

Kommittédirektiv



En tydligare budgetprocess

**Dir.
2017:3**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen och lämna förslag eller redovisa bedömningar som syftar till att göra processen mer förutsebar.

Kommittén ska mot bakgrund av Överskottsmålskommitténs uttalanden, Budgetprocesskommitténs arbete och riksdagens praxis analysera och ta ställning till vilka slags lagförslag som ska behandlas inom ramen för budgetprocessen och hur detta ska regleras i lag.

Kommittén ska vidare analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden ska behandlas i budgetprocessen samt hur förslag som väckts inom riksdagen vid sidan av den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget ska hanteras. I uppdraget ingår också att se över i vilken utsträckning som dessa frågor kan regleras genom lagstiftning.

Kommittén ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

Bakgrund

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverk som infördes i mitten av 1990-talet innebar att budgetprocessen övergick från beslut om enskilda anslag, utan ett tydligt helhetsperspektiv, till att 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 ett flerårigt tak för statens utgifter och ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Budgetprocessen har genom dessa budgetpolitiska mål fått ett medelfristigt perspektiv. Uppifrån och ned-perspektivet i budgetprocessen har 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 förslag till utgiftsramar för olika utgiftsområden, som anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. Därefter anvisar riksdagen, genom ett beslut för varje utgiftsområde, anslag för olika ändamål. Övergången till denna s.k. rambeslutsprocess innebär ett främjande av ett helhetsperspektiv i regeringens och oppositionspartiernas budgetpolitik. Beslutsprocessen kom därmed att kännetecknas av att jämförbara budgetpolitiska alternativ ställs mot varandra, där varje alternativ representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Den osäkerhet kring bl.a. statens lånebehov som tidigare funnits i avvaktan på resultatet av riksdagens budgetbehandling kunde därmed undanröjas tidigt i budgetprocessen. Införandet av rambeslutsprocessen innebar också att växlande majoriteter i beslut om enskilda budgetfrågor, som riskerade att försvaga statens budget, kunde undvikas. Det ökade även en minoritetsregerings möjlighet att få sitt budgetförslag beslutat av riksdagen, och därmed dess möjligheter att på ett effektivt sätt styra riket.

Vissa av det finanspolitiska ramverkets mål och principer kom att regleras i riksdagsordningen och i lagen (1996:1059) om statsbudgeten, som trädde i kraft 1997. Andra delar av ramverket preciserades genom uttalanden i förarbeten och den

praxis som utvecklades i riksdagen. Lagen om statsbudgeten ersattes 2011 av budgetlagen (2011:203). I huvudsak är dock den budgetprocess som tillämpas i dag identisk med den som infördes i mitten av 1990-talet.

Budgetprocesskommitténs översyn av budgetprocessen

I december 2012 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av den statliga budgetprocessen (dir. 2012:124). I uppdraget ingick bl.a. att överväga hur gällande praxis för budgetbehandlingen skulle regleras i syfte att tydliggöra gällande ordning, om det fanns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan av statens budget på ett mer enhetligt sätt och behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargjorde riksdagens ansvar för det medelfristiga budgetperspektivet.

Kommittén, som antog namnet Budgetprocesskommittén, överlämnade sitt slutbetänkande En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73) till regeringen i oktober 2013. Slutbetänkandet innehöll förslag till ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen och vissa bedömningar avseende budgetprocessen i riksdagen som ledamöterna i kommittén inte var eniga om. Dessa bedömningar avsåg bl.a. vilka lagförslag som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg samt hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag som väckts inom riksdagen och har budgetpåverkan.

Betänkandet remissbehandlades och i mars 2014 överlämnade regeringen propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173) till riksdagen. I propositionen föreslogs ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen, som bl.a. innebar att rambeslutsprocessen skulle användas vid beslut om statens budget, om inte riksdagen genom lag beslutat något annat. Propositionen innehöll även förslag som delvis tydliggjorde vilka beslut riksdagen ska fatta i det första respektive det andra steget i rambeslutsprocessen. Vidare föreslogs i propositionen en kodifiering av den praxis som utvecklats för förslag till ändringar i statens budget.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351). Ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen trädde i kraft den 1 september 2014. Regleringen av budgetprocessen blev därigenom tydligare och mer rättvisande. Genom att viss praxis kodifierades uppnåddes även en ökad stabilitet och enhetlighet i budgetarbetet inom Regeringskansliet och i riksdagen.

