i allt väsentligt fram till likartade resultat som Debrun m.fl.<sup>12</sup> De kartlägger förekomsten och egenkaperna av budgetpolitiska mål i EU-länderna och vilka orsakerna

<sup>10</sup> Se Debrun m.fl. s. 316 och s. 331.

<sup>11</sup> Se Debrun m.fl. s. 331.

<sup>12</sup> Ayuso-i-Casals, J., D. G. Hernández, L. Moulin och A. Turrini (2007) "Beyond The SGP – Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules" Banca d'Italia (eds), *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*.

är till att de har införts. Orsakerna kan vara budgetära, institutionella och politiska. Slutligen ställer författarna samma fråga som i studien av Debrun et al.: påverkar förekomsten av finanspolitiska mål utvecklingen av de offentliga finanserna och vilka karaktäristika hos dessa mål påverkar den budgetära disciplinen?

Ayuso-i-Casals m.fl. finner liksom Debrun et al. att det finns ett klart samband mellan en mer utbredd användning av budgetpolitiska mål och en minskning av budgetunderskotten. Målets täckningsgrad är viktig för ett positivt samband och särskilt för hur stor andel av de offentliga utgifterna som täcks av utgiftsmålet. Därutöver finner Ayuso-i-Casals m.fl. att det är särskilt viktigt att det finns stark övervakning av att målen klaras.

Mot bakgrund av att det ännu finns så få studier på området bör slutsatserna i de ovan refererade studierna bedömas med stor försiktighet. Det måste återigen understrykas att resultaten endast bör betraktas som indikationer på huruvida budgetpolitiska måls kvalitativa egenskaper har effekter på de offentliga finanserna och att fler studier krävs för att säkra slutsatser ska kunna dras.

### 1.3 Utvecklingen av finanspolitiska ramverk

För att komma till rätta med spänningar mellan kort- och långsiktiga mål för penningpolitiken genomfördes under slutet av 1980-talet och 1990-talet reformer av penningpolitiken i ett antal länder. Nya Zeeland, Kanada, Sverige och Storbritannien tillhörde pionjerna på området. Problemet som skulle hanteras var hur utrymme för kortsiktig konjunkturstabiliserande penningpolitik skulle kunna skapas inom ramen för målet om prisstabilitet. Lösningen blev s.k. flexibel inflationsmålspolitik.<sup>13</sup> Centralbanksledningarnas befogenhet att oberoende av politiskt inflytande hantera den praktiska penningpolitiken delegerades av antingen, som i de flesta länder med inflationsmål, regeringarna, eller som i några länder, som exempelvis i Sverige, av parlamenten.

Till viss del kan erfarenheter av den penningpolitiska styrningen med flexibelt inflationsmål överföras till finanspolitiken. Särskilt gäller det den grundläggande strukturen att inom ramen för ett långsiktigt mål ge flexibilitet för kortsiktig stabilisering av produktionen och sysselsättningen. Parallellen är att finanspolitisk

<sup>13</sup> Se t.ex. Svensson Lars E. O. (2009), "Flexible Inflation Targeting-Lessons from the Financial Crises", s. 1, Tal vid De Nederlandsche Bank Amsterdam.

konjunkturstabilisering ska ske inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Men andra aspekter är svårare att överföra. Orsaken är finanspolitikens större grad av komplexitet. Penningpolitiken har enbart att hantera stabiliseringspolitiken (makrostabilitet och eventuellt också finansiell stabilitet), medan finanspolitiken också måste förhålla sig till beslut som påverkar ekonomins struktur och som påverkar hushållens inkomst- och förmögenhetsfördelning. Särskilt det senare är uppenbart politiska frågor och lämpar sig sämre att delegera till oberoende beslutsfattare.<sup>14</sup>

Wyplosz menar att utvecklingen av finanspolitiska ramverk för stabilisering har gått långsammare än motsvarande ramverk för penningpolitiken och de är enligt honom i denna begränsade mening mindre utvecklade. Detta är som angavs ovan naturligt på grund av finanspolitikens större komplexitet.

Försök att hantera finanspolitikens problem med snedvridning mot underskott har gjorts på åtminstone två sätt. För det första har budgetpolitiska mål och regler införts för att sätta restriktioner på den årliga finanspolitiken i avsikt att långsiktigt hållbara offentliga finanser ska uppnås. I dessa regelverk är medelfristiga mål centrala (mål för tre, fyra år framåt i tiden). För det andra har det under senare år utvecklats en tydlig tendens mot att länder skapar oberoende institutioner som har till uppgift att följa upp om regeringar uppnår de budgetpolitiska mål som parlamenten har beslutat om. Det finanspolitiska rådet i Sverige, som inrättades 2007, är ett exempel på en sådan institution. I några länder är rådets uppgift även att förse regeringskanslierna med oberoende makroekonomiska och offentligfinansiella prognoser som underlag till budgetarbetet, t.ex. i Storbritannien och Nederländerna.

