



Obligatoriskt utgiftstak

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2009/10:5 Obligatoriskt utgiftstak samt två motionsyrkanden väckta med anledning av propositionen och ett motionsyrkande från den allmänna motionstiden 2009.

I propositionen föreslås vissa ändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten med innebörden att det görs obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen dels lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret, dels redovisa sina bedömningar av ramarna för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Slutligen föreslås att regeringen inte längre ska vara skyldig att bevaka att enskilda, beslutade utgiftsramar inte överskrids.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag och avstyrker samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns två reservationer (s, v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Obligatoriskt utgiftstak för en treårsperiod	6
Propositionen	6
Motionen	8
Finansutskottets yttrande	10
Utskottets ställningstagande	10
Regeringens utgiftskontroll	11
Propositionen	11
Finansutskottets yttrande	13
Utskottets ställningstagande	13
Budgeteringsmarginalen	14
Propositionen	14
Utskottets ställningstagande	15
Tekniska justeringar av utgiftstaket	15
Propositionen	16
Utskottets ställningstagande	17
Klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar i statsbudgeten	17
Motionen	17
Gällande ordning m.m.	17
Finansutskottets yttrande	18
Utskottets ställningstagande	19
Reservationer	20
1. Obligatoriskt utgiftstak för en treårsperiod, punkt 1 (s, v, mp)	20
2. Klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar i statsbudgeten, punkt 2 (mp)	21
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	23
Propositionen	23
Följdmotionen	23
Motion från allmänna motionstiden hösten 2009	23
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	24
<i>Bilaga 3</i>	
Finansutskottets yttrande	25

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Obligatoriskt utgiftstak för en treårsperiod**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:5 och avslår motion 2009/10:K1 yrkandena 1 och 2.

Reservation 1 (s, v, mp)

2. **Klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar i statsbudgeten**

Riksdagen avslår motion 2009/10:MJ471 yrkande 9.

Reservation 2 (mp)

Stockholm den 17 november 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s), Camilla Lindberg (fp) och Torbjörn Lövendahl (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I 2007 års ekonomiska vårproposition anförde regeringen att den avsåg att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) för att pröva om det fanns behov av ändringar med anledning av de erfarenheter som vunnits under de drygt tio år som gått sedan lagen infördes (prop. 2006/07:100 s. 91). Som ett led i översynen av budgetlagen utarbetades inom Finansdepartementet en promemoria (Ds 2009:10) med förslag om att göra utgiftstaket obligatoriskt och om att tidsperspektivet bör bestämmas till tre år. Promemorian har remissbehandlats.

Den 10 september 2009 överlämnade regeringen till riksdagen proposition 2009/10:5 med förslag som överensstämmer med promemorians bedömningar. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i *bilaga 1*. Regeringens lagförslag återfinns i *bilaga 2*.

I betänkandet behandlar utskottet en följdmotion och en motion väckt under den allmänna motionstiden 2010. Dessa förslag återges i *bilaga 1*.

Utskottet har berett finansutskottet tillfälle att yttra sig angående förslagen i propositionen och motionerna i de delar som berör finansutskottets beredningsområde. Finansutskottets yttrande återges i *bilaga 3*.

Bakgrund

Mot bakgrund av den svenska ekonomiska krisen i början av 1990-talet, vilken i en kombination av en fastighetskris och en internationell konjunkturedgång blev akut, beslutades förändringar med betydelse för budgetprocessen av riksdagen under 1994. I efterhand kan man konstatera att de offentliga finanserna, och särskilt statens finanser, har förbättrats väsentligt sedan mitten av 1990-talet. Redan 1995 stabiliserades statsskulden i förhållande till bruttonationalprodukten, BNP. Underskottet i det offentliga finansiella sparandet begränsades vidare till mindre än 3 % av BNP redan 1997. Sedan 1998 har betydande överskott uppnåtts för flera år. Den offentliga sektorns finansiella sparande har sedan 2000 legat i linje med överskottsmålet. De offentliga utgifterna som andel av BNP har minskat från ca 70 % under 1993 till ca 50 % under 2008, och taket för statens utgifter har, med beaktande av tekniska justeringar, sänkts från motsvarande ca 35 % av BNP för 1997 till ca 30 % för 2008. Statsskulden har reducerats från ca 80 % av BNP 1994 till ca 30 % 2008. Den reformerade budgetprocessen utgör en viktig förklaring till att de offentliga finanserna har kunnat hållas i gott skick sedan 2000.

Den reformerade budgetprocess som använts sedan 1996 bygger på de förändringar av de budgetpolitiska värderingarna som skett. Den reformerade budgetprocessen har medverkat till att hålla statsfinanserna i gott skick under en period då det hållits flera val till riksdagen och då olika politiska konstellationer haft majoritet i riksdagen.

När det gäller taket för statens utgifter kan man konstatera att detta har tillämpats varje år sedan 1997 och att det aldrig har överskridits. Det politiska systemet har tagit utgiftstaket på allvar, och vid några tillfällen har man behövt vidta tämligen drastiska utgiftsminskande åtgärder för att undvika att överskrida taket.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten med innebörden att det görs obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen dels lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret, dels redovisa sina bedömningar av ramarna för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Slutligen föreslås att regeringen inte längre ska vara skyldig att bevaka att enskilda, beslutade utgiftsramar inte överskrids. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

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

Utskottets överväganden

Obligatoriskt utgiftstak för en treårsperiod

Utskottets förslag i korthet

Utskottet ställer sig bakom regeringens överväganden och föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag i denna del. Därmed föreslår utskottet att riksdagen avslår en motion om bl.a. avslag till regeringens lagförslag.

Jämför reservation 1 (s, v, mp).

Propositionen

Bakgrund

Det första tillfället då regeringen föreslog att riksdagen skulle fastställa ett utgiftstak för staten var i den ekonomiska vårpropositionen för 1996. I den propositionen utvecklades inte närmare den rättsliga innebörden av utgiftstaket. Konstitutionsutskottet framhöll då att beslutet att fastställa ett utgiftstak var att uppfatta som ett riktlinjebeslut enligt 9 kap. 7 § regeringsformen (RF) och således inte var rättsligt bindande (yttr. 1995/96:KU10y). Finansutskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning och framhöll vidare att ett flerårigt utgiftstak borde ses som ett ekonomisk-politiskt mål av särskild dignitet. Utgiftstaket var enligt finansutskottet ett budgetpolitiskt åtagande (bet. 1995/96:FiU10 s. 67 f.).

Först i regeringens förslag till budgetlag (prop. 1995/06:220) fanns bestämmelser om utgiftstaket. Vid beredningen av förslaget anförde konstitutionsutskottet att regleringen om riktlinjebeslut i 9 kap. 7 § RF egentligen inte avsåg så omfattande beslut som ett utgiftstak, eftersom det i lagrummet talas om fleråriga riktlinjer för *viss* statsverksamhet. Utskottet menade, mot bakgrund av att flertalet av de komponenter som ingår i utgiftstakets utgiftsområden kan betecknas som *viss* statsverksamhet, att det inte kunde vara principiellt fel att tillåta fleråriga riktlinjebeslut om utgiftstak (bet. 1996/97:KU3 s. 41 f.). Grundlagsutredningen har mot bakgrund av konstitutionsutskottets uttalande i sitt betänkande föreslagit att begränsningen till *viss* statsverksamhet i 9 kap. 7 § RF ska tas bort (SOU 2008:125 s. 575 f.). Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Enligt budgetlagen är användningen av utgiftstak frivillig. I förarbetena till lagen framhöll dock regeringen att det när utgiftstak och ramar för utgiftsområden hade använts ett par gånger, och erfarenheter vunnits,

kunde prövas om det var lämpligt att precisera eller skärpa bestämmelserna (prop. 1995/96:220 s. 79). Konstitutionsutskottet delade regeringens uppfattning (bet. 1996/97:KU3 s. 43).

