

Budgetramverket

– uppfyller det EU:s direktiv?

Delbetänkande av Budgetprocesskommittén

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:32

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23936-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Borg

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

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

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

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

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

Kommittén får härmed överlämna sitt delbetänkande, *Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv?* (SOU 2013:32). Till betänkandet är fogat ett särskilt yttrande av riksdagsledamoten Jacob Johnson.

Stockholm i april 2013

Urban Hansson Brusewitz

Anna Kinberg Batra Bo Bernhardsson Per Bolund

Ewa Thalén Finné Carl B Hamilton Jacob Johnson

Erik Nymansson Fredrik Olovsson Anders Sellström

Oscar Sjöstedt Lena Sommestad Henrik von Sydow

Per Åsling

*/ Yngve Lindh
Cecilia Renmyr
Katarina Stenmark*

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	23
2 Utredningens uppdrag och arbete	25
2.1 Uppdraget.....	25
2.2 Utredningsarbetet.....	27
2.3 Delbetänkandets utformning	27
3 Allmänt om genomförandet av EU-direktiv i nationell rätt	29
3.1 Hur ska ett EU-direktiv genomföras i nationell rätt.....	29
3.2 Utgångspunkter för genomförandet av direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk.....	31
4 EU-direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk och EU:s budgetramverk i övrigt	33
4.1 Syftet med EU-direktivet	33
4.2 EU:s reformerade ekonomisk-politiska regelverk.....	34
4.2.1 Den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten	35
4.2.2 Förslag till ytterligare förstärkt ekonomisk-politisk styrning för euroländerna.....	37
4.2.3 Finanspakten.....	38

5	Det svenska budgetpolitiska ramverket.....	39
5.1	Ramverkets innehåll	39
5.2	Den rättsliga ramen	41
6	Budgetramverk som tryggar en planeringshorisont på minst tre år	43
6.1	Krav på ett trovärdigt och effektivt budgetramverk på medellång sikt	43
6.2	Svensk rätt.....	43
6.3	Överväganden.....	45
7	Främjande av EU:s referensvärden och det medelfristiga budgetmålet	49
7.1	Krav på att de budgetpolitiska målen ska främja EU:s referensvärden och det medelfristiga budgetmålet	49
7.2	Svensk rätt.....	49
7.2.1	De svenska budgetpolitiska målen.....	49
7.2.2	Sveriges skyldigheter gentemot EU och EU:s budgetpolitiska mål.....	50
7.3	Överväganden.....	51
8	Måldefinition och tillämpningsområde	55
8.1	Krav på måldefinition och tillämpningsområde för de numeriska finanspolitiska reglerna.....	55
8.2	Svensk rätt.....	55
8.3	Överväganden.....	57
9	De budgetpolitiska målens koppling till de årliga budgetbesluten	59
9.1	Krav på att medlemsstaternas årliga budgetbeslut ska överensstämma med det budgetpolitiska ramverket på medellång sikt	59

9.2	Svensk rätt	59
9.3	Överväganden	61
10	Konsekvenser om de budgetpolitiska målen inte bedöms klaras.....	63
10.1	Krav på konsekvenser	63
10.2	Svensk rätt	63
10.3	Överväganden	64
11	Prognoser	67
11.1	Krav på kvalitet och redovisning av prognoser	67
11.2	Svensk rätt	68
11.3	Överväganden	69
11.3.1	Det svenska budgetramverkets överensstämmelse med direktivets krav	69
11.3.2	Behov av vissa förtydliganden i förhållande till direktivets krav	80
11.3.3	Behov av förtydliganden utan koppling till direktivet	83
12	Oberoende analys och övervakning	85
12.1	Krav på effektiv och punktlig övervakning av hur de numeriska finanspolitiska målen iakttas	85
12.2	Svensk rätt	85
12.3	Överväganden	86
13	Övriga överväganden om de budgetpolitiska målen	89
13.1	Bakgrund	89
13.2	Överväganden	90
14	Utgiftstakets tidsperspektiv	93
14.1	Uppdraget i kommittédirektivet	93

14.2	Svensk rätt.....	93
14.3	Överväganden.....	95
15	Den europeiska terminen.....	97
15.1	Bakgrund.....	97
15.2	Uppdraget i kommittédirektivet	99
15.3	Överväganden.....	100
16	Kostnads- och konsekvensanalys	103
16.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	103
16.2	Övriga konsekvenser.....	104
17	Ikraftträdande	107
18	Författningskommentar	109
18.1	Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)	109
	Särskilt yttrande.....	111
Bilagor		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv (2012:124).....	113
	Bilaga 2 Rådets direktiv 2011/85/EU.....	127
	Bilaga 3 Hur påverkas de offentliga finanserna av budgetpolitiska mål och lagstiftning av målen?.....	135

Sammanfattning

Inledning

Det svenska budgetramverket omfattar ett antal mål och principer, som gradvis utvecklats i ett brett politiskt samförstånd sedan den statsfinansiella krisen på 1990-talet. Vissa av budgetramverkets mål och principer regleras i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Andra delar är styrda av uttalanden i förarbeten och den konstitutionella praxis¹ som kommit att utvecklas under de senaste 15 åren. Ramverket omfattar bl.a. en i utformning och tillämpning stram statlig budgetprocess och fleråriga budgetpolitiska mål i form av ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. Genom medelfristiga budgetpolitiska mål och regler för finanspolitiken främjas långsiktighet i beslutsprocessen och tydlighet i finanspolitiken. Ramverket innebär att budgetbesluten utgår från ett helhetsperspektiv, där förslag till utgifts- eller inkomstförändringar prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som i stor utsträckning bestäms av utgiftstaket och överskottsmålet. Denna budgetprocess bidrar till att summan av alla budgetbeslut inte blir större än vad som är förenligt med de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om.

I november 2011 antogs rådets direktiv (2011/85/EU) om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Direktivet innehåller minimiregler för hur budgetramverken ska vara utformade för att bl.a. säkerställa att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden att undvika alltför stora underskott enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Direktivet ställer bl.a. krav på att medlemsstaterna ska inrätta medelfristiga budgetpolitiska mål och numeriska finanspolitiska regler som ska återspeglas i de årliga

¹ Det finns ingen etablerad definition av konstitutionell praxis, men i det här betänkandet avses med konstitutionell praxis riksdagens och regeringens faktiska och upprepade tillämpning.

budgetbesluten och som medför konsekvenser om de inte iakttas. Budgetramverket på medellång sikt ska omfatta en planeringshorisont på minst tre år. Det ska även omfatta en redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna av planerade finanspolitiska åtgärder samt realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Prognoserna ska genomgå en regelbunden och fullständig utvärdering.

Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 31 december 2013. Utredningen, som antagit namnet Budgetprocesskommittén, har i uppdrag att senast den 1 maj lämna de förslag som föranleds av direktivet. I detta delbetänkande görs överväganden om den rättsliga ram som läggs fast i författningar, förarbeten och praxis garanterar en bindande och transparent tillämpning av direktivet eller om ytterligare åtgärder måste vidtas för att genomföra direktivet.

Enligt kommittén har det svenska budgetramverket bevisligen fungerat väl och i linje med direktivet. Det är därför viktigt att inte ändra ramverket utan att starka skäl talar för det.

Kommitténs analys visar att vissa krav i EU-direktivet inte har någon motsvarighet i svensk lag eller i dess förarbeten. Kommitténs bedömning är dock att Sverige genom praxis uppfyller i närmast alla dessa krav. Denna praxis bedöms vara så pass fast att avvikelser från den etablerade ordningen bedöms ge upphov till offentlig kritik, från t.ex. oberoende granskare av riksdagens och regeringens tillämpning av budgetramverket. Bland annat detta borgar för att praxis kan anses vara tillräckligt bindande för att även flertalet av dessa krav ska anses vara uppfyllda.

Kommitténs övergripande bedömning är att det svenska budgetramverket uppfyller EU-direktivets krav på samtliga områden, med undantag för kravet på redovisning av regelbundna, objektiva och fullständiga utvärderingar av regeringens makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Kommittén föreslår därför ett tillägg till budgetlagen (2011:203) med innebörden att regeringen ska vara skyldig att regelbundet redovisa utvärderingar av de prognoser som presenteras i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Vidare leder kravet i direktivet på jämförelser mellan regeringens och kommissionens prognoser till att kommittén föreslår att regeringen ska förklara signifikanta skillnader mot kommissionens prognoser.

Även om kommittén bedömer att Sverige i övrigt uppfyller EU-direktivets krav finns det skäl att något förtydliga regelverket för

regeringens prognoser. Kommittén föreslår därför några smärre ändringar i budgetlagen avseende de prognoser som ska redovisas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Förslaget innebär att det i budgetlagen uttryckligen ska framgå att regeringen i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen, i linje med rådande praxis, också ska redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen samt den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder.

Kommittén har även behandlat det i kommittédirektivet nämnda förhållandet att det saknas bestämmelser som klargör riksdagens ansvar för det medelfristiga perspektivet. Kommittén anser att det kan övervägas om det bör införas bestämmelser om medelfristiga budgetpolitiska mål i riksdagsordningen, bl.a. för att riksdagsordningen bättre ska återspegla den fasta praxis som har gällt på detta område under de senaste 15 åren. Kommittén har även övervägt behovet av vissa förtydliganden i budgetlagen avseende de budgetpolitiska målen. Dessa frågor bör dock enligt kommittén behandlas i slutbetänkandet.

Budgetramverk med en planeringshorisont på minst tre år

De svenska budgetpolitiska målen har en medelfristig tidshorisont. Enligt budgetlagen ska regeringen lämna förslag till riksdagen om överskottsmål. Överskottsmålet har sedan 2000 haft en medelfristig definition i och med att det avser ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Enligt budgetlagen ska regeringen vidare i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året, vilket innebär att utgiftstak alltid finns beslutade för minst en treårsperiod.

Även om det är obligatoriskt för regeringen att föreslå överskottsmål och utgiftstak är det inte reglerat i lag att riksdagen ska besluta om överskottsmål och utgiftstak. Utgångspunkten är dock att så sker. Riksdagen har också sedan dessa mål infördes, på förslag av regeringen, beslutat om de budgetpolitiska målen på medellång sikt.

Regeringen ska enligt budgetlagen i budgetpropositionen föreslå en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för även det andra och det tredje tillkommande året. Dessa beräkningar godkänns av riksdagen och fungerar som en riktlinje för regeringens

budgetarbete. Regeringen redovisar i budgetpropositionen enligt fast praxis också en beräkning av budgetens samtliga ca 500 anslag för det andra och tredje tillkommande året. Regeringen är dessutom, enligt budgetlagen, skyldig att redovisa budgetprognoser för innevarande år och de tre därpå följande åren. Prognoserna ska basera sig på väl definierade förutsättningar, vilket enligt förarbetena bl.a. omfattar makroekonomiska förutsättningar och utvecklingen av olika volymer inom regelstyrda utgiftssystem. Enligt gällande praxis redovisar regeringen i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen också makroekonomiska prognoser och prognoser över volymutvecklingen i regelstyrda utgiftssystem för innevarande år och minst de tre därpå kommande åren.

Enligt fast praxis redovisar regeringen även effekterna på de offentliga finanserna av beslutade och föreslagna finanspolitiska åtgärder för innevarande år och minst de tre därpå kommande åren i budgetpropositionen. Redovisningen omfattar dels budgetkonsekvenserna av de i propositionen föreslagna åtgärderna, dels den samlade budgeteffekten mellan två på varandra följande år av redan beslutade och föreslagna åtgärder.

I EU-direktivet anges att budgetramverket även ska innehålla mål för offentliga skulder. Sverige tillämpar inte något separat numeriskt mål för den offentliga sektorns skulder och enligt kommitténs bedömning kräver inte heller EU-direktivet detta. Ett av de ursprungliga motiven för att införa ett överskottsmål var att minska den offentliga nettoskulden till noll. Överskottsmålet har emellertid legat fast även sedan den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar blivit positiva. Överskottsmålet har bl.a. resulterat i att den konsoliderade bruttoskulden har minskat från över 70 procent av BNP i mitten av 1990-talet till ca 38 procent 2012. Bruttoskulden var 2012 lägre än den var åren närmast före finanskrisen. Den offentliga bruttoskulden var 2011 som andel av BNP bland de fem lägsta i EU. Ett stort respektavstånd finns därmed till EU:s mål för bruttoskulden, samtidigt som EU:s mål enligt regeringen ska anses utgöra en övre restriktion för den svenska bruttoskulden.

Det kommunala balanskravet i kommunallagen (1991:900) innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste detta kompenseras med överskott inom tre år. Om det finns synnerliga skäl, t.ex. stark finansiell ställning, kan en

kommun dock budgetera för tillfälliga underskott. Även det kommunala balanskravet kan således i viss utsträckning sägas ha en medelfristig karaktär i och med att ett eventuellt underskott under ett räkenskapsår ska täckas av motsvarande överskott under de följande tre åren. Målet i sig är dock ettårigt, och kan mot denna bakgrund bättre sägas överensstämma med EU-direktivets krav på numeriska mål som ska främja uppfyllelsen av EU:s budgetpolitiska mål och som ska iakttas vid de årliga budgetbesluten.

Mot bakgrund av det anförda bedömer kommittén att det svenska budgetramverket uppfyller direktivets krav på budgetramverk på medellång sikt.

Främjande av EU:s referensvärden och det medelfristiga budgetmålet

Som ovan nämnts ska medlemsstaterna tillämpa numeriska finanspolitiska regler som särskilt ska främja att medlemsstaterna uppfyller referensvärdena för underskott och skulder om högst 3 respektive 60 procent av BNP. De numeriska reglerna ska även främja en flerårig finanspolitisk planering och iakttagande av medlemsstaternas budgetmål på medellång sikt², som för Sverige innebär att den offentliga sektorns strukturella sparande inte ska understiga -1 procent av BNP enligt kommissionens mätmetod.

Den svenska numeriska finanspolitiska regel som i första hand främjar iakttagandet av de av EU fastställda budgetpolitiska målen är överskottsmålet. Överskottsmålet har, frånsatt en teknisk justering av nivån, legat fast sedan det infördes 2000. Regeringen har förklarat att den avser att behålla den nuvarande nivån om ett överskott på i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel så länge som det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett hållbart sett. Nivån på 1 procent av BNP ger en betydande marginal för ökade utgifter och lägre skatteinkomster under en lågkonjunktur utan att EU:s referensvärde för underskott om 3 procent av BNP hotas. Nivån bidrar också normalt till en över tiden minskande statsskuld. Även om Sveriges budgetmål på medellång sikt är definierat på ett annat sätt än överskottsmålet innebär skillnaden på två procentenheter mellan dessa två mål att

² Eng. Medium Term Objective, MTO.

överskottsmålet normalt rymmer en marginal för aktiv konjunkturpolitik utan att Sveriges medelfristiga mål hotas.

Utgiftstaket har inte samma nära koppling till EU:s budgetpolitiska mål, men ger ett indirekt stöd till dessa mål genom att det utgör ett viktigt instrument för att överskottsmålet ska uppnås.

Sammantaget gör kommittén bedömningen att Sveriges numeriska finanspolitiska regler, i synnerhet överskottsmålet, främjar iakttagandet av EU:s budgetpolitiska mål och att Sverige mot denna bakgrund uppfyller direktivets krav i denna del.

Måldefinition och tillämpningsområde

EU-direktivet anger att måldefinition och tillämpningsområde ska specificeras för de landspecifika numeriska finanspolitiska reglerna, dvs. för Sveriges vidkommande främst överskottsmålet och utgiftstaket.

Överskottsmålet är enligt förarbetena till budgetlagen formulerat som att det ska omfatta hela den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Motiven för överskottsmålet, att det bl.a. ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser och till att upprätthålla tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer, finns tydligt angivna i bl.a. 2010 års ekonomiska vårproposition, som även innehåller en redovisning av de indikatorer som används för att bedöma måluppfyllelsen. Överskottsmålet har stor betydelse i den praktiska tillämpningen vid fastställandet av utrymmet för nya reformer eller behovet av budgetförstärkningar i budgetpropositionen.

Enligt de riksdagsbeslut som fattats sedan utgiftstaket infördes 1997 omfattar utgiftstaket i princip samtliga utgifter på statens budget, med undantag för statskuldräntor, och utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftstaket har också sedan det infördes omfattat samma kategorier av utgifter och undersektorer till den offentliga sektorn. I förarbetena till budgetlagen angavs också att de utgifter som omfattas av utgiftstaket ska vara tydligt definierade när beslut om nivån på utgiftstaket fattas, vilket inte minst är viktigt för att kunna avgöra om tekniska justeringar av fastställda utgiftstak är motiverade vid budgettekniska förändringar. Utgiftstaket utgör en övre restriktion för de takbegränsade utgifterna och används, i enlighet med vad som föreskrivs i budgetlagen, såväl vid beredningen av förslaget till

statens budget som vid genomförandet av den budgeterade verksamheten.

Genom såväl uttrycklig reglering som förarbeten och fastlagd praxis bedömer kommittén att Sverige uppfyller direktivets krav i detta avseende.

De budgetpolitiska målens koppling till de årliga budgetbesluten

Enligt EU-direktivet ska medlemsstaternas årliga budgetlagstiftning återspegla deras landspecifika gällande numeriska finanspolitiska regler och bestämmelserna i budgetramverket på medellång sikt. För riksdagen och regeringen innebär detta att överskottsmålet och fastställda utgiftstak ska iakttas vid beredningen av och besluten om statens budget.

Av budgetlagen framgår bl.a. att utgiftstaket ska användas vid beredningen av förslaget till statens budget och att regeringen måste vidta åtgärder om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas. Detta innebär bl.a. att regeringen måste beakta konsekvenserna för utgiftstaket för såväl innevarande år som för de närmast kommande åren i de årliga budgetförslagen.

I budgetlagen föreskrivs vidare att regeringen minst två gånger per år ska ange hur överskottsmålet uppnås. I förarbetena till lagen anges att redovisningen ska avse såväl hur målet har uppnåtts som hur det beräknas uppnås. Det framgår även av förarbetena att överskottsmålet ska ha en styrande roll för finanspolitiken. Att målet har en central roll vid fastställandet av det totala utrymmet för nya reformer eller behovet av budgetförstärkningar framgår även av det särskilda avsnittet om budgetpolitiska mål och reformutrymme som enligt rådande praxis ingår som en del av budgetpropositionen.

Lagstiftningen och en fast praxis innebär enligt kommittén att det svenska budgetramverket bedöms uppfylla EU-direktivets krav i fråga om beaktandet av de budgetpolitiska målen i den årliga budgetbehandlingen.

Konsekvenser om de budgetpolitiska målen inte bedöms klaras

EU-direktivet ställer dels krav på att medlemsstaterna ska specificera konsekvenser om de landspecifika numeriska reglerna inte iakttas, dels krav på att det medelfristiga budgetramverket ska innehålla förfaranden för upprättande av en beskrivning av planerade åtgärder på medellång sikt som visar hur en avvikelse från budgetmålen på medellång sikt ska korrigeras.

Vad gäller utgiftstaket finns det i budgetlagen krav på att regeringen vid risk för ett överskridande antingen ska vidta åtgärder som den själv har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

Beträffande överskottsmålet föreskriver budgetlagen att regeringen två gånger per år ska redovisa hur målet uppnås. Vid sidan av detta krav har regeringen i flera olika sammanhang förklarat hur avvikelser från överskottsmålet bör hanteras, bl.a. i 2010 års ekonomiska vårproposition och i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken.

Kommittén bedömer också att regeringen har tagit hänsyn till dessa principer i den praktiska tillämpningen i samband med avvikelser från överskottsmålet. Regeringen har exempelvis i situationer då risk funnits för såväl ett överskridande som ett underskridande av målet förklarat varför det t.ex. finns konjunkturella skäl för att reformutrymmet eller besparingsbehovet för det nästkommande året inte nödvändigtvis är detsamma som den korrigering av det finansiella sparandet som skulle krävas för att nå överskottsmålet redan under det året.

Regeringen redovisar vidare sedan lång tid tillbaka i budgetpropositionen de medelfristiga effekterna på de offentliga finanserna av beslutade, föreslagna och i propositionerna aviserade åtgärder.

Genom såväl lagstiftning som den praktiska tillämpningen bedöms det svenska ramverket därmed uppfylla direktivets krav i fråga om konsekvenser vid avvikelser från målen samt kravet på redovisning av medelfristiga effekter av politiken på de offentliga finanserna.

Prognoser

Direktivet ställer en rad krav på de makroekonomiska prognoser och budgetprognoser som används vid medlemsstaternas budgetplanering. Kraven innebär bl.a. att prognoserna ska vara realistiska och jämföras med andra prognosmakares, inklusive kommissionens prognoser. Prognoserna ska innefatta en analys av känsligheten för alternativa antaganden och relevanta riskscenarier, och offentliggöras tillsammans med metoder, antaganden och relevanta parametrar. Prognoserna ska även innefatta offentligfinansiella prognoser vid oförändrad politik och en analys av hur finanspolitiska åtgärder påverkar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Slutligen ska prognoserna genomgå en regelbunden och fullständig utvärdering på grundval av objektiva kriterier som ska offentliggöras tillsammans med de åtgärder som bedöms behövas för att hantera signifikanta systematiska prognosavvikelser.

Tidigare prognosjämförelser visar att regeringens prognosprecision åtminstone inte är sämre än precisionen hos andra oberoende prognosmakare. Kommittén bedömer att regeringen normalt strävar efter att basera sina prognoser på det mest sannolika scenariot. Kravet på att prognoserna ska vara realistiska bedöms därför vara uppfyllt. Även den praxis som sedan ett flertal år finns i fråga om att redovisa känslighetsanalyser och riskscenarier bedöms svara mot direktivets krav.

Budgetlagen ställer krav på att regeringen i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen ska redovisa budgetprognoser för innevarande år och de tre kommande åren som ska vara baserade på väl specificerade förutsättningar, vilket enligt lagens förarbeten bl.a. utgörs av makroekonomiska antaganden. Därutöver redovisar regeringen sedan lång tid tillbaka detaljerade prognoser över de offentliga finanserna på medellång sikt. Att regeringen ska publicera prognoser över den offentliga sektorns finansiella sparande följer också av förarbetena till budgetlagen. De metoder och modeller som används i prognosverksamheten offentliggörs i hög grad i form av fördjupningar i de ekonomiska propositionerna eller i separata rapporter som publiceras på regeringens hemsida. Kommittén bedömer mot denna bakgrund att rådande fasta praxis svarar mot direktivets krav på offentliggörande av prognoserna, inklusive modeller, metoder och antaganden.

Prognoserna i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen baserar sig i enlighet med budgetlagens krav på väl

specificerade förutsättningar, inklusive de finanspolitiska beslut och förslag som ingår i prognoserna. Effekterna på de offentliga finanserna av de finanspolitiska åtgärder som ingår i prognoserna särredovisas i budgetpropositionen. För budgetens utgiftssida redovisas därutöver i budgetpropositionen för varje utgiftsram och anslag tabeller som visar hur anslagsutvecklingen på medellång sikt beror på beslutad och föreslagna politik, förändrade makroekonomiska förutsättningar samt, för reglerstyrda transfereringssystem, även förändrad volymutveckling. För skatter visas de budgeteffekter som uppkommer respektive år till följd av förändrade regler. Praxis bedöms av kommittén därför överensstämmande med direktivets krav på offentligfinansiella prognoser vid oförändrad politik.

Genom den sedan flera år etablerade ordningen med en årlig redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i den ekonomiska vårpropositionen, som innefattar beslutade och föreslagna finanspolitiska åtgärders påverkan på hållbarheten, bedöms det svenska budgetramverket uppfylla direktivets krav även i detta avseende.

De utvärderingar av regeringens prognoser som för närvarande görs av Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet och av regeringen själv bedöms i hög utsträckning, men inte fullt ut, uppfylla direktivets krav på en regelbunden, fullständig och offentliggjord utvärdering. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att en bestämmelse införs i budgetlagen som ålägger regeringen att regelbundet redovisa en utvärdering av sina prognoser. Djupare och utförligare utvärderingar kan vara resurskrävande och bör mot denna bakgrund utföras ungefär vart tredje år. Djupare utvärderingar är med hänsyn till behovet av insyn både i fråga om metod och underlag något som bäst ankommer på prognosmakaren själv, dvs. regeringen, att göra. Extern expertis bör dock kunna anlitas i samband med dessa utvärderingar. Resultatet av utvärderingarna ska offentliggöras och beaktas i framtida makroekonomiska prognoser och budgetprognoser.

Konjunkturinstitutet har i uppdrag att jämföra regeringens prognoser och prognosfel med andra prognosmakares. Ekonomistyrningsverket genomför därutöver jämförelser med regeringens budgetprognoser. Någon jämförelse görs dock inte med kommissionens prognoser. I kravet på regelbunden utvärdering av regeringens prognoser bör det ingå att göra en analys av prognoskillnader i förhållande till andra oberoende prognosmakares

prognoser, däribland kommissionen, och lämna förklaringar till signifikanta skillnader mellan regeringens prognoser och kommissionens.

Även om Sverige enligt kommitténs bedömning på detta område uppfyller EU-direktivets krav i övrigt finns det ändå skäl att förtydliga regelverket på ett par punkter som avser regeringens prognoser. Kommittén föreslår att det i budgetlagen införs en skyldighet för regeringen att redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet samt prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder. Detta utgör en kodifiering av rådande praxis. Genom regleringen kommer budgetlagen att i högre grad ge en rättvisande bild av de prognoser som är av särskild vikt vid utformningen av statens budget och regeringens förslag till riktlinjer för budgetpolitiken och den ekonomiska politiken.

Oberoende analys och övervakning

EU-direktivet ställer krav på att de landspecifika numeriska finanspolitiska reglerna ska omfattas av en effektiv och punktlig övervakning av hur reglerna iakttas. Övervakningen ska utföras av ett oberoende organ.

Riksrevisionen har i uppdrag att granska årsredovisningen för staten som enligt budgetlagen bl.a. ska innehålla en uppföljning av de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen. Finanspolitiska rådet ska vidare enligt sin instruktion följa upp måluppfyllelsen i finanspolitiken. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det svenska ramverket uppfyller de krav som EU-direktivet ställer på oberoende övervakning av de finanspolitiska reglerna.

Övriga överväganden

Kommittén har även behandlat det i kommittédirektivet nämnda förhållandet att det för närvarande saknas bestämmelser som klargör riksdagens ansvar för att det finns ett medelfristigt perspektiv. Enligt kommittén kan det övervägas om det bör införas bestämmelser om medelfristiga budgetpolitiska mål i riksdagsordningen, bl.a. för att riksdagsordningen bättre ska återspegla den fasta praxis som har gällt på detta område under de senaste 15 åren. Bestäm-

melseorna skulle kunna avse hur riksdagen ska besluta om budgetpolitiska mål och deras förhållande till de årliga budgetbesluten.

Det kan också övervägas om det i budgetlagen bör förtydligas att regeringen ska redogöra för väsentliga avvikelser från överskottsmålet och hur en återgång till målet i så fall bör ske. Vidare kan det övervägas om det i budgetlagen även bör förtydligas att regeringen i budgetpropositionen, i enlighet med etablerad praxis, ska redovisa effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna finanspolitiska åtgärder på medellång sikt som en del av avstämningen av den föreslagna finanspolitiken mot överskottsmålet.

Slutligen kan det också övervägas om regeringen i lag bör åläggas en skyldighet att säkerställa att en oberoende analys och övervakning av budgetmålen kommer till stånd.

Ovan nämnda frågor bör dock, med hänsyn till deras koppling till kommitténs uppdrag i övrigt, hanteras inom ramen för kommitténs huvudbetänkande.

Utgiftstakets tidsperspektiv

Vid sidan av att säkerställa att Sverige uppfyller EU-direktivets krav ska kommittén också bl.a. analysera för- och nackdelar med ett tre- respektive fyraårigt perspektiv för det statliga utgiftstaket och överväga en ändring av regleringen i detta avseende.

Det finns för- och nackdelar med såväl tre- som fyraåriga utgiftstak. Dessa för- och nackdelar kan även variera över tid. Regeringens förslag till utgiftstak i budgetpropositionen ska enligt budgetlagen avse det tredje tillkommande året. Det finns dock inget som hindrar att regeringen även lämnar förslag för det fjärde tillkommande året. Kommittén bedömer att det redan med den nuvarande regleringen i budgetlagen finns en önskvärd flexibilitet avseende utgiftstakets tidsperspektiv och att regleringen därmed inte behöver ändras.

Den europeiska terminen

Kommittén ska även överväga om det finns skäl att införa bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den s.k. europeiska terminen för samordning av den

ekonomiska politiken inom EU. I detta ingår att klargöra regeringens respektive riksdagens befogenheter avseende bl.a. konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet.

Även om tiden för samordning mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen är begränsad, i synnerhet i samband med publiceringen av konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet i slutet av april, har processen inom Regeringskansliet nu utvecklats på ett sätt som bl.a. säkerställer en inbördes konsistens mellan dessa program och den ekonomiska vårpropositionen. Att programmets innehåll i allt väsentligt grundar sig på riksdagsbeslut och till riksdagen föreslagna riktlinjer får vidare anses utgöra en ordning som bör upprätthållas, men som inte behöver regleras.

Regeringens arbete med att informera och samråda med riksdagens organ om den europeiska terminen bedöms ske i enlighet med regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om regeringens skyldigheter på detta område. Något behov av ytterligare reglering av den europeiska planeringsterminen har mot bakgrund av det anförda inte kunnat identifieras.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om budgetlagen (2011:203) dels att 9 kap. 3 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 4 § och 5 §, samt närmast före 9 kap. 5 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

3 §

Regeringen ska i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket.

Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar.

Regeringen ska i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över *den makroekonomiska utvecklingen*, statens inkomster och utgifter, statens lånebehov, utgifterna under utgiftstaket *samt den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder*.

Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar.

4 §

Regeringen ska i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Utvärdering

5 §

Regeringen ska regelbundet redovisa en utvärdering av de prognoser som anges i 3 §.

Denna lag träder i kraft den 31 december 2013.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Europeiska unionens råd antog den 8 november 2011 direktivet (2011/85/EU) om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Direktivet innehåller minimiregler för hur budgetramverken i medlemsstaterna ska vara utformade. Direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 31 december 2013. I EU-direktivet finns bl.a. krav på att medlemsstaterna ska ha budgetramverk med ett medelfristigt perspektiv. Där ställs vidare krav på fleråriga budgetmål och att framtagandet av den årliga budgeten ska återspegla dessa mål samt grunda sig på de inkomst- och utgiftsprognoser och prioriteringar som gäller på medellång sikt. Vidare ska de nationella budgetramverken enligt nämnda direktiv även innehålla konsekvenser för det fall de fleråriga budgetmålen inte bedöms uppnås. I EU-direktivet ställs även krav på prognoskvalitet och prognosutvärdering.

Regeringen beslutade den 13 december 2012 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen (dir. 2012:124). Översynen ska bl.a. behandla vissa frågor om införlivande av rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Kommittén har i uppdrag att analysera hur Sveriges budgetramverk förhåller sig till EU-direktivets krav på bl.a. medelfristigt perspektiv och vid behov lämna förslag till förändringar i det svenska ramverket i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller direktivets krav.

I rådets direktiv ställs även krav på nationella system för offentliga räkenskaper och statistik samt krav på redovisning och finanspolitisk planering för den offentliga sektorns undersektorer. Dessa frågor omfattas inte av kommitténs uppdrag.

I EU-direktivet anges också att om en medlemsstats numeriska finanspolitiska regler innehåller undantagsklausuler ska dessa vara preciserade. De svenska numeriska finanspolitiska reglerna innehåller för närvarande inte undantagsklausuler. Kommittén har därför inte behandlat frågan.

