

En utvecklad budgetprocess

– ökad tydlighet och struktur

Slutbetänkande av Budgetprocesskommittén

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:73

Sammanfattning

Det budgetpolitiska ramverk som infördes i mitten av 1990-talet innebar att budgetprocessen övergick till att i väsentligt högre grad än tidigare präglas av ett uppifrån och ned-perspektiv som utgår från tydliga budgetpolitiska mål och ramar för olika utgiftsområden. Regeringens beredning av budgetförslaget har sedan dess vägletts av fleråriga tak för statens utgifter och ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Budgetprocessen har genom dessa budgetpolitiska mål getts ett medelfristigt perspektiv. Enligt kommitténs bedömning har uppifrån och ned-perspektivet i budgetprocessen ökat möjligheterna att upprätthålla sunda offentliga finanser.

Samtidigt infördes en ordning som innebär att riksdagen fattar beslut om statens budget i två steg. I ett första steg tar riksdagen ställning till en beräkning av statens inkomster och till utgiftsramar för olika utgiftsområden, som anger det belopp som de anslag som hör till utgiftsområdet högst får uppgå till. Därefter fattar riksdagen beslut om de olika anslagen. Övergången till denna s.k. rambeslutsprocess innebär att ett helhetsperspektiv i regeringens och oppositionspartiernas budgetpolitik kom att främjas. Beslutsprocessen kom därmed att kännetecknas av att jämförbara budgetpolitiska paket ställs mot varandra, där varje riksdagspartis paket representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Den osäkerhet som tidigare funnits kring resultatet av riksdagens budgetbehandling för bl.a. statens lånebehov kunde därmed undanröjas tidigt i riksdagens budgetprocess. Rambeslutsprocessen innebär också att växlande majoriteter i beslut om enskilda budgetfrågor, som riskerar att försvaga statens budget, kan undvikas. Genom rambeslutsprocessen ökar också en minoritetsregerings möjlighet att få budgetpropositionens förslag godkända av riksdagen och därmed regeringens möjlighet att på ett effektivt sätt styra riket, vilket var en avsedd effekt med reformen.

Vissa av det budgetpolitiska ramverkets mål och principer kom att regleras i riksdagsordningen och i den lag (1996:1059) om statsbudgeten, som trädde ikraft 1997. Andra delar av ramverket framgår av uttalanden i förarbeten och den konstitutionella praxis som kommit att utvecklas under de senaste 15 åren.

I huvudsak är dagens budgetprocess densamma som den som infördes i mitten av 1990-talet. Vissa förändringar har dock skett i lagregleringen, såsom bestämmelsen i den nya budgetlagen (2011:203) om att det är obligatoriskt för regeringen att föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året och bestämmelsen om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Den praxis som vuxit fram har också föranlett förändringar i riksdagsordningen genom att utgiftsramarnas roll under budgetåret har förtydligats. Detta har kommit till uttryck i regleringen på så sätt att beslut om anslag för löpande budgetår som påverkar en utgiftsram inte får fattas innan ett beslut om godkännande av nya utgiftsramar har fattats. Vidare har den ekonomiska vårpropositionen gjorts obligatorisk och fått en tydlig inriktning mot medelfristiga och långsiktiga frågor för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Kommittén instämmer i tidigare utvärderingars slutsatser att den reformerade budgetprocessen i viktiga avseenden fungerar bättre än den tidigare. Stora delar av budgetprocessen är dock fortfarande oreglerad och vilar på en ordning av praxis och överenskommer som utvecklats och befasts under de senaste 15 åren, i huvudsak med bred politisk uppslutning.

En ordning som i så stor utsträckning är baserad på praxis kan skapa en otydlighet om vad som gäller i olika situationer. En sådan ordning innebär också att den faktiska budgetprocessen inte avspeglas i den lagstiftning som styr budgetprocessen, vilket bl.a. kan innebära att processen blir svårtillgänglig för den medborgare eller aktör i budgetprocessen som vill informera sig om hur processen fungerar. Kommittén gör mot denna bakgrund bedömningen att det nu finns anledning att överväga en reglering av vissa delar av det budgetpolitiska ramverket som baseras på en väl fungerande och etablerad praxis och som har vunnit ett brett parlamentariskt stöd. Det finns vidare av motsvarande skäl anledning att överväga en tydligare reglering av vissa befintliga regler om riksdagens budgetprocess. Att uppnå ökad tydlighet är således en viktig utgångspunkt för kommitténs överväganden.