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

Överväganden

Gällande den praktiska hanteringen av utgiftstaket anges i propositionen att regeringen har utvecklat sin förmåga att bestämma en lämplig nivå för utgiftstaken, att utforma en praxis för tekniska justeringar, att uppskatta statens inkomster och utgifter för innevarande och efterföljande tre år och därmed lämpliga budgeteringsmarginaler i olika tidsperspektiv samt att vidta åtgärder när utgiftstaket riskerar att överskridas. De budgetmässiga resultaten av användningen av utgiftstaket är således enligt regeringen positiva, och goda praktiska erfarenheter finns av hur systemet tekniskt kan hanteras. Därtill pekar regeringen på att systemet har vunnit bred politisk förankring och utgör en symbol för att regeringen och riksdagen avser att använda en budgetprocess som utgår från budgetpolitikens mål och restriktioner. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att dess användning av utgiftstak bör göras obligatorisk.

Regeringen bedömer dock att takets närmare avgränsning och utformning är ytterst beroende av politiska bedömningar, som kan variera med tiden, och att dessa därför inte heller i fortsättningen bör regleras i lag.

Av propositionen framgår vidare att det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen, som stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär. Genom att beslutet om det tredje årets tak fattas flera år innan budgetarbetet för detta år ska genomföras förbättras förutsättningarna för att beslutet kan grundas på de budgetpolitiska målen och de makroekonomiska förutsättningarna.

För att säkerställa att det treåriga tidsperspektivet upprätthålls bedömer regeringen att den bör åläggas att i budgetpropositionen lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året i enlighet med den föreslagna lydelsen till ny 40 § budgetlagen. Enligt regeringen förutsätts att utgiftstak för år ett och två redan har beslutats när ändringen av budgetlagen träder i kraft.

Om det görs obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till utgiftstak för det tredje året aktualiseras enligt regeringen även frågan om vad som ska gälla för ramar för utgiftsområden. Givet att ett treårigt tidsperspektiv tillämpas för utgiftstaket bedömer regeringen att det är lämpligt att motsva-

rande även gäller för ramarna för utgiftsområdena. Förutom att lämna förslag till ramar för det följande budgetåret bör regeringen därför i budgetpropositionen redovisa sin beräkning av hur utgifterna kommer att fördelas på utgiftsområdena de därpå följande två åren i enlighet med den föreslagna lydelsen till ny 41 § budgetlagen.

I nuvarande 43 § budgetlagen föreskrivs att om regeringen inte lämnar förslag om tak för statens utgifter, eller riktlinjer för utgiftsramar för längre tid än ett budgetår, ska regeringen i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas. Bestämmelsen som bygger på förutsättningen att det är frivilligt för regeringen att använda tak för statens utgifter i beredningen och genomförandet av statsbudgeten bör därför utgå om användningen av utgiftstak görs obligatorisk.

Motionen

I följdmotion 2009/10:K1 av Thomas Östros m.fl. (s, v, mp) yrkas dels att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om budgetreglerna (yrkande 1), dels att riksdagen avslår regeringens lagförslag (yrkande 2). Motionärerna anför att deras partier i sitt gällande samarbete tillsammans har deklarerat att de nuvarande budgetreglerna kommer att ligga fast. Motionärerna anser att en förändring av de nuvarande budgetreglerna bör föregås av en bredare beredning än vad som skett. I motionen anges bl.a. att oppositionen inte har bjudits in i beredningsprocessen och att ett brett och blocköverskridande politiskt stöd krävs för att det finanspolitiska ramverket ska fungera som trovärdiga spelregler. Därutöver anser motionärerna, mot bakgrund av att regeringen för tillfället utreder kommunsektorns balanskrav som en del i det finanspolitiska ramverket, att man bör avvakta utredningens förslag och dess betydelse för utgiftstakens längd innan andra förändringar införs.

I motionen anför motionärerna också att alla utgifter inte omfattas av utgiftstaken och att en ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte låses riskerar att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Motionärerna framhåller att exempelvis garantiprogrammet för bankerna ligger utanför utgiftstaken.

Finanspolitiska rådets synpunkter

I regeringens budgetproposition för 2010 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 12.1.1) redogörs bl.a. för Finanspolitiska rådets synpunkter på brister i olika regelsystem som rådet anser har tydliggjorts i samband med den djupa konjunkturnedgången. Vad gäller utgiftstaket anser rådet att ett sådant tak inte ska försvaras till varje pris i en djup lågkonjunktur. Utgiftstaken har enligt rådet inget egenvärde utan är ett

hjälpmedel för att uppnå en effektiv finanspolitik. Rådet efterlyser en blocköverskridande överenskommelse om att utgiftstaken inte behöver följas under en exceptionell lågkonjunktur.

Av budgetpropositionen framgår att regeringen inte delar rådets uppfattning. Regeringen anser att utgiftstaket är ett mycket viktigt budgetpolitiskt åtagande för att värna de offentliga finanserna och att rådet underskattar den kostnad som är förknippad med att skapa osäkerhet kring utgiftstakets nivå.

Riksrevisionens tidigare iakttagelser avseende utgiftstaket

Riksrevisorerna har i flera rapporter betonat vikten av en tydlig och utförlig motivering till de mycket precisa förslag till utgiftstak som presenteras i budgetpropositionerna. I sin granskning av regeringens årsredovisning för staten 2007 framhöll revisorerna att samtliga s.k. tekniska justeringar av utgiftstaket 2007 inte redovisades i årsredovisningen. I sin granskning av regeringens redovisning i budgetpropositionen för innevarande år framhöll revisorerna att det utgiftsutrymme som skapades 2009–2011 till följd av Vägverkets och Banverkets extra amortering 2008 av lån i Riksgäldskontoret borde ha föranlett en nedjustering av utgiftstaket för att bibehålla takets stramhet i förhållande till överskottsmålet.

Revisorerna konstaterar i sin senaste årliga rapport att regeringen successivt har förtydligat de principer som ligger till grund för förslaget till utgiftstak. Dock saknas enligt revisorerna fortfarande en kvantifierad redovisning av sambandet mellan utgiftstaket och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Vidare framhåller revisorerna att de tidigare påpekat att principerna för tekniska förändringar av redovisningen i statsbudgeten bör tydliggöras. Revisorerna anser att det finns en risk att den starka fokuseringen på utgiftstaket i budgetarbetet och i budgetdokumenten ger upphov till ett finanspolitiskt ”läckage” om inte de tekniska justeringarna av taket görs på ett konsekvent sätt. Revisorerna välkomnar regeringens förslag om ett obligatoriskt utgiftstak i budgetlagen eftersom detta stärker det finanspolitiska ramverket och säkerställer budgetprocessens långsiktiga karaktär (RiR 2009:8 s. 13–14).

