

Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Grundlagsutredningen har getts ett brett mandat för sitt uppdrag och enligt direktiven kan utredningen ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som utredningen har i uppdrag att se över. Utredningen har mot denna bakgrund beslutat sig för att behandla bestämmelserna om finansmakten i 9 kap. regeringsformen.

Som ett led i detta arbete tillsatte utredningen våren 2008 en referensgrupp under ledning av f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson. Övriga medlemmar var f.d. departementsrådet Åke Hjalmarsson, kanslichefen Ingvar Mattson, numera expeditions- och rättschefen Erik Nymansson samt f.d. justitierådet Fredrik Sterzel. Från sekretariatet har Anders Eka, chefsrådman, Lars-Åke Ström, kammarrättsråd, och Thomas Lindstam, hovrättsassessor, medverkat. Sekreterare åt gruppen var hovrättsassessorn Magnus Bengtson. Gruppens huvudsakliga uppgift var att se över bestämmelserna om finansmakten i syfte att göra regleringen tydligare och ge kapitlet ett innehåll som bättre beskriver den nuvarande budgetprocessen.

Referensgruppens arbete redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är referensgruppens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i november 2008

Anders Eka
Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1 Referensgruppens uppdrag m.m.	17
2 Uppdragets fullgörande	19
3 Bakgrund	21
3.1 Övergripande tankar i samband med grundlagsreformen	21
3.2 Regleringen i RF	22
3.3 Närmare om reformerna under 1990-talet	24
3.3.1 Allmänt	24
3.3.2 Regleringen i RO	26
3.3.3 Regleringen i budgetlagen	26
3.3.4 Fördelningen av bestämmelserna mellan olika författningar	28
3.3.5 Regleringen för riksdagens myndigheter	30
3.4 Uttalanden om kapitlet i doktrinen	30
3.5 Andra länders reglering på finansmaktens område	31
3.5.1 Länder med begränsad grundlagsreglering	32
3.5.2 Länder med en mer omfattande grundlagsreglering	34
4 Utgångspunkter	37
4.1 Särdrag i 9 kap. RF	37

4.2	Problem med den nuvarande ordningen	38
4.3	En ny utgångspunkt för regleringen	38
4.4	Grundläggande principer för budgetens utformning.....	41
5	Bestämmelser som bör utgå.....	43
5.1	Sammanställningen av statsbudgeten	43
5.2	Beslut om en annan budgetperiod än budgetåret	45
5.3	Beslut om anslag avseende flera budgetår.....	46
5.4	Behovet av medel under krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden	48
6	Bestämmelser som bör ändras	53
6.1	Kapitlets rubrik och hänvisningen till 8 kap. RF.....	53
6.2	Provisorisk budget	55
6.3	Riktlinjebeslut	59
6.4	Genomförandet av den beslutade budgeten	61
6.5	Förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar och skulder.....	63
7	Bestämmelser som bör lyftas in i RF.....	67
7.1	Budgetårets förläggning.....	67
7.2	Innehållet i budgetpropositionen.....	69
7.3	Grundläggande bestämmelser om rambeslutsmodellen	73
7.4	Budgetförslagets fullständighet.....	75
7.5	EU-medlemskapets inverkan på statsbudgeten.....	78
7.6	Utgiftstaket	80
7.7	Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken.....	82
7.8	Årsredovisningen för staten	85

8	Struktur och språk.....	89
8.1	Strukturen.....	89
8.2	Behovet av en språklig modernisering.....	90
8.2.1	Begreppet budgetreglering.....	90
8.2.2	Begreppet tilläggsbudget.....	91
8.2.3	Begreppen statsmedel och statens medel.....	93
9	Avslutande synpunkter.....	95
9.1	Den normativa funktionen.....	96
9.2	Den deskriptiva funktionen.....	97
9.3	Innebär förslaget en alltför omfattande bindning?.....	97
9.4	Utgör förslaget hinder mot nödvändiga förändringar?.....	98
9.5	Behovet av följdändringar.....	99
10	Författningskommentar.....	101
Bilagor		
	<i>Bilaga 1</i> Författningsutredningens förslag (SOU 1963:16).....	111
	<i>Bilaga 2</i> Grundlagberedningens förslag (SOU 1972:15).....	113
	<i>Bilaga 3</i> RF i nu gällande lydelse.....	117
	<i>Bilaga 4</i> Den finska grundlagen.....	121

Sammanfattning

Referensgruppens uppgift har varit att bedöma hur 9 kap. regeringsformen (RF) om finansmakten bör utformas för att ge en mer rättvisande och överskådlig bild än dess nuvarande lydelse av hur dagens budgetprocess fungerar.

Med finansmakten avses rätten att besluta om statens inkomster och utgifter. Den förstnämnda befogenheten regleras i 8 kap. RF medan bestämmelser om rätten att besluta om statens utgifter återfinns i 9 kap. I det senare kapitlet finns även en bestämmelse om ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor och den grundläggande regleringen av Riksbankens verksamhet.

Den nuvarande regleringen i 9 kap. beskriver endast på ett övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Flera betydelsefulla bestämmelser finns i stället i riksdagsordningen och lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Denna modell valdes vid införandet av 1974 års RF då behovet av förnyelse av budgetprocessen ansågs medföra att frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning inte lämpade sig för en grundlagsreglering. Detta är förklaringen till varför Sverige, efter ett flertal reformer på statsbudgetens område i mitten av 1990-talet, erhållit en budgetprocess som i det närmaste helt regleras utanför RF.

Enligt referensgruppens mening finns det efter de ovan nämnda reformerna numera förutsättningar att ge kapitlet en lydelse som på ett bättre sätt återspeglar den budgetprocess som infördes för över tio år sedan.

Vid överväganden kring huruvida ytterligare bestämmelser bör införas i RF måste givetvis beaktas att några onödiga bindningar inte tillskapas som förhindrar en utveckling av budgetprocessen, eller inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att vidta de åtgärder som den ekonomiska situationen kan tänkas kräva. Det är mot denna bakgrund viktigt att endast bestämmelser införs som är

av sådan vikt, och har erhållit en sådan politisk acceptans, att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid.

Referensgruppen har utifrån de ovan nämnda utgångspunkterna vid sin översyn av 9 kap. RF kunnat konstatera att kapitlet innehåller ett flertal bestämmelser som bör kunna utgå. Detta gäller till att börja med de bestämmelser som möjliggör beslut om en annan budgetperiod än budgetåret och beslut om enskilda anslag för en annan tid än budgetperioden. Enligt referensgruppens mening saknas det vidare anledning att behålla den bestämmelse som anger att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar. Detta är den enda bestämmelsen i kapitlet som anger ett särskilt intresse som ska beaktas vid utformandet av budgeten, och det kan förutsättas att riksdagen utan en särskild reglering beaktar såväl detta som andra viktiga intressen vid besluten om budgeten. Slutligen föreslår gruppen att den bestämmelse utmönstras som anger att besluten om budgeten ska sammanställas i ett särskilt dokument.

Enligt referensgruppen bör vidare flera av kapitlets bestämmelser erhålla en annan lydelse. Detta gäller inledningsvis bestämmelsen som reglerar hur den situation ska hanteras då riksdagen inte hunnit besluta om en budget före budgetårets början. Enligt den nuvarande ordningen kan riksdagen, eller efter riksdagens bemyndigande finansutskottet, i sådant fall tillfälligt besluta om budgeten. Enligt referensgruppens bedömning är denna modell otillräcklig då den inte reglerar hur situationen ska lösas om inte riksdagen eller finansutskottet lyckas nå en lösning. Det framstår i stället som en bättre ordning att – i likhet med flera av de övriga europeiska länderna – låta den tidigare budgeten, med beslutade ändringar, tillfälligt gälla som en ny budget. Ett införande av den föreslagna ändringen skulle innebära att det alltid fanns en gällande budget. Vidare bör bestämmelsen om de s.k. riktlinjebesluten ändras så att den kommer i bättre överensstämmelse med den konstitutionella praxis som kommit att utvecklas. Enligt denna praxis kan riksdagen besluta om riktlinjer för hela statsverksamheten och inte, som den nuvarande lydelsen av bestämmelsen anger, enbart för en viss statsverksamhet. Referensgruppen har även föreslagit mindre ändringar i de bestämmelser som reglerar regeringens disposition över statens tillgångar.

För att erhålla en bättre beskrivning av den nuvarande budgetprocessen i RF finns det enligt referensgruppen skäl att till

9 kap. överföra flera av de grundläggande bestämmelser på detta område som för närvarande finns i framför allt riksdagsordningen. Detta gäller exempelvis den bestämmelse som reglerar det närmare innehållet i budgetpropositionen. Enligt gruppen bör det i RF anges att budgetpropositionen ska innehålla ett budgetförslag, förslag till ekonomiska åtaganden och en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen. Enligt gruppen kan det dessutom övervägas att införa bestämmelser som ålägger regeringen att dels innan budgetpropositionen avges lämna förslag på riktlinjer för den ekonomiska politiken för en längre tid än det följande budgetåret, dels i budgetpropositionen lämna förslag om ett s.k. utgiftstak för staten. Referensgruppen föreslår vidare att det i RF införs en grundläggande reglering av den s.k. rambeslutsmodellen, av vilken det framgår att riksdagen ska besluta om en beräkning av inkomsterna, och om de samlade utgifterna, innan den beslutar om anslag för bestämda ändamål. Referensgruppen föreslår avslutningsvis att en särskild bestämmelse införs om regeringens skyldighet att till riksdagen överlämna en årsredovisning för staten med en redogörelse för genomförandet av budgeten.

Enligt referensgruppen skulle 9 kap. genom de föreslagna ändringarna erhålla en lydelse som på ett tillfredsställande sätt återspeglar dagens budgetprocess, men inte inskränker riksdagens och regeringens handlingsfrihet i en statsfinansiell kris eller möjligheterna att vidareutveckla budgetprocessen.

Författningsförslag

1 kap. Statsskicketts grunder

4 § Riksdagen är folkets främsta företrädare.

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer om statens utgifter. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

9 kap. Finansmakten

Beslut om statens inkomster och utgifter

1 § Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget för det följande kalenderåret (budgetåret).

Förslag till budget

2 § Regeringen ska lämna en budgetproposition till riksdagen före budgetårets början.

Budgetpropositionen ska innehålla ett fullständigt budgetförslag, med förslag till beräkning av statens inkomster, till de samlade utgifterna och till anslag för bestämda ändamål.

Propositionen ska även innehålla en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen samt förslag till ekonomiska åtaganden och förslag till riktlinje för vilket belopp statens utgifter högst får uppgå till.

Beslut om budget

3 § Riksdagen beslutar först om en beräkning av statens inkomster och om de samlade utgifterna samt därefter om anslag för bestämda ändamål.

Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag.

4 § Under budgetåret kan riksdagen besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag.

5 § Om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetårets början ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess en budget beslutats.

Riktlinjebeslut

6 § Riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter det följande budgetåret.

Innan regeringen lämnar budgetpropositionen ska den lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken för längre tid än det följande budgetåret.

Genomförandet av budgeten

7 § Vid genomförandet av budgeten får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Statens tillgångar och skulder

8 § Regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar och skulder, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Regeringen får inte utan riksdagens medgivande ta upp lån eller göra ekonomiska åtaganden som går utöver beslutade anslag.

9 § Riksdagen kan besluta om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar och skulder. Riksdagen kan

också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan riksdagens medgivande.

Årsredovisning för staten

10 § Regeringen ska efter budgetårets slut lämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Ytterligare bestämmelser om budgeten

11 § Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag.

Valutapolitiken

12 § Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.

Riksbanken

13 § Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

14 § Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

1 Referensgruppens uppdrag m.m.

Bakgrund

Med finansmakten avses rätten att bestämma om statens inkomster och utgifter. Inkomsterna utgörs framför allt av skatter och avgifter, men också intäkter av privaträttslig karaktär, t.ex. utdelning på de aktier som staten äger. Rätten att besluta om statens utgifter, främst genom beslut om anslag, regleras i huvudsak i 9 kap. regeringsformen (RF). Rätten att besluta om skatter och avgifter regleras i 8 kap. Dessutom finns bestämmelser på området i riksdagsordningen (RO) och i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen).

RF:s bestämmelser om finansmakten är få och allmänt hållna. Från flera håll har framförts kritik mot utformningen av 9 kap. RF. Bestämmelserna i kapitlet anses inte ge en rättvisande bild av hur dagens budgetprocess fungerar. Det har även hävdats att kapitlet innehåller otidsenliga begrepp och termer, t.ex. budgetreglering.

Inom ramen för Grundlagsutredningens översyn av RF:s språk och struktur har diskussioner förts om behovet av att göra kapitlet om finansmakten tydligare och ge det ett innehåll som bättre beskriver den nuvarande budgetprocessen. Diskussionerna har lett fram till slutsatsen att en referensgrupp bör utses med uppgift att bistå utredningen och dess sekretariat i arbetet med dessa frågor.

Uppgift

Referensgruppens arbete bör ta sikte på flera olika aspekter av kapitlets utformning, alltifrån mer övergripande frågor till frågor om den rent språkliga utformningen. Arbetet – som har som

utgångspunkt att några materiella ändringar inte ska genomföras – bör i huvudsak inriktas på följande frågeställningar.

- Hur bör kapitlet utformas för att ge en mer rättvisande och lättöverskådlig bild av hur dagens budgetprocess fungerar?
- På vilken normhierarkisk nivå bör de olika bestämmelserna som rör budgetprocessen placeras? Vid behandlingen av denna frågeställning bör även bestämmelsernas detaljeringsgrad diskuteras.
- Finns det några termer eller begrepp i kapitlets bestämmelser som bör tas bort eller bytas ut?
- Är kapitlets rubrik rättvisande? Frågan bör ses mot bakgrund av att kapitlet även innehåller bestämmelser om t.ex. Riksbanken, och att bestämmelser om den del av finansmakten som avser rätten att besluta om statens inkomster finns i 8 kap.

2 Uppdragets fullgörande

Referensgruppen inledde sitt arbete i april 2008. Gruppen har hållit fem sammanträden. Målsättningen har varit att utifrån det erhållna uppdraget utveckla kapitlets innehåll så att det på ett bättre sätt än dess nuvarande lydelse ger en bild av hur budgetprocessen fungerar. Det har därvid särskilt beaktats att regleringen inte bör medföra bindningar som inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att förverkliga folkviljan på den ekonomiska politikens område. Med dessa utgångspunkter har ett författningsförslag tagits fram.

Den reglering om valutapolitiken och Riksbankens verksamhet som finns i kapitlet har inte omfattats av gruppens översyn.

I den förevarande rapporten redovisar gruppen resultatet av sitt arbete. Vid sammanställningen av rapporten har gruppen beaktat den Europeiska unionens regler på området. Vidare har ett antal europeiska länders konstitutioner gått igenom för att visa exempel på andra regleringar av de frågor som hör till finansmaktens område.

I samband med arbetet har förarbetena till såväl RF som de efterföljande ändringarna av 9 kap. gått igenom. Även rättsvetenskaplig litteratur på området har beaktats.

Rapporten är disponerad på följande sätt.

I avsnitt 3 redogörs för bakgrunden till den nuvarande regleringen om finansmakten och dess närmare innehåll.

I avsnitt 4 behandlar gruppen de utgångspunkter som var avgörande vid utformningen av 9 kap. RF. och frågan i vilken omfattning dessa även i fortsättningen bör vara styrande för utformningen av bestämmelserna på området.

Efter en genomgång av de nuvarande bestämmelserna i 9 kap. RF har gruppen övervägt om en del av dessa bör kunna utgå. Detta gäller bl.a. bestämmelserna om beslut om en annan budgetperiod än

budgetåret och beslut om enskilda anslag för annan tid än budgetperioden. Dessa frågor behandlas i avsnitt 5.

I avsnitt 6 behandlas vissa bestämmelser i vilka ändringar kan övervägas. Detta gäller t.ex. kapitlets inledande hänvisningsbestämmelse, bestämmelsen som reglerar situationen när en budget inte har kunnat beslutats före det nya budgetårets början och regleringen av riktlinjebesluten.

Mot bakgrund av de allmänna övervägandena i avsnitt 4 behandlar gruppen i avsnitt 7 vissa av de bestämmelser i RO som det kan finnas anledning att ta in i RF. Detta gäller bl.a. bestämmelserna om budgetårets förläggning, innehållet i budgetpropositionen och den grundläggande regleringen av rambeslutsmodellen. I avsnittet behandlas även frågan om huruvida en grundläggande bestämmelse om årsredovisningen för staten bör tas in i RF.

I avsnitt 8 behandlas inledningsvis frågan om en lämplig struktur av 9 kap. RF och behovet av språklig modernisering. I samband därmed övervägs om begreppen budgetreglering, tilläggsbudget, statsmedel och statens medel kan utgå.

I avsnitt 9 lämnas avslutande synpunkter på förslagen. Där behandlas också frågan huruvida den föreslagna, ökade grundlagsregleringen innebär en alltför långtgående begränsning av riksdagens och regeringens handlingsfrihet.

I avsnitt 10 finns en författningskommentar. Till rapporten har Författningsutredningens och Grundlagsberedningens författningsförslag fogats som bilagor. Som bilagor har även 9 kap. RF i dess nuvarande lydelse och dess motsvarighet i den nya finska grundlagen tagits in.

3 Bakgrund

3.1 Övergripande tankar i samband med grundlagsreformen

I mitten av 1950-talet, då Författningsutredningen tillsattes, hörde 1809 års regeringsform till de äldsta grundlagarna i världen. Många av dess bestämmelser, bl.a. de om statens budget, var svårtolkade och passerade av utvecklingen. Även om behovet av en reform var stort stod det, utifrån den konstitutionella praxis som hade kommit att utvecklas på området, i flera avseenden ganska klart hur den framtida regleringen av finansmakten skulle se ut. Det förslag till bestämmelser som Författningsutredningen lade fram i sitt slutbetänkande utgjorde också framför allt en anpassning till gällande praxis (se närmare *bilaga 1*).

Den efterföljande Grundlagberedningens mandat var begränsat till att utforma bestämmelser som hade direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område, och som i allt väsentligt överensstämde med Författningsutredningens förslag. Enligt beredningens direktiv skulle den dock även lämna förslag på bestämmelser som möjliggjorde dels s.k. budgetära flerårsbeslut, dels beslut om utnyttjande av inkomster utanför budgeten, s.k. specialdestination. Det som betraktades som rent budgettekniska frågor föll utanför uppdraget. Grundlagberedningens uttalade målsättning var att binda riksdagens handlingsfrihet endast i den mån klart övervägande skäl talade för detta. Beredningens författningsförslag kom huvudsakligen att överensstämma med Författningsutredningens förslag, med de tillägg som föranletts av de ovannämnda direktiven (se närmare *bilaga 2*).

Genom den nya RF slogs flera viktiga regler fast, som dock i många avseenden stämde överens med den konstitutionella praxis som hade kommit att utvecklas. Besluten om skattelagstiftningen

frikopplades från budgetregleringen. Riksdagen behöll sitt i princip obegränsade inflytande över statsutgifterna. Statsbudgeten skulle liksom tidigare endast omfatta ett år, även om möjligheten infördes för riksdagen att besluta om en annan budgetperiod och om anslag som omfattade flera år. Vid utformningen av budgeten skulle fullständighetsprincipen och bruttoprincipen vara vägledande. Enligt den förstnämnda principen ska statsbudgeten omfatta all statlig verksamhet och avse samtliga medel som beräknas inflyta till, eller utbetalas från, statliga myndigheter. Nära samband med denna princip har bruttoprincipen, enligt vilken samtliga utgifter och inkomster för varje förvaltningsområde ska redovisas i budgeten. En annan nyhet var att riksdagen uttryckligen gavs möjlighet att genom s.k. riktlinjebeslut fatta beslut i viktiga principfrågor för delar av statsverksamheten även för tiden efter det närmast följande budgetåret.

Den närmare utformningen av statsbudgeten och anslags-systemet blev inte föremål för grundlagsreglering, eftersom det ansågs att budgetsystelet skulle kunna behöva förnyas och att RF inte borde uppställa något hinder mot en sådan utveckling.

3.2 Regleringen i RF

Enligt 1 kap. 4 § RF stiftar riksdagen lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer om användningen av statens medel.

I 9 kap. finns bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om statsbudgeten. Kapitlet innehåller även den grundläggande regleringen av Riksbankens verksamhet och bestämmelser om regeringens ansvar i fråga om valutapolitiken.

Den nuvarande lydelsen av 9 kap. inleds i 1 § med en upplysning om att bestämmelser om rätten att besluta om skatter och avgifter till staten finns i 8 kap., dvs. i kapitlet om lagar och andra föreskrifter. Innehållet i bestämmelsen kan förklaras av att kapitlet getts rubriken Finansmakten. Detta begrepp sägs ha två huvudkomponenter, nämligen rätten att bestämma över statens inkomster och dess utgifter. Då formerna för beslutandet av statens inkomster i form av skatter och avgifter regleras i 8 kap. har det ansetts befogat med en hänvisning till detta kapitel.

Enligt 2 § första stycket bestämmer riksdagen som regel om användningen av statsmedel genom budgetreglering. Innebörden av

det senare begreppet framgår av 3 §. Enligt en särskild bestämmelse i 2 § andra stycket kan riksdagen även på annat sätt än genom budgetreglering bestämma att medel får tas i anspråk för särskilda ändamål, s.k. specialdestination. Det bör noteras att regleringen som möjliggör specialdestination inte är att betrakta som ett avsteg från huvudregeln i första stycket om att det är riksdagen som beslutar om medelstillsdelningen. Riksdagen måste således när den fattar beslut om specialdestination uttryckligen ange de ändamål för vilka de undantagna medlen ska användas. Genom de nu nämnda bestämmelserna regleras formerna för besluten om medelsanvändningen. Med statsmedel, eller statens medel, avses i första hand penningmedel.

Av 2 § andra stycket framgår att statens medel inte får användas på något annat sätt än riksdagen har bestämt.

Enligt 3 § ska riksdagen besluta om budgetreglering för det närmast följande budgetåret. Med budgetreglering avses riksdagens beslut om beräkning av statens inkomster samt dess beslut om statens utgifter och om de ändamål för vilka dessa ska användas. Av regleringen i 3 § framgår att riksdagen i undantagsfall kan välja en annan budgetperiod än budgetåret och även besluta om att särskilda anslag ska utgå för annan tid än budgetåret. Paragrafen avslutas med en bestämmelse om att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar.

I 4 § finns en handlingsregel för den situation då riksdagen inte hunnit avsluta budgetregleringen före budgetårets början. I sådant fall ska riksdagen, i den omfattning som behövs, besluta om anslag för tiden till dess att budgetregleringen för perioden kan slutföras. Riksdagen kan även uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar.

Enligt 5 § kan riksdagen under pågående budgetår på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomsterna samt ändra anslag och anvisa nya anslag. Den beslutade budgeten kan således ändras under den period då den genomförs.

I 6 § anges att regeringen ska lämna ett förslag till statsbudget till riksdagen. Den valda lydelsen av bestämmelsen var inte avsedd att avhända regeringen dess möjligheter att avge kompletterande budgetpropositioner. Det förutsattes att denna fråga, i likhet med budgetpropositionens närmare innehåll, skulle regleras i RO.