Syftet med en oberoende uppföljning av finanspolitiken är att bidra till en mer välgrundad offentlig diskussion om den ekonomiska politiken i allmänhet, och särskilt om finanspolitiken, genom att öka hushållens, företagens, politikernas och medias information om hur finanspolitiken bedrivs och därmed öka kunskapen om finanspolitiska frågor. Syftet med de oberoende institutionerna verksamhet är att sätta press på regeringarna att följa de uppsatta

---

<sup>14</sup> Se Wyplosz, Ch. (2005) "Fiscal Policy: Institutions versus Rules." *National Institut Economic Review* I forskningslitteraturen finns emellertid också idéer om att finanspolitiska råd skulle kunna ges inflytande över den stabiliseringspolitiska dimensionen av den ekonomiska politiken., se Calmfors, L (2005) "What Remains of the Stability Pact and What Next?" s. 88 ff., Sieps, Stockholm.



budgetpolitiska målen med avsikt att nå det slutliga målet: starka, långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Wyplosz ser delvis utvecklingen av oberoende institutioner (t.ex. finanspolitiska råd) som övervakar finanspolitiken som substitut för alltför rigida budgetpolitisk ramverk och mål.<sup>15</sup> En kombination av väl avvägda mål, som t.ex. ger utrymme för de automatiska stabilisatorerna att variera i enlighet med konjunkturen, och övervakning av att regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen av ett finanspolitiskt råd, kan enligt Wyplosz ge en tillräcklig flexibilitet för stabilitetspolitiken samtidigt som långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna upprätthålls.

I de europeiska länder med de mest utvecklade finanspolitiska ramverken, t.ex. Nederländerna och Sverige och i några central-europeiska länder består ramverken av en kombination av budgetpolitiska mål samt oberoende institutioner, vilka har som kärnuppgift att följa upp om regeringarna följer de uppsatta målen.

---

<sup>15</sup> Den frågan har särskilt diskuterats i samband med utvecklingen av EU:s stabilitets- och tillväxttakt. I reformen av paktens 2011 ställs också krav på medlemsländerna att inrätta institutioner för oberoende analys och övervakning av hur numeriska finanspolitiska mål iaktas, se SOU 2013:32, kap. 12.

# Internationella institutioners rekommendationer om finanspolitisk transparens

## 1.1 Inledning

De båda internationella organisationerna OECD och Internationella valutafonden (IMF) har publicerat rekommendationer till sina medlemsländer om hur de bäst uppnår finanspolitisk transparens. Båda institutionerna har som utgångspunkt att finanspolitisk transparens är en nyckelfaktor för god offentlig styrning (*eng. good governance*) som i sin tur är centralt för att uppnå ekonomisk och social stabilitet och högkvalitativ tillväxt. IMF:s publikation har namnet *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* och OECD:s *OECD Best Practices for Budgetary Transparency*.<sup>1</sup> Ett antal av IMF:s och OECD:s rekommendationer återfinns även i rådets direktiv (2011/85/EU) som krav på medlemsländernas budgetramverk.<sup>2</sup>

De rekommendationer som lämnas av dessa organisationer avseende finanspolitisk transparens har i vissa avseenden en nära anknytning till kommitténs förslag och rekommendationer avseende de ekonomiska propositionernas innehåll och behovet av tydlighet i det budgetpolitiska ramverket.

---

<sup>1</sup> Code of Good Practices on Fiscal Transparency, (2007), International Monetary Fund, Washington D.C. I anslutning till IMF:s kod om finanspolitisk transparens har också Manual of Fiscal Transparency publicerats. OECD:s kod benämns OECD Best Practices for Budget Transparency, (2002), OECD, Paris.

<sup>2</sup> Se delbetänkandet Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv?, SOU 2013:32.

### 1.1.1 IMF:s utgångspunkter

Finanspolitisk transparens kräver att ett lands myndigheter tillhandahåller omfattande och tillförlitlig information om deras tidigare, aktuella och framtida budgetpolitiska åtgärder. Tillgängligheten av sådan information förbättrar de ekonomisk- politiska beslutens kvalitet. En hög grad av transparens hjälper också till att belysa potentiella risker för den finanspolitiska utvecklingen. Transparens resulterar också sannolikt i en snabbare och därmed mindre drastisk finanspolitisk reaktion på förändrade ekonomiska förhållanden.

