



Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1995/96:220 Lag om statsbudgeten jämte motionerna 1995/96:K38, 1995/96:K39 och 1995/96:K40.

Sammanfattning

Finansutskottet har under en följd av år haft anledning att i olika sammanhang behandla förslag som har berört grundläggande bestämmelser för statsbudgeten. Utskottets uttalanden och riksdagens beslut i dessa frågor finns emellertid inte samlade i ett regelverk vilket gjort det svårt att få överblick över vilka regler som gäller. Finansutskottet ser med stor tillfredsställelse att reglerna kring statsbudgeten nu samlas i ett regelverk och ges lags form. Utskottet tillstyrker således propositionsförslaget om lag om statsbudget med vissa smärre justeringar. Motionerna avstyrks.

Till yttrandet har fogats avvikande meningar från företrädarna för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet samt Kristdemokraterna.

Behov av en budgetlag

Propositionen

Regeringen anför i propositionen flera skäl för att införa en budgetlag.

Riksdagen har under lång tid fattat en rad beslut i för statsbudgeten grundläggande frågor. Detta har emellertid inte skett i lags form. Regeringen har i stället punktvís inhämtat riksdagens godkännande för bestämmelser på det statsfinansiella området. Detta är omständligt och opraktiskt. En nackdel med detta förfaringssätt är att det kan vara svårt att finna besluten och att överblicka de regler som gäller.

Vidare föreligger ett problem med att regeringens befogenheter på ett visst område bygger på bemyndiganden som lämnats och ändrats under många decennier. Det finns även en risk att vissa beslut faller i glömska efter några år. Avsaknaden av reglering på finansmaktens område samlad i lags form har också inneburit att en viss praxis vuxit fram som inte i alla delar är entydig

och klar. I andra fall saknas praxis. Detta har lett till osäkerhet om vad som gäller.

Ett annat skäl för att införa en budgetlag är att den kan bidra till att strama upp budgetbehandlingen. Internationell forskning som åberopas i propositionen har visat att det finns ett samband mellan de politiska institutionerna (däribland reglerna för budgetprocessen) och den förda budgetpolitiken. Det finns således skäl att göra institutionella förändringar för att strama upp budgetprocessen och därigenom underlätta arbetet med att nå ett lägre underskott i statens finanser och en mer hållbar skuldtutveckling.

Finansutskottet

Enligt regeringsformen ankommer det på riksdagen att besluta om för statsbudgeten grundläggande frågor. Det finns inte krav på att besluten skall fattas i lags form och besluten finns inte sammanställda i någon författning. Det är därför mycket tidskrävande och förenat med avsevärda svårigheter att få en överblick över de beslut som rör statsbudgeten och den fördelning av befogenheter som gäller mellan riksdag och regering på finansmaktens område. Finansutskottet har under en följd av år i samband med behandlingen av budget- och kompletteringspropositionernas avsnitt Särskilda frågor redovisat sin syn och tagit ställning till olika frågor rörande statsbudgeten som regeringen förelagt riksdagen. Ställningstagandena har i regel inneburit ett godkännande från riksdagens sida eller att av regeringen redovisade synpunkter inte föranlett någon erinran från utskottets sida. I några fall har utskottet funnit anledning att föreslå riksdagen att göra tillkännagivanden till regeringen med anledning av vad utskottet anfört. Ett antal propositioner om avyttring av fast och lös statlig egendom liksom om finansiering av statliga investeringar har föranlett utskottet att i betänkanden eller i yttranden till andra utskott redovisa sin syn på hithörande frågor. Likaså har ett antal motioner om skilda ämnen med anknytning till statsbudgeten såsom uppdelning av budgeten i en drift- och en kapitalbudget, finansiering av statliga åtaganden, restriktioner för statliga utgiftsåtaganden och för den statliga upplåningen m.m. föranlett finansutskottet och riksdagen att göra uttalanden. De på detta sätt uppmärksammade frågeställningarna har i sin tur blivit utgångspunkt för olika utredningsuppdrag.

I det utredningsarbete som föregått det nu framlagda förslaget har Budgetlagsutredningen på ett förtjänstfullt sätt gått igenom vad finansutskottet och riksdagen under årens lopp anfört rörande statsbudgeten. På några områden har det till och med varit nödvändigt att gå längre tillbaka än till finansutskottets tillkomst för att kartlägga vad som varit riksdagens uppfattning. Det nu föreliggande förslaget till lag om statsbudget är till en mycket stor del en kodifiering av etablerad praxis på det budgettekniska området. I samband med att förslaget utarbetats och i strävan att ge regering och riksdag möjligheter att få ett fastare grepp om den statsfinansiella utvecklingen har emellertid också ett antal sakliga förändringar av hittillsvarande ordning föreslagits.

Olägenheterna med att regelverket kring statsbudgeten inte funnits samlat har blivit alltmer uppenbara. Den statliga verksamheten har ökat i omfattning och bedrivs i skiftande former. Under senare år har reformverksamheten för

den statliga budgeten och den statliga ekonomiadministrationen varit omfattande. Genom de påfrestningar som statsfinanserna utsatts för har behovet av ökad stramhet och kontroll skärpts. Tydligheten i regelsystemet blir därigenom särskilt angelägen. I propositionen nämns särskilt bristen på tydlighet när det gäller regeringens rätt att besluta om försäljning av statlig egendom. Vad gäller statens lösa egendom har en i alla delar inte helt entydig och klar praxis vuxit fram. Som exempel nämns befogenheten för regeringen att sälja statens aktier. Finansutskottet konstaterade i ett yttrande till näringsutskottet (yttr. 1995/96:FiU7y, s. 4) så sent som i våras att riksdagen enligt regeringsformen har en skyldighet att i den omfattning som behövs fastställa grunder för bl.a. förfogandet över statens egendom. I förarbetena till regeringsformen anges att det kan vara lämpligt att detta sker i lags form (prop. 1973:90, s. 347).

Finansutskottet ser med stor tillfredsställelse att reglerna kring statsbudgeten samlas i ett regelverk och ges lags form. Därigenom görs också ansvarsfördelningen tydlig mellan riksdag och regering på finansmaktens område. Det är utskottets uppfattning att riksdagens arbete med att ta ställning till budgetförslaget i väsentlig grad kommer att underlättas av det nu utarbetade regelsystemet.

Finansutskottet anser således att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen att anta regeringens förslag till budgetlag med beaktande av de förslag till ändringar som utskottet kommer att diskutera nedan i de avsnitt som behandlar lagens enskilda delar.

Eftersom någon budgetproposition utformad för den nya beslutsordningen ännu inte förelagts riksdagen har det inte varit möjligt för utskottet att behandla ett antal frågor som är nödvändiga att ta ställning till för att ge budgetlagen ytterligare konkretion. Framför allt gäller detta utformningen av ett antal bemyndiganden. Likaså är tillämpningen av utgiftstaket i alla delar inte fullständigt klarlagt. Utskottet bedömer därför att det under hösten kommer att få anledning att återkomma till en del av de saker som behandlas i detta yttrande.

Lagens utformning

Propositionen

Budgetlagen bör, enligt förslaget i propositionen, innehålla preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser. På så sätt avses en önskvärd reglering komma till stånd mellan å ena sidan regeringsformens och riksdagsordningens översiktliga bestämmelser och å andra sidan regeringens mycket detaljerade förordningar. Budgetlagen skall bli den självklara utgångspunkten för de detaljerade regler på det ekonomiadministrativa området som regeringen behöver meddela.

I samband med lagens utformning har regeringen haft två utgångspunkter: Å ena sidan eftersträvas att statsmakterna skall behålla en stor grad av handlingsfrihet. Å den andra önskas att budgetsysteem ges en bättre stadga. För att inte kringskära statsmakternas handlingsfrihet har regeringen avstått från att lägga förslag om vidare reglering av statsbudgeten i grundlagsform. I

stället regleras i lags form vissa grundläggande principer för budgetprocessen i vid bemärkelse. Dessa principer avses behålla sin giltighet även om det i framtiden kan komma att väljas andra budgettekniska lösningar. Det skall bli möjligt att göra förändringar på budgetens område utan att lagen behöver ändras. Om ändring ändå blir nödvändig, kan detta ske utan den tidsutdräkt som krävs för en grundlagsändring.

Bestämmelserna i förslaget till budgetlag är inriktade på befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Detta uttrycks genom att i första hand regeringens befogenheter och skyldigheter regleras. Även formerna för riksdagens och myndigheternas handlande påverkas emellertid.

Av propositionen framgår att regeringen förväntas att i stor utsträckning delegera vissa av sina befogenheter till underlydande myndigheter.

Finansutskottet

Finansutskottet finner den utformning av lagen som föreslås i propositionen välavvägd. Vad gäller frågan om en eventuell hänvisning till budgetlagen i regeringsformen och/eller riksdagsordningen vill utskottet understryka betydelsen av att en ny regering efter ett val måste ha möjlighet att välja den budgetteknik som den anser vara mest lämplig. Likaledes kan skiftande ekonomisk-politiska förutsättningar kräva att man ändrar vissa regler. Det vore således olämpligt att t.ex. närmare precisera reglerna för olika anslagstyper i riksdagsordningen.

Effektivitet och resultat

Propositionen

Det finns allmänna krav som måste ställas på hur regeringen leder genomförandet av statens verksamhet. I propositionens förslag kommer detta till uttryck genom att det inledningsvis i lagen anges att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Denna bestämmelse avses utgöra grund för bestämmelser om bl.a. resultatstyrning, redovisning och revision.

För att en verksamhet skall kunna styras mot högre effektivitet föreskrivs i lagförslaget att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Med resultatredovisning skall riksdagens möjlighet att följa och värdera resultaten stärkas.

Motionen

Miljöpartiet inleder sin motion K40 (yrkande 1) med att ta upp formuleringen i lagförslagets första paragraf. De menar att begreppet god hushållning skall innefatta att verksamheten bedrivs riktigt enligt miljömässiga kriterier samt att effektivitet skall avse sociala och samhällsekonomiska effekter i positiv mening. Formuleringen av 1 § bör ändras så att god hushållning och hög effektivitet ges dessa innebörder.

