

Regeringens proposition 2009/10:5



Obligatoriskt utgiftstak

Prop.
2009/10:5

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 september 2009

Maud Olofsson

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det görs obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Regeringen ska vidare i budgetpropositionen redovisa sina bedömningar av ramarna för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Slutligen föreslås att regeringen inte längre ska vara skyldig att bevaka att enskilda, beslutade utgiftsramar inte överskrids.

I propositionen redovisar regeringen även vissa bedömningar av hur stor den s.k. budgeteringsmarginalen bör vara, när marginalen bör kunna användas samt av i vilka fall det kan vara befogat att föreslå en teknisk justering av ett beslutat utgiftstak.

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

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund	5
4.1	Den ekonomiska utvecklingen i början av 1990-talet	5
4.2	Reformeringsprocessen	6
4.2.1	Riksdagens budgetprocess	6
4.2.2	Regeringens budgetprocess	6
4.3	Erfarenheter av den reformerade budgetprocessen	7
4.3.1	Budgetmässiga resultat	7
4.3.2	Budgetprocessens utveckling	8
5	Obligatoriskt utgiftstak för staten	10
6	Utgiftstak för en treårsperiod	13
7	Regeringens utgiftskontroll	15
8	Budgeteringsmarginal	16
9	Tekniska justeringar av utgiftstaket	20
10	Ikraftträdande	23
11	Ekonomiska konsekvenser	23
	Författningskommentar	24
	Bilaga 1 Promemorians sammanfattning	25
	Bilaga 2 Promemorians författningsförslag	28
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 september 2009	29

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten
dels att 40 och 41 samt 43 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 42 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 40 och 41 §§, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §¹

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 §

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

¹ Senaste lydelse 2001:580.

I 2007 års ekonomiska vårproposition anförde regeringen att den avsåg att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) för att pröva om det fanns behov av ändringar med anledning av de erfarenheter som vunnits under de drygt tio år som gått sedan lagen infördes (prop. 2006/07:100 s. 91). 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.

Som ett led i översynen av budgetlagen, samt för att förbättra och förstärka det finanspolitiska ramverket, har departementspromemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10) utarbetats inom Finansdepartementet. Promemorian innehåller en översyn av de delar av budgetlagen som reglerar taket för statens utgifter. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remitterats till Riksbanken, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet och Statskontoret, som samtliga kommit in med yttranden. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2009/2243).

4 Bakgrund

4.1 Den ekonomiska utvecklingen i början av 1990-talet

Den svenska ekonomin uppvisade under 1970- och 1980-talen allvarliga ekonomiska problem. Obalanser visade sig framför allt i form av hög inflation, låg tillväxt och i början av 1990-talet även i hög arbetslöshet. Den ekonomiska politik som bedrevs under denna tid, och som tilläts enligt den dåvarande institutionella ramen, präglades av svaga offentliga finanser och återkommande devalveringar. I kombination med fastighetskrisen och den internationella konjunkturedgången i början av 1990-talet blev situationen akut. Resultatet blev negativ tillväxt, hög arbetslöshet, än större offentliga utgifter, mycket stora budgetunderskott och en stor ackumulerad statsskuld. Det bör framhållas att den ekonomiska kris som med tiden blev alltmer uppenbar i huvudsak var inhemsk. Den ekonomiska politikens misslyckanden var så stora att det framstod som uppenbart att viktiga institutionella ändringar var nödvändiga för att Sverige skulle komma ur krisen, men framför allt för att förhindra att en liknande situation inträffade i framtiden. Ett sådant arbete initierades bl.a. genom tillsättandet av den s.k. Lindbeck-kommissionen (SOU 1993:16).

Flera viktiga åtgärder vidtogs. På penningpolitikens område ökades Riksbankens självständighet, kronan tilläts flyta fritt och ett inflationsmål infördes. Arbetsmarknadens parter avtalade vidare om lägre höjningar av lönenivåerna än vad som tidigare hade varit brukligt. När det gäller finanspolitiken stärktes budgetprocessens institutioner. Vidare gavs stats-

4.2 Reformeringen av budgetprocessen

4.2.1 Riksdagens budgetprocess

Följande förändringar med betydelse för budgetprocessen beslutades av riksdagen under 1994.