Finanspolitisk transparens gynnar också medborgarna genom att de erhåller den information de behöver för att hålla sina regeringar ansvariga för de politiska val dessa gör.

Transparenta regeringar gynnas också av större tillgång till de internationella kapitalmarknaderna. Ju större det civila samhällets och de internationella marknadernas inblick i finanspolitiken är ju starkare uppmuntras regeringar att bedriva sunda offentliga finanser.

IMF:s kod är uppdelad i fyra pelare. Den första pelaren, ”Klarhet i roller och ansvar” tar upp frågan om klarhet i regeringars roll och ansvar i insamlandet av och användningen av offentliga resurser.

I den andra pelaren, ”En öppen budgetprocess”, betonas kravet på tillräcklig tid för samråd med parlamenten och betydelsen av transparens i antaganden och realism i budgetarna.

I den tredje pelaren, ”Offentlig tillgång till information”, presenteras en omfattande lista över den information som ska finnas i budgetdokumenten och i andra finanspolitiska rapporter. Avsnittet anger ett antal riktlinjer angående tillhandahållande av information.

Den fjärde pelaren, ”Garantier för integritet”, berör kvaliteten på finanspolitiska data och behovet av oberoende kontroll av finanspolitisk information.

### 1.1.2 OECD:s utgångspunkter

Relationen mellan god offentlig styrning och bättre ekonomiska och sociala utfall betonas enligt OECD alltmer bland organisationens medlemsländer. Transparens, dvs. öppenhet om politiska intentioner, förslag och implementering av politiken, är ett nyckel-element för god styrning.

Budgeten är regeringarnas viktigaste policydokument, i vilken politikens mål presenteras och implementeras på ett konkret sätt. Transparens i budgetar definieras som att all relevant information lämnas ut på ett tidsmässigt väl avvägt och systematiskt sätt. OECD:s medlemsländer är i framkant vad gäller praktisk budgettransparens.<sup>3</sup> OECD:s rekommendationer är uppdelad i tre delar. Del ett anger vilka budgetdokument som ska publiceras och rekommendationer om dessa rapporters allmänna innehåll. Den andra delen beskriver mer specifikt vad budgeten ska innehålla och del tre slutligen innehåller frågor om integritet, kontroll och ansvarsutkrävande.

### 1.1.3 EU-direktivet om krav på medlemsländernas budgetramverk

Rådets direktiv, 2011/85/EU, av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk innehåller bestämmelser som delvis ligger i linje med IMF:s och OECD:s rekommendationer.

Direktivet ställer krav på att medlemsstaterna ska ha nationella budgetramverk som bygger på numeriska finanspolitiska regler och budgetpolitiska mål på medellång sikt, dvs. minst ett treårigt tidsperspektiv. Målen ska iakttas i den årliga budgetlagstiftningen. Krav ställs på konsekvenser vid avvikelser från de numeriska finanspolitiska reglerna. Vidare ställs krav på medlemsstaternas offentliga redovisningsprinciper, statistik kvalitet och prognoser. Direktivet innehåller också krav på den offentliga sektorns undersektorer (stat, socialförsäkringssektor och kommunal sektor) vad gäller bl.a. redovisning och finanspolitisk planering. Därutöver ställer direktivet också krav på prognoskvalitet och prognosutvärderingar samt på effektiv och punktlig övervakning av hur de numeriska finanspolitiska målen iakttas.

---

<sup>3</sup> OECD:s arbete med sina rekommendationer för budgettransparens initierades 1999 då OECD:s arbetsgrupp *Senior Budget Officials* vid sitt årsmöte bad OECD:s sekretariat att samla in och sätta samman erfarenheter från medlemsländerna och därur dra slutsatser om *best practices*.

## 1.2 Genomgång av organisationernas rekommendationer

I det följande avsnittet görs en mer ingående genomgång av IMF:s och OECD:s rekommendationer angående transparens i finanspolitiken. Genomgången görs utifrån IMF:s struktur i koden, men i de fall OECD har en liknande rekommendation återges det. I de fall OECD har rekommendationer som går utöver IMF:s anges det särskilt.

I genomgången anges det också när organisationernas rekommendationer sammanfaller med eller ligger nära kraven i EU-direktivet.

