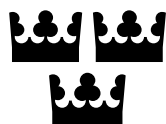


Bilaga 5

En sammanhållen budgetprocess

Bilaga till avsnitt 5.6



Bilaga 5

En sammanhållen budgetprocess

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning av betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78)	5
2	Betänkandets lagförslag.....	7

1 Sammanfattning av betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78)

Besluten om statens budget är de viktigaste ekonomiska besluten riksdagen fattar. Syftet med en samlad budgetprocess är bl.a. att ge riksdagen en helhetsbild av regeringens förslag till budget och ekonomisk politik. En samlad budgetprocess uppnås bl.a. genom att regeringens respektive övriga riksdagspartiers budgetförslag ställs mot varandra som jämförbara alternativ. Därigenom fattar riksdagen beslut om, och tar ansvar för, budgetens helhet.

Under senare år har det utvecklats en praxis som innebär att regeringen lägger fram lagförslag som har budgetpåverkan i en proposition om statens budget och att riksdagen inkluderar lagförslagen i besluten om statens budget. Med utgångspunkt i denna praxis föreslår kommittén att det ska regleras i riksdagsordningen att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten om statens budget. Huruvida ett lagförslag har en tydlig anknytning till statens budget ska avgöras av riksdagen genom en samlad bedömning av förslaget budgeteffekter, dess sakliga innehåll och övriga omständigheter. Kommitténs förslag syftar bl.a. till att göra budgetprocessen tydligare och mer förutsebar.

Regeringen får endast lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter efter budgetpropositionen om den bedömer att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Sedan länge har emellertid en praxis tillämpats som medger att propositioner om statens inkomster eller utgifter kan lämnas efter budgetpropositionen utan sådana skäl, under förutsättning att förslaget är aviserat, dvs. att det är väl beskrivet och dess konsekvenser är beaktade i budgetpropositionen. Förslaget betraktas då som en författningsteknisk komplettering till budgetpropositionen. Kommittén föreslår att denna praxis ska regleras i riksdagsordningen för att regelverket ska bli tydligare.

I skatteutskottet tillämpas det s.k. reservationsförbudet vid behandlingen av aviserade lagförslag. Kommittén bedömer att reservationsförbudet bör tillämpas i alla utskott som behandlar lagförslag om statens inkomster, och oberoende av om motionsförslagen förstärker eller försvagar budgeten.

Det förekommer att regeringen redan på våren lämnar lagförslag med tydlig anknytning till statens budget för det kommande året. Kommittén bedömer att sådana förslag bör aviseras i föregående budgetproposition. Beräkningar av förslagets budgeteffekter bör ingå i de preliminära inkomstberäkningarna och utgiftsramarna för det andra och tredje tillkommande året.

I samband med att riksdagen i december 2013 fattade ett nytt beslut om viss skattelagstiftning som redan hade antagits av riksdagen i rambeslutet, blev det uppenbart att regelverket avseende beslut om lagstiftning som avser statens inkomster kan tolkas på olika sätt. Kommittén föreslår därför att det ska regleras i riksdagsordningen att lagförslag som ligger till grund för inkomstberäkningen för nästföljande budgetår ska beslutas genom ett enda beslut vid ett enda tillfälle. Förslaget har formulerats så att den inkomstberäkning som riksdagen beslutar om på hösten ska utgöra en regelram för inkomsterna.

Under den allmänna motionstiden är det vanligt att det i oppositionspartiernas budgetmotioner framförs yrkanden med förslag om tillkännagivanden som illustrerar kärnpunkterna i respektive partis budgetförslag. I riksdagen tillämpas en praxis som innebär att förslag om tillkännagivanden som väcks under den allmänna motionstiden och som korresponderar med ett partis budgetförslag, eller på annat sätt tydligt är budgetrelaterade, behandlas i budgetprocessen och ingår i något av besluten som fattas under rambeslutsprocessen. Kommittén bedömer att nuvarande praxis i riksdagen för att hantera budgetrelaterade tillkännagivanden fungerar väl och inte bör regleras i lag.

För att fördelarna med den samlade budgetprocessen ska realiseras är det viktigt att riksdagen inte fattar beslut som i efterhand ändrar de beslut som har fattats i rambeslutsprocessen. Kommitténs förslag om att inkomstberäkningen ska utgöra en regelram innebär att riksdagen efter budgetbesluten, men före årsskiftet, inte ska fatta beslut som påverkar de regler som ligger till grund för inkomstberäkningen. Kommittén konstaterar vidare att det är viktigt att utskotten, i enlighet med den överenskommelse som träffades inom Överskottsmålskommittén, respekterar de beslut som fattats inom rambeslutsprocessen och inte före årsskiftet tar initiativ om att ändra dessa.

Det är i första hand regeringen som lämnar förslag om ändringar i statens budget. För regeringen gäller att förslag om ändringar i budgeten

för löpande år endast får lämnas vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen om det finns särskilda skäl. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att det ska finnas särskilda skäl även för att ett utskott ska få väcka förslag om ändringar i statens budget.

Kommittén föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 september 2018. Förslagen förväntas inte få några ekonomiska konsekvenser av det slag som avses i kommittéförordningen.

2 Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 5 och 16 §§ samt 11 kap. 18 § riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap

5 §

Regeringen ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition). Budgetåret sammanfaller med kalenderåret.

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på, om inte riksdagen med stöd av 11 kap. 18 § genom lag har beslutat något annat.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition som innehåller lagförslag med tydlig anknytning till statens budget och som lämnas efter budgetpropositionen omfattas inte av bestämmelsen i tredje stycket om förslaget har beskrivits väl och dess konsekvenser för statens budget har beaktats i budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen för statens verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

16 §

Ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet.

Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.

Ett utskott får väcka förslag om ändringar i statens budget för det löpande budgetåret endast om det finns särskilda skäl.

11 kap.

18 §

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra-*femte* styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra-*sjätte* styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.

I ett första steg fastställs genom ett enda beslut

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget,
2. för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),
3. en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och
4. beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

Sedan ett beslut enligt tredje stycket har fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg, enligt tredje och fjärde styckena.

Lagförslag som har tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten i tredje–femte styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018 och tillämpas första gången i fråga om statens budget för 2019.