

Till finansutskottet

Inledning

Finansutskottet har den 18 april beslutat att bereda samtliga övriga utskott tillfälle att avge yttrande över proposition 1995/96:150 Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m. jämte motioner i de delar som berör resp. utskotts beredningsområde.

Den nu aktuella propositionen har framlagts i enlighet med tilläggsbestämmelsen 3.2.1 tredje stycket till RO, som trätt i kraft den 1 januari 1996. I bestämmelsen stadgas:

Om regeringen anser att proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och anslag för löpande budgetår (ekonomisk vårproposition) bör behandlas under pågående riksmöte skall propositionen, om hinder inte möter, avlämnas senast den 15 april.

Konstitutionsutskottet behandlar i yttrandet följande frågor:

- 1) Propositionens förslag om utformningen av ett utgiftstak för staten och den offentliga sektorn jämte motion.
- 2) Propositionens förslag till preliminär beräkning av utgiftsområde 1: Rikets styrelse jämte motioner.
- 3) Propositionens uttalanden om kommande förslag på det kommunala området jämte motioner.

Utformningen av ett tak för de offentliga utgifterna och ett statligt utgiftstak

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen (yrkande 3) att riksdagen godkänner regeringens förslag till utformning av utgiftstak för staten och den offentliga sektorn.

Riksdagen beslöt våren 1995 på regeringens förslag att införa ett tak för de offentliga utgifterna. Enligt riksdagsbeslutet skall taket vara nominellt, flerårigt och omfatta hela den offentliga sektorn. Takets nominella karaktär inne-

bär att beslut fattas om belopp i kronor vid ett visst tillfälle på basis av tillgänglig information. Regeringen anser att utgiftstaket skall vara treårigt. Det innebär att regeringen nu förelägger riksdagen förslag för åren 1997–1999. Taket omfattar hela den offentliga sektorn med undantag för räntorna på statsskulden.

Konstruktionen av utgiftstaket lämnades i någon mån öppen i beslutet våren 1995. Såväl konstitutionsutskottet(1994/95:KU6y) som finansutskottet utgick i sina yttranden från att förslaget vad avser den kommunala sektorn blir förenligt med grundlagens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Innebörden av denna självstyrelse är bl.a. att statsmakterna inte utövar ett direkt inflytande över kommunsektorns inkomster och utgifter. Däremot sker en påverkan via de allmänna ekonomiska förutsättningarna och lagreglering av den kommunala verksamheten.

Regeringen anser att ett nominellt utgiftstak för den kommunala sektorn inte är en adekvat lösning. I stället bör riksdagen godkänna en beräkning av de kommunala utgifterna i enlighet med de ekonomiska och regelmässiga förutsättningarna som föreligger. Därmed bör även riksdagsbeslutet avseende utgifter inom hela den offentliga sektorn relateras till en beräkning.

Utgiftstaket för den statliga sektorn omfattar utgifterna på statsbudgeten exklusive utgifterna för räntor på statsskulden men inklusive utgifter för de socialförsäkringar som redovisas vid sidan av statsbudgeten. Riksdagen föreläggs nu ett förslag till beslut om ett statligt utgiftstak omfattande dessa båda block för åren 1997–1999. Därjämte redovisas en fördelning av statsbudgetens utgifter på utgiftsområden som riktlinje för den fortsatta budgetberedningen.

Motionen

I motion Fi80 av Gudrun Schyman m.fl. (v) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om regeringens förslag till utformning av utgiftstak för staten och den offentliga sektorn (yrkande 4). Av motionen framgår att Vänsterpartiet avvisar förslagen till utgiftstak. En sådan konstruktion förhindrar en sysselsättningsbefrämjande ekonomisk politik. Ett avvisande av utgiftstaket innebär enligt motionen inte att partiet överger ståndpunkten att en fortsatt budgetsanering är nödvändig för att stärka svensk ekonomi, minska arbetslösheten och säkra välfärden.

