

Ds 2009:10

# Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak



REGERINGSKANSLIET  
Finansdepartementet

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23172-2  
ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Lagförslag</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Uppdraget</b> .....	<b>9</b>
<b>3 Bakgrund</b> .....	<b>11</b>
3.1 Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet .....	11
3.2 En reformerad budgetprocess .....	12
3.2.1 Budgetprocessen i riksdagen .....	12
3.2.2 Budgetprocessen i regeringen .....	14
3.3 Erfarenheter av den reformerade budgetprocessen .....	17
3.3.1 Budgetmässiga resultat .....	17
3.3.2 Budgetprocessen .....	18
3.4 Utgiftstakets natur .....	22
3.4.1 Bakgrund .....	22
3.4.2 Några vanliga missförstånd .....	24
<b>4 Öväganden och förslag</b> .....	<b>27</b>
4.1 Obligatoriskt utgiftstak .....	27

4.2	Utgiftstak för löpande treårsperiod .....	31
4.3	Budgeteringsmarginal .....	35
4.4	Tekniska justeringar av utgiftstaket .....	41
<b>5</b>	<b>Grundlagsutredningen och utgiftstaket .....</b>	<b>49</b>
<b>6</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>51</b>

# Sammanfattning

## Bakgrund

I promemorian görs en översyn av de delar av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) som innehåller bestämmelser om tak för statens utgifter och ramar för utgiftsområden. Arbetet utgör ett led i strävan att förbättra och förstärka det finanspolitiska ramverk som har tillämpats sedan mitten av 1990-talet.

Den mycket allvarliga statsfinansiella situationen i början av 1990-talet ledde till att genomgripande institutionella förändringar gjordes av den budgetprocess som då tillämpades. Syftet med reformerna var att komma till rätta med krisen, men framför allt att försöka undvika att en liknande situation skulle inträffa i framtiden. Med de olika förändringarna lades grunden för en ny process för beredning, beslut och genomförande av statsbudgeten.

Den reformerade budgetprocessen innebar bl.a. att riksdagen delade in statsbudgeten i utgiftsområden och införde den s.k. rambeslutsmodellen. Denna innebär att riksdagen först tar ställning till ramar för de olika utgiftsområdena och därefter fattar beslut om anslagen inom utgiftsområdena. De två stegen markerade att riksdagen i sin beslutsprocess infört ett uppifrån-och-ned-förfarande, dvs. först fattas beslut om helheten och sedan om detaljerna inom givna ramar. Finansutskottet fick också en tydlig ledande och samordnande roll i riksdagens budgetprocess.

Även budgetprocessen i regeringen ändrades. Den nya processen tog sin utgångspunkt i tydliga budgetpolitiska mål. De mål som användes avsåg i början statskulden, men uttrycktes efter något år i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande. Utgiftstaket var ett viktigt instrument som användes för att göra det möjligt att uppnå de budgetpolitiska målen. Detta betyder att även regeringens budgetprocess fick uppifrån-och-ned-karaktär och utgick från tydliga mål och tillgängliga resurser.

Av betydelse för budgetprocessens utveckling var också införandet av budgetlagen som riksdagen beslutade om 1996. Budgetlagen reglerar närmare regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Den innehåller också bestämmelser om utgiftstaket.

I efterhand kan konstateras att de offentliga finanserna, främst statens, förbättrades under slutet av 1990-talet. Den reformerade budgetprocess, som använts sedan 1996, bygger på de ändrade budgetpolitiska värderingar som de politiskt ansvariga antagit. Processen och värderingarna stöder och stärker därmed varandra. Det kan därvid konstateras att den reformerade budgetprocessen medverkat till att hålla statsfinanserna i gott skick under en period då det hållits flera val till riksdagen och olika regeringskonstellationer innehaft regeringsmakten.

### **Obligatoriskt utgiftstak**

Taket för statens utgifter är en viktig del i det reformerade budgetsystemet. Det är frivilligt för regeringen att använda ett utgiftstak vid beredningen av förslaget till statsbudget och genomförandet av den budgeterade verksamheten. Regeringen har dock alltsedan 1997 tillämpat ett utgiftstak. Besluten om utgiftstak är visserligen riktlinjebeslut som inte är rättsligt bindande; de utgör dock ekonomisk-politiska mål av särskild dignitet och innefattar viktiga budgetpolitiska åtaganden.

Det kan konstateras att ett beslutat utgiftstak aldrig har överskridits. Regeringen har således tagit utgiftstaket på allvar och har vid några tillfällen behövt vidta tämligen drastiska utgiftsminskande åtgärder för att undvika ett överskridande av taket. Sådana åtgärder har kritiserats av oppositionspartierna och har vid några tillfällen prövats av konstitutionsutskottet. I den politiska debatten har således stort intresse riktats mot hur olika åtgärder och förslag förhåller sig till utgiftstaket och budgetlagen. I sina motioner föreslår oppositionspartierna också regelmässigt nivåer på utgiftstaket som är baserade på den alternativa budgetpolitik som respektive parti önskar föra. Utgiftstaket har således kommit att bli ett väsentligt inslag i den budgetpolitiska debatten. Praktiska erfarenheter av att tillämpa ett utgiftstak har vunnits under de mer än tio år som systemet använts. Systemet utgör vidare en symbol för att regeringen och riksdagen avser att använda en budgetprocess som utgår från budgetpolitikens mål och restriktioner.

Vid införandet av utgiftstaket övervägdes att göra användningen obligatorisk. Såväl finans- som konstitutionsutskottet ansåg dock att ordningen med utgiftstak borde ha använts några gånger innan riksdagen tog ställning i denna fråga.

Under mer än tio års tid har gynnsamma budgetmässiga resultat uppnåtts och goda praktiska erfarenheter vunnits av ordningen med ett utgiftstak. Systemet har vidare vunnit bred politisk förankring. I promemorian föreslås därför att användningen av tak för statens utgifter ska göras obligatorisk.

### **Utgiftstak för det tredje året**

När utgiftstaket först beslutades avsåg det i enlighet med det tidigare principbeslutet en treårsperiod. Denna ordning tillämpades i flera år och varje år sattes således ett tak för ett nytt tredje år. I början av 2000-talet avstod dock regeringen vid flera tillfällen från att föreslå ett utgiftstak för år tre. Därmed förkortades tidsperspektivet för budgetprocessen.

Utgiftstakets fleråriga karaktär syftar främst till att skapa en viss långsiktighet i budgetarbetet genom att klargöra att kravet på budgetdisciplin är varaktigt. Kraven på prognosverksamheten skärps också. Genom att beslutet om det tredje årets tak fattas flera år innan budgetarbetet för detta år ska genomföras, upplevs vid beslutstillfället det framtida utgiftstrycket inte som så starkt. Därmed förbättras förutsättningarna för att beslutet kan grundas på de budgetpolitiska målen och de makroekonomiska förutsättningarna.

Det förhållandet att tidshorisonten för utgiftstaket förkortades från tre till två år i början av 2000-talet innebar en principiell försvagning av den reformerade budgetprocessen. Finansutskottet har av detta skäl kritiserat regeringens val att inte föreslå något tak för det tredje året och framhållit vikten av att upprätthålla treårscykeln.

Enligt promemorians mening är det treåriga perspektivet ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen eftersom det stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär. En sådan tidshorisont motsvarar också vad som gäller vid utformningen av det konvergensprogram som Sverige varje år lämnar till EU-kommissionen. I promemorian föreslås därför att det ska vara en skyldighet för regeringen att varje år lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året.

Hur ett tak för statens utgifter ska vara avgränsat eller utformat bör inte heller i fortsättningen regleras i lag. När användningen av ett treårigt utgiftstak görs obligatorisk är det dock motiverat att ge viss ökad stadga åt detta. I promemorian görs därför bedömningar av hur frågor kring budgeteringsmarginalen och tekniska justeringar av utgiftstaket kan hanteras för att stärka tilltron till utgiftstaket.

I promemorian lämnas också vissa förslag om ramar för utgiftsområden.



# 1 Lagförslag

## Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten

dels att 43 § ska upphöra att gälla,

dels att 40–42 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

40 §<sup>1</sup>

Avser regeringen att använda tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, skall förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i budgetpropositionen.

*Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag till tak för statens utgifter som ska användas i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten.*

*Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.*

41 §

Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid

*Om riksdagen enligt 3 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen har beslutat att hänföra*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:580.

än ett budgetår.

*statsutgifterna till utgiftsområden, ska regeringen i budgetpropositionen redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret.*

42 §

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

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

## 2 Uppdraget

I 2007 års ekonomiska vårproposition anförde regeringen att den avsåg att göra en översyn av budgetlagen för att pröva om det finns behov av ändringar med anledning av de erfarenheter som vunnits under de drygt tio år som gått sedan lagen infördes. I samband med detta konstaterade regeringen att det i en sådan samlad översyn borde ingå att pröva om det finns skäl att göra utgiftstaket obligatoriskt och om tidsperspektivet bör bestämmas till tre år.

Inom Finansdepartementet pågår ett arbete med att förstärka det finanspolitiska ramverket som ska presenteras under mandatperioden. Av betydelse för ramverket är även den översyn av budgetlagen som nämnts ovan. En av frågeställningarna som kommer att behandlas i översynen är tillämpningen av de grundläggande principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten, bl.a. frågan om principerna för budgetering och redovisning på statsbudgeten avseende bl.a. avgiftsfinansierad verksamhet, skatteutgifter och s.k. skattekontokrediteringar.

Som ett led i översynen av budgetlagen och för att förbättra och förstärka det finanspolitiska ramverket har det inom Finansdepartementet genomförts en översyn av de delar av budgetlagen som avser taket för statens utgifter. Resultatet av denna översyn redovisas i denna promemoria.

Rapporten är disponerad på följande sätt.

I avsnitt 3 redogörs för den ekonomiska utveckling som ledde fram till att de förfaranden som riksdagen och regeringen använder för att bereda, besluta och genomföra statsbudgeten

förändrades på ett genomgripande sätt i mitten av 1990-talet. Den reformerade budgetprocessen beskrivs, liksom de erfarenheter och budgetmässiga resultat som nåtts genom omläggningen. Taket för statens utgifter har en central roll i den reformerade budgetprocessen. Utgiftstakets formella ställning som en riktlinje för statsverksamheten, som regeringen avgör om den ska använda i beredningen och genomförandet av statsbudgeten, beskrivs och vissa klargöranden görs.