Vid sidan av att säkerställa att Sverige uppfyller EU-direktivets krav ska kommittén även analysera för- och nackdelar med ett tre- respektive fyraårigt perspektiv för det statliga utgiftstaket och överväga en ändring av regleringen i detta avseende. Eftersom EU-direktivet ställer krav på tidsperspektivet för medlemsländernas medelfristiga budgetmål har kommittén valt att redovisa sina slutsatser i denna fråga i föreliggande delbetänkande.

Kommittén ska även överväga om det finns skäl att införa bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den s.k. europeiska terminen för samordning av den ekonomiska politiken inom EU. Den europeiska terminen regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken. Förordningen ändrades som en del av lagstiftningspaketet för ekonomisk styrning inom EU, det s.k. sexpaketet, som även omfattar direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Av förordningen framgår bl.a. att rådet, på förslag från kommissionen, ska ge rekommendationer till medlemsstaterna på grundval av staternas konvergensprogram och nationella reformprogram. Rekommendationerna är en uppmaning till lämplig handling men är inte formellt bindande för medlemsstaterna. Den europeiska terminen utgör dock en viktig grund för dialogen mellan EU och medlemsstaterna om den ekonomiska politiken.

Eftersom såväl EU-direktivet om krav på medlemsländernas budgetramverk som den europeiska terminen utgör en del av samordningen av den ekonomiska politiken inom EU har kommittén valt att redovisa sina slutsatser avseende även den senare frågan i föreliggande delbetänkande.

Kommitténs slutsatser med anledning av rådets direktiv ska redovisas senast den 1 maj 2013.

Utredningsdirektivet och EU-direktivet återfinns i *bilagorna 1 och 2* till betänkandet.

2.2 Utredningsarbetet

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

Kommittén har även hållit sig informerad om arbetet i den av riksdagsstyrelsen tillsatta kommittén för översyn av riksdagsordningen (dnr 049-3142-2011/12).

2.3 Delbetänkandets utformning

Efter detta inledande avsnitt om utredningens uppdrag och arbete följer ett kapitel som beskriver genomförandet av EU-direktiv i nationell rätt, ett kapitel som beskriver EU-direktivet och EU:s budgetramverk i övrigt och ett kapitel med en kort redogörelse för det svenska budgetpolitiska ramverket (kapitel 3–5).

Därefter följer i kapitlen 6–12 en analys av hur Sveriges budgetramverk förhåller sig till EU-direktivets krav och i vilken utsträckning det finns anledning för kommittén att föreslå förändringar av lagstiftningen i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller direktivets krav.

I kapitel 13 görs en bedömning av om det finns skäl att överväga ändringar i det svenska regelverket i vissa avseenden som inte föranses av EU-direktivets krav. Detta gäller bl.a. de budgetpolitiska målens roll i riksdagens beslutsprocess, regeringens skyldigheter vid väsentliga avvikelser från överskottsmålet och regeringens skyldighet att säkerställa att en oberoende analys och övervakning av de budgetpolitiska målen genomförs.

Enligt kommittédirektivet ska utredningen också analysera för- och nackdelar med ett tre- respektive fyraåriga perspektiv för utgiftstaket, detta görs i kapitel 14. I kapitel 15 bedöms huruvida kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen föranleder behov av att införa bestämmelser som klargör denna koppling.

Därefter redovisas en kostnads- och konsekvensanalys (kapitel 16). Förslag om ikraftträdande ges i kapitel 17. Slutligen ges författningskommentarer i kapitel 18.

Till betänkandet är även fogat ett särskilt yttrande av Jacob Johnson (V).

Bilaga 1 och 2 innehåller kommittédirektivet respektive EU-direktivet. Bilaga 3 innehåller en genomgång av litteraturen om hur budgetregler och lagstiftningen av sådana regler påverkar de offentliga finanserna.

3 Allmänt om genomförandet av EU-direktiv i nationell rätt

3.1 Hur ska ett EU-direktiv genomföras i nationell rätt

Medlemsstaternas skyldigheter när det gäller genomförande av EU-direktiv regleras i artikel 288 tredje stycket i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt bestämmelsen ska ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

När det gäller det resultat som ska uppnås är utgångspunkten att genomförandet ska ske på ett sådant sätt som säkerställer att direktivet tillämpas fullt ut i medlemsstaterna. Det nationella genomförandet ska alltså säkerställa en effektiv verkställighet av direktivet.

Medlemsstaterna åtnjuter en stor frihet att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv. Syftet med nämnda artikel i EUF-fördraget är för det första att så långt möjligt respektera medlemsstaternas suveränitet och beslutskompetens, i synnerhet de nationella parlamentens ställning, och för det andra att tillförsäkra medlemsstaterna rätten att tillämpa en ändamålsenlig och för medlemsstaten välkänd lagstiftningsteknik. Detta gäller dock under förutsättning att det med direktivet åsyftade resultatet uppnås.

Av EU-domstolens praxis följer att införlivandet av ett direktiv i nationell rätt inte nödvändigtvis kräver att bestämmelserna i direktivet återges ordagrant i uttryckliga och specifika författningsbestämmelser, utan behovet av reglering får bedömas från fall till fall. Det kan vara tillräckligt, beroende på direktivets innehåll, att det finns en rättslig ram som faktiskt garanterar att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. Om

direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda krävs dock att dessa får kännedom om sina rättigheter och i förekommande fall har en möjlighet att göra dessa rättigheter gällande vid domstol.¹ Finns det redan nationella regler som uppfyller direktivets målsättning behöver normalt sett inga särskilda genomförandeåtgärder vidtas.

Frågan om ett direktiv i ett enskilt fall blivit korrekt genomfört i nationell rätt beror bl.a. på vad för slags direktiv det är fråga om, ett fullharmoniserings- eller ett minimiharmoniseringsdirektiv. Regleringen i ett fullharmoniseringsdirektiv ger i princip inte medlemsstaterna något manöverutrymme. Ett minimidirektiv kan dock ge medlemsstaterna en möjlighet att införa regler som ställer högre krav än vad direktivet föreskriver. Ju mer precist och detaljerat innehållet i ett direktiv är, desto mindre manöverutrymme återstår för länderna vid genomförandet. En oförbindande bilaga eller en vägledande bestämmelse behöver exempelvis inte komma till uttryck i författningstext.

Medlemsstaternas frihet vid genomförandet av direktiv är inte obegränsad. Ser man till EU-domstolens praxis är principerna om rättssäkerhet, enskildas rättsskydd och EU-rättens effektivitet avgörande för bedömningen av medlemsstaternas utrymme att själva bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet av ett direktiv. EU-domstolen har bl.a. i flera rättsfall underkänt administrativ praxis som genomförandemetod, om sådan praxis kan ändras efter en myndighets gottfinnande och inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning.²

Lagförarbeten som metod för genomförande av direktiv har varit föremål för EU-domstolens bedömning i ett fall som rörde det svenska genomförandet av rådets direktiv 93/13/EEG om oskäligen avtalsvillkor.³ I en fördragsbrottsalan mot Sverige bedömde EU-domstolen att ett genomförande av en bilaga till direktivet

¹ Se bl.a. dom av den 30 maj 1991 i mål C-361/88, kommissionen mot Tyskland, Rec. s I-2567, p 15; dom av den 30 maj 1991 i mål C-59/89, kommissionen mot Tyskland, Rec. s I-2607, p 18; dom av den 17 oktober 1991 i mål C-58/89, kommissionen mot Tyskland, Rec. s I-4983, p 13; dom av den 11 augusti 1995 i mål C-433/93, kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s I-2303, p 18; dom av den 20 mars 1997 i mål C-96/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1997, s I-1653, p 35 och dom av den 9 september 1999 i mål C-217/97, kommissionen mot Tyskland, REG 1999, s I-5087, p 31–32.

² Se bl.a. dom av den 15 oktober 1986 i mål 168/85, kommissionen mot Italien, Rec. 1986 s. 2945, p 13; dom av den 7 mars 1996 i mål C-334/94, kommissionen mot Frankrike, REG 1996, s I-1307, p 30 och dom av den 13 mars 1997 i mål C-197/96, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s I-1489, p 14.

³ Se dom av den 7 maj 2002 i mål C-478/99, kommissionen mot Sverige, REG 2002, s. I-4147.

genom förarbetena till en lag, och inte i själva lagen, varit en acceptabel form av genomförande. EU-domstolen lade särskild vikt vid att den bilaga det var fråga om enligt ordalydelsen var en vägledande och inte en uttömmande lista på oskäligen avtalsvillkor. Domstolen fann också att direktivet inte var avsett att ge berörda vidare rättigheter än de som följde av själva direktivet och att listan inte ändrar det resultat som eftersträvas med direktivet. Direktivets fulla verkan kunde således enligt domstolen tillförsäkras inom en tillräckligt klar och precis rättslig ram, utan att den lista som tagits in i bilagan till direktivet ingick i genomförandebestämmelserna. EU-domstolen fann också att uttalanden i svenska förarbeten gjorde att kravet på offentlighet kunde anses uppfyllt.

3.2 Utgångspunkter för genomförandet av direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk

För att åstadkomma ett korrekt genomförande av direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk krävs, såsom nämnts i avsnitt 3.1, att det säkerställs att det resultat som direktivet syftar till uppnås. De nationella budgetramverken ska enligt direktivet överensstämma med minimikrav på EU-nivå för att främja öppenhet och insyn och göra det lättare att övervaka de offentliga finansernas utveckling. Direktivet innehåller vidare bestämmelser om att de nationella budgetramverken måste innehålla ett flerårigt budgetperspektiv, för att säkerställa att medlemsstaterna inom rimlig tid kan uppnå sina medelfristiga mål. Medlemsstaterna måste dessutom ha infört numeriska finanspolitiska regler som ska se till att tröskelvärdena för underskotts- och skuldnivåer inte överskrids.

Att direktivet syftar till att skapa en minimireglering innebär att det finns goda förutsättningar att genomföra reglerna på ett sätt som harmonierar med det existerande nationella regelverket på området. Eftersom direktivet inte avser att fullt ut harmonisera medlemsstaternas budgetramverk innehåller direktivet mindre långtgående och mindre detaljerade regler än om det hade varit ett direktiv som syftade till full harmonisering.

Direktivet är inte utformat som en modellag med färdiga bestämmelser som medlemsstaterna ska inkorporera i nationell rätt. Direktivet innehåller inte heller bestämmelser som syftar till att skapa skyldigheter eller rättigheter för enskilda. Bestämmelserna riktar sig enbart till medlemsstaterna och bedöms lämna ett

förhållandevis stort utrymme att anpassa såväl terminologi och systematik som valda lagtekniska lösningar till nationell rätt.

Utöver de regler om den svenska budgetprocessen som finns i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203) styrs budgetprocessen av uttalanden i förarbeten och den konstitutionella praxis som kommit att utvecklas.

Enligt fast rättstradition i Sverige utgör förarbeten ett viktigt hjälpmedel vid tolkningen av lag. Vid sidan av själva lagtexten utgör förarbetena en av de viktigaste rättskällorna. Förarbetenas starka ställning som tolkningshjälpmedel har upprepade gånger bekräftats av Sveriges högsta domstolar. Vid en internationell jämförelse intar svenska förarbeten en särställning i åtminstone två avseenden. För det första är de ofta omfattande och inte sällan av hög kvalitet. För det andra har de hittills tillmätts mycket stor vikt vid rättstillämpningen och i doktrinen. De svenska förarbetena i form av regeringens propositioner och betänkanden från berörda riksdagsutskott tillhör vidare i Sverige det offentliga trycket och är allmänt tillgängliga. När det gäller den svenska lagstiftning som innehåller bestämmelser av det slag som direktivet föreskriver framgår klart av riksdagens och regeringens tillämpning av lagstiftningen att förarbetena har tillmätts stor betydelse. Den praxis som utvecklats på området har i mycket stor utsträckning grundats på en tolkning av lagstiftningen med ledning av förarbetena.

I de följande kapitlen görs bedömningen om den rättsliga ram som läggs fast i författningar, förarbeten och praxis garanterar en bindande och transparent tillämpning av direktivet. Av intresse för denna bedömning är bl.a. den deklaration av kommissionen som framgår av mötesanteckningar från Ständiga representanternas kommitté (Coreper) den 9 och 11 mars 2011. Kommissionen bedömde med hänsyn till direktivets specifika natur att dess genomförande inte nödvändigtvis kräver att bestämmelserna i direktivet införlivas formellt i nationell lagstiftning. En generell rättslig ram kunde enligt kommissionen vara tillräcklig, under förutsättning att den garanterar en bindande och transparent tillämpning av direktivet. Det kan också framhållas att de rättsfall från EU-domstolen som finns avseende genomförande av direktiv genom bl.a. praxis utslutande synes avse direktiv som innebär rättigheter eller skyldigheter för enskilda. Av EU-domstolens praxis framgår således inte att ett genomförande av ett direktiv som det nu aktuella genom övergripande ramlagstiftning, förarbetsuttalanden och praxis skulle stå i strid med EU-rätten.

4 EU-direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk och EU:s budgetramverk i övrigt

4.1 Syftet med EU-direktivet

Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk antogs som en av de nya rättsakterna inom ramen för det s.k. sexpaket och ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 31 december 2013. Direktivet har sin rättsliga grund i artikel 126.14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som ger rådet rätt att anta rättsakter som anger detaljerade regler och definitioner för tillämpningen av artikel 126.

Direktivet ställer krav på att medlemsstaterna ska ha nationella budgetramverk som bygger på numeriska finanspolitiska regler och budgetpolitiska mål på medellång sikt, dvs. minst ett treårigt tidsperspektiv. Målen ska iakttas i den årliga budgetlagstiftningen. Krav ställs på konsekvenser vid avvikelser från de numeriska finanspolitiska reglerna. Vidare ställs krav på medlemsstaternas offentliga redovisningsprinciper, statistik kvalitet och prognoser. Direktivet innehåller också krav på den offentliga sektorns undersektorer (stat, socialförsäkringssektor och kommunal sektor) vad gäller bl.a. redovisning och finanspolitisk planering. Därutöver ställer direktivet också krav på prognos kvalitet och prognosutvärderingar samt på effektiv och punktlig övervakning av hur de numeriska finanspolitiska målen iakttas.

Direktivet har för det första syftet att tillförsäkra samstämmighet mellan nationell budgetpolitisk styrning och EU:s finanspolitiska regelverk och syftar för det andra till att skapa bättre

förutsättningar för medlemsstaterna att leva upp till de gemensamma reglerna genom att förstärka de nationella budgetramverken. Detta är särskilt viktigt i medlemsstater med i utgångsläget mindre starka ramverk.

Kommissionen har i december 2012 publicerat en rapport i vilken en preliminär analys görs av i viken utsträckning medlemsstaterna har gjort framsteg i genomförandet av direktivet. Kommissionen konstaterar bl.a. att medlemsstaterna har rapporterat påtagliga men ojämna framsteg i genomförandet av direktivet, och framhåller att en uttömmande utvärdering av genomförandet kommer att äga rum efter 31 december 2013.¹

4.2 EU:s reformerade ekonomisk-politiska regelverk

Sedan inrättandet av den ekonomiska och monetära unionen (EMU) samordnas EU-medlemsstaternas, och särskilt euroländernas, offentliga finanser och ekonomiska politik av kommissionen och rådet. Samordningen av de offentliga finanserna sker i första hand inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Före och under den statsfinansiella krisen har ett antal brister i utformningen och tillämpningen av EU:s ekonomisk-politiska regelverk uppmärksammats. För att motverka att skuldkriser liknande den som euroländerna just nu går igenom ska uppstå igen har flera åtgärder vidtagits för att stärka regelverket. Detta gäller såväl reglerna för de offentliga finanserna som andra ekonomisk-politiska bestämmelser inom EU och euroområdet.

En omfattande översyn av EU:s ekonomisk-politiska samordning och styrning inleddes 2010. Översynen har resulterat i ett lagstiftningspaket med sex rättsakter om förstärkt ekonomisk-politisk samordning som samtliga trädde i kraft i december 2011 (det s.k. sexpaketet). Genom lagstiftningen har den förebyggande och den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten stärkts, ett direktiv med minimikrav för nationella finanspolitiska ramverk antagits samt ett nytt regelverk för att förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser införts. Nedan beskrivs huvuddragen i det reformerade regelverket.

¹ Interim progress report on the implementation of the Council directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member states. Report from the Commission to the European parliament and the Council, Brussels, 14.12.2012, SWD(2012) 433 final.

4.2.1 Den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten

Samordningen av medlemsstaternas offentliga finanser sker främst genom stabilitets- och tillväxtpakten. Den syftar till att säkra sunda offentliga finanser som ett medel för att stärka förutsättningarna för prisstabilitet samt för en väl avvägd och varaktig tillväxt som främjar sysselsättningen. Stabilitets- och tillväxtpakten består av en förebyggande och en korrigerande del.

Den förebyggande delen av pakten

Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska motverka att medlemsstater bygger upp alltför stora underskott i sina offentliga finanser.² Enligt denna del av pakten ska varje medlemsstat ha ett medelfristigt budgetmål som avser det strukturella, konjunkturrensade budgetsaldot justerat för engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder. Nivån på målet bestäms av rådet på förslag av medlemsstaten och ska säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet, eller snabba framsteg mot sådan hållbarhet, samt ge möjlighet till budgetmässig handlingsfrihet. Det medelfristiga budgetmålet ska vara nära balans eller i överskott, men kan avvika från detta förutsatt att det finns en tillräcklig säkerhetsmarginal i förhållande till referensvärdet för budgetunderskott på 3 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Rådet och kommissionen ska övervaka hur målen efterföljs, och de medlemsstater som inte uppfyller sitt medelfristiga budgetmål ska specificera en anpassningsbana mot detta mål. Rådet ska, baserat på bedömningar från kommissionen och den Ekonomiska och finansiella kommittén, avgöra om den aktuella medlemsstatens anpassningsbana mot sitt medelfristiga budgetmål är tillfredsställande. Riktmärket är en strukturell förbättring om 0,5 procent av BNP per år. För medlemsstater vars offentliga skuld överstiger 60 procent av BNP ska förbättringen i det strukturella saldot överstiga 0,5 procent av BNP per år.

Medlemsstater kan i vissa situationer tillfälligt tillåtas avvika från sitt medelfristiga budgetmål eller anpassningsbanan mot målet. Detta får ske vid ovanliga händelser utanför den berörda medlems-

² Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del regleras i rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken. Den 27 juni 2005 antog rådet förordningen (EG) nr 1055/2005 av den 27 juni 2005 om ändring av förordning (EG) nr 1466/97. Den 16 november 2011 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 om ytterligare ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97.

statens kontroll som bedöms ha stor inverkan på de offentliga finanserna. Det kan också röra sig om allvarliga konjunkturnedgångar för euroområdet eller EU som helhet eller vid genomförandet av större strukturreformer som har långsiktigt positiva effekter.

I och med reformeringen av stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk 2011, ska rådet och kommissionen även övervaka att medlemsstaternas offentliga utgifter inte ökar i snabbare takt än den potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt, såvida inte en sådan ökning kombineras med åtgärder för att öka inkomsterna.³ För de medlemsstater som avviker från sitt medelfristiga budgetmål måste ökningen av utgifter vara så pass mycket mindre än den potentiella BNP-tillväxten att en tillfredsställande anpassningsbana mot deras medelfristiga budgetmål uppnås.

Enligt EU:s riktlinjer kan medlemsstater som överträffar sina medelfristiga budgetmål tillfälligt låta de offentliga utgifterna öka snabbare än den potentiella BNP-tillväxten så länge som det medelfristiga målet respekteras under programperioden.⁴

Den korrigerande delen av pakten

Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten syftar till att avhålla medlemsstaterna från att bygga upp alltför stora skulder och underskott i de offentliga finanserna och att se till att dessa omgående korrigeras om de uppstår.⁵ Det främsta verktyget för att uppfylla dessa syften är underskottsförfarandet. Ett underskottsförfarande kan inledas av två skäl: om underskottet i de offentliga finanserna överstiger 3 procent av BNP eller om den offentliga skulden överstiger 60 procent av BNP och inte minskar i tillfredsställande takt. Skulden anses ha minskat i tillfredsställande takt om den del som överskrider 60 procent av BNP har minskat med i genomsnitt en tjugondel per år under de tre senaste åren, eller minskar med i genomsnitt en tjugondel per år under det senaste året och i prognosen för det innevarande och det kommande året.

³ Utgifterna beräknas exklusive ränteutgifter och utgifter för arbetslöshet.

⁴ Yttrande från Ekonomiska och finansiella kommittén: Specification on the implementation of the stability and growth pact, den 3 september 2012.

⁵ Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del regleras i rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott. Den 27 juni 2005 ändrades denna förordning genom rådets förordning (EG) nr 1056/2005. Den 8 december 2011 ändrades förordningen genom rådets förordning (EU) nr 1177/2011.

Rådet ska, på förslag av kommissionen, ta ställning till om ett alltför stort underskott föreligger och om så är fallet ska ett underskottsförfarande inledas mot den aktuella medlemsstaten. Vid beslut om att inleda ett sådant förfarande ska rådet samtidigt ge en rekommendation till den berörda medlemsstaten om att den ska åtgärda situationen inom en av rådet satt tidsfrist på maximalt sex månader. Rekommendationen ska även ange när det alltför stora underskottet ska vara korrigerat.

Underskottsförfarandet kan trappas upp i flera steg om medlemsstaten inte vidtar effektiva åtgärder för att korrigera sitt underskott inom den angivna fristen. Reformeringen av regelverket 2011 innebar att sanktionsmöjligheter för euroländerna inom den korrigerande delen av pakten utökades. Icke-euroländer omfattas emellertid inte av dessa sanktioner. Däremot kan åtaganden från EU:s sammanhållningsfond dras in om ett land inte vidtar effektiva åtgärder för att korrigera sitt underskott, vilket kan likställas med en sanktion.⁶

4.2.2 Förslag till ytterligare förstärkt ekonomisk-politisk styrning för euroländerna

Som ett komplement till sexpaketet presenterade kommissionen i november 2011 två förordningsförslag om stärkt ekonomisk styrning för euroområdet.⁷ Det ena förslaget syftar bl.a. till att ge möjligheter till förstärkt övervakning av euroländer som har, eller hotas av, finansiella problem. I det andra förslaget föreslås att kommissionen ska granska euroländernas budgetplaner på ett tidigare stadium än vad som för närvarande sker. Därutöver föreslås utökade rapporteringskrav för euroländer som är föremål för stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsförfarande. Europaparlamentet och rådet förväntas anta de två förordningsförslagen under våren 2013.

⁶ Bulgarien, Cypern, Estland, Grekland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien Tjeckien och Ungern är för närvarande mottagare av stöd från sammanhållningsfonden. Endast länder med en BNP per capita under 90 procent av genomsnittet i EU är berättigade till mottagande av sammanhållningsfonden.

⁷ KOM(2011) 819 och KOM(2011) 821.

4.2.3 Finanspakten

Finanspakten, eller formellt Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, är ett mellanstatligt fördrag mellan samtliga EU-länder förutom Storbritannien och Tjeckien. Finanspakten undertecknades i mars 2012. I slutet av december 2012 hade tolv euroländer ratificerat finanspakten och den trädde därmed i kraft den 1 januari 2013. Framförallt syftar finanspakten till att stärka den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten för att åtgärda budgetära problem i medlemsstater i ett tidigt skede. Finanspakten innebär krav på euroländerna att införa en regel om budgetbalans och om automatisk korrigerings vid en avvikelse från medlemsstatens medelfristiga budgetmål eller från anpassningen till detta mål. Reglerna ska föras in i nationell lagstiftning genom bindande och permanenta bestämmelser, helst på konstitutionell nivå eller på annat sätt som garanterar att reglerna fullt ut respekteras och efterlevs under hela den nationella budgetprocessen. Införandet i nationell lagstiftning ska ske senast den 1 januari 2014. Bestämmelserna i finanspakten ska tillämpas i förhållande till alla euroländer, men även icke-euroländer har möjlighet att förklara sig bundna av vissa bestämmelser. Finanspakten innebär inte några rättsliga förpliktelser för de medlemsstater i EU som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta, och inte förklarar sin avsikt att vara bundna av delar av fördraget.

Riksdagen beslutade den 6 mars 2013 att godkänna finanspakten utan att det blir bindande för Sverige (prop. 2012/13:39, bet. 2012/13:FIU28, rskr. 2012/13:167). För Sverige kan finanspaktens regler bli bindande endast om Sverige i framtiden inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av reglerna.

5 Det svenska budgetpolitiska ramverket

5.1 Ramverkets innehåll

I delbetänkandet används fortsättningsvis EU-direktivets begrepp budgetramverk som ska ses som samstämmigt med begreppet budgetpolitiskt ramverk som används i bl.a. regeringens skrivelse 2010/11:79. Det finanspolitiska ramverket är ett vidare begrepp som förutom budgetprocessen och de budgetpolitiska målen även innehåller t.ex. principer för stabiliseringspolitiken (skr. 2010/11:79 s. 11–14).

Det svenska budgetramverket innefattar en stram statlig budgetprocess och de budgetpolitiska målen; ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. En annan viktig del av budgetramverket utgörs av den externa granskning av budgetarna och regeringens årsredovisningar som görs av bl.a. Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet. Finanspolitiska rådet har i uppdrag att särskilt följa upp de budgetpolitiska målen. Riksrevisionen ska enligt 3 § lagen (2002:1022) om statlig revision m.m. granska årsredovisningen för staten. I detta sammanhang följer Riksrevisionen upp de budgetpolitiska målen, i huvudsak i ett bakåtblickande perspektiv.

Den statliga budgetprocessen har ett medelfristigt perspektiv och utgår från ett uppifrån och ned-perspektiv, i vilket olika utgifter ställs mot varandra och budgetförslag prövas utifrån ett på förhand fastställt utrymme som i hög grad bestäms av utgiftstaket och överskottsmålet. Denna budgetprocess bidrar till att summan av alla budgetförslag inte blir större än vad som är förenligt med de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Överskottsmålet är ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Målet har bestämts till att överskottet i hela den offentliga sektorn i genomsnitt ska uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP) över en konjunkturcykel. Utgiftstaket är ett tak för statens utgifter och har sedan det infördes omfattat utgiftsområdena 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemets utgifter vid sidan av statens budget. Utgiftstaket omfattar däremot inte utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. Utgiftstaket fastställs minst tre år i förväg. Det finns därmed utgiftstak beslutade för en period om minst tre år. Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat.

Det kommunala balanskravet, som finns i 8 kap. 4 § kommunalagen (1991:900), anger att varje kommun och landsting ska upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Balanskravet är ett minimikrav. Kommuner och landsting ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting därför fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag, motsvarar god ekonomisk hushållning. Det kommunala balanskravet understödjer överskottsmålet. Välskötta finanser i kommuner och landsting bidrar således till att överskottsmålet uppnås.

I förhållande till EU-direktivet kan det kommunala balanskravet sägas ha en medelfristig karaktär i och med att ett eventuellt underskott under ett räkenskapsår ska täckas av motsvarande överskott under de följande tre åren för att det egna kapitalet ska återställas inom denna tidsrymd. Detta innebär också att det existerar en korrigeringsmekanism i den mån balanskravet inte bedöms klaras. I och med att det kommunala balanskravet ger stöd till överskottsmålet främjar det också indirekt EU:s referensvärden och det medelfristiga målet för Sverige. Kommuner och landsting ska upprätta en budget som uppfyller balanskravet vid de årliga budgetbesluten. Regeringen övervakar den kommunalekonomiska utvecklingen och redovisar denna i en årlig skrivelse samt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Balanskravet för kommunerna utgör i ett nationellt perspektiv i första hand ett stöd

till överskottsålet. Kommittén har därför valt att inte ytterligare lyfta fram balanskravet vid genomgången av det svenska budgetramverkets förhållande till EU-direktivets krav.

Det budgetpolitiska ramverket och dess delar presenteras på ett överskådligt sätt i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

I *bilaga 3* redogörs närmare för diskussionen i forskningslitteraturen om varför budgetpolitiska regler och ramverk har introducerats. Det refereras också till empiriska analyser av hur lagstiftning av budgetpolitiska regler kan tänkas påverka de offentliga finanserna.

5.2 Den rättsliga ramen

Grunden för det svenska budgetpolitiska ramverket finns i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203) med tillhörande förordningar. Bestämmelserna i regeringsformen är av övergripande karaktär och reglerar huvudsakligen kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Ytterligare preciseringar finns i riksdagsordningen där även grunderna för budgetprocessen slås fast där. Även dessa bestämmelser är till övervägande del av övergripande karaktär och rör huvudsakligen arbetsformerna inom riksdagen. I budgetlagen, som främst riktar sig till regeringen, ges de närmare förutsättningarna för budgetprocessen och det är även i budgetlagen som de budgetpolitiska målen kommer till uttryck.

Lagstiftningen har på många områden karaktär av ramlagstiftning och kompletteras av de förarbeten som utgör grunden för lagstiftningen. Dessa förarbeten utgörs till stor del av betänkanden från parlamentariskt sammansatta kommittéer och utredningar, vilket borgar för att det också finns en bred politisk uppslutning bakom lagstiftningens intentioner och syfte samt hur lagstiftningen ska tillämpas i praktiken. Det svenska budgetramverket består också av en omfattande konstitutionell praxis från riksdagen och regeringen, vilken bygger på nämnda förarbetsuttalanden. Praxis grundas också i vissa delar på politiska överenskommelser i riksdagen och mellan riksdagen och regeringen. Genom den tydliga politiska förankringen som finns för ramverket säkerställs också dess efterlevnad. Avvikelser från den etablerade ordningen måste motiveras och blir även föremål för granskning av den politiska opposi-

tionen och de organ, t.ex. Finanspolitiska rådet, som har i uppgift att granska ramverkets efterlevnad.

Ramverket kompletteras ytterligare av den fasta praxis på lägre nivå som kommit att utvecklas på området. Denna praxis kommer till uttryck i de dokument som är en del av budgetprocessen och som även kan sägas vara ett resultat av denna. Dessa dokument främst den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen, årsredovisningen för staten och riksdagsutskottens betänkanden med anledning av dessa och de ställningstaganden som kommer till uttryck i dessa utgör också en del av det budgetpolitiska ramverket.

Budgetprocessen styrs också av interna skriftliga riktlinjer inom såväl riksdagen som Regeringskansliet.

6 Budgetramverk som tryggar en planeringshorisont på minst tre år

6.1 Krav på ett trovärdigt och effektivt budgetramverk på medellång sikt

I direktivet ställs krav på medlemsstaterna att inrätta ett trovärdigt och effektivt budgetramverk på medellång sikt. Ramverket ska trygga införandet av en finanspolitisk planeringshorisont på minst tre år för att se till att den nationella planeringen har ett flerårs-perspektiv (artikel 9.1). Sådana budgetramverk ska innehålla förfaranden för upprättande av övergripande och transparenta fleråriga budgetmål för offentliga underskott, skulder och andra sammanfattande finanspolitiska indikatorer, t.ex. utgifter, för att se till att dessa överensstämmer med de gällande numeriska finanspolitiska reglerna som framgår av direktivets fjärde kapitel (artikel 9.2.a).

Av definitionen i artikel 2.e i direktivet framgår att med budgetramverk avses den uppsättning mekanismer, förfaranden, regler och institutioner som den offentliga sektorns budgetpolitik vilar på. Detta innefattar bl.a. budgetramverk på medellång sikt som ingår i den nationella budgetprocessen och ger finanspolitiken ett längre tidsperspektiv än årsbudgetarnas, inklusive fastställandet av politiska prioriteringar och budgetmål på medellång sikt.

6.2 Svensk rätt

Budgetlagen (2011:203) innehåller bestämmelser om de budgetpolitiska målen, dvs. överskottsmålet och utgiftstaket. Enligt 2 kap. 1 § budgetlagen ska regeringen till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Av

2 kap. 2 § samma lag framgår att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak) och att förslaget ska avse det tredje tillkommande året.