Budgetlagsutredningen

Budgetlagsutredningens betänkande (SOU 1996:14) innehåller ett förslag till lag om statsbudgeten. Ett avsnitt av lagsförslaget har rubriken Statsfinansiell utveckling och innehåller fem paragrafer. Den huvudsakliga innebörden av dessa bestämmelser är följande.

Om regeringen avser att använda tak för statens utgifter skall regeringen lämna förslag till beslut om utgiftstak i den ekonomiska vårpropositionen. Om riksdagen beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen presentera riktlinjer för utgifternas

fördelning på utgiftsområden. Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar kan avse längre tid än ett budgetår.

Om riksdagen har beslutat om ett tak för statens utgifter, eller om riksdagen har använt utgiftsramar vid beslut om statsbudgeten, skall regeringen, om den anser att det finns risk att utgiftstaket eller utgiftsramar kommer att överskridas, vidta sådana åtgärder för att undvika detta som den har befogenheter till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

I 41 § förslaget till lag om statsbudgeten slås fast att sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken som nämns i tilläggsbestämmelsen 3.2.1 tredje stycket RO (se ovan Inledning) kan avse tak för statens utgifter eller utgiftsramar för olika utgiftsområden.

Regeringen har den 9 maj fattat beslut om en remiss till Lagrådet med förslag till lag om statsbudgeten. En proposition i frågan är aviserad till den 28 maj.

Utskottets bedömning

Enligt riksdagens beslut våren 1995 skall ett tak för de offentliga utgifterna införas. Taket skall vara nominellt, flerårigt och omfatta hela den offentliga sektorn. I den ekonomiska vårpropositionen föreslås för det statliga området att riksdagen *fastställer* ett utgiftstak på ett visst belopp för åren 1997–1999, medan det på det kommunala området föreslås att riksdagen – utan angivande av belopp – *godkänner beräkningen* av utgifterna.

Enligt utskottet är besluten i båda fallen att uppfatta som riktlinjebeslut (jfr RO 3.2.1 tredje stycket). Sådana beslut är inte rättsligt bindande. Men det är uppenbart att ett riktlinjebeslut som innebär att riksdagen fastställer ett visst belopp har en helt annan precision och borde få andra konsekvenser än ett beslut att godkänna beräkningen av vissa utgifter. Regeringen utvecklar inte själv några synpunkter på denna fråga i detta sammanhang. Däremot har regeringen den 9 maj 1996 beslutat om en lagrådsremiss som gäller en lag om statsbudgeten. Detta lagförslag innehåller bestämmelser om den rättsliga innebörden av ett statligt utgiftstak. Det hade enligt utskottets mening varit lämpligt att detta lagförslag förelagts riksdagen i vårpropositionen.

Det är enligt utskottets mening inte tillfredsställande att den rättsliga innebörden av ett statligt utgiftstak inte klarläggs i propositionen. Det kan inte heller vara meningsfullt att utskottet nu fördjupar sig i denna fråga, när en proposition är nära förestående. Utskottet anser därför att riksdagen innan detta klarläggande görs i samband med behandlingen av förslaget till budgetlag, inte bör fatta beslut i enlighet med hemställan i propositionen. Riksdagen bör dock dessförinnan vara oförhindrad att, om den så önskar, besluta att godkänna en beräkning av de statliga utgifterna för åren 1997–1999 som en riktlinje för det fortsatta budgetarbetet.

Det är inte konstitutionsutskottets uppgift att uttala sig om behovet av ett statligt utgiftstak från ekonomiska utgångspunkter. Utskottet avstår därför från att yttra sig över motionen.

RO:s bestämmelser m.m.