Avsnitt 4 innehåller överväganden och förslag. I avsnitt 4.1 behandlas frågan om det ska vara frivilligt eller obligatoriskt för regeringen att använda utgiftstak vid beredningen och genomförandet av statsbudgeten. Vidare behandlas i avsnitt 4.2 frågan om regeringen ska vara skyldig att i budgetpropositionen lämna förslag om utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. I avsnitt 4.3 och 4.4 diskuteras olika åtgärder avseende budgeteringsmarginalen och tekniska justeringar av utgiftstaket som kan bidra till att stärka tilltron till systemet med ett tak för statens utgifter.

I avsnitt 5 behandlas förslaget från en av Grundlagsutredningens referensgrupper, som sett över bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen, om att det skulle införas en bestämmelse om utgiftstaket i regeringsformen samt Grundlagsutredningens ställningstaganden till förslaget.

I avsnitt 6 finns en författningsskommentar.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet

Den ekonomiska politik som bedrevs under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet, samt den institutionella ram som gällde för den ekonomiska politiken under denna tid, bidrog till hög inflation, snabb ökning av lönekostnaderna, försvagning av den svenska valutan, negativ tillväxt, hög arbetslöshet, stora offentliga utgifter, mycket stora budgetunderskott och en stor ackumulerad statsskuld. Det kan tilläggas att detta i huvudsak var en inhemsk kris. Misslyckandena var så stora och uppenbara att de flesta i ansvarig ställning insåg att viktiga institutionella ändringar behövde göras för att det skulle vara möjligt att komma tillrätta med krisen, men framför allt för att en liknande situation skulle kunna undvikas i framtiden.

För att ytterligare belysa situationen i början av 1990-talet kan erinras om att den tidigare till ecm ensidigt knutna kronan från november 1992 fick flyta fritt och därmed deprecierades med omkring 20 procent, att den ekonomiska tillväxten var negativ 1991, 1992 och 1993 samt att sysselsättningen minskade med 10 procent, den öppna arbetslösheten ökade till 8 procent och att antalet personer sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppgick till 5 procent av arbetskraften. De offentliga utgifterna motsvarade 70 procent av bruttonationalprodukten 1993, då underskottet i statsbudgeten motsvarade 12 procent av BNP. Statsskulden växte snabbt till 80 procent av BNP.

Viktiga lärdomar drogs av dessa misslyckanden. På penningpolitikens område ökades Riksbankens självständighet, ett inflationsmål infördes och kronan tilläts flyta fritt. Arbetsmarknadens parter avtalade om lägre höjningar av lönenivån än som tidigare varit brukligt. När det gäller finanspolitiken stärktes budgetprocessens institutioner i vid bemärkelse. Vidare gavs statsutgifternas storlek, statsskulden och det finansiella sparandet självständiga betydelser genom att mål och restriktioner knöts till dem.

## 3.2 En reformerad budgetprocess

### 3.2.1 Budgetprocessen i riksdagen

I början av 1990-talet arbetade den s.k. Riksdagsutredningen på uppdrag av Talmanskonferensen med att se över riksdagens hantering av statsbudgeten m.m. Den mycket allvarliga utvecklingen av samhällsekonomin och de offentliga finanserna under denna tid bidrog till utredningens förslag och riksdagens efterföljande beslut. Beslutet, som fattades i stor enighet, kom att omfatta långtgående förändringar av de institutionella ramar inom vilka statsbudgeten bereds och beslutas. Följande viktigare förändringar med betydelse för budgetprocessen beslutades under 1994 av riksdagen. Förändringarna innebar att regeringsformen, riksdagsordningen och vallagen ändrades.

- *Valperioden* förlängdes från tre till fyra år. Ett av de motiv som anfördes för denna reform var att den skulle stärka regeringens och övriga politiska organs möjligheter till planmässigt och långsiktigt handlande, bl.a. på den ekonomiska politikens och budgetpolitikens område. Denna ändring trädde i kraft efter riksdagsvalet hösten 1994.
- *Budgetårets förläggning* ändrades från att omfatta perioden juli–juni till att avse kalenderåret, med början 1997.

- Den ändrade förläggningen av budgetåret utgjorde en del i en större förändring av riksdagens arbetsrytm. Riksmötet skulle nu *öppnas på hösten* i stället för i januari och regeringens viktigaste förslag, dvs. budgetpropositionen, skulle lämnas omedelbart efter öppnandet. Budgetpropositionen skulle också vara *fullständig*, dvs. några särpropositioner som påverkar statens inkomster eller utgifter fick inte lämnas senare än budgetpropositionen under hösten. Den s.k. kompletteringspropositionen slopades därmed. Dessa förändringar trädde i kraft 1996.
- En *ekonomisk vårproposition* med riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken skulle lämnas i mitten av april.
- Riksdagen beslutade att hänföra statens utgifter till 27 *utgiftsområden* och att förslaget till statsbudget skulle utformas och behandlas enligt den s.k. *rambeslutsmodellen*. Denna modell bygger på att riksdagen först tar ställning till ramar för de totala utgifterna och beräknar inkomsterna samt först därefter fattar beslut om de olika anslagen. Denna ordning tillämpades första gången hösten 1996, då budgeten för 1997 behandlades. Förfarandet antogs göra det något lättare för en regering i minoritetsposition att få igenom sitt budgetförslag.
- Finansutskottet fick i uppgift att bereda ärenden om ramar för utgiftsområden och om beräkning av statens inkomster. Finansutskottet fick därmed från 1996 en tydlig *ledande och samordnande roll* i riksdagens budgetprocess.

Riksdagen antog vidare lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) som reglerade regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Syftena med lagen var främst att skapa en mer överblickbar och tydligare budgetprocess samt att stärka budgetdisciplinen.

Härtill kommer att riksdagen beslutade om successivt allt ambitiösare riktlinjer för utvecklingen av statsskulden och senare för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Var för sig var detta betydelsefulla förändringar som bidrog till att stärka den finansiella disciplinen. Sammantagna innebar de att riksdagens medverkan i budgetprocessen förändrades på ett genomgripande sätt. Den brist på samordning i riksdagens behandling av budgetförslaget som uppkommit i och med utskottsreformen 1971 fick sin lösning när finansutskottet 1996 fick en tydligt överordnad roll. De två stegen i rambeslutsmodellen markerade också att riksdagen i sin beslutsprocess infört ett uppifrån-och-ned-förfarande, dvs. först fattas beslut om helheten och sedan om detaljerna inom givna ramar.

### 3.2.2 Budgetprocessen i regeringen

Den beskrivning som lämnats i det föregående av hur riksdagens arbete med statsbudgeten förändrades visar att riksdagen i början av 1990-talet hade initiativet och tog ledningen i reformeringen av berednings- och beslutsprocessen kring statsbudgeten. Även tjänstemän från Regeringskansliet deltog emellertid i Riksdagsutredningens arbete.

Inom Regeringskansliet gjordes förberedelser inför övergången till ett budgetår som motsvarade kalenderåret samt till att budgetpropositionen skulle lämnas i september och att en ekonomisk vårproposition skulle lämnas i april. En anpassning av budgetpropositionens struktur gjordes så att den huvudtitelsindelning, som i sina huvuddrag tillämpats sedan mitten av 1800-talet, kunde ersättas med den indelning i 27 utgiftsområden som riksdagen beslutat om. Ett utvecklingsarbete bedrevs också som syftade till att stärka de delar av budgetprocessen som regeringen hade huvudansvaret för. Huvuddragen i en ny budgetårscykel utformades.

Den nya budgetprocessen i Regeringskansliet skulle vara utformad med utgångspunkt i tydliga budgetrestriktioner. Detta



kom till uttryck i ett tak för statens utgifter och ramar för de 27 utgiftsområdena. Utgiftstaket skulle vara bestämt på sådant sätt att det medverkade till att uppfylla de mål som lades fast för statsskuldens eller det finansiella sparandets utveckling. De olika besluten skulle fattas stegvis och börja med utgiftstaket för att sedan fortsätta med ramarna för de olika utgiftsområdena. I ett sista steg skulle medel fördelas mellan de olika anslagen. Det betyder att budgetprocessen startade från de målsatta restriktionerna och att budgeten blev ett resultat av dessa. Därmed ändrades den tidigare budgetprocessen, i vilken de samlade utgifterna och saldot var resultatet av budgetprocessen. På samma sätt som i fråga om riksdagens budgetprocess fick därmed regeringens process för att bereda och besluta om statsbudgeten en tydlig uppifrån-och-ned-karaktär. Nödvändigheten av att göra prioriteringar mellan olika möjliga utgiftsreformer markerades därmed.

Frågan om att använda ett tak för statens utgifter är av särskilt intresse i detta sammanhang. Ordningen med ett tak för statens utgifter presenterades första gången i en debatt i riksdagen den 5 april 1995 (prot. 1994/95:86 1 §). Finansministern uttalade därvid att det var viktigt att ålägga de offentliga utgifterna en disciplin och att ett tak för utgifterna därför skulle användas i budgeten för 1997. I kompletteringspropositionen som överlämnades till riksdagen några veckor senare återfanns ett avsnitt med en översiktlig beskrivning av ett system med utgiftstak som ett sätt att stärka budgetprocessen. Hur taket skulle utformas stod inte klart, men regeringen avsåg senast i den ekonomisk-politiska propositionen våren 1996 lägga fram förslag om dels den tekniska utformningen av ett utgiftstak, dels ett kvantitativt angivet utgiftstak för 1997.

Av betydelse för budgetprocessens utveckling var också det förslag till budgetlag som regeringen våren 1996 lämnade till riksdagen. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1997 och reglerar närmare regeringens befogenheter och skyldigheter på

finansmaktens område. Den innehåller också några bestämmelser om utgiftstaket.