Av 7 § framgår att riksdagen i samband med budgetregleringen, eller annars, kan besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet för

längre tid än anslag till verksamheten avser. Bestämmelsen ger riksdagen möjlighet att exempelvis besluta om inriktningen av en viss verksamhet för en längre tid. Riktlinjebesluten är dock inte juridiskt bindande.

I 8 och 9 §§ regleras regeringens dispositionsrätt över statens tillgångar.

Enligt 8 § står statens medel och övriga tillgångar, med undantag för tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag avsatts till särskild förvaltning, till regeringens disposition. Med uttrycket disposition avses samtliga förvaltnings- och förfogandeåtgärder. Som exempel på tillgångar som satts under särskild förvaltning kan nämnas de allmänna pensionsfonderna. Av den valda formuleringen följer att riksdagen inte direkt kan ställa medel till förfogande för en myndighet som lyder under regeringen.

Av 9 § framgår att riksdagen kan fastställa grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens egendom. Detta har riksdagen bl.a. gjort i budgetlagen.

Enligt 10 § får inte regeringen utan riksdagens bemyndigande ta upp lån, eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. Riksdagens bemyndigande behöver inte ges i lagform.

Enligt 11 § finns ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten i RO och särskild lag. Med uttrycket särskild lag avses främst budgetlagen.

Av 12 § framgår att regeringen ansvarar för övergripande valutapolitiska frågor. Enligt samma bestämmelse meddelas övriga bestämmelser om valutapolitiken i lag. Ett exempel på en sådan reglering finns i lagen (1998:1404) om valutapolitik. Enligt denna lag beslutar regeringen om vilket växelkurssystem som ska användas.

I 13 och 14 §§ regleras Riksbankens verksamhet.

3.3 Närmare om reformerna under 1990-talet

3.3.1 Allmänt

I mitten av 1990-talet genomfördes flera förändringar av den ekonomiska styrningen i staten med syfte att uppnå en stramare budgetprocess. Statsfinanserna hade då under en längre tid

försvagats, och det antogs att detta delvis berodde på att de förfaranden som användes för att bereda, besluta och genomföra statsbudgeten saknade tillräcklig stadga. Även det svenska EU-medlemskapet, som bl.a. innebar att Sverige åtog sig att följa Maastricht-fördraget samt senare stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser, motiverade en stramare reglering på statsbudgetens område.

I samband med det ovan nämnda reformarbetet kompletterades de tidigare allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken med bl.a. ett utgiftstak för staten och ett mål för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. I anslutning till införandet av utgiftstaket avskaffades de s.k. förslagsanslagen. Dessa anslag hade använts främst för regelstyrda förmåner och hade utan begränsningar kunnat överskridas av regeringen.

Andra betydelsefulla förändringar var införandet av den s.k. rambeslutsmodellen i riksdagens budgetarbete (se närmare avsnitt 3.3.2), antagandet av budgetlagen, övergången till ett budgetår som motsvarade kalenderåret och förlängningen av riksdagens valperiod från tre till fyra år. Rambeslutsmodellen medförde även en förändring av strukturen på statsbudgetens utgiftssida. Den tidigare indelningen i departementsvisa huvudtitlar, som använts sedan 1840, ersattes av en indelning i 27 utgiftsområden. Indelningen i ramar för utgiftsområden syftade till att tillfredsställa krav på politisk relevans, statsfinansiellt lämpliga avgränsningar, möjlighet att göra meningsfulla prioriteringar och uppföljning av resultat (se bet. 1995/96:KU21).

En årsredovisning för staten överlämnades till riksdagen första gången för budgetåret 1993/94 och dess innehåll regleras sedan 1997 i budgetlagen. Redovisningen lämnas sedan 2001 med en skrivelse till riksdagen i mitten av april.

Det bör framhållas att samtliga av de nu redovisade förändringarna av budgetprocessen har kunnat genomföras utan någon egentlig ändring av bestämmelserna i RF. Däremot har viktiga förändringar gjorts i RO.

3.3.2 Regleringen i RO

I RO fanns redan före reformerna på 1990-talet flera bestämmelser om statsbudgeten, bl.a. om budgetårets förläggning samt om tidpunkten för budgetpropositionens lämnande och en viss reglering av dess innehåll.

I dag anges att budgetåret inleds den 1 januari och att budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september. Under valår gäller i stället att propositionen ska lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande eller, om detta inte är möjligt, inom tio dagar efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november. Av en tilläggsbestämmelse framgår vidare att regeringen senast den 15 april ska lämna en ekonomisk vårproposition, som ska innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Budgettekniken med s.k. rambeslut infördes i samband med budgetreformen 1994 genom att det i 5 kap. 12 § RO togs in en bestämmelse som möjliggjorde för riksdagen att besluta om att hänföra statsutgifterna till olika utgiftsområden. Riksdagen ska i sådana fall genom ett enda beslut fastställa utgiftsramar för samtliga utgiftsområden. Först därefter ges riksdagen möjlighet att besluta om anslagen. Detta innebär att riksdagen när beslut fattats om de enskilda anslagen redan ska ha bestämt till vilket belopp som samtliga anslag inom respektive utgiftsområde sammanlagt får uppgå. I en tilläggsbestämmelse till 5 kap. 12 § har riksdagen använt sig av den ovan redovisade möjligheten och föreskrivit att statens utgifter ska hänföras till 27 utgiftsområden, exempelvis Rikets styrelse, Rättsväsendet och Näringsliv.

I samband med budgetreformen infördes även en bestämmelse i 3 kap. 2 § RO, enligt vilken regeringen, efter det att budgetpropositionen avgetts, endast om synnerliga ekonomisk-politiska skäl föreligger får lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret.

3.3.3 Regleringen i budgetlagen

De två huvudsyftena med införandet av budgetlagen 1996 var att ge en sammanhållen och klar reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. Lagen, som preciserar och kompletterar de översiktliga bestämmelserna i RF och RO, utgjorde i

själva verket till stor del en kodifiering av den praxis som hade vuxit fram.

Budgetlagen gäller den verksamhet för vilken regeringen ansvarar. Den omfattar således inte verksamheten som bedrivs av riksdagens myndigheter. Bland de viktigaste bestämmelserna i lagen kan nämnas regleringen av det s.k. utgiftstaket. Enligt denna får regeringen till riksdagen lämna förslag till riktlinjebeslut om det belopp som statens utgifter högst får uppgå till. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenheter till eller lämna förslag på nödvändiga åtgärder till riksdagen.

I budgetlagen anges vidare vilka anslagstyper som finns och de villkor som gäller för användandet av dessa. Av de tre olika anslagstyperna, obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag, är det numera endast den sist nämnda typen som används. Enligt villkoren för ramanslag får denna anslagstyp tillfälligt överskridas genom att en anlagskredit, motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget, tas i anspråk. Outnyttjade medel får användas under det följande budgetåret.

Budgetlagen innehåller även bestämmelser om statsbudgetens närmare avgränsning. Enligt dessa ska förslaget till statsbudget i princip omfatta alla statens inkomster och utgifter, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Därmed betonas vikten av att budgeten är fullständig.

Det är i budgetlagen som regeringens befogenheter att överlåta statlig egendom närmare regleras. Enligt dessa bestämmelser får regeringen sälja en fastighet, vars värde inte överstiger 50 miljoner kronor, om det inte finns särskilda skäl för att egendomen alltjämt ska ägas av staten. Regeringen får vidare sälja aktier i ett bolag, i vilket staten har mindre än hälften av aktierna, om inte riksdagen för ett visst bolag beslutat annat. Annan lös egendom får regeringen sälja om den inte längre behövs eller blivit obrukbar.

Av budgetlagens bestämmelser om ekonomiska förpliktelser framgår bl.a. att riksdagen, för ett särskilt ändamål och intill ett belopp, kan bemyndiga regeringen att ingå olika slags förpliktelser, som medför utgifter även under följande budgetår. Regeringen får även i övrigt ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande.

Budgetlagen innehåller även bestämmelser om effektivitet och resultat samt om finansiering av investeringar. Enligt dessa ska bl.a. hög effektivitet och god hushållning eftersträvas i statens verksamhet. Av lagen framgår vidare att regeringen varje år ska lämna en årsredovisning för staten till riksdagen, som ska innehålla resultat- och balansräkningar, en finansieringsanalys samt en redovisning av det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

3.3.4 Fördelningen av bestämmelserna mellan olika författningar

På finansmaktens område finns således bestämmelser i RF och RO samt i andra lagar och i förordningar. På sedvanligt sätt ges i lag, företrädesvis budgetlagen, preciseringar och kompletteringar till RF:s och RO:s översiktliga och kortfattade bestämmelser om statsbudgeten. I en lång rad förordningar ger regeringen närmare föreskrifter för beredningen och genomförandet av statsbudgeten samt för redovisningen av dess utfall (se t.ex. bokföringsförordningen (1979:1212) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag).

I sitt betänkande över propositionen med förslag till lag om statsbudgeten tog konstitutionsutskottet upp frågan om inte vissa av förslagens bestämmelser borde tas in i RO. Med hänsyn till den korta tid som stod till buds innan lagen skulle träda i kraft, och då konsekvenserna av de aktuella förändringarna kunde vara svåra överblicka, avstod dock utskottet från att lämna något förslag. I stället föreslog konstitutionsutskottet att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till talmanskonferensen om att budgetbestämmelsernas placering borde utredas (bet. 1996/97:KU3 s. 10). Utskottet ansåg vidare att det kunde diskuteras om inte – åtminstone på sikt – en hänvisning till budgetlagen borde införas i 9 kap. RF. Utskottet påpekade att en motsvarande hänvisning angående riksdagsval fanns i 3 kap. RF. Utskottet föreslog också att en hänvisningsbestämmelse omgående skulle föras in i en tilläggsbestämmelse till RO, vilket också skedde. I sammanhanget bör framhållas att konstitutionsutskottet beträffande de olika villkor för anslagen som uppställdes i budgetlagen uttalade att dessa inte innebar någon begränsning av riksdagens möjligheter att enligt RF

besluta om ytterligare villkor för medelsanvändningen (a. bet. s. 17).

Frågan om bestämmelsernas placering behandlades senare av Riksdagskommittén, som dock avstod från att lämna några förslag eftersom det i Regeringskansliet då pågick ett utvecklingsarbete som syftade till att förbättra den ekonomiska styrningen i staten, och vid vilket flera av de aktuella bestämmelserna i budgetlagen kunde komma att beröras. Med anledning av kommitténs bedömning föreslog konstitutionsutskottet att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen att den under utvecklingsarbetet skulle överväga frågan om bestämmelsernas placering i budgetlagen eller RO. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274).

Regeringen redovisade sin bedömning i skrivelsen *Årsredovisning för staten 2004* (skr. 2004/05:101). Regeringen konstaterade därvid bl.a. följande.

I praktiskt taget alla länder regleras den offentliga finansmakten i konstitutionen, i en arbetsordning för parlamentet och i en budgetlag. Även om fördelningen av bestämmelserna mellan dessa olika författningar varierar innehåller budgetlagarna alltid regler som i viss grad avgör förutsättningarna för parlamentets arbete. En budgetlags syfte är just att närmare precisera befogenhetsfördelningen på finansmaktens område mellan parlamentet och regeringen. Det blir därmed i praktiken ofrånkomligt att en sådan lag alltid måste innehålla bestämmelser som riktar sig mot såväl den lagstiftande som den verkställande makten. Vissa regler på finansmaktens område har egentligen sin naturliga placering i budgetlagen, men har sedan länge återfunnits i RO då det före budgetlagens tillkomst saknats annan lagstiftning på området. Det framstår inte som naturligt att regeringen ska vara hänvisad till RO för att få klarhet i vilka viktigare befogenheter och skyldigheter den har på finansmaktens område, något som skulle bli följderna om viktiga bestämmelser i budgetlagen fogades in i RO. Budgetlagen utgör vidare grundvalen för den stora mängd ekonomiadministrativa förordningar som styr myndigheternas handlande. Om viktiga bestämmelser i budgetlagen i stället placerades i RO skulle regeringen kanske behöva meddela ekonomiadministrativa förordningar som verkställighetsföreskrifter till RO, vilket framstår som mindre lämpligt.

I skrivelsen betonades också att riksdagen 2002 beslutat att i 9 kap. 11 § RF föra in en bestämmelse om att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten fanns i RO och särskild lag. Det

var just en sådan bestämmelse som konstitutionsutskottet 1996 förordat skulle föras in i RF. Genom denna bestämmelse kunde riksdagen sägas ha bekräftat att dess befogenheter och skyldigheter kunde regleras inte bara i RO utan även i annan lag, t.ex. budgetlagen. Regeringen ansåg därmed att det påtalade formella problemet om vissa bestämmelsers placering i RO eller budgetlagen numera var av mindre betydelse. Mot denna bakgrund gjorde regeringen bedömningen att ytterligare åtgärder med anledning av riksdagens tillkännagivande för närvarande inte behövdes.

Såväl konstitutionsutskottet som finansutskottet anslöt sig till regeringens bedömning i fråga om behovet av ytterligare åtgärder (bet. 2004/05:FiU28).

3.3.5 Regleringen för riksdagens myndigheter

I takt med att omfattningen av riksdagens myndigheters verksamhet växt under senare år har det stått alltmer klart att de budgetrelaterade befogenheterna och skyldigheterna för dessa myndigheter behövt klarläggas. En arbetsgrupp anpassade därför budgetlagens bestämmelser så att de kunde tillämpas av riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen trädde därefter i kraft den 1 januari 2007, dvs. tio år efter budgetlagen.

En anpassning gjordes i detta sammanhang även av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen).

3.4 Uttalanden om kapitlet i doktrinen

Finansmaktens reglering har inte varit föremål för någon större debatt i doktrinen sedan grundlagsreformen i mitten av 1970-talet. I flera av kommentarerna på området konstateras endast att regleringen i kapitlet är anmärkningsvärt översiktlig och kortfattad (se t.ex. Nergelius; *Svensk statsrätt*; 2006; s. 101). Fredrik Sterzel har för egen del gjort bedömningen att kapitlet knappast ens 1974 fyllde måttet som en beskrivning av de rådande förhållandena. Han anser dock att indelningen av bestämmelserna i normhierarkin i stort sett är ändamålsenlig, även om detaljer kan diskuteras. Enligt

honom saknas det emellertid skäl som talar mot att ge bestämmelserna om statsbudgeten en detaljerad grundlagsreglering. Han ser därvid inte att det finns ett större behov av flexibla regler inom detta område än inom andra grundlagsområden (Sterzel; *Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi*; i Smith m.fl. (utg.); *Konstitutionell demokrati*; 2004; s. 94 och 116).

När det gäller den budgetpolitiska debatten har docenten i statskunskap Karl-Göran Algotsson gjort bedömningen att en tydlig skillnad kan ses vid en jämförelse av det politiska debattläget 1972–73 och på 1990-talet. Vid tillkomsten av RF betonade de flesta partierna riksdagens viktiga roll i budgetprocessen och dess möjlighet att bedriva en effektiv politik innebärande statsintervention. På 1990-talet kretsade i stället diskussionerna kring vilka konstitutionella begränsningar som skulle omgärda riksdagens arbete (Algotsson; *Sveriges författning efter EU-anslutningen*; 2000; s. 254).

Enligt Ingvar Mattson har fokus för den politiska debatten numera flyttats från frågorna om utgiftstak och rambeslut till den korta tid som en nytilträdd regeringen har på sig att lämna en budgetproposition och därefter få denna godkänd av riksdagen (Mattson; *Finansmakten*; i *Svensk författningspolitik*; 2008; s. 248 f.).

3.5 Andra länders reglering på finansmaktens område

I de flesta länders konstitution finns bestämmelser om parlamentets och regeringens befogenheter på finansmaktens område. Oftast utvecklas dessa bestämmelser närmare i budgetlagar. Det är också vanligt att arbetsordningen för parlamentet föreskriver en särskild berednings- och beslutsordning för statsbudgeten. De frågor som behandlas, samt bestämmelsernas utformning och deras fördelning mellan konstitutionen, arbetsordningen för parlamentet och budgetlagen, varierar av förklarliga skäl starkt mellan länderna. Nationella lagstiftnings-traditioner och historiska erfarenheter gjorda under decennier, för att inte säga århundraden, påverkar självfallet utformningen av lagstiftningen. Det är inte ovanligt att förändringar i konstitutionerna och budgetlagarna har ett nära samband med omvälvande händelser i respektive nations historia. Ett visst lands

reglering på området kan således inte tas till direkt utgångspunkt för ett annat lands lagstiftning. Däremot erbjuder de olika ländernas regleringar skilda perspektiv på hur ett regelverk om finansmakten kan utformas.

I de följande avsnitten ges en kort redogörelse för innehållet i några av de europeiska ländernas bestämmelser på finansmaktens område.¹ Först kan dock följande sägas om den övergripande bild som framträder vid en genomgång av ländernas regleringar.

De flesta konstitutionerna innehåller bestämmelser om vilket organ som beslutar om budgeten samt om regeringens skyldighet att redovisa genomförandet av budgeten och om hur den efterföljande granskningen ska gå till. Samtliga konstitutioner synes utgå från att budgeten beslutas för ett år i taget. Bland de mera vanligt förekommande bestämmelserna kan vidare nämnas föreskrifter om när budgetförslaget ska lämnas samt om det närmare beslutsförfarandet och vad som ska gälla för det fall någon budget inte kan beslutas innan det nya budgetåret börjar. När det gäller den sist nämnda situationen innebär regleringen vanligtvis att den tidigare budgeten ska fortsätta att gälla. Det är dock inte ovanligt att situationen regleras genom att regeringens förslag blir temporärt gällande. Ofta innehåller grundlagarna även bestämmelser om verksamheten vid myndigheter motsvarande vår riksrevision och riksbank.

3.5.1 Länder med begränsad grundlagsreglering

I många länder är bestämmelserna i grundlagen på finansmaktens område mycket kortfattade. Ett exempel på detta utgör den *norska* grundlagen. I denna föreskrivs att det tillkommer stortinget att pålägga skatter och avgifter samt att besluta om statsutgifterna. Den norska grundlagen kompletteras med ett kort *bevilgningsreglemente* som i 15 paragrafer lägger fast de budgetprinciper som gäller för beslut om och för genomförandet av budgeten.

Även den *danska* grundlagen är kortfattad i nu aktuellt avseende. I tre korta paragrafer regleras bl.a. när budgetförslaget ska lämnas, kravet på att samtliga utgifter måste grunda sig på beslut av folketinget och tidpunkten när en redovisning av den

¹ För en mer utförlig jämförelse mellan olika länders reglering av budgetprocessen, se *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison* (OECD Journal on Budgeting, Volume 4, Number 3).

genomförda budgeten ska lämnas till folketinget. Det kan vidare konstateras att Danmark inte har någon budgetlag.

Den *franska* konstitutionen innehåller en mycket kortfattad reglering av statsbudgeten. Egentligen är det endast en artikel som direkt berör budgeten. I denna föreskrivs att parlamentet ska hantera budgetförslag på det sätt som anges i en särskild slags lag, *loi organique*. En sådan lag har en särställning mellan konstitutionen och vanlig lag och riktar sig till såväl parlamentet som regeringen. Dessutom föreskrivs i konstitutionen att regeringen får genomföra sitt budgetförslag om inte parlamentet inom 70 dagar har fattat ett beslut om budgeten. Detta är en regel som härstammar från övergången mellan den fjärde och femte republiken 1958. Nyligen antogs en väsentligt omarbetad budgetlag som innebär en omfattande modernisering av det franska budgetsyste­met. Lagen, som omfattar 68 artiklar, reglerar tekniska frågor, exempelvis om hur budgeten ska ställas upp. Vidare föreskrivs att den andra och mer detaljerade delen av budgetförslaget inte får behandlas av parlamentet innan den första, sammanfattande delen har antagits.

Ungern utgör ett annat exempel på ett land med en begränsad grundlagsreglering på finansmaktens område. I dess konstitution anges i en enda artikel att parlamentet ska godkänna statsbudgeten och dess genomförande. Denna bestämmelse kompletteras dock av en omfattande budgetlag. I parlamentet behandlas även ett förslag från regeringen till en kompletterande s.k. *fiscal responsibility act*, vars syfte är att främja budgetdisciplin och långsiktigt hållbara statsfinanser. I lagförslaget anges bl.a. att utgifter motsvarande den tidigare budgeten, med vissa tillägg, får tillåtas om en budget inte antagits före budgetårets början.

Även den *slovenska* konstitutionen innehåller en förhållandevis sparsam reglering på området. Beträffande budgetprocessen sägs endast att staten genom lag tar ut skatter och avgifter för att finansiera sin verksamhet samt att samtliga inkomster och utgifter ska tas upp i budgeten. Vidare föreskrivs att om någon budget inte har antagits får medel betalas ut i överensstämmelse med föregående års budget. Den kortfattade grundlagsregleringen kompletteras av en utförlig budgetlag.

3.5.2 Länder med en mer omfattande grundlagsreglering

Inledningsvis bör förhållandena i *Finland* beröras (se närmare *bilaga 4*). I den omarbetade finska grundlagen, som trädde i kraft 2000, behandlas frågor om statens budget m.m. i 7 kap., som getts rubriken Statsfinanserna. Omfattningen och inriktningen av regleringen överensstämmer förhållandevis väl med de bestämmelser som för närvarande ingår i 9 kap. RF. Frågor om skatt behandlas dock i stort på det sätt som den svenska Författningsutredningen föreslog (se avsnitt 6.1). När det gäller handläggningen i riksdagen kan noteras att det föreskrivs att statsbudgeten efter behandling i finansutskottet ska godkännas i en enda omröstning. Om statsbudgeten inte har publicerats före finansårets början behandlas regeringens budgetproposition tillfälligt som budget på det sätt som riksdagen bestämmer. I grundlagen finns vidare vissa bestämmelser om de anslag som kan tas upp i budgeten. I syfte att upprätthålla budgetens enhet och fullständighet krävs två tredjedels majoritet för att inrätta en statlig fond utanför statsbudgeten. Avslutningsvis finns bestämmelser om revision av statsfinanserna och om landets centralbank. Finland har även en relativt omfattande budgetlag, i vilken bl.a. förläggningen av budgetåret regleras.

En av de mer omfattande lagregleringarna på finansmaktens område finns i *Tyskland*. Bestämmelserna i grundlagen avser visserligen till stor del befogenhetsfördelningen mellan staten och delstaterna. Sju av artiklarna är dock direkt kopplade till budgetprocessen. I dessa anges att budgeten ska vara fullständig samt omfatta samtliga inkomster och utgifter. Budgetperioden är ett år och bruttoprincipen ska tillämpas, låt vara med vissa undantag. Om en budget inte har beslutats före budgetperiodens början bemyndigas regeringen att verkställa de utbetalningar som följer av bl.a. lagar och avtal. I grundlagen anges vidare de begränsningar som finns beträffande förbundsdagens möjligheter att med lagändringar öka utgifterna eller minska inkomsterna. Slutligen föreskrivs att statens upplåning inte får överskrida dess investeringsutgifter. En än mer omfattande reglering finns i den tyska lagen med budgetprinciper som omfattar 60 paragrafer och gäller för både staten och delstaterna. I lagen anges att budgetåret motsvarar kalenderåret. Vidare utvecklas hur olika principer om sparsamhet, effektivitet, fullständighet, enhet, kassamässighet, balans och klarhet ska tillämpas. I en relativt nyttillkommen

bestämmelse anges att den budgetdisciplin som följer av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt ska iakttas. Regleringen i grundlagen och i lagen med budgetprinciper kompletteras av ett stort antal bestämmelser i statens och delstaternas budgetlagar.