Mot bakgrund av att ytterligare reglering riskerar att minska systemets flexibilitet måste dock varje förändring prövas var för sig. Kommittén understryker att behovet av ytterligare reglering på vissa områden inte innebär ett minskat behov av en parlamentarisk samsyn om vikten av att ha en budgetprocess som understödjer starka och stabila offentliga finanser. Det budgetpolitiska ramverket måste vila på såväl ett tydligt regelverk som en fortsatt parlamentarisk samsyn i dessa frågor.

Vid sidan av en kodifiering av väl fungerande och etablerad praxis, ser kommittén även behov av att på några områden åstadkomma en enhetligare hantering av såväl budgetens inkomst- och utgiftssida som riksdagsutskottens behandling av vissa ärenden. Även i några av dessa avseenden har kommittén övervägt nya bestämmelser i lagstiftningen.

Med dessa utgångspunkter lämnar kommittén förslag och bedömningar enligt nedan. Till betänkandet är även fogat tre reservationer.

Budgetpolitiska mål

Riksdagens beslut om budgetpolitiska mål

De budgetpolitiska målen har funnits i cirka 15 år. Utgiftstaket infördes 1997 och målet för den offentliga sektorns finansiella sparande i dess nuvarande form infördes 2000. Dessa mål har tjänat Sverige väl, och även om det kan finnas olika uppfattningar om målens nivåer, finns det en bred politisk uppslutning bakom målen och deras betydelse för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. De budgetpolitiska målen är för närvarande reglerade i budgetlagen, som främst riktar sig till regeringen. Det finns dock skäl att överväga en uttrycklig reglering av de budgetpolitiska målens roll även i riksdagens budgetprocess. Kommittén föreslår att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att riksdagen i rambeslutsprocessens första steg ska fatta beslut med anledning av sådana budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om att använda, vilket tydliggör den beslutsordning som riksdagen har praktiserat under lång tid. Ett sådant klagörande innebär också att kopplingen mellan de årliga budgetbesluten och det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen tydliggörs. Med hänsyn till att kommittén föreslår att rambeslutsprocessen ska tillämpas om inte

riksdagen genom lag har beslutat något annat, omfattas även denna bestämmelse av detta villkor.

Bestämmelsen avser inte att närmare ange vilka fleråriga budgetpolitiska mål som ska användas vid beredning och beslut om statens budget. Den föreslagna bestämmelsen reglerar att riksdagen, i enlighet med befintlig praxis, ska besluta om de budgetpolitiska målen nivåer, eller justera tidigare beslutade nivåer, i rambeslutsprocessens första steg. Beslut om nivåerna på budgetpolitiska mål som avser det löpande budgetåret ska dock fattas i samband med ett beslut med anledning ett förslag till ändringar av statens budget. Genom att reglera att besluten om de budgetpolitiska målen ska fattas i samband med besluten om statens budget kan ett sammanhållet beslut säkerställas med avseende på de budgetpolitiska målen, utgiftsramar för utgiftsområdena och beräkningen av statens inkomster.

Redovisning av budgeteffekter och uppföljning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Enligt budgetlagen ska regeringen vid minst två tillfällen under året redovisa hur målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) uppnås om riksdagen har beslutat om ett sådant mål. En sådan uppföljning bör innehålla en avstämning av huruvida målet i ett medelfristigt framåtblickande perspektiv uppnås med beaktande av såväl den beslutade som den föreslagna och aviserade budgetpolitiken. Det är i en sådan uppföljning centralt att effekterna av aktuella budgetpolitiska åtgärder redovisas och att en tydlig förklaring till orsakerna ges vid avvikelser från målet.