Överskottsmålet har tillämpats sedan 2000. Det fastställdes då av riksdagen till i genomsnitt 2 procent av bruttonationalprodukten (BNP) över en konjunkturcykel (prop. 1996/97:100, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1997/98:284).

Överskottsmålet syftar enligt förarbetena till att bidra till långsiktigt hållbara finanser, tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar sådana, en jämn fördelning av resurser mellan generationerna och ekonomisk effektivitet. Att upprätthålla långsiktigt hållbara finanser utgör en nödvändig förutsättning för att nå de övriga motiven till överskottsmålet (prop. 2009/10:100 s. 87 f.).

Nivån på överskottsmålet ändrades 2007 till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220). Förändringen var en teknisk justering med anledning av att den europeiska statistikmyndigheten beslutat att ändra definitionen av den offentliga sektorns sparande, och innebar således inte någon förändring av målets stramhet med avseende på långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Regeringen har framhållit att den nuvarande nivån på överskottsmålet är ett mer ambitiöst mål än det minimikrav för den offentliga sektorns finansiella sparande som Sverige omfattas av i egenskap av EU-medlem (prop. 2011/12:100 s. 97).

Överskottsmålet ska enligt budgetlagen löpande följas upp. Två gånger per år, i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, ska regeringen redovisa för riksdagen hur målet uppnås (9 kap. 2 § budgetlagen).

Ett system med utgiftstak för staten har tillämpas sedan 1997 och blev obligatoriskt 2010. Syftet med utgiftstak är främst att skapa en långsiktighet i budgetarbetet genom att klargöra att kravet på budgetdisciplin är varaktigt (prop. 2009/10:5 s. 14). Som framgår av 2 kap. 2 § budgetlagen ska regeringens förslag till utgiftstak i budgetpropositionen avse det tredje tillkommande budgetåret. Detta innebär att utgiftstak alltid finns beslutade för en treårsperiod, vilket ger uttryck för budgetprocessens medelfristiga karaktär (prop. 2009/10:5 s. 24).

Som en konsekvens av utgiftstakets treåriga tidshorisont, och dess koppling till utgiftsområdena, ska regeringen enligt 2 kap. 3 § budgetlagen i budgetpropositionen också redovisa en beräkning av

hur utgifterna fördelas på utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Riksdagen godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för det andra och det tredje tillkommande året som en riktlinje för regeringens framtida budgetarbete.

Vidare ska regeringen i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket. Dessa prognoser ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren (9 kap. 3 § budgetlagen).

6.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Det svenska budgetramverket uppfyller direktivets krav om ett trovärdigt och effektivt budgetramverk på medellång sikt.

Skälen för kommitténs bedömning: Direktivet ställer krav på att medlemsstaterna ska inrätta ett budgetramverk på medellång sikt. Med medellång sikt avses i detta sammanhang minst tre år. Ramverket ska innehålla förfaranden för upprättande av övergripande och transparenta fleråriga budgetmål. Ett sådant budgetramverk är enligt beaktandesatserna 19 och 20 till direktivet nödvändiga för att se till att medlemsstaternas budgetramverk överensstämmer med unionslagstiftningen.

Av budgetlagens bestämmelser framgår det uttryckligen att utgiftstaket har ett medelfristigt perspektiv genom att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 2 §). Utgiftstaket skärper även kravet på prognosverksamheten och innebär att hänsyn måste tas till nya reformers budgeteffekter och befintliga utgiftssystem utveckling i ett medelfristigt perspektiv. Det fleråriga utgiftstaket syftar även till att i någon mån begränsa det problem som ligger i att de omedelbara fördelarna med en reform som ökar utgifterna ofta värderas högre än de framtida kostnaderna för att finansiera reformen.

För överskottsmålet saknas det en uttrycklig reglering som anger att målet är medelfristigt. Målet har emellertid sedan det infördes 2000 haft en medelfristig definition i och med att det avser

ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Konjunkturcykeln är svår att mäta och utvecklas oftast asymmetriskt, men historiskt sett har en cykel normalt varat fyra år eller längre.¹

Det svenska budgetramverket innehåller således budgetpolitiska mål i form av överskottsmålet och utgiftstaket, vilka båda har ett medelfristigt perspektiv. Därutöver fastställer riksdagen, förutom utgiftsramar för det nästkommande året, även en fördelning av utgifterna per utgiftsområde för det andra och tredje tillkommande året. Budgetprognoserna i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen ska också redovisas med denna tidshorisont.

I direktivet anges att ett budgetramverk ska innehålla mål för offentliga underskott, skulder och andra sammanfattande finanspolitiska indikatorer, t.ex. utgifter. Sveriges överskottsmål är ett mål för det offentliga underskottet även om det är definierat med motsatt tecken. Sverige har ett mål för utgifter i den meningen att utgiftstaket sätter en övre gräns för de takbegränsade utgifterna. Sveriges utgiftsmål är således att utgifterna inte ska överstiga den restriktion som utgörs av utgiftstaket.

Sverige tillämpar inte något separat nationellt mål för skulder och budgetramverket innehåller följaktligen inte något mål för den offentliga skuldens nivå eller dess förhållande till BNP. Sverige har emellertid som EU-medlem att följa Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) referensvärden för de offentliga finanserna.² De mest centrala reglerna är att bruttoskulden, definierad enligt de s.k. Maastrichtkriterierna, inte får överstiga 60 procent av BNP och att eventuella underskott i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av BNP. Sveriges egna självpåtagna budgetpolitiska regler är i flera avseenden mer ambitiösa än reglerna i EUF-fördraget (prop. 2009/10:100 s. 86). EU:s mål för bruttoskuld och underskott utgör således en övre restriktion för den svenska bruttoskulden och en övre restriktion för eventuella underskott. Sveriges ambitiösa mål har bl.a. tagit sig uttryck i att den konsoliderade bruttoskulden har minskat från över 70 procent av BNP i mitten av 1990-talet till ca 38 procent 2012. Bruttoskulden var 2012 lägre än den var före finanskrisen 2007 och 2008, och 2011 tillhörde den svenska bruttoskulden som andel av BNP de fem lägsta i EU. Ett stort respektavstånd finns därmed till EU:s mål för bruttoskulden. Sverige är tillsammans med

¹ Se Michael Bergman, Tidsbestämning av svensk konjunktur 1970–2010. Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/12, tabell 7 s. 26.

² Protokoll (nr 12) till EUF-fördraget.

Estland ett av två EU-länder som aldrig har varit i den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten.

Ett viktigt mål med det budgetpolitiska ramverket är att säkerställa långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna, vilket innebär att den offentliga skulden inte får öka okontrollerat. Det finns också en nära relation mellan utvecklingen av det offentliga finansiella sparandet och utvecklingen av nettoskulden, som definieras som bruttoskulden justerad för de finansiella tillgångarna. Ursprungligen var det huvudsakliga motivet för att införa ett överskottsmål att de löpande överskotten under en demografiskt gynnsam period skulle bidra till att amortera nettoskulden till noll. Regeringen anförde 1997 att med ett genomsnittligt överskott på 2 procent av BNP skulle den offentliga sektorns nettoskuld komma att försvinna till 2010. Syftet var att minska beroendet av de finansiella marknaderna (prop. 1997/98:1 s. 18). Detta mål har sedan lång tid tillbaka överträffats och den offentliga sektorns finansiella förmögenhet har sedan 2005 varit positiv. De finansiella tillgångarna har under de senaste åren, med undantag för krisåret 2009, legat i intervallet 15–20 procent av BNP. Skuldens nivå måste givetvis också beaktas när bedömningar görs av den lämpliga nivån på överskottet i ett medelfristigt perspektiv. I de långsiktiga hållbarhetskalkylerna, som är ett av underlagen vid fastställandet av överskottsmålets nivå, utgör nivån på den offentliga sektorns skulder en del av analysen. Direktivet anger att fleråriga budgetmål ska upprättas för offentliga underskott, skulder och andra sammanfattande finanspolitiska indikatorer, t.ex. utgifter. EU-direktivet saknar dock en närmare definition av vad som avses med fleråriga budgetmål. Mot denna bakgrund har kommittén tolkat fleråriga budgetmål så att dessa kan omfatta såväl siffersatta mål som mål av mer kvalitativ natur.

Även om riksdagen och regeringen inte har satt upp något numeriskt mål eller riktmärke för den offentliga skuldens nivå eller utveckling är det tydligt att regeringen de senaste 15 åren har haft som ambition att minska bruttoskuldkvoten även sedan denna har fallit betydligt under 60 procent av BNP. Regeringen har vid olika tillfällen angett flera motiv till att en fallande bruttoskuld är önskvärd.³ Någon riktlinje för skuldkvotens framtida utveckling finns

³ Regeringen har som skäl angett att bruttoskuldkvoten bör minska av demografiska skäl (prop. 2006/2007:1 s. 26), att ohållbara nivåer på skulden ska undvikas på lång sikt (prop. 2008/2009:1 s. 88) och att minskade räntekostnader ger ökat utrymme i statsbudgeten för mer angelägna ändamål (prop. 2006/2007:100 s. 85).

dock inte, men EU:s skuldmål utgör en övre gräns för hur stor bruttoskulden får bli i Sverige.

Som anförs i kommittédirektivet (dir. 2012:124 s. 13) saknas det en uttrycklig reglering som riktar sig till riksdagen avseende de budgetpolitiska målen på medellång sikt. Budgetlagens bestämmelser riktar sig uteslutande till regeringen, och i riksdagsordningen finns inte några bestämmelser om riksdagens ansvar för att utifrån regeringens förslag faktiskt besluta om medelfristiga budgetpolitiska mål. Vid budgetlagens införande anfördes i förarbetena att lagen innehöll preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten och statsbudgeten. Vidare konstaterades att även om budgetlagen i första hand var inriktad på regeringens befogenheter och skyldigheter påverkar flera av bestämmelserna också formerna för riksdagens handlande (prop. 1996/97:220 s. 18 f. och bet. 1996/97:KU3 s. 47 f.). Även om det således inte är reglerat i lag att riksdagen ska besluta om överskottsmål och utgiftstak, är utgångspunkten i budgetlagen att så sker. Riksdagen har också i enlighet med detta sedan överskottsmålet och utgiftstaket infördes, på förslag av regeringen, beslutat om de budgetpolitiska målen på medellång sikt.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det svenska budgetramverket, med medelfristiga överskottsmål och utgiftstak och hänsynstagandet till EUF-fördragets skuldmål som restriktion, uppfyller direktivets krav på budgetramverk på medellång sikt.

7 Främjande av EU:s referensvärden och det medelfristiga budgetmålet

7.1 Krav på att de budgetpolitiska målen ska främja EU:s referensvärden och det medelfristiga budgetmålet

Enligt artikel 5 i direktivet ska medlemsstaterna tillämpa numeriska finanspolitiska regler som är specifika för dem. De numeriska finanspolitiska reglerna ska effektivt främja att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter på budgetpolitikens område enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) inom ramen för en flerårig horisont för den offentliga sektorn som helhet. Dessa regler ska särskilt främja dels iakttagandet av referensvärdena för underskott och skulder som fastställts i enlighet med EUF-fördraget, dels beslut om en flerårig finanspolitisk planering, inklusive iakttagandet av medlemsstaternas budgetmål på medellång sikt.

Artikel 5 har en tydlig koppling till artikel 9.2.a i direktivet som stadgar att medlemsstaterna ska inrätta budgetramverk på medellång sikt. Artikel 9.2.a behandlades i kapitel 6.

7.2 Svensk rätt

7.2.1 De svenska budgetpolitiska målen

Som tidigare redovisats ingår tre mål i det svenska budgetramverket; överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet (se avsnitt 5.1). Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel ska

uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Utgiftstaket är ett flerårigt tak för statens utgifter inklusive utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, men exklusive statsskuldräntor. Utgiftstaket bestäms så att det överstiger de planerade utgifterna. Det kommunala balanskravet innebär att de budgeterade intäkterna ska överstiga de budgeterade kostnaderna, 8 kap. 4 § kommunallagen (1991:900).

7.2.2 Sveriges skyldigheter gentemot EU och EU:s budgetpolitiska mål

Som angavs i avsnitt 6.3 är Sverige enligt EUF-fördraget skyldigt att undvika dels att budgetunderskotten överstiger 3 procent av BNP, dels att skulden för den konsoliderade offentliga sektorn överstiger 60 procent av BNP. Sverige är vidare skyldigt att iaktta stabilitets- och tillväxtpaktens regler om ett medelfristigt budgetmål. Detta budgetmål föreslås av de enskilda medlemsstaterna och tillstyrks sedan av rådet.

Sveriges överskottsmål har en nära koppling till EU:s referensvärden och det medelfristiga målet. Redan i samband med beslutet om överskottsmålet 1997 framhölls att målet bl.a. syftade till att aktivt motverka konjunkturavmattningar utan att underskottet i de offentliga finanserna blev alltför stort (prop. 1996/97:150 s. 82). En hänvisning gjordes i det sammanhanget till den av EU beslutade stabilitets- och tillväxtpaktens krav på en god marginal till referensvärdet för underskott om 3 procent. Denna koppling uppmärksammades också i 2010 års ekonomiska vårpropositionen i vilken regeringen underströk att Sverige förbundit sig att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler för de offentliga finanserna (prop. 2009/10:100 s. 86).

I 2012 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen att det medelfristiga målet enligt stabilitets- och tillväxtpakten skulle uppgå till -1 procent av BNP. Det är ett betydligt lägre mål än det beslutade överskottsmålet om ett finansiellt sparande på i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. I vårpropositionen konstaterades också att det medelfristiga målet på -1 procent av BNP som Sverige avsåg att presentera i 2012 års konvergensprogram ska ses som ett minimikrav för det finansiella sparandet som Sverige omfattas av i egenskap av EU-medlem och att Sverige har ett eget mer ambitiöst nationellt satt mål (prop. 2011/12:100 s. 97).

7.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: De svenska budgetpolitiska målen, främst överskottsmålet och utgiftstaket, bidrar till att säkerställa att Sverige uppfyller EU:s referensvärden och Sveriges medelfristiga budgetmål. Därigenom uppfyller Sverige direktivets krav i denna del.

Skälen för kommitténs bedömning: Det av riksdagen beslutade överskottsmålet är mer ambitiöst än stabilitets- och tillväxtpaktens medelfristiga mål. Ett viktigt motiv för den ambitiösa nivån på överskottsmålet är att det ska finnas en marginal för att undvika stora underskott, så att det vid en lågkonjunktur ska finnas utrymme för de automatiska stabilisatorerna att verka fritt och vid behov föra en aktiv konjunkturpolitik. Regeringen har också uttalat att det stabiliseringspolitiska motivet bör tillmätas stor vikt vid fastställandet av överskottsmålets nivå. Det stabiliseringspolitiska motivet är också det motiv som kräver de största överskotten (se Ds 2010:4 s.21 ff.). Även ambitionen att skapa en jämn fördelning av resurserna mellan generationerna och långsiktigt hållbara offentliga finanser anses motivera ett högt medelfristigt sparande. Dessa motiv har föranlett en nivå på det svenska överskottsmålet som innebär att EUF-fördragets mål, inklusive det medelfristiga målet, normalt kommer att överskridas (se prop. 2009/10:100 s. 87 f.). Regeringen förklarade i 2010 års vårproposition att den avsåg att behålla den nuvarande nivån om ett överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel åtminstone under den kommande mandatperioden (dvs. 2010–2014) och så länge som det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett hållbart sätt (prop. 2009/10:100 s. 89).

I detta sammanhang bör det dock klargöras att definitionerna av det svenska överskottsmålet och det medelfristiga målet skiljer sig något åt. Överskottsmålet definieras som ett genomsnitt över konjunkturcykeln, medan det medelfristiga målet definieras som den offentliga sektorns strukturella finansiella sparande. Båda målen syftar till att justera det faktiska offentliga finansiella sparandet för konjunkturcykeln, men måtten överensstämmer i allmänhet inte.

Överskottsmålet följs i första hand upp i ett framåtblickande perspektiv med hjälp av två indikatorer, ett sjuårigt centrerat

glidande medelvärde, den s.k. sjuårsindikatorn, och det strukturella sparandet. Vid bedömningen av sjuårsindikatorn tas även hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under den period för vilken indikatorn beräknas. Om dessa två indikatorer ligger nära ett, samtidigt som medelvärdet för BNP-gapet under samma period ligger nära noll, är finanspolitiken normalt i linje med överskottsmålet.¹

I den sammantagna bedömningen av måluppfyllelsen måste dock hänsyn även tas till ett antal andra faktorer, bl.a. till osäkerheten i prognosen, hur riskerna är fördelade runt prognosen och till konjunkturläget. Om exempelvis resursutnyttjandet är lågt och penningpolitikens möjligheter att ytterligare stimulera ekonomin är begränsad kan detta motivera en expansiv finanspolitik med ett strukturellt sparande som temporärt påtagligt understiger 1 procent av BNP. Normalt kan det dock antas att överskottsmålet innebär att det strukturella sparandet bör ligga på i storleksordningen 1 procent av BNP, dvs. klart över Sveriges medelfristiga mål på -1 procent av BNP. En källa till osäkerhet i detta sammanhang är dock att det strukturella sparandet bestäms av ett antal svårsmätbara faktorer, bl.a. potentiell BNP, och att regeringens och kommissionens beräkning av det strukturella sparandet tidigare har skiljt sig åt. Det är kommissionens beräkning av det strukturella sparandet som bestämmer måluppfyllelsen avseende det medelfristiga målet inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Skillnaden på hela 2 procentenheter mellan överskottsmålets nivå och Sveriges medelfristiga budgetmål innebär dock att det finns en betydande buffert för skillnader i beräkningsmetoder för det strukturella sparandet. Bufferten blir dock mindre om det strukturella sparandet, mätt med regeringens metod, är påtagligt lägre än 1 procent av BNP, t.ex. till följd av en expansiv finanspolitik under en lågkonjunktur.

Utgiftstaket har inte samma nära koppling till EUF-fördragets mål som överskottsmålet. Utgiftstaket ger dock ett indirekt stöd åt dessa mål eftersom det är ett viktigt instrument för att överskottsmålet ska uppnås. Detta gäller även det kommunala balanskravet.

Som tidigare anförts har regeringen under en lång tid haft som tydlig ambition att minska den svenska bruttoskulden, även sedan

¹ Även om överskottsmålet främst följs upp i ett framåtblickande perspektiv görs en bakåtblickande analys för att bedöma om det finns tendenser till tidigare systematiska fel i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet som minskar sannolikheten att målet ska nås i framtiden. För denna uppföljning används ett tioårigt medelvärde för det finansiella sparandet under de tio senaste utfallsåren. Även vid bedömningen av detta tioårsgenomsnitt tas hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella perioden.

den fallit under 60 procent av BNP. EU:s skuldmål utgör en övre gräns för hur hög bruttoskulden får bli i Sverige (se avsnitt 6.3.).

De svenska budgetpolitiska målen bidrar således till att säkerställa att Sverige uppfyller EU:s budgetpolitiska mål. Kommittén bedömer mot denna bakgrund att Sverige därmed uppfyller direktivets krav.

8 Måldefinition och tillämpningsområde

8.1 Krav på måldefinition och tillämpningsområde för de numeriska finanspolitiska reglerna

Enligt artikel 6.1.a i direktivet ska de landspecifika numeriska finanspolitiska reglerna enligt artikel 5 specificeras. Detta ska göras utan att det påverkar Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bestämmelser om unionens ram för budgetövervakning.

8.2 Svensk rätt

De svenska numeriska finanspolitiska reglerna utgörs av utgiftstaket och överskottsmålet. Överskottsmålet definieras i 2 kap. 1 § budgetlagen som ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Detta definieras närmare i förarbetena där det tydliggörs att målet ska avse den offentliga sektorn och inkludera staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet. Med finansiellt sparande avses skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter enligt de definitioner som används i nationalräkenskaperna. Av förarbetena framgår att överskottsmålet avser det finansiella sparandet på medellång sikt, med vilket avses ungefär en genomsnittlig konjunkturcykel. I nämnda förarbeten framhålls också målets koppling till reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten (prop. 2009/10:100 s. 87 f.). I förarbetena anförs även att överskottets nivå återkommande ska analyseras för att säkerställa att nivån stödjer motiven för målet. Samtidigt framhålls också vikten av att en genomgripande översyn inte görs för ofta. Överskottsmålet syftar vidare enligt nämnda förarbeten till att vara

främst framåtblickande eftersom det ger målet en styrande roll för finanspolitiken.

Riksdagen har som tidigare anförts beslutat att nivån på överskottsmålet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100, bet. 2006/06:FiU20, rskr. 2006/07:220). Frånsett en teknisk justering har nivån varit oförändrad sedan överskottsmålet infördes 2000.

Överskottsmålet följs som angavs i avsnitt 7.3 upp utifrån en analys av genomsnittligt sparande under de senaste tio åren. Syftet är att upptäcka eventuella systematiska fel i den tidigare finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver. Därutöver görs en framåtblickande analys för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. De två indikatorer som används för denna uppföljning är sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet. Vid tolkningen av sjuårsindikatorn beaktas också det genomsnittliga konjunkturläget under den period som indikatorn avser. Utifrån dessa faktorer görs sedan en samlad bedömning av reformutrymmet eller besparingsbehovet. I detta sammanhang tas även hänsyn till bl.a. osäkerheten i bedömningen, riskbilden och till vad som är en väl avvägd finanspolitik ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv för att finanspolitiken inte ska bidra till överhettning eller till att fördjupa en konjunkturedgång (prop. 2012/13:1 Förslag till statsbudget för 2013, finansplan och skattefrågor, avsnitt 4.2).

I budgetlagen definieras utgiftstaket som ett tak för statens utgifter (2 kap. 2 §). Av förarbetena till budgetlagen framgår att hur utgiftstaket ska vara avgränsat eller utformat inte bör regleras i lag (prop. 1996/97:220 s. 78). I praktiken har utgiftstaket, sedan det infördes 1997, emellertid haft samma breda omfattning och i princip omfattat samtliga primära statliga utgifter och ålderspensionssystemets utgifter. Enligt praxis utgörs således de takbegränsade utgifterna av utgifterna under utgiftsområdena 1–25 och utgiftsområde 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. omfattas inte av utgiftstaket. Av regeringens förslag till utgiftstak framgår vidare att de takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, dvs. även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. I förarbetena till budgetlagen framhålls även att de utgifter som omfattas av utgiftstaket ska vara tydligt definierade när beslut om nivån på utgiftstak fattas (bet 1996/97:KU3 s. 41). Att utgiftstaket är tydligt definierat vid tidpunkten för dess fastställande är bl.a. av

vikt för att det senare ska kunna avgöras om budgettekniska förändringar bör motivera tekniska justeringar av utgiftstaket, så att utgiftstakets ursprungliga restriktion för utgifterna bibehålls. Konstitutionsutskottet har också framhållit att frånvaron av en definition inte borde vara något problem så länge som det vid varje beslutstillfälle tydligt framgår vad utgiftstaket omfattar (bet. 1996/97:KU3 s. 41).

Utgiftstaket ska enligt 2 kap. 2 § budgetlagen användas såväl vid beredningen av förslaget till statens budget som vid genomförandet av den budgeterade verksamheten.

8.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Det svenska budgetramverket uppfyller direktivets krav om måldefinition och tillämpningsområde för de numeriska finanspolitiska reglerna.

Skälen för kommitténs bedömning: Någon definition av utgiftstakets innehåll finns inte i budgetlagen. Inte heller i förarbetena lämnas någon fast definition av utgiftstakets omfattning och avgränsning. I stället är det regeringen som i sitt förslag till utgiftstak bestämmer den närmare utformningen av taket. Någon tydlig definition är, som framhålls i förarbetena, inte heller nödvändig för att utgiftstaket ska fylla sin funktion som restriktion för finanspolitiken. Avgörande är i stället att utgiftstakets omfattning är tydligt definierat vid beslutstillfället, bl.a. för att kunna avgöra om senare budgettekniska förändringar bör föranleda tekniska justeringar av ett beslutat tak. Utgiftstaket har dock sedan det infördes getts samma breda definition.

En bred definition av utgiftstakets omfattning innebär bl.a. att dess koppling till överskottsmålet och det långsiktiga totala skatteuttaget stärks. Genom att få utgifter undantas tydliggörs den prioritering mellan olika utgiftsområden som utgiftstaket syftar till att främja. En bred definition av utgiftstaket stärker också dess centrala roll som instrument för att uppnå överskottsmålet, då de takbegränsade statliga utgifterna tillsammans med kommunsektorns utgifter i stort sett överensstämmer med den offentliga sektorns primära utgifter. Utgiftstaket är därmed en viktig bestämnings-

faktor för hur de offentliga utgifterna utvecklas på längre sikt och i och med det även för skatteuttagets långsiktiga utveckling.

Utgiftstaket ska användas såväl vid beredningen av förslaget till statens budget som vid genomförandet av den budgeterade verksamheten (2 kap. 2 § budgetlagen). I förarbetena framhålls utgiftstakets roll som den naturliga utgångspunkten för en budgetprocess som utgår från de budgetpolitiska målen och restriktionerna (prop. 2009/10:5 s. 28). Både regeringens och riksdagens budgetprocesser utgår från att utrymmet för de samlade utgifterna först fastställs och att man därefter tar ställning till enskilda utgiftsposter. I ovan nämnda förarbeten framhålls också att utgiftstaket har bidragit till att undvika en ny strukturell försvagning av statsfinanserna, att det motverkat att tillfälliga förstärkningar av statsinkomsterna och budgetsaldot använts för bestående utgiftsökningar samt att det skyddar statsutgifterna mot besparingar i en konjunkturnedgång eftersom utgiftstakets nivå ska medge att utrymme finns för viss utgiftsexpansion i en lågkonjunktur. Utgiftstaket är också en viktig bestämningsfaktor för hur de offentliga utgifterna och därmed skatteuttaget utvecklas på längre sikt.

Överskottsmålet definieras genom budgetlagens bestämmelser och de tillhörande förarbetsuttalandena. Av förarbetena framgår också utförligt de bakomliggande motiven till överskottsmålet och hur det ska fungera som ett medelfristigt ankare för budgetpolitiken, vilket ger stöd för långsiktighet och uthållighet i de offentliga finanserna. Överskottsmålet ska på ett övergripande plan bidra till att de offentliga finanserna blir långsiktigt hållbara och ska, tillsammans med utgiftstaket, säkerställa en stram budgetprocess. Överskottsmålet ger också en buffert mot stora underskott i lågkonjunkturer, bidrar till en jämn fördelning av resurserna mellan generationerna samt minskar risken för att skatteuttaget behöver variera över tiden till följd av den demografiska utvecklingen. I den praktiska budgetprocessen används bl.a. överskottsmålet som ett bedömningsunderlag för storleken på utrymmet för nya reformer eller behovet av budgetförstärkningar.

Genom såväl uttrycklig reglering som förarbeten och fastlagd praxis är både definitionen och tillämpningen av utgiftstaket och överskottsmålet tydligt specificerade. Kommittén bedömer mot denna bakgrund att det svenska regelverket överensstämmer med direktivets krav i detta avseende.

9 De budgetpolitiska målens koppling till de årliga budgetbesluten

9.1 Krav på att medlemsstaternas årliga budgetbeslut ska överensstämma med det budgetpolitiska ramverket på medellång sikt

I artikel 7 i direktivet anges att medlemsstaternas årliga budgetlagstiftning ska återspegla deras gällande numeriska finanspolitiska regler. Den årliga budgetlagstiftningen ska också enligt artikel 10 överensstämma med bestämmelserna i budgetramverket på medellång sikt. Vidare ska enligt samma artikel framtagandet av den årliga budgeten särskilt grunda sig på de inkomst- och utgiftsprognoser och prioriteringar som utgår från budgetramverket på medellång sikt enligt artikel 9.2 och varje avvikelse från dessa bestämmelser ska vederbörligen förklaras.

9.2 Svensk rätt

Med uttrycket årlig budgetlagstiftning bör för Sveriges vidkommande förstås de årliga budgetbesluten.

I 9 kap. 2 § regeringsformen anges att regeringen ska lämna en budgetproposition till riksdagen. Enligt 3 kap. 2 § riksdagsordningen ska en sådan proposition innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget, inklusive en fördelning av anslagen på utgiftsområdena. Ytterligare preciseringar av budgetpropositionens innehåll finns i budgetlagen (2011:223). Enligt 2 kap. 2 § budgetlagen ska förslaget till utgiftstak användas vid beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Förslaget till utgiftstak ska enligt

samma bestämmelse avse det tredje tillkommande budgetåret. Härigenom säkerställs att det alltid finns ett minst treårigt perspektiv i budgetförslaget (se prop. 2009/10:5 s. 31 f.). Genom bestämmelsen i 2 kap. 3 § budgetlagen om att budgetförslaget även ska innefatta en redovisning av de beräknade utgifterna för det andra och tredje tillkommande året understryks det fleråriga perspektivet ytterligare. Av budgetlagen framgår vidare att de prognoser om statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket som ligger till grund för budgetförslaget, och som redovisas i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna, ska avse såväl det innevarande året som de tre därpå följande åren (9 kap. 3 §). Vidare är regeringen enligt 9 kap. 1 § budgetlagen skyldig att noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande året ska också förklaras. Av budgetlagen framgår även att regeringen måste vidta åtgärder om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas (2 kap. 4 §). Det innebär bl.a. att regeringen måste beakta konsekvenserna för utgiftstaken för såväl innevarande år, nästkommande år som året därpå i de årliga budgetförslagen.

Beträffande överskottsmålet finns det inte någon uttrycklig koppling i budgetlagen mellan målet och det årliga budgetförslaget. I lagen anges att regeringen vid minst två tillfällen per år ska ange hur överskottsmålet uppnås (9 kap. 2 §). I förarbetena anförs att det är naturligt att dessa två tillfällen är budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2009/10:100, s. 94). Det framgår också av samma förarbeten att överskottsmålet ska ha en styrande roll för finanspolitiken. Regeringen har i 2008 års ekonomiska vårproposition redogjort för hur reformutrymmet eller besparingsbehovet i det årliga budgetförslaget fastställs med utgångspunkt i bl.a. överskottsmålet och det finans- och budgetpolitiska ramverket i övrigt (prop. 2007/08:100 s. 142). Att överskottsmålet har en central roll i beredningen av de årliga budgetförslagen vid fastställandet av det totala utrymmet för nya reformer eller behovet av budgetförstärkningar framgår även av det särskilda avsnittet om budgetpolitiska mål och reformutrymme som sedan ett antal år tillbaka återfinns i budgetpropositionen, se t.ex. prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget för 2013, finansplan och skattefrågor, avsnitt 4.

9.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav om de budgetpolitiska målens koppling till de årliga budgetbesluten.

Skälen för kommitténs bedömning: Direktivet kräver att de årliga budgetbesluten ska återspegla de numeriska finanspolitiska reglerna, dvs. överskottsmålet och utgiftstaket, och även överensstämma med budgettramverket på medellång sikt.

I riksdagsordningen, men framför allt i budgetlagen, finns bestämmelser som tar sikte på innehållet i det underlag som utgör grunden för de årliga budgetbesluten, dvs. budgetpropositionen. Av dessa bestämmelser framgår såväl uttryckligen, som är fallet med utgiftstaket, som indirekt, i fråga om överskottsmålet, att dessa dels ligger till grund för budgetförslaget, dels att de fungerar som övergripande restriktioner i fråga om den löpande verksamheten.

Överskottsmålet ligger till grund för den bedömning av storleken på utrymmet för nya reformer eller behovet av budgetförstärkningar som görs i budgetpropositionen. Vid bedömningen av utrymmet för reformer eller behovet av budgetförstärkningar används ett antal indikatorer. Tillsammans med dessa indikatorer, och med hänsynstagande till bl.a. osäkerhet i prognoserna, riskbilden och konjunkturläget, görs sedan en sammantagen bedömning av reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar.