I såväl *Spanien* som *Portugal* finns exempel på omfattande grundlagsregleringar. I den portugisiska konstitutionen ges exempelvis utförliga föreskrifter om budgetförslagets utformning och de bilagor som ska åtfölja förslaget.

En annan stat med en utförlig grundlagsreglering på finansmaktens område är *Polen*. I ett särskilt kapitel, som innehåller tolv omfattande artiklar, finns bl.a. en detaljerad reglering av budgetprocessen. Bestämmelserna reglerar exempelvis tidpunkten när budgetförslaget ska lämnas, besluten om budgeten och om vad som ska gälla om någon budget inte beslutats. I kapitlet finns även bestämmelser om formerna för beslut om skatter samt om förvärv och försäljning av statlig egendom, riksbankens verksamhet och om upptagande av statliga lån.

4 Utgångspunkter

4.1 Särdrag i 9 kap. RF

RF:s reglering av statsbudgeten är översiktlig och kortfattad. Detta kan förklaras av att det har ansetts vara nödvändigt att kunna göra förändringar av budgetens uppbyggnad utan att dessförinnan behöva göra en grundlagsändring. I förarbetena till 1974 års RF uttalade exempelvis departementschefen att frågor om statsbudgetens utformning inte lämpade sig för en grundlagsreglering (prop. 1973:90 s. 222).

I sammanhanget hade det även betydelse att förslaget till vad som kom att bli 9 kap. RF utarbetades samtidigt som den 1969 tillkallade Budgetutredningen bedrev sitt arbete. I direktiven till denna utredning (SOU 1973:44, bilaga 1, s. 12), som hade i uppdrag att göra en bred översyn av det statliga budgetsystemet, anförde chefen för Finansdepartementet, efter samråd med chefen för Justitiedepartementet, bl.a. följande beträffande frågan om en rättslig reglering av budgeten.

Liksom är fallet i våra nuvarande grundlagar, bör frågor rörande statsbudgeten grundlagsfästas endast i den mån de har direkt samband med regeringens och riksdagens befogenheter. Vid utarbetande av förslag till sådana grundlagsbestämmelser bör beredningen och den nu förordade utredningen samråda. Spörsmålet om en rättslig reglering i annan form av vissa budgetfrågor bör naturligen anstå till dess frågorna prövats i sitt budgetpolitiska sammanhang i det nu förordade utredningsarbetet. Dessa frågor bör därför undantas från grundlagberedningens arbete.

Grundlagberedningen angav också att dess uppdrag hade begränsats av direktiven till Budgetutredningen och att beredningens uppgift på området var att föreslå regler som hade direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter (SOU 1972:15 s. 113).

4.2 Problem med den nuvarande ordningen

Det har som angetts i avsnitt 3.4 hävdats att 9 kap. RF inte ens 1974 gav en god beskrivning av den gällande ordningen. Därefter har dessutom, enligt vad som närmare utvecklats i avsnitt 3.3, budgetprocessen genomgått stora förändringar. I lagtexten ges därför inga upplysningar om flera av de mest betydelsefulla momenten vid utarbetandet och fastställandet av statsbudgeten. Regleringen tar alltså främst sikte på att klarlägga befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen.

Reformerna på 1990-talet genomfördes genom ändringar i RO och antagandet av budgetlagen. En orsak till detta kan ha varit att den statsfinansiella situationen var sådan att det krävdes skyndsamma förändringar. I sammanhanget bör anmärkas att det vid den tid när ändringarna i RO gjordes ännu inte fanns någon budgetlag att ta in bestämmelserna i.

En nackdel med den nuvarande ordningen är att för budgetprocessen centrala normer, t.ex. bestämmelserna om rambeslutsmodellen, har tagits in i andra författningar än RF. En stor del av denna reglering finns i RO (se närmare avsnitt 3.3.2). En ytterligare följd av den nuvarande ordningen är, som ovan nämnts, att 9 kap. RF inte innehåller beskrivningar av många av de viktigaste momenten i den nuvarande budgetprocessen.

4.3 En ny utgångspunkt för regleringen

Strävan efter att undvika bundenhet av grundlag på statsbudgetens område gör sig inte längre gällande med samma tyngd som i början av 1970-talet. Vid den tiden inväntades resultatet av det omfattande reformarbete som inletts på området. Det fanns vidare en stor tilltro till möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik med statsbudgeten och genom budgeten ge de impulser som behövdes för att styra samhällsekonomin så att den gav full sysselsättning, låg inflation och stabil växelkurs. Slutligen hade man inte, före den normupplösning som 1971 års sammanbrott av Bretton Woods-systemets fasta växelkurs medförde, fått erfara någon långvarig finanspolitisk instabilitet. Oron var snarare riktad mot att lagbestämmelser skulle hindra genomförandet av angelägna utgiftsreformer.

Läget är i dag annorlunda. Synen på möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik med statsbudgeten är mer nyanserad. Till detta har, framför allt sedan inledningen av 1990-talet, tillkommit en ökad medvetenhet om behovet av en stark budgetdisciplin för att upprätthålla långsiktigt hållbara statsfinanser. En del av förklaringen till detta ändrade synsätt är säkerligen utvecklingen av statens finanser under början av 1990-talet, då statens lånebehov under ett par år översteg 10 procent av BNP och statsskulden ökade från 45 procent av BNP 1990 till drygt 80 procent 1994. Av betydelse var säkerligen även turbulensen kring den svenska valutan 1992. Vid denna tid bedrevs internationell teoretisk och empirisk forskning om sambanden mellan å ena sidan den process i vilken statens budget bereds, beslutas och genomförs och å andra sidan budgetens utfall och statsskuldens utveckling. Forskningsresultaten gav stöd för hypotesen att en budgetprocess, som på grundval av olika egenskaper betecknas som stram, kan medverka till mindre underskott i statens finanser och en mer hållbar skuldutveckling (jfr SOU 1996:14 s. 73–101).

Ändamålsenliga författningsregleringar främjar en god budgetdisciplin. Det är i ljuset av detta som man ska se den ökade författningsregleringen i samband med reformerna på 1990-talet. Lagstiftaren har inte varit främmande för att i författning på lägre konstitutionell nivå än RF reglera de viktigaste delarna av riksdagens och regeringens budgetarbete.

Vi har i avsnitt 3.3.4 återgett en del av de överväganden som föregick placeringen av bestämmelserna i budgetlagen. Konstitutionsutskottet ansåg 1996 att det kunde diskuteras om inte en stor del av dessa bestämmelser borde tas in i RO. Åtminstone regleringen av villkoren för de olika anslagen ansågs därvid av utskottet vara av sådan karaktär att de vid en förutsättningslös prövning egentligen skulle anses höra hemma i RO.

Frågan om var bestämmelser bör placeras förefaller numera vara mindre känslig än den uppfattades vara i mitten av 1990-talet. Ett skäl härtill kan nog vara att budgetlagen visat sig fungera väl och att den erbjuder nödvändig fasthet och flexibilitet. Ett annat skäl kan vara att det i RF infogats en bestämmelse som klargör att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i RO och särskild lag. Icke desto mindre finns

det aspekter av den valda normstrukturen som bör uppmärksammas vid en översyn av regleringen i 9 kap. RF.

Införandet av en budgetlag, eller en budgetstadga, hade diskuterats i nästan ett sekel innan lagen antogs 1996. Det betyder att de lagregler på finansmaktens område som behövts dessförinnan hade placerats i RF eller RO.

Vi har nu mer än tio års erfarenhet av reformerna från 1990-talet. Den då tillkomna författningsregleringen har, tillsammans med EU:s regler på området, bidragit till en finanspolitisk stabilitet och även i övrigt fungerat väl. Till skillnad från situationen i mitten av 1970-talet ligger nu arbetet med den närmare utformningen av budgetprocessen bakom oss. Det finns i dag, i likhet med vad som gällde när reformerna beslutades på 1990-talet, en bred parlamentarisk uppslutning kring regleringen på området. Delar av denna reglering, som inte rör innehållet i statsbudgeten utan formerna för bl.a. beredningen av, beslut om och verkställandet av budgeten bör kunna tas in i RF utan att riksdagens och regeringens handlingsutrymme begränsas på ett olämpligt sätt. I detta sammanhang ska också beaktas att regleringen för närvarande till stor del finns i huvudbestämmelser i RO, som i likhet med grundlagsbestämmelser kräver att ett särskilt förfarande tillämpas för att de ska kunna ändras.

Enligt vår mening är det lämpligt att i samband med den allmänna översynen av RF utveckla den deskriptiva funktionen i 9 kap. RF och därmed anpassa kapitlet till övriga delar av RF.

Självfallet måste försiktighet iakttas vid överväganden om huruvida bestämmelser bör tas in i RF. Vissa förändringar måste kunna ske på området utan att en grundlagsreglering lägger hinder i vägen. Enligt vår uppfattning bör dock en ökad reglering i RF på statsbudgetens område kunna ske utan att behövlig flexibilitet efterges till skada för statens finanser eller riksdagens och regeringens förmåga att förverkliga folkviljan (se vidare avsnitt 9).

En konsekvens av våra förslag att revidera 9 kap. RF blir att det uppstår ett behov av att även se över de bestämmelser som finns på finansmaktens område i RO och budgetlagen.

4.4 Grundläggande principer för budgetens utformning

Vid utformningen av förslaget till 1974 års RF framhöll Författningsutredningen och Grundlagberedningen de principer för budgetering och redovisning som 1948 års budgetutredning presenterat i betänkandet *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* (SOU 1952:45). Särskild uppmärksamhet fästes vid tillämpningen av de s.k. fullständighets- och bruttoprinciperna, vars innebörd har förklarats i avsnitt 3.1.

Dessa principer synes vara nationella uttolkningar av de sedan länge i den offentligrättsliga doktrinen etablerade fyra principerna för hur en statsbudget ska utformas. Den första principen, som avser budgetens specialisering, innebär ett krav på att utgiftsändamålet identifieras och att anslagsvillkoren preciseras. Den andra principen avser budgetens universalitet och innebär att statens samtliga inkomster och utgifter ska redovisas i budgeten med sina bruttobelopp, samt att enskilda inkomster inte ska anvisas till vissa bestämda utgifter utan i stället användas för att finansiera de samlade utgifterna. Den tredje principen gäller budgetens enhet och innebär ett avståndstagande från användningen av specialbudgetar vid sidan av statsbudgeten. Den fjärde principen avser budgetperiodens begränsning till en fastlagd period, vanligen ett år. Den gängse internationella terminologin för de fyra principerna är the Principles of specification, universality, unity and annuality. Dessa principer är alltså giltiga och återspeglas tydligt i The Financial Regulation of the European Communities, i OECD:s Best Practices for Budget Transparency och i IMF:s Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Det finns all anledning att ha dessa etablerade principer i åtanke vid översynen av bestämmelserna i 9 kap. RF.

5 Bestämmelser som bör utgå

5.1 Sammanställningen av statsbudgeten

Förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket RF om att beräkningen av statsinkomsterna och besluten om anslagen ska upptas i en särskild sammanställning, benämnd statsbudget, utgår.

Bakgrund

Enligt 9 kap. 3 § RF bestämmer riksdagen till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom, anges det vidare, upptas i en statsbudget.

Enligt 4.6.2 RO ska finansutskottet sammanställa statsbudgeten. Sammanställningen tas varje år traditionellt in i bet. FiU10. Riksdagen överlämnar den av finansutskottet sammanställda statsbudgeten, försedd med talmannens underskrift, till regeringen. Efter överlämnandet beslutar regeringen att lägga utskottsbetänkandet till handlingarna.

Sammanställningen har under senare år omfattat cirka 50 sidor och innehåller specifikationer av statsbudgetens utgifter och inkomster. Till större delen innehåller den tabeller med uppgifter om varje enskilt anslag, med angivande av anvisat belopp, och till återstående del tabeller utvisande varje inkomsttitel med angivande av beräknat inkomstbelopp. Sammanställningen motsvarar den specifikation av utgifter och beräknade inkomster som varje år finns intagen i budgetpropositionen (Bilaga 1 Specifikation av statsbudgetens utgifter och inkomster).

Det fanns inte någon bestämmelse i 1809 års regeringsform som motsvarade den nu aktuella. Varken Författningsutredningen eller Grundlagberedningen lämnade förslag till en sådan bestämmelse.

Förslaget finns för första gången i propositionen med förslag till ny regeringsform.

Grundlagberedningen hade föreslagit att riksdagen formellt skulle besluta om fastställelse av statsbudgeten. Departementschefen ställde sig emellertid tveksam till detta förslag, bl.a. på grund av att det var ovisst vilken rättslig innebörd som skulle tillmätas ett sådant beslut. Departementschefen förordade därför att kravet på fastställelse av statsbudgeten skulle utgå ur grundlagstexten. I detta sammanhang anmärkte han dock att riksdagen vid sitt ställningstagande i varje anslagsfråga måste beakta att beslutet ska ses som ett led i den större plan för den statliga verksamheten, och indirekt för hela samhällsekonomin, som statsbudgeten utgör. Detta viktiga förhållande borde, enligt departementschefen, komma till uttryck i lagtexten.

Överväganden

De olika anslagens rättsverkan är inte beroende av att hela statsbudgeten är färdigställd eller att de är upptagna i den aktuella sammanställningen. Anslagen är giltiga i och med att riksdagen fattat beslut om dem. Beräkningarna av inkomsterna har inte någon rättsverkan alls.

Den nu aktuella bestämmelsen tillkom under beredningen i Regeringskansliet. Skälen bakom bestämmelsen torde vara att departementschefen genom införandet av kravet på en sammanställning önskade försäkra sig om att riksdagen vid sitt ställningstagande i varje anslagsfråga skulle beakta att beslutet var ett led i den större plan för den statliga verksamheten som statsbudgeten utgjorde.

Enligt vår mening kan behovet av att ha en bestämmelse med det aktuella innehållet i RF numera ifrågasättas. Sammanställningen har ingen rättsverkan och föranleder inte någon annan åtgärd av riksdagen än ett beslut om att den överlämnas till regeringen. Det av departementschefen påtalade behovet av sammanställningen, dvs. att riksdagen inför ställningstagandet i varje anslagsfråga ska ha erhållit ett underlag som påminner om att beslutet utgör ett led i en större plan, finns inte längre efter det att rambeslutsmodellen införts. I denna modell ingår nämligen att riksdagen fattar ett första beslut som innefattar en beräkning av statens inkomster och de samlade utgifternas fördelning på utgiftsområden. Det är i detta

sammanhang som de beräknade inkomsterna och de samlade utgifterna, och därmed också statsbudgeten på en övergripande nivå, fastställs (se närmare avsnitt 7.3). I sammanhanget kan framhållas att vi i avsnitt 7.3 föreslår att den grundläggande regleringen av rambeslutsmodellen förs in i RF.

Mot bakgrund av detta, och då skyldigheten för finansutskottet att sammanställa statsbudgeten finns reglerad i 4.6.2 RO, förordar vi att den aktuella bestämmelsen utgår ur RF.

5.2 Beslut om en annan budgetperiod än budgetåret

Förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket RF som ger riksdagen möjlighet att besluta om en annan budgetperiod än budgetåret utgår.

Bakgrund

Enligt 9 kap. 3 § första stycket RF kan riksdagen, om särskilda skäl föreligger, företa budgetreglering för en annan budgetperiod än budgetåret. Bestämmelsen infördes på förslag av Grundlagberedningen, i första hand för att möjliggöra en omläggning av budgetåret. Beredningen kunde vidare tänka sig vissa extraordinära lägen i vilka det skulle kunna te sig önskvärt att fastställa en statsbudget för kortare tid än tolv månader (SOU 1972:15 s. 169).

Den aktuella bestämmelsen har tillämpats vid ett enda tillfälle, nämligen i samband med 1997 års övergång från ett brutet budgetår till ett budgetår som motsvarar kalenderåret. Budgetåret 1995/96 förlängdes då med sex månader och omfattade således 18 månader (se vidare avsnitt 7.1).

Överväganden

Efter omläggningen av budgetåret har den rådande ordningen i enlighet med vad som närmare behandlas i avsnitt 7.1 vunnit en sådan acceptans att någon ändring av budgetperioden inte är aktuell inom den förutsebara framtiden. En sådan omläggning skulle vidare kräva ett omfattande förarbete, vid vilket det torde finnas såväl tid som andra förutsättningar att genomföra en grundlagsändring.

Möjligheten att besluta om kortare budgetperioder än ett år har inte tillämpats. Det är vidare svårt att se vilket behov denna reglering fyller, särskilt mot bakgrund av riksdagens möjlighet att ändra den beslutade budgeten under pågående budgetår, exempelvis efter det att regeringen lagt fram en proposition med förslag till ändringar.

Den aktuella bestämmelsen förefaller mot denna bakgrund sakna egentligt användningsområde och bör därför kunna utgå. Genom denna förändring sker en anpassning till principen om att budgetperioden ska avse ett år (se avsnitt 4.4).

Avsikten med en utmönstring av bestämmelsen är inte att det ska finnas hinder mot beslut om ändringar i budgeten. Om riksdagen inte kunnat fatta beslut om budgeten innan budgetårets början får den föreslagna ändringen följderna att riksdagens senare fattade beslut ska avse hela året, och således även de inkomster och utgifter som härrör från tiden innan budgeten beslutats (se vidare avsnitt 6.2).

5.3 Beslut om anslag avseende flera budgetår

Förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket RF om riksdagens möjlighet att besluta om enskilda anslag för annan tid än budgetperioden utgår.

Bakgrund

Enligt 9 kap. 3 § andra stycket RF kan riksdagen besluta att ett särskilt anslag på statsbudgeten ska utgå för annan tid än budgetperioden.

Även om 1809 års regeringsform förutsatte att budgetbeslutens giltighetstid endast omfattade ett år, hade det redan tidigt kommit att utvecklas en praxis enligt vilken riksdagen fattade beslut med budgetkonsekvenser för längre tid än det gällande budgetåret. I Grundlagberedningens direktiv ingick det, som berörts i avsnitt 3.1, att ge förslag till regler som möjliggjorde sådana beslut. Vid tiden för beredningens arbete pågick en omfattande utredningsverksamhet i syfte att bl.a. utarbeta statliga flerårssystem som skulle möjliggöras genom en särskild budgetteknik, s.k.

programbudgetering. I Grundlagberedningens förslag kom det mot denna bakgrund att införas en bestämmelse enligt vilken riksdagen gavs möjlighet att besluta om att ett anslag skulle utgå för annan tid än den som gällde för budgeten i övrigt.

Departementschefen, som godtog beredningens förslag, framhöll att ett anslagsbeslut av nu aktuellt slag inte kunde läggas till grund för ett civilrättsligt anspråk, och inte heller utgjorde hinder mot att riksdagen senare ändrade sitt beslut.

Överväganden

Bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket har aldrig kommit att tillämpas på det sätt som avsågs vid dess tillkomst.

När det finns önskemål om att fatta utgiftsbeslut med konsekvenser för flera budgetår, t.ex. beslut om större investeringar, används i stället s.k. beställningsbemyndiganden. I sådana bemyndiganden, som lämnas i samband med budgetbesluten, medger riksdagen att regeringen ikläder staten förpliktelser, som ska infrias efter budgetårets slut (se vidare 12 § budgetlagen). Genom att använda sig av dessa bemyndiganden kan regeringen binda staten i förhållande till tredje man.

I de fall då regeringen önskat få riksdagens godkännande i fråga om utvecklingen av en viss statsverksamhet i ett längre perspektiv har den i budgetpropositionen, eller i en annan proposition, lämnat förslag till s.k. riktlinjebeslut (se vidare avsnitt 6.3). Riktlinjebesluten är visserligen inte rättsligt bindande, men utgör likväl ett sätt för riksdagen och regeringen att moraliskt binda upp sig vid en föreslagen politisk inriktning. Det förtjänar att anmärkas att riksdagen, för det fall den skulle använda sig av fleråriga anslagsbeslut, skulle vara oförhindrad att besluta om ändringar av dessa.

Det är mot denna bakgrund svårt att se hur möjligheten att meddela fleråriga anslagsbeslut skulle ha en särskild funktion att fylla. Vi föreslår därför att riksdagens möjlighet att besluta om anslag för annan tid än budgetperioden tas bort. Även i detta avseende tydliggörs anslutningen till principen om att budgetperioden ska omfatta ett år.

5.4 Behovet av medel under krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden

Förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 3 § tredje stycket RF om att riksdagen i samband med budgetregleringen ska beakta behovet av medel för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden utgår.

Bakgrund

När 1809 års RF utarbetades pågick krig mellan Sverige och Ryssland. Det var därför naturligt att frågan om medel för rikets försvar och krigsföring uppmärksammades. Redan i sin ursprungliga lydelse inrymde sålunda 1809 års RF bestämmelser om att det i riksstaten skulle avsättas och anslås tillräckliga medel för oförutsedda händelser sammanhängande med rikets försvar eller andra viktiga ändamål. Dessutom skulle kungen i samband med krig, och under vissa förutsättningar, kunna lyfta ett belopp i Riksbanken. Dessa bestämmelser påverkades inte av erfarenheterna under första världskriget och fanns kvar tämligen oförändrade fram till 1941.

År 1941 trädde en ändring i kraft som närmast innebar en precisering av den tekniska formen och en utvidgning av ändamålet för de medel som skulle finnas tillgängliga för regeringen i en krissituation. I RF föreskrevs att riksdagen efter förslag av kungen, och i den ordning som gällde för riksstatens reglerande, skulle anta en beredskapsstat för försvarsväsendet som innehöll de anslag som behövdes vid krig eller krigsfara. Vidare kunde riksdagen anta en allmän beredskapsstat med de anslag som behövdes vid en ekonomisk kris eller annat nödläge. Det fanns vidare särskilda villkor för när kungen fick disponera anslagen.

I Författningsutredningens förslag ingick ett kapitel med särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. I den första paragrafen föreskrevs att riksdagen, efter förslag av regeringen, skulle anta en beredskapsbudget för rikets försvar och att den kunde anta en beredskapsbudget för ekonomisk kris eller annat nödläge. Närmare bestämmelser skulle ges i lag.