Regeringen har sedan lång tid tillbaka redovisat medelfristiga effekter på de offentliga finanserna och de takbegränsade utgifterna av beslutade, föreslagna eller aviserade budgetpolitiska åtgärder i budgetpropositionen. Denna redovisning är också viktig för bedömningen av finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning och ger information om hur det totala budgetutrymmet eller besparingsbehovet har använts för politiskt prioriterade åtgärder respektive budgetförstärkningar. För att trygga och befästa befintlig praxis föreslår kommittén därför att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringens redovisning till riksdagen av hur målet uppnås ska ske med beaktande av effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder.

I budgetlagen finns uttryckliga bestämmelser om konsekvenser om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas. För målet för den offentliga sektorns finansiella sparande saknas dock bestämmelser om konsekvenser om målet inte uppfylls. Att detta mål i huvudsak är framåtblickande gör att det skiljer sig från utgiftstaket som övergripande restriktion för finanspolitiken. Detta ställer andra krav ifråga om konsekvenser för det fall det bedöms att målet inte kommer att uppnås. Vad gäller målet för det finansiella sparandet måste hänsyn tas till konjunkturläget, riskbilden och osäkerheten i analysen vid beslutet om hur och när eventuella avvikelser ska åtgärdas. Regeringen har utvecklat principer för hantering av avvikelser från detta mål och har även i några fall tillämpat dessa principer. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen vid en bedömd avvikelse från målet även ska redogöra för hur en återgång ska ske. En sådan bedömning är normalt förenad med stor osäkerhet. Analysen bör därför tydligt indikera att en avvikelse föreligger för att regeringen ska vara skyldig att redovisa hur en återgång ska ske.

Flera olika myndigheter har i uppdrag att, utifrån olika perspektiv, genomföra analyser av hur de budgetpolitiska målen iakttas. Kommittén bedömer att praxis för de svenska myndigheternas oberoende analys och övervakning av de budgetpolitiska målen för närvarande fungerar väl. För att trygga denna praxis föreslår kommittén att en bestämmelse införs i budgetlagen om att regeringen ska se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas.

Rambeslutsprocessen

Rambeslutsprocessens reglering

Enligt den huvudbestämmelse i riksdagsordningen som reglerar beslutet om statens budget för nästkommande år kan rambeslutsprocessen användas för att besluta om statens budget. Att rambeslutsprocessen faktiskt ska tillämpas framgår enbart av en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen i vilken det regleras vilka utgiftsområden statens utgifter ska hänföras till. Riksdagen har nu tillämpat denna särskilda ordning för hur beslut om statens budget ska fattas sedan hösten 1996. Enligt kommitténs uppfattning är de

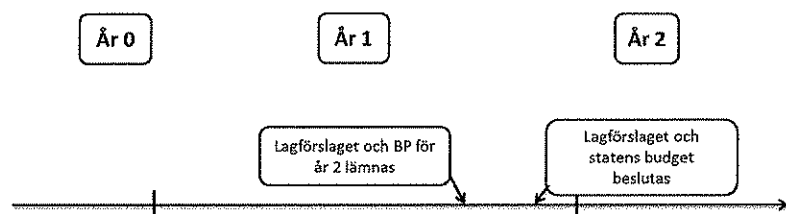
praktiska erfarenheterna av rambeslutsprocessen goda och de budgetmässiga resultaten av användningen av rambeslutsprocessen positiva. Rambeslutsprocessen har också vunnit en bred politisk förankring. Den nuvarande regleringen av rambeslutsprocessen får emellertid anses vara svår att förstå för medborgare och aktörer i budgetprocessen. Kommittén föreslår därför att rambeslutsprocessen ges en tydligare reglering genom att det i bestämmelsen i riksdagsordningen införs en presumtion om att rambeslutsprocessen ska tillämpas om inte riksdagen genom lag beslutat något annat.

Lagstiftningens koppling till statens budget

Beräkningen av statens inkomster kan inte göras oberoende av skattelagstiftningen och den lagstiftning som påverkar övriga inkomster på statens budget. Beslut om ny eller ändrad lag kan i många fall också påverka utgiftssidans anslag för olika ändamål.

De senaste åren har skatteförslag och förslag till lagstiftning med utgiftspåverkan i allt högre utsträckning lämnats i budgetpropositionen. Dessa förslag har enligt praxis beslutats inom ramen för rambeslutsprocessen, vilket har minskat risken för att beslut om lagstiftning inte ska stämma överens med budgetbesluten. Enligt kommitténs bedömning bör lagförslag som har en tydlig budgetpåverkan och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen (jfr figur 1 nedan).

