

Finansutskottets yttrande

1982/83:1 y

över förslag 1981/82:22 om riksdagens utskott jämte motioner

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 6 maj 1982 berett övriga utskott tillfälle att yttra sig över förslag 1981/82:22 Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av ett från riksdagens utskottskommitté inkommet betänkande om riksdagens utskott jämte de med anledning av förslaget väckta motionerna 1981/82:2533–2537 och 1982/83:19 samt de under allmänna motionstiden väckta motionerna 1981/82:296, 478, 691 och 1158.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande.

Partirepresentationen i riksdagens utskott tas upp i ett särskilt yttrande till kommitténs förslag och i motionerna 296 och 2537. Utskottet förutsätter att konstitutionsutskottet prövar de förslag som väckts trots att kommittén inte avgett några förslag i dessa hänseenden. Utskottet ser inte någon anledning att från sina utgångspunkter särskilt beröra frågan.

Kommittén föreslår vissa förändringar i *ärendefördelningen* mellan utskotten. Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Finansutskottet uppmärksammade i en skrivelse den 11 februari 1982 kommittén på två ärendeområden som enligt utskottets uppfattning bör flyttas. Det ena gäller frågor om kredit- och fondväsendet samt det affärsmässiga försäkringsväsendet som bör föras över från näringsutskottet till finansutskottet. Det andra avser frågorna om hov- och slottsstaten, som enligt utskottets mening bör handläggas av konstitutionsutskottet eller kulturutskottet i stället för som nu av finansutskottet.

Utskottet har inga invändningar mot kommitténs rekommendation att ärenden rörande hov- och slottsstaten överförs till konstitutionsutskottet. Kommittén menar däremot att frågan om att överföra ärendena beträffande kredit- och fondväsendet till finansutskottet är så komplicerad att den kräver ytterligare utredningar och att kommittén inte inom den tidsram som stått till förfogande har haft utrymme att studera denna fråga i erforderlig utsträckning. Utskottet beklagar detta.

Det nära samröre som frågorna om kredit- och fondväsendet har med ärendena inom penning-, kredit- och valutapolitiken samt frågorna som rör riksbankens verksamhet, som utskottet bereder, talar enligt utskottets mening för att dessa frågor behandlas samlat i finansutskottet. Dessa frågors nära samhörighet framgår också av att inom regeringskansliet hanteras dessa frågor inom samma enhet i ekonomidepartementet. Frågor som rör kreditpolitik och kreditväsen tas ofta upp i en och samma proposition. Det

skulle därför förenkla beredningen i riksdagen om dessa frågor hanterades i ett utskott. Frågor om AP-fonder och andra fondsystem som syftar till att öka kapitalbildningen m. m. hör enligt utskottets mening också hit. Det skulle även avlasta näringsutskottet om ärenden rörande kredit- och fondväsendet samt försäkringsväsendet överfördes till finansutskottet.

Utskottet anser mot bakgrund härav att nämnda ärenden bör överföras till finansutskottets beredningsområde. Detta bör komma till uttryck i tilläggsbestämmelserna till riksdagsordningen.

Av tilläggsbestämmelserna borde enligt utskottets mening också framgå att finansutskottet bereder frågor rörande den kommunala ekonomin och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Avsaknaden av denna precisering i tilläggsbestämmelserna har inte skapat någon oklarhet i fråga om dessa ärendens hantering i riksdagen men har inneburit att finansutskottets beredningsområde fått en missvisande beskrivning. Frågorna om den kommunala ekonomin har genom förändringar i skatteutjämningsystemet och indragningar av det kommunala beskattningsunderlaget kommit att utgöra ett väsentligt inslag i utskottets arbete under senare år. Detta bör också återspeglas i ärendebeskrivningen för finansutskottet.

Utskottet ser inte från sina utgångspunkter någon anledning att ta ställning till ärendefördelningen i övrigt som behandlas av kommittén eller i motionerna 478, 2534, 2535 och 2536.