Även Grundlagberedningen ansåg att RF alltjämt borde slå fast att försvarsändamålen skulle tillgodoses. Däremot behövde de

fakultativa bestämmelserna om allmän beredskapsstat inte föras över till den nya RF. Beredningen föreslog i stället en bestämmelse av innebörden att riksdagen vid fastställandet av statsbudgeten skulle beakta behovet av medel för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

Departementschefen ansåg att det i RF borde föras in en bestämmelse som ålade riksdagen att vid den årliga budgetregleringen beakta försvarsberedskapsändamålen, men att bestämmelsen borde lämna öppet i vilken budgetteknisk form detta skulle ske. Departementschefens förslag anslöt mycket nära till beredningens förslag. I RF angavs således att riksdagen vid budgetregleringen skulle beakta behovet av medel för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

Fram till och med budgetåret 1974/75 beslutade riksdagen på regeringens förslag om en beredskapsstat för försvarsväsendet. Den innehöll de anslag för det militära försvaret och det civila försvaret som behövdes för 30 dagar av högsta försvarsberedskap. Utgifter för försvarsberedskap kunde också finansieras på annat sätt, t.ex. genom att riksdagen medgett att vissa anslag fick överskridas och genom rörliga krediter i Riksgäldskontoret. Från och med budgetåret 1975/76 föreslog regeringen en beredskapsbudget för totalförsvaret som var beräknad på samma grund, men endast avsåg den civila delen av totalförsvaret. Behovet av medel för det militära försvaret skulle i stället främst tillgodoses genom att anslagen, som nu uteslutande var förslagsanslag, överskreds.

När en övergång skedde från förslagsanslag till ramanslag i samband med budgetreformen i mitten av 1990-talet utformades en ny ordning för hur behovet av medel för försvarsberedskapsändamål skulle tillgodoses. Från och med budgetåret 1997 bemyndigas regeringen, efter förslag i budgetpropositionen, att utnyttja en kredit på högst 40 miljarder kronor i Riksgäldskontoret om krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden skulle föreligga. Beredskapskrediten ska säkerställa att en nödvändig beredskapshöjning inte förhindras eller fördröjs på grund av att regeringen inte disponerar nödvändiga betalningsmedel.

Överväganden

Om krigsfaran ökar markant, om krig bryter ut, eller om andra allvarliga störningar inträffar som berör riket ur försvarssynpunkt, är det nödvändigt att regeringen kan agera kraftfullt och utan dröjsmål. Det är detta som bestämmelserna i RF om medel för försvarsberedskapsändamål ända sedan 1809 har syftat till att möjliggöra.

Under perioden 1809–1866 sammanträdde riksdagen vanligen vart femte år. Det var då av förklarliga skäl nödvändigt att medel fanns tillgängliga för kungen om en krissituation skulle uppkomma. Långt in på 1900-talet sammanträdde riksdagen endast på våren. Även när riksdagen senare sammanträdde under såväl vår som höst avslutades riksmötet i början av juni och ett nytt riksmöte öppnades först i september. Om riksdagen behövde samlas under sommaren kallades till ett urtima möte. Även under dessa förutsättningar behövde särskilda medel finnas tillgängliga om angelägna åtgärder behövde vidtas.

Sedan 1995 pågår, i vart fall formellt, ständigt ett riksmöte, även om riksdagen vanligen inte sammanträder under sommar-månaderna. Ett sammanträde kan därmed snabbt och enkelt ordnas vid behov. Det får också konstateras att de praktiska möjligheterna att kalla till och genomföra ett sammanträde väsentligt förbättrats sedan tillkomsten av 1809 års RF.

Även formerna för att ställa nödvändiga medel till regeringens disposition har förändrats och förenklats med tiden. Sedan 1997 tillgodoses totalförsvarets behov av medel för en krissituation genom att en kredit i Riksgäldskontoret får disponeras. Medel för ett hastigt uppkommet beredskapsbehov finns därmed alltid tillgängliga.

När regeringen utformar sitt förslag till statsbudget, samt när riksdagen bereder och fattar sina budgetbeslut, ska en lång rad grundläggande samhällsfunktioner uppmärksammas. Behovet av medel om krigsfaran skulle öka, krig bryta ut, eller någon annan allvarlig störning inträffa, är ett sådant viktigt behov bland många andra, låt vara att de situationer som åsyftas är mycket allvarliga. Det kan emellertid förutsättas att riksdagens ledamöter är fullt medvetna om detta behov utan att det särskilt betonas i RF. Någon egentlig materiell innebörd har vidare den nuvarande bestämmelsen inte då den endast föreskriver att ett visst behov ska beaktas, men inte anger på vilket sätt eller i vilken omfattning detta ska ske.

Mot denna bakgrund föreslår vi att bestämmelsen om att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet av medel för rikets försvar under krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden utgår.

6 Bestämmelser som bör ändras

6.1 Kapitlets rubrik och hänvisningen till 8 kap. RF

Förslag: Det kan övervägas om hänvisningen i 9 kap. 1 § till 8 kap. RF bör ersättas med en bestämmelse om riksdagens befogenheter att besluta om statens inkomster. Ett förslag till utformning av en bestämmelse med den senare innebörden finns i 9 kap. 1 § i författningsförslaget.

Bakgrund

Begreppet finansmakten, som utgör rubriken till 9 kap. RF, brukar sägas innefatta två huvudmoment, nämligen rätten att bestämma över statens inkomster och utgifter (Herlitz, Nils; *Nordisk offentlig rätt – II – Riksdagarna och tingen*; 1958; s. 120).

Grundlagberedningen föreslog i likhet med Författningsutredningen att både inkomst- och utgiftssidan skulle få sin reglering i kapitlet. I beredningens förslag inleddes därför kapitlet med två bestämmelser som behandlade statens möjligheter att ta ut skatter och avgifter. På departementschefens förslag fördes emellertid dessa bestämmelser in i kapitlet om lagar och andra föreskrifter. I stället togs en hänvisning in i 9 kap. 1 § med upplysningen om att det i 8 kap. finns bestämmelser om rätten att besluta om skatter och avgifter. Detta gjordes för att markera det samband som ändå ansågs råda mellan skyldigheten att utge ekonomiska prestationer till staten och statens utgiftsreglering.

Överväganden

I 9 kap. RF regleras endast en av de två komponenter som sägs utgöra kärnan av finansmakten, nämligen rätten att besluta om statens utgifter. När det gäller inkomsterna görs en hänvisning till det föregående kapitlet om normgivningsmakten. Kvar av finansmaktens inkomstdel blir endast uppgiften att beräkna statens inkomster. Till detta kommer att kapitlet även innehåller bestämmelser om valutapolitiken och Riksbankens verksamhet, som inte anses omfattade av begreppet finansmakten. Av denna anledning kan det ifrågasättas om valet av rubrik, och därmed även hänvisningen till 8 kap., är lämplig. Utöver vad som nu anförts är det enligt vår uppfattning mindre tilltalande att inleda 9 kap. med en hänvisningsbestämmelse.

Även om valet av rubrik till viss del kan framstå som missvisande är det svårt att finna bättre alternativ. Till detta kommer att begreppet finansmakten är etablerat och korresponderar väl med uttrycket kontrollmakten, som utgör rubrik till 12 kap. RF. Vi har mot denna bakgrund valt att inte föreslå någon ändring av kapitlets rubrik.

Det kan dock övervägas att införa en reglering om rätten att besluta om statens inkomster i form av skatter och avgifter i kapitlet. Bestämmelserna om vilken form som besluten om inkomster och avgifter måste ges skulle dock alltjämt finnas i 8 kap. På detta sätt skulle finansmaktens huvuddelar samlas i ett och samma kapitel.

Mot att införa en sådan bestämmelse talar att detta delvis skulle innebära en upprepning av regleringen i 1 kap. 4 § och 8 kap. samt att bestämmelsen inte skulle innebära någon saklig ändring av de rådande förhållandena.

Vi har mot denna bakgrund utformat ett förslag till en ny bestämmelse om rätten att besluta om inkomster till staten som finns i 9 kap. 1 § i författningsförslaget.

6.2 Provisorisk budget

Förslag: I avsnittet föreslås att den nuvarande regleringen i 9 kap. 4 § RF av situationen då någon budget inte beslutats före budgetårets början ändras och ersätts av en ordning enligt vilken den tidigare beslutade budgeten fortsätter att gälla. Förslaget till ny reglering finns i 9 kap. 5 § i författningsförslaget.

Bakgrund

I 1809 års RF reglerades situationen då en budget inte hade beslutats före budgetårets början på det sättet att den tidigare fastställda budgeten fortsatte att gälla. Även Författningsutredningen och Grundlagberedningen ansåg att detta alternativ var det mest lämpliga, men konstaterade samtidigt att denna ordning inte utgjorde hinder mot att riksdagen reglerade budgeten provisoriskt. Förslaget kritiserades under remissbehandlingen av den då pågående Budgetutredningen, som ansåg att allvarliga olägenheter kunde uppkomma med denna lösning. Som exempel på olägenheter angav utredningen hanteringen av sådana anslag för utbyggnaden av en verksamhet, eller för en större investering, som räknas upp med olika belopp för skilda år.

Departementschefen, som instämde i Budgetutredningens kritik, konstaterade i likhet med Författningsutredningen och Grundlagberedningen att de delar av budgeten som riksdagen hunnit slutbehandla skulle vara gällande, men anförde samtidigt att det borde åligga riksdagen att i den omfattning som behövdes besluta om anslagen för tiden fram till dess att budgetregleringen kunde slutföras (prop. 1973:90 s. 339 f.). Med formuleringen ”i den omfattning som behövs” ville departementschefen erinra dels om att riksdagens redan beslutade anslagsanvisningar skulle gälla utan något särskilt förordnande, dels om att den provisoriska regleringen i såväl tid som omfattning skulle begränsas till vad som kunde anses nödvändigt för statsverksamhetens behöriga gång.

Enligt den nuvarande lydelsen av 9 kap. 4 § RF ska riksdagen sålunda, för det fall budgetregleringen inte hinner avslutas före budgetperiodens början, i den omfattning som behövs bestämma om anslag för tiden fram till dess att budgetregleringen för perioden kan slutföras. Hur riksdagen ska kunna veta hur lång

denna period blir klargörs inte. Av lagtextens lydelse och uttalanden i förarbetena framgår vidare tydligt att man föreställde sig att riksdagen, när budgetperioden inleddes, ofta hade fattat vissa beslut, exempelvis om särskilda anslag.

Enligt en särskild bestämmelse i samma paragraf kan vidare riksdagen uppdra åt finansutskottet att fatta beslut om anslag på riksdagens vägnar. Den senare delen av paragrafen är resultatet av en ändring som trädde ikraft den 1 januari 1995. Enligt den ursprungliga lydelsen övergick uppgiften att tillfälligt besluta om anslag automatiskt till finansutskottet om något riksmöte inte pågick. Riksdagen saknade dock i övrigt möjlighet att överföra uppgiften på utskottet. Det bör i detta sammanhang framhållas att budgetåret fram till 1997 inleddes den 1 juli. I samband med att riksdagens formella sommaruppehåll avskaffades, med verkan från och med riksdagsåret 1994/95, gavs riksdagen i stället den nuvarande generella möjligheten att överlåta beslutanderätten till finansutskottet. Även om riksdagen till följd av ändringarna i regleringen av riksmötet i teorin alltid skulle *kunna* besluta om budgeten förutsattes att det kunde uppstå situationer då riksdagen inte *hann* besluta om statsbudgeten innan det nya budgetåret inleddes. Detta ansågs kunna inträffa i samband med förordnanden om extra val eller under andra extraordinära omständigheter.

Överväganden

Brister i den nuvarande regleringen

De nuvarande bestämmelserna i RF om hur man ska förfara när någon statsbudget inte beslutats innan det nya budgetåret börjar har ännu inte kommit att tillämpas, eftersom riksdagen hittills alltid har kunnat besluta om en budget. En tillämpning kan aktualiseras om förhandlingarna kring budgeten drar ut på tiden och regeringen till följd härav inte förmår att avge någon budgetproposition inom de tidsgränser som föreskrivs i RO. Om de politiska meningsskiljaktigheterna består även i riksdagen är det inte otänkbart att riksdagen inte kan anta någon budget före årsskiftet. För en sådan eventualitet måste det finnas en lösning som säkerställer att statens verksamhet kan fortgå tämligen opåverkad fram till dess att en budget kan beslutas.

Kan då inte riksdagen i den ovan beskrivna situationen använda sig av möjligheten att överlåta sina beslutsbefogenheter till finansutskottet? Vid besvarandet av denna fråga bör beaktas att denna möjlighet, i enlighet med vad som ovan anförts, av allt att döma endast har varit avsedd att användas i fall då riksdagen av någon anledning saknat förmåga att fatta beslut, och då i första hand på grund av att den inte varit samlad. I förarbetena nämns inget om att finansutskottet ska fullgöra riksdagens arbetsuppgifter för det fall någon politisk överenskommelse inte kan nås om budgeten i kammaren.

Den nuvarande modellen utgår således från att riksdagen, i ett tillstånd då det kan förutsättas råda en politisk och parlamentarisk kris, förmår att besluta om en temporär budget, men reglerar inte hur situationen ska lösas om detta misslyckas.

Tänkbara alternativ

De europeiska länderna har valt olika lösningar för att hantera situationer av förevarande slag. En vanlig ordning är att det i konstitutionen eller annan lag föreskrivs att budgeten för det föregående året ska tillämpas tills vidare. Med vissa variationer finns denna modell i bl.a. Tyskland, Spanien, Ungern och Slovenien.

En annan lösning är att låta den av regeringen föreslagna budgeten gälla tills vidare. Med varierande utformning används denna modell i t.ex. Finland och Frankrike.

Det kan vidare övervägas att behandla möjligheten att överlåta beslutanderätten till finansutskottet som en särskild modell för att lösa en situation då riksdagen på grund av den rådande politiska situationen är oförmögen att fatta beslut om ens en tillfällig budget. Modellen bygger på förutsättningen att finansutskottet i en sådan situation, trots det låsta läget mellan partierna i riksdagen, skulle ta ett särskilt ansvar och nå en temporär lösning. Denna metod tillämpas inte i något annat europeiskt land.

Den modell som nu anvisas av RF bygger på att riksdagen i en krissituation kan fatta de budgetbeslut som är nödvändiga. Enligt vår bedömning bör emellertid regleringen vara utformad så att den erbjuder en lösning för det fall varken riksdagen eller finansutskottet kan fatta beslut om en preliminär budget.

Dessutom är möjligheten att överlämna beslutanderätten till finansutskottet knappast invändningsfri betraktad i ett konstitutionellt perspektiv. Det är riksdagen, och inte något av dess utskott, som enligt bestämmelsen i 1 kap. 4 § RF om statsskicket grunder ska fatta beslut om budgeten. I sammanhanget kan erinras om att den befogenhet som riksdagens lönelegation, och senare finansutskottet, tidigare hade att på riksdagens vägnar godkänna löneavtal m.m. har slopats, samt att den tidigare befogenheten för ett sammansatt finans- och skatteutskott att besluta om vissa skatter upphävdes 1994 när reglerna för riksmötet ändrades.

När det gäller alternativet att låta regeringens budgetförslag bli gällande kan följande konstateras. Som ovan anförts är det en viktig utgångspunkt att riksdagen som folkets främsta företrädare beslutar om statens inkomster och utgifter. Därutöver måste beaktas att regeringens budgetförslag i regel bygger på att ett antal lagförslag, t.ex. om skatter eller bidrag, genomförs. Ordningen att låta regeringens budgetförslag gälla som budget skulle vidare enligt vår mening innebära stora tillämpningssvårigheter. Denna modell erbjuder inte heller någon lösning på den måhända osannolika situation som skulle uppkomma om inte regeringen lämnat ett budgetförslag.

Det kan i stället framstå som en bättre utgångspunkt att låta det innevarande årets budget – eller rättare sagt en budget motsvarande denna – gälla som provisorisk budget fram till dess att beslut om budgeten har kunnat fattas. Genom denna lösning skulle det alltid finnas en gällande statsbudget. En sådan ordning utgör inget hinder mot att riksdagen, om förutsättningar för detta faktiskt skulle föreligga, fattar vissa budgetbeslut för det kommande året. Riksdagen skulle t.ex. enligt den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 3 § RF kunna tänkas besluta om en beräkning av statens inkomster samt om de samlade utgifterna och om anslag inom något eller några utgiftsområden före årsskiftet. De beslutade anslagen skulle i sådant fall gälla, medan de övriga delarna av budgeten provisoriskt skulle överföras från den tidigare budgeten.

Beträffande de svårigheter som Budgetutredningen lyfte fram om hanteringen av anslag som skiftar kraftigt från år till år kan konstateras att den provisoriska budgeten kan förväntas gälla under endast en begränsad tid. Dess verkningar i nu nämnda avseenden torde därför bli begränsade. Enligt vad som närmare utvecklas i författningskommentaren är riksdagen vidare oförhindrad att besluta om ändringar i den tillfälliga budgeten.

Vi är mot denna bakgrund av uppfattningen att den nuvarande regleringen i 9 kap. 4 § RF bör ersättas med en bestämmelse som innebär att en budget som motsvarar den tidigare beslutade budgeten, med de ändringar som beslutats av riksdagen, tills vidare ska gälla. Ett förslag till ändrad bestämmelse finns i 9 kap. 5 §.

6.3 Riktlinjebeslut

Förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 7 § RF om riktlinjebeslut för viss statsverksamhet ändras så att den får en ordalydelse som uttryckligen tillåter beslut som omfattar hela statsverksamheten. Förslaget till ändrad reglering finns i 9 kap. 6 § i författningsförslaget.

Bakgrund

1809 års regeringsform saknade en bestämmelse som gav riksdagen möjlighet att fatta beslut som sträckte sig över flera budgetår. Det hade emellertid kommit att utvecklas en ordning enligt vilken regeringen lade fram princip- eller organisationsförslag för riksdagens godkännande, utan direkt samband med närmast följande budgetår. Denna praxis grundlagfästes i 9 kap. 7 § RF. Enligt bestämmelsen får riksdagen i samband med budgetregleringen, eller annars, besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser. Genom införandet av denna bestämmelse grundlagfästes riksdagens möjlighet att i ett tidigt skede bedöma för samhällsutvecklingen viktiga frågor. Även om besluten inte var rättsligt bindande förutsåg departementschefen att de skulle få stor betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet. Besluten förutsattes få än större betydelse om de kombinerades med beslut om anslag eller bemyndiganden (prop. 1973:90 s. 345).

Riktlinjebeslut används numera i förhållandevis stor utsträckning. I den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen föreslår regeringen regelmässigt att riksdagen ska godkänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. På olika områden föreslås ytterligare riktlinjer, t.ex. att riksdagen ska godkänna mål på ett politikområde, godkänna inriktningen för

försvarets insatsorganisation, godkänna en investeringsplan för ett visst förvaltningsområde för en treårsperiod och fastställa målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn.

Bestämmelsen om riktlinjebeslut i 9 kap. 7 § RF åberopades till stöd för införandet av budgetlagens reglering av det s.k. utgiftstaket. I samband med sin behandling av förslaget till budgetlag konstaterade konstitutionsutskottet att 9 kap. 7 § uppenbarligen inte gav stöd till ett sådant omfattande ställningstagande som ett beslut om ett statligt utgiftstak, men gjorde samtidigt bedömningen att flertalet av de komponenter som finns i utgiftstaket utgör utgiftsområden som kan betecknas som *viss* statsverksamhet. Enligt utskottet kunde det därför inte vara principiellt fel att med stöd av den aktuella grundlagsbestämmelsen tillåta fleråriga riktlinjebeslut om utgiftstak (se bet. 1996/97 KU3 s. 41 f.).

Överväganden

Möjligheten för riksdagen att besluta om riktlinjer har fått stor praktisk betydelse och förslag om riktlinjer finns inom praktiskt taget varje utgiftsområde i budgetpropositionen, samt ofta även i särpropositioner. Konstitutionsutskottet har inte visat någon tvekan inför det faktum att riksdagen sedan länge fattar beslut om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, som ju gäller *all* statlig verksamhet och inte enbart *viss* verksamhet. Utskottet uttryckte dock viss tveksamhet inför att betrakta utgiftstaket som en riktlinje för *viss* statsverksamhet med hänsyn till beslutets räckvidd.

Mot denna bakgrund bör en tydlig konstitutionell grund ges för riksdagsbeslut om riktlinjer av det generella slag som besluten om utgiftstaken samt besluten om budgetpolitiken och den ekonomiska politiken utgör (se närmare avsnitt 7.7). Vi föreslår därför att bestämmelsen om riktlinjebeslut, som i författningsförslaget finns i 9 kap. 6 §, ges en lydelse som tillåter beslut som avser hela statsverksamheten. Detta sker genom att ordet *viss* tas bort ur formuleringen ”*viss* statsverksamhet”.

Även om riktlinjebesluten inte är rättsligt bindande har de i praktiken stor betydelse för regeringens möjligheter att styra och utveckla den statliga verksamheten. Möjligheten att besluta om riktlinjer bör därför begränsas till de fall då det finns ett klart behov

av att riksdagen godtar inriktningen av den verksamhet som regeringen avser att bedriva.

6.4 Genomförandet av den beslutade budgeten

Förslag: Den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 2 § RF om att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt omformuleras och placeras i en särskild paragraf som reglerar genomförandet av budgeten. Den föreslagna regleringen finns i 9 kap. 7 § i författningsförslaget.

Bakgrund

I 1 kap. 6 § RF anges att regeringen styr riket. Detta innebär att regeringen genomför den verksamhet som riksdagen beslutat om och att regeringen i propositioner lämnar förslag till riksdagen. Genomförandet av den beslutade statsbudgeten regleras i övrigt endast mycket knapphändigt i RF.

I 9 kap. uttrycks regeringens befogenheter i detta avseende i 2 §, där det anges att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen bestämt. En bestämmelse av ungefär samma innebörd finns i 1 kap. 4 § RF, som bl.a. föreskriver att det är riksdagen som bestämmer om hur statens medel ska användas. Enligt 9 kap. 8 § står vidare statens medel och övriga tillgångar till regeringens disposition. Detta gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter, eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Med begreppet disposition avses samtliga förvaltnings- och förfogandeåtgärder. Av bestämmelsen följer också att riksdagen inte direkt kan ställa medel till förfogande för en myndighet som lyder under regeringen.

Överväganden

Bestämmelsen i 9 kap. 8 § kan sägas vara en naturlig följd av att regeringen styr riket. Enligt förarbetena avser uttrycket statens medel penningmedel och kortfristiga fordringar. Detta är dock missvisande eftersom det inte är dispositionen över kassatillgångar som är det viktigaste för regeringen när den genomför statens

verksamhet. Det avgörande är i stället de anslag, eller, som det ofta sägs, de anslagsmedel som riksdagen anvisat för olika ändamål och de inkomster som riksdagen beslutat att regeringen får ta i anspråk för bestämda ändamål (se vidare avsnitt 8.2.3).

De viktigaste ekonomiska resurserna som riksdagen ställer till regeringens förfogande är de befogenheter som de anvisade anslagen rymmer, dvs. att göra åtaganden, godkänna betalningar och att genomföra utbetalningar. Liknande befogenheter finns i fråga om de inkomster som riksdagen låter regeringen använda utan att den anvisar anslag. Det är således befogenheten som följer av riksdagens anslagsbeslut, och inte dispositionen över vissa kassatillgångar, som är grunden för genomförandet av statens verksamhet och av den beslutade statsbudgeten. Den kassamässiga hanteringen är inte en förutsättning för genomförandet av budgeten utan en rent teknisk konsekvens av verkställigheten. Med riksdagens bemyndigande kan regeringen alltid anskaffa de kassatillgångar som behövs för att finansiera de utgifter som följer av riksdagens beslut (se 1 § lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning).