Överskottsmålskommitténs uttalanden

I juni 2015 gav regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, det s.k. överskottsmålet (dir. 2015:63). Kommittén antog namnet Överskottsmålskommittén. För att skapa tydligare riktlinjer för hur förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställde sig kommittén i sitt betänkande En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67) bakom de principer som hade presenterats av Budgetprocesskommittén, men beträffande vilka bred politisk enighet inte uppnåddes. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess bör hantera

1. lagstiftning med budgetpåverkan,
2. budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och
3. förslag som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget.

Överskottsmålskommittén uttalade även att ett arbete borde inledas för att genom lagstiftning reglera principen under punkten 1 och för att se över i vilken utsträckning som även principerna under punkterna 2 och 3 kan regleras på detta sätt. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Behovet av en översyn av riksdagens budgetprocess

För att förtroendet för budgetramverket ska upprätthållas är det av största vikt att det finns en bred samsyn kring regelverket och dess tillämpning. Utvecklingen av regelverket baseras

också på en mångårig praxis i riksdagen, som i sin tur är ett uttryck för parlamentarisk samsyn på området. Överskottsmålskommitténs ställningstagande visar att det nu finns en parlamentarisk enighet i de frågor som Budgetprocesskommitténs ledamöter inte kunde enas om, och ett önskemål om att detta ska komma till uttryck i regelverket på området. Det finns därför anledning att utreda hur en reglering av vilka lagförslag som ska behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg bör utformas samt hanteringen av budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag med en tydlig budgetpåverkan som väckts i riksdagen utanför budgetprocessen.

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av vissa delar av budgetprocessen. Utgångspunkten för översynen ska vara att, i enlighet med Överskottsmålskommitténs uttalanden, utveckla regleringen av budgetprocessen i de frågor där enighet inte kunde uppnås inom Budgetprocesskommittén.

Hantering av lagförslag inom ramen för budgetprocessen

I budgetprocessen, dvs. vid behandlingen av budgetpropositionen och propositioner om ändringar i statens budget, fattar riksdagen samlade beslut om ett stort antal olika frågor, t.ex. anslagsnivåer, anslagsändamål, bemyndiganden om ekonomiska åtaganden och ny eller ändrad lagstiftning.

I Budgetprocesskommitténs slutbetänkande gjordes bedömningen att lagförslag som har en tydlig påverkan på statens budget, och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen i enlighet med praxis, bör beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen (SOU 2013:73 s. 135). Det finns i dagsläget inga regler eller tydliga principer för när ett lagförslag eller något annat förslag till riksdagsbeslut ska anses ha en tydlig påverkan på statens budget. Den rådande osäkerheten riskerar att leda till att den politiska debatten handlar om den formella beslutsprocessen i stället för om sakfrågorna.

De flesta förslag till riksdagsbeslut, inklusive lagförslag, har någon form av direkt eller indirekt påverkan på statens budget. Detta innebär dock inte att alla förslag med budgetpåverkan bör behandlas inom budgetprocessen. Det som bör vara styrande för hur ett förslag beslutas är förslaget karaktär, dess sakliga innehåll och dess påverkan på statens budget.

Det är alltså inte alltid lämpligt att låta ett förslags påverkan på statens budget ensamt vara avgörande för om det ska beslutas inom budgetprocessen eller inte. Ibland kan frågans karaktär eller sakliga innehåll vara av sådan beskaffenhet att den inte bör avgöras inom budgetprocessen.