De ändrade reglerna för budgetprocessen påverkar det materiella resultatet av budgetprocessen. Av stor betydelse är självfallet också de beloppsmässiga mål eller restriktioner som regeringen sätter upp för statsbudgeten. De mycket stora budgetunderskotten i början av 1990-talet och den skenande statsskulden gjorde det naturligt för regeringen att införa mål för statsskuldens utveckling och för den offentliga sektorns finansiella sparande olika år. Det första målet angav att statsskulden skulle stabiliseras senast 1996, därefter angavs att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande inte skulle överstiga tre procent av BNP, därefter att balans skulle nå från 1998 och att från 2000 ett överskott motsvarande två procent av BNP skulle uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskotts målet ändrades 2007 till en procent av BNP till följd av en ändrad definition av det offentliga finansiella sparandet. Utgiftstaket skulle sättas så att det på ett effektivt sätt medverkade till att dessa mål kunde uppnås.

Eftersom överskotts målet är formulerat i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande ingår även den kommunala sektorn i formuleringen av överskotts målet. Det kommunala balanskravet, som sedan 2000 finns inskrivet i kommunallagen (1991:900), har sedan det infördes underlättat planeringen av statens medelfristiga budgetpolitik och därmed stärkt det finanspolitiska ramverket.

Med den nya budgetprocessen i Regeringskansliet, som var av tydlig uppifrån-och-ned-karaktär, och som utgick från beloppsmässiga budgetpolitiska mål och restriktioner, hade ett nytt finanspolitiskt ramverk formats.

I den första ekonomiska vårpropositionen som lämnades till riksdagen i april 1996 ingick bl.a. förslag till utgiftstak för 1997, 1998 och 1999. Vidare innehöll propositionen en noggrann beskrivning av takets konstruktion och preliminära ramar för de 27 utgiftsområdena för samma år. Budgetpropositionen för 1997

utformades med ledning av de riktlinjer som angivits i vårpropositionen.

Med alla dessa förändringar hade grunden lagts för en ny process för beredning, beslut och genomförande av statsbudgeten.

### **3.3 Erfarenheter av den reformerade budgetprocessen**

#### **3.3.1 Budgetmässiga resultat**

I efterhand kan konstateras att de offentliga finanserna, främst statens finanser, dramatiskt har förbättrats sedan mitten av 1990-talet. Statsskulden stabiliserades i relation till BNP redan 1995 och underskottet i det offentliga finansiella sparandet begränsades till mindre än tre procent av BNP redan 1997. Sedan 1998 har betydande överskott uppnåtts flera år. Målet om ett överskott på två (och senare en) procent av BNP över en konjunkturcykel har uppnåtts sedan 2000. De offentliga utgifterna som andel av BNP har minskat från ca 70 procent 1993 till ca 50 procent 2008 och taket för statens utgifter har med beaktande av tekniska justeringar sänkts från motsvarande ca 35 procent av BNP 1997 till ca 30 procent 2008. Statsskulden har reducerats från ca 80 procent av BNP 1994 till ca 30 procent 2008.

Det vore emellertid att gå väl långt att göra gällande att den framgångsrika sanering av statsfinanserna som skedde i första hand under perioden 1994–1999 hade ett omedelbart samband med de nya institutionella förutsättningarna för budgetprocessen i riksdagen och regeringen samt de uppsatta budgetpolitiska målen och restriktionerna. Däremot kan det hävdas att den reformerade budgetprocessen utgör en viktig förklaring till varför de offentliga finanserna har kunnat hållas i gott skick sedan 2000.

Ett skäl till denna bedömning är att den inledande och verkligt svåra budgetsaneringen i mitten av 1990-talet utformades och genomfördes utan stöd av den reformerade budgetprocessen. Detta gäller de förslag till utgiftsminskningar och skattechöjningar som lämnades samt de beslut som fattades under hösten 1994 och under 1995. Den nya budgettekniken stod i överensstämmelse med de värderingar som flertalet politiskt ansvariga hade.

Den reformerade budgetprocess som använts sedan 1996 bygger på de ändrade budgetpolitiska värderingar som inträtt. Processen och värderingarna stöder och stärker därmed varandra. Det kan därvid konstateras att den reformerade budgetprocessen medverkat till att hålla statsfinanserna i gott skick under en period då det hållits flera val till riksdagen och då olika regeringskonstellationer innehaft regeringsmakten.

När det gäller taket för statens utgifter kan konstateras att detta har tillämpats varje år sedan 1997 och att taket aldrig har överskridits. Regeringen har således tagit utgiftstaket på allvar och har vid några tillfällen behövt vidta tämligen drastiska utgiftsminskande åtgärder för att undvika ett överskridande av taket. Som exempel kan nämnas att regeringen ganska sent under året i regleringsbrev föreskriver att de anslagsbelopp som myndigheterna tilldelats inte fått användas fullt ut och att vissa större betalningar skjutits till efterföljande budgetår för att tillfälligt minska budgetbelastningen.

### **3.3.2 Budgetprocessen**

Budgetprocessen i riksdagen och i regeringen har inte förblivit oförändrad sedan 1996. Följande viktigare förändringar har genomförts.

Riksdagen genomförde en utvärdering av den budgetprocess som riksdagen tillämpat sedan 1996 (förs. 2000/01:RS1). Slutsatsen av utvärderingen blev att budgetprocessen behövde modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera

budgetberedningen till hösten. För att undvika dubbelarbete skulle riksdagen inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden på våren. Frågan om utgiftstak för år tre skulle inte heller behandlas då. Riksdagsbehandlingen av den ekonomiska vårpropositionen skulle i stället ägnas åt en makroekonomisk och ideologisk diskussion om de politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen borde därför innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. För att åstadkomma dessa förändringar beslutade riksdagen (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274) om ett antal ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen som påverkade budgetprocessen i regeringen och riksdagen från 2002.

Med anledning av riksdagens beslut anpassade regeringen förslagen till riksdagen i den ekonomiska vårpropositionen till de beslutade författningsändringarna. Från och med den ekonomiska vårproposition som lämnades i april 2002 innehåller propositionen därför inte något förslag till utgiftstak för år tre och inte heller något förslag om preliminära utgiftsramar för det kommande budgetåret.

En utvärdering av reformen (dnr Fi2001/2694) visar att den lett till att riksdagens budgetrelaterade arbete under våren har minskat. I och med att förslag inte lämnas om preliminära ramar och konkreta reformer kan beredningen av propositionen enbart ske i finansutskottet och övriga utskott behöver därmed inte yttra sig.

Omläggningen avsåg inte att ändra den budgetprocess som tillämpades inom regeringen. Någon väsentlig förändring skedde heller inte de närmaste åren i fråga om formerna för regeringens budgetarbete. Den nämnda utvärderingen visade vidare att även om regeringens förslag till riksdagen i vårpropositionen formellt anpassades till den nya författningsregleringen ändrades själva innehållet inte i någon väsentlig mån. Det betyder att det fanns texter och tabeller om utgiftstak och ramar för utgiftsområden. Däremot kunde vid utvärderingen observeras att tidsperspektivet för de makroekonomiska prognoserna i vårpropositionen inte

utsträcktes till medellång och lång sikt utan snarare förkortades till ett eller två år.

I samband med beredningen av riksdagens beslut om det ändrade innehållet i den ekonomiska vårpropositionen hade viss oro uttryckts för att regeringen inte skulle kunna skapa erforderlig stadga och långsiktighet i det interna budgetarbetet i Regeringskansliet, när den inte längre hade stöd av preliminära ramar som beslutats av riksdagen under våren. Riksdagen ansåg dock att regeringen borde kunna styra budgetarbetet med samma fasthet genom internt beslutade utgiftsramar.

En i utvärderingen ingående analys av perioden 1997–2006 visade att en betydande fasthet hade upprätthållits i ramarna för utgiftsområden under beredningen av regeringens budgetförslag för 1997–1999. Därefter blev ramarna i den ekonomiska vårpropositionen i allt mindre utsträckning styrande för de slutliga ramar som föreslås i budgetpropositionen. Utvecklingen skedde emellertid stegvis och förändringen av budgetprocessen från 2002 återspeglas inte som en abrupt förändring av fastheten. Det förefaller därför vara även andra faktorer som medverkat till den successivt minskade fastheten. En orsak kan ha varit att konsolideringsprogrammet för statsbudgeten var avslutat och att den finansiella situationen blivit allt bättre, varför det ansågs att man inte behövde upprätthålla samma processmässiga disciplin i budgetarbetet. I och med att ramarna för utgiftsområdena inte tilläts vara lika fasta som tidigare kom en rad viktiga budgetbeslut att fattas långt senare i budgetprocessen än i mars.

Det bör också klargöras att utvärderingen av omläggningen av budgetprocessen 2002 inte tyder på att denna i sig skulle ha påverkat förutsättningarna för regeringen att nå de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen. Detta kan ses som ett tecken på att de budgetpolitiska värderingarna har större betydelse än enskildheter i budgetprocessen.

Som tidigare nämnts utvecklades innehållet i den ekonomiska vårpropositionen knappast på det sätt som riksdagen hade föreställt sig vid 2002 års reform. Det var först våren 2008 som den regering som tillträdde hösten 2006 gav propositionen ett

innehåll som svarade mot de intentioner som riksdagen gav uttryck för 2001. Den ekonomiska vårpropositionen ger nu ett kortfattat, men relevant och allsidigt, underlag för riktlinjer om den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Propositionen innehåller en genomgång av de makroekonomiska förutsättningarna, en uppföljning av de ekonomisk-politiska och budgetpolitiska målen samt en redovisning av läget för de offentliga finanserna. Innehållet belyser den samhällsekonomiska utvecklingen på medellång och lång sikt och vad som krävs för att skapa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Propositionen innehåller däremot inte några konkreta förslag till reformer.

En annan förändring är att tilläggsbudgeten, som tidigare ingick i den ekonomiska vårpropositionen och som regelmässigt innehåller reformer, nu lämnas som en separat proposition. Syftet med detta är att hålla isär de kortsiktiga och de mer långsiktiga frågorna.