Utskottet vill emellertid i anslutning här till ta upp frågan om den av regeringen aviserade ändrade departementsindelningen. Enligt utskottets mening behöver inte ändrad departementstillhörighet för myndigheterna i och för sig föranleda någon ändring i utskottens beredningsområde. Tvärtom är det en fördel om den kunskap och erfarenhet som byggts upp under årens lopp inom resp. utskott tas till vara. Det talar för att myndigheter och ärendområden inte i onödan bör flyttas mellan olika utskott. Utskottet ser för sin del inte någon anledning att flytta exempelvis riksrevisionsverket och statskontoret från finansutskottets beredningsområde. Det finns dock skäl att närmare se över departementsindelningen och dess konsekvenser för ärendefördelningen mellan utskotten i den mån den nya indelningen är uttryck för ändrad inriktning och ett nytt innehåll i politiken på olika områden. Ett sådant område kan vara SPK:s verksamhet och därtill hörande frågor som skulle kunna föras över från näringsutskottet till finansutskottet.

Utskottet tillstyrker förslaget i motion 691 att ändring sker i tilläggsbestämmelsen 4.11.1 riksdagsordningen så att kallelse till utskottssammanträde i fortsättningen inte behöver införas i en eller flera dagstidningar.

Utskottet övergår här efter till att redovisa sin syn på frågorna rörande samordningen av riksdagens beredning och beslut vad gäller större ekono-

miska s. k. åtgärds paket samt samordningen och uppföljningen av riksdagens budgetarbete.

I en särskild bilaga till utredningen redovisas riksdagens ekonomiska beslutsfattande 1971–1978. Det är en värdefull och initierad beskrivning av de skiftande förhållanden som rått under 1970-talet. Det finns enligt utskottet anledning att särskilt uppmärksamma de slutsatser som redovisas i översikten.

Enligt utskottets mening visar översikten om riksdagens beslutsfattande på vissa allvarliga brister i den hittillsvarande ordningen. Vid ett par tillfällen har riksdagsledamöter avstått från sin rätt att rösta i kammaren för att inte riskera att medverka till att upphäva ett nyligen fattat beslut eller fatta ett motstridande beslut. Detta inträffade vid flera tillfällen våren 1976. Vidare har riksdagen två gånger, våren 1975 och våren 1982, beslutat om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetregleringen som inte har kommit att stämma överens med de åtgärder riksdagen senare beslutat.

Vid flera tillfällen, framför allt under senare delen av 1970-talet, har kammarens remitteringar av propositioner och motioner lett till att förslag som väckts i avsikt att ställas mot varandra kommit att behandlas var för sig i olika utskott. Detta har också lett till att de i kammaren kommit att behandlas som fristående förslag. En hoppande majoritet eller ett voteringsfel skulle därvid ha kunnat leda till att två i sak mot varandra stående alternativ bifallits av kammaren eller till att båda alternativen avslagits. Det mest uppseendeväckande exemplet på detta inträffade under den urtima riksdagen 1980. Från såväl regeringen som oppositionen lades förslag i syfte att begränsa den inhemska efterfrågan och importen. De alternativa medlen för detta var antingen en höjning av mervärdeskatten eller införande av vissa importrestriktioner. I voteringarna i kammaren ställdes aldrig förslagen mot varandra. I stället hade minsta misstag vid voteringen kunnat leda till såväl höjd mervärdeskatt som importrestriktioner eller ingetdera.

Ytterligare en brist i den nuvarande ordningen bör nämnas. Det uppstår svårigheter för riksdagen att i vårsessionens slutskede skaffa sig överblick av budgetbeslutens sammantagna resultat och konsekvenser. Orsaken här till är sent avlämnade propositioner och arbetsanhopningen i vissa utskott. Det är enligt utskottets mening riktigt som anförs i motion 2533 att resurser inte givits finansutskottet att mer intensivt följa riksdagens budgetarbete. Därmed saknas också förutsättning för riksdagen att bedöma i vilken utsträckning de beslutade riktlinjerna för budgetarbetet varit vägledande för budgetbesluten i riksdagen.

Kommittén har behandlat de frågor som nu berörts av utskottet. Kommitténs sammanfattande bedömning är att samordningen av budgetbehandlingen och övriga ekonomiska frågor i allt väsentligt fungerat väl. I förslaget konstaterar man dock att finansutskottet har haft ganska begränsade möjligheter till ett avgörande inflytande på budgetregleringen och övriga ekonomiska ärenden av större vikt, t. ex. de s. k. åtgärds paketen. Mot

bakgrund härav har man diskuterat frågan om finansutskottet kan ges reella möjligheter att verka för samordningen i sådana angelägenheter.