Enligt tillägsbestämmelse 5.12.1 till RO, som trädde i kraft den 1 april 1996, skall statsutgifterna hänföras till 27 uppräknade utgiftsområden. Ett av dessa områden är Rikets styrelse. I ett nytt andra stycke till tillägsbestämmelsen 4.6.1 anges att ärenden om anslag inom utgiftsområde 1: Rikets styrelse tillhör konstitutionsutskottets beredning. Denna ändring av tillägsbestämmelsen träder i kraft först den 15 september 1996.

I utgiftsområde 1 ingår enligt bilaga till riksdagens beslut om indelning av budgeten i utgiftsområden (1995/96:KU21) utgifter till följande institutioner och verksamheter:

Statschefen, riksdagen, regeringen, Sametinget, Justitiekanslern, Justitieombudsmännen, Datainspektionen, Stöd till dagspressen, Stöd till radio- och kassettidningar, Presstödsnämnden, Taltidningsnämnden, Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket, Allmänna val, Stöd till politiska partier.

Propositionen

I propositionen föreslås (yrkande 5) att riksdagen godkänner den preliminära beräkningen för samtliga utgiftsområden. För utgiftsområde 1 beräknar regeringen ramen för år 1997 till 3 676 miljoner kronor, för år 1998 till 3 902 miljoner kronor och för år 1999 till 3 848 miljoner kronor. Enligt regeringen kommer beslutade besparingar på förvaltningsanslagen att fullföljas. För riksdagen finns sedan tidigare planerade utgiftsökningar för åren 1997–1999 med ca 50, 70 resp. 20 miljoner kronor. Dessa belopp har beaktats i de ramar som regeringen har beräknat för utgiftsområdet.

Motionerna

I motion Fi78 av Carl Bildt m.fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar godkänna den preliminära beräkningen för samtliga utgiftsområden i enlighet med vad som anförts i motionen. För utgiftsområde 1 har i motionen beräknats för 1997–1999 3 131, 3 036 resp. 2 953 miljoner. Beloppen underskrider således de av regeringen beräknade med 545, 866 resp. 895 miljoner kronor. I motiveringen framhålls att det är befogat såväl av statsfinansiella skäl som av integritetsskäl att minska det statliga ekonomiska stödet till politiska partier och till dagspressen. Motionärerna avser därför att återkomma med förslag om att partistödet minskas till en tredjedel av nu utgående belopp fr.o.m. 1997 för att därefter bli föremål för reformering och att presstödet avskaffas i två etapper fr.o.m. 1997. Samtidigt bör, som föreslås i annat sammanhang, reklamskatten slopas och tidningsmomsen höjas till 21 %.

I motion Fi82 av Alf Svensson m.fl. (kds) föreslås att riksdagen godkänner den preliminära beräkningen för de utgiftsområden som angivits i motionen. Motionärerna anser att press-, parti- och andra organisationsstöd bör kunna minska med minst 100 miljoner kronor under perioden. Utgiftsramen på

detta område bör alltså vara 100 miljoner kronor lägre än regeringens förslag under samtliga de tre åren.

1995/96:KU10y

Utskottets bedömning

Regeringen har i propositionen begärt att riksdagen godkänner regeringens preliminära beräkning för budgetåren 1997–1999 för samtliga utgiftsområden, bl.a. utgiftsområde 1: Rikets styrelse. I motioner har framlagts förslag till alternativa beräkningar. Då några slutliga förslag ej föreligger avstår utskottet från att nu ta ställning.

Kommande förslag på det kommunala området

Propositionen

I propositionen aviseras två förslag på det kommunala området som är intressanta ur kommunal självstyrelsesynpunkt men inga formella förslag läggs nu.

Det ena förslaget innebär att om en kommun eller ett landsting fastställer en högre skattesats för åren 1997 eller 1998 än som gällde för år 1996, bör det generella statsbidraget till kommunen resp. landstinget minskas med ett belopp som motsvarar hälften av de ökade skatteinkomster som följer av skattehöjningen. Undantag från statsbidragsminskningen bör medges för de kommuner vilkas skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget. Undantag bör medges även för sådana fall då ändringen av skattesatsen görs till följd av att uppgifter fördelas om mellan kommuner och landsting.