Översyn av budgetlagen

Mot bakgrund av bl.a. det pågående arbetet med en reformerad regeringsform har regeringen tillsatt en utredning om översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (dir. 2009:55). Utredaren ska se över tillämpningen av de grundläggande principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten, pröva om det finns skäl att kodifiera den praxis som utvecklats vid tillämpningen av lagen samt pröva behovet av reglering av annan praxis som utvecklats på finansmaktens område. Utredningen inledde sitt arbete i juni 2009, och uppdraget ska redovisas senast i mars 2010.

Finansutskottets yttrande

I finansutskottets yttrande anförts bl.a. att systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen och att det faktum att taken fastställs tre år i förväg har gett stadga och långsiktighet i budgetprocessen. Utskottet välkomnar därför förslaget att regeringens användning av utgiftstak ska göras obligatorisk för regeringen och att regeringens förslag till utgiftstak ska avse det tredje tillkommande året.

Vad gäller beredningen av propositionen konstaterar finansutskottet att den skett på sedvanligt sätt. Utskottet noterar att förslaget aviserades i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) och att det därefter inom Finansdepartementet har utarbetats en departementspromemoria (Ds 2009:10) samt att promemorian har remitterats till ett antal remissinstanser. När det gäller följdmotionens påstående om att konsekvenserna av att göra det obligatoriskt för regeringen att föreslå utgiftstak inte har utretts tillräckligt, erinrar finansutskottet om att förslaget baseras på erfarenheter av användning av utgiftstak sedan 1997.

Finansutskottet anser att ett utgiftstak avgränsning och utformning ytterst är beroende av politiska bedömningar, som kan variera över tiden. Utskottet vill dock framhålla vad det har anfört i betänkande 2008/09: FiU20 om behovet av att vara vaksam på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls. När det gällde det nya ramanslaget under utgiftsområde 26 avseende tillskott till stabilitetsfonden hade utskottet inget att erinra mot att tillskottet till stabilitetsfonden lades utanför utgiftstaket, mot bakgrund av den användning som fonden avsåg. Utskottet anser att i princip alla utgifter bör omfattas av utgiftstaket men att det kan finnas skäl för att vissa utgifter inte ska omfattas. Utskottet delar regeringens bedömning att den närmare utformningen och avgränsningen av utgiftstaken inte bör regleras i lag.

Finansutskottet föreslår utifrån sina utgångspunkter och med det anförda att konstitutionsutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motion 2009/10:K1. I yttrandet finns en avvikande mening (s, v, mp) med avstyrkande av propositionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen och att det faktum att taken fastställs tre år i förväg har gett stadga och långsiktighet i budgetprocessen. Mot bakgrund av detta bedömer utskottet att regeringens användning av utgiftstak bör göras obligatorisk. Utskottet delar regeringens bedömningar om dels att det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen som stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär, dels att det är lämpligt att regeringen

förutom att lämna förslag till ramar för det följande budgetåret även i budgetpropositionen redovisar sin beräkning av hur utgifterna kommer att fördelas på utgiftsområdena de därpå följande två åren.

Utskottet delar finansutskottets bedömningar om att beredningen av propositionen skett på sedvanligt sätt och att regeringens förslag om en lagstadgad skyldighet för regeringen att föreslå utgiftstak baseras på erfarenheter av användning av utgiftstak sedan 1997.

Mot bakgrund av det nu anförda tillstyrker konstitutionsutskottet regeringens lagförslag i denna del. Därmed avstyrks motion 2009/10:K1 yrkandena 1 och 2.

Utskottet anser, i likhet med finansutskottet, att ett utgiftstaks avgränsning och utformning ytterst är beroende av politiska bedömningar, som kan variera över tiden och att den närmare utformningen och avgränsningen av utgiftstaken därför inte bör regleras i lag. Konstitutionsutskottet anser att i princip alla utgifter bör omfattas av utgiftstaket men att det kan finnas skäl för att vissa utgifter inte ska omfattas. Därtill önskar utskottet betona, mot bakgrund av finansutskottets yttrande, vikten av att vara vaksam på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls.

Slutligen noterar konstitutionsutskottet att finansutskottet inte hade något att invända mot att det nya ramanslaget avseende tillskott till stabilitetsfonden lades utanför utgiftstaket, mot bakgrund av den användning som fonden avsåg.

Regeringens utgiftskontroll

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag i denna del.

Propositionen

Om det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas ska regeringen enligt nuvarande 42 § budgetlagen, vidta åtgärder för att undvika detta eller föreslå sådana åtgärder för riksdagen.

Finansutskottet uppmärksammade redan 1996 att det var oklart hur utgiftskontrollen mot använda utgiftsramar skulle gå till mot bakgrund av bl.a. den anslagskredit som finns för de flesta anslag. Enligt finansutskottets mening borde de praktiska erfarenheterna av det kommande uppföljningsarbetet få utvisa i vad mån den gällande ordningen behövde ändras (yttr. 1995/96:FiU8y).

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

Gällande ordning m.m.

Riksdagsordningen

Enligt 5 kap. 12 § första stycket riksdagsordningen gäller att riksdagen genom lag får besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden.

Om riksdagen har fattat beslut ett sådant beslut, fastställer riksdagen enligt paragrafens andra stycke för det närmast följande budgetåret genom ett enda beslut dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå, dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten.

Enligt tredje stycket i samma paragraf gäller att beslut om anslag eller andra utgifter i staten för närmast följande budgetår inte får fattas innan ett beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.

Enligt fjärde stycket i samma paragraf gäller att beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas inte får fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram fattats.

I en grundlagskommentar (Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra upplagan 2006, s. 754) anges att utgiftsramarna ursprungligen var tänkta att användas endast som restriktioner vid riksdagens beslut om statsbudgeten. I praktiken kom de också att fungera på detta sätt vid ändringar av statsbudgeten under löpande budgetår genom beslut på tilläggsbudget (i enlighet med 9 kap. 5 § RF). När regeringen föreslog anslagsförändringar och nya anslag på tilläggsbudget fanns även förslag om ändrade utgiftsramar (i den mån ändringarna inte rymdes inom ramarna). Riksdagen följde i sina beslut denna ordning. För att denna ordning skulle tillämpas konsekvent, t.ex. även på budgetändringar initierade i riksdagen, infördes på förslag av Riksdagskommittén år 2001 ett fjärde stycke i 5 kap. 12 § riksdagsordningen.

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Av 36 § budgetlagen framgår att regeringen under löpande budgetår ska redovisa för riksdagen, vid minst två tillfällen, prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

I författningskommentaren i propositionen med förslag om budgetlagen (prop. 1995/96:220) anges bl.a. att budgetprognoser syftar till att förbättra uppföljningen av den beslutade verksamhetens genomförande. I kommentaren anförs därtill att den föreskrivna skyldigheten att lämna förklaringar till väsentliga skillnader bör kunna medverka till en bättre förståelse av

utvecklingen och till bättre beräkningar av anslag, inkomstitlar och lånebehov. Slutligen nämns i kommentaren att om riksdagen har beslutat om utgiftstak eller använt utgiftsramar, är det naturligt att regeringen även presenterar prognoser som belyser om ett beslutat utgiftstak eller ramarna för utgiftsområdena kommer att hålla och att skillnader i förhållande till de belopp som angetts för dessa förklaras. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, är det också naturligt för regeringen att i samband med att prognoserna redovisas redogöra för vilka beslut regeringen fattat eller avser att fatta respektive vilka åtgärder den föreslår att riksdagen skall vidta för att motverka överskridande (s. 108).