Regeringen har även ändrat strukturen på sin budgetprocess. Denna var t.o.m. 2007 indelad i två steg där det första ledde fram till den ekonomiska vårpropositionen. Med det innehåll som denna proposition nu fått är detta inte längre nödvändigt. De inledande delarna av budgetprocessen har från och med 2008 därför kunnat senareläggas ett par månader. Detta betyder dock att det tydliga tvåstegsförfarande som infördes 1996, men som efter hand försvagats, inte längre tillämpas i och med att ramar för utgiftsområden och reformer förhandlas samlat. Målet för det offentliga sparandet och det beslutade utgiftstaket utgör dock fortfarande fasta utgångspunkter för en budgetprocess som kännetecknas av ett uppifrån-och-ned-förfarande. Ett uttalat syfte med denna omläggning av budgetprocessen är att inte bara riksdagen, utan även regeringen, ska undvika det dubbelarbete som två budgetprocesser per år medför. I stället ska det vara en samlad process för prioriteringar och fördelning av resurser som mynnar ut i budgetpropositionen.

## 3.4 Utgiftstakets natur

### 3.4.1 Bakgrund

När regeringen i den ekonomiska vårpropositionen 1996 föreslog att riksdagen skulle fastställa ett utgiftstak för staten på vissa belopp för 1997, 1998 och 1999 utvecklades inte närmare den rättsliga innebörden av utgiftstaket. I regeringens förslag till budgetlag, som lämnades till riksdagen strax efter vårpropositionen, fanns dock bestämmelser om den rättsliga innebörden av ett statligt utgiftstak.

Vid behandlingen av vårpropositionen framhöll konstitutionsutskottet i ett yttrande (yttr. 1995/96:KU10y) till finansutskottet att beslutet att fastställa ett utgiftstak var att uppfatta som ett riktlinjebeslut enligt 9 kap. 7 § regeringsformen (RF), som därmed inte var rättsligt bindande.

Finansutskottet (bet. 1995/96:FiU10) delade konstitutionsutskottets uppfattning att utgiftstaket skulle ses som ett riktlinjebeslut. Finansutskottet erinrade om att det ofta förekom att riksdagen ställde upp mål på det ekonomisk-politiska området. Ett sådant mål var i första hand att betrakta som en politisk viljeyttring av regeringen och en markering av den politik regeringen ville få riksdagens stöd för att föra. Samma synsätt borde enligt finansutskottets mening gälla för det utgiftstak som regeringen i vårpropositionen begärde att riksdagen skulle fastställa. Finansutskottet framhöll att ett flerårigt utgiftstak borde ses som ett ekonomisk-politiskt mål av särskild dignitet. Utgiftstaket var enligt finansutskottet ett budgetpolitiskt åtagande.

Vid beredningen av förslaget till budgetlag anförde konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3) att regeringen i 9 kap. 7 § RF egentligen inte avsåg så omfattande beslut som ett utgiftstak, eftersom det i lagrummet talas om fleråriga riktlinjer för "viss statsverksamhet". Konstitutionsutskottet pekade dock på att flertalet av de komponenter som ingår i utgiftstakets utgiftsområden kan betecknas som "viss statsverksamhet".



Utskottet menade därför att det inte kunde vara principiellt fel att tillåta fleråriga riktlinjebeslut om utgiftstak.

Om riksdagen beslutar om ett utgiftstak ska detta ses som ett allvarligt menat budgetpolitiskt åtagande. För att markera detta föreskrivs det i 42 § budgetlagen en skyldighet för regeringen att vidta eller föreslå riksdagen åtgärder om det finns risk att ett eller flera anslag kommer att överskridas i sådan omfattning att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas.

Enligt budgetlagen är användningen av utgiftstak frivilligt. I propositionen (prop. 1996:220) med förslag till budgetlag framhöll regeringen dock att det när utgiftstak och ramar för utgiftsområden hade använts ett par gånger och erfarenheter vunnits, kunde det prövas om det är lämpligt att precisera eller skärpa bestämmelserna. I flera motioner föreslogs att användningen av utgiftstak skulle göras obligatoriskt. I sitt yttrande till konstitutionsutskottet fann finansutskottet (yttr. 1995/96:FiU8y) det inte påkallat att förorda en sådan lösning innan närmare praktiska erfarenheter vunnits. Även konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3) ansåg att ordningen med utgiftstak och ramar borde ha använts några gånger innan riksdagen tog ställning till om förfarandet skulle göras obligatoriskt.

Det bör framhållas att budgetlagen inte innehåller några bestämmelser om hur det statliga utgiftstaket ska definieras. I den ovan nämnda propositionen uttalas att hur ett sådant tak ska vara avgränsat eller utformat inte bör regleras i lag. Enligt konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3) bör frånvaron av en definition inte vara något problem så länge det vid varje beslutstillfälle tydligt framgår vad utgiftstaket omfattar.

### 3.4.2 Några vanliga missförstånd

#### *Utgiftstaket är frivilligt*

Trots att det tydligt framgår av budgetlagen att det är frivilligt för regeringen att använda ett tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, är den felaktiga uppfattningen att det för närvarande är obligatoriskt med utgiftstak, vanligt förekommande. Som anges i lagtexten ankommer det på regeringen att avgöra om den ska använda ett tak för statens utgifter.

#### *Bristande flexibilitet*

Regeringen föreslår i regel varje år ett utgiftstak för det tredje därpå följande budgetåret, vilket innebär att utgiftstak alltid finns beslutade för en treårsperiod. Detta anses av vissa medföra bristande flexibilitet när det gäller statens utgifter. Det av riksdagen beslutade utgiftstaket för ett visst år är emellertid endast en riktlinje. En sådan riktlinje är inte rättsligt bindande och kan ändras när som helst genom ett nytt beslut av riksdagen. När väl taket har ändrats kan en majoritet i riksdagen besluta om anslag i den utsträckning den önskar.

Sedan utgiftstaket infördes 1997 har taket ändrats praktiskt taget varje år. De ändringar som vidtagits har dock i de allra flesta fall karaktäriserats som tekniska justeringar av ett tidigare beslutat utgiftstak och har inneburit såväl höjningar som sänkningar. Dessa har i regel varit motiverade av budgettekniska omläggningar. Det har bl.a. varit fråga om att utgifter flyttats från budgetens utgiftssida till dess inkomstsida eller tvärtom, att skattereglerna ändrats och att kommunerna kompenserats för detta eller att en uppgift förts över från staten till kommunerna. Den tekniska justeringen har då syftat till att de samlade

offentliga utgifterna inte ska påverkas och att utgiftstaket ska behålla sin avsedda stramhet.

Utgiftstaket har emellertid också ändrats till följd av förändringar av inriktningen på budgetpolitiken. Detta skedde efter regeringsskiftet hösten 2006 då det tidigare beslutade utgiftstaket för 2007 sänktes med elva miljarder kronor. Året därpå sänktes det beslutade utgiftstaket för 2008 med 14 miljarder kronor. Finansutskottet (bet. 1995/96:FiU10) har framhållit att riksdagen är oförhindrad att ompröva ett tidigare fastställt tak. Utan en sådan ordning skulle en stark folkvilja som i ett val burit fram en ny regering inte kunna komma till uttryck i den nya regeringens budgetförslag. Utan en sådan ordning skulle inte heller budgetpolitiken kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar. Det är också enligt konstitutionsutskottets (bet. 1996/97:KU3) uppfattning givet att utgiftstaket under sådana ändrade förhållanden måste kunna revideras både uppåt och nedåt. Budgetlagens regler lägger heller inga hinder i vägen för detta.

#### *Olika slags utgifter konkurrerar*

När ett utgiftstak används medför det att olika typer av utgifter konkurrerar om utrymmet under taket. Prioriteringar måste därmed göras. Det brukar framhållas att vissa investeringar missgynnas eftersom anskaffningsutgifter direkt belastar budgeten på samma sätt som t.ex. transfereringsutgifter, trots att investeringarna är till nytta i många år. Motsvarande skulle kunna anföras beträffande utgifter för t.ex. högre utbildning och forskning. Detta är emellertid knappast en fråga om konkurrens mellan olika utgiftsslag utan en fråga om på vilken nivå utgiftstaket sätts. Om taket inte räcker för den budgetpolitik som regeringen önskar föra och de utgiftsprogram man önskar genomföra behöver bara taket höjas. Man ska dock ha i åtanke att varken folkviljan eller en majoritet i riksdagen kan upphäva samhällsekonomins sätt att fungera eller marknadernas

reaktioner. Förändringar av utgiftstaket måste därför vara väl motiverade.

## 4 Överväganden och förslag

### 4.1 Obligatoriskt utgiftstak

**Förslag:** Det ska vara obligatoriskt för regeringen att använda utgiftstak i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten.

#### Bakgrund

Ordningen med ett av riksdagen beslutat tak för statens utgifter som används när regeringen bereder förslaget till statsbudget och när den genomför den av riksdagen beslutade verksamheten har nu tillämpats sedan 1997, dvs. i mer än tio år.

Användningen av ett utgiftstak har bidragit till att undvika en ny strukturell försvagning av statsfinanserna efter det att den akuta statsfinansiella krisen i slutet av 1990-talet var avklarad. Utgiftstaket har således visat sin styrka under perioden 2000–2008, då statsfinanserna och de offentliga finanserna under åtskilliga år har uppvisat betydande överskott och uppnått de beslutade budgetpolitiska målen. Under sådana perioder är det helt naturligt lockande för en regering och riksdagens partier att söka förverkliga sina utgifts- eller skattereformer. Användningen av utgiftstaket har med andra ord visat sig på ett effektivt sätt motverka att tillfälliga förstärkningar av statsinkomsterna och budgetsaldot används för bestående utgiftsökningar. På motsvarande sätt medverkar användningen av ett utgiftstak till att skydda statsutgifter mot besparingar när en konjunktured-

gång försvagar statsfinanserna. Detta sker genom att det fleråriga taket är beräknat så att det ska finnas utrymme för viss utgiftsexpansion i en lågkonjunktur när också statens inkomster minskar. Om ett utgiftstak tillämpas medverkar det därför till stabilitet i statens utgifter över konjunkturcykeln.

Det måste dock framhållas att det inte enbart är tillämpningen av utgiftstaket som lett till den ovan redovisade budgetdisciplinen. Snarare är det de rådande värderingarna om att sunda statsfinanser är gynnsamma för den samhällsekonomiska utvecklingen som har varit avgörande för utvecklingen. Utgiftstaket har blivit en viktig symbol för dessa värderingar.

