



Årsredovisning för staten

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 28 april 2005 beslutat att bereda övriga berörda utskott tillfälle att senast den 17 maj yttra sig över regeringens skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 och de motioner som kan komma att väckas, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Konstitutionsutskottets yttrande avser frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller riksdagsordningen. I skrivelsen redovisar regeringen bedömningen att ytterligare åtgärder i frågan inte behövs för närvarande. Utskottet delar denna bedömning.

Utskottet

Bakgrund

I skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten budgetåret 2004. Skrivelsen omfattar resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag under året. Vidare lämnas uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi de senaste fem åren, redogörelse för statliga garantier, avgifter till och bidrag från EU, tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande samt utvecklingen av statlig produktion. Myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning omnämns och skälen för invändningarna anges. En redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel lämnas. Slutligen ges en redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.

Med anledning av skrivelsen har det väckts en motion (m).

Konstitutionsutskottet har vid sin genomgång av skrivelsen framför allt ägnat uppmärksamhet åt frågan om vissa bestämmelsers placering i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) eller riksdagsordningen (RO).

Våren 2001 beslöt riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet att göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med vad Riksdagskommittén anfört om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274).

Skrivelsen

I årsredovisningen för 2004 (avsnitt 13.5) anför regeringen att budgetlagen har varit i kraft sedan den 1 januari 1997 och alltså är en relativt ny lag. Med ledning av de erfarenheter som successivt vinnas kan det, enligt regeringen, hållas för troligt att lagen vid någon tidpunkt i framtiden behöver ses över, och det kan då vara lämpligt att ta upp den principiella och praktiska frågan om olika bestämmelser bör placeras i RO eller budgetlagen.

I skrivelsen redovisar regeringen överväganden om olika bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO som gjorts i departementspromemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49). Vidare erinrar regeringen bl.a. om Riksdagskommitténs referensgrupps bedömning att frågan om placering av bestämmelser är av formell karaktär och att det nuvarande regelsystemet inte vållat praktiska svårigheter. Mot den bakgrund som redovisas i skrivelsen bedömer regeringen att ytterligare åtgärder med anledning av riksdagens tillkännagivande för närvarande inte behövs.

Tidigare behandling

När konstitutionsutskottet 1996 behandlade förslaget till lag om statsbudgeten, tog utskottet upp frågan om placering av vissa bestämmelser i RO i stället för i budgetlagen (bet. 1996/97:KU3 s. 47 f.). Enligt utskottets bedömning påverkade flera av bestämmelserna i den föreslagna budgetlagen formerna för riksdagens handlande och det kunde diskuteras om inte vissa eller alla bestämmelser i regeringens förslag borde tas in i RO i stället för att meddelas i en budgetlag. Den främsta anledningen härtill skulle, enligt utskottet, vara att de rör riksdagens arbetsformer och att de har ett sakligt samband med 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § RO. Där behovet av ett minoritetsskydd gör sig gällande borde i så fall bestämmelserna tas in i RO:s huvudbestämmelser, medan det i övrigt, enligt utskottet, skulle vara tillräckligt med nya tilläggsbestämmelser.

Utskottet ansåg att åtminstone de bestämmelser som rör anslagstyperna (3 § budgetlagen) och villkoren för anslagen (4–6 §§ budgetlagen) var av den karaktären att de vid en förutsättningslös prövning egentligen skulle anses höra hemma i RO. Med hänsyn till den korta tid som stod till buds innan lagen måste träda i kraft borde det emellertid, anförde utskottet, inte göras några genomgripande förändringar eftersom konsekvenserna av en relativt omfattande omDispositionering av lagförslaget kunde vara svåra att överblicka. En sådan förändring borde dock, enligt utskottet, utredas för att genomföras på sikt. Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för talmanskonferensen vad utskottet anförde om utredning om budgetbestämmelsernas placering. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1996/97:27).