### 1.2.1 Klarhet i regeringars roller och ansvar

#### *Regeringars, parlaments och juridiska institutioners roller*

De exekutiva, lagstiftande och dömande institutionernas makt över finanspolitiken ska vara väl definierad. De tre grenarnas möjligheter att ändra i en budget under löpande budgetår ska vara klart specificerade.

Parlamenten och de juridiska institutionerna ska spela en aktiv roll i att säkerställa tillgängligheten av finanspolitisk information.

#### *Olika offentliga nivåers ansvar*

IMF:s kod innehåller avsnitt om regeringars relationer till de olika nivåerna i offentlig sektor, till de offentligt ägda företagen, till centralbanken, till offentliga finansiella och icke-finansiella företag, och om relationer till den privata sektorn.

#### *Legalt ramverk för finanspolitik*

Insamlandet, fördelningen av och användningen av offentliga medel ska styras av utförliga budget- skatte- och andra offentligfinansiella lagar, regleringar och administrativa procedurer. Transparens kräver att alltför komplicerad lagtext ska undvikas. Effektiv implementering är mycket viktigt.

Alla utgifter ska beslutas av parlamenten genom anslag. Budgeten ska vara heltäckande och täcka alla statens transaktioner och

om möjligt även de transaktioner som sker genom olika fonder. Budgettransaktionerna ska redovisas i bruttotermier. OECD betonar att öronmärkta inkomster och användaravgifter på ett tydligt sätt ska redovisas separat.

Enskilda myndigheter ska hållas ansvariga för medel de erhåller respektive förbrukar och oberoende revisionsrapporter ska klart visa hur offentliga medel har använts.

### 1.2.2 Öppna budgetprocesser

Den information som förmedlas i samband med den årliga budgeten ska täcka alla budgetpolitiska aktiviteter. Fonder utanför budgeten, kvasifiskala aktiviteter (t.ex. subventionerade lån och garantier med icke-marknadsmässiga villkor) och skatteutgifter ska redovisas i budgeten för att en heltäckande bild ska kunna ges av hur budgeten allokeras. Även information om hur budgeten bereds av regeringen ska ges. Tillräcklig information till centralregeringen om lägre nivåers (regioners och kommuners) budgetpolitiska aktiviteter krävs.

#### *Processen för budgetberedning*

Budgetberedningen ska följa en etablerad tidtabell och ska vägledas av väl definierade makroekonomiska och finanspolitiska mål. I OECD:s rekommendation förslås att en budgetrapport ska presenteras minst en månad före presentationen av den årliga budgeten. Den ska fastställa regeringens medelfristiga ekonomiska och budgetpolitiska intentioner och den offentliga sektorns totala intäkter och utgifter, underskott eller överskott och skuld. Ett detaljerat budgetförslag ska presenteras till parlamenten i god tid före den tidpunkt beslutet om budgeten ska tas. Därmed ges utrymme till noggranna överläggningar, även i parlamentens kommittéer, om budgetförslaget. OECD föreslår att minst tre månader är en nödvändig tidsperiod.

*Medelfristigt ramverk och budgetpolitiska regler*

Budgetförslaget ska vara realistiskt, och ska presenteras inom ramen för ett medelfristigt makroekonomiskt och finanspolitiskt ramverk. Budgetpolitiska mål och regler ska vara klart angivna och förklarade. Även om budgetberedningen har ett årligt perspektiv är det viktigt att inrätta beredningen så att den beaktar medelfristiga budgetpolitiska mål så att budgeten är konsistent med finanspolitisk hållbarhet på lång sikt. Budgetdokumentationen ska också förklara hur den årliga budgeten ger stöd till att uppnå de bredare målen och långsiktiga underskottsmål och skuldmål.

OECD rekommenderar att budgetarnas medelfristiga perspektiv ska innehålla utvecklingen av utgifter och inkomster minst tre år framåt i tiden, dvs. även två år efter det budgeterade året.

Dessa rekommendationer ligger i linje med EU-direktivets krav om realistiska budgetförslag och krav om budgetramverk som tryggar en planeringshorisont på minst tre år, kravet på välformulerade budgetpolitiska mål och att dessa mål ska vara kopplade till de årliga budgetbesluten.

*Effekter av större budgetåtgärder*

Det ska finnas beskrivningar av större åtgärder på utgifts- och inkomstsidan, och även av hur åtgärderna bidrar till hur de finanspolitiska målen uppnås. Mått på åtgärdernas kortsiktiga och framtida effekter ska anges. Även åtgärdernas bredare ekonomiska implikationer ska beskrivas. Dessa rekommendationer berör EU-direktivets krav på konsekvenser om de budgetpolitiska målen inte bedöms klaras och krav på kvalitet och redovisning av prognoser.