Taket för statens utgifter – och särskilt ett flerårigt utgiftstak – utgör den naturliga utgångspunkten för en budgetprocess som utgår från de budgetpolitiska målen och restriktionerna. Därmed blir utgiftstaket en markering av att en uppifrån-och-ned-riktad budgetprocess, som utgår från de budgetpolitiska målen, ska användas när regeringen bereder budgetförslaget. Att riksdagen ska använda en sådan process följer av den i riksdagsordningen reglerade rambeslutsmodellen. Båda dessa förfaranden innebär att man först fastställer de samlade utgifterna och först därefter beslutar om enskilda utgiftsposter. Tillämpningen av dessa förfaranden är av avgörande betydelse för att en god budgetdisciplin ska råda vid utformningen av statens budget.

När systemet med ett utgiftstak för staten infördes rådde fortfarande en viss oklarhet över hur utgiftstaket för staten skulle konstrueras och tillämpas. Viktiga politiska och tekniska erfarenheter har nu vunnits genom att utgiftstaket har tillämpats i många år.

Det kan konstateras att regeringen i de allra flesta fall har föreslagit nivåer på utgiftstaket som är förenliga med de uppsatta målen för de offentliga finanserna. I sina motioner har oppositionspartier föreslagit andra nivåer baserade på den alternativa budgetpolitik partierna önskat föra. Nivån på utgiftstaket har således kommit att bli ett väsentligt inslag i den budgetpolitiska debatten.

Det är också uppenbart att regeringen har tagit tillämpningen av utgiftstaket under genomförandet av den beslutade statsbudgeten på allvar. Vid flera tillfällen har regeringen vidtagit tämligen drastiska åtgärder för att begränsa utgifterna i syfte att undvika att överskrida ett beslutat utgiftstak. Sådana åtgärder innebär regelmässigt en viss politisk belastning. Regeringen har också varit noga med att överlämna till riksdagen att besluta om förfaranden som kunnat uppfattas som ett kringgående av utgiftstaket. Sådana åtgärder och förslag har ofta kritiserats av oppositionspartierna och har vid några tillfällen även prövats av konstitutionsutskottet. I den politiska debatten har således stort intresse riktats mot hur olika åtgärder och förslag förhåller sig till utgiftstaket och budgetlagen.

När det gäller den mer praktiska hanteringen av utgiftstaket har regeringen utvecklat sin förmåga att bestämma en lämplig nivå för utgiftstaken, att utforma en praxis för tekniska justeringar, att göra prognoser över statens inkomster och utgifter för innevarande och efterföljande tre år, att bedöma vad som är lämpliga budgeteringsmarginaler i olika tidsperspektiv samt att under loppet av genomförandet vidta åtgärder när utgiftstaket riskerar att överskridas.

I förarbetena till budgetlagen framhölls att när utgiftstak och ramar för utgiftsområden använts ett par gånger och erfarenheter vunnits, kunde det prövas om det var lämpligt att precisera eller skärpa bestämmelserna (prop. 1995/96:220). I motioner med anledning av propositionen föreslogs att användningen av utgiftstak skulle bli obligatoriskt. I sitt yttrande till konstitutionsutskottet fann finansutskottet (yttr. 1995/96:FiU8y) det dock inte påkallat att förorda en sådan lösning innan närmare praktiska erfarenheter vunnits. Även konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3) ansåg att ordningen med utgiftstak och ramar borde ha använts några gånger innan riksdagen tog ställning till om det ska vara obligatoriskt för regeringen att föreslå tak för statsbudgeten och utgiftsramar.

## Skälen för förslaget

Regeringen och riksdagen har nu i mer än tio år valt att använda ett system med tak för statens utgifter. De budgetmässiga resultaten är gynnsamma och goda praktiska erfarenheter finns av hur systemet tekniskt kan hanteras. Systemet har vidare vunnit en bred politisk förankring och utgör numera ett viktigt element i den budgetpolitiska diskussionen. Systemet utgör vidare en symbol för att regeringen och riksdagen avser att använda en budgetprocess som utgår från budgetpolitikens mål och restriktioner. Dessa omständigheter talar starkt för att nu göra användningen av systemet med ett utgiftstak för staten obligatoriskt.

När det gäller ett system som utgiftstaket är det emellertid inte enbart systemet i sig som är viktigt. Minst lika viktigt är hur systemet tillämpas och särskilt på vilken nivå som taket sätts för ett visst år. Ett utgiftstak som är avvägt så att det medverkar till att de budgetpolitiska målen kan nås stärker förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Om användningen av utgiftstak för staten görs obligatorisk ankommer det på regeringen att föreslå ett utgiftstak på en nivå som svarar mot den budgetpolitik som en majoritet i riksdagen avser att föra.

Även för kommunerna och landstingen finns lagreglerade budgetrestriktioner. Det kommunala balanskravet innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, dvs. att det ska finnas ett positivt sparande. Detta är ett materiellt krav på budgetdisciplin. Användningen av ett utgiftstak för staten är i stället en fråga om att använda en viss procedur.

Användningen av utgiftstak för staten kan göras obligatorisk genom en ändring att 40 § budgetlagen.

Hur ett tak för statens utgifter ska vara avgränsat och utformat bör inte heller i fortsättningen regleras i lag. När användningen av utgiftstaket görs obligatorisk är det dock motiverat att ge viss ökad stadga åt detta. I avsnitten 4.3 och 4.4 görs därför bedömningar av hur frågor kring budgeteringsmargi-



nal och tekniska justeringar av utgiftstaket kan hanteras för att stärka tilltron till utgiftstaket.

## 4.2 Utgiftstak för löpande treårsperiod

**Förslag:** Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag till tak för statens utgifter. Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret. Ramar för utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret ska beräknas.

### Bakgrund

När riksdagen våren 1995 fattade principbeslutet om utgiftstaket var utgångspunkten att detta skulle vara flerårigt. I det utvecklingsarbete som därefter bedrevs i Regeringskansliet drogs slutsatsen att utgiftstaket skulle beslutas för en treårsperiod. Detta motsvarar också det förslag som lämnades till riksdagen i 1996 års ekonomiska vårproposition och som avsåg tak för budgetåren 1997, 1998 och 1999.

Under åren 1996–2001 lämnade regeringen förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året i den ekonomiska vårpropositionen. Från och med 2002 ska förslag till utgiftstak i stället lämnas i budgetpropositionen. Under perioden 2002–2005 har regeringen av olika skäl vid tre tillfällen avstått från att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för år tre. Vid två tillfällen har i stället en teknisk beräkning eller en bedömning av utgiftstaket för år tre redovisats. Den regering som tillträdde hösten 2006 lämnade en bedömning av utgiftstaket för år tre, dvs. 2009, i budgetpropositionen för 2007. Därefter har regeringen lämnat förslag till utgiftstak för år tre, dvs. för 2010 och 2011, i budgetpropositionerna för 2008 respektive 2009.

Utgiftstakets fleråriga karaktär syftar främst till att skapa en viss långsiktighet i budgetarbetet genom att klargöra att kravet

på budgetdisciplin är beständigt. Kraven på prognosverksamheten skärps också. Genom att beslutet om det tredje årets tak fattas flera år innan budgetarbetet för detta år ska genomföras, upplevs vid beslutstillfället det framtida utgiftstrycket inte som så starkt. Därmed förbättras förutsättningarna för att beslutet kan grundas på de budgetpolitiska målen och de makroekonomiska förutsättningarna. Om beslut endast fattades om ett utgiftstak för det nästföljande budgetåret skulle detta helt domineras av de närliggande utgiftsönskemålen och i praktiken förlora sin karaktär av restriktion för budgetarbetet. Därmed skulle grunden för en budgetprocess som utgår från budgetrestriktionerna försvinna.

Avsikten med det fleråriga taket är också att effekter av nya reformer och befintliga utgiftssystemers dynamik samt konjunkturreffekter ska fångas upp för en period avseende vilken rimligt säkra bedömningar kan göras. En förutsedd ogynnsam utveckling ska också kunna åtgärdas i tid. Det fleråriga utgiftstaket syftar även till att i någon mån begränsa det problem som ligger i att de omedelbara fördelarna med en reform ofta värderas högre än de framtida kostnaderna för att finansiera reformen. Denna asymmetri kan leda till en benägenhet att finansiera utgifter med lån.

Det förhållandet att tidshorisonten för utgiftstaket förkortades från tre till två år i början av 2000-talet innebar en principiell försvagning av den i mitten av 1990-talet så framgångsrikt reformerade budgetprocessen. Det är därför inte förvånande att finansutskottet har kritiserat regeringens val att inte föreslå något tak för det tredje året och framhållit vikten av att upprätthålla treårscykeln (bet. 2004/05:FiU1).

### Skälen för förslaget

När den reformerade budgetprocessen togs i bruk 1996 var det regeringens och riksdagens avsikt att det fleråriga utgiftstaket skulle föreslås och beslutas för en treårsperiod. Denna ordning

tillämpades också under flera år. I början och mitten av 2000-talet avstod dock regeringen av olika skäl från att föreslå något tak för det tredje årets utgifter. Detta riskerade att minska fastheten och långsiktigheten i budgetprocessen. Under senare år har regeringen återgått till att i enlighet med intentionerna föreslå ett tak för det tredje tillkommande året i budgetpropositionen. Regeringen har därmed återupprättat det medelfristiga perspektivet för utgiftstaket. Det kan även noteras att regeringen i 2008 års ekonomiska vårproposition gjorde en bedömning av utgiftstaket för 2011.

Utgiftstaket utgör ett viktigt sammanfattande uttryck för inriktningen av regeringens ekonomiska politik. Det framstår därför som naturligt att det avsedda utgiftstaket för det tredje året anges i vårpropositionen som innehåller förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Till följd av den ändring som 2001 gjordes av 40 § budgetlagen ska förslag om utgiftstak lämnas i budgetpropositionen och inte i den ekonomiska vårpropositionen. Om denna bestämmelse inte ändras framstår den av regeringen valda ordningen, att i vårpropositionen lämna en bedömning som sedan återkommer som ett förslag i budgetpropositionen, som lämplig. I praktiken förlängs då tidsperspektivet till vad det ursprungligen var.