Figur 1 Lagförslag lämnas i anslutning till budgetpropositionen (BP), kommitténs bedömning

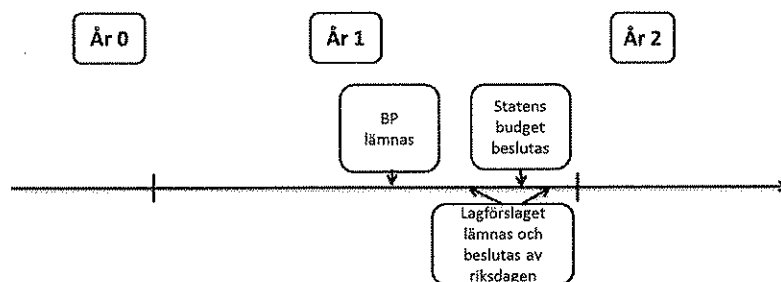


Att ett förslag lämnas i budgetpropositionen innebär dock inte nödvändigtvis att det har en tydlig påverkan på statens budget. Därför bör lagförslag som rätteligen saknar en tydlig koppling till statens budget inte inkluderas i besluten i rambeslutsprocessen. Exakt var gränsen bör gå för när ett lagförslag bör beslutas i rambeslutsprocessen eller inte bör bedömas i riksdagen, baserat på bl.a. en bedömning av åtgärdens budgetpåverkan och osäkerheten i denna bedömning. Riksdagens praxis bör ha möjlighet att utvecklas i syfte att ytterligare tydliggöra skiljelinjerna för i vilka fall som lagstiftning som lämnas i anslutning till budgetpropositionen bör beslutas inom rambeslutsprocessen eller inte.

Under vilka förutsättningar bör förslag med budgetpåverkan få aviseras i budgetpropositionen?

I riksdagsordningen anges i dag att regeringen får lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det följande budgetåret efter budgetpropositionen endast om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl (jfr figur 2 nedan).

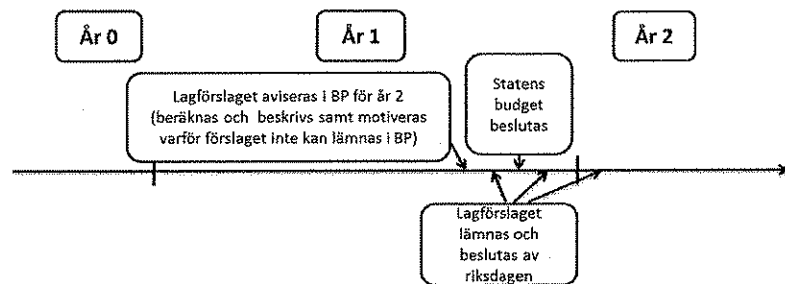
Figur 2 Lagförslag lämnas efter budgetpropositionen (BP) vid synnerliga ekonomisk-politiska skäl, nuvarande ordning



Under ett antal år har den praxis som tillämpats dock medgett att propositioner med lagstiftning som påverkar budgeten för nästkommande år har kunnat lämnas efter budgetpropositionen, även om det inte har funnits synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Grunden för denna praxis har varit att propositionerna inte har ansetts innehålla nya förslag om statens inkomster eller utgifter i och med att förslagen redan har beskrivits och beaktats i förslaget

till statens budget i budgetpropositionen. Kommitténs bedömning är att denna praxis bör kunna tillämpas även i fortsättningen. Detta förutsätter dock att det aviserade förslaget är medräknat i förslaget till statens budget och att förslaget är väl beskrivet i budgetpropositionen vad gäller främst de budgetära konsekvenserna i ett medelfristigt perspektiv och, om åtgärden inbegriper lagstiftning med tydlig budgetpåverkan, vilka delar av det aviserade lagförslaget som har budgetpåverkan (jfr figur 3 nedan).