Därutöver är utgiftstaket en viktig budgetrestriktion för de årliga budgetbesluten eftersom taket sätter en gräns för storleken på reformerna på budgetens utgiftssida eller anger en minsta nivå på behovet av utgiftsminskningar om utgiftstaket riskerar att överskridas. Budgetlagen ställer vidare uttryckliga krav på regelbunden redovisning och uppföljning av de budgetpolitiska målen.

I de budgetprognoser för innevarande år och de kommande tre åren som redovisas i budgetpropositionen ingår budgeteffekterna av den föreslagna budgeten. I och med att de föreslagna budgetbesluten ingår i prognoserna, inklusive de indikatorer som används för att bedöma uppfyllelsen av överskottsmålet, ges en transparent redovisning av hur den föreslagna budgeten förhåller sig till de budgetpolitiska målen även i ett medelfristigt perspektiv.

Vad gäller utgiftstaket använder sig regeringen sedan budgetpropositionen 2009 dessutom av ytterligare en riktlinje i budgeteringsfasen för den s.k. budgeteringsmarginalen. Budgeterings-

marginalen utgör skillnaden mellan utgiftstaket och prognoserna över de takbegränsade utgifterna. Budgeteringsmarginalen bör enligt regeringens riktlinje uppgå till en viss minsta nivå, uttryckt som en viss procentandel av de takbegränsade utgifterna. Eftersom osäkerheten i utgiftsutvecklingen växer med tidsavståndet är riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta nivå större längre fram i planeringsperioden. Miniminivån på budgeteringsmarginalen ska utgöra en buffert för att utgifterna på grund av konjunkturella eller strukturella förändringar kan utvecklas på ett annat sätt än vad som prognostiserats (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m., avsnitt 4.2).

I den årliga budgetbehandlingen beaktas således de budgetpolitiska målen. De utgör grunden för budgetbehandlingen, och fungerar som en övergripande restriktion både för budgetförslaget och för den uppföljning som regelbundet sker under budgetåret. Det svenska ramverket bedöms mot denna bakgrund uppfylla direktivets krav.

10 Konsekvenser om de budgetpolitiska målen inte bedöms klaras

10.1 Krav på konsekvenser

Medlemsstaterna ska i fråga om de landspecifika numeriska finanspolitiska reglerna specificera vilka konsekvenser som ska vidtas om reglerna inte iakttas (artikel 6.1.c). Budgetramverken på medellång sikt ska enligt artikel 9.2.c även innehålla förfaranden för upprättande av en beskrivning av planerade politiska åtgärder på medellång sikt som påverkar den offentliga sektorns finanser, fördelade på större utgifts- och inkomstposter, som visar hur korrigeringen i riktning mot budgetmålen på medellång sikt ska uppnås i förhållande till prognoser vid oförändrad politik.

10.2 Svensk rätt

Enligt 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen, om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Regeringen har också vid ett flertal tillfällen både vidtagit och föreslagit olika åtgärder för att klara utgiftstaket, t.ex. utgiftsbegränsningar (se prop. 2002/03:1) och omfördelningar av utgifter mellan budgetår (se prop. 2002/03:1 och prop. 2005/06:100).

Beträffande överskottsmålet finns det inte någon motsvarande bestämmelse om krav på konsekvenser. Av förarbetena framgår att överskottsmålet ska fungera som ett riktmärke för den samlade finanspolitiken och att ett av de viktigaste motiven till målet är att det ska säkerställa tillräckliga marginaler i de offentliga finanserna så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en

politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Överskottsmålet är vidare enligt nämnda förarbeten i huvudsak framåtblickande eftersom det har en styrande roll för finanspolitiken. Därav följer också att bedömningen av måluppfyllelsen i huvudsak bör vara framåtblickande (prop. 2009/10:100 s. 87 f.). Principer för hanteringen av avvikelser från överskottsmålet och bedömningen av utrymmet för finanspolitiska åtgärder redovisas i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget för 2012, finansplan m.m. avsnitt 4) och i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79 s. 23 f.).

10.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Det svenska ramverket uppfyller direktivets krav på konsekvenser om de numeriska finanspolitiska reglerna inte iaktas.

Skälen för kommitténs bedömning: Kravet i direktivets artikel 9.2.c. på en beskrivning av planerade politiska åtgärder på medellång sikt som visar korrigeringen i riktning mot budgetmålen är nära kopplat till kravet på konsekvenser om de numeriska finanspolitiska reglerna inte iaktas i artikel 6.1.c Dessa bestämmelser behandlas därför samlat här.

I budgetlagen finns uttryckliga bestämmelser om konsekvenser i den händelse att ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas (2 kap. 2 §). Det finns också flera praktiska exempel på hur regeringen och riksdagen i enlighet med bestämmelsen vidtagit åtgärder med anledning av att ett utgiftstak bedömts vara hotat.

För överskottsmålet saknas, som konstaterats ovan, uttryckliga bestämmelser i budgetlagen om konsekvenser om målet inte uppfylls. Målet har dock en tydligt framåtblickande roll och en utvärdering av målet måste därigenom också främst vara framåtblickande. Överskottsmålets framåtblickande roll ger det en något annan karaktär än utgiftstaket som övergripande restriktion för finanspolitiken, vilket också ställer andra krav ifråga om konsekvenser för det fall det bedöms att målet inte kommer att uppnås. Avvikelser från överskottsmålet kan till skillnad från vad som är fallet med utgiftstaket utgöras av såväl under- som överskridanden. Vad gäller överskottsmålet måste hänsyn tas till konjunkturläget och riskbilden i beslutet om hur och när eventuella avvikelser ska återtass.

Reformutrymme och besparingsbehov för det kommande året är därför inte nödvändigtvis detsamma som behovet av korrigerande av det finansiella sparandet för att överskottsmålet ska nås (prop. 2009/10:100 s. 91).

Regeringen har utvecklat principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79). Regeringen betonar där att det är viktigt att avvikelser korrigeras, även om detta inte ska ske på ett mekaniskt vis. Principerna är kopplade till avvikelsernas storlek och konjunkturläget. Regeringen betonar emellertid också att när en avvikelse ska korrigeras, måste en samlad bedömning göras utifrån såväl stabilitets-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.

En första princip är att små målavvikelser inte ska föranleda en omläggning av politiken. Vidare är konjunkturella hänsyn viktiga för valet av tidpunkt när avvikelser ska korrigeras. Om det offentliga sparandet varaktigt bedöms överstiga (understiga) överskottsmålet, samtidigt som resursutnyttjandet är lågt (högt), kan saldoförsvagande (saldoförstärkande) åtgärder vidtas i relativt snabb takt. Om resursutnyttjandet däremot bedöms vara normalt, samtidigt som det offentliga sparandet varaktigt avviker från överskottsmålet, bör åtgärder vidtas i en försiktigare takt. Två exempel på situationer med risk för avvikelser från överskottsmålet och hur detta hanterades ges i det följande.

I 2009 års ekonomiska vårproposition gjorde regeringen bedömningen att det fanns en risk för att överskottsmålet skulle komma att underskridas under prognosåren. Mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen ansåg dock regeringen att det var viktigt att undvika att finanspolitiken skulle bli procyklisk och att det därför var befogat att temporärt tillåta mindre underskridanden av överskottsmålet så att budgetens automatiska stabilisatorer kunde verka fullt ut (prop. 2008/09:100 s. 160). I den ekonomiska vårpropositionen för det efterkommande året föreslog regeringen att det medelfristiga perspektivet i budgetplaneringen skulle förlängas med ett år, från tre till fyra år, dvs. till 2014 (prop. 2009/10:100 s. 41 och 239). Som skäl för detta angav regeringen att en sådan förlängning var ett viktigt instrument för att tydliggöra strategin för en återgång till överskott i de offentliga finanserna. Samtidigt anpassades också nivåerna på utgiftstaket till de krav som en återgång till den målsatta nivån på överskottsmålet bedömdes ställa.

Överskottsmålet kan också överskridas. I 2008 års ekonomiska vårproposition gjorde regeringen bedömningen att det fanns

utrymme för ofinansierade reformer (prop. 2007/08:100 s. 50). Samtidigt angav regeringen att det utöver konjunkturen även fanns andra faktorer som motiverade återhållsamhet vid bedömningen av reformutrymmet, bl.a. att det är svårt att skilja på konjunkturella och strukturella faktorer som påverkar det strukturella sparandet, att osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen var särskilt stor och att nedåtrisen i prognoserna dominerade till följd av den finansiella oron. Det fanns också enligt regeringen en osäkerhet när det gällde de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Regeringen har som ovan angivits utvecklat principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet och i tillämpningen av det svenska budgetramverket förekommer exempel på situationer där avvikelser från de budgetpolitiska målen föranlett olika slags konsekvenser. Det har varit fråga om situationer som fordrat aktiva beslut om budgetförstärkningar eller beslut om reformer. Det har också förekommit situationer där risken för ett mindre underskridande av överskottsmålet bäst har bedömts korrigeras över tid genom i huvudsak den trendmässiga förstärkning av det strukturella sparandet som en oförändrad politik normalt ger upphov till. Mot den bakgrunden kan det konstateras att regeringen har tagit sitt ansvar för upprätthållandet av målen. Regeringen har inför riksdagen utförligt motiverat dels bedömningen i fråga om risken för en avvikelse från ett budgetpolitiskt mål, dels vilka åtgärder, om några, som bör vidtas för att korrigera en sådan avvikelse och de medelfristiga effekterna på de offentliga finanserna av åtgärderna. Direktivets krav i detta avseende får därför anses vara uppfyllda genom bestämmelsen i 2 kap. 4 § budgetlagen och den etablerade praxis som finns.

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att regeringen i de ekonomiska propositionerna ska redovisa en beskrivning av planerade politiska åtgärder på medellång sikt som påverkar den offentliga sektorns finanser. Regeringen har emellertid sedan lång tid tillbaka löpande i de ekonomiska propositionerna på såväl övergripande nivå som på en mer detaljerad nivå redovisat medelfristiga effekter på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av sin politik. Det gäller dels effekter av nya reformer som presenteras i budgetpropositionerna, dels skillnader i budgeteffekter mellan intilliggande år som kan vara beroende av både nya reformer och av tidigare beslutade åtgärder. Mot bakgrund av såväl uttrycklig reglering som en fast praktiska tillämpning bedöms det svenska ramverket uppfylla direktivets krav.

11 Prognoser

11.1 Krav på kvalitet och redovisning av prognoser

Medlemsstaterna ska enligt direktivet se till att finanspolitisk planering grundar sig på realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser, baserade på de mest aktuella uppgifterna. Budgetplaneringen ska baseras på det mest sannolika makroekonomiska scenariot eller på ett försiktigare scenario. De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna ska jämföras med kommissionens senast uppdaterade prognoser och, när så är lämpligt, med andra oberoende organs prognoser. Signifikanta skillnader mellan det valda makroekonomiska scenariot och kommissionens prognos ska motiveras, särskilt om nivån eller ökningstakten för variabler i externa antaganden avviker signifikant från värdena i kommissionens prognoser (artikel 4.1).

De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna ska, inom ramen för en känslighetsanalys, innefatta undersökningar av de viktigaste finanspolitiska variabelernas utveckling vid olika antaganden om tillväxt och räntor. De olika antaganden som används i makroekonomiska prognoser och budgetprognoser ska vägledas av utfallet av tidigare prognoser och i största möjliga utsträckning ta hänsyn till relevanta riskscenarier (artikel 4.4).

Medlemsstaterna ska också ange vilken institution som är ansvarig för utarbetandet av makroekonomiska prognoser och budgetprognoser och offentliggöra de officiella makroekonomiska prognoser och budgetprognoser som utarbetats för finanspolitisk planering, inklusive metoder, antaganden och relevanta parametrar som ligger till grund för dessa prognoser (artikel 4.5).

Vidare ska medlemsstaternas budgetramverk på medellång sikt enligt artikel 9.2.b i direktivet innehålla förfaranden för upprättandet av prognoser för den offentliga sektorns alla större utgifts- och inkomstposter med närmare detaljer för den statliga nivån och

socialförsäkringsnivån, för innevarande och senare budgetår, vid oförändrad politik. Ramverken ska även innehålla förfaranden för utvärdering av hur de planerade åtgärderna, i ljuset av deras långsiktiga effekter för den offentliga sektorns finanser, förväntas påverka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (artikel 9.2.d). Vidare ska prognoser som godkänts i samband med budgetramverket på medellång sikt utgå från realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser som uppfyller de krav som framgår av artikel 4 i direktivet (artikel 9.3).

Av artikel 4.6 framgår slutligen att de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna för finanspolitisk planering ska genomgå regelbunden, objektiv och fullständig utvärdering på grundval av objektiva kriterier, inklusive utvärdering i efterhand. Resultatet av den utvärderingen ska offentliggöras och på lämpligt sätt beaktas i framtida makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Om det vid utvärderingen upptäcks en signifikant systematisk avvikelse som har påverkat de makroekonomiska prognoserna under minst fyra år i rad ska den berörda medlemsstaten vidta de åtgärder som krävs och offentliggöra dessa.

11.2 Svensk rätt

I 9 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) föreskrivs att regeringen i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen ska redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket. Prognoserna ska enligt bestämmelsen omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar.

I samband med införandet av budgetlagens föregångare, den numera upphävda lagen om statsbudgeten, framhölls såväl regeringens som riksdagens behov av prognoser, både som underlag för beredningen av budgeten för det kommande året, för uppföljningen av den löpande budgeten som för bedömningen av åtgärdsbehovet. Sådana prognoser skulle enligt lagen vid minst två tillfällen under löpande budgetår redovisas för riksdagen. Det naturliga var enligt förarbetena att sådana prognoser skulle ingå i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen, men det fanns naturligtvis inte något hinder mot att regeringen även vid andra tillfällen under året lämnade ytterligare budgetprognoser (prop. 1996/96:220 s. 73 f.).

I den nya budgetlagen som 2011 ersatte lagen om statsbudgeten har det i den aktuella bestämmelsen (9 kap. 3 §) specificerats att det som huvudregel är i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen som redovisningen av prognoserna ska ske. Vidare framgår numera prognosernas fleråriga perspektiv uttryckligen av bestämmelsen. Av förarbetena framgår att innehållet i prognoserna av naturliga skäl ska korrespondera med omfattningen av statens budget. Regeringen konstaterar dock att de prognoser som lämnas omfattar mer än så. I förarbetena uttalar sig regeringen också om behovet av att i lagen närmare precisera vilka prognoser regeringen ska lämna och vilken tidsperiod de ska avse. Regeringen gör bedömningen att det inte finns något behov av att i detalj reglera vad den ska prognostisera, däremot bör de viktigaste komponenterna framgå av budgetlagen (prop. 2010/11:40 s. 128).

I den aktuella bestämmelsen i budgetlagen anges också att prognoserna ska baseras på väl specificerade förutsättningar. Med detta avses enligt förarbetena t.ex. en redovisning av regeringens bedömning av utvecklingen av BNP, arbetslöshet, priser m.m. Sådana bedömningar är viktiga eftersom det bl.a. är dessa bedömningar som regeringens prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter baserar sig på. Även regeringens prognoser över hur volymerna i transfereringssystemen väntas utveckla sig framöver är viktiga som underlag för prognoserna och de kommande budgetpolitiska besluten.

11.3 Överväganden

11.3.1 Det svenska budgetramverkets överensstämmelse med direktivets krav

Kommitténs bedömning: Det svenska budgetramverket uppfyller till övervägande del direktivets krav i fråga om prognoser. Det finns dock i vissa avseenden anledning att förtydliga regelverket för att Sverige till fullo ska leva upp till kraven.

Skälen för kommitténs bedömning: Det svenska budgetramverket innehåller, utöver bestämmelserna i budgetlagen, inte några regler om regeringens prognoser. Bestämmelserna kompletteras dock av en omfattande och tämligen fast praxis kring redovisningen av makroekonomiska och offentligfinansiella prognoser. Prognoserna

i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen utgör en förutsättning för regeringens budgetarbete och för riksdagens behandling av budgeten. Prognoserna används i såväl berednings- och beslutsfasen som i uppföljningen av genomförandet av budgeten. Redovisningen av de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna, inklusive offentligfinansiella prognoser, har i stort sett haft samma omfattning och form sedan den nya budgetprocessen infördes i mitten av 1990-talet. Skulle regeringen avvika från denna etablerade ordning, så att fullständigheten och transparensen i redovisningen av prognoserna skulle försämrats, är det sannolikt att det skulle ge upphov till betydande kritik från de myndigheter som har i uppgift att granska budgetramverkets efterlevnad, t.ex. Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet och även från den politiska oppositionen. Praxis på detta område torde därför vara tillräckligt bindande för att flertalet av de krav som EU-direktivet ställer på regeringens prognoser bör anses vara uppfyllda. Mot denna bakgrund ges i det följande en förhållandevis detaljerad beskrivning av gällande praxis avseende regeringens prognoser.

Prognoser av hög kvalitet

Den nya budgetprocess med utgiftstak och utgiftsramar som infördes i mitten av 1990-talet ställde ökade krav på prognosverksamhet och budgetuppföljning. I kompletteringspropositionen våren 1995 anfördes att pålitliga prognoser över utgiftsutvecklingen och en löpande uppföljning var en förutsättning för att ett system med utgiftstak och utgiftsområdesramar skulle fungera på ett förutsägbart sätt. Vidare anfördes att en höjning av prognoskvaliteten var en förutsättning för ett väl fungerande system med utgiftstak (prop. 1994/95:150 bil. 1, avsnitt 5.3). Även avskaffandet av det tidigare systemet med förslagsanslag ställde krav på högre precision i prognoserna. Med anledning av dessa förändringar lades ansvaret för både prognoser och uppföljning av budgetens utgifter på de fackdepartement som ansvarade för verksamheterna. Samtidigt fördes ansvaret för inkomstprognoser över från det dåvarande Riksrevisionsverket till Finansdepartementet. Rutiner och processer för detta arbete har därefter byggts upp inom Regeringskansliet.

Överföringen av det fulla ansvaret för makroekonomiska prognoser och budgetprognoser till Regeringskansliet har bl.a. bidragit till att stärka prognoskompetensen, vilket sannolikt har lett till en

förbättrad kostnadskontroll. Att ansvaret för utarbetandet av prognoserna ligger hos regeringen underlättar också möjligheten att beakta effekterna av föreslagna finanspolitiska åtgärder på den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen. Dessa beräkningar måste ofta kunna göras snabbt i ett sent skede inför presentationen av budgetpropositionen. Att prognosansvaret ligger på regeringen möjliggör också att en inbördes överensstämmelse kan uppnås mellan den information som används för budgetprognoserna och de makroekonomiska prognoserna, exempelvis vad gäller antal personer i arbetsmarknadspolitiska program, infrastrukturinvesteringar och antalet sjukskrivna.

För att säkerställa att de prognoser som används i budgetprocessen är realistiska utsätts regeringens prognoser för en granskning av bl.a. Finanspolitiska rådet. Därutöver görs oberoende prognoser av t.ex. Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. En sådan hantering ligger i linje med direktivets intentioner om att undvika vinklade och orealistiska prognoser.

Ett antal studier har jämfört olika prognosmakares precision avseende viktiga svenska makroekonomiska och offentligfinansiella variabler. Finanspolitiska rådet, som bl.a. har i uppdrag att utvärdera regeringens prognoser, jämförde 2008 regeringens prognoser för BNP-tillväxt, öppen arbetslöshet, inflation och den offentliga sektorns finansiella sparande med Konjunkturinstitutets och OECD:s prognoser för perioden 1997–2006. Rådets slutsats var att regeringens prognosfel för innevarande och nästkommande år inte skilde sig nämnvärt från de prognosfel som Konjunkturinstitutet och OECD hade gjort, se Finanspolitiska rådets rapport 2008 Svensk finanspolitik. I en analys av regeringens BNP-prognoser för perioden 1971–2006 fann rådet i samma rapport att det genomsnittliga prognosfelet var betydligt lägre efter 1995 jämfört med periodens början, då BNP-prognoserna tenderade att vara alltför optimistiska.

Även Riksrevisionen har gjort utvärderingar av regeringens makroekonomiska prognoser och offentligfinansiella prognoser som visar att regeringen överlag inte gör sämre prognoser än övriga prognosmakare, se *Det makroekonomiska underlaget i budgetprocessen* (RiR 2006:23) och *Regeringens skatteprognoser* (RiR 2007:5).

Konjunkturinstitutet redovisar i sin senaste prognosutvärdering olika mått på systematiska fel och prognosprecision (s.k. medelfel, medelabsolutfel och rotmedelkvadratfel) i prognoser av BNP-tillväxt, arbetslöshet och KPI-inflation för perioden 1997–2012 för tio olika prognosmakare i Sverige, däribland regeringen. I jämförel-

sen studeras de prognoser som gjorts året före och under respektive utfallsår. För samtliga tre studerade variabler placerar sig måtten för regeringens systematiska fel och prognosprecision exakt på eller mycket nära genomsnittet för samtliga prognosmakare, dvs. regeringens prognosförmåga har enligt dessa mått varit genomsnittlig, se Konjunkturläget mars 2013.

Den prognosutvärdering som regeringen redovisar i 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100. s. 83) visar att regeringens prognoser för BNP, arbetslöshet och inflation för perioden 1995–2013 hade en träffsäkerhet som var ungefär genomsnittlig bland de tio analyserade bedömarna. På grund av förhållandevis stora prognosfel under finanskrisen försämras dock regeringens relativa ranking något då utvärderingsperioden begränsas till åren 2007–2012.

I den praktiska tillämpningen framstår det således som att de prognoser som ligger till grund för budgetbesluten uppfyller direktivets krav på att vara realistiska. De är åtminstone inte sämre än andra prognosmakares prognoser. Ett viktigt led i att ytterligare förbättra precisionen i regeringens prognoser är att tidigare gjorda prognoser regelbundet utvärderas. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.3.2.

Användande av det mest sannolika scenariot eller ett försiktigare scenario

Regeringens redovisning i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen innehåller sedan fem år tillbaka en bedömning av om riskerna för en sämre respektive bättre utveckling överväger eller om riskbilden bedöms vara balanserad i förhållande till det makroekonomiska huvudscenario som redovisas i propositionerna. Regeringen har även under en följd av år i sin redovisning av hur överskottsmålet uppnås och vid bedömningen av reformutrymmet för nästkommande år beaktat fördelningen av de risker som omgärdar prognosen.

Mot bl.a. denna bakgrund bedömer kommittén att regeringen normalt strävar efter att prognoserna ska vara baserade på det mest sannolika scenariot för den ekonomiska utvecklingen, dock grundat på förutsättningen att redan beslutade eller i budgetpropositionen föreslagna eller aviserade finanspolitiska åtgärder genomförs. Regeringen kan av naturliga skäl, till skillnad från andra

prognosmakare som exempelvis Konjunkturinstitutet, inte basera sina prognoser på andra åtgärder än de som har föreslagits eller aviserats, även om bedömningen av de budgetpolitiska målen t.ex. skulle indikera att det finns ett utrymme för ytterligare ofinansierade reformer i ett medelfristigt perspektiv.

Mot denna bakgrund bedöms rådande praxis motsvara direktivets krav på användandet av det mest sannolika makroekonomiska scenariot eller ett försiktigare scenario.

Jämförelser med kommissionens och andra oberoende organs prognoser

De ekonomiska vårpropositionerna innehöll 2002–2010 ett avsnitt om prognosjämförelser. Jämförelserna omfattade prognoser från ett tiotal olika bedömare vid sidan av regeringen, bl.a. Konjunkturinstitutet, banker och intresseorganisationer. Sedan 2011 har Konjunkturinstitutet i sitt regleringsbrev ett uppdrag att analysera regeringens prognosfel och jämföra prognosfelen med andra prognosmakares fel. Som ett led i det arbetet redovisar Konjunkturinstitutet årligen en prognosutvärdering som innehåller en utförlig genomgång av hur väl prognoserna hos ett tiotal olika svenska prognosmakare, däribland regeringen, relaterar till de faktiska utfallen. Genomgången omfattar dels det senaste utfallsåret, dels en längre period för att bättre belysa prognosförmågan och prognosprecisionen hos olika prognosmakare. Därtill redovisar Konjunkturinstitutet på sin hemsida ett antal prognoser, från den senaste treårsperioden, över en större mängd variabler för svensk ekonomi från ett tjugotal olika prognosmakare, däribland OECD och EU-kommissionen. Någon förklaring av signifikanta skillnader mellan regeringens och kommissionens prognoser redovisas dock inte.

Det bör i detta sammanhang framhållas att jämförelser av prognoser mellan olika prognosmakare lätt kan bli missvisande eftersom prognoserna publiceras vid olika tidpunkter, vilket innebär att olika prognosmakare inte har tillgång till samma information vid tidpunkten för respektive prognos. En annan viktig skillnad är att vissa prognosmakare, bl.a. regeringen och Ekonomistyrningsverket, baserar sina prognoser på den beslutade och föreslagna finanspolitiken medan andra prognosmakare gör en prognos över framtida finanspolitiska beslut. Ekonomistyrningsverket redovisar tämligen utförliga förklaringar till skillnader mellan sina och regeringens

prognoser avseende statens och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och sparande, medan Konjunkturinstitutet inte redovisar sådana jämförelser.

Kommittén bedömer sammanfattningsvis att gällande praxis uppfyller direktivets krav på jämförelser. Kravet på att signifikanta skillnader gentemot kommissionens prognoser ska motiveras, i synnerhet om det avser externa antaganden, kan dock inte sägas vara etablerat i gällande svensk praxis. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.3.2.

Känslighetsanalys och riskscenarier

Vid sidan av ett huvudscenario redovisar regeringen i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen normalt två eller fler alternativscenarier som speglar både nedåt- och uppåtrisker i den ekonomiska utvecklingen. Användningen av alternativscenarier för att analysera olika risker i förhållande till propositionens huvudscenario är en väl etablerad ordning. I exempelvis budgetpropositionen för 1999 redovisade regeringen, med anledningen av den då fördjupande krisen i Asien, ett sidoalternativ som beskrev utvecklingen av en svagare internationell konjunktur (prop. 1998/99:1 Budgetpropositionen för 1999, bilaga 2). I budgetpropositionen för 2013 gjorde regeringen bedömningen att en tillfällig förstärkning av kronan utöver vad som låg i huvudscenariot utgjorde en kort-siktig nedåtrisk (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget för 2013, finansplan och skattefrågor, avsnitt 5.7). Denna riskbedömning grundade sig bl.a. på den kronförstärkning som hade observerats under inledningen av 2012. En uppåtrisk i förhållande till huvudscenariot bedömdes å andra sidan föreligga i form av en starkare inhemsk efterfrågan, en risk som bl.a. baserade sig på en oväntat stark efterfrågeutveckling under inledningen av 2012. De två riskerna analyserades i två alternativa scenarier. I dessa analyserades känsligheten hos centrala finanspolitiska variabler som BNP, sysselsättning, arbetslöshet, inflation, räntenivå och den offentliga sektorns finansiella sparande. Dessa fall illustrerar även hur regeringens prognoser och riskscenarier vägleds av utfallet av tidigare prognoser i enlighet med direktivets krav.

Det är även brukligt att regeringen i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisar bedömningar av kän-

ligheten hos det offentliga sparandet med avseende på partiella förändringar av olika variabler som BNP och räntor.

Den praxis som sedan ett flertal år finns i fråga om känslighetsanalyser och riskscenarier bedöms mot denna bakgrund uppfylla direktivets krav.

Krav på offentliggörande

Det är regeringen som är ansvarig för framtagandet av de prognoser som redovisas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Vid sidan av de prognoser som redovisas i dessa propositioner tar Regeringskansliet normalt fram ytterligare ett par makroekonomiska prognoser och budgetprognoser eller prognosuppdateringar per år. Dessa redovisas ibland av finansministern på pressträffar.

Utförliga förklaringar till de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna återfinns i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Dessutom finns fler och mer detaljerade prognosvariabler i en separat tabellbilaga till propositionerna.

Enligt regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79 s. 42) ska de metoder och modeller som används för prognoser och effektberäkningar vara förankrade i det aktuella forskningsläget när så är möjligt. Det framhålls också att det är viktigt att regeringen redovisar de modeller och metoder som används för att öka förtroendet för de bedömningar som presenteras. Regeringen redovisar sedan ca fem år tillbaka i ökad utsträckning hur prognoser och effektberäkningar görs. Det görs bl.a. i fördjupningsrutor i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen, se t.ex. prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget för 2013, finansplan och skattefrågor, s. 159 och prop. 2009/10:100 s. 37. Propositionernas fördjupningsrutor hänvisar ofta till mer utförliga beskrivningar av modeller och metoder som finns publicerade på regeringens hemsida eller i andra rapporter.¹

Budgetprognoserna baseras, utöver på väl specificerade och publicerade makroekonomiska antaganden, även på andra viktiga

¹ Se t.ex. Metoder för beräkning av potentiella variabler, Finansdepartementet den 20 september 2012, Hur påverkar det finansiella systemet den reala ekonomin, Finansdepartementet den 20 november 2012, Beräkningskonventioner 2013 Finansdepartementet den 4 oktober 2012, Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? Finansdepartementet den 13 april 2011, Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009, Finansdepartementet den 9 april 2009, Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt Ds 2010:37 och Utvärdering av överskottsmålet Ds 2010:4 bilaga 4.

förutsättningar såsom prognoser av volymer i olika transfereringssystem, främst antalet mottagare av rättighetsbaserade transfereringar som sjuk- och föräldraförsäkringen. Sedan 2005 innehåller budgetpropositionen även tabeller som visar antalet förväntade mottagare av transfereringar under prognosperioden inom ett stort antal transfereringssystem.

Budgetpropositionen innehåller vidare sedan lång tid tillbaka en detaljerad redovisning av beräknade effekter av de i propositionen föreslagna eller aviserade åtgärderna på de offentliga finanserna. För budgetens utgiftssida innehåller propositionen en redovisning av budgeteffekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande och de takbegränsade utgifterna av ny politik fördelade på större anslagsförändringar under varje utgiftsområde. På motsvarande sätt redovisas för inkomstsidan detaljerade budgeteffekter av ny skattepolitik. Sedan cirka tio år tillbaka redovisar regeringen i budgetpropositionen även hur den offentliga sektorns utgifter, inkomster och finansiella sparande för ett visst år förändras i förhållande till föregående år till följd av dels den politik som riksdagen tidigare har beslutat, dels budgeteffekterna av regeringens förslag och aviseringar i den aktuella propositionen.

I budgetpropositionen redovisas därutöver för varje anslag hur förändringar av makroekonomiska förutsättningar, finanspolitiska beslut respektive förändringar i volymer i olika transfereringssystem påverkar den beräknade nivån på anslaget i ett medelfristigt perspektiv, se t.ex. prop. 2012/13:1 utg.omr. 10, avsnitt 3:11.

Praxis bedöms mot denna bakgrund svara mot direktivets krav på offentliggörande av prognoserna, inklusive metoder och antaganden.

Krav på offentligfinansiella prognoser vid oförändrad politik

De prognoser som tas fram av Regeringskansliet inför budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen och under perioden mellan dessa propositioner är s.k. konsekvensberäkningar, vilket innebär att de visar hur stora inkomsterna och utgifterna förväntas bli om de åtgärder som redan har beslutats genomförs. I de prognoser som sedan redovisas i de ekonomiska propositionerna inkluderas även effekterna av de nya finanspolitiska åtgärder som regeringen föreslår eller aviserar i propositionen. Dessa redovisade beräkningar baserar sig på en oförändrad politik i den meningen att

den inte ska innehålla någon ny politik utöver vad som redovisats i propositionerna. Beräkningarna kommer emellertid att fånga de förändringar i inkomster och utgifter mellan olika år som beror på redan beslutade eller föreslagna åtgärder. Budgeteffekterna av beslutade och föreslagna finanspolitiska åtgärder, den s.k. diskretionära finanspolitiken, mellan olika år särredovisas sedan tio år tillbaka i särskilda tabeller i de ekonomiska propositionerna.