Det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen eftersom det stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär. En sådan tidshorisont motsvarar också vad som används vid utformningen av det konvergensprogram som Sverige varje år lämnar till EU-kommissionen. I syfte att förhindra att regeringen avstår från att lämna förslag om utgiftstak för det tredje året bör det i budgetlagen fastställas att regeringen i budgetpropositionen varje år ska lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Detta kan ske genom en ändring av 40 § budgetlagen. Det förutsätts att utgiftstak för år ett och två redan har beslutats när ändringen träder i kraft. Därmed kommer utgiftstak att finnas för en treårsperiod.

Om det görs obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till utgiftstak för år tre, aktualiseras även frågan om vad som ska gälla för ramar för utgiftsområden. Tillämpas ett treårigt tidsperspektiv för utgiftstaket är det rimligt att motsvarande även gäller för ramar för utgiftsområden. Eftersom riksdagen beslutat att enligt 3 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, föreslår regeringen i budgetpropositionen hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden för det närmast kommande budgetåret. Dessa ramar ingår i riksdagens beslutsprocess för statsbudgeten enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen. När det gäller de därpå följande två åren bör regeringen i budgetpropositionen även redovisa sin beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden dessa år. En bestämmelse av denna innebörd bör tas in i 41 § budgetlagen.

Redan 1996 uppmärksammade finansutskottet att det var oklart hur utgiftskontrollen mot använda utgiftsramar skulle gå till. Utskottet pekade bl.a. på den anslagskredit som finns för de flesta anslag. Enligt utskottets mening borde de praktiska erfarenheterna av det kommande uppföljningsarbetet få utvisa i vad mån bestämmelsen behöver modifieras. Det har senare visat sig att utgiftskontrollen sker mot utgiftstaket och mot anslagen. Hänvisningen till utgiftsramar i 42 §§ budgetlagen bör därför utgå.

I 43 § budgetlagen föreskrivs att om regeringen inte lämnar förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar för längre tid än ett budgetår ska regeringen i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas. Denna bestämmelse bygger på förutsättningen att det är frivilligt för regeringen att använda tak för statens utgifter i beredningen och genomförandet av statsbudgeten. Bestämmelsen tillkom för övrigt när förslag till utgiftstak och riktlinjer för utgiftsramar lämnades i den ekonomiska vårpropositionen. Om användningen av utgiftstak görs obligatorisk bör bestämmelsen utgå.

### 4.3 Budgeteringsmarginal

**Bedömning:** Under utgiftstaket ska det finnas en budgeteringsmarginal som är tillräcklig för att i första hand hantera de osäkerheter som finns om den makroekonomiska utvecklingen och de ekonomiska konsekvenserna av fattade beslut i olika tidsperspektiv. Budgeteringsmarginalen kan även tas i anspråk för utgiftsreformer och andra utgifter som inte är en följd av den makroekonomiska utvecklingen, om utgiftsförändringarna är förenliga med övriga budgetpolitiska mål och behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

#### Bakgrund

##### *Motiv för budgeteringsmarginalen*

När systemet med ett tak för statens utgifter infördes 1996 ansågs det lämpligt att fastställa taket med en viss marginal, den s.k. budgeteringsmarginalen, som utgör skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Motivet var att såväl den makroekonomiska utvecklingen som de ekonomiska konsekvenserna av redan fattade beslut kan bli annorlunda under den treårsperiod som utgiftstaket omfattar än vad som antagits. Avsikten med en sådan marginal var inte att skapa utrymme för ofinansierade utgiftsökningar.

En marginal på utgiftssidan skulle inte innebära att respekten för saldorelaterade mål minskade utan i första hand tjäna till att ge flexibilitet och därmed minska risken för revideringar av utgiftstaket. Budgeteringsmarginalen räknas inte in bland statsbudgetens utgifter. I den mån budgeteringsmarginalen tas i anspråk utan motverkande finansieringsåtgärder försämras därmed budgetsaldot (prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304).

När systemet med utgiftstak infördes var nästan samtliga partier för ordningen med en budgeteringsmarginal. De få opponenterna menade att marginalen skulle leda till att utgiftstaket inte blev verkningsfullt. Överskridanden inom ett utgiftsområde under pågående budgetår borde enligt dessa i första hand finansieras genom neddragningar inom samma utgiftsområde och i annat fall underställas riksdagen för beslut.

Regeringen föreslog i 1999 års ekonomiska vårproposition att syftet med budgeteringsmarginalen skulle utvidgas så att den för år två och tre även borde omfatta utrymme för framtida reformer på budgetens utgiftssida. Finansutskottet konstaterade att erfarenheten från de gångna årens användning av en budgeteringsmarginal visade att marginalen i praktiken också kommit att omfatta framtida reformer. Denna ordning ansåg utskottet rimlig så länge som de nya utgifterna finansieras med inkomstökningar och nivån på budgeteringsmarginalen alltså är så stor att den kan parera oförutsedda utgiftsökningar under efterföljande år. Utskottet betonade också att när utgiftstaket fastställs måste nivån på den ingående budgeteringsmarginalen självklart också prövas mot erforderliga krav på stramhet i finanspolitiken (bet. 1998/99:FiU20).

Olika analyser som genomförts under senare år har tydligt visat att en väsentlig del av den ursprungliga budgeteringsmarginalen successivt har tagits i anspråk för reformer som innefattat bestående utgiftsökningar. Det utrymme som behövs för att absorbera ofrånkomlig osäkerhet i fråga om konjunkturutvecklingen och utgiftsberäkningen har därmed minskats. Det kan likväl konstateras att statens utgifter hittills inte något år blivit större än det beslutade taket. Regeringen och riksdagen har dock vid några tillfällen behövt besluta om utgiftsminskande åtgärder. I och med att åtgärder av dessa slag har behövt vidtas får nog konstateras att den tillgängliga budgeteringsmarginalen vid några tillfällen inte har varit tillräckligt stor för att erbjuda den flexibilitet som ursprungligen eftersträvades.

Mot denna bakgrund föreslogs för några år sedan att budgeteringsmarginalen skulle ersättas med en osäkerhetsmarginal och en planeringsmarginal. Den förstnämnda avses ge tillräcklig flexibilitet för att kunna hantera osäkerheten i prognosen för de statliga utgifterna, medan planeringsmarginalen utgör ett utrymme som statsmakterna kan använda för utgiftsreformer eller skattesänkningar (SOU 2000:61). Ett annat nyligen framlagt förslag innebär att två budgeteringsmarginaler ska användas, en för konjunkturberoende utgifter (konjunkturmarginal) samt en för oförutsedda utgifter och reformer (reformmarginal) (Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008).

### *Budgeteringsmarginalens storlek*

I samband med att utgiftstaket infördes diskuterades hur stor budgeteringsmarginalen borde vara. Därvid anfördes att dimensioneringen av budgeteringsmarginalen måste baseras på en avvägning mellan kraven på stramhet i finanspolitiken och risken för att utgiftstaket inte kan hållas, om inte ett visst utrymme finns för att hantera effekterna av en annan ekonomisk utveckling än förväntat. Den rådande osäkerheten beträffande utgiftsutvecklingen ansågs tala för en marginal på 1-1,5 procent som andel av utgiftstaket. Eftersom denna osäkerhet stiger över tiden borde budgeteringsmarginalen öka från ett år till ett annat. Mot denna bakgrund beräknades budgeteringsmarginalen till 1,5 procent för 1997, 2 procent för 1998 och 2,5 procent för 1999.

Regeringen följer noga hur statsutgifterna utvecklas i förhållande till prognoserna. De erfarenheter som görs leder fram till bedömningar av vad som kan anses vara rimliga marginaler i olika tidsperspektiv. Den riktlinje som regeringen för närvarande använder för budgeteringsmarginalens storlek är att den minst bör vara 1 procent av de takbegränsade utgifterna för det innevarande året, 1,5 procent för det följande året,

2 procent för det därpå följande året och 3 procent för det tredje året. Det stegvis ökande buffertkravet motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

### Skälen för bedömningen

Det är numera oomstritt att det i ett system med ett flerårigt tak för statens utgifter behöver ingå en marginal för att regering och riksdag på ett smidigt sätt ska kunna hantera den osäkerhet som ofrånkomligen finns i de prognoser som beräkningen och besluten om statens utgifter bygger på. Osäkerheten beror bl.a. på svårigheterna att bedöma den samhällsekonomiska utvecklingen och att korrekt bedöma hur olika anslag kommer att utnyttjas. Beslutade anslag kommer alltid att över- eller underskridas. Anslagskrediter och anslagssparande kommer vidare att påverka den faktiska medelsåtgången under utgiftstaket. Det är inte möjligt att under löpande budgetår utan förödande instabilitet i den statliga verksamheten jämna ut över- och underskridanden inom ett utgiftsområde eller under ett utgiftstak som saknar en buffert. En budgeteringsmarginal under utgiftstaket är därför nödvändig för att ofrånkomliga osäkerheter ska kunna hanteras på ett samhälleligt och administrativt acceptabelt sätt.

Det är också önskvärt att budgetens s.k. automatiska stabilisatorer under normala omständigheter kan verka fritt på budgetens utgiftssida. Utgiftsförändringar till följd av normala konjunkturvariationer i antalet arbetslösa eller i priser och löner bör därför rymmas under utgiftstaket utan att aktiva besparingsåtgärder behöver vidtas.

Det diskussionen framför allt har gällt är om delar av budgeteringsmarginalen även ska få tas i anspråk för utgiftsreformer. Finansutskottet konstaterade 1999 att erfarenheten visade att budgeteringsmarginalen också kommit att användas för framtida reformer. Utskottet hade ingen erinran mot detta om de nya utgifterna finansierades med



inkomstökningar och om budgeteringsmarginalen alltjämt var tillräcklig för att parera oförutsedda utgiftsökningar under efterföljande år. Det är således riksdagens inställning att budgeteringsmarginalen får användas både för att fånga upp utgiftsavvikelse som följer av felaktiga utgiftsprognoser och – om utrymme finns – för reformer.

De analytiker och granskare som kritiserat att budgeteringsmarginalen i viss utsträckning använts för reformer hänvisar till det ursprungligen avsedda ändamålet med budgeteringsmarginalen, nämligen att kompensera för osäkerhetsfaktorer. Den fara som de pekar på är att den återstående marginalen blir för liten för att klara ofrånkomliga felbedömningar av utgifterna och för att kunna klara ökade utgifter för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska program i en konjunkturförsvagning. Samtidigt bejakar kritikerna att det även behövs en marginal för reformer, i och med att de förordar en särskild marginal för detta ändamål.