Figur 3 Lagförslag aviseras i budgetpropositionen (BP), kommitténs bedömning

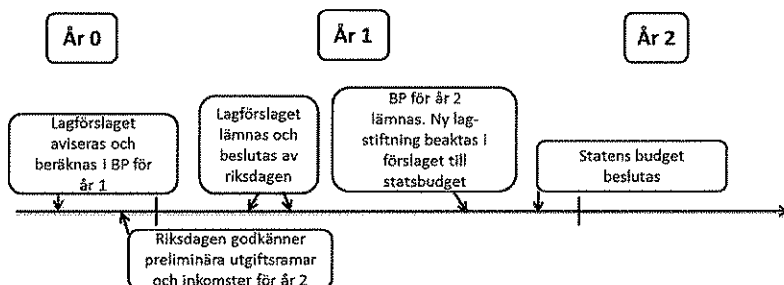


Ett förfarande med aviseringar i budgetpropositionen av lagstiftning med tydlig budgetpåverkan bör tillämpas restriktivt. Regeringen bör i budgetpropositionen redovisa skälen för varför lagförslaget inte kunnat lämnas i anslutning till budgetpropositionen. Exempel på sådana skäl kan vara den korta beredningstid som kan föreligga i samband med ett regeringsskifte efter ett val, domstolsutslag, Europeiska kommissionens avgörande i en notifieringsprocess eller ändrade förutsättningar för utformningen av förslaget som uppkommit sent i beredningen. I dessa situationer kan det inom riksdagens skatteutskott etablerade s.k. reservationsförbudet vara av betydelse eftersom ett sådant förfarande kan bidra till att motverka risken för motstridiga beslut.

Lagförslag med budgetpåverkan som lämnas före budgetpropositionen

Det förekommer att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om lagförslag med tydliga konsekvenser för nästa års budget redan på våren. Detta förfarande kan t.ex. användas vid omfattande och komplicerad lagstiftning eller lagstiftning som anses kräva tid för förberedelser och anpassning hos hushåll, företag eller myndigheter. Det kan också förekomma andra skäl till att lämna förslag till budgetpåverkande lagstiftning på våren. Vid ett sådant tillvägagångssätt har regeringen goda möjligheter att anpassa förslaget till statens budget till riksdagens beslut om lagförslaget. En nackdel med beslut om lagstiftning med tydlig budgetpåverkan på våren är dock att förfarandet kan vålla problem i förhållande till andra av riksdagen och regeringen politiskt prioriterade budgetpolitiska åtgärder inför nästkommande år, i synnerhet om budgetutrymmet skulle revideras fram till budgetpropositionen och rambeslutet. För att ge stadga åt ett förfarande med tidiga prioriteringar i form av lagstiftning på våren med ikraftträdande nästkommande år, anser kommittén att sådan lagstiftning bör aviseras i föregående budgetproposition och riksdagen ges möjlighet att beakta det aviserade lagförslaget inom ramen för ett riktlinjebeslut om preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för de två tillkommande budgetåren (jfr figur 4 nedan).

Figur 4 Lagförslag lämnas före budgetpropositionen (BP), kommitténs förslag och bedömning



Mot bl.a. denna bakgrund föreslår kommittén att det i en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen regleras att beslutet i rambeslutsprocessens första steg ska innefatta ett beslut om preliminära

inkomstberäkningar och utgiftsramar för de två tillkommande budgetåren. Genom att besluta om de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna i rambeslutsprocessens första steg åstadkommer man även en överensstämmelse mellan dessa och beslutade nivåer på de budgetpolitiska målen.

Övriga beslut i rambeslutsprocessens första steg

Kommittén föreslår att bestämmelsen i riksdagsordningen om vilka beslut som ska ingå i rambeslutets första steg i enlighet med befäst praxis även ska omfatta andra betalningar som påverkar statens lånebehov, dvs. Riksgäldskontorets nettoutlåning, kassamässig korrigering och förändring av anslagsbehållningar. Därigenom säkerställs att statens lånebehov klargörs i ett tidigt skede i riksdagens budgetprocess. Vidare bör, i enlighet med etablerad praxis, en beräkning av ålderspensionssystemets utgifter också ingå i det första beslutssteget, vilket innebär att samtliga utgifter som ingår under utgiftstaket för staten beräknas i detta steg. Någon reglering i förhållande till det senare exemplet föreslås dock inte.