De medelfristiga prognoserna för den offentliga sektorns inkomster delas upp i prognoser för skatter och avgifter, kapitalinkomster samt övriga inkomster, varav de prognostiserade skatteintäkterna finns redovisade i ett trettiotal olika undergrupper. Prognoserna för statens övriga inkomster, vid sidan om skatteinkomsterna, redovisas fördelade på ett antal olika huvudkategorier.

Prognoserna för den offentliga sektorns utgifter delas in i konsumtion, investeringar och ränteutgifter samt transfereringar och subventioner till hushåll, näringslivet och utlandet. Vad gäller prognoserna för den offentliga sektorns undersektorer (staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn) redovisas prognoser i nationalräkenskapstermer med motsvarande indelning i olika inkomst- och utgiftskategorier. För hushållstransfereringarna redovisas även medelfristiga prognoser för olika typer av transfereeringar i nationalräkenskapstermer. I budgetpropositionen finns även en beräkning av budgetens samtliga ca 500 anslag i ett medelfristigt perspektiv, dvs. för de kommande tre eller fyra åren. Dessa anslagsberäkningar omfattar prognostiserade förändringar av utgifterna i olika regelstyrda utgiftssystem och prognostiserade förändringar av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål som beror på beslutad eller beräknad årlig pris- och löneomräkningen. De fluktuationer i utgifterna som beror på myndigheternas prognostiserade förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit redovisas samlat under en gemensam beräkningspost i stället för under respektive utgiftsområde och anslag.

Prognoserna i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen baserar sig således på väl specificerade förutsättningar. Propositionerna innehåller även information om hur de offentliga finansernas inkomster och utgifter påverkas av tidigare beslutade och i propositionen föreslagna finanspolitiska åtgärder, den diskretionära finanspolitiken. Det är därför enkelt att på grundval av informationen i propositionen räkna fram hur den offentliga sektorns finanser skulle ha utvecklats i ett medelfristigt

perspektiv i frånvaro av finanspolitiska åtgärder under perioden.² Detaljeringsgraden för prognoserna för de offentliga finanserna och den offentliga sektorns undersektorer i ett medelfristigt perspektiv har vidare under lång tid varit närmast oförändrad. Praxis på området bedöms därför överensstämma med direktivets krav.

Krav på långsiktiga effektberäkningar

Överskottsmålet är ett av regeringens viktigaste instrument för att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser. I 2010 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att ett överskottsmål på 1 procent av BNP bedömdes vara välavvägt mot bakgrund av bl.a. kravet på långsiktigt hållbara offentliga finanser och att denna nivå på målet skulle gälla under åtminstone den kommande mandatperioden och så länge som det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt (prop. 2009/ 10:100 s. 89). Under förutsättning att överskottsmålet har satts på en nivå som främjar långsiktigt hållbara offentliga finanser kan sedan finanspolitiska åtgärder genomföras i den utsträckning som överskottsmålet medger det, utan att den långsiktiga hållbarheten riskeras. Större reformer som kan förväntas ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser eller till och med påverka finanspolitikens hållbarhet på ett avgörande sätt, bör dock omfattas av särskilda effektberäkningar, se skr. 2010/11:79 s. 43. Vid större strukturreformer görs därför en bedömning av reformens effekter på potentiell-BNP, sysselsättning och inkomstfördelning, vid sidan av bedömningen av förslagets effekter på de offentliga finanserna. De långsiktiga effekterna av dessa åtgärder på bl.a. BNP och sysselsättning, och anpassningen över tiden mot de nya jämviktsnivåerna, inkluderas i de medelfristiga prognoserna och i regeringens långsiktiga hållbarhetskalkyler.

De långsiktiga hållbarhetskalkylerna redovisas sedan 2007 årligen i den ekonomiska vårpropositionen. Bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet baseras på beräkningar av olika scenarier som omfattar hela det innevarande århundradet. Grundscenariot är baserat på en oförändrad framtida finanspolitik, i vilken åtgärderna från den senaste budgetpropositionen inklude-

² Här bortses från att åtgärdernas effekter på den reala ekonomin även kan få återverkningar på de offentliga finanserna.

ras i kalkylen. Skattesatserna hålls konstanta, samtidigt som den offentliga konsumtionen antas utvecklas i en takt som innebär att standarden per brukare förblir densamma över tid.

Genom den sedan flera år etablerade ordningen med årlig redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet innefattande beslutade och planerade åtgärders påverkan på hållbarheten bedöms Sverige uppfylla direktivets krav. Det kan emellertid övervägas om detta bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen, se vidare avsnitt 11.3.2.

Krav på prognosutvärdering

Finanspolitiska rådet får enligt 8 § i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet granska och bedöma kvaliteten i regeringens prognoser och i de modeller som ligger till grund för dessa. Rådet har hittills utvärderat regeringens prognoser vid ett tillfälle, se Finanspolitiska rådets rapport 2008 Svensk finanspolitik.

Konjunkturinstitutet utför, i enlighet med ett uppdrag i myndighetens regleringsbrev, regelbundna jämförelser av olika aktörers prognoser, däribland regeringens. Jämförelserna publiceras offentligt. Konjunkturinstitutets analys avser avvikelser mellan makroekonomiska prognoser och utfall för såväl föregående år som en längre historisk period.

Vidare redovisar Ekonomistyrningsverket regelbundna jämförelser mellan sina och regeringens prognoser för de offentliga finanserna och statens finanser. I dessa jämförelser lämnas också förklaringar till skillnader mellan prognoserna. Dessa jämförelser utförs på myndighetens eget initiativ.

Därutöver redovisar regeringen regelbundet jämförelser mellan sina prognoser och utfall, bl.a. i årsredovisningen för staten. I årsredovisningen redovisas förklaringar till skillnader mellan prognosen i budgetpropositionen för det aktuella året och utfallet avseende bl.a. den offentliga sektorns finansiella sparande och takbegränsade utgifter. Vidare redovisas skillnader mellan utfallet för statens budget och den av riksdagen ursprungligt antagna budgeten för det aktuella året. Förklaringar till viktiga prognosfel redovisas och en bedömning görs av hur mycket av det totala prognosfelet som kan förklaras av ändrade makroekonomiska förutsättningar mellan prognos och utfall. För utgiftstaket redovisas därutöver

budgeteringsmarginalens förändring och användning från det att utgiftstaket för det aktuella året först fastställdes fram till utfall.

Regeringen redovisar även enligt budgetlagens krav en uppföljning av inkomsterna och utgifterna på statens budget för innevarande år i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Redovisningen görs på en förhållandevis detaljerad nivå och förklaringar ges till skillnader i förhållande till ursprungligen beräknade inkomster och anvisade medel. För kommande år redovisar regeringen på en mer översiktlig nivå prognosrevideringar i förhållande till prognoserna i föregående ekonomiska proposition samtidigt som förklaringar till dessa skillnader presenteras.

Vid sidan av dessa regelbundna uppföljningar av prognoserna redovisar regeringen ibland även fördjupade utvärderingar av sina makroekonomiska prognoser och budgetprognoser.³

Den utvärdering som görs av regeringens prognoser bedöms av kommittén i hög grad, om än inte fullt ut, uppfylla direktivets krav på en regelbunden och fullständig utvärdering. För att fullt ut uppfylla direktivets krav på detta område torde det dock krävas att regeringen med en högre grad av regelbundenhet offentligt redovisar djupare utvärderingar av sin prognosverksamhet; utvärderingar som har sådan karaktär att de också kan motivera förändringar av prognosmetoder och prognosmodeller när så erfordras. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.3.2.

11.3.2 Behov av vissa förtydliganden i förhållande till direktivets krav

Kommitténs förslag: I budgetlagen införs en skyldighet för regeringen att regelbundet redovisa utvärderingar av de prognoser som presenteras i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. I denna redovisning ingår att analysera större avvikelser mellan regeringens och andra prognosmakares prognoser samt förklara signifikanta skillnader mot kommissionens prognoser.

Skälen för kommitténs förslag: Som ovan framgått uppfyller Sverige till övervägande del direktivets krav på prognosområdet.

³ Se t.ex. prop. 2010/11:100 bilaga 4 Uppföljning av riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek och Ds 2010:4 bilaga 4 Prognososäkerhet i det finansiella sparandet.

Det finns emellertid några områden där det antingen saknas en etablerad ordning för att säkerställa att direktivets krav följs eller där det krävs vissa förtydliganden. Dessa områden är prognosutvärdering samt redovisning av prognosjämförelser och motivering till avvikelser gentemot kommissionens prognoser.

Prognosutvärdering

Utvärdering av regeringens prognoser utförs som ovan anförts av såväl regeringen som ett flertal myndigheter. Både Finanspolitiska rådet och Konjunkturinstitutet har uttryckliga uppdrag att granska och utvärdera regeringens prognoser. Regeringens egen utvärdering, och främst redovisningen av densamma, saknar dock såväl lagreglering som någon fastare praxis.

EU-direktivets krav på ingående och regelbunden prognosutvärdering kan inte enbart genomföras av externa granskare. De prognosmetoder och modeller som i dag används och som i många fall är förankrade i det aktuella forskningsläget är ofta av en sådan komplex natur att prognosmakaren måste medverka i utvärderingen. Behovet av en sådan medverkan följer också av det faktum att det inte är ovanligt att prognoser till en del baserar sig på prognosmakarens erfarenheter och bedömningar. Det är därför rimligt att kravet på regelbundna och fullständiga utvärderingar av prognoserna ställs på prognosmakaren, dvs. i detta fall regeringen. Regeringen kan dock vid sådana utvärderingar ta hjälp av oberoende externa experter. Kravet på att utvärderingen ska göras på objektiva grunder bör kunna tillgodoses genom att krav ställs på att redovisningen av resultaten från utvärderingarna ska vara transparent och möjliggöra extern granskning. Att oberoende externa experter deltar i utvärderingen bidrar ytterligare till att säkerställa att utvärderingen görs på objektiva grunder.

Sådana ingående utvärderingar som direktivet kräver är tämligen tidskrävande och det är för kvaliteten i prognoserna inte av avgörande betydelse att utvärderingarna sker årligen. Däremot bör sådana fullständiga utvärderingar göras med viss regelbundenhet, ungefär vart tredje år.

Direktivets krav på fullständighet i prognosutvärderingen bör inte tolkas som att förklaringar behöver ges till prognosfelen för samtliga redovisade prognosvariabler i de ekonomiska propositionerna. Det torde räcka med en utvärdering av de variabler som är av

störst betydelse för de budgetpolitiska målen och de offentliga finanserna samt för målen för den ekonomiska politiken i övrigt.

Därutöver bör de mer frekventa prognosjämförelserna och utvärderingarna som görs av Konjunkturinstitutet upprätthållas. Det gäller även Finanspolitiska rådets möjlighet att göra fördjupade granskningar av regeringens prognoser.

Utvärderingar av sådant slag bidrar också till att följa upp att prognoserna är realistiska och inte innehåller systematiska fel samt till att regeringens prognoser fortlöpande utvecklas och att kvaliteten i prognoserna säkerställs också på sikt.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det i budgetlagen införs en bestämmelse som anger att regeringen regelbundet ska redovisa en utvärdering av de prognoser som lämnas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. I författningskommentaren till lagen bör det också i enlighet med direktivets krav tydliggöras att syftet är att resultaten av utvärderingen ska offentliggöras och beaktas i framtida makroekonomiska prognoser eller budgetprognoser, i synnerhet om signifikanta systematiska avvikelser har identifierats vid utvärderingen.

Prognosjämförelser och avvikelser gentemot kommissionens prognoser

Som konstaterats ovan bedöms gällande praxis i mycket hög grad uppfylla direktivets krav på jämförelser.

Vad gäller skyldigheten att motivera signifikanta skillnader i regeringens prognoser gentemot kommissionens är detta inte något som görs i dag. Att beakta och analysera resultatet av oberoende prognosjämförelser bör emellertid ingå som en naturlig del av den prognosutvärdering som regeringen föreslås bli skyldig att göra regelbundet. Sådana jämförelser utförs också i dag av exempelvis Konjunkturinstitutet. Kommittén anser att skyldigheten att kommentera signifikanta skillnader mellan regeringens och kommissionens prognoser omfattas av kravet på regelbunden prognosutvärdering och att Sverige genom att införa en skyldighet för regeringen att utföra sådana utvärderingar även tillgodoser direktivets krav i denna del. Det bör även i Konjunkturinstitutets uppdrag tydliggöras att institutets prognosjämförelse ska innefatta kommissionens prognoser. Detta är dock en fråga som det ankommer på regeringen att ta ställning till.

11.3.3 Behov av förtydliganden utan koppling till direktivet

Kommitténs förslag: I budgetlagen införs en bestämmelse som tydliggör att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen ska redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen samt den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder.

Därutöver införs i budgetlagen en skyldighet för regeringen att i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Skälen för kommitténs förslag: Genomgången i avsnitt 11.3.1 ger en tydlig bild av hur regeringen arbetar med prognoser och hur dessa används. I förarbetena till budgetlagen uttalade regeringen att den inte såg något behov av att i detalj reglera vad den ska prognostisera, men att de viktigaste komponenterna borde anges i lagen (prop. 2010/11:40 s. 129). Kommittén instämmer i detta, men anser samtidigt att det finns vissa väsentliga komponenter som i dag inte kommer till uttryck i budgetlagen och där det skulle gagna transparensen i regleringen om också dessa framgick direkt av lagen.

Av 9 kap. 3 § budgetlagen följer att budgetprognoserna, dvs. prognoserna över statens inkomster och utgifter, lånebehov samt utgifterna under utgiftstaket, ska baseras på väl specificerade förutsättningar. Enligt förarbetena inkluderar detta bl.a. vissa makroekonomiska variabler, t.ex. BNP och volymutvecklingen inom olika transfereringssystem (prop. 2010/11:40 s. 130). Ytterligare ett stort antal makroekonomiska variabler är av direkt betydelse för prognoserna över statens inkomster, utgifter och lånebehov, som t.ex. pris- och löneutvecklingen, utvecklingen av antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta, utvecklingen av hushållens konsumtion, arbetslöshetens nivå och bruttonationalinkomsten. Dessa variabler, som omfattas av budgetlagens nuvarande bestämmelse om väl specificerade förutsättningar, utgör dock endast en delmängd av den uppsättning av makroekonomiska variabler och indikatorer som regeringen sedan lång tid tillbaka använder sig av för att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen, och som är av betydelse för utformningen av den ekonomiska politiken. Det gäller exempelvis olika mått på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden eller i ekonomin som helhet, arbetslöshetens fördelning

inom olika befolkningsgrupper och produktionens utveckling inom olika sektorer. Med hänsyn till dessa makroekonomiska variablers betydelse för regeringens riktlinjer för den ekonomiska politiken är det enligt kommittén rimligt att det i budgetlagen tydliggörs att prognoserna i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen också bör omfatta denna bredare definition av den makroekonomiska utvecklingen.

Regeringen ska enligt 9 kap. 2 § budgetlagen två gånger per år redovisa hur överskottsmålet uppnås. Detta innebär bl.a. att regeringen måste redovisa prognoser över den offentliga sektorns finansiella sparande i ett medelfristigt perspektiv, eftersom sådana prognoser är nödvändiga för att måluppfyllelsen ska kunna bedömas. Några ytterligare krav på redovisning av de offentliga finanserna finns inte i budgetlagen. Regeringen redovisar dock sedan lång tid tillbaka omfattande prognoser över de offentliga finanserna, bl.a. prognoser över finanserna i den offentliga sektorns delsektorer och prognoser över den offentliga sektorns brutto- och nettoskulder. Prognoserna över utvecklingen av kommunsektorns finanser och den offentliga sektorns skulder är därtill ofta betydelsefulla för finanspolitikens utformning.

Mot denna bakgrund bör det även föreskrivas i budgetlagen att regeringens prognoskyldighet ska omfatta prognoser över den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder. Med den offentliga sektorn avses såväl hela den konsoliderade offentliga sektorn som dess tre undersektorer staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. En sådan reglering innebär ett tydliggörande av att den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen även bör innehålla en bred beskrivning av den makroekonomiska och den offentligfinansiella utvecklingen i enlighet med den fasta praxis som har upprätthållits under en lång följd av år.

Regeringen redovisar sedan flera år i den ekonomiska vårpropositionen även prognoser över de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Dessa prognoser utgör tillsammans med uppföljningen av de budgetpolitiska målen en viktig avstämning av den förda finanspolitikens överensstämmelse med kravet på långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Med hänsyn till dessa prognosers betydelse bör de enligt kommitténs mening uttryckligen regleras i budgetlagen. Detta utgör en kodifiering av en befintlig praxis och skulle bidra till att budgetlagen ger en mer rättvisande bild av innehållet i de ekonomiska propositionerna.

12 Oberoende analys och övervakning

12.1 Krav på effektiv och punktlig övervakning av hur de numeriska finanspolitiska målen iakttas

I fråga om de landspecifika numeriska finanspolitiska reglerna föreskrivs i artikel 6.1 i direktivet att en effektiv och punktlig övervakning av hur reglerna iakttas ska specificeras, baserad på en tillförlitlig och oberoende analys utförd av oberoende organ eller organ som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas budgetmyndigheter.

12.2 Svensk rätt

Regeringen ska enligt 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Regeringen ska vidare till riksdagen lämna en årsredovisning för staten.

Riksrevisionen ska enligt 3 § lagen (2002:1022) om statlig revision m.m. granska årsredovisningen för staten som enligt budgetlagen bl.a. ska innehålla en uppföljning av de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen (10 kap. 5 och 6 §§ budgetlagen). I 13 kap. 7 § regeringsformen anges att Riksrevisionen är en statlig myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisorernas rapporter med anledning av effektivitetsrevisioner och årlig revision överlämnas till riksdagen för behandling (3 kap. 8 a § riksdagsordningen). Samtliga granskningsrapporter som inte rör den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning eller dess myndigheter överlämnas till regeringen. Regeringen ska därefter inom fyra månader lämna en skrivelse över varje rapport till riksdagen (4 kap. 18 a § riksdagsordningen). En sådan rapport avser

Riksrevisionens granskning med anledning av årsredovisningen för staten.

Finanspolitiska rådet ska enligt 5 § förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om. Därmed ska rådet bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet. Av 6 § i nämnda förordning framgår att rådet särskilt, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, ska bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara finanser och de budgetpolitiska målen.

12.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Det svenska budgetramverket uppfyller direktivets krav om oberoende analys och övervakning.

Skälen för kommitténs bedömning: Det finns inte någon reglering i anslutning till de svenska numeriska finanspolitiska reglerna, överskotts målet och utgiftstaket, om oberoende övervakning av hur de budgetpolitiska målen uppfylls. Olika institutioner har dock i uppdrag att övervaka, analysera och rapportera hur finanspolitiken förhåller sig till de budgetpolitiska målen.

Riksrevisionens granskning med anledning av årsredovisningen för staten är främst bakåtblickande och baserar sig på politikens utfall utifrån den redovisning som görs i årsredovisningen för staten. Riksrevisionen har dock sedan 2006 årligen lämnat minst en granskningsrapport inom ramen för effektivitetsrevisionen som avsett tillämpningen av olika delar av det finanspolitiska ramverket. Dessa har bl.a. avsett regeringens redovisning av budgeteffekter i budgetpropositionen, transparensen i regeringens bedömning av reformutrymmet, behovet av marginaler under utgiftstaket och regeringens uppföljning av överskotts målet.

Finanspolitiska rådets uppföljning av att de budgetpolitiska målen iaktas är i högre grad än Riksrevisionens granskning framåtblickande i och med att rådet i enlighet med sitt uppdrag även ska granska måluppfyllelsen i den ekonomiska politik som regeringen föreslår. Rådets uppdrag är att särskilt analysera hur väl

regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om de offentliga finanserna är långsiktiga hållbara. Rådet ska även bedöma effekterna för tillväxt, sysselsättning samt välfärdens fördelning och hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Rådet ska vidare granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder. Rådet har tillförts extra resurser för det nya uppdraget att analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt. Rådet får även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna, se förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

Medan Riksrevisionen är en från regeringen oberoende myndighet under riksdagen är Finanspolitiska rådet en myndighet under regeringen. Även om Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen åtnjuter dock myndigheten i praktiken, i likhet med övriga myndigheter under regeringen, en hög grad av oberoende, vilket är en följd av den svenska förvaltningsmodellen. Till detta kommer att rådets ledamöter visserligen utses av regeringen men efter förslag från rådet. Rådet har valt att offentligt publicera sitt förslag till nya ledamöter. Instruktionen för finanspolitiska rådet har en bred parlamentarisk uppbackning.

Regeringen har även sedan flera år tillbaka i Konjunkturinstitutets regleringsbrev gett myndigheten i uppdrag att analysera den förda finanspolitikens effekter, varvid särskild tonvikt ska läggas vid hur de offentliga finanserna förhåller sig till budget- och finanspolitiska mål. Vidare har Ekonomistyrningsverket sedan 2011 genom sitt regleringsbrev i uppdrag att löpande följa upp de budgetpolitiska målen.

Såväl Riksrevisionen som tre myndigheter under regeringen har såldes i uppdrag att, utifrån olika perspektiv, genomföra analyser av hur de budgetpolitiska målen iakttas. Av regeringens myndigheter kan Finanspolitiska rådet anses ha en särställning genom att dess huvudsakliga uppdrag är att granska finanspolitiken. Granskningen av det finanspolitiska ramverket har bedrivits i ungefär samma form och omfattning under ett flertal år. Skulle regeringen avvika från den etablerade ordningen i riktning mot en försvagad granskning är det sannolikt att det skulle ge upphov till en betydande offentlig kritik och därmed också medföra politiska kostnader.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det svenska ramverket uppfyller de krav som EU-direktivet ställer på oberoende övervakning.

13 Övriga överväganden om de budgetpolitiska målen

13.1 Bakgrund

Som kommittén konstaterat i kapitel 6–12 bedöms Sverige uppfylla direktivets krav på nästan alla punkter. Frånsett ett par krav i direktivet som avser regeringens prognoser (se kapitel 11) finns det ingen anledning att föreslå ändringar i det svenska regelverket med anledning av direktivets krav.

Det svenska budgetramverket med budgetpolitiska mål på medellång sikt och en stram budgetprocess som respekterar dessa mål har gagnat Sverige väl under de drygt 15 år det har tillämpats. Sveriges offentliga finanser synes tack vare ramverket klara sig tämligen väl i den tid av ekonomisk kris som stora delar av Europa och övriga världen just nu genomgår. Det politiska stödet för ramverket är också brett. Det kan mot denna bakgrund finnas anledning att överväga behovet av att ge ytterligare stadga åt det budgetpolitiska ramverket genom att centrala delar av ramverket som i dag bygger på praxis kommer till uttryck i reglering. Dessa frågor har dock en tydlig koppling till kommitténs övriga uppdrag, varför frågorna lämpligen hanteras i kommitténs huvudbetänkande. Nedan redovisas kortfattat några av de skäl som enligt kommitténs mening kan aktualisera behov av ytterligare överväganden område för område.

13.2 Överväganden

Kommitténs bedömning: Det kan finnas anledning att överväga att reglera de budgetpolitiska målen roll i riksdagens budgetprocess.

Det kan också övervägas om det bör förtydligas i budgetlagen (2011:203) att regeringen ska förklara väsentliga avvikelser från överskottsmålet och redogöra för hur en återgång till målet bör ske. Vidare kan det övervägas om den etablerade ordningen att regeringen i budgetpropositionen redovisar effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna finanspolitiska åtgärder på medellång sikt, bör tydliggöras och befästas, som en del av ett krav på avstämning av den föreslagna finanspolitiken mot överskottsmålet.

Slutligen kan det även övervägas om en skyldighet för regeringen att säkerställa att en oberoende analys och övervakning av de budgetpolitiska målen genomförs bör komma till uttryck i budgetlagen.

De budgetpolitiska målen roll i riksdagens budgetprocess

Skälen för kommitténs bedömning: De budgetpolitiska målen har funnits i cirka 15 år; utgiftstaket infördes 1997 och målet för den offentliga sektorns finansiella sparande i dess nuvarande form 2000. Dessa mål har tjänat Sverige väl och det finns en bred politisk uppslutning bakom målen och deras roll för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. De goda erfarenheterna av och den breda politiska uppslutningen kring de budgetpolitiska målen gör att det nu kan finnas anledning att överväga att uttryckligen reglera de budgetpolitiska målen roll i riksdagens budgetprocess.

En väl beprövad praxis med brett politiskt stöd skulle därigenom kodifieras och ges en förstärkt stabilitet. En sådan reglering skulle också bidra till att lagstiftningen ger en mer rättvisande bild av budgetprocessen i riksdagen och därmed öka transparensen i regelverket. Vidare skulle kopplingen mellan de budgetpolitiska målen på medellång sikt och de årliga budgetbesluten tydliggöras.

De budgetpolitiska målens koppling till de årliga budgetbesluten

Skälen för kommitténs bedömning: Det kan finnas skäl att överväga en uttrycklig reglering av hur såväl riksdagen som regeringen ska beakta budgetpolitiska mål i de årliga budgetbesluten (se avsnitt 9.3.1). Överskottsmålet utgör ett övergripande riktmärke för finanspolitiken. Genom att i budgetlagen tydliggöra att budgetpropositionen ska innehålla en avstämning av finanspolitiken, både den beslutade och den föreslagna, mot överskottsmålet skulle en befintlig praxis regleras. Dessutom skulle en utökad symmetri tillskapas mellan regleringen av hanteringen av de båda budgetpolitiska målen, överskottsmålet och utgiftstaket, i budgetprocessen. I en sådan avstämning bör, i enlighet med praxis, ingå att redovisa de årliga effekterna på de offentliga finanserna av nya finanspolitiska åtgärder för innevarande år och de tillkommande tre åren.

Även övervägandena kring ett klargörande av de budgetpolitiska målens hantering i riksdagens budgetprocess i avsnitt 13.2.1 har bäring på detta område i och med att det bl.a. skulle innebära att kopplingen mellan de budgetpolitiska målen på medellång sikt och de årliga budgetbesluten tydliggörs. Riksdagsordningen skulle genom att ange att riksdagen använder budgetpolitiska mål vid beredning och beslut om budgeten också ge en mer rättvisande bild av den nuvarande budgetprocessen, i vilken de budgetpolitiska målen de facto iakttas.

Konsekvenser om de budgetpolitiska målen inte bedöms klaras

Skälen för kommitténs bedömning: Regeringen har när en avvikelse från överskottsmålet bedömts vara aktuell för riksdagen redogjort för de bedömda avvikelserna, redovisat en plan för hur en återgång till måluppfyllelse bör se ut och även redovisat åtgärdernas effekter på medellång sikt på de offentliga finanserna, se t.ex. prop. 2007/08:100 s. 50 och prop. 2009/10:100 s. 160. I syfte att göra lagstiftningen mer transparent och tydlig och därigenom mer överensstämmande med tillämpningen i praktiken kan det övervägas om den praxis som utvecklats på området också bör komma till uttryck i lagstiftningen.

Det bör i detta sammanhang framhållas att det inte skulle vara fråga om att reglera en skyldighet för regeringen att i alla situa-

tioner vidta åtgärder, utan en skyldighet att redovisa en bedömning av hur en återgång till målet bör ske och motiven för bedömningen. En sådan återgång kan nämligen, som praxis visar, i vissa situationer uppnås utan att några aktiva åtgärder vidtas. Återgången kan ibland av exempelvis konjunkturella skäl också behöva sträckas ut över ett antal år.

Bedömningen i fråga om en eventuell avvikelse från målet föreligger eller inte är som framgått tidigare förenad med stor osäkerhet, se kapitel 10. Det förefaller därför rimligt att det endast är vid väsentliga avvikelser som en sådan skyldighet bör inträda. Med väsentlig avses i detta sammanhang normalt över- eller underskridanden som uppgår till åtminstone en halv procent av BNP. I detta sammanhang måste även den bedömda riskbilden och konjunkturläget vägas in.

Krav på effektiv övervakning av hur de numeriska finanspolitiska målen iakttas

Skälen för kommitténs bedömning: Som konstaterats i kapitel 12 granskar flera olika myndigheter, utifrån delvis olika perspektiv, regeringens finanspolitik och effekterna av densamma. För att ytterligare befästa vikten av att det sker en effektiv övervakning av att de budgetpolitiska målen iakttas kan det övervägas att reglera regeringens ansvar för att en sådan analys och övervakning genomförs. En sådan reglering skulle överensstämma med rådande praxis.

14 Utgiftstakets tidsperspektiv

14.1 Uppdraget i kommittédirektivet

EU-direktivet ställer krav på att de nationella budgetramverken ska ha en tidshorisont om minst tre år. Sverige bedöms som anförts i kapitel 6 uppfylla detta krav. I kommittédirektivet anges emellertid att kommittén ska analysera för- och nackdelar med ett tre- respektive fyraårigt perspektiv för utgiftstaket och överväga en ändring av lagstiftningen i detta avseende.

14.2 Svensk rätt

I 2 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) föreskrivs att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. I budgetpropositionen ska regeringen också redovisa en fördelning av utgifterna på utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 3 § budgetlagen). Regeringen ska vidare enligt 9 kap. 3 § samma lag redovisa prognoser över bl.a. utgifterna under utgiftstaket. Dessa prognoser ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren. Tidshorisonten för utgiftstaket har också sedan 1997, med några undantag, varit treårig. När det fleråriga taket för statens utgifter infördes budgetåret 1997 var utgångspunkten att denna övergripande restriktion skulle ge förutsättningar att på medellång sikt hålla utvecklingen av statens utgifter under kontroll. Med medellång sikt avsågs en period som täcker det innevarande året och de tre närmast följande åren (prop. 1995/96:150 s. 57). Sedan 2002 har regeringen vid fyra tillfällen avstått från att föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande året. Så skedde i budgetpropositionerna för 2003,

2005, 2006 och 2007.¹ I budgetpropositionerna för de tre senare åren presenterades emellertid tekniska beräkningar alternativt bedömningar av utgiftstaket för det tredje tillkommande året. I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 Förslag till stadsbudget för 2007, finansplan skattefrågor, tilläggsbudget m.m., avsnitt 4.2) angav regeringen att förslag till utgiftstak för 2009 och 2010 skulle presenteras i budgetpropositionen för 2008, vilket regeringen också gjorde. Finansutskottet välkomnade regeringens avsikt att återgå till den tidigare ordningen med utgiftstak som fastställs tre år framåt (bet. 2006/07:FiU1 s. 123 f.). Vidare angav utskottet att det delade regeringens uppfattning att det är angeläget att återgå till den treåriga budgetcykeln för att värna långsiktigheten i de offentliga finanserna.

År 2010 infördes i budgetlagen en skyldighet för regeringen att till riksdagen föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande året. Det blev då även obligatoriskt för regeringen att redovisa en bedömning av utgiftsramarna för det andra och tredje tillkommande budgetåret. I 2010 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen en utökning av den medelfristiga budgeteringen med ytterligare ett år till att även omfatta det fjärde tillkommande året (prop. 2009/10:100 s. 239). Det innebär att även 2014 togs med i budgetplaneringen. Regeringen angav som motiv för detta att utgiftstaket för det fjärde året var ett viktigt instrument för att tydliggöra strategin för en återgång till överskott i de offentliga finanserna, men framhöll samtidigt att det förlängda tidsperspektivet också kan bidra till ökad osäkerhet eftersom utgiftstakets förhållande till makroekonomiska storheter som BNP och inflationen i allmänhet riskerar att förändras mer för en längre tidsperiod än för en kortare.