I samband med konstitutionsutskottets behandling av propositionen uttalade utskottet även att i det fall riksdagen har beslutat om utgiftstak eller använt utgiftsramar är det enligt propositionen naturligt att regeringen presenterar prognoser som belyser om ett beslutat utgiftstak eller ramarna för utgiftsområden kommer att hålla och att skillnader i förhållande till de belopp som angetts för dessa förklaras. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, är det också naturligt för regeringen att i samband med att prognoserna redovisas redogöra för vilka beslut regeringen fattat eller avser att fatta respektive vilka åtgärder den föreslår att riksdagen skall vidta för att motverka överskridande. Utskottet underströk vikten av att så sker (bet. 1996/97:KU3 s. 44).

Finansutskottets yttrande

Mot bakgrund av att regeringen enligt propositionens förslag inte längre ska ha någon skyldighet enligt budgetlagen att vidta åtgärder om det finns risk för att använda utgiftsramar kommer att överskridas anför finansutskottet följande i sitt yttrande. Enligt 5 kap. 12 § fjärde stycket riksdagsordningen får ett beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas inte fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram har fattats. Finansutskottet vill i detta sammanhang framhålla att regeringen även fortsättningsvis i sina tilläggsbudgetar måste föreslå en ändrad utgiftsram om den föreslår en ändring av ett anslag som innebär att en utgiftsram påverkas.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet delar finansutskottets uppfattning att den föreslagna ändringen av regeringens utgiftskontroll inte påverkar regeringens skyldighet att även fortsättningsvis i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser föreslå en ändrad utgiftsram om den föreslår en ändring av ett anslag som innebär att en utgiftsram påverkas.

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag i denna del.

Budgeteringsmarginalen

Utskottets ställningstagande i korthet

Utskottet bedömer att regeringens överväganden i denna del inte föranleder några ytterligare kommentarer.

Propositionen

Bakgrund

När systemet med ett tak för statens utgifter infördes 1996 ansågs det, mot bakgrund av att såväl den makroekonomiska utvecklingen som de ekonomiska konsekvenserna av redan fattade beslut kan bli annorlunda än vad som antagits när utgiftstaken beslutats, lämpligt att fastställa taket med en viss marginal, s.k. budgeteringsmarginal. Budgeteringsmarginalen utgör skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Avsikten med en sådan marginal var inte att skapa utrymme för ofinansierade utgiftsökningar eller minska respekten för saldorelaterade mål. Genom budgeteringsmarginalen skulle dock nödvändig flexibilitet skapas, vilket förväntades minska risken för revideringar av utgiftstaket (prop. 1995/96:150 s. 57 f.).

Regeringen föreslog i 1999 års ekonomiska vårproposition att syftet med budgeteringsmarginalen skulle utvidgas så att den för år två och tre även borde omfatta utrymme för framtida reformer på budgetens utgiftsida (prop. 1998/99:100 s. 138). Finansutskottet konstaterade att erfarenheterna från de gångna årens användning av en budgeteringsmarginal visade att marginalen i praktiken också hade kommit att omfatta framtida reformer. Denna ordning ansåg utskottet rimlig så länge som de nya utgifterna finansierades med inkomstökningar och nivån på budgeteringsmarginalen alltså var så stor att den kunde parera oförutsedda utgiftsökningar under efterföljande år. Utskottet betonade också att det i samband med att utgiftstaket fastställs självklart måste prövas om nivån på den ingående budgeteringsmarginalen är förenlig med erforderliga krav på stramhet i finanspolitiken (bet. 1998/99:FiU20 s. 73).

När utgiftstaket infördes anfördes att dimensioneringen av budgeteringsmarginalen måste baseras på en avvägning mellan kraven på stramhet i finanspolitiken och risken för att utgiftstaket inte kan hållas, om inte ett visst utrymme finns för att hantera effekterna av en annan ekonomisk utveckling än den förväntade.

Enligt regeringens nuvarande riktlinjer bör budgeteringsmarginalen vara minst 1 % av de takbegränsade utgifterna för det innevarande året, 1,5 % för det följande året, 2 % för det därpå följande året och 3 % för det tredje året (jfr prop. 2008/09:100 s. 158). Det stegvis ökande buffertkravet motiveras enligt regeringen av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

Överväganden

Regeringen bedömer att det i ett system med ett flerårigt tak för statens utgifter måste ingå en viss marginal för att regering och riksdag på ett smidigt sätt ska kunna hantera den osäkerhet som ofrånkomligen finns i de prognoser som beräkningen och besluten om statens utgifter bygger på. En budgeteringsmarginal under utgiftstaket är därför enligt regeringen nödvändig för att ofrånkomliga osäkerheter ska kunna hanteras på ett godtagbart sätt.

Av propositionen framgår att de takbegränsade utgifterna aldrig har överskridit det beslutade utgiftstaket sedan utgiftstaket togs i bruk 1997. Dessutom har utgiftstaket mätt som andel av BNP minskat, och överskottsmålet har kunnat uppfyllas. Det förhållandet att en del av budgeteringsmarginalen har använts för varaktiga reformer har således inte varit uppenbart utgiftsdrivande.

Enligt regeringen framstår det inte som ändamålsenligt att införa någon reglering av eller göra några ytterligare uttalanden om när budgeteringsmarginalen bör kunna tas i anspråk. Regeringen avser dock att förbättra redovisningen av hur den ursprungligen beräknade och fastställda budgeteringsmarginalen för det tredje året har använts, när utfallet för detta år finns tillgängligt. Redovisningar av t.ex. avvikelser i förhållande till de makroekonomiska antagandena, volymeffekter samt utgiftsökande respektive utgiftsminskande beslut kan enligt regeringen tas in i budgetpropositionen, den ekonomiska vårpropositionen eller årsredovisningen för staten.

Utskottets ställningstagande

Utöver utskottets tidigare uttalande om behovet av vaksamhet på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls föranleder regeringens överväganden i denna del inte några kommentarer.

Tekniska justeringar av utgiftstaket

Utskottets ställningstagande i korthet

Utskottet bedömer att regeringens överväganden i denna del inte föranleder några ytterligare kommentarer.

Propositionen

Bakgrund

Vid det statliga utgiftstakets införande anförde regeringen att taket kunde komma att justeras av flera skäl (prop. 1995/96:150 s. 71). Utgiftstaket har sedan dess ändrats praktiskt taget varje år, och i de allra flesta fall har ändringarna utgjort tekniska justeringar av ett tidigare beslutat tak som inneburit såväl höjningar som sänkningar.

Tekniska justeringar av utgiftstaket som regeringen ansett vara nödvändiga har alltid redovisats och motiverats i den ekonomiska vårpropositionen eller – under senare år – i budgetpropositionen. Riksdagen har även beslutat om en teknisk takjustering på initiativ av finansutskottet. De flesta beslutade tekniska justeringar har avsett statens mellanhavanden med kommunerna, men även takjusteringar till följd av förändringar i pensionssystemen för statsanställda har förekommit. Tekniska justeringar av dessa slag har knappast ansetts vara kontroversiella.

