

Regeringens proposition 2013/14:173



En utvecklad budgetprocess

Prop.
2013/14:173

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2014

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till ändringar i riksdagsordningen (RO) och budgetlagen (2011:203).

Regeringen föreslår att rambeslutsprocessen ges en tydligare reglering genom att det i en bestämmelse i RO införs en presumtion för att denna beslutsprocess ska tillämpas om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Vidare föreslås bl.a. vissa ändringar i RO:s reglering av vilka förslag som ska behandlas i rambeslutsprocessens två steg och om hur ändringar i statens budget ska beslutas.

Slutligen lämnas förslag till ändringar i budgetlagen avseende uppföljningen och utvärderingen av de budgetpolitiska målen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	4
2.2	Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)	8
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Statens budget och budgetprocessen	11
4.1	Bakgrunden till den nuvarande budgetprocessen	11
4.2	Statens budget	13
4.3	Budgetprocessen	15
5	Rambeslutsprocessen	18
5.1	Rambeslutsprocessens reglering	18
5.2	Rambeslutsprocessens utformning	20
5.2.1	Rambeslutsprocessens första steg	20
5.2.2	Beslut om bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden	22
5.3	Utgiftsområdenas reglering	24
6	Uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen	24
6.1	Uppföljning av överskottsmålet och redovisning av budgeteffekter	24
6.2	Redovisning av avvikelser från överskottsmålet	27
6.3	Utvärdering av budgetpolitiska mål	29
7	Ändringar i statens budget	31
7.1	Möjligheten att föreslå ändringar i statens budget	31
7.2	Inkomstberäkningar	34
7.3	Redovisning av budgeteffekter	35
7.4	Beredningen av förslagen till ändringar i statens budget	36
7.5	Beslutsprocessen	38
8	Ikraftträdande	39
9	Konsekvenser	40
10	Författningskommentar	41
10.1	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	41
10.2	Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)	44
Bilaga 1	Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet En utvecklad budgetprocess ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73)	46
Bilaga 2	Budgetprocesskommitténs författningsförslag	52
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	58
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014	59

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:173

Regeringen föreslår att riksdagen antar

1. lag om ändring i riksdagsordningen,
2. lag om ändring i budgetlagen (2011:203).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att nuvarande tillägsbestämmelse 3.2.3 ska betecknas 3.2.4 och att nuvarande tillägsbestämmelse 5.12.1 ska betecknas 3.2.3,

dels att 3 kap. 2 §, 4 kap. 5 § och 5 kap. 12 §, den nya tillägsbestämmelsen 3.2.3 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 tillägsbestämmelser, 3.2 a.1 och 5.12.1, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Budgetpropositionen***Propositioner om statens budget***2 §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. *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, om inte riksdagen med stöd av 5 kap. 12 § genom lag har beslutat något annat.*

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.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

² Senaste lydelse 2012:393.

3.2.3³

Statsutgifterna 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 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.

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 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

2 a §

Regeringen får, med det undantag som anges i andra stycket, vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret.

Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl får propositioner med förslag till ändringar i statens budget lämnas

³ Senaste lydelse av tidigare 5.12.1 2012:468.

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 §⁴

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 dessutom bereda *förslag 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.

⁴ Senaste lydelse 2012:393.

5 kap.**12 §⁵**

Riksdagen får genom lag besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden.

Om riksdagen har fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen 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.

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.

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

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget,
2. för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),
3. en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och
4. beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

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

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg 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.

⁵ Senaste lydelse 2012:393.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om budgetlagen (2011:203)
dels att rubriken närmast före 9 kap. 2 § ska utgå,
dels att nuvarande 9 kap. 2 § ska betecknas 2 kap. 1 a §,
dels att den nya 2 kap. 1 a §, 2 kap. 3 § och 10 kap. 3 § samt rubriken till 2 kap. ska ha följande lydelse,
dels att rubrikerna närmast före 2 kap. 2 § och 9 kap. 3 § ska lyda ”Utgiftstak samt preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar” respektive ”Prognoser”,
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

2 kap. Budgetpolitiska mål och utgiftsområden

2 kap. Budgetpolitiska mål och riktlinjer

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.

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 då beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder.*

Regeringen ska vid en bedömd avvikelse från målet även redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

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.

3 §

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 en utvärdering utförs av hur de

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.

3 Ärendet och dess beredning

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

Utredningen hade även i uppdrag att behandla vissa frågor om genomförandet av rådets direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Utredningens slutsatser med anledning av detta uppdrag redovisades i maj 2013 i delbetänkandet Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32). Förslagen och bedömningarna i delbetänkandet behandlades i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.1, bet. 2013/14:KU1, rskr. 2013/14:83).

Den 3 oktober 2013 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73). Betänkandets sammanfattning, i de delar som behandlas i denna proposition, finns i *bilaga 1* och dess lagförslag i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2013/3592).

Det remitterade betänkandet innehåller vissa bedömningar med koppling till budgetprocessen som är föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet. Detta gäller bl.a. utredningens bedömningar avseende vilka förslag som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens¹ två steg och förfarandet vid beslutsfattande som helt eller delvis ändrar eller upphäver en beslutad budget. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i dessa frågor. Vidare kommer Finansdepartementet under våren 2014 remittera en departementspromemoria med bl.a. förslag till reglering av hur myndighetsföreskrifter med budgetkonsekvenser ska beredas.

¹ Vid införandet av den nuvarande budgetprocessen beskrev Riksdagsutredningen ett antal tänkbara, teoretiska modeller för beslutet, varav rambeslutsmodellen var en. Eftersom denna beslutsordning nu tillämpats vid 17 tillfällen används i det följande begreppet rambeslutsprocessen i stället för rambeslutsmodellen som beteckning för riksdagens budgetprocess för nästföljande budgetår, med undantag för direkta citat och hänvisningar till förfluten tid.

4.1 Bakgrunden till den nuvarande budgetprocessen

Utformningen av budgetprocessen

Framtagandet av en ny, samlad och transparent budgetprocess var en viktig del i arbetet med att skapa ordning och reda i de offentliga finanserna i samband med den ekonomiska och statsfinansiella krisen i Sverige på 1990-talet. Den nya budgetprocessen skulle stärka riksdagens styrning av budgetberedningen och öka samordningen i detta arbete.

Den tidigare budgetprocessen hade kännetecknats av ett nedifrån och upp-förfarande. Riksdagens beslut om statens budgetutgifter fattades i princip anslag för anslag, utan några restriktioner beträffande de totala utgifterna. Budgetens helhet och saldo blev därmed först kända när det sista beslutet hade fattats. Därtill saknades restriktioner för de samlade utgifterna och budgetsaldot, och den löpande uppföljningen av genomförandet av budgeten var inte särskilt aktiv. Processen och resultatet kännetecknades av vad som senare kom att kallas svag budgetdisciplin.

Den medvetenhet om budgetprocessens betydelse för de offentliga finanserna som den ekonomiska krisen på 1990-talet hade skapat gjorde det möjligt att få en bred och blocköverskridande majoritet i riksdagen för genomgripande förändringar av hanteringen av statens budget. Detta skedde inom ramen för den budgetprocess som infördes fr.o.m. 1997.

Budgetårets förläggning ändrades från brutet år till kalenderår. Budgetpropositionen skulle lämnas på hösten i stället för i januari och några propositioner om statens inkomster eller utgifter fick inte lämnas senare än budgetpropositionen, såvida inte synnerliga ekonomisk-politiska skäl förelåg. Statens utgifter hänfördes till 27 utgiftsområden. Riksdagens behandling av statens budget skulle vidare ske enligt den s.k. rambeslutsmodellen. Enligt denna modell skulle riksdagen först ta ställning till utgiftsramar för de sammantagna anvisade anslagsmedlen för respektive utgiftsområde, och till en beräkning av inkomsterna, samt därefter, inom de beslutade ramarna, för varje utgiftsområde fatta beslut om de olika anslagen. Finansutskottet gavs uppgiften att bereda ärenden om utgiftsramar för utgiftsområden, och om beräkningen av statens inkomster, och fick därmed en tydligt samordnande roll i riksdagens budgetprocess.

Var för sig var dessa betydelsefulla förändringar som medverkade till att stärka den finansiella disciplinen. Sammantaget innebar de att riksdagens medverkan i budgetprocessen förändrades på ett genomgripande sätt. De två stegen i rambeslutsmodellen markerade också att riksdagen i sin beslutsprocess hade infört ett uppifrån och ned-förfarande, dvs. att den först skulle besluta om helheten och sedan om detaljerna, inom de beslutade ramarna. I samband med framtagandet av den nya budgetprocessen i riksdagen uttalades att det fanns behov av ett förtydligande regelverk, men att det inte tedde sig meningsfullt med en fullständig lagreglering av rambeslutsmodellens tillämpning. Det bedömdes som tillräckligt att tillämpningen av modellen fick en författningssenklig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades

Prop. 2013/14:173 med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär (förs. 1993/94:TK2).

I Regeringskansliet bedrevs också ett arbete som syftade till att redan i dess beredning av budgetpropositionen effektivt bryta processens karaktär av ett nedifrån och upp-förfarande och att få en effektiv kontroll över de samlade utgifternas utveckling i ett medelfristigt perspektiv. Som en följd av detta arbete introducerades utgiftstaket 1997.