*Hållbarhetsanalys*

Budgetdokumenten ska innehålla en bedömning av den finanspolitiska hållbarheten. De centrala antagandena om den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken ska vara realistiska och klart specificerade. OECD rekommenderar att tidsperspektivet ska vara 10 till 40 år. EU-direktivet ställer krav på hållbarhetsanalys i sitt direktiv om krav på kvalitet och redovisning av prognoser.

### *Realistiska antaganden, prognoser och känslighetsanalyser*

Realistiska makroekonomiska antaganden är viktiga för realismen i budgeten som helhet. Antaganden ska därför vara exakt presenterade för att kunna kontrolleras av utomstående experter.

OECD understryker att prognoser för makroekonomiska nyckelvariabler ska redovisas explicit. Det inkluderar prognoser för bruttonationalprodukten, sysselsättningsgraden, arbetslösheten, bytesbalansen, inflationen och räntor, däribland centralbankens styrränta.

Även om de makroekonomiska antagandena är realistiska är de förenade med osäkerhet, t.ex. om tillväxttakt och inflation. Budgetarna bör därför innehålla känslighetsanalyser i vilka centrala makroekonomiska variabler varieras så att effekterna på de offentliga finanserna kan analyseras. EU-direktivet ställer liknade krav.

### *Finanspolitiska risker*

Därutöver finns olika typer av risker som kan påverka de offentliga finanserna. Ett exempel är förpliktelser för staten om vissa händelser inträffar (*eng. contingent liabilities*). Det kan gälla explicita garantier, statliga försäkringsprogram vid naturkatastrofer och statliga åtaganden vid bankkriser. Det senare är ett exempel på en implicit garanti. Redovisning av risker för de framtida offentliga finanserna är viktigt för budgetens transparens.

### *Aktiviteter utanför budgeten*

Det ska finnas en klar mekanism för koordinering mellan aktiviteter i budgeten och aktiviteter utanför budgeten (*eng. extra budgetary activities*). Ett viktigt exempel är hanteringen av socialförsäkringsfonder. Sådana aktiviteter ska också tas med i budgetprocessen så att en fullständig bild kan ges av de offentliga åtagandena. Det är viktigt att sådana aktiviteter hanteras med samma disciplin som budgetanslagen. Om användaravgifter utnyttjas för finansiering av vissa aktiviteter ska de redovisas i bruttotermerna.



*Rapporter under året*

En tidsmässigt väl anpassad halvårsrapport om budgetutvecklingen ska presenteras för parlamenten. Kvartalsvisa eller ännu tätare rapporter ska publiceras om läget i de offentliga finanserna. OECD rekommenderar att halvårsrapporter ska utgöras av en heltäckande uppdatering av budgetens genomförande med uppdaterade prognoser om budgetutfallet för det innevarande och de två därpå följande åren. Organisationen rekommenderar också årsrapporter som ska granskas av landets revisionsmyndighet och rapporter inför val för att tydliggöra läget i de offentliga finanserna. En rapport som föregår budgeten ska ange regeringens långsiktiga intentioner i den ekonomiska politiken och finanspolitiken.

*Ändringsbudgetar o. dyl.*

Förslag om utgifter och inkomster som görs under budgetåret ska presenteras för parlamenten på ett med den ordinarie budgeten konsistent sätt.

Budgetlagar kan kringgås på flera olika sätt, t.ex. genom ändringsbudgetar, missbruk av medel för oförutsedda händelser och senareläggning av betalningar. En budgetlag ska ange klara restriktioner för regeringars agerande vid ändringar i budgeten under året och definiera vilka förändringar som måste godkännas av parlamentet. Idealet är att det förekommer ett minimalt antal sådana förändringar.

**1.2.3 Allmän tillgänglighet av information**

Allmänheten ska förses med omfattande information om tidigare, nuvarande och prognostiserade finanspolitiska åtgärder.

*Budgetarnas täckningsgrad*

Budgetdokumenten ska täcka alla centralregeringens åtgärder i budgetförslaget och utanför budgeten. Detaljnivån i beskrivningen är avhängig av åtgärdens storlek och betydelse.