Kommittén konstaterar emellertid att företrädare för andra utskott uttalat betänkligheter mot att ge finansutskottet befogenheter som ett slags överutskott och avstår av det skälet från att lägga fram sådana förslag. Kommittén finner det av samma skäl också vanskligt att generellt rekommendera det system för samordning som tidigare tillämpades där hela åtgärds paket remitterades till finansutskottet som därefter inhämtade yttranden från andra utskott.

Utgångspunkten för finansutskottets ställningstagande beträffande samordningen av större ekonomiska åtgärds paket är att förslag som föreläggs riksdagen i samlad form, med flera komponenter med starkt inbördes sammanhang för att uppnå en viss bestämd ekonomisk politik, också måste bedömas av riksdagen ur helhetssynpunkt. Själva det faktum att regeringen valt en samlad form är ett skäl varför också riksdagen bör behandla frågan så att inte helheten i förslagen går förlorad. Detta stadgas också i riksdagsordningen. Där heter det att annat ärende än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det (RO 4 kap. 7 §). Att denna bestämmelse finns intagen i riksdagsordningen är ett uttryck för att riksdagen accepterar regeringens bedömning av hur ärenden bör hållas samman.

Det bör konstateras att gällande riksdagsordning inte förutsatt att större ekonomiska s. k. åtgärds paket skulle läggas fram i annat sammanhang än i budgetpropositionen eller i kompletteringspropositionen. Under 1970-talet har olika ekonomisk-politiska åtgärds paket ofta presenterats under riksdagens höstsession. Som framgår av kommitténs redogörelse har olika modeller tillämpats för hantering av dessa s. k. paket i riksdagen.

De förändringar som ägt rum i den ekonomiska utvecklingen under 1970-talet och början av 1980-talet har inneburit att politiken fått en annan inriktning och att det parlamentariska läget tidvis varit komplicerat. Kravet att finna nya former för samordning av riksdagens ekonomiska beslutsfattande har därmed skärpts. Det torde stå helt klart att riksdagen på ett helt annat sätt än hittills måste samordna olika ekonomiska åtgärds paket.

Enligt utskottets mening har kommittén lagt alltför stor vikt vid frågan om finansutskottets ställning på bekostnad av den principiellt centrala frågan hur samordningen av budgetbehandlingen och övriga ekonomiska frågor bäst bör ske i riksdagen. Utskottet delar inte kommitténs uppfattning att samordningen av dessa frågor i allt väsentligt fungerat väl. Tvärtom visar erfarenheterna av riksdagens beslutsfattande under 1970-talet att i dessa frågor har samordningen brustit i viktiga hänseenden.

Propositioner som föreläggs riksdagen i s. k. ekonomiska åtgärds paket avser att påverka den ekonomiska utvecklingen och efterfrågan i samhället på ett bestämt sätt. Det är därför nödvändigt att åtgärds pakets helhetseff-

fecker bedöms och ställs mot de alternativa program eller paket som föreslås motionsvägen. Huvudfrågan i ett sådant sammanhang är *om* och i så fall *i vilken grad* ekonomin bör stimuleras eller dämpas. Detta åstadkommes genom att flera olika medel utnyttjas. Att bedöma varje enskilt medel isolerat för sig skulle innebära att helheten gick förlorad.

Den modell som valts vid flera tillfällen under senare år att dela upp ett åtgärds paket liksom motsvarande motionsförslag i sina beståndsdelar på olika utskott har som nämnts lett till att olika komponenter som avsetts vara alternativ till varandra kommit att behandlas var för sig i olika utskott och därigenom inte ställts mot varandra.

Ett ofta återkommande problem har varit då förändringar i olika skatter använts som ekonomisk-politiska instrument. Förslag att ändra skatterna har i riksdagen ofta behandlats avskilda från det ekonomisk-politiska syftet med åtgärderna. Internationellt sett är detta en unik företeelse. I de flesta västerländska parlament hanteras skatte- och ekonomisk-politiska frågor som en helhet, t. ex. i ett och samma utskott. Så är fallet i de nordiska grannländerna. I andra parlament skapas en helhetsbehandling genom att parlamentet i ett första steg tar ställning till helheten och därefter i andra steget behandlar de enskilda komponenterna. Det första steget är därvid direkt bindande för hanteringen i det andra steget.