Regeringen tog också initiativ till en lagreglering av regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område genom att föreslå en lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220). Lagen innehöll preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens (RF) och riksdagsordningens (RO) bestämmelser om finansmakten och statens budget. 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 taket riskerade att överskridas. Krav på en noggrann uppföljning av utgifts- och inkomstutvecklingen under budgetåret, liksom skyldigheten för regeringen att lämna en årsredovisning för staten till riksdagen, infördes också i lagen, vilket bidrog till förbättrade prognoser och en stärkt utgiftskontroll.

De stora budgetunderskotten i början av 1990-talet, och den skenande statsskulden, ledde även till införandet av mål för statsskuldens utveckling och därmed även för budgetsaldot för olika år. Dessa mål kom senare att utvecklas till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet).

Viktiga förändringar i budgetprocessen

Det budgetpolitiska ramverket har under åren förstärkts genom vissa ändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Användningen av tak för statens utgifter var frivilligt för regeringen fram till 2010, då det i lagen infördes en skyldighet för regeringen att för riksdagen föreslå nivåer på utgiftstaket för en treårsperiod. Vidare hade regeringen sedan 1995 föreslagit riksdagen vilket mål som skulle gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande. Med anledning av den betydelse som detta mål hade fått, och de erfarenheter som vunnits, fördes 2010 en ny bestämmelse in i lagen om statsbudgeten om att regeringen skulle föreslå riksdagen det mål som ska gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande. Lagen om statsbudgeten sågs vidare över och ersattes 2011 av budgetlagen (2011:203).

Sedan 2000 är det s.k. kommunala balanskravet inskrivet i kommunallagen (1991:900). Kravet 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 som har brett parlamentariskt stöd. Ett första steg togs 2003 när Riksrevisionen inrättades som ett oberoende granskningsorgan under riksdagen. Riksrevisionen granskar och bedömer om de statliga myndigheternas årsredovisningar är rättvisande samt om myndigheterna följer aktuella regler och beslut. Myndigheten granskar även den årsredovisning för

staten som regeringen varje år lämnar till riksdagen. I och med ikraftträdandet av budgetlagen omfattar denna revision hela årsredovisningen för staten, dvs. även de budgetpolitiska målen. 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 de grundläggande målen om långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmålet och utgiftstaket samt till konjunkturutvecklingen. I sammanhanget bör också nämnas att Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket har i uppdrag att följa upp de budgetpolitiska målen.

4.2 Statens budget

Omfattningen av statens budget framgår indirekt av regleringen om vad ett förslag till statens budget ska innehålla. Av 9 kap. 2 och 3 §§ RF samt 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § RO framgår att statens budget omfattar statens inkomster och utgifter för det följande budgetåret. Vidare anges att anslag ska anvisas för bestämda ändamål och fördelas på de av riksdagen beslutade utgiftsområdena.

Fullständighetsprincipen

Enligt 3 kap. 3 § budgetlagen ska statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Bestämmelsen utgör en kodifiering av den s.k. fullständighetsprincipen. Med inkomster och utgifter avses sådana poster som redovisas mot inkomstitlar och anslag, medan andra betalningar avser t.ex. kassamässiga justeringar och Riksgäldskontorets nettoutlåning.

I 1 kap. 2 § budgetlagen anges att med statens verksamhet avses i lagen sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Budgetlagen gäller inte statlig verksamhet som bedrivs av statliga institutioner vars organisation och verksamhet regleras i särskild lag. Det gäller t.ex. av staten ägda aktiebolag, de allmänna pensionsfonderna och Riksbanken. Sådana institutioners inkomster och utgifter redovisas inte i budgeten, men kan komma att påverka budgetens utfall genom t.ex. vinstutdelning.

Bruttoprincipen

För de verksamheter som inte undantas från budgetering och redovisning mot anslag och inkomstitlar är huvudregeln att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto i budgeten, den s.k. bruttoprincipen. Det innebär att alla utgifter ska redovisas mot anslag och alla inkomster mot inkomstitel.

Beräkning av statens inkomster

Statens inkomster utgörs nästan uteslutande av skatteinkomster och inkomster av statens verksamhet. Skatteinkomsterna utgörs av inkomster från bl.a. de olika skatterna på arbete, kapital och konsumtion, men också av vissa poster som benämns avgifter, men som i konstitutionell mening är skatter. Det gäller t.ex. arbetsgivaravgifter som i budgeten redovisas som skatter. Inkomster av statens verksamhet utgörs av bl.a. överskott från affärsverken och andra myndigheter samt av offentligt rättsliga avgifter.

Utgiftsramar

Riksdagen har delat 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 summan av anslagen inom ett utgiftsområde får uppgå till.

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 som medför utgifter under senare år än det år budgeten avser. Beställningsbemyndiganden krävs dock inte för sådana åtaganden som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande, exempelvis beslut om anställning av personal och om att hyra lokaler (se 6 kap. 2 § budgetlagen).

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

Huvudregeln är att investeringar ska 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.

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

Regeringen ska enligt 3 kap. 2 § och tilläggsbestämmelse 3.2.1 till RO senast den 20 september överlämna en budgetproposition avseende det kommande budgetåret till riksdagen. I samband med ett regeringsskifte får dock överlämnandet ske vid en senare tidpunkt.

Överlämnandet av budgetpropositionen är slutpunkten på regeringens beredning av budgetförslaget, som pågått sedan årets början. Regeringen ska enligt tilläggsbestämmelse 3.2.2 till RO, senast den 15 april lämna en ekonomisk vårproposition som ska innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. I propositionen redovisas normalt en preliminär bedömning avseende utgiftstaket för det tredje, och i vissa fall även det fjärde, tillkommande året samt en bedömning av budgetutrymmet, dvs. utrymmet för budgetförsvagande åtgärder eller behovet av budgetförstärkningar, som underlag för beredningen av höstens budgetproposition.

I anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen lämnar regeringen även i särskilda propositioner samlade förslag till ändringar i innevarande års budget.

Budgetpropositionens utformning

Budgetpropositionen ska bl.a. innehålla en finansplan med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, ett 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 utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret och eventuella förslag till justeringar av redan beslutade utgiftstak samt förslag till preliminära utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Regeringen har sedan budgetpropositionen för 2011 även lämnat förslag till preliminära utgiftsramar för det fjärde tillkommande året.

I de s.k. utgiftsområdesbilagorna 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 om ekonomiska åtaganden, mål för utgiftsområdet, resultatredovisning, skatteutgifter m.m. Även lagförslag med budgeteffekter lämnas i budgetpropositionen eller i särskilda propositioner som redovisas i budgetpropositionen.

Övriga propositioner med budgetkonsekvenser för det följande budgetåret

I 3 kap. 2 § tredje stycket RO anges att propositioner om statens inkomster eller utgifter för det följande budgetåret endast får lämnas efter budgetpropositionen och fram till årets slut om det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl.

Sedan en tid tillbaka har en ordning tillämpats som innebär att förslag till lagstiftning med konsekvenser för statens budget har kunnat lämnas

Prop. 2013/14:173 efter budgetpropositionen, om förslaget har aviserats, dvs. att det beskrivits och de ekonomiska konsekvenserna beaktats, i förslaget till statens budget.

Även propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande året som beslutas på våren aviseras normalt i föregående års budgetproposition. Även om ett sådant förfarande föregriper det samlade prioriteringstillfälle som riksdagens budgetbehandling på hösten ska utgöra visar praxis att det kan finnas behov av detta tillvägagångssätt, t.ex. vid omfattande och komplicerad lagstiftning, för vilken det finns behov av en längre beredningstid i riksdagen jämfört med vad som är möjligt inom ramen för höstens budgetberedning.

Beredningen av riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen

Regeringen och varje riksdagsledamot får enligt 4 kap. 4 § RF väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning. Regeringen väcker förslag genom propositioner. Riksdagsledamöternas huvudsakliga instrument för att väcka förslag i riksdagen är motioner.

Yrkandena i budgetpropositionen och i motioner hänvisas enligt 4 kap. 1 och 4–8 §§ RO med tilläggsbestämmelser till berört utskott för beredning. 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 beredningen av budgetpropositionen, vid vilken yrkandena inom respektive utgiftsområde hänvisas till utskott i enlighet med vad som anges i tilläggsbestämmelserna till 4 kap. 6 § RO.

Riksdagens beslutsordning för nästkommande års budget, den s.k. rambeslutsprocessen, är enligt 5 kap. 12 § RO indelad i två steg. Beslutet i det första steget ska omfatta samtliga yrkanden i propositioner, motioner och utskottsinitiativ som rör utgiftsramarna och beräkningen av inkomsterna på statens budget. Enligt praxis behandlas i denna beslutspunkt även förslag till utgiftstak för de följande budgetåren, godkännande av beräkningar av övriga utgifter på statens budget och av utgifterna för ålderspensionssystemet för det närmast följande budgetåret samt förslag till ändringar i skatte- och avgiftsregler.

I rambeslutsprocessens andra steg fattas genom ett beslut för vart och ett av de 27 utgiftsområdena beslut om de enskilda anslagen inom utgiftsområdet. Beslutet i det andra steget ska innehålla samtliga yrkanden som rör anslag eller andra utgifter för respektive utgiftsområde. Normalt sett ingår även förslag om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden och lagförslag som har påverkan på utgifterna inom utgiftsområdet i beslutspunkten.