Mot bakgrund av vad som förekommit i tidigare lagstiftningsärenden avseende tillfälliga begränsningar av kommuners m.fl. rätt att ta ut skatt anser regeringen att den beskrivna åtgärden är förenlig med regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Regeringen anser likväl att förslaget till lag om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998, innan det föreläggs riksdagen för beslut, bör prövas av Lagrådet. Av denna anledning läggs inte nu fram något lagförslag. Det kommande förslaget avses inte omfatta församlingar och kyrkliga samfälligheter.

Regeringen har den 25 april 1996 beslutat om remiss till Lagrådet av förslag till lag om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998. I sitt yttrande av den 9 maj 1996 framhåller Lagrådet bl.a. att med beaktande av de ställningstaganden som tidigare gjorts får det nu framlagda lagförslaget godtas från konstitutionella synpunkter. Det är enligt Lagrådet emellertid angeläget att innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna blir föremål för en grundlig analys. En sådan analys utförs för närvarande av en särskild parlamentarisk kommitté.

Proposition till riksdagen har aviserats till den 28 maj. Enligt uppgift i propositionen kommer förslaget att läggas fram ”under förutsättning av Lagrådets tillstyrkande” (s. 182).

Det andra förslaget innebär att det i kommunallagen införs ett krav på att de kommunala budgetarna varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (balanskrav). Överstiger kostnaderna intäkterna för räkenskapsåret bör detta regleras under de närmaste två åren efter det år då underskottet uppkom. Den ekonomiska belastningen till följd av de kommunala avtalspensionerna bör omfattas av balanskravet. Därvid bör beaktas dels kostnaderna för sådana förmåner som intjänas efter en bestämd tidpunkt, dels utbetalningar för förmåner som har intjänats före denna tidpunkt. Balanskravet bör införas fr.o.m. 1999 för kommunerna och fr.o.m. 2000 för landstingen.

Motionerna

I motion Fi78 (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ett grundlagsenligt statsbidragssystem för kommunerna från den 1 januari 1997 i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 10) och att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om krav på budgetbalans i kommuner och landsting från 1997 (yrkande 11).

Motionärerna anför att ett grundlagsenligt statsbidragssystem måste införas. Den omläggning av bidragssystemet till kommunsektorn som beslutades av höstriksdagen 1995 skedde i strid med den svenska grundlagens bestämmelser. Vidare framhålls att det är angeläget med en kommunal ekonomi i balans. Regeringen aviserar ett kommande förslag om ett balanskrav för kommuner och landsting. Tidigare har sagts att detta skulle föreskrivas fr.o.m. 1997. Det finns enligt motionärerna ingen anledning att skjuta på ikraftträdandet till 1999 resp. 2000.

I motion Fi80 av Gudrun Schyman m.fl. (v) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunerna (yrkande 8). Enligt motionen är förslagen till utgiftstak i den ekonomiska vårpropositionen helt oacceptabla. De står i strid med principerna för den kommunala självstyrelsen och leder till en samhällsekoniskt omotiverad försämring av välfärdens kärnverksamheter. Staten kommer i praktiken att detaljreglera enskilda kommuners ekonomiska handlingsutrymme. Kommuner som höjer skatten kommer att bestraffas med nedskurna statsbidrag. Om några år kommer också ett balanskrav att regleras i lag, något som också försvårar en mer flexibel och långsiktig inriktning på den kommunala verksamheten.

I motion Fi81 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag att minska statsbidrag till kommuner som höjer sin kommunalskatt. Förslaget innebär enligt motionen i praktiken ett allvarligt ingrepp i kommunernas självbestämmande. Sådana ingrepp bör bara ses som en yttersta nödfallsåtgärd om det föreligger reella hot för att kommunerna genom okontrollerade skattehöjningar riskerar att allvarligt skada den totala samhällsekonomin.