Även förändringar i inriktningen av budgetpolitiken, t.ex. efter ett regeringsskifte när en nyvald regering önskar föra en annan ekonomisk politik, får mot bakgrund av både finans- och konstitutionsutskottens uttalanden anses utgöra ändrade förhållanden under vilka utgiftstaket måste kunna revideras såväl uppåt som nedåt (bet. 1996/97:KU3 s. 41).

En väsentlig omstrukturering av statsbudgetens utgifter och inkomster gjordes inför statsbudgeten för 2003 med innebörden att skatterna nu redovisas i periodiserade termer och med samma avgränsning som i nationalräkenskaper. Av propositionen framgår att skattekontokrediteringar som är att likställa med utgifter redovisas numera på en särskild inkomsttitel och påverkar inte den offentliga sektorns intäkter, men däremot statsbudgetens totala inkomster.

I syfte att öka tydligheten, och för att upprätthålla principen om brutto-budgetering, har den nuvarande regeringen flyttat de flesta skattekontokrediteringar som är att likställa med utgifter till statsbudgetens utgiftssida.

Överväganden

Regeringen bedömer att tekniska justeringar av det beslutade utgiftstaket är nödvändiga för att upprätthålla takets ursprungligen avsedda finansiella stramhet och för att bevara tilltron till systemet med utgiftstak. Regeringen bör därför, genom tydligt motiverade förslag, ta initiativ till tekniska justeringar av utgiftstaket, oavsett om dessa höjer eller sänker taket. I enlighet med etablerad praxis bör enligt regeringen de tekniska justeringarna även i fortsättningen varje år avrundas till hela miljarder kronor i och med att utgiftstaket fastställs på motsvarande sätt.

Utskottets ställningstagande

Utöver utskottets tidigare uttalande om behovet av vaksamhet på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls föranleder regeringens överväganden i denna del inte några kommentarer.

Klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar i statsbudgeten

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen avslår ett motionsyrkande om ändring av budgetlagen så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska.

Jämför reservation 2 (mp).

Motionen

I motion 2009/10:MJ471 av Karin Svensson Smith m.fl. (mp) yrkas bl.a. att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av budgetlagen så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska (yrkande 9). Enligt motionärerna utarbetas för tillfället ett EU-direktiv med innebörden att miljökonsekvenser identifieras och bedöms innan planer och program antas. Motionärerna anser att statsbudgeten i praktiken fyller funktionen av en plan och att budgetlagen ska ändras så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar infogas i statsbudgetens olika förslag.

Gällande ordning m.m.

EG-direktiv

Sedan den 27 juni 2001 gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.¹ Enligt artikel 1 i direktivet är syftet med detsamma att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Av artikel 8 i direktivet framgår att finansiella planer eller budgetplaner och program inte ska omfattas av direktivet.

¹ EUT L197, 21.7.2001, s. 30–37.

Enligt artikel 12.3 gäller bl.a. att kommissionen ska överlämna en första rapport om direktivets tillämpning och verkan till Europaparlamentet och rådet och att rapporten ska åtföljas av förslag till ändringar av detta direktiv, om det är lämpligt, för att ytterligare integrera miljöskyddskraven i enlighet med artikel 6 i fördraget och med beaktande av de erfarenheter som vinnas vid tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna. I bestämmelsen anges även att kommissionen särskilt kommer att överväga möjligheten att utvidga detta direktivs räckvidd till att omfatta andra områden eller sektorer och andra slags planer och program.

Enligt uppgift från Naturvårdsverket förs diskussioner på unionsnivå om en eventuell revidering av direktivet, dock inte under den närmaste tiden. I en av kommissionen nyligen genomförd utvärdering av direktivet, KOM (2009) 469, konstateras att tillämpningen av strategisk miljöbedömning ligger i sin linda i medlemsstaterna och att det krävs ytterligare erfarenheter innan man kan besluta om, och i så fall hur, direktivet behöver ändras (s. 11).

Internationella konventioner

Den 21 maj 2003 skrev Sverige under protokollet om strategiska miljöbedömningar till Esbokonventionen (SÖ 1992:1) om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Den 30 mars 2006 ratificerade Sverige protokollet (prop. 2003/04:116, bet. 2003/04:MJU21, rskr. 2003/04:235, SÖ 2006:24) som ännu inte har trätt i kraft eftersom endast 12 parter har ratificerat protokollet och deponering av ratifikationshandlingar från 16 parter krävs för ett ikraftträdande.

Enligt bl.a. artikel 1 a–b i protokollet gäller att protokollets mål är att sörja för en hög skyddsnivå för miljön inbegripet hälsan genom att dels se till att aspekter på miljön inbegripet hälsan nogta beaktas vid utarbetandet av planer och program, dels bidra till att hänsyn till miljön inbegripet hälsan tas under övervägande vid utarbetandet av politiska riktlinjer och lagstiftning.

Av artikel 4.5 i protokollet framgår att finansiella planer eller budgetplaner och budgetprogram inte ska omfattas av protokollet.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet noterar i sitt yttrande att det i betänkande 2008/09:FiU2 har behandlat ett motionsförslag om att regeringen borde utreda och ta fram en grön nettonationalprodukt, NNP. Med hänvisning till att regeringen påbörjat en översyn av det miljöekonomiska arbetet ansåg utskottet att det inte fanns någon anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd. I betänkande 2008/09:FiU15 behandlade utskottet ett motionsyrkande om klimatsäkring av EU:s budget. I betänkandet anfördes bl.a. att det var rimligt att anta att kommissionen i sitt fortsatta arbete med översynen av EU-budgeten under 2009 kommer att behandla hur klimatfrågan ska beaktas, och

mot denna bakgrund ansåg utskottet att någon åtgärd inte krävdes med anledning av motionsyrkandet. Utskottet förutsätter att regeringen fortsätter sin översyn av det miljöekonomiska arbetet och att regeringen följer hur klimatfrågan kommer att beaktas i EU:s budget. Mot den bakgrunden anser utskottet att yrkande 9 i motion 2009/10:MJ471 inte ger anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd.

Utifrån sina utgångspunkter och med det ovan anförda föreslår finansutskottet att konstitutionsutskottet avstyrker det aktuella motionsyrkandet. I yttrandet lämnas en avvikande mening i frågan (mp).

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet noterar finansutskottets avstyrkande av motionsförslag om att utreda och ta fram en grön nettonationalprodukt och om en klimatsäkring av EU:s budget mot bakgrund av regeringens påbörjade översyn av det miljöekonomiska arbetet. Därtill konstaterar konstitutionsutskottet att enligt direktivets bestämmelser gäller att bl.a. budgetplaner inte omfattas av direktivets krav på att miljöbedömningar ska genomföras för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionen 2009/10:MJ471 (yrkande 9).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. **Obligatoriskt utgiftstak för en treårsperiod, punkt 1 (s, v, mp)**

av Berit Andnor (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Sinikka Bohlin (s) och Torbjörn Lövendahl (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om budgetreglerna samt avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:K1 yrkandena 1 och 2 samt avslår proposition 2009/10:5.