Enligt 4 kap. 5 § RO ska finansutskottet bl.a. bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för beslut om statens budget. Finansutskottet ska dessutom bereda förslagen till beräkning av statens inkomster och till utgiftsramar för utgiftsområdena, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 § RO. Finansutskottet är således beredande utskott för det ärende som gäller rambeslutsprocessens första steg. Övriga utskott

ges möjlighet att lämna yttrande till finansutskottet över de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Varje utskott bereder där- efter ett eller flera utgiftsområden inom ramen för besluten om det andra steget.

Beredningen av riksdagens beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen

Riksdagen beslutar även om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken i samband med behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen och om ändringar i statens budget för det löpande budget- året. Även beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas, enligt tilläggsbestämmelse 5.12.1 till RO, i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Finansutskottet bereder ärenden som rör de ekonomisk-politiska riktlinjerna, medan konstitutionsutskottet bereder förslag till ändringar i utgiftsområdesindelningen. I båda fallen ges möjlighet för övriga utskott att yttra sig i de delar som berör deras respektive beredningsområden.

Beredningen av riksdagens beslut med anledning av förslag till ändringar i statens budget

Ordningen kring ändringar i statens budget under löpande budgetår är i det närmaste oreglerad. Enligt 9 kap. 4 § RF kan riksdagen under budget- perioden 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 en utgiftsram har ändrats. 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. Utöver dessa årligen återkommande propositioner har det, i synnerhet i samband med ekonomiska kriser, förekommit att regeringen också vid andra tidpunkter beslutat propositioner av detta slag.

Flertalet av propositionerna om ändringar i statens budget har utöver förslag till ändrade anslagsnivåer och utgiftsramar, innehållit förslag till bemyndiganden om ekonomiska åtaganden såsom beställningsbemyndiganden och låneramar. I vissa fall har propositionerna med förslag till ändringar i statens budget även innehållit lagförslag som haft koppling till förslag om ändrade anslagsnivåer (se t.ex. prop. 2009/10:99 och bet 2009/10:FiU21). Det har också förekommit att lagförslag om krediteringar på skattekonton lämnats i en proposition med förslag till ändringar i statens budget (se t.ex. prop. 2001/02:95 och prop. 2005/06:100).

Finansutskottet bereder med stöd av 4 kap. 5 § RO ärenden om förslag till ändringar i innevarande års budget. Samtliga propositioner som föranlett förändringar av utgiftsramar har sedan den nuvarande budgetprocessen infördes också hänvisats till finansutskottet, som behandlat förslagen i dess helhet efter att ha inhämtat yttranden från berörda

Prop. 2013/14:173 utskott. Däremot har andra propositioner som, utan att ha några effekter på utgiftsramarna, påverkat statens budget hänvisats till berört fackutskott. Propositionerna har bl.a. innehållit förslag som påverkat budgetens inkomstsida eller på annat sätt påverkat statens lånebehov (se t.ex. prop. 2000/01:127 och bet. 2001/02:TU3 samt prop. 2012/13:46 och bet. 2012/13:NU10).

I finansutskottets betänkanden med anledning av förslag till ändringar i statens budget har utskottet vanligen behandlat förslaget till ändrade ramar och nya eller ändrade anslag som en gemensam förslagspunkt, medan övriga förslag, som lagförslag och förslag till bemyndiganden av olika slag, behandlats som separata förslagspunkter.

5 Rambeslutsprocessen

5.1 Rambeslutsprocessens reglering

Regeringens 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.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del, bl.a. *Finanspolitiska rådet*, *Uppsala universitet* och *Landsorganisationen i Sverige*, tillstyrker förslagen. *Sveriges riksbank* anför bl.a. att regler tenderar att vara mer verkningfulla när de är lagfästa och att det framstår som lämpligt att i lag reglera den väl etablerade praxis som finns om att rambeslutsprocessen ska användas i budgetbehandlingen. *Riksgäldskontoret* anser att en avgörande förklaring till de budgetpolitiska framgångarna sedan 1990-talet har varit den breda enighet som rått kring den reformerade budgetprocessen och att det därför är viktigt att slå vakt om både processen i sig och enigheten kring densamma. Enligt myndigheten är det angeläget att processen präglas av stramhet och tydlighet, samtidigt som utrymme ges för viss flexibilitet för att undvika oönskade effekter. *Statskontoret* anför bl.a. att de föreslagna ändringarna i budgetlagen (2011:203) och riksdagsordningen (RO) ger ökad tydlighet och transparens i budgetprocessen.

Bakgrund: Riksdagsutredningen föreslog i juni 1993 att rambeslutsmodellen skulle införas för budgetbeslut i riksdagen. Utredningen ville dock inte låsa riksdagen vid modellen genom att reglera den i en huvudbestämmelse i RO (försl. 1993/94:TK2 s. 65). En tilläggsbestämmelse till RO om att statsutgifterna ska hänföras till utgiftsområden infördes 1996 som ett resultat av ett förslag som lagts fram av en arbetsgrupp inom talmanskonferensen (försl. 1995/96:TK2, bet. 1995/96:KU21).

I den utvärdering som Riksdagskommittén gjorde av den nya budgetprocessen konstaterades angående rambeslutsmodellens ställning 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 regeringsmakten, men att det viktigaste ur riksdagens synvinkel var att budgetreformen hade ökat möjligheterna för riksdagen att göra en samordnad beredning av regeringens budgetförslag. Riksdagskommittén ansåg 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. Lagen om statsbudgetens 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 (RF) eller RO kunnat lagregleras. Det var, framhöll kommittén, således en fördel också för riksdagen med ett tydligt regelverk (framst. 2000/01:RS1 s. 67 f.).

Enligt 5 kap. 12 § andra stycket RO fastställer riksdagen, om den har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, 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. Den villkorade användningen av rambeslutsprocessen framgår även av ett antal andra bestämmelser i RO och budgetlagen.

Skälen för regeringens förslag: Rambeslutsprocessen är en central del i den budgetprocess som infördes 1997. Med sitt tydliga uppifrån och ned-perspektiv har processen minskat osäkerheten om vad som blir slutresultatet 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 innehåll och mening. Budgetberedningen i riksdagen blir transparent genom att jämförbara budgetpolitiska alternativ ställs mot varandra, vilket gagnar den offentliga diskussionen om de politiska alternativen.

De budgetmässiga resultaten av användningen av rambeslut är positiva och de praktiska erfarenheterna av framtagandet av statens budget enligt intentionerna bakom rambeslutsprocessen är goda. Processen har också efter mer än 15 års tillämpning vunnit bred politisk förankring och det finns inte skäl att tro att riksdagen inom överskådlig framtid skulle ha anledning att överväga någon annan ordning för besluten om statens budget för närmast följande budgetår.

Den indirekta regleringen av rambeslutsprocessen i 5 kap. 12 § RO är svårtillgänglig för den som vill ta reda på hur statens budget beslutas. Bestämmelsen ger också genom sin nuvarande utformning närmast intrycket av att rambeslutsprocessen är ett undantag, trots att denna ordning har tillämpats vid varje budgetbeslut sedan regleringen trädde i kraft. Ett första steg i att tydliggöra användningen av rambeslutsprocessen är att

Prop. 2013/14:173 frikoppla frågan om dess tillämpning från frågan om indelningen av utgifterna i utgiftsområden. Att sortera budgetens utgifter i utgiftsområden är, oavsett om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte, ett användbart verktyg i den statliga budgetprocessen, exempelvis vid framtagande av prognoser och vid uppföljning av statens utgifter. Utgiftsområdena bidrar också till en ändamålsenlig ansvarsuppdelning mellan riksdagens utskott. Frågan om användningen av utgiftsområden och hur anslagen ska fördelas på dessa bör därför skiljas från frågan om tillämpningen av rambeslutsprocessen.

Regeringen instämmer i *Statskontorets* bedömning att en kodifiering av praxis medför en ökad tydlighet och transparens i budgetprocessen. Regeringen anser emellertid också, i likhet med *Riksgäldskontoret*, att det vid en ändrad reglering av rambeslutsprocessen är viktigt att även fortsättningsvis ge utrymme för viss flexibilitet för att undvika oönskade effekter som är svåra att förutse i dagsläget. Genom att kodifiera praxis så att presumptionen vid besluten om statens budget är att rambeslutsprocessen används, och samtidigt lämna utrymme för riksdagen att i lag ange om en annan modell ska tillämpas, uppnås en ökad tydlighet och bibehållen flexibilitet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att regleringen i 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 budgetlagen.

5.2 Rambeslutsprocessens utformning

5.2.1 Rambeslutsprocessens första steg

Regeringens 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. Beslutet i det första steget ska, utöver förslag till inkomstberäkningar och utgiftsramar, även omfatta förslag till beräkningar av andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt förslag med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

En ny tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen införs som anger att beslutet i det första steget ska omfatta förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

I budgetlagen görs följdändringar med anledning av förslagen.

Regeringens bedömning: I enlighet med etablerad praxis bör godkännandet av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter ingå i rambeslutsprocessens första steg. Någon reglering av detta bedöms dock inte vara nödvändig.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga av de remissinstanser som har besvarat remissen i denna del, bl.a. *Sveriges riksbank*, *Finanspolitiska rådet*,

Riksgäldskontoret och *Statskontoret*, tillstyrker förslagen och delar bedömningen eller har inga invändningar mot dem. Sveriges riksbank anför bl.a. att det är positivt att den nuvarande beslutsordningen för de budgetpolitiska målen tydliggörs.