Utskottets bedömning

Regeringen har i propositionen informerat riksdagen om vissa kommande förslag på det kommunalekonomiska området. Bland dessa finns två som

berör den kommunala självstyrelsen. I några motioner riktas invändningar mot dessa förslag. Utskottet finner för sin del inte anledning att ta ställning till dessa förslag innan ett utformat lagförslag föreligger.

Kravet i motion Fi78 (m) bygger på den felaktiga förutsättningen att nuvarande statsbidragssystem skulle vara grundlagsstridigt. Frågan prövades grundligt i samband med införandet av det nya systemet hösten 1995. Förslaget hade utformats med ledning av konstitutionsutskottets yttrande över ett tidigare förslag våren 1995 (1994/95:KU6y). Lagrådet fann vid sin granskning av det nya förslaget att det väl anslöt till tidigare lagstiftning om kommunal skatteutjämning och att förslaget kunde sägas ge uttryck för en konstitutionell praxis som utvecklats till utfyllnad av grundlagsregleringen. I finansutskottets av riksdagen godkända betänkande framhölls att allt tvivel om utjämningsystemets grundlagsenlighet hade kunnat skingras. Från konstitutionella utgångspunkter behövs således ingen omprövning av det nuvarande statsbidragssystemet.

Stockholm den 15 maj 1996

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär-Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v) Mats Berglind (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils-Göran Holmqvist (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Avvikande meningar

Beräkning av utgiftsområde 1: Rikets styrelse

1. Anders Björck, Birger Hagård, Inger René och Nils Fredrik Aurelius (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Regeringen har" och slutar med "ta ställning" bort ha följande lydelse:

Regeringen har i propositionen begärt att riksdagen godkänner regeringens preliminära beräkning för budgetåren 1997–1999 för samtliga utgiftsområden, bl.a. utgiftsområde 1: Rikets styrelse. I motion Fi78 (m) har framlagts förslag till en alternativ beräkning som med 545, 866 resp. 895 miljoner kronor understiger regeringens beräkning. Som framhålls i motionen är det befogat av såväl statsfinansiella skäl som av integritetsskäl att minska det statliga ekonomiska stödet till politiska partier och till dagspressen. Utskottet tillstyrker därför en beräkning i enlighet med motionens förslag.

2. Kenneth Kvist (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Regeringen har" och slutar med "lagförslag föreligger" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet står de förslag på det kommunala området som aviseras i den ekonomiska vårpropositionen i strid med principerna för den kommunala självstyrelsen och leder till en samhällsekonomiskt omotiverad försämring av välfärdens kärnverksamheter. Med bifall till motion Fi80 yrkande 8 bör riksdagen därför i ett uttalande till regeringen ange som sin uppfattning att dessa förslag ej bör föreläggas riksdagen.

3. Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Regeringen har" och slutar med "lagförslag föreligger" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening innebär regeringens förslag att minska statsbidragen till kommuner som höjer sin kommunalskatt i praktiken ett allvarligt ingrepp i kommunernas självbestämmande. Förslaget bör därför inte läggas fram för riksdagen. Detta bör riksdagen med bifall till motion Fi81 i denna del ge regeringen till känna.

4. Anders Björck, Birger Hagård, Inger René och Nils Fredrik Aurelius (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Kravet i" och slutar med "nuvarande statsbidragssystemet" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet är det diskutabelt om det statsbidragssystem som infördes hösten 1995 står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Det var endast med stor tvekan som Lagrådet förklarade att det ej ville motsätta sig förslaget. Utskottet finner det angeläget att det nuvarande systemet ersätts av ett statsbidragssystem vars grundlagsenlighet inte kan ifrågasättas. Riksdagen bör med bifall till motion Fi78 yrkande 10 begära ett sådant förslag från regeringen.