Finansutskottet anser att det är viktigt att statens verksamhet bedrivs på ett miljömässigt och socialt riktigt sätt, men till skillnad från motionärerna anser utskottet inte att 1 § skall ändras. Riksdagen och regeringen bör i stället använda andra instrument för att försäkra sig om att statsverksamheten bedrivs på miljömässigt och socialt önskvärda sätt. Exempel på sådana instrument är återkommande miljöredovisningar och fördelningspolitiska konsekvensstudier i budgetpropositionen. Enligt utskottets mening bör således konstitutionsutskottet tillstyrka regeringsförslaget i denna del medan motion K40 (mp) yrkande 1 bör avstyrkas.

Anslagstyper och anslagsvillkor

Propositionen

Regeringen föreslår att det i fortsättningen bara skall finnas tre anslagstyper, nämligen obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag. De huvudsakliga villkor som skall gälla för dem föreslås bli reglerade i budgetlagen (3–8 §§).

Förslaget innebär att den nuvarande anslagstypen förslagsanslag avvecklas. En sådan avveckling är enligt regeringen en nödvändig följd av den nya budgetprocessen.

I och med att förslagsanslag avvecklas kommer ramanslag att användas även för regelstyrda utgifter samt för räntor på statsskulden, garantier och EU-avgifter.

Den till ramanslaget kopplade anslagskrediten föreslås samtidigt bli höjd till högst 10 % av anvisat anslag. Dock kommer regeringen att redan i regleringsbrevet medge en anslagskredit av denna omfattning endast för några få ramanslag. Anslag för förvaltningsändamål kommer i allmänhet att tilldelas en anslagskredit på 3 %, och för de flesta övriga ramanslag kommer kreditgränsen i utgångsläget att begränsas till 5 %. Om störningar inträffar på ett sådant anslag under budgetåret föreslås regeringen i steg kunna höja kreditgränsen upp till 10 % av anslagsbeloppet. Behovet av motåtgärder skall prövas i sådana sammanhang.

Finansieringen med en anslagskredit innebär att en viss del av följande års medel tas i anspråk i förskott. En sådan kredit förutsätts enligt propositionen (s. 85) bli reglerad under det budgetår som följer. Enligt specialmotiveringen bör emellertid krediten kunna regleras även under en följd av år, och det förutsätts att en anslagskredit rent av bör kunna förbli utnyttjad under en längre period. Har emellertid en anslagskredit utnyttjats maximalt under ett budgetår, finns inget utrymme för ytterligare krediter under det följande året om inte anslaget då höjs. Höjs anslaget under det följande året finns möjlighet att ta i anspråk ytterligare anslagskredit som motsvarar maximalt 10 % av höjningen.

Regeringens möjlighet att överskrida ett ramanslag genom vad som i dag benämns merutgift föreslås bli reglerad i lagen. Enligt nuvarande regler inskränker sig denna rätt till rena undantagsfall då det är fråga om att täcka tillfälliga utgifter som uppkommit utanför en myndighets kontroll. Därmed

avses ytterligare utgifter som ålagts myndigheten till följd av riksdagsbeslut, men som inte beaktats vid budgeteringstillfället, eller utgifter som tillkommit under force majeure liknande förhållanden som t.ex. omfattande skada på inventarier. I samtliga andra fall måste regeringen underställa riksdagen frågan. Nu föreslås att regeringen med riksdagens bemyndigande skall få besluta att ett ramanslag får överskridas ”om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas” (lagförslaget 6 §, andra stycket). Av propositionens motivtext framgår att regeringens befogenheter att besluta om överskridande av ramanslag för förvaltningsändamål bör vara desamma som för närvarande. För ramanslag som anvisas för bl.a. lagreglerade socialförsäkringsförmåner, avgifter till EU, räntor på statsskulden och garantier – dvs. för merparten av de hittillsvarande förslagsanslagen – kan så stora och snabba förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den maximala kreditmöjligheten. Hinner inte ett tilläggsanslag anvisas, bör enligt propositionen regeringen få besluta om ett överskridande om det behövs för att ett av riksdagen beslutat ändamål skall kunna uppfyllas. En ytterligare begränsning föreslås dock gälla i dessa fall. Ett beslut om överskridande kräver riksdagens särskilda bemyndigande. Detta bemyndigande kan ha formen av ett beslut från riksdagens sida om att överskridanden beloppsmässigt skall avräknas mot reserver som riksdagen har beslutat om. Riksdagen kan också ha lämnat ett särskilt bemyndigande för ett visst anslag, vilket kan vara beloppsmässigt opreciserat (prop. s. 86). Regeringen avser att i den kommande budgetpropositionen presentera förslag till hur detta bemyndigande närmare bör utformas. Även om regeringen således i ett enskilt fall i och för sig har möjlighet att besluta om överskridande, bör enligt specialmotiveringen detta inte vara den givna lösningen. Regeringen kan i stället välja att utnyttja en anslagskredit eller att underställa riksdagen ett förslag om tilläggsanslag. Av propositionen framgår att regeringen avser att i budgetpropositionen och i andra anslagspropositioner ange senast redovisade anslagssparande respektive utnyttjad anslagskredit. Beslutade överskridanden avses bli behandlade i årsredovisningen för staten.

För reservationsanslag och obetecknade anslag föreslås inte någon ändring av de villkor som är förknippade med dem. Regeringen har emellertid för avsikt att begränsa antalet reservationsanslag och att förbättra aktualiteten i presentationen av reservationsmedelsbehållningarna på dessa.

Även i övrigt har regeringen för avsikt att pröva möjligheten att begränsa antalet anslag på statsbudgeten.

Motionerna

Vänsterpartiet motsätter sig att förslagsanslag avvecklas som anslagsform. I *motion K38* (v) ses syftet med förslaget som positivt, och motionärerna delar helt regeringens ambition att förbättra prognosverksamheten och stärka budgetdisciplinen. De tror dock inte att den föreslagna avvecklingen kommer att leda till att budgetdisciplinen förbättras. I själva verket har avvikelserna mellan anvisat belopp och budgetutfall varit mycket små för förslagsanslagen, påpekar motionärerna. Förslagsanslag används bl.a. för att finansiera

regelstyrda utgifter såsom pensioner och a-kassa. Försvinner anslagsformen får det enligt deras mening till följd att man bygger in en press för social nedskärningspolitik i systemet. Vänsterpartiet anser därför att anslagsformen förslagsanslag bör finnas kvar och ingå i lagen om statsbudget (yrkande 1).

Även *Miljöpartiet* vill behålla förslagsanslagen men anser i *motion K40* att de bör användas betydligt mer restriktivt än tidigare (yrkande 4). Miljöpartiet instämmer i regeringens uppfattning att för förslagsanslagen har under senare år alltför stora avvikelser förekommit mellan anvisade belopp och budgetutfall och att denna trend måste stoppas. Enligt motionärerna är det inte självklart att anslag som överskrider alltid bör föranleda besparingsåtgärder. Två exempel på detta är enligt deras mening anslaget till barnbidrag och ersättningen för rovdjursrivna renar. Miljöpartiet ser det dock som viktigt att riksdagen och regeringen även i dessa fall får signaler om att anslagen överskrider.

Moderata samlingspartiet framför inte något yrkande om anslagsformerna, men stödjer i *motion K39* förslaget att avskaffa förslagsanslag. Denna anslagsform har enligt motionärerna tenderat att generera större offentliga utgifter både därför att regeringen kunnat överskrida ett sådant anslag för att uppfylla dess ändamål och därför att medel på sådana anslag inte fått sparas till nästkommande år.

Finansutskottet

När riksdagen våren 1995 fattade principbeslut om att införa ett utgiftstak för de samlade offentliga utgifterna (prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447) framhöll finansutskottet att den eftersträlvade fastheten i ett sådant system bara kunde upprätthållas om vissa anslagsformer omprövades. Inte minst gällde detta förslagsanslagen på vilka kraftiga avvikelser kunde förekomma mellan de belopp som anvisades av riksdagen och den slutliga belastningen på anslagen. Ungefär 70 % av statsbudgetens utgifter anvisas över förslagsanslag. Till helt övervägande del rör det sig därvid om regelstyrda utgifter som räknas upp med varierande grad av automatik. Möjligheten att finansiellt styra sådana förslagsvis beräknade utgifter är dålig, påpekade finansutskottet, som förutsatte att användningen av förslagsanslag begränsades och att de finansiella villkor som är förknippade med sådana anslag skärptes.

Den av regeringen föreslagna lösningen innebär att förslagsanslagen avskaffas helt och att motsvarande utgifter i stället finansieras över ramanslag som ges en mer flexibel utformning för att bättre kunna fånga upp oförutsedda förändringar i medelsbehovet för statsskuldräntor, EU-avgifter, infriade statliga garantier samt olika typer av regelstyrda utgifter.

Den rätt som regeringen hittills haft att överskrida ett förslagsanslag om det behövs för att ändamålet med anslaget skall kunna uppfyllas knyts nu i reviderad form till ramanslaget. För att kunna tas i anspråk måste överskridandet grundas på ett bemyndigande givet av riksdagen.

Ett ramanslag skall enligt propositionen kunna utökas på tre sätt.

Ett *tillfälligt* överskridande kan finansieras genom att en kredit tas i anspråk på följande års anslag. Krediten, som får uppgå till högst 10 % av

anslagsbeloppet, skall alltså täckas av anvisade medel under efterföljande år. Ett förtydligande av denna innebörd bör göras i 6 § första stycket. Efter meningen som slutar med orden "anvisat anslag" bör följande tillägg göras:

"Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit".

Denna finansieringsform kan användas för att exempelvis fördela tillfälliga anslagstoppar över tiden. Däremot är den i allmänhet mindre lämplig för att komma till rätta med mycket omfattande eller mer bestående oförutsedda utgiftsökningar. Regeringen kan då, i vanlig ordning, föreslå riksdagen att på tilläggsbudget anvisa ytterligare medel för ett visst ändamål.

Regeringen kan slutligen med riksdagens bemyndigande besluta att ett ramanslag får överskridas om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas. Denna möjlighet skall endast användas om inget av de två andra alternativen bör användas.

Finansutskottet anser att den föreslagna lösningen på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser såväl utskottets tidigare framförda krav på en bättre utgiftskontroll som nödvändigheten att finna utanordningsformer som säkerställer att regelstyrda utgifter m.m. kan betalas ut enligt givna regler och ingångna avtal.

Utskottet vill dock i sammanhanget göra följande kommentarer.