Bakgrund: Enligt 5 kap. 12 § RO fastställer riksdagen för det närmast följande budgetåret i ett första steg genom ett enda beslut dels utgiftsramar för samtliga utgiftsområden, dels en beräkning av inkomsterna. I det första beslutssteget godkänner riksdagen även enligt praxis beräkningar av förändringen av anslagsbehållningar, Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen. Enligt praxis behandlas också förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året, justeringar av redan beslutade tak och en beräkning av utgifterna för ålderspensionssystemets utgifter i det första beslutssteget.

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, samt i förekommande fall det fjärde, tillkommande budgetåret. I samband med beslutet om statens budget i det första beslutssteget, men som en separat förslagspunkt, behandlar riksdagen regeringens förslag till en preliminär fördelning av utgifter på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

De budgetpolitiska målen är sedan drygt 15 år fast etablerade i det svenska budgetpolitiska ramverket. Målen beaktas i såväl regeringens som riksdagens årliga budgetprocess. Överskottsmålet ligger till grund för bedömningen av storleken på budgetutrymmet. Utgiftstaket är en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten eftersom taket, tillsammans med prognoserna över utgiftsutvecklingen vid oförändrad politik och behovet av säkerhetsmarginaler, sätter en gräns för 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. 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.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: För att tydliggöra att utgiftsramarna sätter en gräns för de för året anvisade anslagsmedlen, och inte för de faktiska utgifterna, bör regleringen i 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.

Riksdagen har för det närmast följande budgetåret, vid sidan av beslut om inkomstberäkningar och utgiftsramar, alltsedan rambeslutsprocessen började tillämpas även godkänt andra betalningar som påverkar lånebehovet i det första beslutssteget. Riksdagens beslut i detta steg innebär att osäkerheten om konsekvenserna av riksdagens budgetbehandling undanröjs i ett tidigt skede. Regeringen anser att regleringen i RO av rambeslutsprocessens första steg bör förtydligas och anpassas till denna praxis.

Regeringen anser att en reglering i RO av den beslutsordning som riksdagen under lång tid har praktiserat för budgetpolitiska mål är

Prop. 2013/14:173 motiverad. En sådan reglering skulle bidra till att lagstiftningen gav en mer rättvisande bild av budgetprocessen i riksdagen och därmed öka tydligheten i regelverket. Vidare skulle kopplingen mellan de medelfristiga budgetpolitiska målen och de årliga budgetbesluten tydliggöras. En sådan reglering bör dock endast avse förslag om nivåer på sådana mål eller förslag till justeringar av tidigare beslutade nivåer på budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om att använda. Sådana beslut bör i likhet med i dag fattas i det första steget av rambeslutsprocessen. Förslag till ändringar av ett mål som endast avser det innevarande året, t.ex. utgiftstaket för det löpande budgetåret, bör betraktas som ett förslag till ändring i statens budget och behandlas på samma sätt som övriga ändringsförslag.

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

Mot denna bakgrund föreslås att det i RO införs en bestämmelse om att riksdagen i rambeslutsprocessens första steg ska fatta beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om att använda.

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

I enlighet med etablerad praxis bör även godkännandet av beräkningen av ålderspensionssystemets utgifter ingå i beslutet i rambeslutsprocessens första steg. Därmed görs en beräkning av samtliga utgifter som enligt praxis omfattas av utgiftstaket. Denna ordning bedöms dock inte behöva komma till uttryck i RO.

5.2.2 Beslut om bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden

<p>Regeringens förslag: Riksdagsordningens bestämmelser om rambeslutsprocessens andra steg ändras så att det framgår att ett beslut i detta steg också ska innefatta förslag om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.</p>

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Bakgrund: 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. För upptagande av lån finns särskilda bestämmelser i 5 kap. budgetlagen. Andra ekonomiska åtaganden än upptagande av lån avser beställningsbemyndiganden, utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, kreditgarantier och andra liknande åtaganden. Bestämmelser om åtaganden av detta slag finns i 6 och 7 kap. budgetlagen. I budgetpropositionen begär regeringen bemyndiganden om ekonomiska åtaganden som påverkar statens utgifter, inkomster eller andra betalningar, främst i form av beställningsbemyndiganden, låne-ramar och garantibemyndiganden.

Ett beställningsbemyndigande är ett ekonomiskt åtagande som innebär att anslag så småningom måste anvisas. 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. Hanteringen av beställningsbemyndiganden varierar mellan riksdagens utskott. Vissa utskott behandlar beställningsbemyndiganden tillsammans med anslagen i det andra beslutssteget, medan andra behandlar dem som egna beslutspunkter. Vanligast är dock att bemyndigandena hanteras tillsammans med förslaget till anslagsbeslut. Ofta finns det en nära koppling mellan den verksamhet som ska bedrivas det kommande året och de framtida ekonomiska åtaganden som denna föranleder. Av betydelse i sammanhanget är också att ett beställningsbemyndigande inkluderar tidigare gjorda ekonomiska åtaganden och att det inte får omfatta ekonomiska åtaganden som går utöver anslagets ändamål.

Ändrade volymer av studielån, utlåning till bolag och till andra stater samt lån till infrastrukturinvesteringar påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning. Det finns inte någon enhetlig praxis för hur riksdagens utskott hanterar förslag som påverkar nettoutlåningen i sina budgetbetänkanden.

Ett garantibemyndigande är normalt formulerat som att regeringen får ställa ut garantier för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Statens garantiåtaganden omfattar huvudsakligen insättningsgarantin och investerarskyddet, garantier till banker, kreditgarantier (bl.a. exportkreditgarantier) och garantier om tillförsel av kapital. Kreditgarantier 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. Hanteringen av garantibemyndiganden varierar mellan utskotten, även om det vanligaste är att de behandlas tillsammans med anslagsbeslutet.

Det förekommer också att regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna s.k. investeringsplaner. Dessa planer är sammanställningar av kommande investeringar med en beskrivning av hur dessa ska finansieras.

Skälen för regeringens förslag: På grund av den nära kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och den framtida finansieringen av de åtaganden som ingås med stöd av bemyndigandena bör bemyndiganden beslutas i rambeslutsprocessens andra steg. Även de be-

Prop. 2013/14:173 myndiganden som avser låneramar, övriga krediter och garantier som riksdagen beslutar om påverkar statens betalningar i form av exempelvis framtida anslagsförändringar eller förändringar av Riksgäldskontorets nettoutlåning. Med hänsyn till att hanteringen av ekonomiska åtaganden i budgetbehandlingen varierar mellan riksdagens utskott, bör RO:s reglering av rambeslutsprocessens andra steg tydliggöras så att det framgår att riksdagens beslut i detta steg ska innefatta förslag till bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

5.3 Utgiftsområdenas reglering

Regeringens förslag: Riksdagsordningen ändras så att det av en huvudbestämmelse framgår att statens utgifter ska hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på, om inte riksdagen har beslutat något annat.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i avsnitt 5.1 föreslagit att rambeslutsprocessen ska ges en tydligare reglering, som inte är villkorad av förekomsten av en bestämmelse om användande av utgiftsområden. Som ovan anförts är en indelning av budgetens utgifter i utgiftsområden ett användbart verktyg i den statliga budgetprocessen, oavsett om rambeslutsprocessen tillämpas eller inte. Att statens utgifter ska hänföras till utgiftsområden som anslagen fördelas på bör därför tydliggöras i en huvudbestämmelse i RO. Vilka utgiftsområden som ska användas bör dock även fortsättningsvis regleras i en tilläggsbestämmelse till RO.

6 Uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen

6.1 Uppföljning av överskottsmålet och redovisning av budgeteffekter

Regeringens 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 för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder.

Utredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att regeringens redovisning för riksdagen av hur överskottsmålet uppnås ska ske med beaktande av effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har besvarat remissen i denna del, bl.a. *Sveriges riksbank*, *Finanspolitiska rådet*, *Riksgäldskontoret* och *Statskontoret*, tillstyrker förslaget.

Riksrevisionen anför att det är oklart vilken slags budgeteffekter (statiska eller dynamiska) som omfattas av den föreslagna regleringen. Myndigheten konstaterar att dynamiska effekter är svåra att bedöma och ställer stora krav på transparens. En av flera svårigheter är enligt myndigheten att bedöma hur lång tid det tar för ett beslut att få fullt genomslag i ekonomin. Riksrevisionen vill vidare särskilt framhålla vikten av att de antaganden som ligger bakom effektberäkningarna är tydligt och transparent redovisade. *Konjunkturinstitutet* anser att prognoser som endast beaktar effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder, s.k. oförändrade regler, tenderar att leda till en överskattning av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn på medellång sikt. En redogörelse av hur överskottsmålet uppfylls bör därför enligt myndigheten omfatta en vidare analys.

Bakgrund: Enligt 9 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen vid minst två tillfällen per år redovisa hur överskottsmålet uppnås om riksdagen har beslutat om ett sådant mål. Regeringen har sedan lång tid tillbaka löpande i de ekonomiska propositionerna redovisat sin politiks effekter på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna 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 tidigare beslutade samt för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder. Presenterade åtgärder avser såväl föreslagna som aviserade åtgärder.