Mot denna bakgrund bör den verkställighetsreglering som i dag kan sägas finnas i 9 kap. 2 § andra stycket och 8 § RF tydliggöras genom att det i en särskild bestämmelse anges vad som ska iakttas vid genomförandet av budgeten. Den ändrade regleringen har i vårt förslag tagits in i 9 kap. 7 §. Bestämmelsen om regeringens behörighet att disponera över statens tillgångar behandlas i övrigt i avsnitt 6.5.

Regeringen ansvarar inte för genomförandet av de delar av budgeten som avser riksdagens myndigheter. Den föreslagna bestämmelsen är emellertid avsedd att omfatta även dessa myndigheter.

6.5 Förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar och skulder

Förslag: Regleringen av regeringens befogenheter när det gäller att förvalta och förfoga över statens tillgångar samt kravet på riksdagens bemyndigande för att ta upp lån i 9 kap. 8 och 10 §§ RF tas in i en och samma paragraf. Dessa bestämmelser och den nuvarande regleringen i 9 kap. 9 § om riksdagens möjlighet att närmare reglera regeringens dispositionsrätt kompletteras med ett tillägg som tydliggör att regeringen även förvaltar och förfogar över statens skulder. De föreslagna bestämmelserna finns i 9 kap. 8 och 9 §§ i författningsförslaget.

Bakgrund

I 9 kap. 8 och 9 §§ RF finns bestämmelser om rätten att disponera över statens medel och övriga tillgångar. Enligt 10 § får vidare regeringen inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. Med statens medel avses, enligt vad som närmare utvecklas i avsnitt 8.2.3, främst penningmedel. Föreställningen synes ha varit att statens verksamhet genomförs genom att regeringen använder sådana penningmedel som antas härröra från skatter och andra inkomster. Som har behandlats i avsnitt 6.4 är emellertid detta ett otidsenligt synsätt.

Bestämmelsen om att statens tillgångar står till regeringens disposition är dock fortfarande relevant. Härmed åsyftas samtliga materiella, finansiella och immateriella tillgångar som finns upptagna i statens balansräkning. Även sådana tillgångar som inte finns upptagna i balansräkningen, t.ex. musei- och kulturföremål, står till regeringens disposition. Dessa tillgångar, och de befogenheter som anslagen ger, används när regeringen genomför den av riksdagen beslutade verksamheten. När exempelvis Försvarmakten genomför sin verksamhet disponerar regeringen således inte bara de anvisade anslagen utan även den materiel som anskaffats. I sammanhanget kan framhållas att även en fordran utgör en tillgång för staten, varför även åtgärden att efterge en statlig fordran omfattas av bestämmelsen.

Regeringen har vidare ett förvaltningsansvar. Regeringen ska således se till att statens tillgångar förvaltas på ett sådant sätt att värdet bevaras och att de kan användas för det avsedda syftet.

Tillgångar som är avsedda för riksdagen, eller dess myndigheter, och tillgångar som i lag avsatts till särskild förvaltning har undantagits från regeringens dispositionsrätt.

I den nuvarande lydelsen av 9 kap. 9 § anges att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Detta har riksdagen gjort i budgetlagen (se avsnitt 3.3.3).

Överväganden

Bestämmelsen i 9 kap. 8 § om att statens tillgångar står till regeringens disposition kan sägas vara en naturlig följd av att regeringen styr riket. Det finns likväl behov av en grundläggande bestämmelse som fastställer detta förhållande.

Regeringens uppgift att styra riket medför en rätt, men även en skyldighet, att vidta de förvaltnings- och förfogandeåtgärder i fråga om egendomen som regeringen finner lämpliga, och som inte kräver riksdagens godkännande. Sådana åtgärder kan innefatta att använda egendomen för avsett syfte, att underhålla egendomen så att den bevarar sitt värde och att avyttra egendomen om den inte behövs.

Den åtskillnad som i 8 § görs mellan statens medel, dvs. penningmedel, och övriga tillgångar, behövs enligt vad som närmare utvecklas i avsnitt 8.2.3 inte längre. Regeringens ansvar har samma innebörd oavsett vilket slag av tillgång det rör sig om. Det är därför tillräckligt att det i bestämmelsen anges att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar.

Det är värt att notera att det varken i 8 eller 9 §§ sägs något om förvaltningen av statens skulder, trots att skuldförvaltningen, särskilt med hänsyn till statsskuldens belopp, är en mycket viktig uppgift. En tänkbar förklaring till varför denna förvaltningsuppgift inte nämns är att detta var en uppgift som vid tillkomsten av 1974 års RF åvilade Riksgäldskontoret, som då var en myndighet under riksdagen. I den ursprungliga lydelsen av 9 kap. 10 § andra stycket RF angavs sålunda att det under riksdagen finns en myndighet med uppgift att bl.a. förvalta lån till staten. När Riksgäldskontoret 1989 blev en myndighet under regeringen slopades denna del av

paragrafen. I och med detta utmönstrades den bestämmelse som reglerade förvaltningen av statsskulden. Vi anser att detta är olyckligt och att det i RF därför bör införas en bestämmelse om att regeringen även förvaltar och förfogar över statens skulder. Detta är uppgifter som har en nära anknytning till den likviditetsmässiga hanteringen av statsbudgeten.

De ovan angivna begränsningarna av regeringens dispositionsrätt bör behållas. Det bör dock noteras att det i 8 § talas om riksdagen och dess myndigheter. Enligt vår uppfattning är det inte korrekt att tala om tillgångar som är avsedda för riksdagen eftersom detta statsorgan inte i egentlig mening uppträder som nyttjare eller förvaltare av tillgångar. Numera är det i stället riksdagsförvaltningen, som utgör en myndighet under riksdagen, som ansvarar för förvaltningen av de tillgångar som riksdagens ledamöter och administration använder sig av. Det är därför tillräckligt att från regeringens dispositionsrätt undanta de tillgångar och skulder för vilka riksdagens myndigheter svarar. Det kan tilläggas att de olika nämnder som hör till riksdagen, t.ex. Valprövningsnämnden och Riksdagens arvodesnämnd, administrativt är knutna till riksdagsförvaltningen.

7 Bestämmelser som bör lyftas in i RF

7.1 Budgetårets förläggning

Förslag: Det kan övervägas om inte regleringen av budgetårets förläggning bör överföras från RO till RF. Ett förslag till en sådan bestämmelse finns i 9 kap. 1 § i författningsförslaget.

Bakgrund

Enligt 9 kap. 3 § RF ska riksdagen besluta om budgetreglering för det närmast följande budgetåret. Av 3 kap. 2 § RO framgår att budgetåret inleds den 1 januari.

När Författningsutredningen lade fram sitt förslag till ny regeringsform hade budgetåret sedan 1923 omfattat tiden den 1 juli–30 juni. Författningsutredningen – som funnit goda skäl tala för att lägga om budgetåret så att detta sammanföll med kalenderåret – ansåg i avvaktan på ytterligare utredning att budgetåret inte skulle fixeras i RF utan tills vidare regleras i RO (SOU 1963:17 s. 397). Denna uppfattning delades av såväl Grundlagberedningen som departementschefen.

Budgetutredningen fann i sitt betänkande att beslutsunderlaget för finanspolitiken skulle försämrats vid en övergång till ett kalenderårssystem och föreslog därför att den dåvarande ordningen skulle behållas (SOU 1973:43 s. 22 och 235 samt SOU 1973:44 s. 102 ff.).

Frågan om budgetårets förläggning togs sedan inte upp till behandling förrän i samband med Riksdagsutredningens arbete i början av 1990-talet. Perspektivet hade då förskjutits från tidpunkten när information om konjunkturläget fanns tillgänglig,

som varit avgörande för Budgetutredningens ställningstagande, till riksdagsarbetets årsrytm. Den övergripande tanken att inleda riksmötet på hösten med en proposition om den ekonomiska politiken, som därefter följdes av en allmän motionstid, ansågs ha flera fördelar. Denna tanke ledde fram till diskussioner om en övergång till en kalenderårsbudget. Riksdagsutredningens bedömning var därvid att fördelarna med en kalenderårsbudget övervägde dess nackdelar och att det statliga budgetåret borde läggas om (1993/94:TK1). Konstitutionsutskottet delade Riksdagsutredningens bedömning i detta avseende. Ändringen av huvudbestämmelsen i RO beslutades våren och hösten 1994. Från och med 1997 omfattar budgetåret kalenderåret.

Det bör i detta sammanhang framhållas att frågan om budgetårets förläggning inte har varit föremål för någon politisk debatt sedan den ovan nämnda ändringen. Det är i stället frågan om när riksdagsval ska hållas som har diskuterats (se avsnitt 3.4).

Överväganden

Den nu valda ordningen med ett budgetår som inleds den 1 januari har vunnit stor politisk acceptans och överensstämmer även med den modell som samtliga europeiska länder, bortsett från Storbritannien, har valt. Det kan vidare konstateras att regleringen i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt synes förutsätta att länderna tillämpar en kalenderårsbudget.

I enlighet med vad som ovan anförts utgör det statliga budgetåret ramen för såväl riksdagens som regeringens arbete. De skäl som i förarbetena till 1974 års regeringsform anfördes mot att fixera budgetåret i grundlag är sedan vi, efter en lång tid av utredningar och överväganden, gått över till att använda kalenderåret som budgetår, inte längre aktuella. Det kan enligt vår uppfattning inte heller förutses att det i framtiden skulle kunna uppstå behov av att ändra förläggningen av budgetåret. Inför en eventuell framtida övergång till ett annat budgetår skulle det under alla förhållanden krävas förberedelser av en sådan omfattning att det även torde finnas tid och övriga förutsättningar för att genomföra en grundlagsändring.

Det kan mot denna bakgrund övervägas att överföra bestämmelsen om budgetårets förläggning från RO till RF. Ett

förslag till en reglering av budgetåret finns i 9 kap. 1 § i författningsförslaget.

7.2 Innehållet i budgetpropositionen

Förslag: En utförligare beskrivning av vad budgetpropositionen ska innehålla förs in i RF. Enligt denna ska propositionen innehålla ett budgetförslag, med förslag till beräkning av statens inkomster, till statens samlade utgifter och till anslag. Budgetpropositionen ska vidare innehålla förslag till ekonomiska åtaganden och en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen. Den föreslagna regleringen finns i 9 kap. 2 § i författningsförslaget.

Bakgrund

Enligt 9 kap. 6 § RF avger regeringen förslag till statsbudget till riksdagen. Ingenting nämns i RF om vad som ska ingå i förslaget. Eftersom riksdagen enligt 9 kap. 3 § ska besluta om beräkningen av statens inkomster och anvisa anslag till angivna ändamål får dock förutsättas att förslag lämnas i åtminstone dessa avseenden. Vidare får förutsättas att regeringen lämnar förslag om medel som behövs för rikets försvar i samband med krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden (jfr 9 kap. 3 § tredje stycket).

Begreppet budgetproposition förekommer inte i RF utan finns i 3 kap. 2 § RO. I denna paragraf föreskrivs att budgetåret börjar den 1 januari och att regeringen dessförinnan ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). I RO anges vidare att budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten. Om riksdagen har hänfört statsutgifterna till utgiftsområden ska förslaget till statsbudget även innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

Enligt 58 § i 1809 års RF skulle regeringen lämna en proposition som uppvisade statsverkets tillstånd i alla dess delar, dess inkomster och utgifter samt fordringar och skulder. Förslag om de ytterligare skatter som erfordrades skulle enligt 59 § också lämnas. Vid sidan av uppgifter om inkomster och utgifter skulle således

propositionen innehålla en sammanställning av statens tillgångar och skulder.

Författningsutredningen föreslog att en bestämmelse skulle införas som föreskrev att regeringen skulle lämna ett förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret, innefattande förslag till beräkning av statsinkomsterna och till anslag. Dessutom angavs att närmare bestämmelser om statsbudgetens utformning skulle ges i lag. Genom att inte ta in en mer detaljerad bestämmelse i RF ville Författningsutredningen behålla möjligheten att anpassa budgetuppställningen efter skiftande behov (se SOU 1963:17 s. 397).

Grundlagberedningen ansåg att det i RF borde anges vad regeringen huvudsakligen hade att iakttä för att riksdagen skulle kunna fastställa statsbudgeten, eftersom budgetförslagets utformning hade stor betydelse för vilken reell omfattning och innebörd riksdagens befattning med budgetregleringen fick (SOU 1972:15 s. 171). Departementschefen framhöll för sin del att "[b]udgetpropositionen spelar en central roll i riksdagens arbete och bildar grunden för budgetarbetet i utskott och kammare. Den är också regeringens viktigaste årliga handlingsprogram och därmed ett underlag också för oppositionspartiernas politik". Enligt departementschefen var det därför "självklart" att kapitlet skulle innehålla en bestämmelse om budgetpropositionen (prop. 1973:90 s. 343). Trots denna inställning kom beredningens och regeringens förslag att motsvara den korta formulering som togs in i RF, nämligen att regeringen avger förslag till statsbudget. Bestämmelsen om budgetpropositionens närmare innehåll togs i stället in i RO. Som skäl för detta angav departementschefen att en grundlagsreglering i nu aktuellt avseende skulle lägga "ett onödigt och för framtiden kanske hindersamt band på statsmakternas handlingsfrihet" (a. prop. s. 343). Det kan noteras att regleringen likväl placerades i en av RO:s huvudbestämmelser.

Beträffande det närmare innehållet i budgetpropositionen anförde departementschefen att propositionen först och främst skulle innehålla förslag till inkomstberäkning och förslag till anslag för det kommande budgetåret samt att den därjämte borde innefatta en finansplan och en nationalbudget (prop. 1973:90 s. 343 f.). Enligt honom utgjorde dessa dokument grundvalen för finansutskottets beredning av frågorna om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetregleringen. Vid en senare modernisering av RO har ordet nationalbudget utgått.

Överväganden

Av 3 kap. 2 § RO framgår att förslaget till statsbudget endast utgör en del av innehållet i budgetpropositionen. Utöver förslag till beräkning av statens inkomster och förslag till anslag ska propositionen åtminstone innehålla en finansplan. Vad som avses med det sistnämnda begreppet anges inte, men det finns anledning att utgå från att det framför allt syftar på en redogörelse för regeringens bedömning av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i övriga världen, den ekonomiska politik som regeringen avser att föra och en sammanfattning av budgetförslaget.

I en snäv bemärkelse består regeringens förslag till statsbudget av sammanställningen av statens utgifter, numera uppdelade på 27 utgiftsområden, och inkomsterna uppdelade på sex inkomsttyper, allt presenterat på ett uppslag i budgetpropositionen. I en bilaga specificeras på 25 sidor statsbudgetens anslag och inkomstitlar i siffror. Något förslag till riksdagen som omedelbart knyter an till sammanställningen finns dock inte. Den av finansutskottet sammanställda statsbudgeten återspeglar det nu nämnda materialet (se avsnitt 5.1).

I själva verket kan hela budgetpropositionen på omkring 3 000 sidor sägas utgöra regeringens motiverade förslag till statsbudget för det kommande året. I anslutning till finansplanen finns en rad precisa förslag till riksdagen (s.k. klämmor), t.ex. att riksdagen ska godkänna beräkningen av statens inkomster. För vart och ett av de 27 utgiftsområdena finns vidare förslag om bl.a. anslag för olika angivna ändamål och även bemyndiganden för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser.

Riksdagens möjlighet att fatta beslut om statsbudgeten för det kommande året bygger på att regeringens budgetproposition innehåller vad som är nödvändigt för detta ändamål. Enligt vår mening är det därför inte tillräckligt att det i RF endast anges att regeringen ska lämna ett förslag till statsbudget.

Eftersom utformningen av själva budgetförslaget ska kunna ändras och förnyas kan kraven på förslagets innehåll inte anges alltför detaljerat i RF. I grundlagen bör dock anges vad regeringens förslag ska innehålla för att riksdagen ska kunna besluta om budgeten.

Det är nu sedan länge en etablerad praxis att regeringen i budgetpropositionen i politiska termer beskriver huvuddragen i inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetförslaget och

också föreslår att riksdagen ska godkänna inriktningen av politiken. Denna beskrivning utgör ett viktigt underlag för finansutskottets inledande beredning av budgetförslaget. Vi anser därför att det finns goda skäl att i RF ange att en sådan beskrivning ska ingå i budgetpropositionen.

Enligt 9 kap. 10 § RF får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån. Regeringen begär därför varje år i budgetpropositionen att riksdagen ska bemyndiga regeringen att ta upp lån enligt bestämmelserna i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Enligt denna lag får regeringen ta upp de lån som behövs för att främst finansiera riksdagens beslut. Det är mot denna bakgrund självklart att regeringen i propositionen ska ange det beräknade lånebehovet utan att detta särskilt föreskrivs.

Budgetpropositionen innehåller inte endast en finansplan samt ett budgetförslag och motiveringar. Den innehåller dessutom bl.a. författningsförslag, samt förslag som avser krediter och lån i Riksgäldskontoret. Det saknas dock skäl att i RF räkna upp alla tänkbara sådana förslag.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i RF föreskrivs att regeringen före budgetårets början ska lämna en budgetproposition till riksdagen och att denna proposition ska innehålla ett budgetförslag, med förslag till beräkning av statsinkomsterna, förslag till de samlade utgifterna och till anslag för bestämda ändamål, samt en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen och förslag till ekonomiska åtaganden.

I sammanhanget kan anmärkas att uttrycket proposition inte används i den nuvarande lydelsen av RF. Begreppet budgetproposition är emellertid väl känt, och det uttryck som används när regeringens budgetförslag diskuteras. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till propositionens betydelse för riksdagens och regeringens arbete, finns det enligt gruppens uppfattning anledning att använda begreppet budgetproposition i lagtexten.

Beträffande frågan om det i bestämmelsen även bör anges att propositionen ska innehålla ett förslag till utgiftstak, se avsnitt 7.6.

7.3 Grundläggande bestämmelser om rambeslutsmodellen

Förslag: I RF tas en bestämmelse in som föreskriver att riksdagen ska besluta om beräkningen av statens inkomster och om de samlade utgifterna innan den beslutar om anslag för olika ändamål. Den föreslagna bestämmelsen finns i 9 kap. 3 § i författningsförslaget.

Bakgrund

Bland de viktigaste elementen i den reform av riksdagens budgetprocess som beslutades 1994 ingick att beredningen av budgetförslaget skulle samordnas av finansutskottet, samt att riksdagen i inledningsskedet skulle fatta beslut om statens inkomster och om statens samlade utgifter, fördelade på utgiftsområden, och först därefter, efter beredning i fackutskotten, besluta om anslag för olika ändamål. Härmed lades ett ”uppifrån-och-ned-förfarande” fast. Denna ordning regleras i 5 kap. 12 § RO. Förfarandet är frivilligt och förutsätter att riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. Detta har riksdagen gjort i 5.12.1 RO. I samband med sin beredning av förslaget till budgetlag behandlade konstitutionsutskottet en motion om att göra modellen med utgiftsramar obligatorisk. Utskottet avslag motionen med motiveringen att systemet borde användas några gånger innan riksdagen tog ställning i frågan (bet. 1996/97:KU3 s. 43).

Vid införandet av rambeslutsmodellen konstaterades att statsbudgetens omslutning har sådana långtgående återverkningar på samhällsekonomin att det ofta skapas oro på de finansiella marknaderna på grund av osäkerhet om regeringen ska få majoritet i riksdagen för förslag som avser ”krispaket” och besparingsförslag. Vidare anfördes att de politiskt kontroversiella frågorna i allmänhet kommer upp till behandling först mot slutet av den ibland mycket utdragna budgetprocessen, varför utfallet av budgetprocessen i riksdagen därmed inte är känt förrän alla beslut har fattats. Modellen med rambeslut ansågs kunna ändra på de nu beskrivna förhållandena (1993:94:TK2 s. 12 f.).

Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen på förslag av finansutskottet genom *ett* enda beslut fastställer det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på utgiftsområden samt beräknar statsinkomsterna. Denna fördelning av utgifterna i stort är sedan bindande för fackutskottens fortsatta beredning, vilket hindrar utskotten från att öka på regeringens förslag. Denna ordning skapar också på ett tidigt stadium klarhet om de huvuddrag i statsbudgeten som påverkar samhällsekonomin och de finansiella marknaderna. Tvåstegsförfarandet i kombination med de av riksdagen tillämpade omröstningsförfarandena anses vidare i viss mån underlätta för en minoritetsregering att få igenom sitt budgetförslag i riksdagen.

Av 5 kap. 12 fjärde stycket RO framgår att beslut om anslag för löpande budgetår, som innebär att en budgettram påverkas, inte får fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram fattats.

Överväganden

Rambeslutsmodellen har tillämpats i riksdagen sedan 1996 då beslut fattades om statsbudgeten för 1997. Mer än tio års erfarenheter finns därmed av hur förfarandet fungerar och vilka konsekvenser det har.

Först kan konstateras att systemet tekniskt sett har fungerat utan anmärkning under hela perioden. Även när budgetpropositionerna i samband med riksdagsvalen lagts fram sent har tvåstegsförfarandet kunnat tillämpas fullt ut. Hinder har heller inte lagts för att i samband med beredningen beakta motioner, eller för att utskotten vid behov ska kunna ta egna initiativ. Med några få undantag har den av regeringen föreslagna fördelningen av utgifter på utgiftsområden godkänts av riksdagen. Endast ett mindre antal omfördelningar mellan anslag inom ett utgiftsområde har vidare beslutats.

Med hänsyn till den stora betydelse som rambeslutsmodellen har för att skapa fasthet i budgetprocessen anser vi att de grundläggande dragen i berednings- och beslutsordningen bör göras obligatoriska och således inte vara beroende av att riksdagen genom lag beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. Den viktigaste regleringen av rambeslutsmodellen bör därför flyttas från RO till RF. Regleringen i RF bör dock inte vara lika

detaljerad som de nuvarande bestämmelserna i RO. Såvitt avser beslutsförfarandet räcker det att ange att riksdagen ska fatta beslut om de samlade statsutgifterna och beräkningen av statsinkomsterna innan den fattar beslut om anslag för olika ändamål. Om och hur statsutgifterna ska vara uppdelade bör även fortsättningsvis regleras utanför RF. I avsnitt 7.4 behandlas en annan viktig del av rambeslutsmodellen, nämligen kravet på att budgetförslaget ska vara fullständigt.

Vi föreslår mot denna bakgrund att det i RF införs en bestämmelse som innehåller den grundläggande regleringen av riksdagens rambeslut. Bestämmelsen bör vara tillämplig även vid beslut om ändring av en tidigare beslutad budget.

7.4 Budgetförslagets fullständighet

Förslag: I bestämmelsen om budgetpropositionens innehåll tydliggörs att budgetförslaget ska vara fullständigt. Den föreslagna bestämmelsen finns i 9 kap. 2 § i författningsförslaget.