*Information om tidigare, nuvarande och framtida budgetpolitik*

Finanspolitiken ska presenteras med utfall för de huvudsakliga budgetaggregaten för de två föregående åren och med prognoser och känslighetsanalyser för de två kommande åren. Det medelfristiga perspektivet betonas också av OECD och är ett krav i EU-direktivet.

*Finanspolitiska risker, skatteutgifter, händelseberoende utgifter och kvasifiskala åtgärder*

Som en del av budgetdokumentationen ska det ingå beskrivningar av skatteutgifter, händelseberoende utgifter och kvasifiskala åtgärder tillsammans med beräkningar av budgeteffekter. Därutöver ska även bedömningar av de mest påtagliga finanspolitiska riskerna ingå. OECD betonar därutöver vikten av att redovisa kommande pensionsåtaganden för de offentligt anställda.

*Skulder och finansiella tillgångar*

Regeringarna ska publicera information om nivån och sammansättningen av skulder och finansiella tillgångar och andra större åtaganden, t.ex. pensionsrättigheter, exponering för garantier och andra kontraktsbundna åtaganden.

OECD ger detaljerade rekommendationer om lämplig information om statsskuldsupplåningen. Det gäller t.ex. information om skuldens valutadenominering och löptider.

*Rapporter om utvecklingen på lång sikt*

Regeringarna ska med viss periodicitet publicera rapporter om de offentliga finansernas utveckling på lång sikt med beaktande av demografiska förändringar, naturresursrestriktioner och effekter av klimatförändringar. OECD rekommenderar att rapporterna innehåller projektioner på 10–40 års sikt och att de publiceras minst var femte år. Publicering av hållbarhetsanalyser betonas av OECD och sådan rapportering är ett krav i EU-direktivet.

*Hur information bör presenteras*

Information om budgetpolitiken ska presenteras så att det underlättar analys av politiken och därmed främjar ansvarsutkrävande. När budgetförslaget presenteras ska en enkel och tydlig informationsskrift om budgeten spridas brett i samhället. Den budgetpolitiska situationen ska beskrivas med standardiserade indikatorer för det finansiella sparandet och bruttoskulden och kompletteras med andra budgetindikatorer.

*Rapportering om budgetprogram*

De erhållna resultaten i förhållande till målen i de större budgetprogrammen ska årligen presenteras för parlamenten.

**1.2.4 Tillförsäkra integritet***Realism i budgetdata*

Budgetprognoser och datauppdateringar ska återspegla intäkts- och utgiftstrender, den underliggande makrouvecklingen och väldefinierade budgetpolitiska åtaganden. Realistiska prognoser och antaganden är ett krav i EU-direktivet.

*Intern övervakning*

Budgetpolitiken ska vara föremål för intern övervakning. Etiska riktlinjer för tjänstemännen ska vara klara och publiceras. Försäljning och köp av tillgångar ska ske på ett öppet sätt. Intern granskning ska förekomma och vara öppen för insyn.

*Extern kontroll av budgetpolitisk information*

Budgetpolitisk information ska utsättas för extern granskning. De offentliga finanserna ska granskas av en nationell revisionsmyndighet eller en likvärdig institution som är oberoende av regeringen. Sådana institutioners rapporter, inklusive årliga rapporter, ska delges parlamenten. Uppföljning ska tillförsäkras. Offentligfinansiella och makroekonomiska prognoser och antaganden ska utvärderas av oberoende experter. Revisionskontroll och extern övervakning av budgetpolitiken rekommenderas av OECD och är ett krav i EU-direktivet.

## Forskning om konstitutioners effekt på budgetrelaterade variabler

Såväl budgetregler och budgetmål som regler om parlamentens budgetarbete kan sägas ha som direkt avsikt att påverka vilket utfall ett lands budgetprocess har. Men även den konstitutionella kontexten – i form av bl.a. institutioner som valsystem och styrelseskick – kan indirekt och utan att det är det huvudsakliga syftet med regelverket, påverka budgetrelaterade och andra ekonomiska variabler. I denna bilaga ges en översikt över forskning som gäller den konstitutionella kontextens effekt på budgetrelaterade variabler, som storlek och inriktning på de offentliga utgifterna och på budgetunderskott.