Med budgetpolitiska åtgärder avses beslut som är ett uttryck för regeringens budgetpolitiska prioriteringar och som direkt påverkar statens budget eller som påverkar budgeten genom normgivning. Förändringar av budgeten som beror på ändrade makroekonomiska förutsättningar, anslagsförändringar till följd av pris- och löneomräkningar 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, budgetpolitiska åtgärder.

Syftet med målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är att det ska utgöra ett riktmärke för finanspolitiken och bidra till att de övergripande målen om långsiktigt hållbara offentliga finanser och tillräckliga buffertar inför framtida utmaningar och ekonomiska kriser säkerställs. Om målet uppnås eller inte bedöms utifrån ett antal i huvudsak framåtblickande indikatorer. Överskottsmålet skiljer sig i detta avseende från utgiftstaket, vars målpuffyllelse normalt sett 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 uppnås i ett medelfristigt framåtblickande perspektiv, med beaktande av såväl den beslutade som den föreslagna och aviserade finanspolitiken. Det är i en sådan uppföljning viktigt att effekterna av den aktuella finanspolitiken redovisas

Prop. 2013/14:173 och att orsakerna till avvikelser från målet ges en tydlig förklaring. Därigenom läggs också grunden för en analys av om det föreligger ett budgetutrymme eller besparingsbehov i ett medelfristigt perspektiv som tar sin utgångspunkt i gällande regler och anslagsnivåer.

De budgetpolitiska åtgärdernas effekter på de offentliga finanserna är även av andra skäl av stor betydelse för budgetprocessen. Den sammantagna effekten på budgetens inkomst- respektive utgiftssida av budgetpolitiska åtgärder ger information om hur åtgärderna sammantaget påverkar det totala skatteuttaget, skattekvoten och den offentliga sektorns omslutning. 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 förstärkningens inriktning. Redovisningen av budgeteffekter är också viktig för riksdagens beslutsprocess. Om exempelvis ett utskott skulle avstyra delar av regeringens budgetförslag ger redovisningen av budgeteffekterna av regeringens förslag en vägledning för hur budgeten ska justeras till följd av beslutet. Beslutsprocessen i riksdagen bör i en sådan situation normalt enbart medge korrigeringar för den s.k. bruttobudgeteffekten, dvs. effekten på de inkomster eller utgifter som regeländringen direkt avser att påverka.

Skälen för regeringens förslag: Redovisningen av budgeteffekter i budgetpropositionen är inriktad på den samlade offentligfinansiella effekten eftersom denna effekt har störst betydelse för den samhälls-ekonomiska utvecklingen och vid avstämning gentemot överskottsmålet. Den nuvarande redovisningen av offentligfinansiella effekter i budgetpropositionen torde, enligt regeringen, uppfylla de krav som bör kunna ställas på beslutsunderlaget i detta avseende.

Som anfördes i budgetpropositionen för 2014 saknar regeringen, till skillnad från andra prognosmakare, möjlighet att basera sina prognoser på andra åtgärder än de som har föreslagits eller aviserats, även om bedömningen av de budgetpolitiska målen t.ex. skulle indikera att det finns ett utrymme för ytterligare ofinansierade reformer i ett medelfristigt perspektiv (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.1.2). Regeringen vidhåller den bedömningen och vill också tillägga att beräkningen av inkomsterna baseras på gällande skattelagstiftning och att utgifterna beräknas i enlighet med de förutsättningar som gäller för varje anslag antingen genom lag, i form av t.ex. indexering av taken i socialförsäkringarna, eller väl förankrad praxis, såsom i den årliga pris- och löneomräkningen för förvaltningsanslag. Att göra en vidare analys i redovisningen av hur överskottsmålet uppnås än att beakta beslutade och för riksdagen presenterade åtgärder, som föreslagits av *Konjunkturinstitutet*, innebär att antaganden måste göras om att exempelvis utgifterna kommer att utvecklas i linje med något specifikt mått såsom inflationen eller nominell BNP-tillväxt. Ett sådant förhållningssätt riskerar att utmynna i spekulation, tar inte hänsyn till specifika regler och praxis för uppräkningsmetoder som finns för enskilda anslag och inkomstitlar samt föregriper framtida riksdagsbeslut om ändringar av skattesystemet, trygghetssystemen eller anslagsnivåer.

Trots att budgeteffekter av budgetpolitiska förslag således är av stor vikt i budgetprocessen är redovisningen av dessa för närvarande

oreglerad. Genom att tydliggöra att budgetpropositionen ska innehålla en bedömning av finanspolitiken gentemot överskottsmålet skulle avstämmningens centrala roll för ett väl fungerande överskottsmål lyftas fram. Regeringen anser mot denna bakgrund att det i budgetlagen bör införas en bestämmelse om att regeringen ska beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder i sin redovisning för riksdagen av hur överskottsmålet uppnås.

Många av de budgeteffekter som redovisas i budgetpropositionen är statiska, dvs. ingen hänsyn tas till att åtgärden kan komma att påverka ekonomins funktionssätt genom resursutnyttjandet i ekonomin eller genom s.k. dynamiska effekter, dvs. effekter som uppkommer av att individer och företag anpassar sitt beteende till förändrade skatte- och bidragsregler. Som *Riksrevisionen* har anfört är emellertid dynamiska effekter svåra att beräkna och ställer extra krav på transparens. För stora reformer kan det dock, när det finns ett tillräckligt underlag, vara mer rättvisande att ta hänsyn till de dynamiska effekterna i samband med bedömningen av det finansiella sparandet. Det är i dessa sammanhang viktigt att regeringen är tydlig med vilka reformer som har en dynamisk effekt på det finansiella sparandet, vilket också redovisas i de ekonomiska propositionerna. Regeringen har därför för i stort sett alla större reformer, vars effekt slår igenom dynamiskt på sparandet, presenterat de metoder som har använts. Arbetet med att öka transparensen i de metoder som används kommer att fortsätta framöver.

6.2 Redovisning av avvikelser från överskottsmålet

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

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Riksrevisionen* anser att regeringen bör redovisa ett samlat ställningstagande till om överskottsmålet uppnås eller inte. Enligt myndigheten bör överskottsmålet omformuleras så att det kan utvärderas på ett tydligare och mer transparent sätt än i dag. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* tillstyrker förslaget att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång ska ske, men anför att det i utredningen saknas en precisering av hur stor avvikelsen ska vara för att den måste kommenteras och att det inte anges hur avvikelsen ska mätas eller uppskattas. Myndigheten framhåller vidare att överskottsmålet avser det faktiska finansiella sparandet, varför större tonvikt i utvärderingen måste läggas på faktiska variabler snarare än uppskattningar av potentiella värden, och att beräkningarna för det tredje tillkommande budgetåret och längre fram bör lämnas utanför utvärderingen. *Konjunkturinstitutet* anför att det kan övervägas att stärka bestämmelserna för uppföljning av överskottsmålet. Det kan enligt myndigheten vara lämpligt att andra myndigheters utvärderingar kan ut-

Prop. 2013/14:173 lösa ett krav på regeringen att redogöra för hur den avser att föra de offentliga finanserna mot målet.

Bakgrund: I 2 kap. 4 § budgetlagen ställs krav att regeringen vidtar åtgärder om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas. För överskottsmålet, dvs. målet för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt, saknas motsvarande reglering. En uppföljning av överskottsmålet, baserad på utfallsdata, redovisas dock årligen i årsredovisningen för staten. De ekonomiska vårpropositionerna och budgetpropositionerna innehåller därutöver en redovisning av hur målet uppnås.

Överskottsmålet är i huvudsak framåtblickande, vilket gör att det skiljer sig från utgiftstaket som övergripande restriktion för finanspolitiken. Avvikelser från målet kan vidare utgöras av såväl under- som överskridanden. Detta ställer andra krav i fråga om konsekvenser för det fall det bedöms att målet inte kommer att uppnås.

Regeringen har i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) 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 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 korrigering av det finansiella sparandet för att den målsatta nivån ska uppnås. (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 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 överskottsmålet 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).

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

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, vilket är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om sparandet skulle behöva vara 1 procent av BNP varje år skulle finanspolitiken riskera att behöva stramas åt vid ett svagt konjunkturläge och därigenom förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Det är därför nödvändigt att ta hänsyn till konjunkturläget när en bedömning görs av om en avvikelse föreligger eller inte. Överskottsmålet följs vidare inte upp mot en fastslagen tidsperiod. En bedömning av om en avvikelse föreligger är mot denna bakgrund förenad med stor osäkerhet. För att regeringen ska vara skyldig att redovisa hur en återgång ska ske bör

analysen därför tydligt indikera att en avvikelse från den målsatta nivån föreligger. Regeringen anser att den redovisning som görs i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen utgör en samlad bedömning utifrån olika indikatorer samt osäkerheten i bedömningen och riskbilden som föreligger under prognosperioden och att detta utgör ett sådant samlat ställningstagande till hur överskottsmålet uppnås som *Riksrevisionen* efterfrågat. En enklare och mer mekanisk utvärdering av måluppfyllelsen skulle riskera att leda till allvarliga fel i finanspolitiken. Regeringen bedömer därför att det inte är möjligt att, som *ESV* föreslagit, exakt precisera hur stor en avvikelse ska vara för att den ska behöva kommenteras eller ange hur avvikelsen ska mätas eller uppskattas.