Det totala kreditutrymme som regeringen ges möjlighet att utnyttja blir med förslaget betydande. Utskottet utgår därför från att regeringen kommer att tillämpa kreditmöjligheten på det restriktiva sätt som redovisas i motivtexten. Anslag för förvaltningsändamål kommer i regleringsbrevet att tilldelas en anslagskredit på 3 % och för de flesta övriga ramanslag kommer kreditgränsen i utgångsläget att begränsas till 5 %. Med kreditmöjligheten torde de flesta behov av ytterligare medel tillfälligt kunna klaras av. Utskottet vill dock sätta i fråga om en kredit av detta slag generellt skall kunna förbli utnyttjad under en längre period. Strävan bör vara att så snart som möjligt reglera krediten.

För anslag avsedda för statsskuldräntor, icke påverkbara EU-relaterade utgifter samt för infriande av kreditgarantiutfästelser finns en risk att det generella kreditutrymme kan visa sig otillräckligt. I dessa lägen bör som regeringen föreslår vissa andra möjligheter kunna stå till buds. Regeringen måste ytterst alltid ha möjlighet att, inom ramen för riksdagens bemyndigande, kunna överskrida ett ramanslag för att klara bl.a. utbetalningar av lagreglerade förmåner. Utskottet förutsätter att denna rätt utnyttjas endast i rena undantagsfall. Grundregeln bör vara att under budgetåret uppkommande anslagsbehov skall täckas genom tilläggsbudgetanslag anvisade av riksdagen. För att ge riksdagen information om bakgrunden till de befarade överskridandena och möjlighet att pröva och debattera de aktuella frågorna bör denna ordning gälla även om medelsbehovet framkommer sent på året och utgifterna i praktiken redan är fullbordade. Utskottet vill erinra om att tilläggsbudgetförslag i enlighet med Riksdagsutredningens förslag kommer att behandlas samlat av riksdagen. Endast om utrymme inte finns för att hinna med en riksdagsbehandling bör regeringen på egen hand kunna fatta beslut

om att överskrida ett anslag. Detta bör regleras genom det bemyndigande som regeringen förutsätts få i samband med behandlingen av budgetpropositionen.

Med dessa förtydliganden tillstyrker finansutskottet regeringens förslag att avskaffa förslagsanslag som anslagsform samt vad som i övrigt framförs i propositionen om anslagstyper och anslagsvillkor.

Finansutskottet anser således från sina utgångspunkter att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionerna K38 (v) yrkande 1 och K40 (mp) yrkande 4.

Utnyttjande av anslag

Propositionen

Regeringen föreslår att den skall ges rätt att begränsa myndigheternas möjligheter att använda anslagsmedel (7 §) och att den dessutom under vissa förutsättningar skall få besluta att inte använda de medel som anvisats för ett visst ändamål (8 §).

Föreskriften om regeringens rätt att avstå från att använda ett av riksdagen anvisat anslag knyter an till förarbetena till RF. I förslaget till ny regeringsform (prop. 1973:90 s. 223) intogs den ståndpunkten att det fick ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör skall verkställas. En sådan prövningsrätt för regeringen ansågs ha sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliserings-synpunkt är önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Även när det gäller att ta tillvara uppkomna besparingsmöjligheter ansågs en sådan prövningsrätt vara av betydelse.

Enligt den i lagförslagets 8 § intagna föreskriften skall regeringen kunna avstå från att använda anvisade medel på ett anslag, ”om detta är motiverat till följd av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl”.

Med särskilda omständigheter i en verksamhet avses enligt specialmotiveringen främst att förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslagen. Möjligheten till besparingar kan ha uppkommit till följd av att verksamheten har kunnat genomföras till en lägre kostnad än som var tänkt.

Åtgärder som betingas av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl är enligt propositionen generella till sin natur och riktas mot ett stort antal anslag. En sådan prövningsrätt har sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt är önskvärt att utan dröjsmål kunna begränsa de statliga utgifterna.

Enligt lagförslagets 42 § har regeringen skyldighet att vidta åtgärder om det finns risk för att det fastlagda taket för statens utgifter eller använda ramar för utgiftsområden kommer att överskridas. Även denna skyldighet kan leda till att regeringen beslutar att medel på anvisade anslag inte används.

Vänsterpartiet anser i *motion K38* att riksdagen skall avslå den i lagförslaget 8 § intagna föreskriften om regeringens möjlighet att besluta om anslag (yrkande 2). Givetvis skall också regeringen kunna genomföra besparingar och avstå från att utnyttja anvisade medel. Men en så generell frihet för regeringen som föreslås i propositionen skulle kunna rubba relationen mellan riksdagen, som bestämmer hur statens medel skall användas, och regeringen.

Samma förslag avvisas även av *Miljöpartiet* som i *motion K40* (yrkande 2) karaktäriserar förslaget som en överreaktion från regeringens sida. Uppgiften att stärka kontrollen och budgetprocessen måste genomföras med en stark känsla för det parlamentariska och demokratiska systemet. Om det inte lyckas kan vi i bästa fall få en bättre budgetbalans till priset av ett försvagat folkstyre. Enligt motionärerna är det klart att det tar något längre tid att åtgärda budgetöverskridanden om också riksdagen skall kopplas in, men å andra sidan öppnar en sådan ordning möjlighet för ett betydligt bredare stöd för åtgärderna, för en offentlig debatt och för en nödvändig demokratisk beslutsprocess.

Finansutskottet

Genom lagförslaget 8 § ges regeringen möjlighet att helt eller delvis avstå från att utnyttja ett anvisat anslag. Förslaget är i denna del i huvudsak en lagreglering av ett förfarande som regeringen sedan lång tid tillbaka har haft möjlighet att utnyttja med stöd av förarbetena till RF.

Enligt finansutskottets mening krävs en fast utgiftskontroll för att komma till rätta med obalanserna i statsfinanserna. Alla möjligheter till besparingar måste därvid tas till vara. Självklart skall ett anslag kunna underskridas om det visar sig att anvisade medel överstiger vad som behövs för att ett av riksdagen fastlagt ändamål med anslaget skall uppfyllas. Enligt utskottets mening måste regeringen också ha möjlighet att snabbt kunna begränsa de statliga utgifterna om det krävs av stabiliseringspolitiska eller statsfinansiella skäl. Så har också skett under årens lopp. I propositionen redovisas en rad exempel på detta.

Såsom också framhålls i propositionen får regeringen självfallet inte underlåta att utnyttja ett anslag enbart på grund av att den ogillar anslagets syfte eller omfattning. Regeringen är lika självklart också förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullgörs.

Ett nytt inslag i kontrollen av de statliga utgifterna är en i lagförslaget 42 § föreskriven skyldighet för regeringen att själv vidta de åtgärder som den har befogenhet till, eller också föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas. I grunden avviker emellertid inte de åtgärder regeringen får vidta i detta sammanhang från vad som tidigare gällt.

Regeringen har i 1995 års kompletteringsproposition samt i årets ekonomiska vårproposition och den under försommaren framlagda propositionen om vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 m.m. (prop. 1995/96:222) för riksdagen redovisat olika större anslagsöverskridanden och

anmält hur man avser att finansiera överskridandena. Finansutskottet förutsätter att regeringen även framöver redovisar större uppkomna överskridanden på motsvarande sätt (se även avsnittet ”Uppföljning, prognoser och utfall”).

Finansutskottet har således inget att erinra mot de i 7 och 8 §§ intagna föreskrifterna om utnyttjandet av anslag. Enligt utskottets mening bör konstitutionsutskottet därför avstyrka motionerna K38 (v) yrkande 2 och K40 (mp) yrkande 2.

Ekonomiska förpliktelser

Propositionen

I regeringsformen 9 kap. 10 § finns ett förbud för regeringen att utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förbindelse. I budgetlagspropositionen föreslås en bestämmelse som innebär att för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Regeringen skall årligen för riksdagen redovisa de ekonomiska förpliktelser av denna typ som den iklätt staten.

Vidare föreslås i propositionen att regeringen skall få ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande. Som exempel på åtaganden av denna typ kan nämnas avtal om anställning av personal, hyra av lokal, leverans av förbrukningsmateriel och hyra av kontorsutrustning. Enligt propositionen skall regeringen ha rätt att överlåta denna rätt till den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt förslaget till 44 § skall regeringen vara redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel, men av motivtexten framgår att någon redovisning av åtaganden i den löpande verksamheten inte kan ske, eftersom de till sin omfattning är okända.

Vidare föreslås regeringens rätt att ställa ut kreditgarantier m.m. bli reglerad i budgetlagen. Regeringen skall enligt förslaget för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer ställa ut kreditgarantier. När särskilda skäl finns får åtagandet enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas. Regeringen skall för riksdagen varje år redovisa de garantier som ställts ut.

För en statlig garanti skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara den ekonomiska risk som garantin innebär för staten, om inte riksdagen för ett visst fall beslutar annat.

Finansutskottet

Finansutskottet har inga invändningar mot propositionens förslag till lagtext i denna del. Utskottet noterar att Svea hovrätt i sitt remissvar på Budgetlagsutredningen har vissa synpunkter på bestämmelsen om vilka förpliktelser regeringen får ikläda staten för att den löpande verksamheten skall fungera till-

fredsställande (13 §). Enligt hovrättens remissvar, som i denna del inte refereras i propositionen, är den aktuella paragrafen allmänt hållen. Enligt hovrättens mening bör det närmare anges i lagtexten vilka slag av ekonomiska förpliktelser som åsyftas. Vidare kan det övervägas att införa en regel om beloppstak. En ekonomisk ram bör enligt Svea hovrätt uppställas för regeringens behörighet i detta avseende.

Utskottet delar inte Svea hovrätts uppfattning att 13 § är alltför allmänt formulerad och vill i detta sammanhang erinra om att det av propositionen framgår att de åtaganden som regleras i paragrafen inte får gå längre än vad som följer av god praxis, affärssed eller liknande inom ifrågavarande verksamhetsområde om inte de särskilda förutsättningarna för statlig verksamhet motiverar detta.