Persson & Tabellini (2003)<sup>1</sup> undersöker effekten av valsystem och styrelseskick i ett 80-tal länder på ett stort antal ekonomiska variabler. De finner att såväl en övergång från parlamentariskt till presidentiellt styrelseskick som en övergång från proportionellt valsystem till majoritetsvals system vardera skulle minska de statliga utgifterna som andel av BNP med cirka 5 procent. I Persson & Tabellini (2004)<sup>2</sup> förklaras den högre utgiftsnivån i parlamentariska system med att kravet på att regeringen ska vara parlamentariskt förankrad skapar stabilare majoriteter med intresse och förmåga att besluta om högre utgifter. I Persson et al<sup>3</sup> förklaras effekten av gällande valsystem med att proportionella valsystem med ökad sannolikhet leder till koalitionsregeringar innehållande fler partier, vilket i sin tur leder till högre utgifter.<sup>4</sup> I en studie som replikerar Persson & Tabellini (2003)

<sup>1</sup> Persson, T. & Tabellini, G. (2003) *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge:MIT Press.

<sup>2</sup> Persson, T. & Tabellini, G. (2004) "Constitutional rules and fiscal policy outcomes" *American Economic Review* vol. 94(1).

<sup>3</sup> Persson, T., Roland, G. & Tabellini, G. (2007) "Electoral rules and government spending in parliamentary democracies" *Quarterly Journal of Political Science* vol. 2(2).

<sup>4</sup> I såväl Volkerink, B. & de Haan, J. (2001) "Fragmented government effects on fiscal policy: New evidence" *Public Choice* vol. 109(3–4) som Perotti, R. & Kontopoulos, Y. (2002) "Fragmented fiscal policy" *Journal of Public Economics* vol. 86:191–222 lyfts dock antalet ministrar i regeringen fram som viktigare än antalet i regeringen ingående partier.

med ett större länderurval finner Blume et al (2009a) att resultatet gällande valsystem är robust, men inte resultatet gällande styrelseskick.<sup>5</sup> När Blume et al i stället studerar effekterna på de samlade offentliga utgifterna finner de inte någon signifikant effekt för vare sig valsystem eller styrelseskick. Vatter & Freitag<sup>6</sup> finner i en jämförande studie av schweiziska kantoner att tillämpande av direkt demokrati – främst i form av folkomröstningar – (på kantonal nivå) leder till minskade offentliga utgifter per capita.

När Persson & Tabellini (2003) och (2004) undersöker hur stor andel av de statliga utgifterna som används till hushållstransfereringar<sup>7</sup> finner de att en övergång från proportionellt valsystem till majoritetsvalsystem leder till en minskning av dessa utgifter med 2–3 procent av BNP. De finner en ungefär lika stor, men mindre robust effekt av en övergång från parlamentariskt till presidentiellt styrelseskick. I båda fallen är effekten starkare i äldre och mer välutvecklade<sup>8</sup> demokratier. Perotti & Kontopoulos finner i en studie av 19 OECD-länder 1970–95 en liknande positiv effekt av proportionella valsystem – mätt som antal partier i regeringskoalitionen – på storleken på transfereringar, men noterar att effekten av antalet ministrar i budgetförhandlingarna var ännu större, dvs. fler ministrar innebär högre transfereringar. Milesi-Feretti et al<sup>9</sup> finner i en studie av 20 OECD-länder och 20 latinamerikanska länder ett samband mellan å ena sidan proportionella valsystem och högre transfereringar och å andra sidan majoritetsvalsystem och högre offentlig konsumtion. De förklarar sina resultat med att proportionella valsystem leder till högre transfereringar eftersom dessa kan riktas till breda sociala grupper, medan majoritetsvalsystem leder till högre offentlig konsumtion eftersom den kan riktas geografiskt till (små) valkretsar.

Tsebelis & Chang<sup>10</sup> visar i en studie av 19 industrialiserade länder för perioden 1973–1995 att budgetens innehållsmässiga

<sup>5</sup> Blume, L., Müller, J., Voight, S. & Wolf, C. (2009a) "The economic effects of constitutions: replicating – and extending – Persson and Tabellini" *Public Choice* vol. 139:197–225.

<sup>6</sup> Vatter, A. & Freitag, M. (2007) "The contradictory effects of consensus democracy on the size of government: Evidence from the Swiss cantons" *British Journal of Political Science* vol. 36(2).

<sup>7</sup> Persson & Tabellini (2003) använder sig av IMF:s variabel *level of social security and welfare spending by central government, SSW*.

<sup>8</sup> Mätt med hjälp av de s.k. GASTIL- och POLITY-indexen. Jfr Persson & Tabellini (2003) s. 75 ff.

<sup>9</sup> Milesi-Feretti, G. M. et al (2002) "Electoral systems and public spending" *Quarterly Journal of Economics* vol. 117(2).