Regeringen vill betona att det svenska budgetramverket är medelfristigt och innefattar det tredje tillkommande budgetåret, exempelvis genom regleringen av utgiftstaket. Mot bakgrund av att överskottsmålet är formulerat framåtblickande på medellång sikt anser regeringen att det krävs att bedömningar görs av det finansiella sparandet med denna prognoshorisont och att dessa ingår som en del i bedömningen av måluppfyllelsen. Regeringen delar därmed inte *ESV*'s bedömning att det tredje tillkommande budgetåret och åren efter detta bör lämnas utanför bedömningen av hur överskottsmålet uppnås.

Regeringen anser att expertmyndigheters utvärderingar av hur överskottsmålet uppnås är ett viktigt underlag för riksdagens och regeringens bedömning av måluppfyllelsen. Av denna anledning föreslås i avsnitt 6.3 att det införs ett krav i budgetlagen på regeringen att se till att de budgetpolitiska målen utvärderas. Stor vikt läggs således vid expertmyndigheters bedömningar och rekommendationer avseende hur överskottsmålet uppnås. Regeringen bedömer dock, till skillnad från *Konjunkturinstitutet*, att det inte är lämpligt att en bedömning eller rekommendation från en förvaltningsmyndighet automatiskt ska kunna utlösa krav på regeringen.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det i budgetlagen bör införas en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet för riksdagen ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

6.3 Utvärdering av budgetpolitiska mål

Regeringens förslag: En bestämmelse införs i budgetlagen om att regeringen ska se till att en utvärdering utförs av hur de budgetpolitiska målen uppnås.

Utredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.

Remissinstanserna: Samtliga av de remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Konjunkturinstitutet* delar utredningens bedömning att en extern utvärdering av de budgetpolitiska målen är ett stöd för stabila offentliga finanser. En sådan utvärdering är enligt myndigheten inte minst viktig vad gäller överskottsmålet, då målets formulering medför att dess upp-

Prop. 2013/14:173 fyllelse inte kan utvärderas utan svårighet Myndigheten vill vidare framhålla vikten av att även andra än regeringen bedömer måluppfyllelsen. *Riksrevisionen* förutsätter att förslaget innebär att utvärderingen ska avse om målen uppnås, men konstaterar att författningsförslaget är otydligt i denna del.

Bakgrund: Olika myndigheter har i uppdrag att övervaka, analysera och rapportera hur finanspolitiken förhåller sig till de budgetpolitiska målen.

Riksrevisionen granskar årsredovisningen för staten. Granskningen 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 överskottsmålet.

Finanspolitiska rådets uppföljning av att de budgetpolitiska målen iaktas 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 politikens effekter på tillväxt och 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 de skäl som anförs till föreslagna 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 Konjunkturinstitutet 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 Ekonomistyrningsverket sedan 2011 i uppdrag att löpande följa upp de budgetpolitiska målen.

Medan Riksrevisionen är en från regeringen oberoende myndighet under riksdagen är Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket myndigheter under regeringen. De åtnjuter dock i praktiken 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 iaktas. Den externa övervakningen utförs även av internationella institutioner, som Internationella valutafonden, OECD

och EU-kommissionen. Det finns dock inte någon reglering som ställer krav på att en oberoende utvärdering utförs av hur de budgetpolitiska målen uppfylls.

Skälen för regeringens förslag: En väl fungerande extern och oberoende utvärdering av finanspolitiken i förhållande till de budgetpolitiska målen utgör ett stöd för stabila offentliga finanser. De svenska myndigheternas övervakning av budgetpolitiken kan sägas vara en del av det budgetpolitiska ramverket. Genom en kvalificerad analys av finanspolitiken, och specifikt om hur 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.

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, bör det i budgetlagen införas en reglering om att regeringen ska se till att en utvärdering utförs av hur de budgetpolitiska målen uppnås. Regeringen instämmer i *Riksrevisionens* bedömning att författningstexten bör förtydligas så att det framgår att utvärderingen ska avse hur de budgetpolitiska målen uppnås.

7 Ändringar i statens budget

7.1 Möjligheten att föreslå ändringar i statens budget

Regeringens förslag: I riksdagsordningen införas en ny bestämmelse om att regeringen, om den inte anser att det finns särskilda skäl, vid högst två tillfällen får lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. En sådan proposition ska lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringens bedömning: En uttrycklig reglering av vilka förslag som får lämnas i en proposition med förslag till ändringar i statens budget bör inte införas.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker förslaget och delar bedömningen eller har inget att invända mot dessa. *Konjunkturinstitutet* bedömer att den före-

Prop. 2013/14:173 slagna regleringen inte inskränker möjligheterna att bedriva ekonomisk politik.

Bakgrund: För närvarande är ordningen för ändringar i statens budget under löpande budgetår 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 inleddes (försl. 1993/94:TK2 s. 30).

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

Den ordning som kommit att utvecklas i praxis är i huvudsak i överensstämmelse med de uttalanden som gjordes i de ovan nämnda förarbetena. Denna praxis har nu tillämpats i drygt 15 år och har en bred parlamentarisk förankring. En ordning baserad på praxis kan dock skapa 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 samlade förslag till ändringar i statens budget i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, skulle innebära att lagstiftningen också bidrog till att trygga budgetprocessen. Det skulle även innebära en ökad tydlighet i regelverket i fråga om vad som gäller för ändringar av en beslutad budget.

Erfarenheten har visat att det kan uppkomma situationer även vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen då det finns behov av att föreslå ändringar i budgeten. Som exempel kan nämnas att regeringen i januari 2009, mot bakgrund av det förändrade ekonomiska läget, ansåg att det fanns skäl att till riksdagen lämna förslag till budgetpolitiska åtgärder samt förslag till ändrade inkomstberäkningar och utgiftsramar för budgetåren 2009–2011. Regeringen anser mot denna bakgrund att det är 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, bör förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen endast tillåtas om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser, som enligt regeringens bedömning ställer krav på snabba åtgärder. Särskilda skäl kan också föreligga då en nytillträdd regering av tidsbrist inte har hunnit lämna de förslag till förändrad politik som den vill genomföra under budgetåret i budgetpropositionen, exempelvis på grund av att regeringsbildningen dragit ut på tiden. I en sådan situation

kan det vara motiverat att regeringen redan tidigare under året än i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen har möjlighet att lämna en proposition om ändringar i statens budget. Kravet på särskilda skäl bör dock innebära en skyldighet för regeringen att motivera varför förslaget inte väckts i samband med budgetpropositionen eller en tidigare proposition om ändringar i statens budget och varför förslaget måste lämnas före nästa proposition om budgeten.

Mot bakgrund av det anförda föreslås att det i riksdagsordningen (RO) införs en bestämmelse om regeringens möjlighet att, om inte särskilda skäl föreligger, vid högst två tillfällen lämna förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. Bestämmelsen bör inte vara tvingande utan ge regeringen möjlighet, men inte medföra någon skyldighet, att lämna en sådan proposition vid dessa tillfällen.

En reglering av regeringens möjlighet att föreslå ändringar i statens budget kan anses utgöra en viss begränsning av initiativrätten enligt 4 kap. 4 § regeringsformen (RF). Sådana begränsningar får göras i RO. I RO anges för närvarande i en huvudbestämmelse att regeringen ska lämna en budgetproposition, 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 vid högst två tillfällen under året lämna en proposition med förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret regleras i en huvudbestämmelse i RO. Vid vilken tidpunkt en sådan proposition som huvudregel ska lämnas bör däremot regleras i en tilläggsbestämmelse till den aktuella huvudbestämmelsen. Regleringen bör vidare vara neutral på så sätt att den omfattar förslag avseende såväl budgetens inkomst- som utgiftssida (se vidare avsnitt 7.2).

En annan viktig fråga med koppling till den föregående frågeställningen är vilka förslag om ändringar i statens budget för det löpande budgetåret som ska få väckas, om principen om en samlad budgetbehandling ska upprätthållas. Någon reglering om detta finns inte för närvarande. Det kan emellertid 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 utnyttja anslagkrediter, lämnar förslag till ändringar i statens budget. Därigenom ges riksdagen en bättre kontroll över och insyn i utvecklingen av budgeten.

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

Prop. 2013/14:173 regeringen motivera varför förslaget lämnas vid det aktuella tillfället samt redovisa en ny beräkning av de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för de närmast följande två åren.

7.2 Inkomstberäkningar

Regeringens bedömning: Förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster för det löpande budgetåret bör föranleda en ny inkomstberäkning.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker respektive delar eller har inget att invända mot utredningens förslag och bedömning.

Bakgrund: År 1997–2012 har flera av propositionerna med förslag till ändringar i statens budget innehållit förslag som påverkat statens inkomster. Exempelvis har vid flera tillfällen lagförslag om kreditering på skattekonto lämnats i en sådan proposition, 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 propositioner. En orsak till detta kan vara att riksdagens beslut avseende inkomstberäkningen delvis har en annan innebörd än dess beslut om statens utgifter. I förarbetena till regleringen av den nuvarande budgetprocessen framhölls 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. Även med en oförändrad reglering kan statens inkomster snabbt ändras om den ekonomiska utvecklingen förändras. För den fortsatta riksdagsbehandlingen blir därför inte den beloppsmässiga nivån på inkomsterna av primärt intresse, utan framför allt det regelverk som beräkningen vilar på (försl. 1993/94:TK2 s. 20 f.).

Inkomsternas storlek är således i hög grad beroende av den allmän-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.