Ställningstagande

Vi har i vårt samarbete, som syftar till att söka väljarnas mandat för en rödgrön regering, tillsammans deklarerat att de nuvarande budgetreglerna kommer att ligga fast. Regelverket bidrar till att skapa långsiktighet och förutsebarhet i villkoren för den ekonomiska politiken. Detta regelverk tillämpades förtjänstfullt när Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet samarbetade om den ekonomiska politiken. Så pressades också den offentliga sektorns skuld ner från 70 % av BNP 1998 till 45 % av BNP 2006. Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet överlämnade efter åtta år och femton gemensamma budgetar ett överskott i de offentliga finanserna om 70 miljarder kronor till den tillträdande regeringen 2006.

Vi anser att en förändring av de nuvarande budgetreglerna bör föregås av en bredare beredning än vad som skett i detta fall. Oppositionen har inte bjudits in för att delta i beredningsprocessen. För att uppnå långsiktigt hållbara statliga budgetregler borde en mer omfattande beredning ha genomförts, med möjlighet att därmed upprätthålla systemets giltighet gemensamt.

Konsekvenserna av att lagfästa att taken måste vara treåriga är inte tillräckligt utredda. I dag omfattas inte alla utgifter av taken, t.ex. ligger garantiprogrammet för bankerna utanför. En ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte gör det riskerar enligt vår mening att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Vidare finns det i

dag ett balanskrav för kommunerna. Regeringen utreder för närvarande detta krav, och vad en eventuell utredning kommer fram till och vad det har för betydelse för utgiftstakens längd är inte klarlagt.

Regeringen undviker i propositionen helt att behandla en av de viktigaste orsakerna till att det stora budgetöverskottet 2006 förbyts till ett stort underskott 2009, nämligen att det har genomförts stora ofinansierade skattesänkningar. Enligt Riksdagens utredningstjänst (RUT) skulle det svenska budgetunderskottet vara 80 miljarder kronor lägre om regeringen inte sänkt skatterna. Ordningen med utgiftstak är avsedd att främja en långsiktig budgetdisciplin. Enligt vår mening är det en vantolkning av syftet med det finanspolitiska regelverket att hålla utgiftstaken men samtidigt sänka skatterna. Detta har lett till försvagade offentliga finanser.

Mot bakgrund av vad som anförs i motion 2009/10:K1 anser vi att riksdagen bör avslå propositionen och dess lagförslag samt tillkännage för regeringen vad som ovan anförts vad gäller budgetreglerna.

2. Klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar i statsbudgeten, punkt 2 (mp)

av Mikael Johansson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att regeringen ska lägga fram förslag till ändring i budgetlagen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10: MJ471 yrkande 9.

Ställningstagande

Amsterdamfördraget ger ministerrådet och parlamentet en skyldighet att sträva efter en hög miljöskyddsnivå. Integreringen av miljöhänsyn i EU:s övriga politikområden lyfts fram som ett av de viktigaste sätten att göra utvecklingen hållbar.

Enligt min mening kan ett instrument för att integrera hållbar utveckling inom olika områden vara att kräva klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar för alla förslag.

Sedan 2001 gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Finansiella planer eller budgetprocesser och program omfattas dock inte av direktivet. Det kan diskuteras om en statsbudget definitions- mässigt kan anses vara en plan, men i praktiken fyller en budget enligt min mening samma funktion. De gröna nyckeltalen är ett försök att belysa miljöutvecklingen i anslutning till statsbudgeten. Detta räcker emellertid

inte för att miljöaspekterna ska bli integrerade i beslutsprocessen. Enligt min mening ska strategiska miljökonsekvensbeskrivningar vara invävda i texterna.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att riksdagen ska begära att regeringen lägger fram förslag till ändring i budgetlagen så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:5 Obligatoriskt utgiftstak:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Följdmotionen

2009/10:K1 av Thomas Östros m.fl. (s, v, mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om budgetreglerna.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2009

2009/10:MJ471 av Karin Svensson Smith m.fl. (mp):

9. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i budgetlagen så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §¹

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

Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.

41 §

Om riksdagen enligt 3 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, ska regeringen i budgetpropositionen redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

42 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

¹ Senaste lydelse 2001:580.

BILAGA 3

Finansutskottets yttrande 2009/10:FiU1y

Obligatoriskt utgiftstak

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beredde den 13 oktober 2009 finansutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2009/10:5 Obligatoriskt utgiftstak samt en följdmotion, motion 2009/10:K1 av Thomas Östros m.fl. (s, mp, v), och motion 2009/10:MJ471 av Karin Svensson Smith m.fl. (mp) yrkande 9.

I yttrandet finns två avvikande meningar (s, v, mp) och (mp).

Utskottets överväganden

Propositionen

Förslagen

I propositionen föreslås att det görs obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Vidare föreslås att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Slutligen föreslås att regeringen inte längre ska vara skyldig att vidta eller föreslå åtgärder om det finns risk för att använda utgiftsramar kommer att överskridas.

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

Obligatoriskt utgiftstak för staten

I propositionen anförs att taket för statens utgifter, och särskilt ett flerårigt utgiftstak, utgör den naturliga utgångspunkten för en budgetprocess som utgår från de budgetpolitiska målen och restriktionerna. Därmed blir utgiftstaket en markering av att regeringen ska utgå från de budgetpolitiska målen när den bereder sina budgetförslag. Att riksdagen ska använda en sådan process följer av den i riksdagsordningen reglerade rambeslutsmodellen. Båda dessa förfaranden innebär att riksdagen respektive regeringen först fastställer de samlade utgifterna och därefter tar ställning till enskilda utgiftsposter.

Hur taket ska vara avgränsat och utformat är ytterst beroende av politiska bedömningar, som kan variera med tiden. Takets närmare avgränsning och utformning bör därför inte heller i fortsättningen regleras i lag.

Utgiftstak för en treårsperiod

Utgiftstakets fleråriga karaktär syftar enligt propositionen främst till att skapa en viss långsiktighet i budgetarbetet genom att klargöra att kravet på budgetdisciplin är beständigt. Kraven på prognosverksamheten skärps också. Om beslut endast fattades om ett utgiftstak för det kommande budgetåret skulle detta helt domineras av de närliggande utgiftsönskemålen och i praktiken förlora sin karaktär av restriktion för budgetarbetet. Avsikten med det fleråriga taket är också att effekter av nya reformer och befintliga utgiftssystemens dynamik samt konjunkturreffekter ska fångas upp för en period för vilken rimligt säkra bedömningar kan göras.

Det treåriga perspektivet är enligt propositionen ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen som stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär. Genom att beslutet

om det tredje årets tak fattas flera år innan budgetarbetet för detta år ska genomföras, upplevs vid beslutstillfället det framtida utgiftstrycket inte som så starkt.

För att säkerställa att det treåriga tidsperspektivet upprätthålls bör regeringen åläggas att i budgetpropositionen lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Det förutsätts att utgiftstak för år ett och två redan har beslutats när ändringen träder i kraft.

Utgiftstaket utgör ett viktigt sammanfattande uttryck för inriktningen av regeringens ekonomiska politik. Det framstår därför som naturligt att det beräknade utgiftstaket för det tredje året anges i vårpropositionen. Regeringen kan sedan återkomma med ett förslag i budgetpropositionen.