Statsbudgetens avgränsning

Propositionen

Enligt regeringens uppfattning är avgränsningen av statsbudgeten i nuläget för vag. Det saknas regler som anger om ett belopp skall redovisas på eller utanför statsbudgeten. Det saknas också bestämmelser om de verksamheter som skall nettoredovisas på statsbudgeten eller redovisas helt utanför statsbudgeten. Statsbudgetens värde som beslutsunderlag minskar till följd av denna vaga avgränsning och detta kan leda till en försvagad budgetdisciplin. Särskilt mot bakgrund av införandet av utgiftstak är det viktigt att statsbudgetens avgränsning klargörs.

I propositionen föreslås att budgeten i princip skall omfatta alla inkomster och utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Vidare föreslås att statens inkomster och utgifter huvudsakligen skall tas upp brutto på statsbudgeten. På inkomstitlar och anslag skall däremot inte redovisas sådan verksamhet där statens kostnader helt täcks med verksamhetens intäkter. Slutligen föreslås att regeringen skall få besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller om inkomsterna helt eller delvis täcker statens kostnader för verksamheten.

Finansutskottet

Finansutskottet erinrar om att det vid flera tidigare tillfällen uttalat att budgeten bör vara fullständig och att principen om bruttoredovisning bör tillämpas. I ett betänkande från 1993 (bet. 1992/93:FiU30 s. 167) anförde utskottet att det på grund av avlyft av lån och investeringar, växlande redovisningsprinciper och tilltagande nettoredovisning mot budgeten – samtidigt som väsentliga delar av den statliga verksamheten bedrivs i varierande former vid sidan av statsbudgeten – saknades möjlighet att få en klar uppfattning av den statliga verksamheten. Budgeten utgjorde därmed inte längre ett tillfredsställande underlag för att bedöma den statliga verksamhetens effekter.

Om väsentliga delar av den statliga verksamheten inte redovisas över statsbudgeten finns risk att de utanförstående delarna inte tas upp till pröv-

ning i samband med budgetbehandlingen på samma sätt som den övriga verksamheten. Likaså minskar värdet av att fastställa utgiftsramar om vissa utgifter inte omfattas av dem. Möjligheten att kontrollera och följa utgiftsutvecklingen minskar. De diskrepanser mellan budgetunderskott och lånebehov som tidigare förelegat visar på svårigheterna i dessa avseenden.

Med den reglering som regeringen nu föreslår i propositionen ökar budgetens överblickbarhet vilket medför att budgetens värde som beslutsunderlag ökar. Förslaget innebär också att möjligheten att kontrollera utvecklingen av statens totala utgifter ökar. Utskottet tillstyrker därför propositionens förslag om reglering av statsbudgetens avgränsning.

Finansiering av investeringar

Propositionen

Inom låneramar som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att anskaffning av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Regeringen föreslås få besluta att rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer. Anskaffningar av andra tillgångar för staten, bl.a. infrastrukturella investeringar, skall finansieras med anslag.

Systemet med att finansiera myndigheternas anläggningstillgångar genom lån i Riksgäldskontoret har tillämpats sedan en tid tillbaka. Det är investeringar för förvaltningsändamål, såsom t.ex. maskiner, inventarier, och ADB-system som finansierats på detta sätt. Myndigheternas kostnader för amorteringar och räntor finansieras under avskrivningstiden med anslagsmedel, avgiftsinkomster eller andra medel som får disponeras i verksamheten. Även större objekt med långa avskrivningstider, t.ex. fastigheter, som utgör produktionsfaktorer i myndighetens verksamhet kan finansieras på detta sätt.

I propositionen framhålls att finansieringsmetoden har flera fördelar. Genom lånefinansiering blir investeringarnas kapitalkostnader synliga. Besluten om investeringar kan fattas på närmast företagsekonomiska grunder och hanteras på annat sätt än beslut om driftutgifter. Kostnader fördelas på ett korrekt sätt över tiden under den tid tillgången nyttjas.

Regeringen avser att i budgetpropositionen föreslå riksdagen att ta ställning till skilda låneramar för exempelvis studielån, fastigheter och anläggningstillgångar för förvaltningsändamål. På detta sätt avses investeringsmyndigandena bli bestämda till belopp, tid och delvis till ändamål. En låneram anger det högsta belopp dessa interna lån totalt får uppgå till. I propositionen sägs att utrymmet för nya investeringar bestäms av de belopp som amorteras under året och en eventuell utökning av ramen. Regeringen bör få besluta om de villkor som skall gälla för lånen.

Finansutskottet

Riksdagen har fr.o.m. budgetåret 1992/93 årligen givit regeringen en låneram i Riksgäldskontoret för att finansiera myndigheters investeringar i anlägg-

ningstillgångar för förvaltningsändamål. Det första året var låneverksamheten begränsad till vissa myndigheter. Regeringen begärde och beviljades en låneram av riksdagen om 900 miljoner kronor. För budgetåret 1993/94, då flertalet myndigheter omfattades av lånemodellen, begärde regeringen en låneram på 4 500 miljoner kronor. Vid budgetårets slut uppgick de upptagna lånen till 2 372 miljoner kronor. För budgetåret 1994/95 beviljades regeringen en låneram på 9 800 miljoner kronor. Av denna utnyttjades 5 956 miljoner kronor vid det budgetårets slut.

I finansplanen 1995 redovisades de främsta skälen till skillnaden mellan den tilldelade låneramen och den faktiska låneskulden. Myndigheterna hade senarelagt planerade investeringar, och de hade amorterat mer än planerat under amorteringstiden. Det är också sannolikt, anfördes det i finansplanen, att den sammanlagda tilldelade låneramen, som har beräknats från myndigheternas redovisning av planerade investeringar, har innehållit ett visst mått av överplanering. Det föreföll också som om myndigheterna i vissa fall har varit obenägna att ta upp lån i de fall de har kunnat finansiera investeringen på annat sätt. Regeringen ansåg i finansplanen 1995 att det var för tidigt att dra några långtgående slutsatser om utvecklingen av myndigheternas investeringsverksamhet. För budgetåret 1995/96 begärde regeringen ett bemyndigande att ta upp lån på sammanlagt 12 400 miljoner kronor. Av beloppet beräknades en viss andel, motsvarande 5 % av det sammanlagda lånebeloppet, ställas till regeringens disposition för oförutsedda behov.

Finansutskottet anförde att man tidigare ställt sig positiv till att myndigheterna givits möjlighet att finansiera investeringar för förvaltningsändamål genom lån i Riksgäldskontoret. Myndigheterna har emellertid tenderat att överskatta sina investeringsplaner eller avstått från att utnyttja investeringslånen på det sätt som var avsikten när låneformen inrättades. Det har därmed, som framgått, uppstått en betydande skillnad mellan vad riksdagen beviljat som låneram och vad myndigheterna faktiskt utnyttjat. Detta kan, konstaterade utskottet (1994/95:FiU10 s. 84), skapa problem i framtiden för den finansiella styrningen av myndigheterna. Det kan också te sig mindre meningsfullt för riksdagen att besluta om en låneram som vida överstiger vad som faktiskt utnyttjas. Det finns därför, anförde utskottet, anledning att undersöka möjligheterna att nå bättre överensstämmelse mellan låneram och faktiskt utnyttjande.

Finansutskottet tillstyrkte den begärda låneramen för budgetåret 1995/96 med hänvisning till att det var för tidigt att dra några långtgående slutsatser om myndigheternas investeringsverksamhet. Det borde dock övervägas, ansåg utskottet, om inte den del av låneramen som direkt ställs till myndigheternas förfogande borde minskas för att i stället öka den del som får disponeras av regeringen för oförutsedda behov. Om det under året uppkommer ett ökat lånebehov för någon myndighet borde regeringen kunna göra omfördelningar inom låneramen med hänsyn härtill.

Utskottet konstaterar att skillnaden mellan det beviljade låneutrymmet och det faktiskt utnyttjade beloppet alltså är mycket stort. Av den beviljade låneramen på 12 400 miljoner kronor hade 7 982 miljoner kronor utnyttjats den 30 juni 1996. Det finns vidare anledning att uppmärksamma att när denna typ av låneramar infördes angavs att regeringen skulle besluta om en

låneram för respektive myndighet och att regeringen prövar myndigheternas investeringsverksamhet inom ramen för den ordinarie budgetprövningen. Låneramen skall avse den totala skuld som en enskild myndighet får ha till Riksgäldskontoret. Utskottet anser detta vara en rimlig ordning. När verksamheten nått full omfattning, dvs. när alla anläggningstillgångar som finns upptagna i myndigheternas redovisningar finansieras med lån, är det sannolikt att nyupplåningsbehovet och summan av amorteringarna kommer att närma sig varandra. Innebörden av att ange en årlig låneram blir därmed en annan än när verksamheten byggdes upp och den statliga upplåningen påverkades. Det kan finnas anledning att återkomma till frågan i samband med att riksdagen tar ställning till motsvarande låneram för budgetåret 1997.

Finansiering av investeringar i infrastruktur har utskottet behandlat i flera betänkanden (se t.ex. bet. 1992/93:FiU10 och 1992/93:FiU30). En utförlig redovisning gjordes i ett yttrande till trafikutskottet (yttr. 1992/93:FiU4y). Det nu föreliggande lagförslaget överensstämmer med den uppfattning utskottet framförde i dessa sammanhang.

Överlåtelse av statens egendom

Propositionen

I 9 kap. 8 § regeringsformen anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Regeringens handlingsfrihet vid förfogandet över statens egendom är emellertid begränsad. I RF 9:2 anges att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Av bestämmelserna har enligt förarbetena ansetts följa att egendom som har anskaffats för medel som har anvisats av riksdagen inte får disponeras på ett sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut.

Staten äger fastigheter, aktier och annan lös egendom. Bestämmelser behövs om under vilka förutsättningar och av vem sådan egendom får säljas. Vidare behövs regler om hur försäljningsinkomster skall disponeras.

I regeringens förslag till lag om statsbudgeten anges att regeringen får sälja en fastighet vars värde inte överstiger 50 miljoner kronor om det inte finns särskilda skäl för att egendomen alltjämt skall ägas av staten. Försäljning till kommun för samhällsbyggnadsändamål får ske utan begränsning.

Regeringen föreslås få sälja aktier i bolag där staten har mindre än hälften av rösterna om inte staten för det bolaget har beslutat annat. Utan bemyndigande från riksdagens sida får regeringen inte sälja aktier i bolag där staten har hälften eller mer av rösterna.

Annan lös egendom än aktier får regeringen sälja om den inte längre behövs eller om den har blivit obrukbar.