Skälen för regeringens bedömning: Förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster bör föranleda riksdagen att ta ställning till en ny inkomstberäkning. För en sådan ordning talar också inkomstberäkningens roll som regelram. Däremot bör inte endast en förändring av makroekonomiska och andra ekonomiska förutsättningar som påverkar statens inkomster föranleda en ny inkomstberäkning. 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.

Regeringen bör således i propositioner med förslag till ändringar i budgeten för löpande budgetår för riksdagen redovisa en ny inkomstberäkning utifrån de inkomstittlar som berörs av förslaget, inklusive effekter av nya makroekonomiska prognoser och andra förutsättningar, som t.ex. förändrade volymer, i de fall som regeringen har gjort en ny bedömning sedan inkomstberäkningar senast redovisades. Sådana propositioner ska, enligt det förslag som redovisats i avsnitt 7.1, om det inte finns särskilda skäl, lämnas i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen.

7.3 Redovisning av budgeteffekter

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

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del delar eller har inget att invända mot bedömningen.

Bakgrund: Sedan 2008 lämnas de årligen återkommande propositionerna med förslag till ändringar i statens budget som separata propositioner i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen. Utöver beskrivningar av förslagets anslagseffekter lämnas i dessa propositioner inte några prognoser eller beskrivningar av budgeteffekterna. I stället lämnas en upplysning om att de ändringar som föreslås har beaktats i budgetpropositionens respektive den ekonomiska vårpropositionens prognoser. I de propositioner med ekonomiska konsekvenser som har lämnats vid sidan av de propositioner som beslutas samtidigt som budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen har en mer ingående redovisning av effekterna på budgeten endast lämnats vid ett tillfälle (prop. 2008/09:97).

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

Bestämmelserna om prognoser i budgetlagen har nyligen förtydligats (se prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.1, bet. 2013/14:KU1 och rskr. 2013/14:83). Regeringen föreslår vidare i denna proposition att det i budgetlagen införs en bestämmelse som uttryckligen anger att regeringen ska redovisa hur överskottsmålet uppnås i förhållande till beslutad och för riksdagen presenterad finanspolitik, vilket även inkluderar en redovisning av olika förslags budgeteffekter för såväl löpande som kommande år (se avsnitt 6.1).

Prop. 2013/14:173 Dessa redovisningar kommer således även att omfatta eventuella förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret.

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

7.4 Beredningen av förslagen till ändringar i statens budget

Regeringens förslag: I riksdagsordningen införs en bestämmelse om att finansutskottet ansvarar för beredningen av förslagen till beslut om ändringar i statens budget.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Bakgrund: I samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen anfördes att propositioner om ändringar i statens budget skulle remitteras till finansutskottet, som skulle bereda övriga berörda utskott möjlighet att yttra sig innan utskottet lämnade ett samlat betänkande över förslagen. Om antalet förslag i en sådan proposition var få ansågs det knappt finnas behov av en samlad budgetprövning och att finansutskottet i sådana situationer skulle överlämna förslagen till respektive fackutskott för fortsatt beredning (försl. 1993/94:TK2 s. 29 f.). Denna ordning kom inte till uttryck i någon bestämmelse. Finansutskottets ansvar för beredningen av förslagen om ändringar i 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 föreslogs att användningen av utgiftsramar skulle göras permanent. Utredningen konstaterade att detta skulle medföra att ett beslut som påverkade utgiftsramarna skulle förenas med ett beslut om att

ändra nämnda ramar, som bereddes av finansutskottet. Utredningen anförde att en ordning som innebar att skilda utskott skulle lägga fram förslag om anslagshöjning respektive ändrad utgiftsram till kammaren kunde framstå 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 RO:s lydelse. I stället framhöll utredningen den praxis som hade utvecklats kring hanteringen av propositioner med förslag till ändringar i statens budget (framst. 2000/01:RS1 s. 89 f.).

Sedan den nuvarande budgetprocessen infördes har samtliga årligen återkommande propositioner med förslag till ändringar i utgiftsramarna hänvisats till finansutskottet, som behandlat förslagen i sin helhet. Finansutskottet har inom ramen för sin beredning inhämtat yttranden från de utskott som berörts av förslagen. 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 samt prop. 2009/10:121 och bet. 2009/10:FiU35). Finansutskottet har även i dessa fall inhämtat yttranden från berörda utskott som ett led i sin beredning av ärendena. Däremot har, som anförts i avsnitt 4, andra propositioner som, utan att ha några effekter på utgiftsramarna, påverkat statens budget hänvisats till berört fackutskott. Det har exempelvis varit fråga om förslag som påverkat budgetens inkomstsida eller på annat sätt påverkat statens lånebehov (se t.ex. prop. 2000/01:127 och bet. 2001/02:TU3 samt prop. 2012/13:46 och bet. 2012/13:NU10). I dessa situationer har det aktuella fackutskottet ibland, men inte alltid, inhämtat yttrande från finansutskottet över förslagens ekonomiska konsekvenser.

Skälen för regeringens förslag: Det finns ett värde i att lagstiftningen är tydlig och ger en rättvisande bild av budgetprocessen. Den bestämmelse i RO som behandlar finansutskottets uppgifter och ämnesområdena bör därför tydliggöras och uttryckligen ange att det är finansutskottet som ansvarar för beredningen av ett förslag till beslut om ändringar i statens budget. Beredningsansvaret bör i enlighet med praxis omfatta alla de förslag som beslutas i samband med en proposition med förslag till ändringar i statens budget, t.ex. bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. För att få en sammanhållen prövning av alla förslag som påverkar statens budget för det löpande budgetåret bör vidare ändringar i statens budget beredas av finansutskottet, även om de inte föranleder några förändringar av utgiftsramarna. Även förslag till förändrade inkomstberäkningar eller övriga ekonomiska åtaganden (såsom beställningsbemyndiganden, krediter och garantier) påverkar budgetens saldo och därigenom hur de budgetpolitiska målen uppnås. Det är därför motiverat att finansutskottet bereder samtliga förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det i RO införs en bestämmelse om att finansutskottet ansvarar för beredningen av förslagen till beslut om ändringar i statens budget. Med hänsyn till att regeringen föreslår att tillämpningen av beslutsprocessen för statens budget ska vara villkorad av att riksdagen inte genom lag har beslutat något annat (se

7.5 Beslutsprocessen

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

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har besvarat remissen i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Bakgrund: 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 har utvecklats behandlar riksdagen vanligen samtliga förslag i en proposition om ändringar i statens budget i ett och samma ärende. Förslag till ändrade ramar eller anslag behandlas under en och samma förslagspunkt, medan övriga förslag behandlas som separata förslagspunkter. Beslutsformen skiljer sig således från vad som gäller enligt rambeslutsprocessen, där beslut fattas i två steg och där budgeten i varje steg i högre grad behandlas som en helhet.

Skälen för regeringens förslag: Den tillämpade beslutsordningen för propositioner om ändringar i statens budget har funnits sedan 1997 och synes ha fungerat väl. Som ovan konstaterats innebär ordningen dock att de enskilda förslagen normalt behandlas som separata beslutspunkter skilda från det samlade beslutet om ändrade anslag. 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. Ett sätt att säkerställa ett helhetsperspektiv, och minska risken för motstridiga beslut, skulle kunna vara att behandla samtliga förslag i en proposition om ändringar i statens budget i ett sammanhang och som en helhet inom ramen för ett förenklat förfarande. Det skulle innebära att samtliga förslag om ändringar i budgeten behandlades under en och samma förslagspunkt. För ett sådant beslutsförfarande talar vidare att beslut om ändringar i budgeten, som framhålls i avsnitt 7.1, främst bör användas i syfte att kunna genomföra den politik som kommit till uttryck i budgetpropositionen och hantera situationer som uppkommit efter beslutet om budgeten. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det i RO införs en bestämmelse om att ändringar i statens budget ska beslutas genom ett enda beslut. Beslutet bör omfatta samtliga förslag till ändringar i statens budget som lämnas i en proposition, t.ex. förslag till ny inkomstberäkning, samt nya eller ändrade utgiftsramar, anslag eller bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Det finns ett nära samband mellan beslutsprocessen avseende statens budget för det närmast följande budgetåret och för det löpande budgetåret. Med hänsyn till detta bör även en bestämmelse om beslutsprocessen för förslag till ändringar i budgeten vara villkorad på motsvarande sätt som beslutsprocessen för budgeten för det närmast följande budgetåret, dvs. att denna beslutsordning ska gälla om inte riksdagen genom lag beslutat något annat.

Förslag till ändringar av en beslutad budget kan också påverka uppfyllelsen av beslutade budgetpolitiska mål. Sådana effekter bör redovisas tydligt i anslutning till förslaget. Förslagspunkten vid ändringar i statens budget bör också i förekommande fall innefatta beslut med anledning av budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda och som avser det löpande budgetåret. Det kan t.ex. innebära att ett beslutat utgiftstak för det löpande året justeras (se vidare avsnitt 5.2).

I avsnitt 7.1 behandlas situationen då en nytilträd regering under våren efter valet lämnar en mycket omfattande proposition om ändringar i statens budget. Det kan vidare till följd av t.ex. en allvarlig ekonomisk kris uppstå situationer som föranleder omfattande förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret. I sådana fall är det inte fråga om ändringar som är en konsekvens av en redan beslutad budget utan om att i väsentlig omfattning ändra det tidigare fattade budgetbeslutet. I dessa situationer, då en proposition med förslag till ändringar i budgeten med hänsyn till sin omfattning i det närmaste har karaktären av en budgetproposition, är det lämpligt att den också 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.