Bakgrund

I 3 kap. 2 § tredje stycket RO anges att regeringen endast om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl för det får lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det följande budgetåret efter budgetpropositionen. Skälet för att införa bestämmelsen var, enligt vad konstitutionsutskottet anförde, att budgetpropositionen skulle vara heltäckande när den överlämnades.

Vid behandling av s.k. krispaket får undantag göras från huvudregeln om det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Sådana förslag ska i sin helhet remitteras till finansutskottet (bet. 1993/94:KU18 s. 10).

Till grund för konstitutionsutskottets ställningstagande låg ett förslag som hade tagits fram av Riksdagsutredningen. Utredningen anförde bl.a. att rambeslutsmodellen utgår från förutsättningen att regeringen vid ett tillfälle redovisar ett samlat budgetförslag och att några särpropositioner med utbrutna budgetförslag eller

kompletteringspropositioner därför inte bör få lämnas före budgetårets början. (1993/94:TK 2 s. 37).

Regeringen har i vissa fall överlämnat propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande budgetåret efter det att budgetpropositionen har överlämnats. En förutsättning för dessa propositioner har dock varit att regeringen dessförinnan i budgetpropositionen har specificerat och uttryckligen beaktat budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslagsnivåer. Som exempel på ett sådant undantagsfall kan nämnas en proposition på försvarets område (prop. 2004/05:5) och den s.k. Infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20).

På likartat sätt har man förfarit i samband med vissa reformer som har avsett budgetens inkomstsida. Det är inte ovanligt att förslag om skatteändringar har aviserats i budgetpropositionen, men att propositionen med lagförslagen har lämnats senare under hösten. I dessa fall har dock effekterna av lagändringarna på ett detaljerat sätt beaktats redan vid beräkningen av statens inkomster i budgetpropositionen (jfr Ask; *Den nya budgetprocessen och skatterna*; i Festskrift till Per Anclow; s. 8 ff.).

Regeringen har under den tid som den nuvarande budgetordningen tillämpats aldrig överlämnat en proposition efter budgetpropositionen som haft finansiella konsekvenser som inte beaktats i de förslag till ramar och anslag som lämnats i budgetpropositionen. Som ytterligare exempel på för regeringen angelägna reformer då den aktuella bestämmelsen har fått tillämpning kan följande nämnas.

I samband med utarbetandet av budgetpropositionen för 2006 slöt den socialdemokratiska regeringen samt Miljöpartiet och Vänsterpartiet en överenskommelse om flyktingpolitiken. Överenskommelsen innefattade lagändringar för en ny prövning av vissa avvisnings- och utvisningsbeslut (den s.k. flyktingamnestin). Lagändringarna skulle få konsekvenser för bl.a. anslaget för kommunersättning. Detta hade dock inte kunnat beaktas i budgetpropositionen för 2006. Regeringen överlämnade inte någon proposition om de aktuella lagändringarna. De av riksdagen sedermera behandlade lagförslagen motsvarade i stället förslagen i en gemensam motion från de tre partierna. Vidare biföll riksdagen en motion från samma partier om att vissa anslag skulle höjas, bl.a. ökade anvisningen på anslaget kommunersättning vid flyktingmottagande med 1 miljard kronor.

I samband med utarbetandet av budgetpropositionen för 2008 nådde regeringen en överenskommelse om fastighetsskatten. Propositionen *Avskaffad statlig fastighetsskatt* (prop. 2007/08:27) överlämnades till riksdagen i oktober 2007. I budgetpropositionen för 2008 hade dessförinnan de finansiella konsekvenserna av reformen beaktats.

Det bör framhållas att bestämmelsen i 3 kap. 2 § tredje stycket RO inte utgör något hinder mot ett sådant utskottsinitiativ som avses i 3 kap. 7 §.

Överväganden

I avsnitt 7.3 har vi redovisat de skäl som talar för att grundläggande bestämmelser om rambeslutsmodellen bör tas in i RF.

Rambeslutsmodellen utgår från förutsättningen att regeringen i budgetpropositionen redovisar ett samlat budgetförslag. Fram till budgetårets början ska således inte några särpropositioner med utbrutna budgetförslag få förekomma.

Den praxis som redogjorts för ovan – som har medgett att propositioner med budgetkonsekvenser lämnats efter budgetpropositionen under förutsättning att effekterna för statens inkomster och utgifter har beaktats i budgetpropositionen – har tillämpats under ett antal år. Grunden för denna praxis är att propositionerna inte kan anses innehålla förslag om statens inkomster eller utgifter eftersom förslagen på ett tydligt sätt redan har tagits in i budgetpropositionen. Det bör emellertid framhållas att det nu beskrivna tillvägagångssättet försämrar riksdagens möjligheter att bedöma regeringens förslag. Budgetpropositionen bör av denna anledning i så stor utsträckning som möjligt innehålla en fullständig beskrivning av de reformer som regeringen avser att genomföra och de förslag till lagändringar som bedöms nödvändiga.

Om det vore tillåtet att lämna särpropositioner med utbrutna budgetförslag efter budgetpropositionen skulle förslagen och beräkningarna i budgetpropositionen kunna förlora aktualitet redan under utskottsbehandlingen och riksdagen skulle fatta beslut om ramar och anslag som var direkt felaktiga i sak. Betydelsen av budgetpropositionen skulle då successivt minska. Det finns vidare risk för att det efter en tid återigen skulle bli nödvändigt med en kompletteringsproposition. En sådan utveckling skulle strida mot

syftena med rambeslutsmodellen. Bestämmelsen i 3 kap. 2 § tredje stycket RO utgör således en mycket viktig del av regleringen av denna modell.

Ordningen med att regeringen efter budgetpropositionen inte får lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret har fungerat väl. I enlighet med vad som tidigare anförts bör grunderna för rambeslutsmodellen regleras i RF. Den nu aktuella bestämmelsen syftar till att vidmakthålla denna ordning och bör därför tas in på samma normhierarkiska nivå. Vidare är det i sig en bestämmelse av särskilt viktigt slag eftersom den förbjuder regeringen att lägga fram förslag till riksdagen under en viss tidsperiod.

Det kan också ifrågasättas om bestämmelsen rätteligen hör hemma i RO. Den riktar sig inte till riksdagen, utan enbart till regeringen. Detta talar för att bestämmelsen bör placeras i ett annat regelverk. Det kan samtidigt konstateras att regleringen har en hög detaljnivå, vilket talar mot att den placeras i RF.

Enligt vår bedömning bör det mot denna bakgrund i RF tydliggöras att budgetförslaget ska vara fullständigt och betraktas som en komplett plan över den verksamhet som regeringen avser att bedriva. Vi föreslår därför att det i bestämmelsen om budgetpropositionens innehåll anges att budgetförslaget ska vara fullständigt. Även om förslaget ska vara fullständigt måste förutsättningar självfallet föreligga för regeringen att, om särskilda förhållanden skulle påkalla det, föreslå ändringar av sitt tidigare lämnade förslag. De närmare förutsättningarna för när detta ska få ske bör dock inte tas in i RF.

7.5 EU-medlemskapets inverkan på statsbudgeten

Bedömning: Enligt referensgruppens bedömning medför det svenska EU-medlemskapet inte något behov av följdreglering så vitt avser RF:s bestämmelser på finansmaktens område.

Bakgrund

Genom Sveriges medlemskap i EU påverkas riksdagens och regeringens möjligheter att utforma budgetpolitiken och statsbudgeten.

Störst betydelse har bestämmelserna i Maastrichtfördraget och till detta fogade protokoll samt den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten¹. Denna reglering ålägger medlemsstaterna att undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser. Enligt stabilitets- och tillväxtpakten ska medlemmarna ha en medelfristig inriktning av budgeten, som innebär att budgeten ska vara nära balans eller visa överskott (close to balance or in surplus). Underskottet får inte något år överstiga tre procent av BNP. Reglerna gäller i huvudsak även för de medlemsstater som i likhet med Sverige ännu inte övergått till att använda den gemensamma valutan.

Medlemsstaterna ska enligt stabilitets- och tillväxtpakten varje år lämna medelfristiga stabilitets- och tillväxtplaner eller konvergensplaner till kommissionen. Dessa planer utgör grunden för övervakningen av att medlemmarna iakttar den föreskrivna budgetära disciplinen. Om någon medlemsstat uppvisar ett underskott som överstiger tre procent av BNP tillämpas en särskild övervakningsprocedur.

Innebörden av den ovanstående regleringen är sålunda att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta en preciserad budgetdisciplin. Det finns däremot inte några bestämmelser som anger hur ett lands budgetprocess eller budget ska vara utformad. Detta får medlemsstaterna själva bestämma. EU fäster således stort avseende vid de budgetmässiga resultat som uppnås, men inte vid vilka metoder och procedurer som används.

Även i flera andra avseenden medför EU-medlemskapet vissa krav på statsbudgetens innehåll. Budgeten måste exempelvis innehålla anslag för de avgifter som vid bestämda tillfällen ska betalas till EU. Det kan vidare finnas begränsningar i fråga om för vilka ändamål anslag får anvisas. Ett anslag får exempelvis inte

¹ Stabilitets- och tillväxtpakten består av en resolution (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June), Official Journal C 236 of 02.08.1997) och två förordningar (Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (Official Journal L 209 of 02.08.1997, Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (Official Journal L 209 of 02.08.1997)).

utgöra ett otillåtet statsstöd eller lämnas på ett område där EU har en exklusiv beslutanderätt. Besked kan behöva inhämtas från kommissionen innan riksdagen eller regeringen beslutar i sådana frågor.

Överväganden

Den process som sedan mer än tio år tillämpas vid beredningen av och beslut om budgeten i Sverige har inneburit en budgetdisciplin som gott och väl uppfyllt kraven i stabilitets- och tillväxtpakten.

När det gäller de övriga hänsyn som, i enlighet med vad som ovan angetts, måste tas vid utformningen av statsbudgeten kan konstateras att RF för närvarande endast innehåller en bestämmelse av sådant slag. Denna reglering finns i 9 kap. 3 § tredje stycket och föreskriver att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar. Enligt vad som närmare utvecklats i avsnitt 5.4 är vi av uppfattningen att denna bestämmelse bör utgå.

I enlighet med vad som ovan anförts uppställer inte någon av EU:s rättsakter krav på att budgeten eller budgetprocessen ska utformas på ett visst sätt. Enligt vår mening bör RF inte heller innehålla några bestämmelser som reglerar budgetens faktiska innehåll eller resultat, eftersom dessa kan skifta betydligt med tiden. Med hänsyn härtill anser vi att det saknas skäl att i RF föra in bestämmelser om att riksdagen och regeringen vid budgetarbetet ska tillse att målen i stabilitets- och tillväxtpakten uppnås, att medel avsätts till EU-avgifterna eller att otillåtet statsstöd inte lämnas. En annan sak är att budgetprocessen bör vara utformad på ett sådant sätt att det finns goda förutsättningar att uppfylla åtagandena i förhållande till unionen.

7.6 Utgiftstaket

Förslag: Det kan övervägas om det i RF bör införas en bestämmelse om det s.k. utgiftstaket. Ett förslag till utformning av en sådan reglering finns i 9 kap. 2 § i författningsförslaget.

Bakgrund

Som ett led i det arbete som utfördes i mitten av 1990-talet i syfte att reformera de metoder som regeringen och riksdagen använde sig av för att bereda och besluta om statsbudgeten infördes ett system med ett flerårigt tak för statens utgifter. Systemet användes första gången under 1996 när beslut fattades om utgiftstak för staten för åren 1997–1999.

Genom utgiftstaket sätts en gräns för hur höga statens utgifter får vara för att det saldorelaterade budgetmålet, dvs. den offentliga sektorns finansiella sparande, ska nås med den skattepolitik som regeringen avser att föra. Utgiftstaket är således inte ett uttryckligt angivet mål, utan ett instrument som används för att hålla statens utgifter i ett medelfristigt perspektiv under kontroll och för att saldomålet ska kunna nås.

Svenska erfarenheter och internationella organisationers analyser vittnar om att systemet med ett utgiftstak varit ett effektivt medel för att vidmakthålla stabila och uthålliga statsfinanser. Att hålla utgifterna under taket såväl vid beredning och beslut om budgeten som vid genomförandet av den beslutade budgeten har varit en viktig ekonomisk och politisk restriktion för budgetpolitiken. Utgiftstaket har hållits under alla år sedan det infördes, dvs. i mer än tio år i följd.

I konstitutionella termer är utgiftstaket för staten en riktlinje (se avsnitt 6.3). Det är därmed inte juridiskt bindande, utan utgör i första hand ett politiskt åtagande för regeringen. Om regeringen inte skulle kunna hålla utgifterna under ett beslutat utgiftstak, eller om ett beslutat utgiftstak höjdes, skulle detta uppfattas som att statens budgetdisciplin sviktade. Detta skulle påverka den politiska debatten och ytterst kunna resultera i en misstroendeomröstning. Vidare skulle säkerligen de finansiella marknaderna reagera kraftigt.

Utformningen av utgiftstaket för staten är inte reglerad i lag utan grundas på vad regeringen redovisat för riksdagen. Utgiftstaket är heller inte obligatoriskt. I stället föreskrivs i 40 § budgetlagen att om regeringen avser att använda tak för statens utgifter vid beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten ska förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i budgetpropositionen.

Överväganden

Erfarenheterna av att använda ett tak för statens utgifter är positiva. Utgifternas utveckling har hållits under god kontroll, vilket även bidragit till att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har kunnat uppnås under perioden.

När det gäller ett system som utgiftstaket är det emellertid inte systemet i sig som är det viktiga, utan hur det tillämpas och särskilt på vilken nivå som taket sätts för ett visst år. Ett utgiftstak som inte är avvägt så att saldomålet kan nå saknar värde. Det är således inte instrumentet som sådant, utan hur det används, som är viktigt och just detta kan vara en del av den partiskiljande budgetpolitiken. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det verkligen finns behov av att införa en bestämmelse om utgiftstaket i RF.

De goda erfarenheterna av och den breda politiska anslutningen till förfarandet kan dock sägas tala för att tillämpningen av utgiftstaket bör göras obligatoriskt och att en bestämmelse härom föras in i RF. Detta skulle kunna ske genom att det i bestämmelsen om budgetpropositionens innehåll angavs att propositionen ska innehålla ett förslag om ett tak för statens utgifter. Närmare regler om hur utgiftstaket skulle utformas kunde anges i budgetlagen. Ett förslag till bestämmelse med det ovan beskrivna innehållet finns i 9 kap. 2 §.

7.7 Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken

Förslag: Det kan övervägas att i RF föra in en bestämmelse om regeringens skyldighet att lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken även för tiden efter det närmast följande budgetåret. En bestämmelse med detta innehåll finns i 9 kap. 6 § i författningsförslaget.

Bakgrund

När budgetåret före 1997 omfattade perioden den 1 juli–30 juni lämnade regeringen förslag till statsbudget omkring den 10 januari. Under de närmast därpå följande månaderna lämnades ofta en rad särpropositioner som påverkade budgetförslaget. Regeringen

lämnade därför också en kompletteringsproposition som summerade det ursprungliga budgetförslaget och de därefter lämnade förslagen. I såväl budgetpropositionen som kompletteringspropositionen ingick en finansplan och en samlad ekonomisk prognos för det innevarande och de närmast följande åren.

I och med ändringen som innebar att budgetåret från och med 1997 motsvarade kalenderåret lades budgetprocessen om. Bestämmelserna ändrades så att regeringen skulle lämna förslaget till statsbudget i september. Detta regleras i 3.2.1 RO. Samtidigt föreskrevs att regeringen, om den ansåg att en proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken borde behandlas under pågående riksmöte, skulle lämna denna senast den 15 april. Regeringen var således inte skyldig att lämna en sådan proposition.

När riksdagen 2000 utvärderade budgetreformen fann den att intentionerna bakom reformen i huvudsak hade uppfyllts, men konstaterade samtidigt att riksdagens arbete med vårpropositionen hade tenderat att bli detaljinriktat (2000/01:RS1 s. 70). Propositionerna hade nämligen kommit att innehålla förslag om utgiftstak för kommande år, preliminära ramar för utgiftsområden och en mängd anslagsfrågor. Ambitionen att riksdagens arbete på våren skulle vara övergripande och långsiktigt hade därmed inte kunnat uppfyllas. Processen behövde därför ändras så att dubbelarbetet kunde minskas och budgetarbetet koncentreras till hösten. Riksdagen ansåg att riksdagsbehandlingen av vårpropositionen i stället borde ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion, som tog sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt.

För att uppnå detta beslutade riksdagen att ändra bestämmelsen i RO om den ekonomiska vårpropositionen så att den blev tydlig vad gäller propositionens innehåll. I den nya lydelsen föreskrivs att regeringen senast den 15 april ska lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Tidigare hade föreskrivits att propositionen även skulle innehålla förslag om anslag för löpande budgetår, dvs. en tilläggsbudget. Sloandet av detta krav kan ses som ett uttryck för att riksdagen önskade särskilja kortsiktiga förslag från långa och medellånga, och endast ville ha förslag med de två sist nämnda inriktningarna i vårpropositionen. Mot bakgrund av de erfarenheter

som hade vunnits beslutade riksdagen också att den ekonomiska vårpropositionen inte längre skulle vara frivillig utan att regeringen skulle vara skyldig att lämna en sådan proposition.

Med anledning av ett tillkännagivande av riksdagen utvärderade en arbetsgrupp i Regeringskansliet den omläggning av budgetprocessen som gjordes 2002 (dnr Fi2001/2694). Det framkom därvid att dubbelarbetet i riksdagen till stor del hade försvunnit, men att innehållet i vårpropositionen inte utvecklats i riktning mot medellång och lång sikt. Tidsperspektivet var i regel ett eller två år. Arbetsgruppen erinrade om att det konvergensprogram som regeringen enligt bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten varje år lämnar till Europeiska unionen i stor utsträckning är av makroekonomisk karaktär och täcker utvecklingen på såväl medellång som lång sikt.

Mot denna bakgrund har regeringen på ett genomgripande sätt ändrat utformningen och innehållet i 2008 års ekonomiska vårproposition så att propositionen ska motsvara de intentioner som riksdagen gav uttryck för 2001 (bet. KU2000/01:KU23).

Överväganden

Debatt och beslut om inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt utgör viktiga inslag för att främja en rationell utformning av den ekonomiska politiken i stort och av de närmare budgetmässiga prioriteringarna. Den ekonomiska vårpropositionen har blivit en viktig utgångspunkt för denna offentliga debatt och diskussion. Under perioden 1996–2001 var vårpropositionen frivillig för regeringen, men från och med 2002 är den obligatorisk och i lag föreskrivs vad den ska innehålla samt när den ska lämnas. Därmed markeras att den ekonomiska vårpropositionen har blivit en viktig institution i utformningen av den ekonomiska politiken. Prognoserna och riktlinjerna är av betydelse även för andra ekonomiska aktörer än staten.

Den ekonomiska vårpropositionen utgör inledningen av den budgetprocess som i september fortsätter med regeringens förslag till statsbudget för det kommande budgetåret. Vårpropositionen belyser de ekonomisk-politiska prioriteringar och avvägningar som regeringen anser behöver göras på medellång och lång sikt, medan budgetpropositionen innehåller regeringens konkreta budgetförslag för det följande året, de närmare motiven för dessa och de

ekonomiska utsikterna på kortare sikt. De två dokumenten utgör därmed omistliga delar av en helhet.

Det är således viktigt att riksdagen innan budgetpropositionen lämnas erhåller en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt. Det kan mot denna bakgrund övervägas att i RF ålägga regeringen att lämna en proposition med det nu beskrivna innehållet innan den avger budgetpropositionen.

Mot att föra in en sådan bestämmelse i RF talar den omständigheten att synen på den ekonomiska vårpropositionens innehåll och betydelse i viss mån skiftat alltsedan den ovan nämnda bestämmelsen infördes i RO.

Vi har mot denna bakgrund tagit fram ett förslag till hur en bestämmelse av nu aktuellt skulle kunna utformas. Förslaget finns i 9 kap. 6 § i författningsförslaget.

7.8 Årsredovisningen för staten

Förslag: En bestämmelse förs in i RF om regeringens skyldighet att lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Ett förslag med detta innehåll finns i 9 kap. 10 § i författningsförslaget.

Bakgrund

Enligt 38 § budgetlagen ska regeringen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den ska även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

I 59 § i 1809 års regeringsform angavs att konungen årligen skulle uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. Uttrycket fordringar och skulder togs inte med i 1974 års RF. I stället fördes en bestämmelse om att regeringen ska avlämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter in i RO. I förslaget skulle även ingå en redovisning av tillgångar och skulder. Regeringen har dock varken före eller efter införandet av 1974 års RF redovisat statens

tillgångar och skulder i budgetpropositionen. Bestämmelsen utgick, utan närmare motivering, i samband med en modernisering av RO 2003.

Riksdagens revisorer hade under lång tid till uppgift att granska statens verksamhet. Den mer redovisningsinriktade granskningen utfördes dock fram till 1920-talet av Statskontoret, därefter fram till 1965 av Riksräkenskapsverket och slutligen fram till 2003 av Riksrevisionsverket. Dessa tre myndigheter lydde under regeringen. Från och med den 1 juli 2003 granskas statens verksamhet av Riksrevisionen, som är en myndighet under riksdagen.

Riksräkenskapsverket och senare Riksrevisionsverket sammanställde utfallet på statens inkomstitlar och anslag och publicerade detta material. Sammanställningen överlämnades inte till riksdagen, men fanns självfallet tillgänglig för granskning.

I och med att de statliga myndigheternas redovisningssystem lades om i början av 1990-talet började myndigheterna att utforma årsredovisningar. På grundval av dessa publicerade Riksrevisionsverket 1995 en samlad årsredovisning för staten avseende räkenskapsåret 1993/94. Den återgavs i sammandrag i 1995 års kompletteringsproposition.

Det var först i och med tillkomsten av budgetlagen som regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen fick en tydlig form. Årsredovisningen lämnas numera som en skrivelse till riksdagen i mitten av april och ger regelmässigt upphov till motionsrätt. Ärendet bereds av finansutskottet som i regel föreslår att riksdagen ska besluta att lägga skrivelsen till handlingarna. I 3 § första stycket lagen (2002:1022) om revision av statens verksamhet m.m. föreskrivs att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för staten. Riksdagen behandlar skrivelsen med årsredovisningen tillsammans med Riksrevisionens redogörelse för granskningen.

Överväganden

Efter en lång utvecklingsprocess har riksdagen getts möjlighet att utöva en effektiv kontroll av regeringen på budgetens område. I årsredovisningen lämnar regeringen en redogörelse till riksdagen för hur statsbudgeten har genomförts. Riksdagen får genom sin egen myndighet Riksrevisionen hjälp med att granska hur regeringen har genomfört den beslutade statsbudgeten.

Årsredovisningen för staten är av central betydelse för riksdagens uppföljning av den verksamhet som regeringen bedrivit. Riksdagens och Riksrevisionens möjlighet att kontrollera regeringens åtgärder på budgetområdet skulle i praktiken upphöra om en årsredovisning inte lämnades.