Försäljning av statens egendom skall genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot detta.

I fråga om disposition av försäljningsinkomster föreslår regeringen följande. Om riksdagen beslutat om försäljningen skall inkomsten redovisas mot en inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida om inte riksdagen bestämmer annat.

Om regeringen beslutat om försäljning av egendom som ingått i en verksamhet för vilken riksdagen godkänt en investeringsplan, får inkomsten disponeras för att finansiera investeringar som ingår i planen. Saknas en investeringsplan och har egendomen finansierats med anslag, skall medel motsvarande det bokförda värdet redovisas mot en inkomsttitel. Om egendomen finansierats med lån skall detta lösas. Med vissa undantag får den inkomst som sedan återstår disponeras i den verksamhet där den sålda egendomen har använts. Har egendomen finansierats på annat sätt än med anslag eller lån får hela inkomsten disponeras i verksamheten.

Motionen

I motion K38 (v) föreslås att 26 § i förslaget till lag om statsbudgeten skall avslås (yrkande 3). Paragrafens innebörd är enligt motionärerna att riksdagens inflytande över den statliga egendomen minskas. Motionärerna hänvisar i stället till den lösning som Statskontoret föreslår i sitt remissyttrande, nämligen att alla åtgärder som ändrar statens ägarinflytande och röstetal under eller över de kritiska gränserna 10, 30 respektive 50 % skall underställas riksdagen. Ett avgörande inflytande i ett bolag kan ofta utövas via ett minoritetsinnehav av röstvärdet anser motionärerna. Skall det ske strategiska förskjutningar eller minskningar av det statliga ägandet i näringslivet skall detta underställas riksdagen anför motionärerna.

Finansutskottet

Frågor om överlåtelse av fast egendom har finansutskottet behandlat vid ett flertal tillfällen, vilket utförligt redovisas av Budgetlagsutredningen. Vid ett tillfälle då regeringen föreslagit att regeringen skulle få besluta om försäljning av staten tillhörig fast egendom utan några beloppsmässiga begränsningar yttrade sig även konstitutionsutskottet till finansutskottet. Konstitutionsutskottet (yttr. KU 1981/82:10y) ansåg att värdegränsen inte borde slopas förrän frågan om grunderna för förfogandet över statens egendom närmare hade setts över. Finansutskottet instämde i detta (bet. FiU 1981/82:26) och upprepade vid flera tillfällen därefter (t.ex. bet. FiU 1985/86:22) att regeringen borde företa en översyn av gällande bemyndiganden och utarbeta förslag till riktlinjer för försäljning av staten tillhörig fast egendom. Finansutskottet ser med stor tillfredsställelse att regeringen nu förelagt riksdagen ett förslag till lagreglering av frågan.

Utskottet vill med anledning av Vänsterpartiets motion anför följande. Det kan finnas goda skäl för staten att ha kvar en minoritetspost i ett aktiebolag. Som exempel kan nämnas när staten i kontrollsyrte köpte en mindre aktiepost i bolaget Cementa AB. Bakgrunden till köpet var att bolaget hade blivit enda inhemska producent av cement. Aktiebolagslagen ger ett betydande inflytande för aktieägare som tillsammans innehar en tredjedel av rösterna i ett bolag. Detta minoritetsskydd innebär att bolagsordningen inte kan ändras i vissa avseenden utan stöd från minoritetsägaren. Även aktieägare som innehar en tiondel av aktierna i ett bolag har ett visst skydd mot ändringar i bolagsordningen. Det kan således finnas goda skäl för riksdagen

att förbehålla sig rätten att besluta om en försäljning av aktier i ett bolag trots att staten inte innehar en majoritet av rösterna. Riksdagen bör i sådana fall kunna ge regeringen till känna att riksdagen vill förbehålla sig rätten att besluta om försäljning av aktier i bolag där staten har en minoritet av rösterna för samtliga aktier. Utskottet anser därför att motionärernas önskemål om att behålla riksdagens inflytande över bolag där staten innehar minoritetsposter kan tillgodoses med en sådan ordning. Den i propositionen föreslagna lydelsen av paragrafen ger också utrymme för ett sådant riksdagsbeslut. Motionen bör således avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Frågan om disposition av försäljningsinkomster behandlade utskottet i sitt betänkande 1993/94:FiU20 vari utskottet underströk betydelsen av att inkomster av försäljning skulle tillföras en inkomsttitel på statsbudgeten.

Mot denna bakgrund har utskottet ingen invändning mot propositionens förslag beträffande överlåtelse av statens egendom, varför finansutskottet förordar att konstitutionsutskottet tillstyrker propositionen i denna del.

Redovisning och revision

Propositionen

I propositionens lagförslag regleras att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen. För att denna redovisningsskyldighet skall kunna fullgöras skall bokföring i staten ske i överensstämmelse med en till statliga förhållanden anpassad god redovisningssed. Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat, tillgångar och skulder. Regeringen föreslås vara skyldig att meddela föreskrifter för redovisningen.

Ytterst är det riksdagens ansvar att kontrollera att statens verksamhet genomförs effektivt och säkert, att redovisningen är rättvisande och att gällande föreskrifter följs. Sådan kontroll sker bl.a. genom revision. I lagförslaget föreskrivs därför att statens verksamhet skall granskas genom revision.

Motionen

I motion K40 (mp) yrkande 7 föreslås att även krav på miljörevision bör införas i budgetlagen. Motionärerna hänvisar till att miljörevision numera tillämpas som en självklar del i näringslivets revisionsverksamhet. Det saknas, enligt motionärerna, skäl för att staten skall utgöra ett undantag härvidlag. Tvärtom bör staten vara ett föredöme.

Finansutskottet

Finansutskottet har inget att invända mot propositionsförslaget i denna del. Det är naturligt att införa en skyldighet för regeringen att lämna en samlad ekonomisk redovisning till riksdagen avseende bl.a. vilka inkomster som uppburits och hur statens medel använts. Någon sådan redovisning har hittills inte formellt avlämnats från regeringen till riksdagen.

Redovisningsskyldighet är ett bredare begrepp än bokföringsskyldighet. Utöver resultat och ekonomisk ställning, innefattar redovisningsskyldigheten

även den verksamhet som bedrivs och resultatet av denna. En sådan redovisning fokuseras naturligt på en kommentar av verksamhetens mål och resultat. Rätt utformad kommer en sådan redovisning att vara ett viktigt bidrag till riksdagens budgetberedning. Dessutom kan den utgöra underlag för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering.

Motionärernas förslag om miljörevision inom ramen för budgetlagen framstår däremot som praktiskt ohanterligt, varför utskottet anser att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionen i denna del.

Detta utesluter inte att staten kan ägna sig åt någon form av miljörevision. Tvärtom kan det vara värdefullt om det inom staten växer fram en miljörevision. Utskottet vill också peka på möjligheten att till budgetpropositionen bifoga en särskild miljöbilaga (jfr även utskottets ställningstagande ovan under rubriken Effektivitet och resultat beträffande återkommande miljöredovisningar).

Uppföljning, prognoser och utfall

Propositionen

Kontrollen över statsfinanserna under genomförandeskedet behöver enligt propositionen stärkas. I lagförslaget ingår därför en bestämmelse om att regeringen noga skall följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beslutade eller beräknade belopp.

Regeringen skall vidare vid minst två tillfällen under budgetåret för riksdagen redovisa prognoser avseende utfallet på inkomstitlar och anslag samt statens lånebehov. Väsentliga avvikelser från budgeterade belopp skall förklaras.

Senast fyra månader efter ett avslutat budgetår skall regeringen för riksdagen redovisa det preliminära utfallet av föregående års statsbudget. Även vid detta tillfälle skall väsentliga avvikelser förklaras.

Senast efter nio månader skall en årsredovisning för staten avseende föregående räkenskapsår lämnas till riksdagen. Den skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

Motionen

I motion K40 (mp) yrkandena 5 och 6 föreslås att årsredovisningarna även skall avse naturresurser, miljöeffekter och sociala effekter. Motionärerna anser att det i regeringens årsredovisning för staten (38 §) bör ingå krav att redovisa en miljöjusterad nettonationalprodukt, miljöskuld och naturresursräkenskaper eller motsvarande. Även lämpliga sociala mått bör ingå.

Finansutskottet

Finansutskottet tillstyrker propositionens förslag om uppföljning, prognoser och utfall. Förslaget innebär att större krav ställs på uppföljning än vad som tidigare varit fallet. Utskottet anser att detta är mycket eftersträvänsvärt. För

att riksdagens finansmakt inte skall urholkas, krävs det att dess beslut följs upp. En god uppföljning är särskilt viktig när statsfinanserna är hårt ansträngda och när det sker snabba och stora förändringar i de samhällsekonomiska förutsättningarna.

För att regeringen skall kunna styra den statliga verksamheten krävs att den snabbt får tillgång till information om utvecklingen av inkomstitlar och anslag samt andra ekonomiska transaktioner som påverkar statens lånebehov. Detta är en förutsättning för att nödvändiga åtgärder snabbt skall kunna vidtas.

I lagförslaget ges regeringen en skyldighet att senast fyra månader efter ett avslutat budgetår för riksdagen redovisa ett preliminärt utfall av statsbudgeten. Av propositionen framgår (s. 75) att det för närvarande inte är möjligt att lämna en slutgiltig och kommenterad utfallsredovisning redan i vårpropositionen. Det beror på de rutiner och system som används för redovisning och rapportering i staten. Utskottet har inget att invända mot att regeringen blir skyldig att presentera en preliminär version i vårpropositionen, men skulle finna det önskvärt om rutinerna på området kunde ändras så att riksdagen redan i samband med fastställandet av följande års utgiftstak kunde ha en slutgiltig utfallsrapport som del av beslutsunderlaget. I den utsträckning riksdagen förutsätts att redan på våren ta ställning till en preliminär fördelning av budgetens utgifter på utgiftsområden, såsom gjordes våren 1996, är det önskvärt att regeringen lämnar en redogörelse av det preliminära ekonomiska utfallet för det närmast föregående året samt redovisar en bedömning av uppnådda resultat inom utgiftsområdet som underlag för riksdagens ställningstagande.