<sup>10</sup> Tsebelis, G. & Chang, E. (2004) "Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries" *European Journal of Political Research* vol. 43:449–476.

struktur är svårare att förändra i ett system med många vetospelare (dvs. aktörer vars uttalade eller outtalade samtycke krävs för en politisk förändring), exempelvis proportionella valsystem, system med tvåkamarparlament och presidentiella system, i synnerhet om vetospelarna står långt ifrån varandra ideologiskt. Crepaz & Moser<sup>11</sup> anser, baserat på en studie av 15 OECD-länder under samma tidsperiod, att man i sammanhanget bör skilja på vetospelare som har kollektivt ansvar – som partier i en regeringskoalition – och vetospelare med skilda mandat – som i federala system, bikamerala system och system med författningsdomstol. System med många kollektiva vetopunkter har högre andel transfereringar och andra omfördelade inslag i politiken, medan det omvända är sant för system med många skilda vetopunkter.

När det gäller budgetunderskott finner Persson & Tabellini (2003) och (2004) en positiv effekt (dvs. lägre underskott) av majoritetsvals system som motsvarar cirka 2 procent av BNP. Däremot uppmäts ingen skillnad i detta avseende mellan presidentiella och parlamentariska system. Ricciuti<sup>12</sup> finner inga robusta resultat för effekten av valdistriktens storlek på budgetunderskott. Volkerink & De Haan och Perotti & Kontopoulos mäter indirekt – via antalet partier i regeringskoalitionen – effekten av vals system på budgetunderskott, men finner inte heller de någon robust effekt. Som nämnts finner de däremot en negativ effekt (dvs. större underskott) av ett stort antal ministrar i regeringen. Blume et al (2009b)<sup>13</sup> finner i en studie av 87 länder att inslag av direkt demokrati, i synnerhet att stater tillämpar folkomröstningar, bidrar till att minska budgetunderskottet.

I flertalet av de refererade studierna tenderar de statliga utgifterna allt annat lika att vara högre i länder med proportionella vals system och parlamentariska styrelseskick. Flertalet studier visar också att hushållstransfereringarnas andel av de offentliga utgifterna är högre i länder med proportionella vals system. Effekterna av vals system och styrelseskick på budgetsaldot är mer oklara, även om resultaten från någon studie pekar på att proportionella vals system allt annat lika kan leda till ett lägre budgetsaldo.

---

<sup>11</sup> Crepaz, M.L. & Moser, A. (2004) "The impact of collective and competitive veto points on public expenditures in the global age" *Comparative Political Studies* vol. 37(3).

<sup>12</sup> Ricciuti, R. (2004) "Political fragmentation and fiscal outcomes" *Public Choice* vol. 118:365–388.

<sup>13</sup> Blume, L., Müller, J. & Voight, S. (2009b) "The economic effects of direct democracy: A first global assessment" *Public Choice* vol. 140:431–461.

# Statens offentliga utredningar 2013

*Kronologisk förteckning*

---

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket  
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta  
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
  - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppgifter
  - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
  - vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärers och förtrouendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
  - Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
  - Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
  - jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfällan. Ju.
73. En utvecklad budgetprocess
  - ökad tydlighet och struktur. Fi.



# Statens offentliga utredningar 2013

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

---

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
  - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
- Verkställighet av utländska domar och beslut
  - en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
- Ut ur skuldfällan. [72]

### Försvarsdepartementet

---

- Den svenska veteranpolitiken
  - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
  - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

### Socialdepartementet

---

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
  - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]

- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
  - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
  - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
- Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
- Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
- Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
- Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
- Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
- Flygbuller och bostadsbyggande. [67]

### Finansdepartementet

---

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
  - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
- Privata utförare – kontroll och insyn. [53]

Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]  
Förstärkt kapitaltäckningsregler. [65]  
En utvecklad budgetprocess  
– ökad tydlighet och struktur. [73]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]  
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]  
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]  
Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]  
Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]  
Förskolegaranti. [41]  
Moderniserad studiehjälp. [52]  
Friskolorna i samhället. [56]

### **Landsbygdsdepartementet**

---

Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]  
Viltmyndigheten  
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.  
Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]  
Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. [43]  
Ersättning vid rådighetsinskränkningar  
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]  
Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]  
Synliggöra värdet av ekosystemtjänster  
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [68]  
Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [69]

Säker utveckling!  
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. [70]

### **Näringsdepartementet**

---

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. [22]  
En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]  
Effektivare bredbandsstöd. [47]

### **Kulturdepartementet**

---

Mera glädje för pengarna. [19]  
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]  
Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Det svenska medborgarskapet. [29]