

Stockholm 18 december 2013
Dnr 7-2013-5

En utvecklad budgetprocess - ökad tydlighet och struktur

Yttrande över Budgetprocesskommitténs slutbetänkande, SOU 2013:73

Sammanfattning

Finanspolitiska rådet är positivt till utredningens förslag. Rådet beklagar emellertid att utredningen inte lyckats enas om förslag till hur lagförslag med budgetpåverkan ska hanteras inom budgetprocessen.

Finanspolitiska rådets synpunkter

Utredningen föreslår att alla delar av budgeten som påverkar statens lånebehov ska ingå i rambeslutet. Beslut om budgetpolitiska mål föreslås också ingå i rambeslutet vilket tydliggör att beslutsprocessen ska vara samlad och avse helheten. För att skapa ökad likhet mellan hanteringen av budgetens inkomster och utgifter och förstärka budgetens medelfristiga perspektiv, föreslår utredningen att riksdagen ska fastställa preliminära inkomstberäkningar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

Flera förslag syftar till att kodifiera befintlig praxis eller göra tillämpningen av rambeslutsmodellen mer konsekvent. Detta gäller t.ex. förslaget att rambeslutsmodellen ska göras till norm för riksdagens budgetbehandling och förslagen om rambeslutsmodellens andra steg och om ändringsbudgetar. Rutinerna avseende ändringsbudgetar stramas upp dels genom att dessa som huvudregel bara ska få läggas två gånger om året, dels genom att beslutsordningen för ändringsbudgetar görs mer lik den för de årliga budgetbesluten.

Finanspolitiska rådet är genomgående positivt till utredningens förslag. Sammantagna innebär förslagen att rambeslutsmodellen förankras i lagstiftningen och att budgetprocessen i vissa avseenden stramas upp. Rådet har tidigare riktat kritik mot uppföljningen av överskotts målet för de offentliga finanserna. Vi välkomnar utredningens förslag att skriva in i budgetlagen dels att de budgetpolitiska målen ska utvärderas, dels att regeringen vid en bedömd avvikelse från målet ska redovisa hur en återgång till målet ska ske.

Vi är dock bekymrade över att utredningen inte har enats kring hur lagförslag med budgetpåverkas ska hanteras inom budgetprocessen. De politiska turerna hösten 2013 om förslaget om höjd brytpunkt för statlig skatt visar tydligt att det finns utrymme för olika tolkningar av vad som är tillåtet inom dagens regelverk. Dessa olika uppfattningar

framgår också av utredningen. Kommitténs bedömning är att förslag med tydlig påverkan på statsbudgeten bör avgöras inom ramen för besluten för den ordinarie budgetprocessen i enlighet med nuvarande praxis. Reservanterna anser däremot att utredningens majoritet gör en alltför långtgående tolkning av principen om en samlad budgetbehandling. Det råder alltså oenighet om hur dagens regler och praxis ska tolkas.

När nu riksdagen, efter beslutet den 11 december att återta höjningen av brytpunkten för statlig skatt, har brutit upp rambeslutet i flera delar så ändras, enligt rådet mening, tillämpningen av rambeslutsmodellen i riktning mot en mindre sammanhållen process. Det samförstånd som hittills har funnits kring rambeslutsmodellen har försvagats, och det finns en risk för ytterligare steg mot en mer splittrad budgetprocess. Beslutet att ta tillbaka höjningen av brytpunkten togs med motivet att stärka statsfinanserna, men regelsystemet kräver inte nödvändigtvis ett sådant motiv. Innebörden av beslutet skulle kunna ses så att en majoritet genom utskottsinitiativ kan ändra rambeslutet i de delar man är överens. Det kan inte helt uteslutas att rambeslutet även kan ändras för att föra en mer expansiv politik. Budgetprocessen riskerar därmed att komma tillbaka till en situation där hoppande riksdagsmajoriteter, utan att ta ansvar budgetens helhet, kan ändra mer eller mindre fritt i budgeten. Det var erfarenheterna från ett sådant system som fick riksdagen att i början av 1990-talet starta arbetet med att reformera budgetprocessen, ett arbete som resulterade i rambeslutsmodellen.

Erfarenheter från både ekonomisk forskning och från praktisk politik visar att det är svårt för minoritetsregeringar att driva ekonomisk politik, och att riskerna för svaga statsfinanser i sådana situationer är avsevärda.¹ Minoritetsskyddet som är inbyggt i rambeslutsmodellen har försvagats och det finns ingen enighet kring någon annan ordning som kan vara till stöd för minoriteter. Vilka konsekvenser detta får är ännu för tidigt att säga. Det beror både på hur saken hanteras framöver och på hur majoritetsförhållandena i riksdagen ser ut. Beslut som påverkar det finanspolitiska ramverket bör helst fattas oberoende de dagsaktuella frågorna och med så bred majoritet som möjligt.

Det är viktigt att återupprätta samförståndet kring budgetprocessen. Rådet anser att försvagningen av rambeslutsmodellen är oroväckande och att det finns en risk för att försvagningen fortsätter. Det är beklagligt att samsynen kring beslutsmodellen minskar och att utredningen inte har kunnat enas om hur lagstiftningsförslag ska hanteras inom rambeslutsmodellen.

John Hassler
(ordförande)

Eva Lindström
(vice ordförande)

Anders Björklund

Steinar Holden

Oskar Nordström Skans

Irma Rosenberg

¹ Se t.ex. Persson och Tabellini (1999), Alesina och Perotti (1996), eller von Hagen och Harder (1994). Erfarenheter från svensk politik redovisas t.ex. av Feldt (1991).