I uppdraget 1998 till Riksdagskommittén ingick att överväga de frågor om olika bestämmelsers placering som konstitutionsutskottet väckte. Med hänvisning till det arbete som pågick i Finansdepartementet med syfte att förbättra den ekonomiska styrningen i staten (Vestaprojektet), vilket kunde beröra flera av de bestämmelser som konstitutionsutskottet tagit upp i sitt betänkande, ansåg Riksdagskommitténs referensgrupp för utvärdering av budgetprocessen att detta arbete inte skulle föregripas, särskilt som de eftersträfvade ändringarna var av formell karaktär och att det nuvarande regelsystemet inte vållat praktiska svårigheter (se förs. 2000/01:RS1 bil. 4 s. 84 f.). I stället förutsattes att bestämmelsernas placering skulle övervägas i samband med beredningen av de förslag som utvecklingsarbetet kunde leda till.

Riksdagskommittén anförde att de lagförslag som blev resultatet av Vestas arbete och även av de förslag som hade lagts fram i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) skulle utformas av regeringen med beaktande av de överväganden som konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3) och referensgruppen för utvärdering av budgetprocessen hade gjort (se förs. 2000/01:RS1 s. 87).

Riksdagsstyrelsen och konstitutionsutskottet hade inte någon annan uppfattning (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23). På förslag av konstitutionsutskottet beslöt riksdagen att göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med vad Riksdagskommittén anfört om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO (rskr. 2000/01:274).

Departementspromemoria om nya principer för utformning av statsbudgeten

Frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO har behandlats i utvecklingsarbetet avseende den ekonomiska styrningen i staten. De överväganden som gjorts finns i avsnitt 14.6 i departementspromemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49).

Enligt promemorian innehåller budgetlagen företrädesvis preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och RO:s översiktliga och kortfattade bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. Framför allt regleras regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Tidigare saknades tydliga bestämmelser om detta och det var svårt att finna de bestämmelser, i form av äldre bemyndiganden, som faktiskt kunde finnas. Det ligger, enligt promemorian, ett stort värde för alla berörda i att bestämmelserna nu finns samlade i en enda lag. Detta stärker medvetandet om och underlättar återfinnandet av bestämmelserna samt främjar en efterlevnad av reglerna.

Budgetlagen innehåller några få paragrafer som direkt vänder sig till riksdagen och ger den en befogenhet eller en skyldighet, och som därmed påverkar formerna för riksdagens handlande. Det kan upplevas som principiellt olämpligt. Samtidigt kan, enligt promemorian, sägas att det inte framstår som naturligt att regeringen skulle vara hänvisad till RO, för att få klart för sig vilka viktigare befogenheter och skyldigheter den har på finansmaktens område, något som skulle bli följderna om alla eller särskilt viktiga bestämmelser i budgetlagen fogades in i RO. Härtill kommer att budgetlagen är grundvalen för den stora mängd ekonomiadministrativa förordningar vilkas detaljbestämmelser styr myndigheternas handlande. Om viktiga bestämmelser i budgetlagen i stället placerades i RO skulle regeringen kanske behöva meddela ekonomiadministrativa förordningar som verkställighetsföreskrifter till RO. Detta framstår, enligt promemorian, som mindre lämpligt.

I stället för att flytta bestämmelser skulle, enligt promemorian, ett annat sätt att lösa de principiella frågorna kunna vara att formulera om de paragrafer i budgetlagen som särskilt anses påverka riksdagens handlande. Detta skulle kunna ske genom att det i de berörda bestämmelserna i budgetlagen anges vad regeringen skall iakttä eller får göra när den lämnar ett förslag

till statsbudget till riksdagen. En sådan bestämmelse skulle sedan kunna kompletteras med en motsvarande bestämmelse i RO, där det föreskrivs vad riksdagen skall iaktta eller får göra i fråga om regleringen av statsbudgeten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att ytterligare åtgärder i frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO för närvarande inte behövs. Frågan kan i stället lämpligen tas upp i samband med den översyn av budgetlagen som troligtvis kommer att behövas i framtiden.

Stockholm den 17 maj 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Ingvar Svensson (kd), Inger Jarl Beck (s), Anders Bengtsson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s), Carl-Erik Skårman (m) och Yoomi Renström (s).