En fyraårig tidshorisont i budgetplaneringen upprätthölls sedan i budgetpropositionerna för 2011 och 2012. I budgetpropositionen för 2013 valde regeringen att endast göra en bedömning av det

¹ Frånvaron av förslag till utgiftstak för 2005 i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1 Förslag till stadsbudget 2003, finansplan, skattefrågor och ändrade anslag för 2002, avsnitt 1.3) motiverades med att riksdagsvalet hade inneburit att beredningstiden för ställningstaganden avseende den långsiktiga budgetpolitiken inte hade varit tillräcklig. I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 Förslag till statsbudget för 2005, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m. avsnitt 1.3.2) angav regeringen att den inte ville lämna något förslag om utgiftstakets exakta nivå för 2007 innan en närmare analys av ekonomins potentiella produktionsförmåga hade genomförts och då den övervägde att införa en sysselsättningsmarginal under utgiftstaket. I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 Förslag till statsbudget för 2006, skattefrågor och tilläggsbudget m.m. avsnitt 1.3) gjordes endast en bedömning av utgiftstaket för 2008, samtidigt som regeringen utlovade att förslag till utgiftstak för 2008 skulle komma att lämnas i budgetpropositionen för 2007.

fjärde tillkommande året, 2016, vilket innebar att prognoshorizonten var fyra år, samtidigt som de fastställda nivåerna på utgiftstaken endast omfattade de tre tillkommande åren, dvs. 2013–2015. Som skäl för att endast göra en bedömning av utgiftstaket för det fjärde tillkommande året angav regeringen att den ekonomiska utvecklingen är mycket osäker så långt fram i tiden (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget för 2013, finansplan och skattefrågor, avsnitt 4.5.2).

14.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: En önskvärd flexibilitet avseende utgiftstakets tidsperspektiv finns redan. Kommittén bedömer därför att en ändring av regleringen inte är nödvändig.

Skälen för kommitténs bedömning: Det finns såväl för- som nackdelar med att förlänga tidshorizonten för utgiftstaket från tre till fyra år.

Till nackdelarna med en sådan förlängning av tidshorizonten hör att det i allmänhet görs mindre träffsäkra prognoser för en längre tidsperiod än för en kortare. Vad gäller utgiftstaket innebär detta att det blir svårare att göra träffsäkra prognoser av de takbegränsade utgifternas storlek och andra indikatorer som normalt används vid bedömningen av utgiftstakets nivå, bl.a. överskottet i de offentliga finanserna, BNP och inflationen. Därmed ökar risken för att utgiftstaket i efterhand visar sig vara fastställt på en oönskad nivå om oväntade händelser inträffar, något som skulle kunna ställa krav på oplanerade besparingar eller ändringar av den beslutade nivån på utgiftstaket. En möjlig nackdel med en längre tidshorisont är också att den kan kräva mer resurser i Regeringskansliet och hos myndigheter för bl.a. framtagande av detaljerade prognoser för ytterligare ett år.

Det finns å andra sidan fördelar med en tidshorisont om fyra år. Den fyraåriga horisonten möjliggör att planeringshorisonten överensstämmer med valperiodens längd. Det innebär att en ny tillträdd regering måste ta hänsyn till den fasta utgiftsram som utgiftstaket innebär när politiken från valmanifest eller motsvarande planeras för valperioden. Vid allvarliga ekonomiska kriser kan det också vara

en fördel att ha en längre planeringshorisont för att säkra en återgång mot den målsatta nivån på överskottet i de offentliga finanserna. Flera av de fördelar som anförts för ett system med flerårigt utgiftstak kan också bedömas bli större med en längre tidshorisont. Ett längre tidsperspektiv kan t.ex. göra det lättare att beakta övergripande samhällsekonomiska aspekter vid fastställandet av utgiftstakets nivå när beslutet om utgiftstaket tidsmässigt ligger längre från den dagsaktuella politiken och önskemål om nya reformer. Ett längre tidsperspektiv kan även i större utsträckning tillgodose behovet av att fånga upp budgeteffekterna av nya reformer och dynamiken hos befintliga utgiftssystem i ett flerårigt perspektiv.

För varje år som utgiftstaket förlängs torde dock de tillkommande fördelarna i dessa avseenden bli mindre samtidigt som de tillkommande kostnaderna i form av en större osäkerhet i prognoserna ökar. Det blir därför en bedömningsfråga när fördelarna inte längre överväger nackdelarna av en förlängd tidshorisont. En sådan bedömning kan också variera över tid och bl.a. vara beroende av konjunkturläget och tidshorisontens förhållande till valperioden. Det senare indikerar att flexibilitet med avseende på tidshorisontens längd är en fördel.

En sammanställning gjord av OECD avseende medlemsländernas budgetregler 2007 visar att knappt hälften av de utvecklade länder som använder sig av budgetpolitiska mål har ett treårigt perspektiv och de resterande länderna ett fyraårigt eller längre perspektiv.² Detta indikerar att även andra länder normalt har valt en tidshorisont på tre eller fyra år, samtidigt som bedömningen av den exakta tidshorisonten inte är självklar.

Budgetlagen anger att regeringen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret i budgetpropositionen (2 kap. 2 §). Bestämmelsen i budgetlagen utgör ett minimikrav om att regeringen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Regeringen får dock om den så vill lämna förslag för en längre tidshorisont än så. Regeringen har som nämnts också vid flera tillfällen lämnat förslag till utgiftstak för en längre tidsperiod än tre år och riksdagen har också beslutat om den längre tidshorisonten. Mot denna bakgrund anser kommittén att en önskvärd flexibilitet, i fråga om ett tre- eller fyraårigt tidsperspektiv för utgiftstaket, redan finns i den befintliga regleringen, varför det saknas skäl att föreslå någon ändring av regleringen.

² OECD International Database of Budget Practices and Procedures, www.oecd.org/gov/budget/database.

15 Den europeiska terminen

15.1 Bakgrund

Den europeiska terminen, formellt europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken, genomfördes för första gången 2011, efter beslut av Europeiska rådet. Terminen regleras sedan december 2011 i en förordning.¹ Terminen utgör en tidsmässig samordning av olika ekonomisk-politiska processer och sträcker sig över första halvan av året. Tanken med den europeiska terminen är att sammanlänka övervakning av medlemsstaternas budgetarbete inom stabilitets- och tillväxtpakten med samordningen av strukturella frågor inom Europa 2020-strategin. Dessutom ska arbetet med dessa processer påbörjas i sådan tid att samordningen på EU-nivå kan införlivas i medlemsstaternas nationella budget- och strukture reformsarbete. Även förfarandet vid makroekonomiska obalanser anknyter till den europeiska terminen, se avsnitt 4.2.²

Medlemsstaterna får genom den europeiska terminen politisk vägledning från EU innan de slutför arbetet med beredning av sina budgetförslag för påföljande år. Innan den europeiska terminen infördes granskade EU-institutionerna den ekonomiska politiken under våren och budgeten under hösten. Detta innebar att man först i efterhand granskade i vad mån medlemsstaterna levde upp till de åtaganden de gjort på EU-nivå. Den europeiska terminen

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken.

² I december 2011 trädde paketet med sex lagstiftningsåtgärder i kraft, däribland de två förordningarna om inrättande av förfarandet vid makroekonomiska obalanser, Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1176/2011 och (EU) nr 1174/2011. Övervakningen av obalanser inom ramen för förfarandet vid makroekonomiska obalanser ingår i den europeiska planeringsterminen, som syftar till en integrerad och framåtblickande strategi för makroekonomisk övervakning. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser genomfördes till fullo för första gången 2012.

innebär att medlemsstaterna och kommissionen mer integrerat diskuterar strukturreformer och övervakning av finanspolitiken.

Samordningsprocessen på EU-nivå äger rum varje år från januari till juni. Figur 15.1 ger en schematisk överblick av terminen som tar sin början i december eller januari då kommissionen, inom ramen för Europa 2020-strategin, presenterar den årliga tillväxtöversikten.

Figur 15.1 Den europeiska terminen

	Dec	Jan	Feb	Mars	April	Maj	Juni	Juli
Stabilitets- och tillväxtpakten					Medlemsstaten inkommer med	KOM granskar NRP och CP	Land-specifika rekommendationer inom STP och Europa 2020 från rådet och ER	
Europa 2020	KOM presenterar AGS		AGS debatteras i rådet och EP	ER antar slutsats	nationellt reformprogram (NRP) och konvergensprogram (CP) alternativt stabilitetsprogram			
Makroekonomiska obalanser		KOM presenterar AMR		KOM genomför djupanalyser			Rådet ger medlemsstaten rekommendationer, alternativt inleder korrigerande förfarande	

Noter:

AGS: Kommissionens årliga tillväxtöversikt.

AMR: Kommissionens försvaringsrapport om makroekonomiska obalanser.

NRP: Medlemsstaternas nationella reformprogram.

CP: Medlemsstaternas konvergensprogram.

STP: Stabilitets- och tillväxtpakten.

EP: Europeiska parlamentet

ER: Europeiska rådet

KOM: EU-kommissionen

Kommissionens årliga tillväxtöversikt redogör för det ekonomiska läget i EU samt ger vägledning för ytterligare prioriteringsåtgärder på EU-nivå och i medlemsstaterna. I mars diskuterar Europeiska rådet tillväxtöversikten och antar slutsatser som vägledning för utformningen av medlemsstaternas ekonomiska politik. I nästa steg utarbetar medlemsstaterna sina nationella reformprogram för Europa 2020 samt stabilitets- eller konvergensprogram inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. I de nationella reformprogrammen redovisas medlemsstaternas åtgärder för att uppnå målen för Europa 2020, inklusive de rekommendationer som utfärdats året innan. I stabilitets- och konvergensprogrammen redovisas de nationella planerna för att uppnå hållbara offentliga finanser. Dessa program ska även ta hänsyn till de prioriteringar som angetts av det Europeiska rådet i mars, och ska presenteras senast den 30 april. Medlemsstaterna ska även i sina stabilitets- och konvergensprogram och nationella reformprogram behandla de makroekonomiska obalanser som redovisats i kommissionens förvarningsrapport och som presenterats tidigare på året.

Efter detta granskar kommissionen stabilitets- och konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen. Baserat på denna granskning lägger kommissionen i maj eller juni fram förslag till landspecifika rekommendationer om ytterligare behov av åtgärder. Med utgångspunkt i kommissionens förslag ska sedan ministerrådet³ fastställa landspecifika rekommendationer som därefter också ska diskuteras och godkännas av Europeiska rådet. Medlemsstaterna ska när de utarbetar sina budgetar för nästkommande år beakta rådets rekommendationer. Dessa är emellertid inte bindande för medlemsstaterna.

15.2 Uppdraget i kommittédirektivet

Kommittén ska enligt kommittédirektivet överväga behovet av att införa bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen. I detta ingår att klargöra riksdagens respektive regeringens befogenheter avseende bl.a. konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet.

³ Med ministerrådet avses i detta sammanhang Rådet för Ekonomiska och Finansiella frågor (EKOFIN).

15.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Regeringens arbete med att informera och samråda med riksdagens organ om den europeiska terminen sker i enlighet med regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om regeringens skyldigheter på detta område. Något behov av ytterligare bestämmelser avseende riksdagens och regeringens befogenhetsfördelning avseende den europeiska planeringsterminen har inte framkommit.

Skälen för kommitténs bedömning:

Riksdagens respektive regeringens befogenheter avseende den europeiska terminen

Enligt regeringsformen (RF) är det regeringen som ansvarar för frågor som rör rikets förhållande till andra länder och mellanfolkliga organisationer. Även om det formellt ligger på regeringen att ansvara för rikets förhållande till EU, har det ansetts vara av vikt att riksdagen får insyn i och inflytande över hur regeringen sköter denna uppgift. De frågor som avhandlas på t.ex. ministerrådets möten och i andra sammanhang inom EU-samarbetet är nämligen i stor utsträckning inte frågor av utrikespolitisk karaktär.

Av regeringsformen framgår att regeringen fortlöpande ska informera och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU (10 kap. 10 § RF). Regeringen måste således göra det möjligt för riksdagen att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta vid förhandlingar och vid beslutsfattande i ministerrådet. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten finns i riksdagsordningen (RO). Enligt 10 kap. 10 § RO ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

Normalt underrättas EU-nämnden vid tre tillfällen inom ramen för den europeiska terminen under perioden december–februari. Underrättelse sker dels med anledning av att den årliga tillväxtöversikten respektive kommissionens förvarningsrapport anmäls till ministerrådet, dels med anledning av rådets diskussion om tillväxtöversikten och de slutsatser och prioriteringar som det Europeiska

rådet antar i mars med anledning av denna. Regeringen rådgör därutöver med EU-nämnden i juni inför sommarens rådsmöte där de landspecifika rekommendationerna behandlas. Regeringen redovisar därefter sin syn på de landspecifika rekommendationerna i budgetpropositionen.

Sveriges konvergensprogram och nationella reformprogram ska enligt EU:s förordning helst presenteras i mitten av april och senast den 30 april. Innan regeringen överlämnar konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet till kommissionen, men efter det att den ekonomiska vårpropositionen har lämnats, presenterar regeringen dessa program för riksdagens finansutskott. Denna ordning torde följa av regeringens skyldighet att överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer (10 kap. 4 § andra stycket RO).

Kommissionen har i rapporten Årsrapport 2011 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (KOM[2012] 375) anfört att det finns ett stort intresse både från de nationella parlamenten och från kommissionen av ett intensifierat utbyte av åsikter. I rapporten beskriver kommissionen två tillfällen under den europeiska planeringsterminen då en intensifierad dialog med parlamenten kan ge ett mervärde. Det första tillfället är efter det att kommissionen offentliggjort sin årliga tillväxtöversikt och det andra är efter det att det Europeiska rådet har godkänt de landspecifika riktlinjerna. Finansutskottet har i sitt yttrande över kommissionens årsrapport (2012/13:FiU7y) välkomnat kommissionens förslag om en förstärkt dialog med de nationella parlamenten, samtidigt som utskottet understrukt att de landspecifika rekommendationerna är en uppmaning till en lämplig handling och att de inte är bindande. Utskottet framhåller också att en fördjupad dialog om de landspecifika rekommendationerna bör ske på initiativ av medlemsstaten, t.ex. genom att det nationella parlamentet ordnar öppna utfrågningar med personer från kommissionen.

Sammantaget bedöms regeringens arbete med att informera och samråda med riksdagens organ om den europeiska terminen ske i enlighet med regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om regeringens skyldigheter på detta område. Något behov av ytterligare bestämmelser om regeringens respektive riksdagens skyldigheter och befogenheter avseende den europeiska planeringsterminen har inte kunnat identifieras. En fördjupad dialog mellan riksdagen och kommissionen inom ramen för den europeiska terminen kan bidra till att förstärka den demokratiska förank-

ringen av den politiska processen inom EU. Kommittén anser att en sådan fördjupad dialog dock i sådant fall bör ske på initiativ från riksdagen utan närmare reglering.

Kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen

Den nya årscykeln, där den europeiska terminen följs av den nationella budgetprocessen, kan ge medlemsstaterna bättre förutsättningar att beakta vägledningen på EU-nivå i den nationella politiken. Detta förhållande torde även gälla för Sverige. I och med att rådets rekommendationer redovisas i mitten av sommaren har regeringen möjlighet att ta hänsyn till dessa i den fortsatta beredningen av budgetförslaget under augusti och i början av september.

Även tidpunkten för publiceringen av konvergensprogrammet och de nationella reformprogrammen förefaller fungera förhållandevis väl i förhållande till den nationella budgetprocessen. Riksdagsordningen föreskriver att regeringen senast den 15 april ska överlämna en ekonomisk vårproposition till riksdagen (tilläggsbestämmelse 3.2.2). Samtidigt ska konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet helst presenteras i mitten av april, dock senast den 30 april. Även om tiden för samordning av programmen med den ekonomiska vårpropositionens riktlinjer och prognoser därmed är begränsad, förefaller samordningsprocessen inom Regeringskansliet nu ha funnit en form som säkerställer en inbördes konsistens mellan dokumenten. Vad beträffar redovisningen av beslutade eller planerade strukturreformer baserar sig programmen i stället i huvudsak på den senaste budgetpropositionen och riksdagens beslut om statens budget. Konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet kommer därmed huvudsakligen att basera sig på den av riksdagen beslutade budgeten samt de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. Att programmets innehåll i allt väsentligt grundar sig på riksdagsbeslut och till riksdagen föreslagna riktlinjer får anses utgöra en ordning som bör upprätthållas, men som inte behöver regleras i lag.

16 Kostnads- och konsekvensanalys

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys beträffande de förslag som lämnas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner och landsting, ska kommittén förslå en finansiering. I följande avsnitt redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

16.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Kommitténs bedömning: De kostnader som föranleds av förslaget om regelbunden utvärdering av regeringens prognoser finansieras inom ramen för Regeringskansliets anslag. Övriga förslag bedöms inte ge upphov till några ekonomiska konsekvenser för staten.

Skälen för kommitténs bedömning: Förslaget om att regeringen regelbundet ska redovisa en utvärdering av de makroekonomiska och offentligfinansiella prognoserna samt de budgetprognoser som redovisas i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen innebär en viss ambitionsökning i förhållande till gällande praxis, åtminstone vad gäller kravet på regelbundenhet, fullständighet och offentlig redovisning. För närvarande genomför Konjunkturinstitutet regelbundna prognosjämförelser och prognosutvärderingar i enlighet med regeringens uppdrag till myndigheten. Regeringskansliet genomför även utvärderingar av sina prognoser, vilka ibland redovisas externt. Mer omfattande

utvärderingar av prognoserna redovisas dock inte regelbundet utifrån en fastlagd tidsplan. Förslaget till reglering i budgetlagen (2011:203) av utvärderingsverksamheten innebär inte någon förändring i förhållande till de utvärderingar som i dag utförs av andra institutioner utan innebär ett åliggande för regeringen att minst cirka vart tredje år genomföra och offentligt redovisa en utförlig utvärdering av sina makroekonomiska och offentlig-finansiella prognoser samt budgetprognoser. Detta krav kan föranleda behov av ett mindre resurstillskott till utvärderingsverksamheten inom Regeringskansliet. Resurstillskottet bör dock kunna finansieras inom ramen för Regeringskansliets anslag.

Förslaget om att regeringen ska redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet samt prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder bedöms inte leda till några tillkommande ekonomiska konsekvenser för staten.

16.2 Övriga konsekvenser

Kommitténs bedömning: Förslaget om krav på regelbunden utvärdering av regeringens prognoser bedöms bidra till en högre precision och en minskad risk för systematiska fel i regeringens prognoser. Skyldigheten att redovisa prognosutvärderingarna möjliggör därutöver extern granskning och förbättrar informationen till riksdagen och övriga intressenter om regeringens prognoser.

Förslagen och bedömningarna medför inte några andra väsentliga konsekvenser i de avseenden som anges i 14–15 §§ i kommittéförordningen.

Skälen för kommitténs bedömning: Förslaget om en skyldighet för regeringen att göra regelbundna prognosutvärderingar bedöms medföra förbättringar av prognosmetoder, prognosmodeller och expertkunskaper vilket bedöms bidra till en ökad precision och en minskad risk för systematiska fel i prognoserna. Redovisningen av prognosutvärderingen ska vidare presenteras på ett sådant sätt att den möjliggör en extern granskning. Genom möjligheten till extern granskning säkerställs att utvärderingen sker på ett så objektiva sätt som möjligt. Sammantaget bör detta vara till gagn för såväl prognos-

sernas kvalitet som för informationen om prognoserna till riksdagen och andra intressenter.

Förslaget om att regeringen ska redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet samt prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder utgör en reglering av rådande praxis. Genom regleringen kommer budgetlagen att i högre grad ge en rättvisande bild av de prognoser som är av särskild vikt vid utformningen av statens budget och regeringens förslag till riktlinjer för budgetpolitiken och den ekonomiska politiken.

Andra konsekvenser enligt kommittéförordningen.

Det finns inte någon anledning att anta att utredningens förslag i någon nämnvärd utsträckning kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagen kan inte heller förväntas få direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

17 Ikraftträdande

Kommitténs förslag: Ändringarna i budgetlagen (2011:203) ska träda i kraft den 31 december 2013.

Skälen för kommitténs förslag: Den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 5 § budgetlagen innebär krav på regeringen att utföra prognosutvärderingar, och bedöms vara nödvändig för att Sverige ska leva upp till EU-direktivets krav. Bestämmelsen bör lämpligen träda i kraft i anslutning till ett årsskifte. Direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet senast den 31 december 2013 (artikel 15). Kommittén föreslår mot denna bakgrund att ändringen ska träda i kraft den 31 december 2013.

Övriga förslag föranleds av andra överväganden än direktivets krav. Kommittén anser dock att det finns anledning att behandla alla förslag samlat varför även dessa ändringar föreslås träda i kraft den 31 december 2013.

18 Författningskommentar

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

9 kap.

3 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.3.

I paragrafen finns bestämmelser om de prognoser regeringen ska lämna till riksdagen. I *första stycket* anges vad regeringens prognoser ska innehålla. Med prognoser över den makroekonomiska utvecklingen avses prognoser över alla de makroekonomiska variabler och indikatorer som är av betydelse för regeringens bedömning av den ekonomiska utvecklingen, och inte endast prognoser över de variabler som är av direkt betydelse för prognoserna över statens inkomster, utgifter och lånebehov. Det gäller exempelvis olika mått på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden eller i ekonomin som helhet, arbetslöshetens fördelning inom olika befolkningsgrupper och produktionens utveckling inom olika sektorer.

Med prognoser över den offentliga sektorns inkomster, skulder och lånebehov avses prognoser avseende såväl de enskilda delsektorerna (staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget) som den konsoliderade offentliga sektorn, dvs. sektorn som helhet justerad för internttransaktioner mellan delsektorerna.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat.

4 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 11.3.3.

I paragrafen regleras en skyldighet för regeringen att i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, dvs. statens, den kommunala sektorns och ålderspensionssystemets finanser.

5 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 11.3.2.

Genom paragrafen införs en skyldighet för regeringen att regelbundet och fullständigt utvärdera de prognoser som presenteras i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Att det i bestämmelsen anges att det är regeringen som ska utvärdera sina prognoser hindrar inte att regeringen uppdrar åt någon utomstående expert att bistå med kompetens i samband med utvärderingen. Med regelbundet avses i detta sammanhang att mer fullständiga utvärderingar, dvs. djupare utvärderingar av sådan karaktär att de kan ligga till grund för förändringar av befintliga prognosmetoder och prognosmodeller, ska redovisas ungefär vart tredje år. Ett viktigt underlag för sådana utvärderingar utgörs av de iakttagelser som framkommer i samband med andra instituts prognosjämförelser. I utvärderingen ingår även att analysera och kommentera sådana iakttagelser, bl.a. signifikanta skillnader mot kommissionens prognoser.

För att säkerställa en så hög grad av objektivitet som möjligt i utvärderingarna, ska utvärderingarna och slutsatserna i dessa publiceras och presenteras på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för en extern granskning.

Särskilt yttrande

Av riksdagsledamoten Jacob Johnson (V)

I detta delbetänkande behandlas det direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk som Europeiska unionens råd antog i november 2011. Från Vänsterpartiets sida har vi den principiella hållningen att medlemsstaternas budgetramverk är en nationell fråga som inte ska överprövas av EU och vi ser detta direktiv som ett steg mot ett federalt EU, något som vi avvisar.

Kommittén föreslår med anledning av EU-direktivet att budgetlagens bestämmelser ska kompletteras för att förtydliga det svenska regelverket vad gäller ekonomiska prognoser. Det handlar om skyldighet för regeringen att regelbundet redovisa utvärderingar av prognoserna i bl.a. budgetpropositionen, att redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen, den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder samt att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen ska redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I övrigt föreslår inte kommittén några ändringar av det svenska budgetramverket med anledning av EU-direktivet.

Jag har inga andra förslag än kommittén i dessa avseenden. Kommittén gör dock under kapitel 13 Övriga överväganden om de budgetpolitiska målen bedömningen att det bl.a. kan övervägas om de budgetpolitiska målen bör regleras i riksdagsordningen samt om det i budgetlagen bör förtydligas att regeringen ska förklara väsentliga avvikelser från överskottsmålet och även införas en skyldighet för regeringen att säkerställa en oberoende analys och övervakning av målen med finanspolitiken. Dessa frågor ska hanteras inom ramen för kommitténs slutbetänkande.

Även om dessa frågor alltså föreslås hanteras i slutbetänkandet gör jag redan nu bedömningen att de budgetpolitiska målen inte bör regleras i riksdagsordningen. Vidare är det enligt min mening

principiellt fel med en bestämmelse i budgetlagen om att regeringen ska säkerställa att en oberoende analys och övervakning av målen med finanspolitiken sker. Detta ansvar anser jag ska ligga på riksdagen och regeringen.

Kommittédirektiv 2012:124

En förstärkt budgetprocess

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2012

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av budgetprocessen. Syftet med uppdraget är att utifrån erfarenheterna av den nuvarande budgetprocessen och ny europarättslig reglering stärka budgetramverket.

Kommittén ska bl.a. överväga

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013. Förslag som föranleds av rådets direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska dock lämnas senast den 1 maj 2013.

Bakgrund

Nuvarande reglering av budgetprocessen

Budgetprocessen omfattar bl.a. arbetet med den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen, de två propositionerna med förslag till ändringsbudget, skrivelsen om skatteutgifter, skrivelsen om årsredovisningen för staten och de prognoser som utarbetas under året. Budgetprocessen är endast delvis lagreglerad. I regeringsformen (RF) regleras den grundläggande fördelningen av skyldigheter och befogenheter mellan riksdagen och regeringen i fråga om budgeten, som i korthet innebär att riksdagen ensam har bestämmanderätten över statens inkomster, utgifter och förmögenhet medan verkställigheten på detta område huvudsakligen ankommer på regeringen. Regeringens skyldighet att lämna en budgetproposition och en årsredovisning för staten är reglerad i regeringsformen. I riksdagsordningen (RO) finns översiktliga bestämmelser om tidpunkterna för överlämnade av den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen samt om propositionernas innehåll. Riksdagsordningen innehåller även bestämmelser om beslutsprocessen i riksdagen. I budgetlagen (2011:203) finns närmare bestämmelser om innehållet i budgetpropositionen och regeringens befogenheter inom ramen för dess uppdrag att styra riket. Därutöver är budgetprocessen en följd av praxis, uttalanden i betänkanden samt informella överenskommelser inom riksdagen och mellan riksdagen och regeringen.

Bakgrunden till nuvarande budgetprocess

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

Den nuvarande budgetordningen tillämpades första gången i 1996 års budgetarbete avseende budgetåret 1997. Vid införandet framhölls särskilt behovet av att ha en stramare budgethantering och vikten av en fullständig, heltäckande och översiktlig budgetproposition. Samtliga inkomster och utgifter skulle bruttoredo visas och samtliga förslag med budgetpåverkan skulle redovisas vid ett och samma tillfälle. Några förslag med budgetpåverkan för det

kommande budgetåret vid sidan av budgetpropositionen skulle inte tillåtas. Riksdagen skulle därmed få ett fullständigt beslutsunderlag om statens ekonomi i stället för en mängd delförslag där konsekvenserna för helheten inte framgick. En sådan transparens skulle inte bara bidra till ökad kostnadskontroll utan också till en tydligare demokratisk process genom att regeringens samlade budgetförslag skulle ställas mot oppositionens förslag. Genom en ny beslutsordning, den s.k. rambeslutsmodellen, skulle man även undvika att budgeten under riksdagsbehandlingen sönderföll i olika beståndsdelar och att helhetsperspektivet därmed gick förlorat. Ytterligare stadga till budgetprocessen skulle åstadkommas genom införandet av en ny budgetlag.

Utöver denna uppstramning av budgetpropositionens innehåll och riksdagsbehandlingen av den innebar den nya ordningen också att ramarna för innehållet i den ekonomiska vårpropositionen fastställdes. Vidare skulle förslag om ändringar i budgeten enligt förarbetena härnäst läggas fram som samlade paket. Detta skulle som huvudregel ske vid två tillfällen per år: en gång på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen och en gång på hösten i samband med budgetpropositionen.

Sedan 1996 har vissa justeringar av budgetprocessen skett, såsom lagregleringen av utgiftstaket och överskottsmålet samt genom att den ekonomiska vårpropositionen har gjorts obligatorisk och fått en delvis förändrad inriktning mot långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor snarare än budgetära frågor inför det kommande budgetåret. Vidare har det medelfristiga perspektivet fått en alltmer central roll i budgetprocessen och en översyn har gjorts av budgetlagen. I huvudsak är dagens budgetprocess dock densamma som den som infördes 1996.

Pågående översyn av riksdagsordningen

Riksdagsstyrelsen har den 26 september 2012 beslutat direktiv till en översyn av riksdagsordningen som ska ledas av talmannen med bistånd av gruppledarna. Uppdraget omfattar en allmän översyn innefattande bl.a. att överväga möjligheten att närmare precisera innebörden av följdmotionsrätten, att överväga en tydligare reglering kring utskottsinitiativ och att göra en genomgång av huvud- respektive tilläggsbestämmelser i syfte att renodla dessa. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2013.

Behovet av en översyn

Tidigare utvärderingar

Budgetprocessen utvärderades för cirka tio år sedan av såväl riksdagen som regeringen. Den riksdagskommitté som hade fått i uppdrag att utvärdera den nya budgetprocessen konstaterade att intentionerna bakom reformeringen av riksdagens budgetberedning i huvudsak hade uppfyllts och att den reformerade budgetprocessen i viktiga avseenden var bättre än den tidigare. Vidare bedömde kommittén att rambeslutsmodellen hade lett till en förbättrad koordinering av riksdagens budgetarbete, att införandet av ett utgiftstak och lagenlig skyldighet för regeringen att följa såväl utgiftstaket som ramarna för utgiftsområdena hade gett riksdagen en förbättrad möjlighet att kontrollera utgiftsutvecklingen samt att budgetlagen bidragit till en uppstramning av budgetprocessen och bättre översikt över centrala bestämmelser för statens budget. Samtidigt påtalades att det var för tidigt att uttala sig om hur den nya budgetprocessen skulle klara perioder med svåra påfrestningar eller parlamentarisk osäkerhet (förs. 2000/01:RS1).

Vunna erfarenheter och nya förutsättningar – skäl för en förnyad översyn

Den nuvarande ordningen har hittills fungerat tämligen väl. Detta betyder dock inte att den är invändningsfri. Stora delar av processen är fortfarande oreglerad och vilar på en ordning av praxis och överenskommelser. I samband med framtagandet av den nya budgetprocessen uttalades att det fanns behov av ett förtydligande regelverk, men att det inte tedde sig meningsfullt med en fullständig lagreglering av rambeslutsmodellens tillämpning. Bedömningen gjordes att det räckte med att tillämpningen av metoden fick en författningsenlig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär. Av stor betydelse bedömdes i stället vara att alla som deltog i budgetprocessen hade en gemensam grundsyn och var överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och vilken roll de själva spelade i denna process (förs. 1993/94:TK2). Lämpligheten i en sådan ordning kan dock ifrågasättas mot bakgrund av vad som samtidigt anfördes om

vikten av stabilitet, tydlighet och stramhet samt processens förmåga att hantera påfrestningar i form av exempelvis ekonomisk kris eller parlamentarisk osäkerhet.

Vidare aktualiserar även vissa delar av det nya europeiska finanspolitiska ramverket, som håller på att införlivas inom ramen för EU-samarbetet, frågan om en översyn av den svenska budgetprocessen. Ekofinrådet beslutade i september 2010 att införa en ny ram för granskningen av den ekonomiska politiken i EU, den s.k. europeiska terminen som gäller fr.o.m. 2011, se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken.

Införandet av den europeiska terminen innebär huvudsakligen att EU:s granskning av finanspolitiken och strukturpolitiken sker parallellt och förläggs till våren till skillnad från tidigare när granskningen skedde under hösten. Syftet är att stärka förhandsdimensionen i granskningsprocessen genom att rekommendationerna till medlemsländerna dels bättre kan beaktas i de nationella budgetprocesserna, dels blir mer förenliga med varandra inom de olika politikområdena.