Övriga beslut i rambeslutsprocessens andra steg

Kommittén föreslår att en bestämmelse införs om att beslutet i rambeslutsmodellens andra steg också ska omfatta riksdagens beslut om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden, främst statlig utlåning, beställningsbemyndiganden och garantier. Dessa beslut har direkta effekter på statens lånebehov eller en nära koppling till anslagen i statens budget. Därigenom kan också en ökad enhetlighet skapas i behandlingen av bemyndiganden om ekonomiska åtaganden mellan olika riksdagsutskott. Regleringen ersätter den nuvarande regleringen om "andra utgifter" i riksdagsordningen vars innebörd har varit oklar.

Förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen

Utskottsinitiativ med påverkan på statens budget handlar i de flesta fall om att vidta rättelser och beslutas av ett enigt utskott. Det förekommer också att utskott tar initiativ med anledning av en kris, ekonomisk eller annan, där syftet är att snabbt lösa en uppkommen

situation. Enligt kommitténs bedömning bör förslag som väcks inom riksdagen och som, om de skulle vinna bifall, har en tydlig påverkan på statens budget i enlighet med nuvarande praxis avgöras inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen. Sådana förslag bör beredas i enlighet med det beredningskrav som Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) föreslår ska införas och som Budgetprocesskommittén ställer sig bakom. För att intentionerna bakom budgetprocessen ska upprätthållas är det också viktigt att riksdagen vidmakthåller sin praxis att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget. Någon reglering av förslags- och initiativrätten i riksdagen föreslås inte.

Hantering av myndigheters föreskrifter med budgetkonsekvenser

Regeringsformen möjliggör att en del av riksdagens normgivningsmakt kan delegeras till regeringen och sedan av regeringen vidare till en statlig myndighet. Om en myndighet utnyttjar ett bemyndigande att meddela föreskrifter kan i vissa fall betydande kostnadseffekter uppkomma för staten, kommuner eller landsting. För närvarande är myndigheter inte skyldiga att inhämta regeringens medgivande innan beslut fattas om sådana föreskrifter. Det kan därför uppstå situationer där föreskrifter med betydande kostnadseffekter beslutas utan att regeringen ges möjlighet att beakta ärendet och resursbehovet i budgetpropositionen. Behovet av resurser kommer i stället att behöva hanteras utanför det samlade prioriteringstillfälle som den ordinarie budgetprocessen i riksdagen och regeringen är avsedd att utgöra.

För att möjliggöra att sådana myndighetsföreskrifter som medför inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting kan inordnas i en samlad budgetbehandling, bedömer kommittén att en skyldighet bör införas om att en myndighet innan den beslutar sådana föreskrifter ska inhämta regeringens medgivande. En skyldighet för myndigheter att begära regeringens medgivande innan sådana föreskrifter beslutas skapar en möjlighet för regeringen att pröva och beakta kostnaderna i den samordnade budgetprocessen och att presentera en heltäckande budgetproposition för riksdagen. En sådan skyldighet regleras enligt kommittén lämpligen i en förordning.

Ändringar av statens budget

Ordningen för ändringar av statens budget under löpande budgetår är i dag i hög grad oreglerad.

För att trygga en samordnad budgetbehandling för det löpande budgetåret föreslår kommittén att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att regeringen som huvudregel får lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret vid högst två tillfällen, i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Den föreslagna bestämmelsen ligger i linje med vad som uttalades i samband med införandet av den nuvarande budgetprocessen och ger en rättvisande bild av den praxis som tillämpats under de senaste 15 åren. Förslag om ändringar av statens budget bör som regel syfta till att komplettera den beslutade budgeten utifrån förändringar som inte var möjliga att förutse i samband med budgetpropositionen. För att säkerställa att det efterfrågade helhetsperspektivet upprätthålls i budgetbehandlingen samtidigt som behövlig flexibilitet tryggas bör förslag om ändringar av statens budget vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen endast tillåtas om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara oväntade ekonomiska påfrestningar eller andra oförutsedda händelser som ställer krav på snabba åtgärder.