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

Regeringens utgiftskontroll

Enligt 42 § budgetlagen ska regeringen, om det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, vidta åtgärder för att undvika detta eller föreslå sådana åtgärder för riksdagen. I propositionen anförs att finansutskottet redan 1996 uppmärksammade att det var oklart hur utgiftskontrollen mot använda utgiftsramar skulle gå till och att de praktiska erfarenheterna av det kommande uppföljningsarbetet borde få utvisa i vad mån den gällande ordningen behövde ändras. Det har senare enligt propositionen visat sig att den föreskrivna utgiftskontrollen i praktiken inte sker mot ramarna för utgiftsområdena utan endast mot utgiftstaket. Regleringen i budgetlagen bör enligt propositionen ändras så att den överensstämmer med den praxis som kommit att utvecklas.

Budgeteringsmarginal

I propositionen anförs att det i ett system med ett flerårigt tak för statens utgifter måste ingå en viss marginal för att regering och riksdag på ett smidigt sätt ska kunna hantera den osäkerhet som ofrånkomligen finns i de prognoser som beräkningen och besluten om statens utgifter bygger på. Osäkerheten beror bl.a. på svårigheterna att bedöma den samhällsekonomiska utvecklingen och att korrekt bedöma hur olika anslag kommer att utnyttjas. Beslutade anslag kommer alltid att över- eller underskridas. Anslagskrediter och anslagssparande kommer vidare att påverka den fak-

tiska medelsåtgången under utgiftstaket. Det är inte möjligt att under löpande budgetår, utan förödande instabilitet i den statliga verksamheten, jämna ut över- och underskridanden inom ett utgiftsområde eller under ett utgiftstak som saknar buffert. En budgeteringsmarginal under utgiftstaket är därför enligt propositionen nödvändig för att ofrånkomliga osäkerheter ska hanteras på ett godtagbart sätt.

Vidare anförs i propositionen att det diskussionen framför allt har gällt är om delar av budgeteringsmarginalen även ska få tas i anspråk för utgiftsreformer. Finansutskottet har i sitt betänkande över 1999 års ekonomiska vårproposition anfört att budgeteringsmarginalen bör få användas för reformer när utrymme finns för detta. Sedan systemet med utgiftstak togs i bruk 1997 har enligt propositionen de takbegränsade utgifterna aldrig överstigit det beslutade utgiftstaket. Utgiftstaket har dessutom minskat som andel av BNP, och överskottsmålet har kunnat uppfyllas. Det förhållandet att en del av budgeteringsmarginalen har använts för varaktiga reformer har således enligt propositionen inte varit uppenbart utgiftsdrivande.

Det bör enligt propositionen finnas en budgeteringsmarginal under utgiftstaket som är tillräcklig för att i första hand hantera den osäkerhet som utgiftsberäkningen är belastad med i olika tidsperspektiv. Om det finns utrymme därutöver bör budgeteringsmarginalen även kunna användas för reformer, och andra utgiftspåverkande beslut, om dessa är förenliga med de uppsatta budgetpolitiska målen.

Det framstår enligt propositionen inte som ändamålsenligt att införa någon reglering om när budgeteringsmarginalen bör kunna tas i anspråk.

Tekniska justeringar av utgiftstaket

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

I syfte att stärka tilltron till utgiftstaket och den budgetdisciplin som det främjar är det enligt regeringen angeläget att förslag om takjusteringar lämnas i samband med exempelvis ändringar i fråga om hur brutto- och nettoredovisning tillämpas för olika inkomster och utgifter samt att sådana justeringar görs symmetriskt, dvs. oavsett om justeringarna höjer eller sänker taket.

Till statsbudgeten för 2003 gjordes en väsentlig omstrukturering av statsbudgetens utgifter och inkomster. Syftet var att statsbudgetens redovisning av skatteintäkter skulle motsvara den redovisning som finns i nationalräkenskaper. Skattekontokrediteringar som är att likställa med utgifter redovisas numera på en särskild inkomsttitel och påverkar inte den offentliga sektorns intäkter, men däremot statsbudgetens totala inkomster. Skattekontokrediteringar, vilka enligt nationalräkenskaper är att likställa med nedläggning av skatter, redovisas däremot bland skatter och minskar därmed de totala skatteintäkterna.

Enligt regeringens bedömning är det lämpligt att tillämpa den regeln att sådana skattenedsättningar som enligt den klassificering som nationalräkenskaper använder utgör utgifter också ska påverka utgiftstaket. Däremot bör sådana skattenedsättningar som ingår i eller har en direkt koppling till skatteregelsystemet betraktas som skatter som budgeteras och redovisas på budgetens inkomstsida. Samma synsätt bör tillämpas om man av administrativa skäl skulle föredra en kreditering av skattekonto framför en ändring i skattelagstiftningen. En ordning som motsvarar dessa principer tillämpas enligt propositionen numera för statsbudgeten.

Följdmotionen

I motion 2009/10:K1 av Thomas Östros m.fl. (s, mp, v) yrkas ett tillkännagivande om vad som anförs i motionen om budgetregleringen och att riksdagen avslår regeringens förslag om ändring av budgetlagen.

Motionärerna anför att utgiftstak har tillämpats varje år sedan 1997 och att de aldrig har överskridits. Vidare anför motionärerna att oppositionspartierna i sitt gällande samarbete tillsammans har deklarerat att nuvarande budgetregler kommer att ligga fast. Regelverket bidrar till att skapa långsiktighet och förutsebarhet i villkoren för den ekonomiska politiken. En förändring av nuvarande budgetregler bör föregås av en bredare beredning än vad som har skett i detta fall. Oppositionen har inte bjudits in i beredningsprocessen. Konsekvenserna av att lagfästa att taken måste vara treåriga är inte tillräckligt utredda. I dag omfattas inte alla utgifter av utgiftstaken, t.ex. ligger garantiprogrammet för bankerna utanför taken. En ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte låses riskerar att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Vidare menar motionärerna att betydelsen för utgiftstaken av resultatet av en eventuell utredning av balanskravet för kommunsektorn inte är klarlagd. Motionärerna framhåller att propositionen inte behandlar en av de viktigaste orsakerna till att de stora budgetöverskotten från 2006 har förbytt i stora underskott 2009, nämligen att det har genomförts stora ofinansierade skattesänkningar. På det sättet har regeringen enligt motionärerna kunnat kringgå syftet med regelverket som är att upprätthålla sunda offentliga finanser.

Motionsyrkande från allmänna motionstiden

I motion 2009/10: MJ471 av Karin Svensson Smith m.fl. (mp) yrkas bl.a. att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av budgetlagen så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska (yrkande 9). Enligt motionärerna utarbetas för tillfället ett EU-direktiv med innebörden att miljökonsekvenserna ska identifieras och bedömas innan planer och program antas. Motionärerna anser att budgetlagen ska ändras så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar infogas i statsbudgetens olika förslag.

Utskottets ställningstagande

Propositionen och följdmotionen

Systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen. Att taken fastställs tre år i förväg har gett stadga och långsiktighet i budgetprocessen. Utskottet välkomnar därför förslaget om att regeringens användning av utgiftstak ska göras obligatorisk och att regeringens förslag till utgiftstak ska avse det tredje tillkommande året.

I motion 2009/10: K1 menar motionärerna att en förändring av budgetreglerna bör föregås av en bredare beredning än vad som skett och att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda. Motionärerna konstaterar att oppositionen inte har bjudits in till beredningsprocessen. Utskottet noterar att förslaget aviserades i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) och att det därefter inom Finansdepartementet har utarbetats en departementspromemoria (Ds 2009:10). Promemorian har remitterats till ett antal remissinstanser. Utskottet konstaterar att propositionen har beretts på sedvanligt sätt. När det gäller motionärernas påstående att konsekvenserna av att göra det obligatoriskt för regeringen att föreslå utgiftstak inte har utretts tillräckligt, vill utskottet erinra om att förslaget baseras på erfarenheter av användningen av utgiftstak sedan 1997.