Beträffande motionen anser utskottet att det föreligger stora svårigheter att skapa en rättvisande årsredovisning av det slag som motionärerna efterfrågar. Som påpekas i propositionen (s. 76) bedrivs ett arbete med att utveckla metoder för olika typer av miljöredovisning. Krav bör i framtiden kunna ställas på företags och myndigheters redovisning av effekter på miljön av deras verksamhet, men enligt utskottets mening bör ett krav om miljöredovisning inte anges i budgetlagen. Finansutskottet anser således att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionen i denna del.

Utgiftstak och utgiftsramar

Propositionen

Om regeringen avser att använda ett tak för statens utgifter skall den lämna ett förslag till beslut om sådant tak i den ekonomiska vårpropositionen (40 §, första stycket). Hur ett sådant tak skall vara avgränsat eller utformat bör enligt regeringen dock inte regleras i lag.

Av motivtexten framgår att taket för de offentliga utgifterna skall kunna omfatta hela den offentliga sektorn, således även socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten och kommunerna. Räntor på statsskulden skall dock inte ligga under taket.

Har riksdagen beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden – dvs. ämnar riksdagen använda sig av den s.k. rambeslutsmodellen vid sin behand-

ling av ett kommande budgetförslag – skall regeringen i vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att i det kommande förslaget till statsbudget fördela statsutgifterna på utgiftsområden (40 §, andra stycket).

I syfte att ge ökad långsiktig stadga åt utgiftstak och utgiftsramar kan regeringen vidare föreslå att riksdagen för en flerårsperiod beslutar om tak för statens utgifter och godkänner riktlinjer för ramar för utgiftsområden (41 §).

Har riksdagen fastställt ett tak för statens utgifter, eller har den behandlat förslaget till statsbudget enligt den s.k. rambeslutsmodellen, skall regeringen, om det finns risk för att utgiftstaket eller utgiftsramarna kommer att överskridas, vidta sådana åtgärder för att undvika detta som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder (42 §).

Om det föreligger risk för att ett anslag väsentligt kommer att överskridas utgör detta enligt propositionen i många fall ett tillräckligt skäl för regeringen att selektivt eller generellt besluta att anvisade medel på andra anslag inte skall användas. Om ett anslagsöverskridande hotar att medföra att även utgiftsområdet eller t.o.m. utgiftstaket överskrids blir behovet av åtgärder särskilt stort.

Motionerna

Vänsterpartiet yrkar i *motion K38* avslag på de i förslaget till lag om statsbudget intagna föreskrifterna om ett utgiftstak (yrkande 4). Motionärerna erinrar om att riksdagen tidigare – mot Vänsterpartiets ställningstagande – godkänt en övergång till utgiftstak. De anser att riksdagen nu bör ompröva sitt beslut för att slå vakt om riksdagens roll. Regeringens ambition att låta utgiftstaket omfatta hela den offentliga sektorn, alltså även kommunerna, torde enligt deras mening dessutom stå i strid med den kommunala självstyrelsen.

Moderata samlingspartiet föreslår i *motion K39* att riksdagen skall besluta om sådana ändringar av lagförslaget att utgiftstak och utgiftsramar blir obligatoriska. Budgetprocessen får därmed en större stadga. Motionärerna upprepar också Moderata samlingspartiets tidigare framförda krav på att någon budgeteringsmarginal inte skall vara tillåten (yrkande 1). Vid ett eventuellt överskridande av utgiftstaket under pågående budgetår anser motionärerna att regeringen skall återkomma till riksdagen för ett nytt beslut. Ett sådant beslut kan innebära att riksdagen godkänner överskridandet, men tillfället bör enligt motionärerna tas till vara för att pröva möjligheten av motsvarande utgiftsminskning.

Motionärerna anser vidare (yrkande 2) att utgiftstaket bör kompletteras med lånebemyndigande. De menar att om ett lånebemyndigande införs, utökas riksdagens kontrollmöjlighet och påpekar att ett tak för hur mycket staten får låna upp redan finns i en rad länder.

Miljöpartiet kräver i *motion K40* att riksdagen skall besluta om en sådan ändring av lagförslagets 42 § att regeringen inte utan riksdagens godkännande kan vidta de utomordentligt långtgående åtgärder som där föreslås (yrkande 3).

I lagförslaget kopplas det av riksdagen fastställda utgiftstaket för staten ihop med de utgiftsramar som riksdagen för första gången kommer att fastställa när den i höst tar ställning till förslaget till statsbudget för 1997 enligt den s.k. rambeslutsmodellen. Båda begreppen utgör restriktioner i den utgiftskontroll som regeringen förutsätts upprätthålla under löpande budgetår. Med hänsyn härtill finns det anledning att närmare uppmärksamma de skillnader och likheter som finns mellan utgiftstaket och de använda utgiftsramarna.

I förslaget till budgetlag anges inte hur taket för statens utgifter skall vara avgränsat eller utformat. Riksdagen har emellertid med anledning av årets vårproposition fastställt ett utgiftstak för staten inklusive socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten. I detta utgiftstak ingår dessutom en budgeteringsmarginal. Det innefattar dock inte utgifterna för statsskuldräntorna. Detta innebär att riksdagen har fastställt ett utgiftstak som delvis har ett annat innehåll än summan av utgiftsområdena. Ramarna för de 27 utgiftsområdena uppgår sammantaget till ett belopp som motsvarar de totala utgifterna på den statsbudget riksdagen varje år fastställer.

I det utgiftstak som regeringen föreslog våren 1996 ingick som påpekats ovan även socialförsäkringssystem vid sidan av statsbudgeten. Dessa är den allmänna tilläggspensionen (ATP), delpensionen samt arbetsskadeförsäkringen. Vad riksdagens ställningstagande till dessa delar innebär beträffande uppföljning och kontroll har inte närmare preciserats. Utskottet förutsätter att detta kan göras när budgetförslaget föreligger. Till saken hör att dessa utgifter finansieras genom avgifter, ränteinkomster, m.m. inom respektive system.

En annan skillnad är att utgiftstaket för staten och utgiftsramarna fastställs vid skilda tidpunkter – utgiftstaket på försommaren och utgiftsramarna i mitten av november varje år. Som en följd härav kan ytterligare avvikelser förekomma mellan de båda begreppen.

Finns det risk för att utgiftstaket eller de använda utgiftsramarna kommer att överskridas skall, enligt 42 §, regeringen för att undvika detta antingen vidta sådana åtgärder som den själv har befogenhet till eller för riksdagen lägga fram förslag om nödvändiga åtgärder.

Hur denna föreskrift skall tillämpas rent praktiskt är något oklart. Ett på våren fastställt utgiftstak kan exempelvis under ett valår med regeringsskifte kraftigt avvika från det budgetförslag som den nya regeringen väljer att lägga fram. En utgiftskontroll mot ett sådant tak blir tämligen meningslös. En ny regering har alltid möjlighet att lägga fram förslag till reviderat utgiftstak för de efterföljande budgetåren. Olika omständigheter kan också göra det motiverat för en sittande regering att till hösten föreslå att ett tidigare fastställt tak för efterföljande år omprövas. Mot bakgrund härav kan det ifrågasättas om inte det utgiftstak som skall ligga till grund för budgetuppföljningen i stället borde fastställas under hösten. Finansutskottet är emellertid för egen del inte berett att förorda en sådan lösning. Utgiftstaket skall nämligen styra inte bara utgiftskontrollen under löpande budgetår utan också fungera som en riktlinje och restriktion för regeringen när den under sommaren utformar detaljerna i sitt kommande budgetförslag. Att regelmässigt på hösten ompröva ett tidigare fastställt utgiftstak för efterföljande budgetår för att detta bättre skall

överensstämma med de utgiftsramar som riksdagen använder sig av är ej heller en bra lösning eftersom det kan leda till att stadgan i systemet med ett utgiftstak då går förlorad.

En annan oklarhet gäller hur utgiftskontrollen mot de använda utgiftsramarna skall gå till. Utgifterna inom ett utgiftsområde som består av enbart ramanslag med maximal anslagskredit kan åtminstone teoretiskt överstiga den använda utgiftsramen med upp till 10 %. Detta behöver dock, enligt utskottets mening, inte betyda att åtgärder måste vidtas i enlighet med vad som föreskrivs i 42 § eftersom villkoren för de enskilda anslagen är uppfyllda. Prövningen av anslagskrediter får dock inte bli mindre sträng än vad den är för annan medelstildelning.

Enligt finansutskottets mening bör de praktiska erfarenheterna av det kommande uppföljningsarbetet få utvisa i vad mån propositionens förslag i denna del kan komma att behöva modifieras.

Finansutskottet har i övrigt inget att erinra mot den föreslagna utformningen av 42 §. Utskottet föreslår därför att konstitutionsutskottet avstyrker motion K40 (mp) yrkande 3.

Moderata samlingspartiet anser att lagförslaget skall ändras så att användningen av utgiftstak och utgiftsramar blir obligatoriska. Det får i första hand ankomma på konstitutionsutskottet att pröva detta förslag. För egen del finner emellertid finansutskottet det inte påkallat att förorda en sådan lösning innan närmare praktiska erfarenheter vunnits av användningen av utgiftstak och utgiftsramar.

Finansutskottet kan inte heller biträda Moderata samlingspartiets nu ånyo framförda krav på att någon budgeteringsmarginal inte skall vara tillåten när utgiftstaket fastställs. Utskottet avvisade i anslutning till behandlingen av vårpropositionen ett snarlikt yrkande från Moderata samlingspartiet och finner nu inte anledning att ompröva sitt tidigare ställningstagande.

Beträffande förslaget om att komplettera utgiftstaket med ett tak för statens upplåning anser utskottet att de uppföljnings- och kontrollinstrument som avses bli tillämpade i fortsättningen är väl avvägda. Mot denna bakgrund anser utskottet att det inte behövs något upplåningstak.

Mot bakgrund härav anser finansutskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motion K39 (m) yrkandena 1 och 2.

Finansutskottet finner inte heller anledning att ompröva sitt tidigare ställningstagande till användningen av ett utgiftstak utan föreslår att konstitutionsutskottet även avstyrker motion K38 (v) yrkande 4.