Det saknas fast praxis kring hanteringen av förslag som endast påverkar statens inkomster för det löpande budgetåret. Det förekommer att sådana förslag lämnas i någon av de årligen återkommande propositionerna med förslag till ändringar av statens budget, men också att sådana förslag lämnas i separata propositioner vid sidan av ändringsbudgetarna. Kommittén föreslår att förslag som har en tydlig påverkan på statens inkomster för det löpande budgetåret och som beslutas i samband med en proposition om ändringar av statens budget också ska föranleda en ny inkomstberäkning av de inkomstitlar som berörs av förslaget.

Enligt kommitténs bedömning bör den reglering av följdmotioner som finns i riksdagsordningen tydliggöras i fråga om vad som avses med att förslagen måste hålla sig inom ärendets ram i samband med förslag till ändringsbudget. Det bör bl.a. tydliggöras att ett yrkande i en följdmotion med anledning av en proposition om ändringsbudget inte får avse höjningar eller sänkningar av inkomster eller anslag utöver vad som föreslås i propositionen. Det

förslag som lämnats av Kommittén för översyn av riksdagsordningen bedöms tillgodose detta behov, varför kommittén inte lämnar något eget förslag om detta.

Enligt senare års praxis fastställer riksdagen nya eller ändrade utgiftsramar och anslag för löpande budgetår genom ett enda beslut. Övriga förslag i en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret behandlas dock vanligen i separata förslagspunkter, vilket innebär att det kan finnas en risk för motstridiga beslut, t.ex. vad gäller anslagsnivå i förhållande till nivån på ett beställningsbemyndigande. Den osäkerhet som denna ordning skapar skulle även kunna leda till olika typer av strategiskt beteende hos regeringen, något som kan innebära minskad transparens och kontroll för riksdagen. Ändringar av budgeten syftar vidare som huvudregel till att komplettera den budget som riksdagen beslutat om på hösten och bör kunna beslutas inom ramen för ett förenklat förfarande. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att ändringar av statens budget ska fattas genom ett enda beslut. Bestämmelsen är i likhet med regleringen av rambeslutsprocessen villkorad av att riksdagen inte genom lag har beslutat något annat. Det innebär att en och samma förslagspunkt ska behandla förslag till ny inkomstberäkning, nya eller ändrade utgiftsramar och anslag samt bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Även sådana förslag som har en tydlig påverkan på budgeten för det löpande budgetåret och som lämnas i anslutning till en proposition om ändringsbudget bör i enlighet med praxis ingå i beslutet. I samma förslagspunkt ska i förekommande fall även förslag med anledning av budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om att använda behandlas.

Det kan emellertid uppkomma situationer som ställer krav på en genomgripande omprövning av stora delar av statens budget, vilket innebär att ett förslag till ändringar av budgeten skulle bli mycket omfattande. En sådan situation kan exempelvis uppstå till följd av att en nytillträdd regering av tidsbrist efter ett val inte har hunnit utarbeta förslag avseende stora delar av sin politik i budgetpropositionen. I sådana situationer föreslår kommittén att riksdagen bör ha möjlighet att besluta om ändring av statens budget enligt vad som gäller för budgeten för det närmast följande budgetåret, dvs. i två steg enligt rambeslutsprocessen.

Konsekvenser för riksdagens och regeringens arbete

Följden av kommitténs bedömning att de lagförslag som har en tydlig påverkan på statens budget som huvudregel ska lämnas senast i anslutning till budgetpropositionen kan förväntas leda till att något fler förslag än i dag väcks vid denna tidpunkt. Detta torde i någon mån påverka när beredningen av sådana lagförslag såväl inom Regeringskansliet som hos andra instanser som t.ex. Lagrådet kommer att äga rum.

Finansutskottet ska enligt gällande bestämmelser i riksdagsordningen bereda förslagen till utgiftsramar och till beräkningen av statens inkomster. Kommittén föreslår att det tydliggörs att finansutskottet ska bereda samtliga förslag som ingår i rambeslutsprocessens första steg och i ett beslut om ändringar av statens budget, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Förslaget kan innebära en viss ärendeförskjutning mellan utskotten, men förändringen torde vara begränsad.

Ikraftträdande

Kommittén föreslår att de i betänkandet föreslagna ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen ska träda i kraft den 1 september 2014 och således tillämpas i samband med behandlingen av budgeten för 2015.