I enlighet med vad som närmare utvecklats i avsnitt 3.5 är det i övriga europeiska länder mycket vanligt att konstitutionen innehåller bestämmelser om regeringens skyldighet att redovisa hur den genomfört den av parlamentet beslutade budgeten.

Vi anser att det nu är lämpligt att befästa årsredovisningen för statens ställning som ett nödvändigt element i statens budgetprocess, genom att i RF föra in en bestämmelse om att regeringen ska lämna en sådan handling till riksdagen. Ett förslag till en sådan reglering finns i 9 kap. 10 §.

Det skulle kunna hävdas att det vore rimligt att riksdagen beslutade om att fastställa resultat- och balansräkningen i årsredovisningen eller tog ställning i frågan om regeringen skulle beviljas ansvarsfrihet. Detta sker i flera andra länder. Vi vill emellertid inte förorda att en sådan ordning, som påminner om en förtroendeomröstning, införs. Vi anser i stället att det får ankomma på finansutskottet att till riksdagen lämna det förslag till beslut som dess granskning föranleder. Normalt bör beslutet innebära att årsredovisningen läggs till handlingarna. Skulle emellertid finansutskottet exempelvis finna att regeringen inte iakttagit uppställda villkor vid genomförandet av budgeten, kan förslaget till riksdagen formuleras på ett annat sätt. När det är påkallat kan även konstitutionsutskottet behandla en ifrågasatt regelavvikelse i samband med granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Enligt referensgruppen behöver inte det närmare innehållet i årsredovisningen regleras i RF utan kan liksom tidigare anges i budgetlagen.

8 Struktur och språk

8.1 Strukturen

Den struktur som valdes vid utformningen av den nuvarande lydelsen av 9 kap. RF förefaller ha byggts på ett synsätt enligt vilket de regler som rörde riksdagens befogenheter och skyldigheter skulle behandlas före motsvarande bestämmelser om regeringen. En sådan uppbyggnad kan framstå som ändamålsenlig för en reglering som begränsar sig till frågor som har direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter.

Den valda strukturen skiljer sig från Författningsutredningens förslag, enligt vilket kapitlet inleddes med en bestämmelse som reglerade formerna för beslut om skatter och avgifter. I 2 § ålades regeringen att avge ett förslag till statsbudget, med visst närmare angivet innehåll, och först i 3 § reglerades riksdagens budgetbeslut. Bestämmelser om verkställandet av den beslutade budgeten fanns i 5–7 §§.

Vårt förslag till ny lydelse av 9 kap. RF begränsar sig inte till att enbart reglera riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter. Enligt vår mening talar övervägande skäl för att kapitlet bör byggas upp på det sätt som föreslogs av Författningsutredningen. Bl.a. torde läsarens möjligheter att skaffa sig en överblick över och förståelse för budgetprocessen öka om bestämmelserna i huvudsak placerades i en ordning som avspeglar de olika stegen i budgetprocessen. För att närmare anknyta till portalparagrafen 1 kap. 4 § RF, och dess bestämmelse om riksdagens befogenhet att besluta om statens utgifter, bör dock kapitlet inledas med en bestämmelse om att riksdagen beslutar om statens budget. I tur och ordning, och under olika underrubriker, kan därefter bestämmelserna om budgetpropositionen, samt om budget- och riktlinjebesluten följa. Avsnittet om budgetprocessen

kan sedan avslutas med de bestämmelser som avser genomförandet av budgetbesluten och om årsredovisningen för staten.

Den nuvarande lydelsen av 9 kap. RF innehåller även bestämmelser som saknar direkt koppling till regleringen av statsbudgeten. I 12 § behandlas sålunda ansvaret för valutapolitiken och i 13 samt 14 §§ finns bestämmelser som reglerar Riksbankens verksamhet. Dessa bestämmelser bör alljämt placeras sist i kapitlet.

8.2 Behovet av en språklig modernisering

I likhet med övriga delar av RF innehåller 9 kap. flera uttryck och formuleringar som numera framstår som otidsenliga. Vi har i vårt författningsförslag strävat efter att ge texten en mer modern och lättförståelig lydelse. I samband med detta arbete har några tidigare vedertagna begrepp kommit att ersättas med andra formuleringar. I de tre följande avsnitten kommenteras särskilt utmönstringen av begreppen budgetreglering, tilläggsbudget samt statsmedel och statens medel.

8.2.1 Begreppet budgetreglering

Förslag: Begreppet budgetreglering utmönstras ur RF och ersätts av mer ändamålsenliga, beskrivande formuleringar, såsom ”besluta om statens budget”.

Bakgrund

Begreppet budgetreglering finns i flera bestämmelser i 9 kap. RF. Begreppet har ett gammalt ursprung. I 1809 års regeringsform användes exempelvis uttrycket ”reglering av riksstaten”. Det kan noteras att Författningsutredningen i sitt förslag till lagtext visserligen använde budgetreglering som en slags samlingsbeteckning, men likväl fann det nödvändigt att beskriva begreppet i ord (se 3 § i utredningens förslag).

Med begreppet avses den verksamhet som går ut på att fastställa statens budget. Budgetregleringen innefattar enligt 9 kap. 3 § RF två moment: beräkningen av statens inkomster och anvisandet av

anslag. I vissa sammanhang har begreppet budgetreglering även använts för att markera att beräkningen och fördelningen av statens inkomster utgör en särskild statsfunktion vid sidan av lagstiftning, som utövas genom beslut som inte bär generell giltighet (se t.ex. Holmberg m.fl.; *Grundlagarna*; 2006; s. 400 och 410).

Överväganden

Begreppet budgetreglering används i dagligt tal inte ens av personer som är verksamma inom det aktuella området. Det förekommer inte i någon annan författning än RF och inte heller i Svenska Akademiens ordlista. Att riksdagens beslut om beräkning av statens inkomster och anvisande av anslag inte sker genom lag bör kunna tydliggöras på annat sätt än genom användandet av uttrycket budgetreglering. Det aktuella begreppet framstår därför som en i princip oanvänd, historisk fackterm, som numera synes sakna egentligt användningsområde och därför med fördel kan bytas ut mot mer lättförståeliga och självförklarande formuleringar, såsom att ”besluta om statens budget” och ”besluta om anslag”. Enligt vår uppfattning bör därför begreppet budgetreglering utmönstras ur RF. Även när mer moderna formuleringar används bör den grundläggande befogenheten för riksdagen att besluta om statens budget tydligt framgå. I vårt förslag inleds därför 9 kap. med en bestämmelse som anger att riksdagen beslutar om statens budget (se vidare avsnitt 8.1).

8.2.2 Begreppet tilläggsbudget

Förslag: Begreppet tilläggsbudget utmönstras ur RF.
--

Bakgrund

Enligt 9 kap. 5 § RF kan riksdagen för löpande budgetår på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomsterna samt ändra och anvisa nya anslag.

Begreppet tilläggsbudget, eller tilläggsstat, tillkom 1917. Tidigare hade medelsbehov, som uppkommit sedan budgeten beslutats, förskottats av tillgängliga medel för att därefter ersättas

i en efterföljande statsbudget. Den under första världskriget genomförda reformen innebar att de vid beslutet om statsbudgeten icke förutsedda behoven omedelbart blev prövade av riksdagen och reglerade under rätt budgetår, i stället för att bli fastställda i en senare statsbudget.

De under åren 1917–1939 beslutade tilläggsstaterna var fristående, slutna stater, med på inkomstsidan uppförda medel. De var alltså särskilda budgetar. De tilläggsstater som anvisades tiden därefter och fram till i mitten av 1990-talet var däremot öppna stater, dvs. de utformades som en förteckning på anslag, anvisade som tilläggsanvisningar till den befintliga statsbudgeten. Tilläggsstaterna balanserades inte med inkomster, bortsett från de enstaka fall då nya skatter beslutades under budgetåret.

De tilläggsbudgetar som beslutats sedan budgetreformen i mitten av 1990-talet har innehållit såväl ökning och minskningar av anslag som införande av nya anslag. Normalt har regeringens förslag till tilläggsbudget tagits in i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Det har dock förekommit att förslag om tilläggsbudgetar lagts fram vid andra tidpunkter. Som exempel kan nämnas den i januari 2003 överlämnade propositionen Folkomröstning om införande av euron (prop. 2002/03:46), som förutom förslag till lag om folkomröstningen även innehöll dels förslag om ändrade ramar för vissa utgiftsområden för 2003, dels förslag om ändrade och nya anslag för samma år.

Det förslag till tilläggsbudget som regeringen lämnade till riksdagen under våren 2008 utgjorde en särskild proposition och ingick således inte i 2008 års ekonomiska vårproposition.

Överväganden

En tilläggsbudget kännetecknas numera av att den utöver nya anslag även innehåller såväl ökade som minskade anslag, samt beslut om ändrad användning av anvisade anslag. Det kan föra tanken fel att i detta sammanhang tala om en tilläggsbudget. Det är varken en separat budget eller enbart fråga om nya eller ökade anslag som läggs till.

Förslag och beslut om tilläggsbudget är i själva verket endast förslag och beslut om ändring i en redan beslutad budget. Det

skulle därför vara mer ändamålsenligt och rättvisande att använda benämningen ”ändringsbudget”.

Enligt vår mening finns det dock inte längre behov av att i författningstexten lägga fast vare sig det otidsenliga och missvisande begreppet tilläggsbudget, eller den mer rättvisande benämningen ändringsbudget. Det är tillräckligt att ange att riksdagen under budgetåret kan fatta beslut i nu aktuellt avseende.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslås att det i 9 kap. 4 § RF tas in en bestämmelse om att riksdagen under budgetåret kan besluta om en ny beräkning av statens inkomster och besluta att ändra anslag eller anvisa nya anslag. Någon särskild bestämmelse om att regeringen får lämna förslag till sådana ändringar behövs inte eftersom detta redan följer av regeringens grundläggande befogenhet att lämna de förslag till riksdagen som regeringen önskar.

8.2.3 Begreppen statsmedel och statens medel

Förslag: Begreppen statsmedel och statens medel utmönstras ur RF. I stället används uttrycket statens tillgångar när frågan gäller vilka åtgärder som regeringen får vidta beträffande statens egendom, samt begreppen inkomster, respektive anslag och utgifter, när det gäller riksdagens rätt att besluta över hur skatter, avgifter och andra inkomster får användas.

Bakgrund

I 1 kap. 4 § samt 9 kap. 2, 3 och 8 §§ RF talas om statsmedel, eller statens medel, och dess övriga tillgångar. Med begreppet statsmedel avsågs enligt departementschefen i första hand penningmedel, men också andra likvida tillgångar och fordringar av kortfristig natur (finansiella omsättningstillgångar). Av detta följer att vissa andra tillgångar, exempelvis fast egendom, inte räknas som statsmedel utan som en övrig tillgång.

Begreppet statsmedel förekom redan i 1809 års regeringsform, enligt vilken ”rikets ordinarie statsmedel och inkomster” stod till kungens disposition. Begreppet användes även i Författningutredningens och Grundlagberedningens texter. I detta sammanhang bör framhållas att det i såväl 1809 års regeringsform som i

Författningsutredningens och Grundlagberedningens förslag i fråga om regeringens dispositionsrätt gjordes åtskillnad på fast egendom och andra tillgångar.

Överväganden

Definitionen av statsmedel synes bygga på föreställningen att skatter och statens övriga inkomster behålls likvida eller investeras i värdepapper och direkt tas i anspråk för olika ändamål. Detta är numera ett felaktigt synsätt. I själva verket saknar staten en "kassakista", eller ett bankkonto där tillgångar ackumuleras. I stället regleras nettot mellan statens löpande in- och utbetalningar dagligen på marknaden av Riksgäldskontoret. Ianspråktagandet av kassamedel sker i enlighet med vad som utvecklats i avsnitt 6.4 indirekt som en följd av att regeringen använder anslagen för avsedda ändamål.

Det är ytterst riksdagen som genom anslagsbeslut och särskild lagstiftning bestämmer om dispositionen över samtliga statens tillgångar. Det är svårt att se något egentligt skäl till varför de olika tillgångarna bör särskiljas. Enligt vår mening saknas det därför anledning att behålla begreppet statsmedel i 9 kap. RF.

Vi är mot denna bakgrund även av uppfattningen att formuleringen statens medel i 1 kap. 4 § RF bör bytas ut.

9 Avslutande synpunkter

Det förslag till ändrad utformning av 9 kap. RF som vi lämnar innebär i stort sett inte någon förändring av riksdagens och regeringens befogenheter, skyldigheter eller uppgifter i förhållande till den ordning som har tillämpats sedan mer än tio år tillbaka. Ändå har kapitlet fått ett i stora drag nytt innehåll.

Det främsta skälet till varför detta är möjligt är att 9 kap. vid sin tillkomst endast fick en mycket rudimentär utformning. Denna inriktning kom tydligt till uttryck i de tilläggsdirektiv till Grundlagberedningen som 1969 togs in i direktiven till Budgetutredningen. I direktiven angavs sålunda att frågor rörande statsbudgeten borde grundlagfästas endast i den mån de hade direkt samband med regeringens och riksdagens befogenheter. Dessutom angavs att spørsmålet om en rättslig reglering i annan form av vissa budgetfrågor, dvs. införandet av en budgetlag, borde anstå till dess frågorna prövats i sitt budgetpolitiska sammanhang.

Departementschefen uttalade också att ständiga förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen ledde till att det statliga budgetsystelet måste kunna förnyas successivt. Enligt hans uppfattning borde RF inte lägga hinder i vägen för en sådan utveckling, varför frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning inte lämpade sig för en grundlagsreglering.

Sammantaget vittnar detta om en reserverad inställning hos den dåvarande finansministern i förhållande till sådana regler som eventuellt kunde påverka regeringens handlingsfrihet på finansmaktens område.

Detta förhållningssätt har fört med sig att 9 kap. RF för närvarande inte ger någon beskrivning av de viktigare element som ingår i samspelet mellan regeringen och riksdagen i den statliga budgetprocessen. Fördelen med detta har varit att bestämmelserna i RF inte utgjort något hinder för den utveckling av

budgetprocessen som skett sedan mitten av 1990-talet. En nackdel är att denna budgetprocess inte åtnjuter något stöd i RF.

Samtidigt som regeringen i början av 1970-talet önskade en så begränsad grundlagsreglering som möjligt av frågor rörande statsbudgeten hade den önskemål om vissa specifika ändringar av den tidigare rådande ordningen. Ett sådant önskemål var att det skulle vara möjligt att besluta om anslag för en längre tid än vad som gällde för budgeten i övrigt. Motivet till detta var att det pågick en utredningsverksamhet som syftade till att utarbeta statliga flerårssystem genom s.k. programbudgetering. Det kan nu konstateras att denna teknik aldrig kom till användning och att försöksverksamheten avvecklades i slutet av 1970-talet. Detta belyser vanskligheten av att bygga konstitutionella regler på oprövade förfaranden. En bättre utgångspunkt är att i grundlag föra in regler som visat sig fungera väl och som är av sådan dignitet att de förtjänar konstitutionellt stöd.

9.1 Den normativa funktionen

Inställningen i början av 1970-talet var således att så få regler som möjligt skulle finnas på statsbudgetens område. Intressant nog förespråkades denna normlöshet just vid tiden för upphörandet av den finansiella disciplin som det internationella valutasamarbetet inom ramen för Bretton Woods-systemet förutsatte. Därefter följde 20 år av normlös budgetpolitik fram till dess att den statliga budgetprocessen reformerades i mitten av 1990-talet. Den inställning som numera råder är snarare att väl utformade institutioner och normer kan medverka till en god ekonomisk utveckling och långsiktigt uthålliga statsfinanser. Det är mot denna bakgrund som vi föreslår att regleringen av några få, väl fungerande och beprövade delar av statens budgetprocess ska föras in i RF.

De förfaranden och bestämmelser det gäller är t.ex. innehållet i budgetpropositionen, grunderna i rambeslutsmodellen och regeringens skyldighet att lämna en årsredovisning för staten. Flertalet av dessa frågor är sedan många år reglerade i RO. I och med att bestämmelserna redan finns och tillämpas betyder det att några nya bindningar för regeringen inte uppkommer till följd av vårt förslag. Däremot flyttas ett antal bindningar till en högre normnivå än i dag, delvis genom att bestämmelser som är riktade till regeringen lyfts ut ur riksdagens arbetsordning. Förändringarna

syftar huvudsakligen till att säkerställa att riksdagen får det underlag som den behöver för att kunna bereda och fatta olika beslut under budgetcykeln. Riksdagens ställning i budgetprocessen stärks därmed något.

9.2 Den deskriptiva funktionen

RF har inte bara en normativ funktion. Den bör också bidra till att öka förståelsen för statsskickets utformning och funktion. Den offentliga sektorns omfattning och betydelse för samhälls-ekonomi gör det angeläget att processen kring statsbudgetens tillkomst och genomförande är väl belyst i RF. Vårt förslag tillgodoser detta syfte, utan att 9 kap. blir för detaljerat eller omfattande. Kapitlets omfattning är i princip oförändrad. Möjligheten för allmänheten att förstå innehållet i kapitlet ökar också genom att några äldre begrepp med numera oklar innebörd ersätts med enklare och modernare ord eller uttryck som inte behöver förklaras särskilt.

Den viktigaste av de få materiella ändringar som vi föreslår gäller det förfarande som ska användas om riksdagen inte har kunnat besluta om en budget innan det nya budgetåret börjar. Vårt förslag säkerställer att det vid budgetårets början alltid finns en gällande statsbudget och framstår därför som en bättre utgångspunkt. Det utgör samtidigt inte något hinder mot att riksdagen, om behov skulle finnas, beslutar om ändringar i budgeten.

9.3 Innebär förslaget en alltför omfattande bindning?

Ett motiv för att inte ha en särskilt omfattande grundlagsreglering på statsbudgetens område kan vara att statsmakterna inte i onödan ska bindas av regler som kan försvåra ett till situationen anpassat och kraftfullt ingripande i samband med ekonomiska störningar. Det finns därför all anledning att fråga sig om den föreslagna utökade grundlagsregleringen medför bindningar som i väsentlig mån inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att föra den budgetpolitik som situationen kan kräva.

Först bör betonas att några av de nytillkomna bestämmelserna avser dokument, t.ex. budgetpropositionen, den ekonomiska

vårpropositionen och årsredovisningen för staten, som ska lämnas till riksdagen. Reglerna gäller dokumenten som sådana, men inte det egentliga innehållet i dessa.

Bestämmelsen om att budgetförslaget ska vara fullständigt kan naturligtvis sägas ha större konsekvenser för regeringens handlingsfrihet. Den närmare regleringen för när regeringen kan lämna förslag på ändringar i budgetförslaget sker dock i RO. Dessutom finns de beprövade möjligheterna att väcka ärenden i riksdagen med motioner och utskottsinitiativ när vissa tidsgränser passerats. Det måste vidare framhållas att riksdagen under budgetårets lopp alltid har möjlighet att ändra den beslutade budgeten.

Regleringen av rambeslutsmodellen hålls på en övergripande nivå. Även under extraordinära förhållanden torde denna bestämmelse inte lägga några besvärande hinder i vägen för brådskande budgetbeslut.

Sammantaget är vi av uppfattningen att de föreslagna ändringarna endast i begränsad omfattning påverkar riksdagens och regeringens handlingsfrihet.

9.4 Utgör förslaget hinder mot nödvändiga förändringar?

Ett annat argument som kan anföras mot en mer detaljerad reglering av budgetprocessen i grundlagen är att dessa regler vid behov måste kunna förnyas och utvecklas utan någon längre tidsutdräkt. När departementschefen i förarbetena till 1974 års RF uttalade att frågor om statsbudgetens och anslagssystemets utformning inte lämpade sig för grundlagsreglering kan det antas han just avsåg mer detaljerade bestämmelser om olika delar av budgetsystemet. Denna uppfattning framstår även i dag som fullt förståelig.

Våra förslag till utökad grundlagsreglering avser emellertid inte enskildheter i statsbudgetens utformning, utan gäller bl.a. att regeringen ska lämna vissa dokument till riksdagen och att vissa förfaranden ska tillämpas. Regeringen kommer att ha stora möjligheter att förnya och utveckla statsbudgeten inom ramen för den föreslagna grundlagsregleringen. Skulle behov uppstå att ändra bestämmelserna torde det vara fråga om så omfattande reformer att tid även finns för en ändring av RF.

Mot denna bakgrund anser vi inte att det finns tillräckliga skäl mot att ge bestämmelserna om statens budget en något utökad reglering.

9.5 Behovet av följdändringar

I våra förslag till ändrad utformning av 9 kap. RF ingår att några bestämmelser som nu finns i RO och budgetlagen flyttas till RF. I den mån förslaget genomförs kan därför dessa båda lagar behöva ses över. Också utformningen av hänvisningsbestämmelsen i 9 kap. 11 § RF kan beröras av en sådan översyn.

10 Författningskommentar

1 kap. Statsskicketts grunder

4 § Riksdagen är folkets främsta företrädare.

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer om statens utgifter. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Den föreslagna ändringen i det andra stycket har behandlats i avsnitt 8.2.3.

I paragrafen har formuleringen ”bestämmer om hur statens medel skall användas” ersatts med ”bestämmer om statens utgifter”. Genom den föreslagna lydelsen tydliggörs att riksdagens rätt att besluta om statens utgifter utgör en av dess mest centrala funktioner. Riksdagen bestämmer om statens utgifter huvudsakligen genom beslut om anslag för statens verksamhet.

9 kap. Finansmakten

Beslut om statens inkomster och utgifter

1 § Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget för det följande kalenderåret (budgetåret).

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 8.1.

Av paragrafen, som delvis motsvarar den nuvarande lydelsen av 9 kap. 3 §, framgår att det är riksdagen som beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget. Bestämmelsen har ett nära samband med regleringen i 1 kap. 4 §. RF.

De närmare formerna för riksdagens beslut om skatter och avgifter, samt möjligheterna att delegera beslutanderätten, framgår av 8 kap. Förfarandet vid riksdagens budgetbeslut regleras i 3 §.

Av bestämmelsen framgår vidare att riksdagen ska besluta om budgeten för det närmaste kalenderåret, det vill säga budgetåret. Att budgetåret ska motsvara kalenderåret framgår för närvarande av 3 kap. 2 § RO.

Möjligheterna för riksdagen att i undantagsfall besluta om en annan budgetperiod än budgetåret, och om enskilda anslag för annan tid än budgetperioden, har tagits bort. Dessa förändringar har behandlats i avsnitt 5.2 och 5.3.

Förslag till budget

2 § *Regeringen ska lämna en budgetproposition till riksdagen före budgetårets början.*

Budgetpropositionen ska innehålla ett fullständigt budgetförslag, med förslag till beräkning av statens inkomster, till de samlade utgifterna och till anslag för bestämda ändamål.

Propositionen ska även innehålla en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen samt förslag till ekonomiska åtaganden och förslag till riktlinje för vilket belopp statens utgifter högst får uppgå till.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 7.2, 7.4 och 7.6.