Utskottet ser vissa fördelar med en gemensam beredning inom finans- och skatteutskotten av skattepolitiska förslag. En direkt sammanslagning av de båda utskotten till ett utskott, som föreslås i motion 1158, vill utskottet dock inte tillstyrka. Ett sammanslaget finans- och skatteutskott skulle inte bidra till att lösa samordningen mellan finansutskottet och övriga utskott. Dessutom skulle det gemensamma utskottet få en speciell ställning i förhållande till övriga utskott och innebära en kraftig förskjutning av nuvarande utskottsarbete.

Självfallet måste olika skattepolitiska åtgärder av större ekonomisk betydelse bedömas i sitt ekonomisk-politiska sammanhang. En möjlighet att åstadkomma en sådan bedömning är att dessa frågor bereds i ett från fall till fall av finans- och skatteutskotten sammansatt utskott. De möjligheter som nuvarande regler i riksdagsordningen ger att inrätta särskilda eller sammansatta utskott har emellertid aldrig utnyttjats. Kommitténs förslag för att underlätta skapandet av sammansatta utskott synes enligt utskottets mening inte vara tillräckligt verkningsfulla. För att få till stånd ett samarbete mellan två eller flera utskott torde ytterligare åtgärder vara nödvändiga. Sannolikt skulle det krävas ytterligare stadganden om detta i riksdagsordningen.

I motion 2533 föreslås att riksdagen tillsätter en utredning som ser över beslutsprocessen i större ekonomiska frågor. Det finns enligt utskottet starka skäl för detta. Det är nödvändigt att skapa bättre möjligheter att bedöma skatteåtgärder i ekonomisk-politiska sammanhang. Vidare måste rutiner skapas så att helhetsaspekten inte går förlorad vid behandlingen av s. k. åtgärds paket. Utskottet tillstyrker mot bakgrund härav att en sådan

utredning tillsätts som föreslås i motion 2533. Det kan finnas skäl överväga olika modeller för att samordna beslutsprocessen i större ekonomiska frågor. Det vore därvid naturligt att en utvärdering gjordes av de olika modeller som tillämpats hittills.

I ett sådant sammanhang bör också prövas hur riksdagens budgetarbete bör samordnas. Med nuvarande ordning blir de riktlinjer för budgetarbetet som riksdagen uttalar inte bindande för riksdagens budgetarbete. Erfarenheterna från senare år visar på detta. Detta är mycket otillfredsställande. Genom att, som kommittén uttalar sig för, tillföra finansutskottets kansli personella resurser för att samordna den löpande uppföljningen av riksdagens budgetarbete skapas förutsättningar för en kontinuerlig överblick över hur budgetarbetet fortskrider. Utskottet är positivt till detta.

Kommittén ställer sig emellertid avvisande till tanken på att inrätta ett särskilt budgetkontor för dessa uppgifter. Frågan om själva formen för den löpande uppföljningen är enligt utskottet underordnad frågan om funktionen. Kommittén har inte haft några invändningar mot funktionen. Tvärtom betonar man betydelsen av finansutskottets sammanställningsarbete. Det torde emellertid få ankomma på den av utskottet förordade utredningen att närmare analysera hur denna funktion bör inordnas och utnyttjas för riksdagens ekonomiska beslutsfattande.

Stockholm den 19 oktober 1982

På finansutskottets vägnar
MATS HELLSTRÖM

Närvarande: Mats Hellström (s), Lars Tobisson (m), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Lennart Blom (m), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Filip Fridolfsson (m), Rolf Wirtén (fp), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Bo Södersten (s), Hugo Hegeland (m), Gunnar Nilsson i Eslöv (s) och Rolf Andersson (c).

Avvikande mening

Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 1 som börjar med "*Partirepresentationen* i" och slutar med "beröra frågan" bort lyda:

Partirepresentationen i riksdagens utskott tas upp i ett särskilt yttrande till kommitténs förslag och i motionerna 296 och 2537. Enligt utskottets mening är partiernas deltagande på lika villkor i utskottens arbete av grundläggande betydelse. Utskottet tillstyrker därför de yrkanden om *partirepresentationen* i riksdagsutskotten som framställs i motionerna 296 och 2537.