- 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 områden.
- Budgetårets förläggning ändrades från att omfatta perioden juli–juni till att från och med 1997 avse kalenderåret.
- 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 budgetpropositionen skulle lämnas omedelbart efter öppnandet.
- Budgetpropositionen skulle vara fullständig, dvs. några propositioner som påverkade statens inkomster eller utgifter fick inte lämnas efter budgetpropositionen. Den s.k. kompletteringspropositionen slopades därmed.
- 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 tar ställning till ramar för statens totala utgifter och de beräknade inkomsterna innan den fattar beslut om de olika anslagen.
- Finansutskottet fick i uppgift att bereda ärenden om ramar för utgiftsområden och om beräkning av statens inkomster. Utskottet fick därmed en ledande och samordnande roll i riksdagens budgetprocess.

Riksdagen antog vidare budgetlagen som reglerar regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. De främsta syftena med införandet av lagen var att skapa en mer överblickbar och tydligare budgetprocess samt att stärka budgetdisciplinen.

4.2.2 Regeringens budgetprocess

Inom Regeringskansliet gjordes anpassningar till de ändringar som riksdagen hade beslutat om. Den nya budgetprocessen i Regeringskansliet utformades 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 ett sådant sätt att det medverkade till att uppfylla de mål som lades fast för statsskulden 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. Budgetprocessen skulle således starta från de målsatta restriktionerna som utgjorde grunden för den beslutade budgeten. 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 förslaget till statsbudget en tydlig uppifrån och ned-karaktär. Nödvändigheten av att göra prioriteringar mellan olika möjliga utgiftsreformer markerades därmed.

Av betydelse för budgetprocessens utveckling var också införandet av budgetlagen, som trädde i kraft den 1 januari 1997. Lagen innehåller bl.a. den rättsliga regleringen av utgiftstaket för staten.

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 nås från 1998 och att från 2000 ett överskott motsvarande två procent av BNP skulle uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottsmålet 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.

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 dessa år. Budgetpropositionen för 1997 utformades med ledning av de riktlinjer som angivits i vårpropositionen.

Genom de ovan redovisade förändringarna hade grunden lagts för en ny process för beredning, beslut och genomförande av statsbudgeten.

Alltsedan reformeringen av budgetprocessen godkänner riksdagen efter förslag i budgetpropositionen även beräkningar av tak för den offentliga sektorns utgifter för de närmast följande åren. Riksdagens godkännande av dessa beräkningar har dock inte samma styrande effekt som dess beslut om att fastställa utgiftstak för staten.

4.3 Erfarenheter av den reformerade budgetprocessen

4.3.1 Budgetmässiga resultat

I efterhand kan konstateras att de offentliga finanserna, och särskilt statens finanser, har förbättrats väsentligt sedan mitten av 1990-talet. Redan 1995 stabiliserades statsskulden i förhållande till BNP. Underskottet i det offentliga finansiella sparandet begränsades vidare till mindre än tre procent av BNP redan 1997. Sedan 1998 har betydande överskott uppnåtts för flera år. Den offentliga sektorns finansiella sparande har sedan 2000 legat i linje med överskottsmålet. 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 dock felaktigt att påstå att saneringen av statsfinanserna, som i första hand skedde under perioden 1994–1999, hade ett omedelbart samband med de nya institutionella förutsättningarna för budgetprocessen samt de uppsatta budgetpolitiska målen och restriktionerna. Det kan däremot 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 kring mitten av 1990-talet utformades och genomfördes utan stöd av den reformerade budgetprocessen. Detta gäller exempelvis de utgiftsminskningar och skattehöjningar som beslutades under perioden 1993–1995. Den reformerade budgetprocess som använts sedan 1996 bygger på de förändringar av de budgetpolitiska värderingarna som skett. Processen och värderingarna kan sägas stödja och stärka 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 politiska konstellationer haft majoritet i riksdagen.

När det gäller taket för statens utgifter kan konstateras att detta har tillämpats varje år sedan 1997 och att det aldrig har överskridits. Det politiska systemet har tagit utgiftstaket på allvar och vid några tillfällen har tämligen drastiska utgiftsminskande åtgärder behövt vidtas för att undvika ett överskridande av taket.

4.3.2 Budgetprocessens utveckling

Budgetprocessen i riksdagen och regeringen har utvecklats i flera avseenden sedan införandet av den reformerade budgetprocessen 1996. Bland annat har följande viktigare förändringar genomförts.

Riksdagen har utvärderat den reformerade budgetprocessen (förs. 2000/01:RS1). Som ett resultat av utvärderingen beslutades att riksdagen inte skulle ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden under våren. Frågan om utgiftstak för år tre skulle inte heller behandlas under våren. Syftet med denna omläggning, som tillämpats från och med 2002, var att minska dubbelarbetet i riksdagen och koncentrera budgetberedningen till hösten. 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. Den ekonomiska vårpropositionen skulle vidare innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274).