Mot denna bakgrund föreslås att det i RO anges att riksdagen, vid mycket omfattande propositioner om ändringar i statens budget, kan besluta om ändringar av budgeten enligt vad som gäller för förslag om statens budget för det närmast följande budgetåret, dvs. enligt ram-beslutsprocessen.

8 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i riksdagsordningen och i budgetlagen träder i kraft den 1 september 2014.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har i sitt förslag preciserat att ändringarna ska tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2015.

Remissinstanserna har inte yttrat sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagsstyrelsen har den 24 januari 2014 överlämnat en framställan med förslag till ny riksdagsordning till

Prop. 2013/14:173 riksdagens konstitutionsutskott (framst. 2013/14:RS3). Den nya riksdagsordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

De ändringar i riksdagsordningen som föreslås i denna proposition påverkar det förslag till ny riksdagsordning som för närvarande bereds inom riksdagen. För att underlätta hanteringen av de två förslagen är det lämpligt att dessa i möjligaste mån behandlas gemensamt och träder i kraft samtidigt. De i propositionen föreslagna ändringarna i riksdagsordningen bör därför 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. Även dessa ändringar bör därför träda i kraft den 1 september 2014.

9 Konsekvenser

<p>Regeringens bedömning: Förslagen och bedömningarna förväntas inte ge upphov till några ekonomiska konsekvenser för staten.</p>
--

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Flera av förslagen i denna proposition syftar till att skapa en tydligare reglering av budgetprocessen. Den ökade tydligheten i regelverket skapas dels genom att befintlig praxis på vissa områden lagfästs, dels genom att viss otydlig befintlig reglering ändras. Att lagstiftningen är tydlig och ger en rättvisande bild av budgetprocessen är önskvärt ur demokratisk synvinkel.

Förslagen bedöms inte leda till ökade kostnader för den statliga budgetprocessen. Inom riksdagen kan förslagen innebära en viss omfördelning av arbetet mellan utskotten. En konsekvens av förslagen skulle kunna vara att antalet förslag som kommer att beredas av finansutskottet ökar något. Ökningen bedöms dock bli marginell och kan t.o.m. utebli.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

3 kap.

2 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

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. Detta gäller om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. 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 är i övrigt oförändrad.

Tilläggsbestämmelse 3.2.3

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

I paragrafen finns bestämmelser om indelningen av statens utgifter på utgiftsområden. Paragrafen motsvarar tilläggsbestämmelse 5.12.1, som har bytt beteckning. Ordet statsutgifter har vidare ersatts med begreppet statens utgifter. Någon ändring i sak är inte avsedd.

2 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.1.

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens möjligheter att lämna förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. Sådana ändringar kan t.ex. avse statens inkomster, utgiftsramarna och anslagen eller bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Enligt *första stycket* får regeringen, med det undantag som anges i *andra stycket*, vid högst två tillfällen under det löpande budgetåret lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget. De förslag som lämnas bör vara föranledda 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 propositioner med förslag till ändringar av budgeten för det löpande året, utöver vad som följer av *första stycket*, endast får lämnas om regeringen anser att det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga när en ekonomisk kris eller någon annan oförutsedd händelse ställer krav på ett snabbt agerande. Särskilda skäl kan också föreligga då en nytillträdd regering av tidsbrist,

Prop. 2013/14:173 exempelvis till följd av att regeringsbildningen dragit ut på tiden, inte har hunnit lämna de förslag till förändrad politik som den vill genomföra. 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 i 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 i 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

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.1.

Paragrafen reglerar tidpunkten för avlämnandet av en proposition med förslag till ändringar i 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 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3 och 7.4.

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 rambeslutsprocessen (5 kap. 12 § tredje stycket) och förslaget till beslut om ändringar i statens budget (5 kap. 12 § femte stycket). Finansutskottets beredningsansvar i dessa delar är villkorat av att riksdagen inte med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 12 § första stycket 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 fördelningen av ansvarsområden mellan riksdagens utskott.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

5 kap.

12 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1, 5.2, och 7.5.

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 för att statens budget för det närmast följande budgetåret ska beslutas enligt den s.k. rambeslutsprocessen, dvs. i två steg, och att ändringar i budgeten 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 och 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 att använda. Samtliga förslag som hör till det första steget ska behandlas i en och samma förslagspunkt, och därmed också 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 och som används vid beredning och beslut om statens budget. 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 t.ex. justeringar av nivåer på tidigare beslutade mål. Syftet är inte att närmare reglera vilka budgetpolitiska mål som ska användas.

I *fjärde stycket* regleras 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 förslagspunkt, och därmed också 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.

Av *femte stycket* framgår att ändringar i statens budget som huvudregel ska avgöras genom ett enda beslut. Det innebär att samtliga förslag om ändringar i statens budget ska behandlas i en och samma förslagspunkt, och därmed också i ett och samma beslut. De förslag som avses är exempelvis förslag till ny inkomstberäkning, nya eller ändrade utgiftsramar, anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. En ny inkomstberäkning bör avse förslaget effekter på varje berörd inkomsttitel. En sådan inkomstberäkning bör även beakta förändrade makroekonomiska förutsättningar, om regeringen gjort en ny bedömning av dessa. Slutligen kan ett förslag till ändringar i 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 bör 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

Prop. 2013/14:173 en nytilträd regering av tidsbrist inte hunnit presentera stora delar av sin politik i sin första budgetproposition.

Tilläggsbestämmelse 5.12.1

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.2.1.

I paragrafen finns ytterligare bestämmelser om vilka förslag som ska behandlas 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.

10.2 Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)

2 kap.

1 a §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1 och 6.2.

Första meningen i paragrafens *första stycke* motsvarar den tidigare regleringen i 9 kap. 2 §. 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 för närvarande 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 för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder, förhåller sig till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Regeringen kan ha presenterat åtgärderna för riksdagen antingen i form av förslag eller genom att avisera dessa, dvs. att beskriva åtgärderna och beakta de ekonomiska konsekvenserna i förslaget till statens budget. I den avstämning som åsyftas ska de årliga effekterna på de offentliga finanserna av tidigare beslutade och för riksdagen presenterade 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 i 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, anslagsförändringar 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 budgetpolitiska åtgärder.

Andra stycket är nytt och innehåller bestämmelser om regeringens skyldighet att för riksdagen redogöra för hur en återgång till överskotts-målet 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 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.

I paragrafen finns bestämmelser om budgetpropositionens innehåll. Riksdagen ska enligt tilläggsbestämmelse 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 inkomsttitlar 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 fortsättningsvis inte ska vara villkorad av att riksdagen särskilt har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.3.

I paragrafen finns en bestämmelse om regeringens skyldighet att säkerställa att den förda politiken utvärderas i förhållande till hur de budgetpolitiska målen uppnås. Efter synpunkter från *Riksrevisionen* har paragrafen förtydligats i förhållande till utredningens förslag.

Regeringen kan uppfylla sin skyldighet genom att ge myndigheter, exempelvis Finanspolitiska rådet, i uppgift att genomföra utvärderingar. Politiken bör utvärderas varje budgetår.

10 kap.

3 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Ändringen är en anpassning till att förekomsten av utgiftsområden numera inte är villkorad av att riksdagen särskilt har beslutat att hänföra statens utgifter utgiftsområden. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet En utvecklad budgetprocess ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73)

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 väglets 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 befästs 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 konjunkturen, 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 iakttas. 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.

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 befäst praxis även ska omfatta andra betalningar som påverkar statens lånebehov, dvs. Riksgäldskontorets nettoutlåning, kassamässig korrigerings 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.

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.

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 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 ny tillträd 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.

Budgetprocesskommitténs författningsförslag

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Häri genom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen⁷
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 §⁸

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. *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.

⁷ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

⁸ Senaste lydelse 2012:393.

3.2.3⁹

Statsutgifterna 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.

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.

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.

⁹ Senaste lydelse av tidigare 5.12.1 2012:468.

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 §¹⁰

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 §¹¹

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 dels för varje utgiftsområde en

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

¹⁰ Senaste lydelse 2012:393.

¹¹ Senaste lydelse 2012:393.

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.

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.

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.

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.

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 utgifts-
områden**

**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 avvikelse 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.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73) kommit in från Sveriges riksbank, Riksrevisionen, Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Göta hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statskontoret, Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Finans-politiska rådet, Kammarkollegiet, Statistiska centralbyrån, Uppsala universitet (juridiska institutionen, nationalekonomiska institutionen och statsvetenskapliga institutionen), Stockholms universitet (juridiska institutionen, nationalekonomiska institutionen, statsvetenskapliga institutionen och institutet för internationell ekonomi), Arbetsförmedlingen, Borlänge kommun, Helsingborgs kommun, Kalmar kommun, Linköpings kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Sölvesborgs kommun, Älmhults kommun, Örebro kommun, Överkalix kommun, Dalarnas läns landsting, Jönköpings läns landsting, Västerbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige och Svenskt Näringsliv.

Hudiksvalls kommun, Kristinehamns kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Södermanlands läns landsting och Västra Götalands läns landsting har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Svantesson

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar proposition 2013/14:173 En utvecklad budgetprocess