Sedan utgiftstaket togs i bruk 1997 har de takbegränsade utgifterna aldrig överskridit det beslutade utgiftstaket. Utgiftstaket har dessutom minskat som andel av BNP och överskottsmålet har kunnat uppfyllas. Det förhållandet att en del av budgeteringsmarginalen har använts för varaktiga reformer har således inte varit uppenbart utgiftsdrivande. Budgeteringsmarginalen har också i de allra flesta fall varit tillräckligt stor, trots att en del av marginalen tagits i anspråk för utgiftsreformer. Vid några tillfällen har dock utgiftstaket kringgåts för att bl.a. sysselsättningsfrämjande åtgärder – utöver vad som följer av de automatiska stabilisatorerna på utgiftssidan – skulle kunna vidtas. Sammantaget innebär detta att budgeteringsmarginalen hittills huvudsakligen har använts på ett ansvarsfullt sätt och utan att den övergripande budgetdisciplinen har luckrats upp.

Regeringen följer noga hur utgifterna utvecklas i förhållande till prognoserna i olika tidsperspektiv. Riktlinjer finns för hur stora marginalerna bör vara och budgeterade marginaler och faktiskt utfall redovisas i budgetpropositionen. Mot denna

bakgrund saknas det skäl att ändra den praxis som för närvarande tillämpas i fråga om budgeteringsmarginalen. En uppdelning av budgeteringsmarginalen i två marginaler med olika användningsområden, som har föreslagits, kan förutsättas leda till klassificeringsproblem eftersom det knappast är självklart om en utgift uppkommer av det ena eller andra skälet. En uppdelning i två marginaler framstår därför inte som ändamålsenlig. I stället bör enkelhet eftersträvas. Övervägande skäl talar således för att budgeteringsmarginalen även i fortsättningen i första hand ska användas för att fånga upp anslagsberäkningar som av olika skäl visat sig vara felaktiga. Den ska också till viss del kunna användas för att bereda utrymme för reformer.

Regeringen och riksdagen bör alltså även i fortsättningen under politiskt ansvar använda budgeteringsmarginalen för olika ändamål. Någon ytterligare formell reglering behövs inte. Däremot finns det all anledning för regeringen att förbättra redovisningen av hur den ursprungligen beräknade och fastställda budgeteringsmarginalen för det tredje året har använts när utfallet för detta år finns tillgängligt. Sådana beräkningar görs också inom Finansdepartementet. Förändringarna kan delas in i t.ex. avvikelse i förhållande till de makroekonomiska antagandena, volymeffekter samt utgiftsökande respektive utgiftsminskande beslut. Redovisningar av detta slag kan tas in i budgetpropositionen, den ekonomiska vårpropositionen eller årsredovisningen för staten.

Sammanfattningsvis bör det under utgiftstaket finnas en budgeteringsmarginal som är tillräcklig för att hantera i första hand den osäkerhet som utgiftsberäkningen är belastad med i olika tidsperspektiv och ge utrymme för att de automatiska stabilisatorerna på budgetens utgiftssida ska kunna verka fullt ut. Om det finns utrymme därutöver bör budgeteringsmarginalen även kunna användas för reformer, och andra utgiftspåverkande beslut, om dessa är förenliga med de uppsatta budgetpolitiska målen.

## 4.4 Tekniska justeringar av utgiftstaket

**Bedömning:** Tekniska justeringar av ett beslutat utgiftstak ska göras så att taket behåller den ursprungligen avsedda finansiella stramheten.

### Bakgrund

Taket för statens utgifter beräknas och fastställs på en sådan beloppsmässig nivå att det medverkar till att uppnå de budgetpolitiska målen. Varje beslut om utgiftstak bygger på att taket har ett visst innehåll som framgår av underlaget för beslutet, i första hand som en eventuell ändring av den avgränsning som tidigare tillämpats. Eftersom taket beräknas och fastställs tre år innan det ska användas är det ofrånkomligt att det under tiden vidtas ett antal budgetmässiga ändringar av vad som ska innefattas under taket. För att utgiftstaket ska behålla den ursprungliga finansiella stramheten och vara förenligt med de budgetmål som används, måste därför beslutade tak justeras. En justering av ett beslutat utgiftstak behöver således i sig inte vara ett tecken på svag budgetdisciplin, eller en förändrad inriktning av budgetpolitiken, utan är i dessa situationer i stället en nödvändighet för att bevara utgiftstakets trovärdighet. Det kan också konstateras att utgiftstaket nästan varje år har justerats med anledning av en rad tekniska ändringar.

I samband med att utgiftstaket infördes anförde regeringen (prop. 1995/96:150) att det statliga utgiftstaket kunde komma att justeras av flera skäl. Detta hängde delvis samman med att några propositioner med förslag, som påverkade de takbegränsade utgifterna men inte den offentliga sektorns utgifter, då skulle lämnas. En av propositionerna rörde införandet av statliga ålderspensionsavgifter. Ytterligare förslag som kunde påverka utgiftstaket var ändringar av skatteregler och andra förändringar som föranledde en reglering av statens bidrag

till kommunerna. Finansutskottet (bet. 1995/96:FiU10) ansåg det befogat att justera utgiftstaket med hänsyn till saldomässigt neutrala förändringar av rent budgetteknisk natur. Det tedde sig enligt utskottet också rimligt att anpassa utgiftstaket till vissa kommande propositioner. Utskottet anförde samtidigt att om tilltron till det fastställda utgiftstaket skulle kunna upprätthållas var det angeläget att begränsa antalet justeringar av detta slag och att tydligt redovisa och motivera varje sådant ändringsförslag.

Det har ibland gjorts gällande att regeringen kringgår utgiftstaket genom att göra vissa tekniska justeringar eller genom att underlåta att göra vissa justeringar. Syftet med sådana åtgärder eller underlåtelser skulle vara att i ett trängt budgetläge vidga utrymmet under taket för utgiftsreformer.

De tekniska justeringar av utgiftstaket som regeringen anser nödvändiga har alltid redovisats och motiverats i den ekonomiska vårpropositionen eller – under senare år – i budgetpropositionen. Dessa justeringar bereds av finansutskottet innan riksdagen beslutar om en justering av ett tidigare beslutat utgiftstak. Det förekommer också att riksdagen på initiativ av finansutskottet beslutar om en teknisk takjustering.

De flesta tekniska justeringar som gjorts har avsett statens mellanhavanden med kommunerna. Som ett exempel på detta kan nämnas att statens bidrag till kommunerna höjs när de skattskyldigas avdragsmöjligheter ökas. Detta minskar kommunernas skatteinkomster, som då kompenseras med högre statsbidrag. Utgiftstaket höjs då för att rymma det ökade statsbidraget. Motsatt förfarande används när avdragsrätten minskas. Vidare har det förekommit takjusteringar till följd av förändringar i pensionssystemen för statsanställda. Tekniska justeringar av utgiftstaken av dessa slag har knappast ansetts vara kontroversiella.

Det är nog snarare så att det är *uteblivna* tekniska takjusteringar som har föranlett kritik. Som exempel på en sådan förändring som inte föranledde någon justering av utgiftstaket kan nämnas övergången från att budgetera inkomster från vissa offentligrättsliga avgifter på statsbudgetens inkomstsida till att i

stället ta upp dem som inkomster under anslag eller använda inkomsterna för att finansiera utgifter som redovisas vid sidan av statsbudgeten. Det har också förekommit att olika subventionsprogram har införts i vilka utgifterna har avräknats mot en viss inkomsttitel. Som exempel kan nämnas olika energi- och miljöpolitiska program som finansierats genom att t.ex. en fastighetsägares skattekonto krediteras med ett belopp som motsvarar subventionen. I fall som dessa har kritikerna menat att regeringen genom den valda finansieringsmetoden dels avvikit från vad som är god praxis för bruttoredovisning, dels skapat utrymme under utgiftstaket eller undvikit att ta utrymme i anspråk. En teknisk justering som neutraliserade denna effekt har därför ansetts behöva vidtas. Regeringen har dock i samtliga de aktuella fallen utformat lagförslag som riksdagen efter beredning har beslutat.

Särskilt tydlig blev situationen 2002 när ett sysselsättningsstöd infördes för kommunerna. Stödet hade formen av en kreditering av kommunens skattekonto. Någon nedjustering av utgiftstaket gjordes inte när stödet infördes. I nationalräkenskaperna likställs stödet med ett bidrag från staten till kommunerna och redovisas därför som en utgift och inte som en nedsättning av skatteintäkter. Efter ett par år permanentades stödet genom att det generella statsbidraget till kommunerna höjdes. I det sammanhanget höjdes utgiftstaket genom en teknisk justering som motiverades med att förändringen inte påverkade den offentliga sektorns finansiella sparande. Mot det senare är i och för sig inte mycket att invända. Tillsammans med den uteblivna justeringen av utgiftstaket i samband med att sysselsättningsstödet infördes 2002 blev dock slutresultatet en väsentlig höjning av utgiftstaket för staten och av de offentliga utgifterna.

Till statsbudgeten för 2003 gjordes en väsentlig omstrukturering av statsbudgetens utgifter och inkomster. Syftet var att statsbudgetens redovisning av skatteintäkter skulle motsvara den redovisning som finns i nationalräkenskaperna. Detta har inneburit att skatterna nu redovisas i periodiserade termer och

med samma avgränsning som i nationalräkenskaperna. Skattekontokrediteringar som är att likställa med utgifter redovisas numera på en särskild inkomsttyp (8000) och påverkar inte den offentliga sektorns intäkter, men däremot statsbudgetens totala inkomster. De senare redovisas kassamässigt, dvs. när betalning av skatter sker. Skattekontokrediteringar, vilka enligt nationalräkenskaperna är att likställa med korrekta nedsättningar av skatter, redovisas däremot bland skatter och minskar därmed de totala skatteintäkterna.

