

Kommittédirektiv

En förstärkt budgetprocess



Dir.
2012:124

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2012

Sammanfattning

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

Kommittén ska bl.a. överväga

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

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

Bakgrund

Nuvarande reglering av budgetprocessen

Budgetprocessen omfattar bl.a. arbetet med den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen, de två propositionerna

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

Bakgrunden till nuvarande budgetprocess

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

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

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

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

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

Pågående översyn av riksdagsordningen

Riksdagsstyrelsen har den 26 september 2012 beslutat direktiv till en översyn av riksdagsordningen som ska ledas av talmannen med bistånd av gruppledarna. Uppdraget omfattar en

allmän översyn innefattande bl.a. att överväga möjligheten att närmare precisera innebörden av följd motionsrätten, att överväga en tydligare reglering kring utskottsinitiativ och att göra en genomgång av huvud- respektive tilläggsbestämmelser i syfte att renodla dessa. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2013.

Behovet av en översyn

Tidigare utvärderingar

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

Vunna erfarenheter och nya förutsättningar – skäl för en förnyad översyn

Den nuvarande ordningen har hittills fungerat tämligen väl. Detta betyder dock inte att den är invändningsfri. Stora delar av processen är fortfarande oreglerad och vilar på en ordning av praxis och överenskommelser. I samband med framtagandet av den nya budgetprocessen uttalades att det fanns behov av ett

förtydligande regelverk, men att det inte tedde sig meningsfullt med en fullständig lagreglering av rambeslutsmodellens tillämpning. Bedömningen gjordes att det räckte med att tillämpningen av metoden fick en författningssenlig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletterades med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär. Av stor betydelse bedömdes i stället vara att alla som deltog i budgetprocessen hade en gemensam grundsyn och var överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och vilken roll de själva spelade i denna process (förs. 1993/94:TK2). Lämpligheten i en sådan ordning kan dock ifrågasättas mot bakgrund av vad som samtidigt anfördes om vikten av stabilitet, tydlighet och stramhet samt processens förmåga att hantera påfrestningar i form av exempelvis ekonomisk kris eller parlamentarisk osäkerhet.

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

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

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

det nationella reformprogrammet bygger på den ekonomiska vårpropositionen.

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

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

Sammanfattningsvis har den nuvarande budgetprocessen varit i kraft i närmare 15 år. Processen har kommit att

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

Uppdraget

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

En tydligare reglering av rambeslutsmodellen

Rambeslutsmodellen, som regleras i 5 kap. 12 § RO och dess tilläggsbestämmelse 5.12.1, innebär att riksdagen i ett första steg genom ett enda beslut dels fastställer en utgiftsram för varje utgiftsområde, dels godkänner en beräkning av inkomsterna på statens budget. I detta beslut ingår också enligt praxis fastställandet av utgiftstak och antagande av lagförslag gällande skattefrågor som lämnas i budgetpropositionen. Beslutet i steg ett, det s.k. rambeslutet, bereds av finansutskottet efter hörande av bl.a. skatteutskottet. Vissa förslag på skatteområdet aviseras i budgetpropositionen men lagförslagen lämnas i särpropositioner som behandlas i skatteutskottet. Dessa lagförslag ingår då inte i rambeslutet på annat sätt än att effekterna av förslagen ligger till grund för inkomstberäkningen. Riksdagens beslut om fördelning av statsutgifterna på utgiftsområden fungerar som bindande ramar för den fortsatta beredningen i fackutskotten vid fördelningen av utgifterna på anslag inom varje utgiftsområde.

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

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

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

Av förarbetena (förs. 1993/94:TK2) till den aktuella bestämmelsen i riksdagsordningen framgår att beslutet om inkomstberäkningen är avsett att vara styrande för besluten om skatteförslagen. Detta förutsätts gälla oavsett om skatteförslagen lämnas i samband med eller efter budgetpropositionen. Det s.k. reservationsförbudet som har tillämpats av skatteutskottet har grundat sig på dessa förarbetsuttalanden. Samtidigt finns det inte någon reglering som slår fast ordningen och det finns flera exempel på att ordningen inte alltid har följts.

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

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

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

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

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

Kommittén ska också, med hänsyn till den betydelse indelningen av statsutgifterna på utgiftsområden har fått för budgetprocessen, överväga om förekomsten av utgiftsområden

och därmed grunden för rambeslutsmodellen bör regleras i en huvud- eller tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen.

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

Beslut om ändring av budgeten

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

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

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

Av praxis synes följa att de följdmotioner som föranleds av ett förslag till ändring av budgeten ska hålla sig inom ärendets ram, vilket innebär att bara de anslag som tas upp i

propositionen hör till ärendet och att föreslagna anslagsnivåer sätter ramen för ärendet. Denna praxis går dock inte att utläsa ur gällande bestämmelser eller förarbeten. För det fall ändringsbudget skulle införas även på inkomstsidan behöver en motsvarande ordning etableras även avseende denna, exempelvis skulle en föreslagen skatthöjning eller skattesänkning sätta ramen för ärendet, dvs. en höjning eller sänkning skulle endast kunna avslås eller justeras ned.

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

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

Det medelfristiga perspektivet

Besluten om statens budget i riksdagen är formellt ettåriga. Ett medelfristigt perspektiv i budgetarbetet är dock nödvändigt för att regeringen och riksdagsmajoriteten ska kunna genomföra sin politik. Det hör till undantagen att nya politiska program och åtgärder eller besparingar endast är ettåriga. Den absoluta majoriteten av budgetbesluten har därför i praktiken en effekt bortom det faktiska budgetåret även om det inte framgår av det formella budgetbeslutet. Det innebär att om ett långsiktigt politiskt program ska kunna genomföras på ett strukturerat sätt, är det centralt att det finns ett medelfristigt tidsperspektiv, som omfattar tre till fyra år framåt, i den årliga budgetprocessen.

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

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

utgiftsområden för det andra, tredje och fjärde tillkommande året.

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

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

Kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska terminen

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

Av förordningen framgår rapporteringstidpunkter, innehållet i konvergensprogram samt att rådet, på förslag från kommissionen, ska ge rekommendationer till medlemsstaterna på grundval av deras konvergensprogram och nationella reformprogram. I Sverige anger den ekonomiska vårpropositionen riktlinjerna inför budgetpropositionen och inriktningen för den ekonomiska politiken i ett medelfristigt perspektiv. Den ligger även till grund för uppdateringen av det svenska konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet som lämnas till kommissionen varje vår. Regeringen informerar vanligen riksdagens finansutskott om konvergensprogrammet innan det överlämnas. Rekommendationerna i den europeiska terminen är inte bindande för medlemsstaterna, men i budgetpropositionen redovisar regeringen rekommendationerna från rådet och sin syn på dessa. Hanteringen av det svenska konvergensprogrammet är inte reglerad utan följer av praxis.

Införandet av den europeiska terminen avsåg att stärka uppföljningen av den ekonomiska politiken, och de rekommendationer som kommer från rådet förutsattes i större utsträckning vara vägledande för det nationella budgetarbetet. Rekommendationerna är en uppmaning till lämplig handling men är inte formellt bindande för medlemsstaterna. Den europeiska terminen utgör dock en viktig grund för dialogen mellan EU och medlemsländerna om den ekonomiska politiken, varför samrådsformerna mellan riksdagen respektive regeringen bör klargöras på detta område. Kommittén ska därför överväga

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

Samråd och redovisning av uppdraget

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

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

(Finansdepartementet)