Det finns en väl etablerad praxis i riksdagen för hur lagförslag som påverkar statens inkomster (främst skatteförslag) och som lämnas i budgetpropositionen ska hanteras. Det utskott som ansvarar för den aktuella lagstiftningen yttrar sig till finansutskottet, som behandlar frågan i rambeslutsprocessens första steg. För lagförslag som påverkar statens utgifter har en liknande ordning successivt etablerats i utskotten, som innebär att förslagen ingår som en del av besluten i rambeslutsprocessens andra steg.

Det kan finnas fördelar med att kunna lämna omfattande lagstiftningsförslag vid sidan av de ekonomiska propositionerna. Utgångspunkten bör vara att det är lagförslagets karaktär, sakliga innehåll och påverkan på statens budget som ska vara avgörande för hur de behandlas, inte i vilken proposition de lämnas.

När det gäller lagförslag med tydlig budgetpåverkan för det kommande året som lämnas till riksdagen före budgetpropositionen finns också en praxis som innebär att dessa förslag oftast har aviserats i föregående års budgetproposition och därigenom ingått i de medelfristiga utgiftsramar och inkomstberäkningar som riksdagen godkänner i rambeslutet.

För att upprätthålla syftet med rambeslutsprocessen, att uppnå en samlad prioritering av helheten i budgetpolitiken vid ett beslutstillfälle och att undvika risken att riksdagen fattar motstridiga beslut, finns det skäl att i enlighet med vad Överskottsmålskommittén anfört analysera hur en reglering av lagförslagets koppling till budgetbesluten skulle kunna utformas.

Kommittén ges mot ovanstående bakgrund i uppdrag att överväga vilka regler som bör gälla för när lagförslag ska behandlas inom budgetprocessen. Med utgångspunkt i de bedömningar som gjordes av Budgetprocesskommittén och riksdagens praxis ska kommittén bl.a. analysera och ta ställning till hur lagförslag med tydliga budgeteffekter som lämnas i eller i samband med de ekonomiska propositionerna ska behandlas i budgetprocessen. I samband med detta ska kommittén även analysera hur lagförslag med tydliga budgeteffekter för det kommande året som lämnas före budgetpropositionen ska behandlas. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden i budgetprocessen

De senaste åren har en praxis utvecklats som innebär att förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden, dvs. tillkännagivanden som sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ för nästföljande budgetår, som utgångspunkt ska behandlas i budgetprocessen.

Kommittén ska mot bakgrund av denna praxis, Överskottsmålskommitténs uttalande och de bedömningar som gjordes av Budgetprocesskommittén analysera hur förslag till budgetrelaterade tillkännagivanden ska hanteras i budgetprocessen, med utgångspunkten att motstridiga beslut i riksdagen bör undvikas. Kommittén ska också överväga om och i så fall hur detta skulle kunna regleras i lag. Kommittén bör i detta sammanhang beakta de bedömningar som Grundlagsutredningen och riksdagsutredningen Kommittén för översyn av riksdagsordningen gjort avseende möjligheterna och lämpligheten av att i regeringsformen respektive riksdagsordningen reglera tillkännagivanden (SOU 2008:125 s. 304 f. respektive 2012/13:URF3 s. 159).

Förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen

Kärnan i den nya budgetprocessen, som bidragit till en ansvarsfull finanspolitik, är att förslagen till statens budget ställs mot varandra som jämförbara paket, där varje riksdagspartis förslag representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Rambeslutsprocessen, inklusive den process som tillämpas vid beslut om ändringar i budgeten, säkerställer att besluten om dessa paket fattas samlat. Beslut som fattas efter budgetbesluten och som bryter sönder eller helt eller delvis upphäver en beslutad budget försämrar det helhetsperspektiv som rambeslutsprocessen syftar till. Vidare riskerar sådana beslut att urholka budgetprocessen.

Kommittén ska därför, med utgångspunkt i Överskottsmålskommitténs uttalande och Budgetprocesskommitténs bedömning, analysera hur förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen vid sidan av den ordinarie budgetprocessen bör hanteras. Kommittén ska också överväga om och i så fall hur detta skulle kunna regleras i lag.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

(Finansdepartementet)