I syfte att öka tydligheten och för att upprätthålla principen om bruttobudgetering har den nuvarande regeringen flyttat de flesta skattekontokrediteringar som är att likställa med utgifter till statsbudgetens utgiftssida. Detta har skett utan att en teknisk uppjustering av utgiftstaket gjorts. För närvarande finns endast ett stöd som har formen av en skattekontokreditering, nämligen en nyligen införd jämställdhetsbonus. Denna redovisas under inkomsttitel 8000 som avser utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto. När detta stöd infördes gjordes en motsvarande nedjustering av utgiftstaket. Därutöver finns det för närvarande några stöd som har formen av skattekontokrediteringar, men som enligt nationalräkenskaperna ändå anses utgöra delar av skattesystemet. Som ett sådant exempel kan nämnas sjöfartsstöd.

Med de förändringar som vidtagits under senare år motsvarar den klassificering av skatter och utgifter som nu används i statsbudgeten den klassificering som ingår i nationalräkenskapssystemet, vilket i sin tur bygger på den internationella standard (ESA) som EU använder.

Den diskussion som nu förts tangerar den mycket större frågan om s.k. skatteutgifter (tax expenditures). En skatteutgift är en förmån i skattesystemet som ges till vissa grupper eller aktiviteter och innebär att skatteuttaget är lägre än en viss angiven norm. Som exempel kan nämnas nedsättningen av mervärdesskattesatsen på böcker och tidskrifter från 25 till 6 procent och nedsättningen av koldioxidskatt för växthus- och jordbruksnäringen. I båda fallen utgör förmånen ett stöd till

vissa verksamheter. De samlade skatteutgifterna uppgår enligt den senaste beräkningen till 190 miljarder kronor.

Skatteutgifter kan vara ett alternativ till ett bidrag från utgiftssidan av budgeten och konkurrerar därmed i princip om det budgetmässiga utrymmet på samma sätt som utgifter, men till skillnad från en subvention som förs upp under ett anslag tar de inte i anspråk något utrymme under utgiftstaket. Det skulle därmed kunna finnas en risk för att prövningen av en skatteutgifts kostnader och effekter inte blir lika noggrann som en prövning av en ny utgift med samma ändamål.

Det kan nämnas att regeringen sedan 1996, då det reformerade budgetsystemet togs i bruk, varje år har informerat riksdagen om vilka skatteutgifter som finns och de beräknade beloppen för var och en av nedsättningarna. Denna redovisning motsvarar OECD:s och IMF:s rekommendationer.

Det har förekommit att regeringen föreslagit och riksdagen beslutat att finansiera vissa investeringar enligt den undantagsmöjlighet som 23 § budgetlagen erbjuder. Detta har inneburit att större investeringsutgifter har finansierats med lån i Riksgäldskontoret och därmed inte omedelbart tagit i anspråk utrymme under utgiftstaket utan att detta har justerats. För sådana åtgärder har det i allmänhet funnits särskilda motiv. En stor del av de interna lån som under några år finansierat utgifterna är dock numera återbetalda. Denna fråga behandlas därför inte ytterligare i detta sammanhang.

### **Skälen för bedömningen**

Statsbudgetens struktur och innehåll ändras löpande av politiska och budgettekniska skäl. Ett tak för statens utgifter som fastställs flera år innan det ska användas måste därför justeras, för att det ska behålla den avsedda finansiella stramheten och medverka till att de budgetpolitiska målen kan nås. Sådana ändringar är nödvändiga för att tilltron till det fastställda utgiftstaket ska kunna upprätthållas.

De förslag till tekniska justeringar av utgiftstaket som regeringen lämnat har i regel inte föranlett kritik i riksdagen. De har redovisats tydligt och varit motiverade. Däremot har i flera fall befogad kritik anförts med anledning av att regeringen valt att *inte* föreslå tekniska justeringar. Detta har medverkat till att skapa utrymme för ytterligare utgifter. I syfte att stärka tilltron till utgiftstaket och den budgetdisciplin det främjar är det angeläget att regeringen föreslår takjusteringar i samband med ändringar i fråga om hur brutto- och netto-redovisning tillämpas för olika inkomster och utgifter, samt att sådana justeringar görs symmetriskt.

De sammantaget mycket omfattande skatteutgifterna, som utgör nedsättningar av skatten i förhållande till en norm, är av stor betydelse för budgetpolitiken. Därmed är dock inte sagt att alla ändringar av skatteutgifterna bör omfattas av utgiftstaket. Det förefaller dock lämpligt att tillämpa den regeln att skattenedsättningar, som enligt den klassificering som nationalräkenskaperna använder, utgör utgifter också ska påverka utgiftstaket.

Däremot bör sådana skattenedsättningar som ingår i eller har en direkt koppling till skatteregelsystemet betraktas som skatter samt budgeteras och redovisas på budgetens inkomstsida. Samma sak bör gälla om man av administrativa skäl skulle föredra en kreditering av skattekonto framför en ändring i skattelagstiftningen. Det kan konstateras att en ordning motsvarande dessa principer numera tillämpas för statsbudgeten.

I syfte att upprätthålla en god budgetdisciplin bör i princip likartade krav ställas på beredningen och redovisningen av skatteutgifter som på beredningen och redovisningen av utgifter på anslag.

Förslag till nya eller ändrade skatteutgifter prövas i det årliga budgetarbetet parallellt med granskningen av statens utgifter. Denna ordning fungerar i allmänhet väl. Det saknas därför skäl att försöka tillämpa en ordning med ett gemensamt tak för anslagsutgifter och skatteutgifter eller ett separat tak för skatteutgifter. Härtill kommer att det finns betydande



svårigheter att beräkna och inte minst att i efterhand redovisa den inkomstförlust som en nedsättning i praktiken medför.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tekniska justeringar av det beslutade utgiftstaket är nödvändiga för att upprätthålla takets ursprungligen avsedda finansiella stramhet och för att bevara tilltron till systemet med utgiftstak. Regeringen bör därför föreslå tekniska justeringar av utgiftstaket oavsett om dessa höjer eller sänker taket. Förslagen ska vara tydligt motiverade. I enlighet med etablerad praxis bör även i fortsättningen de tekniska justeringarna varje år avrundas till hela miljarder kronor i och med att utgiftstaket fastställs på motsvarande sätt.



## 5 Grundlagsutredningen och utgiftstaket

En av den nyligen avslutade Grundlagsutredningen utsedd referensgrupp hade till uppgift att se över bestämmelserna om finansmakten i RF 9 kap. I gruppens redovisning ingick ett förslag om att det i RF skulle införas en bestämmelse om utgiftstaket. Enligt förslaget skulle bestämmelsen utformas som en skyldighet för regeringen att i budgetpropositionen ta in ett förslag om ett tak för statens utgifter. Motiven för att i RF ta in bestämmelser om utgiftstak var de goda erfarenheterna av och den breda politiska anslutningen till förfarandet (SOU 2008:115).

Ett motsvarande förslag ingick emellertid inte i Grundlagsutredningens förslag till reformerad regeringsform (SOU 2008:125). Utredningen ansåg att RF även i fortsättningen endast på ett mer övergripande sätt skulle reglera riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet och att 9 kap. RF endast borde innehålla bestämmelser som är av sådan vikt och som erhållit en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid. Eftersom budgetlagens bestämmelser om utgiftstak byggd på frivillighet, och således endast gett regeringen möjlighet att lämna förslag till utgiftstak, får det antas att utredningen ansett att föreskrifter om utgiftstaket inte uppfyllde utredningens kriterier för särskild reglering i grundlag.

Om regeringen och riksdagen skulle dela utredningens bedömning att någon reglering av utgiftstaket inte bör tas in i 9

kap. RF, finns det goda skäl att, såsom föreslås i denna promemoria, i stället ta in en sådan bestämmelse i budgetlagen.

## 6 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

#### 40 §

I paragrafens *första stycke* åläggs regeringen att i budgetpropositionen lämna förslag till tak för statens utgifter.

I paragrafens *andra stycke* uppställs krav på att regeringens förslag enligt första stycket ska avse det tredje tillkommande budgetåret. Då det förutsätts att utgiftstak redan har beslutats för det första och andra tillkommande året finns därmed utgiftstak för en treårsperiod.

Det är alltså regeringen som i övrigt bestämmer den närmare utformningen av förslaget till utgiftstak. Den föreslagna regleringen utgör inte något hinder för regeringen att i samband med budgetpropositionen eller annars lämna förslag till ändringar av redan beslutade utgiftstak.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.1 och 4.2. I avsnitt 4.3 och 4.4 har vidare vissa bedömningar redovisats av hur budgeteringsmarginaler och tekniska justeringar kan hanteras för att stärka tilltron till utgiftstaket.

#### 41 §

I paragrafen föreskrivs att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa sin beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden även för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Genom bestämmelsen säkerställs att det på nivån

under utgiftstaket finns en samlad beräkning av statsutgifterna för den treårsperiod som utgiftstaket omfattar.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.2.

42 §

I paragrafen klargörs att utgiftskontrollen enbart behöver ske i förhållande till utgiftstaket. Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.2.

# Departementsserien 2009

---

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning. Fö.
2. Skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. Jo.
3. Fordonsbesiktning. N.
4. Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration. Ku.
5. Författningsändringar med anledning av VIS-förordningen. Ju.
6. Ekonomiska villkor för ledamöter av Europaparlamentet. Ju.
7. Effektivare regler och bättre beslutsunderlag för arbetsmarknadspolitiken. A.
8. Genomförandet av delar av Prümrådsbeslutet. Ju.
9. Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård och ändrade gallringsregler i belastningsregistret. Ju.
10. Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. Fi.

# Departementsserien 2009

---

## *Systematisk förteckning*

---

### **Justitiedepartementet**

---

Författningsändringar med anledning av VIS-förordningen. [5]

Ekonomiska villkor för ledamöter av Europaparlamentet. [6]

Genomförandet av delar av Prümrådsbeslutet. [8]

Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård och ändrade gallringsregler i belastningsregistret. [9]

### **Försvarsdepartementet**

---

Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning. [1]

### **Finansdepartementet**

---

Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. [10]

### **Jordbruksdepartementet**

---

Skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. [2]

### **Näringsdepartementet**

---

Fordonsbesiktning. [3]

### **Kulturdepartementet**

---

Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration. [4]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Effektivare regler och bättre beslutsunderlag för arbetsmarknadspolitiken. [7]