Enligt paragrafens *första stycke* ska regeringen lämna en budgetproposition till riksdagen före budgetårets början. Av 3.2.1 RO framgår att budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september under de år då riksdagsval inte hålls i september. I annat fall ska budgetpropositionen som huvudregel lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Den nya bestämmelsen motsvarar delvis regleringen i den nuvarande lydelsen av 9 kap. 6 § RF, enligt vilken regeringen ska avge förslag till statsbudget. I det aktuella författningsförslaget finns inte någon reglering av budgetåret. Denna förutsätts i stället kvarbli i 3 kap. 2 § RO.

I paragrafens *andra och tredje stycke* anges vad budgetpropositionen ska innehålla. Regleringen har i huvudsak hämtats från 3 kap. 2 § andra stycket RO. Den del av bestämmelsen som avser utgiftstaket motsvarar delvis den reglering som för närvarande finns i 40 § budgetlagen.

Av bestämmelsen framgår till att börja med att budgetpropositionen ska innehålla ett fullständigt budgetförslag med förslag till beräkning av statens inkomster, till de samlade

utgifterna och till anslag för bestämda ändamål. Genom kravet på att budgetförslaget ska vara fullständigt tydliggörs att regeringen i ett sammanhang ska lämna förslag till den verksamhet som den har för avsikt att bedriva det följande året. Detta är viktigt för att riksdagen ska kunna göra en helhetsbedömning av regeringens förslag. Kravet på ett fullständigt budgetförslag ska ses i ljuset av regleringen i 3 kap. 2 § tredje stycket RO, enligt vilken regeringen endast om det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl får lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret efter det att budgetpropositionen lagts fram.

Budgetpropositionen ska utöver budgetförslaget innehålla förslag till ekonomiska åtaganden, en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen och förslag till riktlinje för statens utgiftstak. Taket bör vara årsvis angett och företrädesvis avse en treårsperiod. Detta betyder att regeringen årligen bör föreslå ett tak för det tredje, tillkommande året.

De nu angivna kraven utgör en miniminivå för vad budgetpropositionen ska innehålla. Det står således regeringen fritt att ge propositionen ytterligare innehåll. Det framstår exempelvis som självklart att regeringen i budgetpropositionen motiverar sitt budgetförslag och redovisar sin beräkning av det samlade lånebehovet.

I paragrafen används uttrycken statens inkomster och utgifter. Uttrycken har en allmän, och inte någon redovisningsteknisk innebörd. Därmed uppställs inte några hinder mot en successiv förnyelse av budgetsystemet när det gäller hur budgetering och avräkning mot anslag och inkomstitlar ska ske. Bestämmelser om vilka redovisningsprinciper som ska tillämpas finns i budgetlagen.

Beslut om budget

3 § Riksdagen beslutar först om en beräkning av statens inkomster och om de samlade utgifterna samt därefter om anslag för bestämda ändamål.

Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 6.1 och 7.3.

I paragrafen regleras omfattningen av, och formerna för riksdagens budgetbeslut. Bestämmelsen är tillämplig såväl vid

besluten om budgeten för det följande budgetåret som vid beslut om ändring av den beslutade budgeten.

Enligt bestämmelsen ska riksdagen besluta om en beräkning av statens inkomster, och om de samlade utgifterna, innan den beslutar om de enskilda anslagen. Genom denna reglering grundlagsfästs huvuddragen i den s.k. rambeslutsmodellen. Enligt denna modell, som närmare regleras i 5 kap. 12 § RO, ska riksdagen fastställa de samlade utgifterna, utgiftsramarna, för olika utgiftsområden innan den beslutar om de enskilda anslagen inom respektive utgiftsområde.

Bestämmelsen i det *andra stycket* motsvarar den nuvarande regleringen i 9 kap. 2 § andra stycket RF. Uttrycket statens medel har dock ersatts med begreppet statens inkomster. Vidare har det tydliggjorts att riksdagen vid beslut om s.k. specialdestination uttryckligen ska ange vad inkomsterna ska användas till.

4 § Under budgetåret kan riksdagen besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 8.2.2.

Genom bestämmelsen ges riksdagen möjlighet att under pågående budgetår besluta om en ändrad beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade utgifter. Motsvarande möjlighet finns även i den nuvarande lydelsen av 9 kap. 5 § RF, enligt vilken riksdagen för löpande budgetår på tilläggsbudget kan göra en ny beräkning av statsinkomsterna samt ändra och anvisa nya anslag. I den nya bestämmelsen har tydliggjorts att riksdagens beslut utgör ändringar av budgeten och inte tillägg i egentlig mening.

Som tidigare anförts ska vid beslut om ändring av en tidigare beslutad budget regleringen i 3 § tillämpas.

5 § Om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetårets början ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess en budget beslutats.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 6.2.

I paragrafen regleras situationen då riksdagen av någon anledning inte har beslutat om en budget före budgetårets början. Bestämmelsen utgör en ändring av den reglering som för närvarande finns i 9 kap. 4 § RF. Enligt bestämmelsen ska i denna

situation den för det föregående budgetåret beslutade budgeten, med eventuella ändringar, gälla tills vidare.

Med uttrycket budget avses inte enbart inkomstitlar och anslag utan även de bemyndiganden av olika slag som riksdagen har beslutat om. Bemyndiganden från föregående år överförs med andra ord provisoriskt till det nya budgetåret. Om möjlighet finns kan emellertid riksdagen besluta om nya bemyndiganden eller besluta att bemyndiganden från föregående år inte ska gälla provisoriskt för det nya budgetåret.

Med begreppet ändringar avses såväl de ändringar som riksdagen har beslutat i den tidigare budgeten som de budgetbeslut som riksdagen kunnat besluta om för budgetåret. Regleringen utgör således inte något hinder mot att riksdagen, om förutsättningar för detta faktiskt skulle föreligga, fattar vissa budgetbeslut för det kommande året. Riksdagen kan dock inte besluta om anslag innan beslut fattats om beräkningen av statens inkomster och om de samlade utgifterna för det nya budgetåret. Den aktuella regleringen innebär med andra ord inte att undantag får göras från den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket. Riksdagen är dock enligt 9 kap. 5 § oförhindrad att besluta om ändringar i den provisoriska budgeten.

Utöver vad som nu sagts är regeringen skyldig att verkställa utgifter som följer av lag eller avtal, t.ex. rätten till olika välfärdsförmåner, även om det saknas medel till detta enligt den provisoriska budgeten.

Av att budgetbesluten endast får avse hela budgetåret följer att de beslut som riksdagen senare beslutar om ska avse hela året, dvs. även den tid som förflutit fram till dess att den nya budgeten beslutats.

Riktlinjebeslut

6 § *Riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter det följande budgetåret.*

Innan regeringen lämnar budgetpropositionen ska den lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken för längre tid än det följande budgetåret.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 6.3 och 7.7.

I paragrafens *första stycke* regleras riksdagens möjlighet att besluta om s.k. riktlinjer. En bestämmelse av huvudsakligen samma innebörd finns för närvarande i 9 kap. 7 § RF. Enligt den sist nämnda bestämmelsen får regeringen besluta om riktlinjer för *viss* statsverksamhet. I förslaget har riksdagens möjligheter att besluta om riktlinjer utökats genom att ordet *viss* tagits bort. Den valda lydelsen är avsedd att möjliggöra beslut om breda riktlinjer av det slag som riksdagens beslut om utgiftstak, samt om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, utgör. Liksom tidigare omfattar den dock även beslut om exempelvis målsättningar för en viss verksamhet eller huvuddragen i verksamhetens organisation. Genom användningen av formuleringen ”även för tid efter det följande budgetåret” har tydliggjorts att riktlinjebesluten inte behöver avse tiden efter det följande budgetåret.

I paragrafens *andra stycke* har en bestämmelse som ålägger regeringen att lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken tagits in. Bestämmelsens ordalydelse överensstämmer i huvudsak med den reglering som för närvarande finns i 3.2.2 RO om regeringens ekonomiska vårproposition.

Genomförandet av budgeten

7 § Vid genomförandet av budgeten får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 6.4.

Bestämmelsen, som reglerar vad som ska iakttas vid genomförandet av budgeten, har i något förändrad form överflyttats från 9 kap. 2 § andra stycket. Till skillnad från den nuvarande regleringen är dock bestämmelsen avsedd att omfatta inte bara regeringen utan även riksdagens myndigheter.

Av bestämmelsen följer att regeringen och riksdagens myndigheter när de använder tilldelade anslag och inkomster måste rätta sig efter de ändamål och villkor som riksdagen har ställt upp.

Statens tillgångar och skulder

8 § Regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar och skulder, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Regeringen får inte utan riksdagens medgivande ta upp lån eller göra ekonomiska åtaganden som går utöver beslutade anslag.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 6.5.

I paragrafen regleras regeringens befogenheter att förvalta och förfoga över statens tillgångar och skulder. Bestämmelser av liknande innehåll finns i den nuvarande lydelsen av 9 kap. 8 och 10 §§ RF

I paragrafens *första stycke* har uttrycket ”statens medel och övriga tillgångar” ersatts med begreppet ”statens tillgångar”. Med det senare uttrycket avses all slags egendom som tillhör staten. För att tydliggöra vilka åtgärder som avses har formuleringen ”står till regeringens disposition” ersatts med en lydelse av vilken det framgår att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar. Någon ändring i sak har inte varit avsedd i denna del. Regeringens befogenheter i nu nämnda avseenden omfattar således samtliga förvaltningsåtgärder – både rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom överlåtelse och pantsättning. Ett klargörande tillägg har gjorts av innebörden att regeringen även förvaltar och förfogar över statens skulder. I den sista meningen i första stycket finns en bestämmelse som från regeringens dispositionsrätt undantar de tillgångar som avser riksdagens myndigheter samt de tillgångar och skulder som avsatts för särskild förvaltning.

Att riksdagen kan besluta om grunder för regeringens förvaltning och förfogande över statens tillgångar och skulder framgår av 9 §.

Beträffande förfogandet över de tillgångar som avser riksdagens myndigheter, och som således inte står till regeringens disposition, finns bestämmelser i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. För Riksbanken finns särskilda bestämmelser i riksbankslagen.

Paragrafens *andra stycke* har i huvudsak oförändrad form överförs från den nuvarande lydelsen av 9 kap. 10 §.

9 § Riksdagen kan besluta om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar och skulder. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan riksdagens medgivande.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 6.5.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den nuvarande regleringen i paragrafen om riksdagens möjligheter att reglera regeringens disposition över statens tillgångar. I bestämmelsen har dock tydliggjorts att riksdagen även kan reglera regeringens förvaltning och förfogande över statens skulder.

Årsredovisning för staten

10 § Regeringen ska efter budgetårets slut lämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 7.8.

I paragrafen åläggs regeringen att till riksdagen årligen lämna en årsredovisning för staten. Bestämmelsen finns för närvarande i 38 § budgetlagen. I samma paragraf anges när årsredovisningen ska överlämnas till riksdagen och vad den ska innehålla. Av regleringen i budgetlagen framgår att årsredovisningen bl.a. ska innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

Ytterligare bestämmelser om budgeten

11 § Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag.

I bestämmelsen har i förhållande till den nuvarande lydelsen av paragrafen ordet finns bytts ut mot meddelas. Genom den föreslagna ändringen tydliggörs att bestämmelserna måste ges i lag.

Valutapolitiken

12 § Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.

Paragrafen är oförändrad.

Riksbanken

13 § Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

Paragrafen är oförändrad, bortsett från mindre språkliga justeringar.

14 § Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

Paragrafen är oförändrad.

Författningsutredningens förslag (SOU 1963:16)

8 kap.

Beskattning och budgetreglering

1 § Skatt må ej beslutas annorledes än genom lag eller, såvitt angår skatt för att täcka kommunens medelsbehov, med stöd av lag.

Statlig avgift fastställs av riksdagen genom lag eller genom särskilt beslut eller ock, efter riksdagens bemyndigande, av regeringen eller av förvaltningsmyndighet.

2 § Regeringen skall till riksdagen avgiva förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret, innefattande förslag till beräkning av statsinkomsterna och till anslag.

Närmare bestämmelser om de grunder, enligt vilka statsbudgeten skall uppställas, givas i lag.

3 § Riksdagen bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skola beräknas samt anvisar anslag till de utgiftsändamål som riksdagen finner böra tillgodoses.

Har riksdagen ej avslutat budgetregleringen före budgetårets inträde, ska, till dess riksdagen beslutat i sådan del av statsbudgeten som icke slutbehandlats, den förra statsbudgeten lända till efter rättelse i denna del.

Riksdagen äger för det löpande budgetåret företaga ny beräkning av statsinkomster samt på tilläggsbudget anvisa ytterligare anslag.

4 § Riksdagen må på en inom sig vald löne delegation överlåta att på riksdagens vägnar godkänna förhandlingsöverenskommelse

angående statsanställdas avlöningsförmåner samt förslag som har omedelbart samband med överenskommelsen.

5 § Statens medel äro under regeringens disposition. De få ej användas på annat sätt än riksdagen fastställt.

6 § Statens fasta egendom förvaltas efter de grunder riksdagen fastställt. Sådan egendom må ej avhändas staten utan riksdagens bemyndigande.

7 § Utan riksdagens bemyndigande må regeringen icke upptaga lån eller ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Ej heller må statens fordringsanspråk eftergivnas utan riksdagens bemyndigande.

8 § Riksbanken och riksgäldskontoret äro under riksdagens garanti. De lyda under riksdagen och stå under ledning av särskilda fullmäktige. Föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet må, enligt riksdagens bemyndigande, givas av finansnämnden.

Rätten att utgiva sedlar tillkommer riksbanken. Närmare bestämmelser om riksbanken givas i lag.

På riksgäldskontoret ankommer att enligt riksdagens bemyndigande upptaga lån och att förvalta statsskulden.

Grundlagsberedningens förslag (SOU 1972:15)

8 kap. Finansmakten

1 § Föreskrifter om skatt till staten meddelas genom lag.

I lag om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva kan dock riksdagen bemyndiga regeringen att enligt givna riktlinjer genom förordning bestämma eller ändra skattesatsen eller besluta att lagen skall börja eller upphöra att gälla. Riksdagen kan medgiva att skillnad härvid göres mellan olika slags verksamhet och olika delar av landet.

Har regeringen meddelat förordning med stöd av andra stycket, skall den inom tid som skall vara angivet i bemyndigandet, högst två månader, under riksmöte underställa riksdagen förordningen för prövning. Om riksdagen inom en månad efter underställningen förkastar förordningen, upphör denna att gälla den dag riksdagen bestämmer. Skall förordningen upphöra att gälla, skall regeringen kungöra detta så som författningar i allmänhet kungöres.

2 § Föreskrifter om avgift till staten beslutas av riksdagen eller, efter dess bemyndigande, av regeringen genom förordning eller av förvaltningsmyndighet.

3 § Riksdagen fastställer årligen statsbudget för det närmast följande budgetåret. När särskilda skäl föranleder det, får dock riksdagen fastställa statsbudget för annan tid.

Genom statsbudgeten bestämmer riksdagen till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Därvid får riksdagen i fråga om särskilt anslag besluta att det skall utgå för annan tid än den som budgeten i övrigt gäller.

Vid fastställande av statsbudget skall riksdagen beakta behovet av medel att tagas i anspråk för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

4 § Regeringen avger till riksdagen förslag till statsbudget.

5 § Har behandlingen av regeringens budgetförslag icke slutförts före budgetårets början, gäller i de delar, som riksdagen ej har reglerat, den föregående statsbudgeten, tills riksdagen beslutar annat.

6 § Vid fastställande av statsbudget eller eljest får riksdagen besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

7 § För löpande budgetår får riksdagen genom tilläggsbudget bestämma ny beräkning av statsinkomster, anvisa nya anslag och ändra anslag.

8 § Riksdagen bestämmer i vad mån medel, som tillkommer staten, får uppbäras och användas utan att redovisas på statsbudgeten.

9 § De medel som riksdagen har anvisat i statsbudgeten eller på annat sätt får ej användas i strid med vad riksdagen har föreskrivit. De medel som anvisas för annan verksamhet än sådan, som bedrivs av riksdagen eller dess myndigheter, står till regeringens förfogande.

10 § Riksdagen äger fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom.

Statens fasta egendom får icke överlåtas eller pantsättas utan riksdagens bemyndigande. Detsamma gäller statens lösa egendom i den mån riksdagen bestämmer det. Statens fordringar får icke eftergivnas utan riksdagens bemyndigande.

11 § Utan riksdagens bemyndigande får icke regeringen eller annan statlig myndighet taga upp lån eller eljest ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

12 § I förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhör riksdagens prövning,

överlägger riksdagens lönelegation med minister, som regeringen förordnar därtill, eller, beträffande arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter, med den som riksdagen bestämmer. Lönelegationen får på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan fråga, eller, om frågan har undantagits från avtal, förslag till reglering av den. Vad som sägs i denna paragraf gäller ej i den mån riksdagen för visst fall har beslutat annorlunda.

13 § Riksbanken lyder under riksdagen.

Riksbanken förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa, vilken skall vara ordförande men icke får utöva annan befattning inom riksbankens ledning, och en suppleant för honom förordnas för tre år i sänder av regeringen. De övriga sex väljs av riksdagen. Föreskrifter om sådant val, om riksbankschef och vice riksbankschef, om suppleanter för de av riksdagen valda fullmäktige, om riksbankens organisation i övrigt och om dess verksamhet meddelas i RO och annan lag.

14 § Endast riksbanken har rätt att utgiva sedlar.

Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag. Riksdagen kan dock i lag bemyndiga regeringen att genom förordning besluta tillfälligt därom; om sådant bemyndigande gäller vad som är föreskrivet i 7 kapitlet 5 § tredje och fjärde styckena.

15 § Riksdagen uppdrager åt myndighet, som lyder under riksdagen, att taga upp och förvalta lån. Bestämmelser härom meddelas i lag.

RF i nu gällande lydelse

9 kap. Finansmakten

1 § Om rätten att besluta om skatter och avgifter till staten finns bestämmelser i 8 kap.

2 § Statens medel får icke användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen genom budgetreglering enligt 3–5 §§. Riksdagen får dock bestämma att medel tages i anspråk i annan ordning.

3 § Riksdagen företager budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Riksdagen bestämmer därvid till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom upptages i en statsbudget.

Riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten skall utgå för annan tid än budgetperioden.

Vid budgetreglering enligt denna paragraf skall riksdagen beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar.

4 § Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres. Riksdagen kan uppdraga åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

5 § För löpande budgetår kan riksdagen på tilläggsbudget göra ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag.

6 § Regeringen avgiver förslag till statsbudget till riksdagen.

7 § Riksdagen kan i samband med budgetreglering eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

8 § Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Vad nu sagts gäller dock icke tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

9 § Riksdagen fastställer i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtagas utan riksdagens tillstånd.

10 § Regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

11 § Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i RO och särskild lag.

12 § Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.

13 § Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen skall beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

14 § Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

Den finska grundlagen

7 kap.

Statsfinanserna

81 § *Statliga skatter och avgifter*

Om statsskatt bestäms genom lag, som skall innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd.

Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag.

82 § *Statens upplåning och statliga säkerheter*

Statens upplåning skall vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp.

Statsborgen och statsgaranti får beviljas med riksdagens samtycke.

83 § *Statsbudgeten*

Riksdagen beslutar för ett finansår i sänder om statsbudgeten, som publiceras i Finlands författningssamling.

Regeringens proposition om statsbudgeten och övriga propositioner som har samband med den ska överlämnas till riksdagen i god tid före finansårets början. Angående komplettering och återtagande av budgetpropositionen gäller vad som sägs i 71 §.

Varje riksdagsledamot kan med anledning av budgetpropositionen genom en budgetmotion väcka förslag om att ett anslag eller något annat beslut ska tas in i statsbudgeten.

Statsbudgeten godkänns i plenum i en enda behandling sedan riksdagens finansutskott har lämnat sitt betänkande. Närmare

bestämmelser om behandlingen av budgetpropositionen i riksdagen ges i riksdagens arbetsordning.

Förseñas statsbudgeten så att den publiceras först under det nya finansåret, iakttagas regeringens budgetproposition tillfälligt som budget på det sätt som riksdagen bestämmer.

84 § Budgetens innehåll

I statsbudgeten skall tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen för anslagen och tas in övriga budgetmotiveringar. Genom lag kan bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra.

Anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna. Vid anslagstäckningen kan på det sätt som anges genom lag beaktas de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet.

Sådana inkomstposter och anslag som motsvarar inkomster och utgifter vilka har samband med varandra kan, på det sätt som anges genom lag, tas in i budgeten för flera finansår.

Bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi utfärdas genom lag. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges genom lag. I samband med behandlingen av statsbudgeten godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten.

85 § Anslag i statsbudgeten

Anslag tas upp i statsbudgeten som fasta anslag, förslagsanslag eller reservationsanslag. Förslagsanslag får överskridas och reservationsanslag överförs till ett senare finansår enligt vad som bestäms genom lag. Fasta anslag och reservationsanslag får inte överskridas och fasta anslag får inte överförs, om detta inte har tillåtits genom lag.

Ett anslag får inte flyttas från ett ställe i budgeten till ett annat, om inte detta tillåts i budgeten. Genom lag kan dock tillåtas att ett anslag överförs till ett annat ställe som har nära samband med dess ändamål.

I statsbudgeten kan beviljas till beloppet och ändamålet avgränsad fullmakt att under finansåret ingå förbindelse om utgifter för vilka anslag tas in i budgetarna för de följande finansåren.

86 § *Tilläggsbudget*

Regeringen skall överlämna en tilläggsbudgetproposition till riksdagen, om det finns motiverat behov att ändra statsbudgeten.

En riksdagsledamot kan väcka en budgetmotion angående en sådan ändring av statsbudgeten som har direkt samband med en tilläggsbudgetproposition.

87 § *Fonder utanför statsbudgeten*

Genom lag kan bestämmas att en statlig fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

88 § *Enskildas fordringar hos staten*

Var och en har oberoende av statsbudgeten rätt att av staten få vad som lagligen tillkommer honom eller henne.

89 § *Godkännande av villkoren för statliga anställningsförhållanden*

Det riksdagsutskott som är behörigt i saken godkänner på riksdagens vägnar avtal om villkoren för personal i statliga anställningsförhållanden i den mån riksdagens samtycke behövs.

90 § *Övervakning och revision av statsfinanserna*

Riksdagen övervakar statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta väljer riksdagen inom sig statsrevisorer.

För revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag.

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag.

91 § *Finlands Bank*

Finlands Bank står under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms genom lag. Riksdagen väljer bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet.

Behörigt riksdagsutskott och bankfullmäktige har rätt att få de upplysningar som de behöver för tillsynen över Finlands Bank.

92 § *Statens egendom*

Bestämmelser om behörigheten och förfarandet när statens delägarrätt utövas i bolag där staten har bestämmande inflytande utfärdas genom lag. Likaså bestäms genom lag om när riksdagens samtycke krävs för statens förvärv av bestämmande inflytande i bolag eller för avstående från sådant inflytande.

Statlig fast egendom kan överlåtas endast med riksdagens samtycke eller enligt vad som anges genom lag.