I motion 2009/10: K1 anför motionärerna också att alla utgifter inte omfattas av utgiftstaken och att en ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte låses riskerar att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Motionärerna framhåller att exempelvis garantiprogrammet för bankerna ligger utanför utgiftstaken. Utskottet anser i likhet med regeringen att hur ett utgiftstak ska vara avgränsat och utformat ytterst är beroende av politiska bedömningar, som kan variera över tiden. Utskottet vill dock framhålla vad utskottet har anfört i betänkande 2008/09: FiU20 om behovet av att vara vaksam på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls. När det gällde det nya ramanslaget under utgiftsområde 26 avseende tillskott till stabilitetsfonden hade utskottet inget att erinra mot att tillskottet till stabilitetsfonden lades utanför utgiftstaket, mot

bakgrund av den användning som fonden avsåg. Utskottet anser att i princip alla utgifter bör omfattas av utgiftstaket men att det kan finnas skäl för att vissa utgifter inte ska omfattas. Utskottet delar regeringens bedömning att den närmare utformningen och avgränsningen av utgiftstaken inte bör regleras i lag.

Enligt förslaget ska regeringen inte längre ha någon skyldighet enligt budgetlagen att vidta åtgärder om det finns risk för att använda utgiftsramar kommer att överskridas. Enligt 5 kap. 12 § fjärde stycket riksdagsordningen får ett beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas inte fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram har fattats. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att regeringen även fortsättningsvis i sina tilläggsbudgetar måste föreslå en ändrad utgiftsram om den föreslår en ändring av ett anslag som innebär att en utgiftsram påverkas.

Utskottet föreslår utifrån sina utgångspunkter och med det anförda att konstitutionsutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motion 2009/10:K1.

Motionsyrkande från allmänna motionstiden

Vad gäller yrkande 9 i motion 2009/10:MJ471 noterar utskottet att det i betänkande 2008/09:FiU2 har behandlat ett motionsförslag om att regeringen borde utreda och ta fram en grön nettonationalprodukt, NNP. Med hänvisning till att regeringen påbörjat en översyn av det miljöekonomiska arbetet ansåg utskottet att det inte fanns någon anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd. I betänkande 2008/09:FiU15 behandlade utskottet ett motionsyrkande om klimatsäkring av EU:s budget. I betänkandet anfördes bl.a. att det var rimligt att anta att kommissionen i sitt fortsatta arbete med översynen av EU-budgeten under 2009 kommer att behandla hur klimatfrågan ska beaktas, och mot denna bakgrund ansåg utskottet att någon åtgärd inte krävdes med anledning av motionsyrkandet. Utskottet förutsätter att regeringen fortsätter sin översyn av det miljöekonomiska arbetet och att regeringen följer hur klimatfrågan kommer att beaktas i EU:s budget. Mot den bakgrunden anser utskottet att yrkande 9 i motion 2009/10:MJ471 inte ger anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd.

Utskottet föreslår utifrån sina utgångspunkter och med det ovan anförda att konstitutionsutskottet avstyrker motion 2009/10:MJ471 yrkande 9.

Stockholm den 3 november 2009

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Carl B Hamilton (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Christina Zedell (s), Holger Gustafsson (kd) och Mats Pertoft (mp).

Avvikande meningar

1. **Obligatoriskt utgiftstak (s, v, mp)**

Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Christina Zedell (s) och Mats Pertoft (mp) anför:

Vi har i vårt samarbete, som syftar till att söka väljarnas mandat för en rödgrön regering, tillsammans deklarerat att de nuvarande budgetreglerna kommer att ligga fast. Regelverket bidrar till att skapa långsiktighet och förutsebarhet i villkoren för den ekonomiska politiken. Detta regelverk tillämpades förtjänstfullt när Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet samarbetade om den ekonomiska politiken. Så pressades också den offentliga sektorns skuld ned från 70 % av BNP 1998 till 45 % av BNP 2006. Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet överlämnade efter åtta år och femton gemensamma budgeter ett överskott i de offentliga finanserna om 70 miljarder kronor till den tillträdande regeringen 2006.

Vi anser att en förändring av de nuvarande budgetreglerna bör föregås av en bredare beredning än vad som skett i detta fall. Oppositionen har inte bjudits in för att delta i beredningsprocessen. För att uppnå långsiktigt hållbara statliga budgetregler borde en mer omfattande beredning ha genomförts, med möjlighet att därmed upprätthålla systemets giltighet gemensamt. Konsekvenserna av att lagfästa att taken måste vara treåriga är inte tillräckligt utredda. I dag omfattas inte alla utgifter av taken, t.ex. ligger garantiprogrammet för bankerna utanför. En ordning där vissa utgifter låses under flera år framåt medan andra inte gör det riskerar enligt vår mening att skapa obalanser i den ekonomiska politiken. Vidare finns det i dag ett balanskrav för kommunerna. Regeringen utreder för närvarande detta krav, och vad en eventuell utredning kommer fram till och vad det har för betydelse för utgiftstakens längd är inte klarlagt.

Regeringen undviker i propositionen helt att behandla en av de viktiga sakerna till att det stora budgetöverskottet 2006 förbyts till ett stort underskott 2009, nämligen att det har genomförts stora ofinansierade skattesänkningar. Enligt riksdagens utredningstjänst (dnr 2009:0394) skulle det svenska budgetunderskottet vara 80 miljarder kronor lägre om regeringen inte sänkt skatterna. Ordningen med utgiftstak är avsedd att främja en långsiktig budgetdisciplin. Enligt vår mening är det en vantolkning av syftet med det finanspolitiska regelverket att hålla utgiftstaken men samtidigt sänka skatterna. Detta har lett till försvagade offentliga finanser.

Mot bakgrund av vad som anføres i motion 2009/10:K1 anser vi att konstitutionsutskottet bör avstyrka propositionen.

2. Klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar i statsbudgeten (mp)

Mats Pertoft (mp) anför:

Amsterdamfördraget ger ministerrådet och parlamentet en skyldighet att sträva efter en hög miljöskyddsnivå. Integreringen av miljöhänsyn i EU:s övriga politikområden lyfts fram som ett av de viktigaste sätten att göra utvecklingen hållbar.

Enligt min mening kan ett instrument för att integrera hållbar utveckling inom olika områden vara att kräva klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar för alla förslag.

Sedan 2001 gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Finansiella planer eller budgetprocesser och program omfattas dock inte av direktivet.

Det kan diskuteras om en statsbudget definitionsmässigt kan anses vara en plan, men i praktiken fyller en budget enligt min mening samma funktion. De gröna nyckeltalen är ett försök att belysa miljöutvecklingen i anslutning till statsbudgeten. Detta räcker emellertid inte för att miljöaspekterna ska bli integrerade i beslutsprocessen. Enligt min mening ska strategiska miljökonsekvensbeskrivningar vara invävda i texterna. Jag anser därför att budgetlagen ska ändras så att klimat- och miljökonsekvensbeskrivningar av de olika förslagen i statsbudgeten blir obligatoriska.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2009/10: MJ471 yrkande 9.