Avslutningsvis vill finansutskottet i detta avsnitt föreslå en ändring av närmast teknisk art i lydelsen av 41 §. Enligt propositionens förslag får *förslag om* (kurs. här) tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar avse längre tid än ett budgetår. Utskottet vill erinra om att riksdagen enligt RF 9:7 kan besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser. Således bör 41 § kunna inledas med orden "Förslag *och beslut om*". Därmed täcks även riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag. Med en sådan teknisk justering av lagtexten vinnns ökad klarhet. Utskottet tillstyrker att konstitutionsutskottet föreslår riksdagen en ändring i lagtexten i enlighet med det anförda.

Motionerna

I två motioner väcks förslag om fortsatt utveckling av den statliga budgetprocessen och om att utvärdera de förändringar som man genomfört på senare tid.

I *motion K39* av Lars Tobisson m.fl. (m) föreslår motionärerna att utvecklingsarbetet med budgetprocessen bör fortsätta och att man i det sammanhanget bör sträva mot dels att staten bör gå över till kostnadsredovisning i stället för kassamässig redovisning i enlighet med vad som föreslagits i RRV-rapporten En ny struktur för statens budget (RRV 1995:54), dels att budgetarbetet bör bedrivas enligt modellen ”uppifrån och ned” (yrkande 3).

Miljöpartiet föreslår i sin *motion K40* att den nya budgetprocessen utvärderas vintern 1997–1998. Motionärerna befarar att de nya procedurerna riskerar att leda till försämrade förutsättningar för demokratin och finner därför anledning att genomföra en utvärdering där särskild vikt läggs vid att undersöka vilka effekter förändringarna får för grundläggande demokratiska värden (yrkande 8).

Finansutskottet

Finansutskottet vill erinra om att redan Riksdagsutredningen väckte frågan om att genomföra en utvärdering av den nya budgetprocessen. I utredningens tredje betänkande föreslog den att en utvärdering bör göras av genomförandet och effekterna av de beslut som riksdagen fattar med utgångspunkt i utredningens förslag i dess helhet. Utredningen utgick ifrån att de förändringar som följer av utredningens förslag kommer att följas upp och utvärderas, såväl vad gäller riksdagens ärendeberedning, inklusive motionsrättens hantering, som alla led i den statliga budgetprocessen (förs. 1993/94:TK3, s. 40–41). Konstitutionsutskottet biträdde i sitt betänkande (KU 1993/94:KU18, s. 41–42) utredningens förslag. Utskottet kan således konstatera att motionärernas förslag om att utvärdera den reformerade budgetprocessen tillgodoses av redan fattade beslut.

Utskottet anser att det ännu är för tidigt att ta ställning till vilka aspekter den av riksdagen beslutade utvärderingen skall behandla. Det finns inte anledning att redan på detta stadium, när riksdagen står i begrepp att för första gången tillämpa den nya beslutsmodellen, besluta vad som skall tas upp vid en sådan utvärdering. Konstitutionsutskottet bör därför föreslå riksdagen att berört motionsyrkande avslås.

Vad avser förslaget om att utforma budgetarbetet efter modellen ”uppifrån och ned”, vill utskottet erinra om att de reformer av den statliga budgetprocessen som nu genomförts i stor utsträckning följer en sådan modell. Det gäller inte minst riksdagens beslutsprocess. Enligt rambeslutsmodellen fattar riksdagen inledningsvis beslut om de totala utgifterna för staten och fördelar dessa på utgiftsområden. Därefter äger budgetberedning rum på anslagsnivå inom ramen för de utgiftsramar som beslutats.

Beträffande förslaget om att införa kostnadsbaserad redovisning vill utskottet peka på att det redan förekommer ett utvecklingsarbete inom RRV

och regeringskansliet med att utarbeta en ny struktur för statens budget. I det sammanhanget provas bl.a. förslag om att dela upp drift och investeringar i budgeten samt att göra en uppdelning på väsentliga kostnadstyper. Detta utvecklingsarbete ligger väl i linje med vad motionärerna efterlyser. Utskottet anser att det finns anledning att avvakta vad utvecklingsarbetet leder fram till innan det tar ställning i frågan. Således anser utskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motionen i berörd del.

Stockholm den 12 september 1996

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Per-Ola Eriksson (c), Sören Lekberg (s), Lisbet Calner (s), Bo Nilsson (s), Sonja Rembo (m), Arne Kjörnsberg (s), Sonia Karlsson (s), Lennart Hedquist (m), Susanne Eberstein (s), Johan Lönnroth (v), Kristina Nordström (s), Fredrik Reinfeldt (m), Roy Ottosson (mp), Anna Åkerhielm (m), Karin Pilsäter (fp) och Michael Stjernström (kds).

1. Effektivitet och resultat

Roy Ottosson (mp) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Effektivitet och resultat" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Finansutskottet anser" och slutar med "bör avstrykas" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet anser att statens verksamhet skall bedrivas så att förbrukningen av naturresurser och negativa miljöeffekter minimeras. Den biologiska mångfalden får inte skadas och verksamheten får inte bedrivas så att naturresursbasen för samhällsekonomin urholkas eller skadas. Det finns mot den bakgrunden anledning att ändra budgetlagens portalparagraf så att begreppen god hushållning och hög effektivitet ges ovanstående innebörder. Utskottet tillstyrker därmed motion K40 (mp) yrkande 1.

2. Anslagstyper och anslagsvillkor

Johan Lönnroth (v) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Anslagstyper och anslagsvillkor" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Finansutskottet anser" och slutar med "K40 (mp) yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet instämmer i regeringens och Vänsterpartiets uppfattning att budgetdisciplinen måste stärkas och prognosverksamheten förbättras. Utskottet kan också tillstyrka de ändringar av villkoren som regeringen föreslår för reservationsanslagen. Däremot kan utskottet inte godta förslaget att förslagsanslag skall avvecklas som anslagsform. Såsom Vänsterpartiet påpekar torde en sådan avveckling inte främja en bättre budgetdisciplin. Den får däremot till följd att man bygger in en press för social nedskärningspolitik i systemet eftersom förslagsanslag i dag används för att finansiera regelstyrda utgifter såsom pensioner och a-kassa.

Enligt utskottets mening bör därför förslagsanslag behållas som anslagsform och ingå i lagen om statsbudget.

3. Utnyttjande av anslag

Johan Lönnroth (v) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Utnyttjande av anslag" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Genom lagförslagets 8 §" och slutar med "K40 (mp) yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Enligt lagförslaget skall regeringen ges ökade möjligheter att stoppa eller begränsa en verksamhet till vilken riksdagen har beviljat anslag. Såsom framgår av propositionen har det visserligen tidigare förekommit att riksdagen i efterhand har godkänt att regeringen har dragit in reservationsanslag eller avstått från att utnyttja anvisade medel. Givetvis skall också regeringen i sin egen verksamhet eller om sådant regeringen har att bestämma kunna genomföra besparingar och avstå från att utnyttja anvisade medel. Men en så

generell frihet för regeringen som propositionen önskar skulle kunna rubba relationen mellan riksdag och regering och inkräkta på riksdagens finansmakt.

Enligt regeringsformen (RF 9:2) får inte statens medel användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Riksdagen bör slå vakt om denna princip. Utskottet anser därför att 8 § i lagförslaget bör avslås.

4. Utnyttjande av anslag

Roy Ottosson (mp) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Utnyttjande av anslag" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Genom lagförslagets 8 §" och slutar med "K40 (mp) yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Budgetkontrollen har länge varit svag, inte minst under genomförandefasen. Det finns därför all anledning att stärka kontrollen. En sådan förändring måste emellertid genomföras med en stark känsla för det parlamentariska och demokratiska systemet. Annars är risken stor att en bättre budgetbalans uppnås till priset av ett försvagat folkstyre. Det vore en både onödig och olycklig utveckling.

Enligt utskottets mening är det framför allt i detta avseende som regeringens förslag brister. Utskottet delar därför Miljöpartiets uppfattning att några av de förslag till åtgärder som redovisas i propositionen lägger alltför stor makt i regeringens händer. Dessa måste avvisas. Det gäller särskilt 8 och 42 §§, vilka tillsammans utgör ramverket för att regeringen endast med prognoser som grund och utan att höra riksdagen kan besluta om att medel på anvisade anslag inte får användas.

Enligt utskottets mening bör dessa förslag avvisas av riksdagen. Konstitutionsutskottet bör således biträda motion K40 (mp) yrkande 2 och avslå propositionen i motsvarande del.

5. Ekonomiska förpliktelser

Sonja Rembo, Lennart Hedquist, Fredrik Reinfeldt och Anna Åkerhielm (alla m) anser att den del av finansutskottets yttrande som i avsnittet *Ekonomiska förpliktelser* börjar med "Finansutskottet har" och slutar med "motiverar detta" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet har inga invändningar mot propositionens förslag till lagtext i denna del. Utskottet noterar dock att Svea hovrätt i sitt remissvar på Budgetlagsutredningen har vissa synpunkter på bestämmelsen om vilka förpliktelser regeringen får ikläda staten för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande (13 §). Enligt hovrättens remissvar, som i denna del inte refereras i propositionen, är den aktuella paragrafen allmänt hållen. Enligt hovrättens mening bör det närmare anges i lagtexten vilka slag av ekonomiska förpliktelser som åsyftas. Vidare kan det övervägas att införa en regel om beloppstak. En ekonomisk ram bör enligt Svea hovrätt uppställas för regeringens behörighet i detta avseende.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att det av propositionen framgår att de åtaganden som regleras i paragrafen inte får gå längre än vad som följer av god praxis, affärssed eller liknande inom ifrågavarande verksamhetsområde om inte de särskilda förutsättningarna för statlig verksamhet motiverar detta. Utskottet inser att det kan vara svårt att redovisa omfattningen av dessa åtaganden, men vill också understryka vikten av att de begränsningar av åtagandenas omfattning som framhålls i motivtexten följs.

6. Överlåtelse av statens egendom

Sonja Rembo (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Anna Åkerhielm (m) och Karin Pilsäter (fp) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Överlåtelse av statens egendom" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Utskottet vill" och slutar med "av konstitutionsutskottet" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning av Vänsterpartiets motion anföra följande. Utskottet tillstyrker regeringens förslag till utformning av lagförslaget om överlåtelse av statens aktier. Utskottet anser vidare att det finns goda skäl att fortsätta utförsäljningen av statliga aktieinnehav i olika bolag. Försäljningen av aktier uppmuntrar till ökat privat sparande och bidrar till ett breddat ägande i samhället. Utförsäljningen sker lämpligast med den typ av bemyndiganden till regeringen som riksdagen beslutade om i december 1991. Mot denna bakgrund bör motionen således avstyrkas av konstitutionsutskottet.