För svensk del innebär detta att regeringen ska presentera Sveriges konvergensprogram och det nationella reformprogrammet samtidigt under våren (senast före utgången av april månad). Såväl det svenska konvergensprogrammet som det nationella reformprogrammet bygger på den ekonomiska vårpropositionen.

En del av lagstiftningspaketet för ekonomisk styrning inom EU utgörs av rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk. I lagstiftningspaketet ingår, utöver direktivet, fem förordningar, varav två endast gäller euroländerna. Direktivet ska inte förväxlas med den s.k. finanspakten (Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom den ekonomiska och monetära unionen) som även den innehåller krav på de nationella finanspolitiska ramverken. Finanspakten riktar sig dock mot euroländer och dess krav är inte bindande för Sverige.

Direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk innebär krav på redovisningsprinciper, statistik kvalitet och prognosmetoder i linje med en enhetlig europeisk standard i syfte att förenkla transparens och uppföljning av finanspolitiken. Vidare innebär direktivet krav på att de nationella budgetramverken ska ha ett flerårigt budget-perspektiv för att säkerställa att

medlemsstaterna inom rimlig tid kan uppnå sina medelfristiga mål (artikel 9.1). Medlemsstaternas budgetramverk ska enligt direktivet vidare dels säkerställa att de årliga budgetförslagen återspeglar de medelfristiga målen (artikel 7 och 10), dels innehålla konsekvenser för det fall de medelfristiga målen inte uppnås (artikel 6.1.c). Kraven i direktivet ska främja medlemsstaternas uppfyllelse av stabilitets- och tillväxtpaktens underskotts- och skuldkriterier samt de nationella medelfristiga målen. Sett till hur Sveriges budgetramverk tillämpas har Sverige ett väl konstruerat ramverk och uppfyller de flesta kraven i direktivet. Det finns emellertid i dag inte några regler som uttryckligen binder riksdagen vid direktivets krav på medelfristigt perspektiv. Vidare ställer den svenska lagstiftningen krav på att utgiftstaket används vid beredningen av budgetförslaget och genomförandet av budgeten samt krav på regeringen att vidta åtgärder om utgiftstaket hotas. Någon motsvarande reglering avseende överskottsmålet finns inte.

Sammanfattningsvis har den nuvarande budgetprocessen varit i kraft i närmare 15 år. Processen har kommit att permanentas, men också till viss del utvecklas utan att detta kommit till uttryck i de befintliga regleringarna. Under denna tid har också det europeiska perspektivet och EU:s roll i budgetsammanhang förändrats. Det finns därför anledning att nu se över delar av budgetprocessen.

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av budgetprocessen. Översynen ska omfatta följande områden med betydelse för budgetprocessen.

En tydligare reglering av rambeslutsmodellen

Rambeslutsmodellen, som regleras i 5 kap. 12 § RO och dess tilläggsbestämmelse 5.12.1, innebär att riksdagen i ett första steg genom ett enda beslut dels fastställer en utgiftsram för varje utgiftsområde, dels godkänner en beräkning av inkomsterna på statens budget. I detta beslut ingår också enligt praxis fastställandet av utgiftstak och antagande av lagförslag gällande skattefrågor som lämnas i budgetpropositionen. Beslutet i steg ett, det s.k. rambeslutet, bereds av finansutskottet efter hörande av bl.a. skatte-

utskottet. Vissa förslag på skatteområdet aviseras i budgetpropositionen men lagförslagen lämnas i särpropositioner som behandlas i skatteutskottet. Dessa lagförslag ingår då inte i rambeslutet på annat sätt än att effekterna av förslagen ligger till grund för inkomstberäkningen. Riksdagens beslut om fördelning av statsutgifterna på utgiftsområden fungerar som bindande ramar för den fortsatta beredningen i fackutskotten vid fördelningen av utgifterna på anslag inom varje utgiftsområde.

I steg två fattas beslut om anslag och andra utgifter för respektive utgiftsområde genom ett enda beslut. I samband med beslutet i steg två behandlas också övriga ekonomiska åtaganden inom respektive utgiftsområde och även sådan lagstiftning som har budgetpåverkan. Hanteringen i utskotten av dessa frågor skiljer sig något åt.

Sedan regeringen överlämnat budgetpropositionen och innan det nya budgetåret påbörjats får nya förslag som påverkar statens budget för det kommande budgetåret inte lämnas om det inte finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl för detta. Sådana propositioner ska behandlas av finansutskottet. Denna ordning syftar till att bidra till att en lagd budgetproposition är fullständig och ligger fast.

Det första steget i rambeslutsmodellen har med några få undantag haft samma innehåll alltsedan nuvarande beslutsordning infördes. Lagförslagen på skatteområdet lämnades inledningsvis i huvudsak i budgetpropositionen eller i särpropositioner i samband med budgetpropositionen och behandlades av finansutskottet. Ganska snart kom skatteförslagen dock som huvudregel att lämnas efter budgetpropositionen och behandlas av skatteutskottet. Detta var en följd av den interna budgetprocessen i Regeringskansliet som medförde att lagförslag i de flesta fall inte hann beredas i tid till budgetpropositionen. I riksdagen har man dock i huvudsak följt rambeslutsmodellen och behandlat lagförslagen som en del av budgetbeslutets första steg i den meningen att oppositionspartierna i skatteutskottet som regel inte har reserverat sig till förmån för förslag som har budgeteffekt och där budgeteffekten ingått i inkomstberäkningen. Godkänner riksdagen inkomstberäkningen i steg ett godtar riksdagen alltså även skatteförslagen i särpropositionerna. Ordningen baserar sig på en överenskommelse mellan riksdagspartierna från riksdagsåret 1996/97.

Av förarbetena (förs. 1993/94:TK2) till den aktuella bestämmelsen i riksdagsordningen framgår att beslutet om inkomstberäkningen är avsett att vara styrande för besluten om skatteförslagen.

Detta förutsätts gälla oavsett om skatteförslagen lämnas i samband med eller efter budgetpropositionen. Det s.k. reservationsförbudet som har tillämpats av skatteutskottet har grundat sig på dessa förarbetsuttalanden. Samtidigt finns det inte någon reglering som slår fast ordningen och det finns flera exempel på att ordningen inte alltid har följts.

Även på utgiftssidan finns i flera fall en tydlig koppling mellan lagstiftning och beräknade anslag, inte minst gäller detta de statliga transfereringarna. Förslag till lagstiftning med utgiftspåverkan kan lämnas i eller i samband med budgetpropositionen. Någon reglering som tydliggör kopplingen mellan sådan lagstiftning och anslagsbesluten finns dock inte.

Besluten om grunderna för inkomsternas beräkning och utgiftsramarna samt om fördelningen av medel på olika anslag kan inte fattas isolerat från de förutsättningar som ligger till grund för inkomst- och utgiftsberäkningarna. Denna grundläggande förutsättning framgår delvis av förarbetena men inte direkt av nuvarande bestämmelser.

I samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen framhölls vikten av att samtliga förslag med budgetpåverkan skulle redovisas vid ett och samma tillfälle. Några utbrutna förslag vid sidan av budgetpropositionen, som inte beaktats vid inkomst- eller utgiftsberäkningen och aviserats i propositionen, skulle inte tillåtas. Denna princip tillämpas strikt i förhållande till regeringens budgetproposition och enligt praxis även i förhållande till andra förslag med budgetpåverkan. Det finns dock inte något formaliserat krav på att sådana förslag ska behandlas i samband med budgetpropositionen.

Kommittén ska mot bakgrund av det anförda överväga på vilket sätt den etablerade ordningen för hantering av dels skattelagstiftningen och inkomstberäkningen, dels förslag till lagstiftning med betydelse för anslagsbesluten bör klargöras i regelverket.

Vidare ska kommittén överväga på vilket sätt principen om en samlad budgetbehandling bör komma till uttryck i fråga om förslag med budgetpåverkan. Detta gäller såväl förslag väckta i samband med de ekonomiska propositionerna som vid sidan av den ordinarie budgetprocessen, t.ex. i samband med utskottsinitiativ. Kommittén får även överväga frågor kring redovisning av budgetkonsekvenser avseende sådana förslag.

Kommittén ska också, med hänsyn till den betydelse indelningen av statsutgifterna på utgiftsområden har fått för budget-

processen, överväga om förekomsten av utgiftsområden och därmed grunden för rambeslutsmodellen bör regleras i en huvud- eller tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen.

Kommittén får även pröva om beslutsordningen i riksdagen för budgetpropositionen ytterligare kan förenklas samtidigt som ett sammanhållet budgetbeslut värnas.

Beslut om ändring av budgeten

Enligt 9 kap. 4 § RF kan riksdagen under budgetperioden besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag. Förslag till ändringar av innevarande års budget lämnas enligt praxis som samlade paket i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Förslagen behandlas i sin helhet av finansutskottet som inhämtar yttranden från berörda utskott. Innan ett beslut om ändring av anslag för löpande budgetår fattas som innebär att en utgiftsram påverkas måste ett beslut om godkännande av ändrade utgiftsramar fattas (5 kap. 12 § RO). Syftet med denna ordning är att bibehålla helhetsperspektivet. I praktiken beslutar dock riksdagen om ändrade ramar och anvisar nya och ändrade anslag genom ett enda beslut.

Någon reglering av besluten om ändringar av budgeten utöver de redovisade bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen finns inte. Den förenklade beslutsformen, med fastställande av ändrade ramar och anvisning av nya och ändrade anslag genom ett enda beslut, vilar i stället på praxis.

Det finns vidare en asymmetri i regelverket som innebär att beslutsordningen för budgetens utgiftssida är mer reglerad än vad den är för budgetens inkomstsida. Ett exempel på denna asymmetri är att det inte finns någon skyldighet för riksdagen eller regeringen att ändra inkomstberäkningen till följd av beslut som påverkar denna, t.ex. beslut om ändrad skattelagstiftning, trots att beslut som avser inkomstsidan har lika stor påverkan på statens budget som ändringar på utgiftssidan.

Av praxis synes följa att de följdmotioner som föranleds av ett förslag till ändring av budgeten ska hålla sig inom ärendets ram, vilket innebär att bara de anslag som tas upp i propositionen hör till ärendet och att föreslagna anslagsnivåer sätter ramen för ärendet. Denna praxis går dock inte att utläsa ur gällande bestämmelser eller

förarbeten. För det fall ändringsbudget skulle införas även på inkomstsidan behöver en motsvarande ordning etableras även avseende denna, exempelvis skulle en föreslagen skatthöjning eller skattesänkning sätta ramen för ärendet, dvs. en höjning eller sänkning skulle endast kunna avslås eller justeras ned.

Riksrevisionen har kritiserat regeringens förslag till ändringar i budgeten och ansett att merparten av de förslag som lämnas kan ifrågasättas (RiR 2008:17). Medelsbehovet bör, enligt Riksrevisionen, i många fall kunna tillgodoses inom årets anvisade medel, med anslagssparande eller anslagskredit. Riksrevisionen har även ansett att det råder en bristande budgetdisciplin kring ändringar i budgeten och framhållit att andelen ofinansierade förslag uppgår till drygt 60 procent. Enligt Riksrevisionen borde förslag om ändringar i budgeten endast lämnas vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar. Finansutskottet har med anledning av Riksrevisionens påpekanden anfört att det även är naturligt att förslag om ändringar i budgeten lämnas vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar, som är hänförliga till en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen (bet. 2008/09:FiU11).

Det är av stor vikt för stabiliteten i statens finanser att helhetsperspektivet bibehålls under pågående budgetår och att processen kring förslag om ändringar av budgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen. Kommittén ska därför överväga i vilken utsträckning den tillämpade ordningen kring riksdagens hantering av ändringar av budgeten bör regleras. Kommittén ska också överväga om det finns skäl att öka symmetrin mellan utgifts- och inkomstsidan avseende hanteringen av förslag till ändringar av budgeten. Detta innefattar även att överväga övriga frågor av betydelse för riksdagens behandling av förslag till ändringar av budgeten. Vidare ska kommittén överväga om det finns behov av att precisera om särskilda förutsättningar bör gälla för förslag om ändringar av budgeten.

Det medelfristiga perspektivet

Besluten om statens budget i riksdagen är formellt ettåriga. Ett medelfristigt perspektiv i budgetarbetet är dock nödvändigt för att regeringen och riksdagsmajoriteten ska kunna genomföra sin politik. Det hör till undantagen att nya politiska program och åtgärder eller besparingar endast är ettåriga. Den absoluta majoriteten

av budgetbesluten har därför i praktiken en effekt bortom det faktiska budgetåret även om det inte framgår av det formella budgetbeslutet. Det innebär att om ett långsiktigt politiskt program ska kunna genomföras på ett strukturerat sätt, är det centralt att det finns ett medelfristigt tidsperspektiv, som omfattar tre till fyra år framåt, i den årliga budgetprocessen.

Det medelfristiga perspektivet är en grundläggande beståndsdel i det budgetpolitiska ramverket. I Sverige är utgiftstaket centralt för att skapa incitament till ett medelfristigt perspektiv i budgetprocessen. Utgiftstaket utgör en tidig, övergripande restriktion som i termer av totala utgifter begränsar budgetprocessen från det att taket fastställs 3–4 år före det formella budgetbeslutet för ett visst budgetår till dess att budgetåret är slut. Utgiftstaket skapar därmed ett prioriteringstryck inom givna ramar, inte bara för det faktiska budgetåret utan också för åren bortom budgetåret. Därmed bidrar det till att den faktiska utgiftsutvecklingen sammanfaller med den regeringen och riksdagen har ansett vara långsiktigt önskvärd.

Det finns bestämmelser i budgetlagen som ålägger regeringen att lämna förslag till överskottsmål, utgiftstak och utgiftsramar (2 kap. 1–3 §§). Överskottsmålet ska avse medellång sikt, utgiftstaket det tredje tillkommande året och utgiftsramarna det andra och tredje tillkommande året. Numera har regeringen dock valt att använda ett fyraårsperspektiv och har därför under några år lämnat förslag till utgiftstak och preliminära utgiftsramar även för det fjärde tillkommande året. Riksdagen fattar årligen, som en del av rambeslutsmodellens första steg, beslut om utgiftstak för det tredje och i förekommande fall även det fjärde tillkommande året samt om att godkänna en preliminär fördelning av utgifter på utgiftsområden för det andra, tredje och fjärde tillkommande året.

Även i EU-direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk finns krav på ett medelfristigt perspektiv. Där ställs bl.a. krav på fleråriga budgetmål och att framtagandet av den årliga budgeten ska återspegla dessa mål samt grunda sig på de inkomst- och utgiftsprognoser och prioriteringar som gäller på medellång sikt. Vidare ska de nationella budgetramverken enligt nämnda direktiv även innehålla konsekvenser för det fall de fleråriga budgetmålen inte uppnås. Direktivet ska vara genomfört i respektive land före utgången av 2013. Sverige har preliminärt bedömt att man uppfyller huvuddragen i direktivet, men det finns delar där det kan krävas justeringar för att fullt ut uppfylla kraven.

Ett sådant område är kraven på medlemsstaternas budgetramverk i fråga om det medelfristiga perspektivet.

Att upprätthålla det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen är således ett viktigt fundament i både Sveriges och EU:s budgetpolitiska ramverk. Det saknas dock bl.a. bestämmelser som klargör riksdagens ansvar för det medelfristiga perspektivet. Kommittén ska analysera hur Sveriges budgetramverk förhåller sig till EU-direktivets krav på bl.a. medelfristigt perspektiv och vid behov lämna förslag till förändringar i det svenska ramverket i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller direktivets krav. I detta sammanhang ska kommittén även överväga i vilken lag, riksdagsordningen eller budgetlagen, centrala områden i budgetramverket bör regleras, t.ex. de budgetpolitiska målen och kravet på budgetens fullständighet. En avvägning bör göras utifrån behovet av stabilitet och av att kontinuerligt kunna utveckla ramverket. Kommittén ska dessutom analysera för- och nackdelar med ett tre- respektive fyraårigt perspektiv för utgiftstaket och överväga en ändring av regleringen i detta avseende.

Kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen

Den europeiska terminen regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken. Förordningen ändrades som en del av lagstiftningspaketet för ekonomisk styrning inom EU som antogs av Europaparlamentet och rådet i november 2011.

Av förordningen framgår rapporteringstidpunkter, innehållet i konvergensprogram samt att rådet, på förslag från kommissionen, ska ge rekommendationer till medlemsstaterna på grundval av deras konvergensprogram och nationella reformprogram. I Sverige anger den ekonomiska vårpropositionen riktlinjerna inför budgetpropositionen och inriktningen för den ekonomiska politiken i ett medelfristigt perspektiv. Den ligger även till grund för uppdateringen av det svenska konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet som lämnas till kommissionen varje vår. Regeringen informerar vanligen riksdagens finansutskott om

konvergensprogrammet innan det överlämnas. Rekommendationerna i den europeiska terminen är inte bindande för medlemsstaterna, men i budgetpropositionen redovisar regeringen rekommendationerna från rådet och sin syn på dessa. Hanteringen av det svenska konvergensprogrammet är inte reglerad utan följer av praxis.

Införandet av den europeiska terminen avsåg att stärka uppföljningen av den ekonomiska politiken, och de rekommendationer som kommer från rådet förutsattes i större utsträckning vara vägledande för det nationella budgetarbetet. Rekommendationerna är en uppmaning till lämplig handling men är inte formellt bindande för medlemsstaterna. Den europeiska terminen utgör dock en viktig grund för dialogen mellan EU och medlemsländerna om den ekonomiska politiken, varför samrådsformerna mellan riksdagen respektive regeringen bör klargöras på detta område. Kommittén ska därför överväga behovet av att införa bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen. I detta ingår att klargöra regeringens respektive riksdagens befogenheter avseende bl.a. konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska samråda med den av riksdagsstyrelsen tillsatta kommittén för översyn av riksdagsordningen (dnr 049-3142-2011/12), bl.a. i syfte att uppnå samverkande lösningar.

Kommittén ska redovisa uppdraget senast den 1 oktober 2013. Förslag som föranleds av rådets direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska dock lämnas senast den 1 maj 2013.

(Finansdepartementet)

II

(Icke-lagstiftningsakter)

DIREKTIV

RÅDETS DIREKTIV 2011/85/EU

av den 8 november 2011

om krav på medlemsstaternas budgetramverk

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

offentliga finansernas utfall enligt statistiska metoder, och från prognoser eller budgetering som avser de offentliga finansernas framtid.

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 126.14 tredje stycket,

- (3) Heltäckande och tillförlitlig offentlig bokföringspraxis inom alla offentliga undersektorer är en förutsättning för att medlemsstaterna ska kunna ta fram jämförbar statistik av hög kvalitet. Interna kontroller bör säkerställa att de gällande bestämmelserna genomdrivs i alla offentliga undersektorer. Oberoende granskningar som genomförs av offentliga organ, såsom revisionsmyndigheter eller privata revisionsfirmor, bör främja bästa internationella praxis.

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽¹⁾,med beaktande av Europeiska centralbankens yttrande ⁽²⁾, och

- (4) Tillgången till uppgifter om de offentliga finanserna är avgörande för att unionens ram för budgetövervakning ska kunna fungera väl. Kontinuerlig tillgång till aktuella och tillförlitliga uppgifter om de offentliga finanserna är nyckeln till korrekt övervakning vid rätt tidpunkt, vilket i sin tur gör det möjligt att snabbt agera vid en övntad utveckling av de offentliga finanserna. Ett viktigt inslag vid kvalitetssäkring av uppgifter om de offentliga finanserna är öppenhet och insyn, vilket måste innebära att sådana uppgifter offentliggörs regelbundet.

av följande skäl:

- (1) Det finns ett behov av att utgå från erfarenheterna från den ekonomiska och monetära unionens första årtionde. Den senaste tidens ekonomiska utveckling har skapat nya utmaningar för det finanspolitiska arbetet över hela unionen och särskilt belyst behovet av ett större nationellt egenansvar och enhetliga krav på reglerna och förfarandena i medlemsstaternas budgetramverk. Särskilt viktigt är det att ange vad nationella myndigheter måste göra för att följa bestämmelserna i protokoll (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott, fogat till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 3.
- (2) Medlemsstaternas regeringar och offentliga undersektorer har offentliga redovisningssystem, med bokföring, interna kontroller, finansiell rapportering och revision. Dessa system bör särskiljas från statistiska uppgifter, som avser de

- (5) För framställning av europeisk statistik för att utforma, tillämpa, övervaka och bedöma unionens politik infördes lagstiftning om statistik genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik ⁽³⁾. I den förordningen föreskrevs också principer för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik: yrkesmässigt oberoende, opartiskhet, objektivitet, tillförlitlighet, statistisk konfidentialitet och kostnadseffektivitet, med exakta definitioner av alla dessa principer. Kommissionens befogenheter att granska statistiska uppgifter för förfarandet vid alltför stora underskott stärktes genom rådets ändrade förordning (EG) nr 479/2009 av den 25 maj 2009, om tillämpningen av det protokoll om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Europaparlamentets yttrande av den 28 september 2011 (ännu ej offentliggjort i EUT).

⁽²⁾ EUT C 150, 20.5.2011, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 87, 31.3.2009, s. 164.

⁽⁴⁾ EUT L 145, 10.6.2009, s. 1.

- (6) Definitionerna av begreppen *offentlig*, *underskott* och *investering* fastställs i protokollet (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott genom en hänvisning till det europeiska nationalräkenskapsystemet (ENS), som har ersatts av det europeiska national- och regionalräkenskapsystemet i gemenskapen, antaget genom rådets förordning (EG) nr 2223/96 av den 25 juni 1996 om det europeiska national- och regionalräkenskapsystemet i gemenskapen ⁽¹⁾ (ENS 95).
- (7) Tillgången till och kvaliteten på ENS 95-data är av avgörande betydelse när det gäller att se till att unionens ram för budgetövervakning fungerar på rätt sätt. ENS 95 är beroende av uppgifter som lämnas i intäcks- och kostnadsredovisning. Denna redovisning är emellertid beroende av en tidigare sammanställning av uppgifter enligt kontantmetoden eller motsvarande. Dessa kan spela en viktig roll för att främja budgetövervakning vid rätt tidpunkt så att man undviker att betydande fel i budgeten upptäcks sent. Tidsserier med uppgifter enligt kontantmetoden om budgetutvecklingen kan visa på mönster som bör övervakas närmare. Budgetuppgifterna enligt kontantmetoden (eller motsvarande uppgifter från de offentliga räknenskaperna om uppgifter enligt kontantmetoden inte är tillgängliga) som ska offentliggöras bör som minimum innefatta ett samlat bokslut, totala intäkter och totala utgifter. I motiverade fall, till exempel där det finns ett stort antal kommunala organ, kan man för att kunna offentliggöra uppgifterna i tid använda sig av lämpliga uppskattningsmetoder som grundar sig på ett urval av organen, med efterföljande revidering med användning av de fullständiga uppgifterna.
- (8) Vinklade och orealistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser kan väsentligt minska den finanspolitiska planeringens effektivitet och därmed försvaga budgetdisciplinen, medan transparens och diskussioner om prognosmetoder väsentligt kan öka kvaliteten på makroekonomiska prognoser och budgetprognoser för finanspolitisk planering.
- (9) Öppenhet och insyn är avgörande för att säkerställa att de prognoser som används för budgetpolitiken är realistiska, vilket bör innebära allmän tillgång inte endast till de officiella makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna som utarbetas för den finanspolitiska planeringen, utan även till de metoder, antaganden och relevanta parametrar som dessa prognoser bygger på.
- (10) Känslighetsanalys och motsvarande budgetprognoser som komplement till det mest sannolika makroekonomiska scenariot gör det möjligt att analysera hur de viktigaste finanspolitiska variablerna skulle utvecklas vid olika antaganden om tillväxt och räntor och skulle således väsentligt minska riskerna för att budgetdisciplinen äventyras av prognosfel.
- (11) Kommissionens prognoser och information om de modeller som de baserar sig på kan ge medlemsstaterna ett användbart riktmärke för deras mest sannolika makroekonomiska scenario och stärker validiteten i de prognoser som används i budgetarbetet. Emellertid kommer den utsträckning i vilken medlemsstaterna kan förväntas jämföra de prognoser som används i budgetarbetet med kommissionens prognoser att variera, beroende på tidsplanen för prognosförberedelserna samt på hur jämförbara prognosmetoderna och antagandena är. Prognoser från andra oberoende organ kan också vara värdefulla för avstämning.
- (12) Signifikanta skillnader mellan det valda makroekonomiska scenariot och kommissionens prognos bör beskrivas och skäl till dessa skillnader bör anges, särskilt om antaganden om nivå eller ökningstakten för externa variabler avviker signifikant från värdena i kommissionens prognoser.
- (13) Med tanke på kopplingarna mellan medlemsstaternas budgetar och unionens budget bör kommissionen, som ett stöd till medlemsstaterna när de upprättar sina budgetprognoser, tillhandahålla prognoser för unionens utgifter, baserade på den planerade utgiftsnivån i det fleråriga budgetramverket.
- (14) För att underlätta utarbetandet av de prognoser som används för budgetplaneringen och förklara skillnader mellan medlemsstaternas och kommissionens prognoser, bör medlemsstaterna varje år ges möjlighet att med kommissionen diskutera de antaganden som ligger till grund för utarbetandet av de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna.
- (15) De offentliga makroekonomiska prognosernas och budgetprognosernas kvalitet höjs på ett avgörande sätt genom regelbunden, objektiv och omfattande utvärdering på grundval av objektiva kriterier. En grundlig utvärdering innebär en noggrann undersökning av ekonomiska antaganden, jämförelser med andra institutioners prognoser och utvärdering av tidigare prognosers utfall.
- (16) Med tanke på att medlemsstaternas regelbaserade budgetramverk visat sig effektivt förstärka det nationella ansvarstagandet avseende unionens finanspolitiska regler för att främja budgetdisciplin, bör en hörnsten för unionens förstärkta ram för budgetövervakning vara kraftfulla landsspecifika numeriska finanspolitiska regler som överensstämmer med unionens budgetmål. Kraftfulla numeriska finanspolitiska regler bör förses med noga angivna

(1) EGT L 310, 30.11.1996, s. 1.

måldefinitioner, i förening med mekanismer för effektiv övervakning vid rätt tidpunkt. Dessa regler bör grundas på en tillförlitlig och oberoende analys utförd av oberoende organ eller organ som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas fiskala myndigheter. Dessutom har politiska erfarenheter visat att för att numeriska finanspolitiska regler ska fungera effektivt måste bristande efterlevnad få konsekvenser där kostnaderna kan handla om enbart anseende.

- (17) Enligt protokollet (nr 15) om vissa bestämmelser angående Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland fogat till EU-fördraget och till EUF-fördraget, är de i protokollet (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till de fördragen omnämnda referensvärdena inte direkt bindande för Förenade kungariket. Därför bör Förenade kungariket inte omfattas av skyldigheten att tillämpa numeriska finanspolitiska regler som effektivt främjar iakttagande av de specifika referensvärdena för det alltför stora underskottet och den därmed sammanhängande skyldigheten att de fleråriga målen i budgetramverken på medellång sikt ska överensstämma med dessa regler.
- (18) Medlemsstaterna bör undvika konjunkturförstärkande finanspolitik och budgetkonsolideringsinsatserna bör vara större under ekonomiskt goda tider. Noga angivna numeriska finanspolitiska regler främjar dessa mål och bör återspeglas i medlemsstaternas årliga budgetlagstiftning.
- (19) För att den nationella finanspolitiska planeringen ska överensstämma med både den preventiva och den korrigerande aspekten av stabilitets- och tillväxtpakten måste den vara flerårig och särskilt ha som mål att nå budgetmålen på medellång sikt. Budgetramverk på medellång sikt är nödvändiga för att se till att medlemsstaternas budgetramverk överensstämmer med unionslagstiftningen. Stabilitets- och tillväxtpaktens preventiva och korrigerande aspekter bör inte betraktas var för sig, vilket är andan i rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken⁽¹⁾ samt rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott⁽²⁾.
- (20) Även om godkännandet av den årliga budgetlagstiftningen är nyckelfasen i den budgetprocess där viktiga budgetbeslut fattas i medlemsstaterna, så får flertalet

finanspolitiska åtgärder budgeteffekter som går långt utöver den årliga budgetprocessen. Ett etårsperspektiv är därför en dålig grund för sund budgetpolitik. För att bygga in ett flerårigt budgetperspektiv i unionens ram för budgetövervakning, bör planeringen av årlig budgetlagstiftning grundas på flerårig finanspolitisk planering med budgetramverket på medellång sikt som utgångspunkt.

- (21) Detta budgetramverk på medellång sikt bör bland annat innefatta prognoser för varje större utgifts- och inkomstpost för innevarande och senare budgetår, vid oförändrad politik. Varje medlemsstat bör på lämpligt sätt kunna fastställa vilken politik som förblir oförändrad och offentliggöra detta tillsammans med de antaganden som gjorts, metoder som använts och andra relevanta parametrar.
- (22) Detta direktiv bör inte hindra en ny regering i en medlemsstat från att uppdatera det medelfristiga budgetramverket så att det återspeglar dess egna prioriteringar. I detta fall bör den nya regeringen lyfta fram skillnaderna i förhållande till det föregående medelfristiga budgetramverket.
- (23) Bestämmelserna i EUF-fördragets ramverk för budgetövervakning, och särskilt i stabilitets- och tillväxtpakten, är tillämpliga på hela den offentliga sektorn med undsektorerna stat, delstater, kommuner och socialförsäkring enligt definitionen i förordning (EG) nr 2223/96.
- (24) Flera medlemsstater har genomgått en omfattande decentralisering där budgetbefogenheter har delegerats till regionala och lokala myndigheter. Därmed har dessa myndigheter fått en betydligt större roll för att se till att stabilitets- och tillväxtpakten följs. Det bör särskilt säkerställas att den offentliga sektorns alla undersektorer omfattas av skyldigheterna och förfarandena i det nationella budgetramverket i synnerhet, men inte bara i dessa medlemsstater.
- (25) För att effektivt främja budgetdisciplin och hållbara offentliga finanser bör budgetramverket omfatta de offentliga finanserna som helhet. Särskild uppmärksamhet bör av detta skäl ägnas den offentliga sektorns organ och medel som inte ingår i de ordinarie budgeterna på undersektorsnivå som direkt eller på medellång sikt påverkar de offentliga finansernas ställning i medlemsstaterna. Deras samlade inverkan på den offentliga sektorns saldon och skulder bör läggas fram inom ramen för de årliga budgetförfarandena och budgetplanerna på medellång sikt.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 6.

- (26) Vidare bör förekomsten av ansvarsförbindelser också ägnas ordentlig uppmärksamhet. Närmare bestämt innefattar ansvarsförbindelser skyldigheter som kan uppstå beroende på om en eventuell framtida händelse inträffar, eller aktuella skyldigheter där betalning troligen inte kommer att ske eller beloppet för den troliga betalningen inte kan mätas på ett tillförlitligt sätt. Det gäller exempelvis relevant information om statliga garantier, förväntade förluster på lån och ansvarsförbindelser som uppkommit i samband med offentliga företags verksamhet, inbegripet, när så är lämpligt, sannolikheten för att en ansvarsförbindelse kommer att behöva lösas in samt eventuellt datum för detta. Marknadens känslighet bör beaktas på lämpligt sätt.
- (27) Kommissionen bör regelbundet följa genomförandet av detta direktiv. Bästa praxis avseende bestämmelserna i detta direktiv som handlar om de olika aspekterna av nationella budgetramverk bör fastställas och spridas.
- (28) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen enhetligt iakttagande av budgetdisciplin i enlighet med EUF-fördraget, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (29) I enlighet med punkt 34 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning⁽¹⁾ uppmuntras medlemsstaterna att för egen del och i unionens intresse upprätta egna tabeller som så långt det är möjligt visar överensstämmelsen mellan detta direktiv och införlivandeåtgärderna samt att offentliggöra dessa tabeller.

EUF-fördraget gälla. Definitionen av den offentliga sektorns undersektorer i punkt 2.70 i bilaga A till förordning (EG) nr 2223/96 ska också gälla.

Dessutom gäller följande definition:

budgetramverk: den uppsättning mekanismer, förfaranden, regler och institutioner som den offentliga sektorns budgetpolitik rilar på, särskilt

- system för budgeträkenskaper och statistisk rapportering,
- regler och förfaranden för utarbetandet av prognoser för budgetplaneringen,
- landsspecifika numeriska finanspolitiska regler, som bidrar till att medlemsstaternas finanspolitik stämmer överens med deras respektive skyldigheter enligt EUF-fördraget i form av en summerande indikator på budgetutfallet, exempelvis det offentliga budgetunderskottet, upplåningen, skulderna eller någon av deras huvudkomponenter,
- budgetförfaranden som innehåller regler för att underbygga budgetprocessens alla faser,
- budgetramverk på medellång sikt som ingår i den nationella budgetprocessen och ger finanspolitiken ett längre tidsperspektiv än årsbudgetarnas, inklusive fastställandet av politiska prioriteringar och budgetmål på medellång sikt,
- mekanismer för oberoende övervakning och analys för att öka öppenheten och insynen i delar av budgetprocessen,
- mekanismer och regler för budgetrelationer mellan myndigheter inom den offentliga sektorns olika undersektorer.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

SYFTE OCH DEFINITIONER

Artikel 1

I detta direktiv fastställs närmare regler för hur budgetramverken i medlemsstaterna ska vara utformade. Dessa regler är nödvändiga för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden enligt EUF-fördraget för att undvika alltför stora offentliga underskott.

Artikel 2

I detta direktiv ska definitionerna av *offentlig*, *underskott* och *investering* i artikel 2 i protokollet (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till EU-fördraget och till

⁽¹⁾ EUT C 321, 31.12.2003, s. 1.

KAPITEL II

RÄKENSKAPER OCH STATISTIK

Artikel 3

1. När det gäller nationella system för offentliga räkenskaper ska medlemsstaterna ha inrättat offentliga räkenskapsystem som heltäckande och konsekvent omfattar den offentliga sektorns alla undersektorer samt innehåller nödvändig information för att ta fram bokföringsuppgifter med syftet att framställa uppgifter baserade på ENS 95. Dessa offentliga räkenskapsystem ska vara föremål för interna kontroller och oberoende revision.

2. Medlemsstaterna ska se till att budgetuppgifter punktligt och regelbundet offentliggörs för alla den offentliga sektorns undersektorer enligt definitionen i förordning (EG) nr 2223/96. Medlemsstaterna ska särskilt offentliggöra

a) budgetuppgifter enligt kontantmetoden (eller likvärdiga uppgifter från de offentliga räkenskaperna om uppgifter enligt kontantmetoden inte är tillgängliga) enligt följande tidsintervall:

— månatligen per undersektor för staten, delstatsregeringar och socialförsäkringarna, före följande månads utgång, och

— kvartalsvis för den kommunala sektorn, före slutet av det följande kvartalet,

b) en detaljerad jämförelsetabell som visar metoden för övergång mellan uppgifter enligt kontantmetoden (eller motsvarande uppgifter ur de offentliga räkenskaperna om uppgifter enligt kontantmetoden inte är tillgängliga) och uppgifter baserade på ENS 95-standarderna.

5. Medlemsstaterna ska ange vilken institution som är ansvarig för utarbetandet av makroekonomiska prognoser och budgetprognoser och offentliggöra de officiella makroekonomiska prognoser och budgetprognoser som utarbetats för finanspolitisk planering, inklusive metoder, antaganden och relevanta parametrar som ligger till grund för dessa prognoser. Medlemsstaterna och kommissionen ska minst en gång om året hålla en teknisk dialog om de antaganden som ligger till grund för utarbetandet av de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna.

6. De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna för finanspolitisk planering ska genomgå en regelbunden, objektiv och fullständig utvärdering på grundval av objektiva kriterier, inklusive utvärdering i efterhand. Resultaten av den utvärderingen ska offentliggöras och på lämpligt sätt beaktas i framtida makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Om det vid utvärderingen upptäckts en signifikant systematisk avvikelse som har påverkat de makroekonomiska prognoserna under minst fyra år i rad ska den berörda medlemsstaten vidta de åtgärder som krävs och offentliggöra dessa.

7. Kommissionen (Eurostat) ska var tredje månad offentliggöra medlemsstaternas underskotts- och skuldnivåer per kvartal.

KAPITEL III

PROGNOSE

Artikel 4

1. Medlemsstaterna ska se till att finanspolitisk planering grundar sig på realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser, baserade på de mest aktuella uppgifterna. Budgetplaneringen ska baseras på det mest sannolika makroekonomiska scenariot eller på ett försiktigare scenario. De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna ska jämföras med kommissionens senast uppdaterade prognoser och, när så är lämpligt, med andra oberoende organs prognoser. Signifikanta skillnader mellan det valda makroekonomiska scenariot och kommissionens prognos ska motiveras, särskilt om nivån eller ökningstakten för variabler i externa antaganden avviker signifikant från värdena i kommissionens prognoser.

2. Kommissionen ska offentliggöra de metoder, antaganden och relevanta parametrar som ligger till grund för dess makroekonomiska prognoser och budgetprognoser.

3. Som stöd till medlemsstaterna när de upprättar sina budgetprognoser ska kommissionen tillhandahålla prognoser för unionens utgifter, baserat på den planerade utgiftsnivån i det fleråriga budgetramverket.

4. Inom ramen för en känslighetsanalys ska de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna innefatta undersökningar av de viktigaste finanspolitiska variabelernas utveckling vid olika antaganden om tillväxt och räntor. De olika antaganden som används i makroekonomiska prognoser och budgetprognoser ska vägledas av utfallet av tidigare prognoser och i största möjliga utsträckning ta hänsyn till relevanta riskscenarier.

KAPITEL IV

NUMERISKA FINANSPOLITISKA REGLER

Artikel 5

Medlemsstaterna ska tillämpa numeriska finanspolitiska regler som är specifika för dem och som effektivt främjar att de uppfyller sina skyldigheter enligt EUF-fördraget på budgetpolitikens område inom ramen för en flerårig horisont för den offentliga sektorn som helhet. Dessa regler ska särskilt främja

a) iakttagande av referensvärdena för underskott och skulder som fastställts i enlighet med EUF-fördraget,

b) beslut om flerårig finanspolitisk planering, inklusive iakttagande av medlemsstaternas budgetmål på medellång sikt.

Artikel 6

1. Utan att det påverkar EUF-fördragets bestämmelser om unionens ram för budgetövervakning ska följande specificeras i de landsspecifika numeriska finanspolitiska reglerna:

a) Måldefinition och tillämpningsområde för reglerna.

b) Effektiv och punktlig övervakning av hur reglerna iakttas, baserad på en tillförlitlig och oberoende analys utförd av oberoende organ eller organ som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas budgetmyndigheter.

c) Konsekvenser om reglerna inte iakttas.

2. Om de numeriska finanspolitiska reglerna innehåller undantagsklausuler, ska det i dessa klausuler anges ett begränsat antal särskilda omständigheter i överensstämmelse med medlemsstaternas skyldigheter enligt EUF-fördraget på budgetpolitikens område samt strikta förfaranden där tillfälliga avvikelser från reglerna medges.

Artikel 7

Medlemsstaternas årliga budgetlagstiftning ska återspegla deras landsspecifika gällande numeriska finanspolitiska regler.

Artikel 8

Artiklarna 5–7 ska inte gälla Förenade kungariket.

KAPITEL V

BUDGETRAMVERK PÅ MEDELLÅNG SIKT

Artikel 9

1. Medlemsstaterna ska inrätta ett trovärdigt och effektivt budgetramverk på medellång sikt, som tryggar införande av en finanspolitisk planeringshorisont på minst tre år för att se till att den nationella finanspolitiska planeringen har ett flerårsperspektiv.

2. Budgetramverken på medellång sikt ska innehålla förfaranden för upprättande av följande:

- a) Övergripande och transparenta fleråriga budgetmål för offentliga underskott, skulder och andra sammanfattande finanspolitiska indikatorer, t.ex. utgifter, för att se till att dessa överensstämmer med gällande numeriska finanspolitiska regler enligt kapitel IV.
- b) Prognoser för den offentliga sektorns alla större utgifts- och inkomstposter med närmare detaljer för den statliga nivån och socialförsäkringsnivån, för innevarande och senare budgetår, vid oförändrad politik.
- c) En beskrivning av planerade politiska åtgärder på medellång sikt som påverkar den offentliga sektorns finanser, fördelade på större utgifts- och inkomstposter, som visar hur korrigeringen i riktning mot budgetmålen på medellång sikt ska uppnås i förhållande till prognoser vid oförändrad politik.
- d) En utvärdering av hur de planerade åtgärderna, i ljuset av deras långsiktiga effekter för den offentliga sektorns finanser, förväntas påverka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

3. Prognoser som godkänts i samband med budgetramverket på medellång sikt ska utgå från realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser enligt kapitel III.

Artikel 10

Årlig budgetlagstiftning ska överensstämma med bestämmelserna i budgetramverket på medellång sikt. Framtagandet av den årliga budgeten ska särskilt grunda sig på de inkomst- och utgiftsprognoser och prioriteringar som utgår från budgetramverket på medellång sikt enligt artikel 9.2. Varje avvikelse från dessa bestämmelser ska vederbörligen förklaras.

Artikel 11

Ingen bestämmelse i detta direktiv ska hindra en ny regering i en medlemsstat från att uppdatera det medelfristiga budgetramverket så att det återspeglar dess egna prioriteringar. I detta fall ska den nya regeringen ange skillnaderna i förhållande till det föregående medelfristiga budgetramverket.

KAPITEL VI

INSYN I DEN OFFENTLIGA SEKTORN FINANSER OCH HELTÄCKANDE BUDGETRAMVERK

Artikel 12

Medlemsstaterna ska se till att åtgärder som vidtagits för iakttagande av kapitlen II, III och IV är konsekvent för, och täcker alla, offentliga undersektorer. Detta ska särskilt förutsätta att redovisningsregler och redovisningsförfaranden är konsekventa och att bakomliggande insamlings- och bearbetningsystem för datauppgifter är tillförlitliga.

Artikel 13

1. Medlemsstaterna ska införa lämpliga samordningsmekanismer för den offentliga sektorns undersektorer för att se till att samtliga undersektorer på ett heltäckande och konsekvent sätt omfattas av finanspolitisk planering, landsspecifika numeriska finanspolitiska regler, framtagning av budgetprognoser och införande av flerårsplanering i enlighet med det fleråriga budgetramverket.

2. För att främja ansvar på finanspolitikens område ska det klart anges vilket budgetansvar offentliga myndigheter inom olika offentliga undersektorer har.

Artikel 14

1. Inom ramen för de årliga budgetförfarandena ska medlemsstaterna identifiera och presentera den offentliga sektorns alla organ och medel som inte ingår i de ordinarie budgetarna på undersektorsnivå, tillsammans med annan relevant information. Den samlade inverkan på den offentliga sektorns saldon och skulder av dessa organ och medel inom den offentliga sektorn ska presenteras inom ramen för de årliga budgetförfarandena och budgetplanerna på medellång sikt.

2. Medlemsstaterna ska offentliggöra närmare uppgifter om hur skatteutgifter påverkar inkomster.

3. För alla offentliga undersektorer ska medlemsstaterna offentliggöra relevanta uppgifter om ansvarsförbindelser med potentiellt stor påverkan på offentliga budgetar, inklusive offentliga garantier, förväntade förluster på lån och ansvarsförbindelser i samband med offentliga företags verksamhet, inklusive deras omfattning. Medlemsstaterna ska också offentliggöra information om den offentliga sektorns ägande i privata och offentligägda företag avseende belopp som är ekonomiskt signifikanta.

KAPITEL VII

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 15

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2013. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser. Rådet uppmanar medlemsstaterna att, för egen del och i unionens intresse, upprätta egna jämförelsetabeller som så långt det är möjligt illustrerar korrelationen mellan direktivet och införlivandeåtgärderna samt att offentliggöra dem.

2. När medlemsstater antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

3. Kommissionen ska på grundval av relevant information från medlemsstaterna utarbeta en interimrapport om genomförandet av de viktigaste bestämmelserna i detta direktiv som ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet senast den 14 december 2012.

4. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 16

1. Senast den 14 december 2018 ska kommissionen offentliggöra en översyn av hur ändamålsenliga detta direktiv är.

2. I översynen ska bland annat följande punkter utvärderas:

- a) Statistikkraven för den offentliga sektorns samtliga undersektorer.
- b) Utformningen av och ändamålsenlighet hos medlemsstaternas numeriska finanspolitiska regler.
- c) Den allmänna transparensen hos medlemsstaternas offentliga finanserna.

3. Senast den 31 december 2012 ska kommissionen utvärdera hur ändamålsenliga de internationella standarderna för offentlig redovisning är för medlemsstaterna.

Artikel 17

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 18

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 8 november 2011.

På rådets vägnar

J. VINCENT-ROSTOWSKI

Ordförande

Hur påverkas de offentliga finanserna av budgetpolitiska mål och lagstiftning av målen?

Inledning

De två senaste decennierna har antalet länder som introducerat någon form av finanspolitiska regler ökat kraftigt. En genomgång visar att 1990 tillämpade enbart en handfull länder sådana regler, medan antalet 2012 har stigit till omkring 75. Regler används i såväl utvecklade länder som utvecklingsländer och de är av både nationell och övernationell natur. Regler av övernationell natur förekommer i valutaunioner, där euroområdet kan nämnas som ett exempel. Reglerna kan indelas i fem olika kategorier: skuldregler, budgetregler (regler för det finansiella sparandet), strukturella budgetregler, utgiftsregler och regler för intäkter (skatter). Vissa länder, t.ex. Sverige, tillämpar en kombination av regler. I Sveriges fall kombineras budgetregler för den konsoliderade offentliga sektorn med ett utgiftstak för staten och ålderspensionssystemet.¹

Grundorsaken till att finanspolitiska regler och ramverk har introducerats är den snedrivning mot underskott som historiskt har observerats i ett flertal länder (*eng.* deficit bias). Ett exempel bland många är Sverige under 1970- och 1980-talen och början av 1990-talet, dvs. före Sveriges finanspolitiska ramverk utvecklades. Ett annat slående exempel är Frankrike som under tre decennier alltid har haft underskott i den offentliga sektorns finanser, vilket fått till följd att den offentliga skuldkvoten har stigit dramatiskt, från ca 20 procent av BNP 1980 till ca 90 procent av BNP 2012. Orsakerna bakom finanspolitikens inneboende inriktning mot

¹ Schaechter A., T. Kinda, N. Budina and A. Weber, Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the Next-Generation Rules. A New Dataset. IMF Working Paper s. 187, 2012.

underskott har behandlats i forskningslitteraturen de senaste 15 åren. Nedan följer en sammanfattning av denna litteratur.

De senaste fem åren har omfattande empiriska kartläggningar av de finanspolitiska reglerna i olika länder genomförts dels för EU:s medlemsstater av EU-kommissionen, dels av Internationella valutafonden (IMF) för sina medlemsländer. I de empiriska kartläggningarna kategoriseras de finanspolitiska reglerna efter typ av regel och reglernas täckningsgrad över ekonomin. Därutöver undersöks i vilken utsträckning reglerna är införda i lagstiftning eller utgör olika typer av politiska överenskommelser, förekomsten av undantagsregler för exceptionella händelser och korrektionsmekanismer vid avvikelser från reglerna. Även förekomsten av oberoende organ för utvärdering och övervakning omfattas av kartläggningarna. De nya databaserna har gjort det möjligt att genomföra empiriska undersökningar av sambanden mellan förekomsten av regler och olika karaktäristika hos dessa regler å ena sidan och utfallet av de offentliga finanserna å andra sidan, se vidare nedan.

Budgetpolitiska mål – frivilligt tvång

Förekomsten av budgetpolitiska mål som begränsar politiska församlingars handlingsfrihet kan förefalla besynnerlig. Om betydelsen av en ansvarsfull finanspolitik med god budgetdisciplin och långsiktigt uthålliga statsfinanser är välkänd kan det hävdas att det inte finns behov av att institutionalisera restriktioner för de offentliga finanserna; politiska församlingar skulle då kunna förväntas agera ansvarsfullt i alla fall.² Utvecklingen av statens och den offentliga sektorns finanser i Sverige under de senaste decennierna visar dock tydligt att ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk kan utgöra ett värdefullt stöd för en långsiktigt uthållig finanspolitik. Nedan lämnas några förklaringar till varför det ändå finns en tendens mot underskott i de offentliga finanserna, vilket motiverar införandet av finanspolitiska regler.

² Se Kopits, G. (2001), Fiscal rules: Useful Policy Framework or unnesseray ornament? IMF Working Paper/01/145, för en diskussion om behovet av budgetpolitiska mål.

Den budgetpolitiska paradoxen

Ett frivilligt åtagande att underkasta sig budgetpolitiska restriktioner är ett uttryck för svårigheten att beakta de fulla konsekvenserna av beslut som påverkar de offentliga finanserna. Genom att ställa upp ett tydligt riktmärke för valda relevanta finanspolitiska storheter kan en bättre budgetdisciplin och en större långsiktighet uppnås. Tre förklaringar har framförts i den nationalekonomiska litteraturen varför behovet av budgetpolitiska restriktioner uppstår.

Finanspolitisk illusion³

Vid beslut om offentliga utgifter ska nyttan av offentligt finansierade åtgärder vägas mot den kostnad som den nödvändiga finansieringen ger upphov till. Det är dock inte enkelt att göra en sådan analys. Värdet av ett fungerande rättsväsende, framstående utbildningsväsende och forskning, ett väl utvecklat vägnät eller en sjukförsäkring framstår som tydligt. Effekterna av offentliga åtaganden inträffar som regel också relativt snabbt, samtidigt som det i de flesta fall går att identifiera en avgränsad grupp som drar nytta av åtgärden.

De negativa effekterna som finansieringen, exempelvis i form av ökade skatter, ger upphov till fångas dock inte upp på samma sätt. En första begränsning är att det som regel är svårt att beräkna de snedvridningseffekter i ekonomin som skattesystemet orsakar. Även i de fall det är möjligt att kvantifiera dessa effekter kvarstår svårigheten att på ett adekvat sätt ta hänsyn till den fulla ekonomiska effekten av finansieringen av offentliga åtaganden.⁴ Vidare sprids finansieringen över samtliga skattebetalare och kopplas inte direkt till någon avgränsad motprestation. För varje enskild skattebetalare blir alltså marginalkostnaden av det ökade skatteuttaget begränsad, samtidigt som skatteökningen inte kan ställas i relation till någon konkret offentligt tillhandahållen vara eller tjänst. Kollektivt finansierade nyttigheter tenderar därmed att öka i omfattning, vilket i avsaknad av budgetpolitiska restriktioner leder till en successivt ökande utgiftskvot.

³ I den engelskspråkiga litteraturen används begreppet fiscal illusion.

⁴ Molander, P. (1999), *Reforming budgetary Institutions: Swedish experiences in R.R. Strauch and J. von Hagen (eds) Institutions and Fiscal policy*. Boston: Kluwer Academic Publishers. s. 193.

Systematiska underskott

Utöver problemet med att kostnaden för att finansiera offentliga åtaganden inte beaktas fullt ut finns det också en systematisk tendens mot underskott i de offentliga finanserna. Till följd av svårigheterna att förutse de beteendeförändringar som offentliga ingripanden i ekonomin ger upphov till finns det en uppenbar risk att kostnaderna för åtgärder underskattas, samtidigt som intäkterna från skattesystemet kan överskattas. Ett problem är att skattebaser påverkas av själva beskattningen. På motsvarande sätt tenderar utgiftsprogram att förändra individers beteende i riktning mot att uppfylla de kriterier som berättigar till offentligt stöd. Genom ofullständig information om dessa samband finns det en risk att dessa effekter på den offentliga sektorns finansiella sparande inte fångas upp i beslutsfattandet.

Närsynthet och tidsinkonsistens

Problemen med finanspolitisk illusion och systematiska underskott hör samman med ett antagande om en oändlig tidshorizont i beslut om offentliga finanser. Samtidigt är det viktigt att poängtera att diskonteringsfaktorn som regel är hög i denna typ av beslutsfattande, vilket innebär att beslutsfattandet kan göras utifrån ett relativt kortsiktigt perspektiv. I och med att det är osäkert vem som kommer att bära ansvaret för de offentliga finanserna framöver kan det vara rationellt att underbalansera budgeten, och överlämna en skuld till framtida regeringar och skattebetalare att hantera. Detta antagande står i uppenbar strid med teorin om ricardiansk ekvivalens⁵, och kan förklaras av att väljarna inte har tillräcklig informat-

⁵ Ur ett ricardianskt perspektiv är underskott i de offentliga finanserna inte ett problem. Rationella och fullt informerade individer som i sitt beslutsfattande beaktar ett oändligt tidsperspektiv kommer att genomskåda effekterna av ett tillfälligt budgetunderskott. Genom att de inser att dagens underskott kräver ett överskott i framtiden kommer de att anpassa sitt beteende och öka sitt sparande i motsvarande omfattning. Valet mellan att finansiera finanspolitiken med beskattning eller med underskott blir alltså trivialt. Empirisk forskning pekar dock mot att individer inte agerar i enlighet med ricardiansk ekvivalens. Campbell, J.Y. och N.G. Mankiw (1991), finner exempelvis att det finns ett signifikant samband mellan aktuella inkomster och konsumtion. I deras arbete antas således att såväl underskott, och då speciellt långvariga och omfattande underskott, som en betydande statsskuld utgör ett problem som bör undvikas. (Campbell, J.Y. och N.G. Mankiw (1991), *The Response of Consumption to Income. A Cross-Country Investigation*, *European Economic Review*, s. 35.)

ion för att kunna ta hänsyn till den intertemporala budgetrestriktionen.⁶

Trots att det finns en närmast total uppslutning bakom behovet av långsiktighet och uthållighet i de offentliga finanserna är det vid varje given tidpunkt rationellt att bryta mot denna övertygelse. Det råder en tidsinkonsistens i offentligfinansiellt beslutsfattande; det kan alltså uppstå starka motiv för att överge tidigare utfästelser om avsedd budgetpolitik.⁷ Politisk optimering kan leda till intertemporal samhällsekonomisk underoptimering.

Har lagreglering av finanspolitiska regler någon betydelse?

En central fråga är hur finanspolitiska regler bäst ska utformas för att förhindra att långvariga underskott i de offentliga finanserna uppstår samtidigt som en viss flexibilitet för att hantera olika situationer säkerställs. En närliggande fråga är om en lagreglering av finanspolitiska regler kan påverka utfallet av de offentliga finanserna. Under de två senaste decennierna har det blivit vanligt att stärka lagregleringen av de finanspolitiska reglerna både i utvecklade länder, men framför allt i utvecklingsländer.⁸

Frågor om lagstiftning av finanspolitiska regler har bl.a. diskuterats av Drazen.⁹ Det kan framstå som lockande att binda beslutsfattarna att agera på ett visst sätt. Om samhället strävar efter särskilda mål, t.ex. sunda offentliga finanser, varför inte lagstifta om att den politiska processen ska uppnå sådana mål. Sådana lagstadgade restriktioner kan vara av olika karaktär. De kan vara inkluderade i ett lands grundläggande lagar, dvs. i konstitutionen eller i andra lagar av mer permanent karaktär som t.ex. den svenska budgetlagen. De kan också vara lagar av mindre permanent natur i vilka beslutsfattarna själva reglerar sitt beteende. Restriktioner kan också utgöras av oskrivna lagar, som normer eller sociala kontrakt.

I forskningslitteraturen har det hävdats att det finns en viktig skillnad mellan löften som inte backas upp av lagstiftning och de som har sådan uppbackning. Att bryta mot en lag medför någon form av sanktion, dvs. en kostnad av något slag. Om finanspolitiska

⁶ Kopits (2001), s. 8.

⁷ Kydland, F. E. och Prescott, E. C. (1977) Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, s. 85.

⁸ Schaechter A, m.fl (2012), s. 34 f.

⁹ Drazen, A. (2002), *Fiscal Rules from a Political Economy Perspective*, Tel Aviv University.

regler tas in i lagstiftningen kan regelns trovärdighet sägas öka eftersom detta höjer kostnaderna för avvikelser från målet. Vad kan då kostnaderna bestå i? Vid reformen av stabilitets- och tillväxtpakten 2011 infördes t.ex. explicita pekuniära sanktioner för euroländer som bryter mot vissa regler och i USA har automatiska utgiftsnedskärningar förekommit som sanktion. I många fall förekommer emellertid inga explicita sanktioner. Att inkludera finanspolitiska regler i lagar gör emellertid att avvikelser blir mer uppenbara och det ökar allmänhetens medvetenhet om att en regering inte beter sig ansvarsfullt. Avvikelse kan ge regeringar avsevärd negativ publicitet och det kan leda till politiska kostnader. För att förstärka transparensen i fråga om finanspolitiken och huruvida regler följs har under de senaste åren ett antal länder infört oberoende institutioner, s.k. finanspolitiska råd, med uppdrag att övervaka regeluppfyllelsen. Detta är också ett sätt att höja allmänhetens medvetenhet om den finanspolitiska utvecklingen och bidrar till att höja den politiska kostnaden vid avvikelser.

Att beslutsfattare introducerar en regel i lagstiftning kan också ses som att de vill ge en signal om att de avser att verka för sunda offentliga finanser för att få ett gott renommé hos allmänheten och andra aktörer i budgetprocessen.

Ett annat motiv till att lagstifta om finanspolitiska regler är att göra det svårt att ändra reglerna eller att det åtminstone ska finnas en viss tröghet i att förändra eller avskaffa reglerna. Att inkludera finanspolitiska regler i lagar av konstitutionell karaktär ger självfallet den största fastheten.¹⁰ Att introducera en finanspolitisk regel i lag kan också ses som en signal om att finanspolitisk disciplin ses som ett viktigt eller t.o.m. grundläggande mål i samhället.

Empiriska undersökningar och resultat

På 1990-talet studerades budgetramverkens betydelse för utfallet av de offentliga finanserna i de amerikanska delstaterna. Variationerna i dessa ramverk är betydande och utgör därför ett rikt forskningsfält för studier om hur budgetramverk påverkar utfallet av de offentliga finanserna. Porteba sammanfattar resultaten i dessa

¹⁰ Enligt den nyligen introducerade finanspakten som gäller euroländer och andra EU-länder som frivilligt väljer att följa dess regler, ska regeln om strukturella budgetbalanser genomföras i nationell lagstiftning genom bindande och permanenta bestämmelser, helst på konstitutionell nivå, eller på annat sätt som garanterar att reglerna fullt ut respekteras och efterlevs under hela den nationella budgetprocessen.

studier med att konstatera att det finns en korrelation mellan delstaternas balanserade budgetregler och inriktningen på finanspolitiken. Men den kritiska frågan är hur korrelationen ska tolkas. Det är möjligt att sambandet helt enkelt reflekterar korrelationen mellan finanspolitisk disciplin, finanspolitiska institutioner och en tredje inte analyserad variabel, nämligen väljarnas preferenser för en för stram finanspolitik. Om väljarna har sådana preferenser kan de också tänkas ge stöd för införandet av strikta lagstiftade budgetregler. Det kan dock inte uteslutas, menar Porteba, att förändringar i budgetprocessen kan ha effekter på finanspolitiken.¹¹

De nya databaserna om finanspolitiska regler som EU-kommissionen och Internationella valutafonden (IMF) har byggt upp har gjort det möjligt att genomföra empiriska undersökningar av samband mellan förekomster av regler och olika karaktäristika hos dessa regler å ena sidan och utfallet av de offentliga finanserna å andra sidan. Dock är antalet empiriska studier ännu mycket begränsat. Debrun m.fl. har genomfört den mest genomarbetade av dessa studier, vilken bygger på EU-kommissionens databas.^{12 13} I den studien inkluderas bestämningsfaktorerna till finanspolitiken i en finanspolitisk reaktionsfunktion där de även tagit med institutionella faktorer. Dessa faktorer finns inbyggda i ett index för länders finanspolitiska regler (*eng.* Fiscal Rule Index, FRI). Konstruktionen av indexet är ett sätt att kvantifiera kvalitativa egenskaper hos finanspolitiska regler och indexet är i sin tur en sammansättning av index för reglernas täckningsgrad, typen av regler, graden av lagstiftning av regler, förekomst av oberoende övervakning, styrkan i verkställigheten och graden av mediaövervakning. Rent deskriptivt noterar Debrun m.fl. att det tycks som att länder med starka offentliga budgetsaldon uppvisar klart högre värde på det konstruerade indexet och dessutom en uppåtriktad trend i indexets värde över tiden.

I ekonometriska analyser testas FRI och dess delkomponenter som förklaringsfaktorer för den cykliskt justerade budgetbalansens nivå, både den primära och den totala budgetbalansen. Huvudresultatet är att förekomsten av finanspolitiska regler har positiva

¹¹ Porteba, J.M. (1995), Balanced Budget rules and fiscal policy: Evidence from the States, *National tax Journal*, Vol 48, no 3, pp 329-336.

¹² Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals and M.S. Kumar, *National Fiscal Rules*, *Economic Policy*, April 2008.

¹³ En studie av Ayuso-i-Casals, J., D. G. Hernández, L. Moulin och A. Turrini, *Beyond The SGP – Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules*, Banca d'Italia (eds), *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges* (2007) bygger också på EU-kommissionens databas och kommer i allt väsentligt fram till likartade resultat som Debrun m.fl.

och statistiskt signifikanta effekter på budgetbalansen. Debrun m.fl. finner även att sambandet är robust och att problemet med ett omvänt orsakssamband inte är allvarligt, dvs. det är inte så att resultatet enbart är en följd av att regeringar som strävar efter stabila offentliga finanser och därmed tillser att budgetutfallen är goda också är sådana regeringar som introducerar strikta finanspolitiska regler.

Mot bakgrund av att det ännu finns så få studier på området bör de ovan nämnda slutsatserna dock bedömas med viss försiktighet. Olika typer av samvariation mellan de förklarande variablerna bör utredas ytterligare. Det gäller även orsakssambanden mellan den förklarade variabeln (budgetsaldo) och olika förklaringsvariabler. Därutöver kan andra tänkbara förklaringsfaktorer behöva inkluderas i analysen. Slutligen bör konstruktionen av FRI granskas närmare. På mer detaljerad nivå finner Debrun m.fl. bl.a. att reglers täckningsgrad har en positiv effekt på budgetbalanserna. En tolkning är att regler med bred täckning är svåra att kringgå och att det försvårar möjligheten att omfördela finanspolitisk anpassning mellan olika delsektorer. Vad beträffar frågan om lagreglering av budgetregler är av betydelse för budgetutfallet finns en viss indikation på att det är fallet. Andra resultat är att regeringars stabilitet har positiva effekter, medan dess ideologiska hemvist tycks spela mindre roll för utvecklingen av de offentliga finanserna. Slutligen är ett intressant resultat att det generellt inte går att finna effekter av s.k. valcykler, men att sådana effekter i viss grad tycks ha återuppstått i euroländerna efter introduktionen av den gemensamma valutan.

Det måste dock återigen understrykas att resultaten ovan endast bör betraktas som indikationer på huruvida finanspolitiska reglers kvalitativa egenskaper har effekter på de offentliga finanserna och att fler studier krävs för att säkra slutsatser ska kunna dras.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]

Budgetramverket

- uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
 - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]

Landsbygdsdepartementet

- Djurhållning och miljön
 - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

- Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
 - samordning och digital samverkan. [22]
- En digital agenda i människans tjänst
 - Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

- Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det svenska medborgarskapet. [29]