En utvärdering av reformen har visat att den lett till att riksdagens budgetrelaterade arbete under våren har minskat (dnr Fi2001/2694). I och med att förslag inte lämnas om preliminära ramar och konkreta reformer

kan beredningen av den ekonomiska vårpropositionen ske enbart i finansutskottet och övriga utskott behöver inte yttra sig. Prop. 2009/10:5

Omläggningen medförde inte någon förändring av den budgetprocess som tillämpades inom regeringen. Den ovan nämnda utvärderingen visade vidare att även om regeringens förslag till riksdagen i den ekonomiska vårpropositionen formellt hade anpassats till den nya författningsregleringen hade själva innehållet i propositionen inte ändrats i någon väsentlig mån. Det fanns exempelvis liksom före reformen texter och tabeller om utgiftstak och ramar för utgiftsområden i propositionen. Däremot kunde vid utvärderingen av omläggningen observeras att tidsperspektivet för de makroekonomiska prognoserna i vårpropositionen inte hade utsträckts till medellång och lång sikt, utan snarare förkortats 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. 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 hade ramarna i den ekonomiska vårpropositionen i allt mindre utsträckning blivit styrande för de slutliga ramar som föreslogs i budgetpropositionen. Utvecklingen hade emellertid skett stegvis och förändringen av budgetprocessen från 2002 återspeglas inte som en abrupt förändring av fastheten. Det förefaller därför som om även andra faktorer har medverkat till den successivt minskade fastheten.

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 antytts utvecklades innehållet i den ekonomiska vårpropositionen knappast på det sätt som riksdagen hade föreställt sig vid 2002 års reform. Det är först genom den ekonomiska vårproposition som lämnades till riksdagen 2008 som regeringen kan sägas ha gett propositionen ett innehåll som svarar mot de intentioner som riksdagen gav uttryck för 2001. Den ekonomiska vårpropositionen ger nu ett kortfattat och koncist underlag för beslut om riktlinjer för 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 samhälls-ekonomiska 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 bl.a. innehåller förslag till anslagsförändringar för det innevarande budgetåret, nu lämnas som en separat

proposition. Syftet med detta är att hålla isär de kortsiktiga frågorna från de mer långsiktiga.

Regeringen har även ändrat strukturen på sin egen budgetprocess. Denna var fram till och med 2007 indelad i två steg, där det första ledde fram till den ekonomiska vårpropositionen. Med det innehåll som denna proposition nu har fått är denna uppdelning inte längre nödvändig. De inledande delarna av budgetprocessen har därför från och med 2008 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 fram 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 en samlad process för prioriteringar och fördelning av resurser resultera i budgetpropositionen.

5 Obligatoriskt utgiftstak för staten

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Statskontoret* anför att förslaget kan fungera som en tydlig symbol för att budgetdisciplinen är ett långsiktigt politiskt åtagande, som kan öka trovärdigheten för den ekonomiska politiken. *Finanspolitiska rådet* framhåller att utgiftstaket är en viktig del av det finanspolitiska ramverket. *Riksrevisionen* anför att det i samband med den planerade översynen av budgetlagen närmare bör övervägas om det även finns skäl att införa en reglering av utgiftstakets avgränsning och utformning.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

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

Vid behandlingen av vårpropositionen framhöll konstitutionsutskottet i ett yttrande till finansutskottet att beslutet att fastställa ett utgiftstak var

att uppfatta som ett riktlinjebeslut enligt 9 kap. 7 § regeringsformen (RF), som således inte var rättsligt bindande (yttr. 1995/96:KU10y).

Finansutskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning att utgiftstaket skulle ses som ett riktlinjebeslut. Finansutskottet erinrade vidare 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 utgiftstaket. Finansutskottet framhöll vidare att ett flerårigt utgiftstak borde ses som ett ekonomisk-politiskt mål av särskild dignitet. Utgiftstaket var enligt utskottet ett budgetpolitiskt åtagande (bet. 1995/96:FiU10 s. 67 ff.).

Vid beredningen av förslaget till budgetlagen anförde konstitutionsutskottet att regleringen om riktlinjebeslut 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 (bet. 1996/97:KU3 s. 41 f.). Grundlagsutredningen har mot bakgrund av konstitutionsutskottets uttalande i sitt betänkande föreslagit att begränsningen till viss statsverksamhet i 9 kap. 7 § RF tas bort (SOU 2008:125 s. 575 ff.). Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Enligt budgetlagen är användningen av utgiftstak frivilligt. I förarbetena till lagen framhöll dock regeringen att det när utgiftstak och ramar för utgiftsområden hade använts ett par gånger, och erfarenheter vunnits, kunde prövas om det var lämpligt att precisera eller skärpa bestämmelserna (prop. 1995/96:220 s. 79). I flera motioner föreslogs att användningen av utgiftstak skulle göras obligatoriskt. I sitt yttrande till konstitutionsutskottet fann emellertid finansutskottet det inte påkallat att förordna en sådan lösning innan närmare praktiska erfarenheter vunnits (yttr. 1995/96:FiU8y). Även konstitutionsutskottet ansåg att ordningen med utgiftstak och ramar borde användas några gånger innan riksdagen tog ställning till om förfarandet skulle göras obligatoriskt (bet. 1996/97:KU3 s. 43).

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

Det bör framhållas att budgetlagen inte innehåller några bestämmelser om hur det statliga utgiftstaket ska definieras. I samband med införandet av lagen framhöll regeringen att hur ett sådant tak ska vara avgränsat eller utformat inte borde regleras i lag (prop. 1995/96:220 s. 78). Konstitutionsutskottet framhöll i sammanhanget att frånvaron av en definition inte borde vara något problem så länge det vid varje beslutstillfälle tydligt framgår vad utgiftstaket omfattar (bet. 1996/97:KU3 s. 41).

Taket för statens utgifter – och särskilt ett flerårigt utgiftstak – utgör den naturliga utgångspunkten för en budgetprocess som utgår från de budgetpolitiska målen och restriktionerna. Därmed blir utgiftstaket en markering av att regeringen ska utgå från de budgetpolitiska målen när den bereder sina budgetförslag. Att riksdagen ska använda en sådan process följer av den i riksdagsordningen reglerade rambeslutsmodellen. Båda dessa förfaranden innebär att riksdagen respektive regeringen först fastställer de samlade utgifterna och först därefter tar ställning till enskilda utgiftsposter. Detta tillvägagångssätt är av avgörande betydelse för att en god budgetdisciplin ska råda vid utformningen av statens budget.

Användningen av ett utgiftstak har bidragit till att undvika en ny strukturell försvagning av statsfinanserna efter den akuta statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. Användningen av utgiftstaket har vidare på ett effektivt sätt motverkat att tillfälliga förstärkningar av statsinkomsterna och budgetsaldot använts för bestående utgiftsökningar. På motsvarande sätt medverkar användningen av ett utgiftstak till att skydda statsutgifter mot besparingar när en konjunkturedgång 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. Användningen av utgiftstak medverkar således till en stabilisering av statens utgifter över konjunkturcykeln.

När systemet med ett utgiftstak för staten infördes rådde fortfarande en viss oklarhet över hur taket skulle konstrueras och tillämpas. Viktiga politiska och tekniska erfarenheter har nu vunnits. 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 genomförandet vidta åtgärder när utgiftstaket riskerar att överskridas.

De budgetmässiga resultaten av användningen av utgiftstaket är således positiva och goda praktiska erfarenheter finns av hur systemet tekniskt kan hanteras. Systemet har vunnit bred politisk förankring och utgör numera en viktig del i den budgetpolitiska debatten. Systemet utgör vidare en symbol för att regeringen och riksdagen avser att använda en budgetprocess som utgår från budgetpolitikens mål och restriktioner. Mot denna bakgrund gör regeringen, i likhet med de remissinstanser som yttrat sig i frågan, bedömningen att regeringens användning av utgiftstak bör göras obligatoriskt. Detta bör ske genom en ändring i 40 § budgetlagen.

När det gäller ett system som utgiftstaket är det inte enbart utformningen av systemet i sig som är viktigt. Minst lika viktigt är hur det tillämpas och särskilt på vilken nivå som taket sätts för ett visst år. Ett utgiftstak som är avvägt så att det medverkar till att överskottsmålet kan nås stärker förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Hur taket ska vara avgränsat och utformat är ytterst beroende av politiska bedömningar, som kan variera med tiden. Takets närmare avgränsning och utformning bör därför inte heller i fortsättningen regleras i lag. När

användningen av utgiftstaket görs obligatorisk finns det emellertid skäl att ge viss vägledning till hur det bör tillämpas. I avsnitt 8 och 9 görs därför bedömningar av hur vissa frågor kring den s.k. budgeteringsmarginalen och tekniska justeringar av utgiftstaket bör hanteras för att stärka tilltron till systemet.

6 Utgiftstak för en treårsperiod

Regeringens förslag: Regeringen ska i budgetpropositionen lämna ett förslag till tak för statens utgifter avseende det tredje tillkommande budgetåret.

Ramar för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåren ska beräknas och presenteras i budgetpropositionen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Riksgäldskontoret* anför att förslaget är ett välkommet förtydligande av praxis. Enligt *Konjunkturinstitutet* torde förslaget stärka det finanspolitiska ramverket och öka budgetpolitikens långsiktighet i linje med de ursprungliga intentionerna med den reformerade budgetprocessen. *Finanspolitiska rådet* anför att en längre tidshorisont ökar förutsebarheten i finanspolitiken och bidrar till att stärka dess trovärdighet. En liknande uppfattning framförs även av *Ekonomistyrningsverket*. *Riksrevisionen* framhåller att den korta tid som en ny regering har på sig att ta fram ett förslag till utgiftstak bör beaktas vid utformningen av lagförslaget. Enligt Riksrevisionen bör det vidare övervägas om det finns skäl att göra det obligatoriskt för regeringen att i den ekonomiska vårpropositionen lämna en bedömning av utgiftstaket för det tredje tillkommande året.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Redan när riksdagen våren 1995 fattade principbeslutet om utgiftstaket var utgångspunkten att detta skulle vara flerårigt. Även i det utvecklingsarbete som därefter bedrevs i Regeringskansliet drogs slutsatsen att utgiftstaket skulle beslutas för en treårsperiod. Detta arbete resulterade i de 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. Även i budget-

propositionen för 2007 lämnade regeringen en bedömning av utgiftstaket för år tre, dvs. för 2009. 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 s. 231 f.).

I budgetpropositionerna för 2008 och 2009 har regeringen lämnat förslag till utgiftstak för år tre, dvs. för 2010 och 2011. Regeringen har vidare i 2008 och 2009 års ekonomiska vårpropositioner gjort bedömningar av utgiftstaken för 2011 respektive 2012.

Överväganden

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. Om beslut endast fattades om ett utgiftstak för det kommande budgetåret skulle detta helt domineras av de närliggande utgiftsönskemålen och i praktiken förlora sin karaktär av restriktion för budgetarbetet. 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 konjunkturerffekter ska fångas upp för en period för vilken rimligt säkra bedömningar kan göras. En förutsedd ogynnsam budgetutveckling 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.

Det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen, som stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär. Genom att beslutet om det tredje årets tak fattas flera år innan budgetarbetet för detta år ska genomföras, upplevs vid beslutstillfället det framtida utgiftstrycket inte som så starkt. Därmed förbättras förutsättningarna för att beslutet kan grundas på de budgetpolitiska målen och de makroekonomiska förutsättningarna. En sådan tidshorisont motsvarar också det synsätt som tillämpas vid utformningen av det konvergensprogram som Sverige varje år lämnar till Europeiska kommissionen.

För att säkerställa att det treåriga tidsperspektivet upprätthålls bör regeringen åläggas att i budgetpropositionen 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 alltid utgiftstak att finnas beslutade för en treårsperiod.

När det gäller den tidsnod som en nytilträdd regering kan hamna i som Riksrevisionen har tagit upp kan konstateras att denna fråga inte är begränsad till utgiftstaket, utan egentligen avser hela budgetbehandlingen. Grundlagsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att valdagen flyttas från tredje till andra söndagen i september och gjort bedömningen att denna förändring, i förening med ett framflyttande av tidpunkten för budgetpropositionens lämnande till riksdagen, är tillräcklig för att en ny regering ska få erforderlig tid till budget-

behandlingen (SOU 2008:125 s. 184 f.). Utredningens betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet och det saknas skäl att i detta sammanhang överväga någon särskild reglering för lämnandet av förslag till utgiftstak under valår.

Utgiftstaket utgör ett viktigt sammanfattande uttryck för inriktningen av regeringens ekonomiska politik. Det framstår därför som naturligt att det beräknade utgiftstaket för det tredje året anges i vårpropositionen, som innehåller förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på längre sikt. Regeringen kan sedan återkomma med ett förslag i budgetpropositionen. I praktiken förlängs då tidsperspektivet till vad som gällde vid införandet av utgiftstaket. Även om denna ordning hittills har fungerat väl saknas det skäl att, som Riksrevisionen föreslagit, införa en skyldighet för regeringen att redovisa sin bedömning.

Om det görs obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till utgiftstak för det tredje året aktualiseras även frågan om vad som ska gälla för ramar för utgiftsområden. Regeringen anger i budgetpropositionen hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden för det närmast kommande budgetåret. Dessa ramar ingår i riksdagens beslutsprocess för statsbudgeten. Om ett treårigt tidsperspektiv tillämpas för utgiftstaket är det lämpligt att motsvarande även gäller för ramarna för utgiftsområdena. Förutom att lämna förslag till ramar för det följande budgetåret bör därför regeringen i budgetpropositionen även redovisa sin beräkning av hur utgifterna kommer att fördelas på utgiftsområdena de därpå följande två åren. En bestämmelse av denna innebörd bör tas in i 41 § budgetlagen.

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. Om användningen av utgiftstak görs obligatorisk bör därför bestämmelsen utgå.

7 Regeringens utgiftskontroll

Regeringens förslag: Regeringens kontroll av de statliga utgifterna ska inte ske i förhållande till ramarna för enskilda utgiftsområden.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 42 § budgetlagen ska regeringen, om det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, vidta åtgärder för att undvika detta eller föreslå sådana åtgärder för riksdagen.

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 den gällande ordningen behövde ändras (yttr. 1995/96:FiU8y).

Det har senare visat sig att den föreskrivna utgiftskontrollen i praktiken inte sker mot ramarna för utgiftsområdena utan endast mot utgiftstaket. Regleringen i budgetlagen bör ändras så att den överensstämmer med praxis som kommit att utvecklas. Detta bör ske genom att hänvisningen till utgiftsramar i 42 § budgetlagen tas bort.

8 Budgeteringsmarginal

Regeringens bedömning: Under utgiftstaket för staten bör 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 bör även kunna 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser instämmer i eller lämnar bedömningen utan erinran. *Riksbanken* efterfrågar dock en ökad tydlighet i frågan om under vilka omständigheter som budgeteringsmarginalen ska tas i anspråk. *Finanspolitiska rådet* anser vidare att regeringen bör använda sig av två budgeteringsmarginaler, en för konjunkturberoende utgifter samt en för oförutsedda utgifter och reformer. Rådet är vidare av uppfattningen att det bör införas en särskild undantagsbestämmelse i budgetlagen som gör det möjligt att överstiga ett utgiftstak under exceptionella omständigheter. *Ekonomistyrningsverket* motsätter sig en uppdelning av budgeteringsmarginalen av det slag som Finanspolitiska rådet har föreslagit. *Konjunkturinstitutet* framhåller i sitt yttrande vikten av att regeringen vid sin redovisning av budgeteringsmarginalen tydligt redovisar de konsekvenser som osäkerheterna i de makroekonomiska prognoser kan få. Enligt myndigheten bör regeringen vidare utfärda riktlinjer för när budgeteringsmarginalen ska få tas i anspråk.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

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. Detta ansågs befogat då såväl den makro-

ekonomiska utvecklingen som de ekonomiska konsekvenserna av redan fattade beslut kan bli annorlunda än vad som antagits när utgiftstaken beslutats. Avsikten med en sådan marginal var inte att skapa utrymme för ofinansierade utgiftsökningar eller minska respekten för saldorelaterade mål. Genom budgeteringsmarginalen skulle dock nödvändig flexibilitet skapas, vilket förväntades minska risken för revideringar av utgiftstaket (prop. 1995/96:150 s. 57 f.).

Budgeteringsmarginalen räknas inte in bland statsbudgetens utgifter. I den mån marginalen tas i anspråk utan motverkande finansieringsåtgärder försämras därmed budgetsaldot (prop. 1995/96:150 s. 58).

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 (jfr bet. 1995/96:FiU10 s. 130 f.).

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 (prop. 1998/99:100 s. 138). Finansutskottet konstaterade att erfarenheterna från de gångna årens användning av en budgeteringsmarginal visade att marginalen i praktiken också hade kommit att omfatta framtida reformer. Denna ordning ansåg utskottet rimlig så länge som de nya utgifterna finansierades med inkomstökningar och nivån på budgeteringsmarginalen alltså var så stor att den kunde parera oförutsedda utgiftsökningar under efterföljande år. Utskottet betonade också att det i samband med att utgiftstaket fastställs självklart måste prövas om nivån på den ingående budgeteringsmarginalen är förenlig med erforderliga krav på stramhet i finanspolitiken (bet. 1998/99:FiU20 s. 73).

De bedömare som kritiserat att budgeteringsmarginalen i viss utsträckning använts för reformer har gjort det med hänvisning till det ursprungligen avsedda ändamålet med marginalen, nämligen att kompensera för osäkerhetsfaktorer. Enligt dessa bedömare finns en risk för 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 vidgår kritikerna att det även behövs en marginal för reformer, i och med att de förordar en särskild marginal för detta ändamål.

Flera 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. Riksdagen och regeringen har dock vid några tillfällen behövt besluta om utgiftsminskande åtgärder. Det skulle därför kunna hävdas att den kvarvarande budgeteringsmarginalen i dessa

fall 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 marginalen avsågs ge tillräcklig flexibilitet för att kunna hantera osäkerheten i prognosen för de statliga utgifterna, medan planeringsmarginalen utgjorde ett utrymme som kunde användas för utgiftsreformer eller skattesänkningar (SOU 2000:61). Ett annat förslag, som har presenterats av Finanspolitiska rådet och som rådet framhållit i sitt remissvar, innebär att två budgeteringsmarginaler ska användas, en för konjunkturberoende utgifter (konjunkturmarginal) samt en för oförutsedda utgifter och reformer (reformmarginal).

I samband med att utgiftstaket infördes diskuterades hur stor budgeteringsmarginalen borde vara. Det 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 den förväntade. 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 använder sig av riktlinjer för hur stor budgeteringsmarginalen för varje år bör vara. De budgeterade marginalerna och de faktiska utfallen redovisas i budgetpropositionen. Enligt de riktlinjer som regeringen för närvarande tillämpar bör budgeteringsmarginalen vara minst 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 (jfr prop. 2008/09:100 s. 158). Det stegvis ökande buffertkravet motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

Överväganden

I ett system med ett flerårigt tak för statens utgifter måste en viss marginal ingå 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 godtagbart sätt.

Det är också önskvärt att statsbudgetens s.k. automatiska stabilisatorer under normala omständigheter kan verka fritt på såväl budgetens utgifts- som inkomstsida. 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. Som ovan redovisats anförde finansutskottet i sitt betänkande över 1999 års ekonomiska vårproposition att budgeteringsmarginalen bör få användas för reformer om utrymme finns för detta.

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.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör det enligt regeringens bedömning finnas en budgeteringsmarginal under utgiftstaket som är tillräcklig för att i första hand hantera den osäkerhet som utgiftsberäkningen är belastad med i olika tidsperspektiv och som ger 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. En uppdelning av budgeteringsmarginalen i två marginaler med olika användningsområden kan, som Ekonomistyrningsverket framhållit, förväntas 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.

När det gäller Finanspolitiska rådets förslag om att införa en särskild undantagsbestämmelse som möjliggör för regeringen att överskrida ett utgiftstak under exceptionella omständigheter bör framhållas att besluten om utgiftstak utgör riktlinjebeslut, som inte är rättsligt bindande för regeringen. Enligt 42 § budgetlagen ska dock regeringen, om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas, vidta åtgärder eller föreslå riksdagen att vidta åtgärder för att undvika detta. För det fall regeringen gör bedömningen att ändrade förhållanden bör föranleda en höjning av ett beslutat utgiftstak har den möjlighet att lämna ett sådant förslag till riksdagen. I de situationer som Finanspolitiska rådet åsyftar torde det dessutom med stor sannolikhet finnas behov av ändrade eller nya anslag, som riksdagen under alla förhållanden måste besluta om. Mot denna bakgrund är det enligt regeringens bedömning svårt att se behovet av en undantagsbestämmelse av det slag som rådet har efterfrågat.

I enlighet med vad som i kapitel 5 anförts om lämpligheten av att reglera utgiftstakets närmare avgränsning och utformning framstår det inte som ändamålsenligt att införa någon reglering av eller göra några ytterligare uttalanden om när budgeteringsmarginalen bör kunna tas i anspråk. Däremot har regeringen för avsikt att förbättra redovisningen av hur den ursprungligen beräknade och fastställda budgeteringsmarginalen för det tredje året har använts, när utfallet för detta år finns tillgängligt. 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.

9 Tekniska justeringar av utgiftstaket

Regeringens bedömning: Tekniska justeringar av ett beslutat utgiftstak för staten bör göras så att taket behåller den ursprungligen avsedda finansiella stramheten. Justeringar av utgiftstaket bör göras oavsett om de höjer eller sänker taket.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser instämmer i eller lämnar bedömningen utan erinran. *Finanspolitiska rådet* framhåller att tekniska justeringar av utgiftstaket ska tillämpas symmetriskt, dvs. oavsett om sådana justeringar höjer eller sänker taket.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

I samband med att utgiftstaket infördes anförde regeringen att det statliga utgiftstaket kunde komma att justeras av flera skäl (prop. 1995/96:150 s. 71). Sedan utgiftstaket infördes har det 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. Ändringarna 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 kompenseras 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 av omläggningarna och att utgiftstaket ska behålla sin avsedda stramhet.

Beslutade utgiftstak har emellertid också i några fall ändrats till följd av förändringar i inriktningen av budgetpolitiken. Detta skedde t.ex. efter regeringsskiftet hösten 2006 då det tidigare beslutade utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor. Finansutskottet har också

framhållit att riksdagen är oförhindrad att ompröva ett tidigare fastställt tak (bet. 1995/96:FiU10 s. 69). Utan en sådan ordning skulle en ny regerings möjligheter att vidta förändringar i budgetpolitiken kraftigt begränsas. Vidare skulle inte heller budgetpolitiken kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar. Det är även enligt konstitutionsutskottets uppfattning givet att utgiftstaket under sådana ändrade förhållanden måste kunna revideras såväl uppåt som nedåt (bet. 1996/97:KU3 s. 41). Budgetlagens regler innebär heller inga hinder mot detta.

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

Det är nog snarare så att det är uteblivna tekniska takjusteringar som har föranlett kritik. Som ett sådant exempel kan nämnas de övergångar som gjordes under perioden 1998–2006 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, enligt vilka utgifterna har avräknats mot en viss inkomstitel, utan att utgiftstaket justerats. Som exempel kan nämnas olika energi- och miljöpolitiska program som finansierats genom att t.ex. en fastighetsägares skattekonto krediterats 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 har därför ansetts behöva vidtas.

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 inkomstitel och påverkar inte den offentliga sektorns intäkter, men däremot statsbudgetens totala inkomster. Skattekontokrediteringar, vilka enligt nationalräkenskaperna är att likställa med nedsättningar av skatter, redovisas däremot bland skatter och minskar därmed de totala skatteintäkterna. Med nedsättningar avses i detta sammanhang sådana nedsättningar som även skulle kunna komma till stånd genom en ändring i skattelagstiftningen. Av administrativa skäl kan dock en skattekontokreditering väljas framför en ändring i skattelagstiftningen.

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 den ovan nämnda inkomstiteln. När detta stöd infördes gjordes en motsvarande nedjustering av utgiftstaket.

Överväganden

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

Som ovan anförts är det framför allt i vissa fall då någon teknisk justering av utgiftstaket inte föreslagits som det i den politiska debatten har riktats kritik mot detta. Underlåtenheten att göra tekniska justeringar har medverkat till att skapa utrymme för ytterligare utgifter. I syfte att stärka tilltron till utgiftstaket och den budgetdisciplin det främjar är det enligt regeringen angeläget att förslag om takjusteringar lämnas i samband med exempelvis ändringar i fråga om hur brutto- och nettoredovisning tillämpas för olika inkomster och utgifter, samt att sådana justeringar görs symmetriskt, dvs. oavsett om justeringarna höjer eller sänker taket.

Utöver skattekontokrediteringar finns även ett stort antal skatteutgifter (tax expenditures) som är av stor betydelse för budgetpolitiken. Skatteutgifterna ska dock inte förväxlas med skattekontokrediteringar. Definitionen av en skatteutgift kräver ett normativt skattesystem och den årliga redovisningen av skatteutgifter är främst till för att vårda skattesystemet samt för att riksdagen ska få en fullständig bild av stödet

– anslag, skattekontokrediteringar och skatteutgifter – till olika verksamhetsområden. Prop. 2009/10:5

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

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen 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.

10 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens förslag: De nya bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att ikraftträdandetidpunkten bestäms till den 1 januari 2010.

11 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna regleringen innebär inte någon förändring av den budgetprocess som, med vissa variationer, tillämpats under en längre tid och bedöms därför kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

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 självfallet 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 5 och 6. I avsnitt 8 och 9 har vidare vissa bedömningar redovisats av hur budgeteringsmarginalen 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 6.

42 §

I paragrafen klargörs att utgiftskontrollen under genomförandet av statsbudgeten ska avse det beslutade utgiftstaket, och inte de ramar för utgiftsområdena som riksdagen använde då besluten om anslagen fattades. Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.

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 införandet 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 tidshorizonten 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.

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

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.

Föreslagen lydelse
40 §¹

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 än ett budgetår.

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

¹ Senaste lydelse 2001:580.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 september 2009

Närvarande: statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Krantz

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar proposition 2009/10:5 Obligatoriskt utgiftstak.