7. Överlåtelse av statens egendom

Johan Lönnroth (v) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Överlåtelse av statens egendom" som börjar med rubriken *Utskottet vill med* och slutar med "av konstitutionsutskottet" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning av Vänsterpartiets motion anföra följande. Det kan finnas goda skäl för staten att ha kvar en minoritetspost i ett aktiebolag. Som exempel kan nämnas när staten köpte, sedan dåvarande bolaget Cementa AB blivit enda inhemska producent av cement, i kontrollsyfte en mindre aktiepost i bolaget. Aktiebolagslagen ger ett betydande inflytande för aktieägare som tillsammans innehar en tredjedel av rösterna i ett bolag. Detta minoritetsskydd innebär att bolagsordningen inte kan ändras i vissa avseenden utan stöd från minoritetsägaren. Även aktieägare som innehar en tiondel av aktierna i ett bolag har ett visst skydd mot ändringar i bolagsordningen. Det finns således goda skäl för riksdagen att förbehålla sig rätten att besluta om en försäljning av aktier i ett bolag trots att staten inte innehar en majoritet av rösterna. Utskottet anser därför i likhet med vad som anförs i motion K38 (v) och i Statskontorets yttrande att regeringen bör inhämta riksdagens medgivande till försäljning av aktier i statliga företag i samtliga fall då ägarandelen minskas och sjunker under 30 respektive 10 % av röstvärdet i bolaget. Det får ankomma på konstitutionsutskottet att utforma lagtexten i 26 §. Utskottet tillstyrker med det anförda motion K38 (v) yrkande 3.

Roy Ottosson (mp) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Redovisning och revision" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Finansutskottet har" och slutar med "återkommande miljöredovisningar" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet instämmer i motionärernas påpekande att miljörevision måste tillämpas som en självklar revisionsverksamhet i staten. Sådan verksamhet bedrivs sedan åtskilliga år både i hög och ökande grad inom näringslivet. Staten bör inte utgöra ett undantag härvidlag. Konstitutionsutskottet bör därför, enligt utskottets mening, föreslå riksdagen att med bifall till motion K40 (mp) yrkande 7 besluta att miljörevision skall ingå i den statliga revisionen.

9. Uppföljning, prognoser och utfall

Roy Ottosson (mp) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Uppföljning, prognoser och revision" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Beträffande motionen" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Det är emellertid inte tillräckligt att begränsa årsredovisningen till enbart traditionella ekonomiska uppgifter. En viktig förbättring i årsredovisningen bör göras genom att också ta med uppgifter om naturresurser, miljöeffekter i vid mening och sociala effekter. I regeringens årsredovisning för staten bör därför ingå krav att redovisa en miljöjusterad nettonationalprodukt, miljöskuld och naturresursräkenskaper eller motsvarande. Även lämpliga sociala mått bör ingå. Utskottet tillstyrker därmed motion K40 yrkandena 5 och 6.

10. Utgiftstak och utgiftsramar

Sonja Rembo (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m) och Anna Åkerhielm (m) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Utgiftstak och utgiftsramar" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Moderata samlingspartiet anser" och slutar med "K39 (m) yrkandena 1 och 2" bort ha följande lydelse:

I förslaget till budgetlag är bestämmelserna om utgiftstak fakultativa, dvs. regeringen kan men är inte skyldig att lämna förslag om utgiftstak. Har riksdagen beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, dvs. avser riksdagen att använda sig av den s.k. rambeslutsmodellen, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifterna på utgiftsområden i sitt kommande budgetförslag.

Såsom Moderata samlingspartiet framhåller i motion K39 skulle emellertid budgetprocessen få en större stadga om regeringen alltid var skyldig att lägga fram förslag om utgiftstak och utgiftsramar. Konstitutionsutskottet bör därför anpassa lagförslaget i enlighet med detta. Ett obligatoriskt utgiftstak skulle ligga väl i linje med det mål som den förra regeringen lanserade att den offentliga budgeten skall balanseras över konjunkturcykeln.

I likhet med vad som föreslås i samma motion bör någon budgeteringsmarginal inte få räknas in i utgiftstaket. I det utgiftstak som riksdagen fastställt för 1997 ingår en budgeteringsmarginal på 15 miljarder kronor. Visserligen är det svårt att på ett korrekt sätt bedöma utgiftsutvecklingen under kommande år, men regeringen har under löpande budgetår alltid möjlighet att återkomma till riksdagen med eventuella erforderliga förslag på tilläggsbudget.

Budgeteringsmarginalen behöver tas i anspråk för att finansiera nya utgiftsbehov bara om dessa nytillkomna utgifter inte kan finansieras genom besparingar bland andra utgifter. Eftersom regeringen har deklarerat att den inte ämnar ge avkall på de saldorelaterade målen blir ett eventuellt utnyttjande av budgeteringsmarginalen alltså i praktiken liktydigt med att skatter eller avgifter kommer att användas för att finansiera utgiftsökningen. Detta utgör ytterligare ett skäl till att någon budgeteringsmarginal inte bör tillåtas.

På det sätt som föreslås i motion K39 (m) bör utgiftstaket också kompletteras med ett tak för den statliga upplåningen. Ett sådant lånetak skulle ytterligare stärka riksdagens kontrollmöjligheter.

Enligt finansutskottets mening bör konstitutionsutskottet i enlighet med det anförda tillstyrka motion K39 (m) yrkandena 1 och 2.

11. Utgiftstak och utgiftsramar

Michael Stjernström (kd) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Utgiftstak och utgiftsramar" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Beträffande förslaget" och slutar med "K39 (m) yrkandena 1 och 2" bort ha följande lydelse:

Beträffande förslaget om att komplettera utgiftstaket med ett tak för statens upplåning anser utskottet att det ligger väl i linje med de övriga reformerna. Ett sådant lånetak skulle ytterligare stärka riksdagens kontrollmöjligheter.

Enligt finansutskottets mening bör konstitutionsutskottet i enlighet med det anförda tillstyrka motion K39 (m) yrkande 2. Däremot bör yrkande 1 i samma motion avstyrkas.

12. Utgiftstak och utgiftsramar

Johan Lönnroth (v) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Utgiftstak och utgiftsramar" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "I lagförslaget kopplas" och slutar med "med det anförda" bort ha följande lydelse:

Systemet med rambudgetering minskar riksdagens inflytande över den ekonomiska politiken och därmed även folkviljans möjligheter att komma till uttryck. Att införa ett skenbart objektivt motiverat utgiftstak är att anpassa villkoren till de nyliberala kraven på att politikernas inflytande måste minska.

Riksdagen har tidigare gått emot Vänsterpartiets uppfattning och godkänt en övergång till utgiftstak. Enligt finansutskottets mening bör emellertid riksdagen ompröva detta beslut för att slå vakt om sin egen roll. Regeringens

ambition att vidga idén om utgiftstak till hela den offentliga sektorn, alltså även kommunerna, torde dessutom stå i strid med den kommunala självstyrelsen.

Konstitutionsutskottet bör således i enlighet med förslagen i motion Fi38 (v) yrkande 4 avvisa förslaget om utgiftstak.

13. Utgiftstak och utgiftsramar

Roy Ottosson (mp) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Utgiftstak och utgiftsramar" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Hur denna föreskrift" och slutar med "K40 (mp) yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Enligt 42 § har regeringen en skyldighet att vidta åtgärder om det finns risk för att ett tak för statens utgifter eller använda ramar för ett utgiftsområde kommer att överskridas. Tillsammans med föreskrifterna i 8 § skall detta ge möjlighet till snabba åtgärder för att se till att taket för budgeten eller utgiftsramarna inte överskrids. Enligt utskottets mening tyder dessa förslag på en överreaktion från regeringens sida.

Givetvis tar det något längre tid att åtgärda budgetöverskridanden om också riksdagen skall kopplas in. Men å andra sidan så ger det möjlighet till ett betydligt bredare stöd för åtgärderna och en offentlig debatt och en därmed nödvändig demokratisk beslutsprocess. Speciellt angeläget är det för ett land som Sverige med en tradition av minoritetsregerande och en konstitution som, i större utsträckning än vad som är vanligt, möjliggör för minoriteter att bilda regeringa, att värna om parlamentets kontroll över budgetpolitiken och den verkställande makten. Det är inte rimligt att ge en minoritet en maktställning som innebär så pass vittgående möjligheter att åsidosätta majoritetsbeslut i parlamentet.

I enlighet med förslaget i motion K40 (mp) yrkande 3 bör således konstitutionsutskottet avvisa propositionens förslag till 42 §. Den bör i stället utformas så att regeringen, i den mån åtgärder krävs som innebär att tidigare riksdagsbeslut modifieras, alltid i första hand skall föreslå riksdagen sådana åtgärder som den i och för sig har befogenhet till. I det senare fallet skall alltid riksdagen, utan onödig tidsspillan, informeras på ett sådant sätt att riksdagen i efterhand kan pröva regeringens åtgärd. Paragrafen kan förslagsvis kompletteras med ett andra stycke med följande lydelse:

Om sådana åtgärder bedöms krävas som innebär att mål, inriktning och syften som riksdagen tidigare beslutat om modifieras eller ändras, skall regeringen alltid i första hand föreslå riksdagen dessa åtgärder, och endast i andra hand vidta dem i den mån regeringen har befogenhet till det. I det senare fallet skall regeringen utan onödig tidsspillan i en skrivelse informera riksdagen om de vidtagna åtgärderna.

Sonja Rembo (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m) och Anna Åkerhielm (m) anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet "Vidareutveckling och utvärdering" som under rubriken *Finansutskottet* börjar med "Vad avser" och slutar med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet instämmer i de moderata motionärernas påpekande att budgetprocessen behöver utvecklas ytterligare. En sådan vidareutveckling bör beakta de två förslag som motionärerna för fram. För det första bör regeringen genomföra en övergång till kostnadsmässig redovisning i linje med vad som föreslås i RRV:s rapport "En ny struktur för statens budget". För det andra bör regeringen utreda möjligheten att helt övergå till budgetering "uppiifrån och ned" enligt en modell som tillämpas i Nya Zeeland. Detta bör konstitutionsutskottet föreslå riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna.