



Tilläggsbudget för år 2004 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Till finansutskottet

Finansutskottet har vid sitt sammanträde den 20 april 2004 beslutat att bereda övriga utskott tillfälle att yttra sig över 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100) om tilläggsbudget för budgetåret 2004 (punkterna 5–44) jämte eventuella motioner, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Konstitutionsutskottet yttrar sig över förslagen beträffande ändring i lagen om statligt stöd till politiska partier (*yrkande 5*), ändring i lagen om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen (*yrkande 43*), ränta på kung Karl XIII:s hemgiftskapital (*yrkande 11*), ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse (*yrkande 42 delvis och yrkande 44*) samt förbättrad kapitalstruktur i statliga bolag (*yrkande 40*).

Propositionen

Statligt stöd till politiska partier

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (*yrkande 5*). Ändringarna innebär att såväl mandatbidrag som grundstöd och tilläggsstöd räknas upp. Det medför att anslaget 90:6 *Stöd till politiska partier* ökas med 25 000 000 kr (*yrkande 42 delvis*).

Stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen

Riksdagsstyrelsen föreslår att riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring av lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen (*yrkande 43*). Stödet skall enligt förslaget beräknas efter normen att det skall motsvara kostnader för 225 politiska sekreterare under perioden den 1 september 2004–30 juni 2005, 335 politiska

sekreterare den 1 juli 2005–30 juni 2006 och 349 politiska sekreterare från den 1 juli 2006. Beloppet 46 000 kr per politisk sekreterare och månad skall ligga till grund för beräkningen.

Riksdagsstyrelsen föreslår vidare att anslaget 90:2 *Riksdagens ledamöter och partier m.m.* ökas med 16 000 000 kr och anslaget 90:3 *Riksdagens förvaltningskostnader* ökas med 14 800 000 kr (yrkande 44).

Ränta på kung Karl XIII:s hemgiftskapital

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att Riksgäldskontorets betalning av årlig ränta på kung Karl XIII:s hemgiftskapital upphör (yrkande 11). Riksgäldskontoret betalar årligen 7 500 kr till Hans Maj:t Konungens hovförvaltning i ränta på kung Karl XIII:s hemgiftskapital.

Som skäl för förslaget anför regeringen att alla betalningar till kungahuset bör samordnas under ett anslag. Anslaget 90:1 *Kungliga hov- och slottsstaten* skall räknas upp i motsvarande mån (yrkande 42).

Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Regeringen och riksdagsstyrelsen föreslår i övrigt följande ändringar på tilläggsbudget för utgiftsområde 1 Rikets styrelse (yrkande 42 delvis och yrkande 44):

TABELL 1. ÄNDRAD RAM OCH ÄNDRADE ANSLAG 2004 FÖR UTGIFTSOMRÅDE 1 RIKETS STYRELSE

Tusental kronor

<i>Anslag</i>	<i>Belopp enligt statsbudget 2004</i>	<i>Förändring av ram/anslag</i>	<i>Ny ram/ Ny anslagsnivå</i>
Rikets styrelse	7 896 299	40 162	7 936 461
45:1 Sametinget	17 665	-400	17 265
46:1 Allmänna val och demokrati	235 000	-1 100	233 900
90:1 Kungliga hov- och slottsstaten	94 574	+ 300	94 874
90:2 Riksdagens ledamöter och partier m.m.	618 265	+ 16 000	634 265
90:3 Riksdagens förvaltningskostnader	540 642	+ 14 800	555 442
90:5 Regeringskansliet m.m.	5 460 532	- 14 438	5 446 094
90:6 Stöd till politiska partier	131 200	+ 25 000	156 200

Förbättrad kapitalstruktur

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner vad regeringen förordar om en förbättrad kapitalstruktur i statliga bolag (yrkande 40). Förslaget innebär att behållningen på ett särskilt konto i Riksgäldskontoret vid utgången av

2003 får användas även under 2004 för kapitaltillskott till SJ AB. Regeringen får utnyttja kontot under 2004 genom att tillföra det medel för insatser i av staten hel- eller delägda bolag på de villkor som riksdagen tidigare fattat beslut om med följande två tillägg. Kontot skall ha en kredit på högst 2 000 000 000 kr under 2004. Om krediten utnyttjas skall den ha återbetalats inklusive ränta med extra utdelningar från statligt ägda bolag före utgången av 2004. Den sammanlagda ramen för extra utdelningar som får tillföras kontot höjs därmed till totalt 5 000 000 000 kr för 2003 och 2004.

Som skäl för att knyta en kreditmöjlighet till kontot i Riksgäldskontoret anförts att erfarenheten visat att det tar avsevärd tid att få till stånd väl underbyggda analyser av kapitalstrukturen i olika statliga bolag och att i korrekta former besluta om extra utdelningar. Behovet av att lämna kapitaltillskott kan däremot uppkomma med ganska kort varsel. I sådana situationer kan regeringen behöva ett handlingsutrymme. En lämpligt avpassad kredit knuten till kontot i Riksgäldskontoret anges utgöra en teknisk lösning på detta problem.

Motioner

Stödet till de politiska partierna

I motion 2003/04:Fi26 av Rolf Gunnarsson (m) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförts i motionen om att ingen höjning bör ske av stödet till de politiska partierna. Motionären framhåller att inget talar för att en höjning bör äga rum nu. Partierna kan effektivisera sina organisationer och sina arbetssätt i likhet med många privata företag och andra i vårt samhälle i dag.

Förbättrad kapitalstruktur

I motion 2003/04:Fi17 av Olle Sandahl m.fl. (kd) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförts i motionen om bruttoredovisning av medel på det särskilda kontot i Riksgäldskontoret för insatser i statligt hel- eller delägda bolag (*yrkande 2*). Motionärerna anser bl.a. att alla medel från statligt hel- eller delägda bolag och dessas användning skall passera statsbudgetens inkomst- respektive utgiftssida. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna att en sådan ordning snarast bör åstadkommas för det ifrågavarande särskilda kontot i Riksgäldskontoret.

I motion 2003/04:Fi27 av Mats Odell m.fl. (kd) föreslås att riksdagen avslår propositionen i nu aktuell del (*yrkande 5 delvis*). Vidare föreslås att riksdagen tillkännager som sin mening vad i motionen anförts om att återkomma till riksdagen med lagförslag som avgränsar regeringens befogenhet att göra kapitalinsatser i statliga bolag utan att i förväg ha inhämtat riksdagens godkännande (*yrkande 6*). Motionärerna anser bl.a. att regeringen på nytt genom sitt förslag försöker begränsa riksdagens inflytande över de statliga bolagen och beskära riksdagens möjlighet att utöva finansmakten. Enligt motionen

innebär förslaget även ytterligare steg mot att permanenta en ordning som sagts vara tillfällig. Detta sker utan att man föreslår den reglering av ordningen som riksdagen efterlyst. Om en kredit knyts till kontot bidrar det enligt motionärerna till att ytterligare försvåra genomlysningen av statsbudgeten och regeringens förvaltning av de statliga bolagen. För att öka öppenheten samt för att inordna modellen för förändringar i statliga bolags kapitalstruktur i statsbudgeten, bör riksdagen stifta en lag som avgränsar kontots användning och beskriver hur de medel som använts skall redovisas i statsbudgeten. En sådan lag bör tydligt avgränsa regeringens befogenhet att göra kapitalinsatser utan att i förväg ha inhämtat riksdagens godkännande. Regeringen bör snarast återkomma till riksdagen med förslag till en sådan lag.

I motion 2003/04:Fi28 av Mikael Odenberg m.fl. (m) föreslås att riksdagen avslår propositionen i nu aktuell del (*yrkande 10*). Motionärerna anför bl.a. att de motsätter sig inrättandet av ett särskilt konto i Riksgäldskontoret avsett för insatser i av staten hel- eller delägda aktiebolag, via vilket medel kan överföras från vinstgivande statliga företag till andra statliga företag. Skälen till detta är flera. För det första är det demokratiskt tveksamt att regeringen på detta vis ges möjlighet att kringgå riksdagen och den normala budgetprocessen. För det andra kan de företag som tvingas till extra utdelningar till kontot skadas. För det tredje innebär systemet ett kringgående av budgetlagens krav på bruttoredovisning.

I motion 2003/04:Fi23 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) föreslås att riksdagen avslår propositionen i nu aktuell del (*yrkande 13*). En grundläggande invändning mot förslaget är enligt motionärerna att det står i strid med budgetlagen och är konstitutionellt tvivelaktigt. Motionärerna anser att förslaget om förbättrad kapitalstruktur tillhör den typ av bemyndiganden som riksdagen avsåg att undvika genom införandet av budgetlagen. De anser även att det är uppenbart att den ordning regeringen föreslår leder till att konkurrensen snedvrids på de marknader där statligt ägda företag verkar i konkurrens med privata företag.

Bakgrund

Regeringsformen

I 1 kap. 4 § regeringsformen framgår att riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Regeringsformens närmare bestämmelser om finansmakt och budgetreglering finns samlade i 9 kap. Den grundläggande bestämmelsen om finansmakten finns i 2 §, som anger att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

I regeringsformens föreskrifter om budgetreglering sägs att riksdagen skall företa budgetreglering för det närmast följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för annan budgetperiod. Riksdagen skall, på förslag av regeringen, i en statsbudget bestämma till vilka belopp statsinkomsterna skall

beräknas och anvisa anslag till angivna ändamål. För löpande budgetår kan riksdagen, enligt 9 kap. 5 § regeringsformen, på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag.

Huvudregeln om regeringens behörighet är att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition, men att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogande över den. Regeringen får t.ex. inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomiska förpliktelser.

Riksdagen får emellertid enligt 9 kap. 2 § bestämma att statsmedel skall tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering genom s.k. specialdestination. Riksdagen har samma formella inflytande över specialdestinationer som över anslagen.

Lag om statsbudgeten (budgetlagen)

I 17 § budgetlagen framgår att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten, den s.k. bruttoredovisningsprincipen. Utgifter får dock redovisas netto på anslag om inkomsterna från en verksamhet endast bidrar till att täcka verksamhetens kostnader (17 §). I 18 § budgetlagen framgår att en verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter inte skall budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar. Inkomsterna regleras också i 9 §, där begreppet definieras, och i 30 §, som säger att om riksdagen har beslutat om försäljning av egendom skall inkomsten redovisas mot en inkomstitel på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat.

Behandlingen av frågor om förbättrad kapitalstruktur i föregående års tilläggsbudget

Med anledning av regeringens förslag i 2003 års ekonomiska vårproposition godkände riksdagen (bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235) att, i samband med en översyn av kapitalstrukturen i statligt ägda bolag, högst 3 000 000 000 kr i form av extra utdelningar från de statliga bolagen 2003 fick överföras till ett särskilt konto i Riksgäldskontoret och användas för insatser i av staten hel- eller delägda bolag. Förslaget innebar att riksdagens godkännande för en kapitalinsats skulle inhämtas, men i undantagsfall, där beslut inte kan vänta, föreslogs att regeringen avseende mindre belopp skulle bemyndigas att utan dröjsmål göra nödvändiga kapitalinsatser. I dessa fall skulle riksdagens medgivande inhämtas i efterhand.

I yttrande (2002/03:KU6y) till finansutskottet gjorde konstitutionsutskottet vissa uttalanden angående den beslutsform för kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären som föreslogs i propositionen. Utskottet ansåg att regeringens förslag borde modifieras på ett par punkter. För det första borde bemyndigandet inte innebära att regeringen i brådskande fall och för smärre belopp får besluta om kapitalinsatser. Utskottet uttalade att riksdagen i varje enskilt fall bör besluta om kapitalinsatser. För det andra borde enligt utskottet

bemyndigandet tidsbegränsas. Vidare uttalade utskottet att kontots varaktighet dessutom bör bli föremål för riksdagens årliga prövning. Slutligen borde det enligt utskottet tydligt framgå av riksdagens beslut att maximalt 3 000 000 000 kr fick överföras till det särskilda kontot. Utskottet anförde slutligen att det kan finnas anledning att i lämpligt sammanhang närmare överväga formerna för kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären. Om regeringen menar att det skall finnas en permanent särskild ordning för sådana beslut bör den återkomma till riksdagen med förslag om hur en sådan ordning bör regleras. En lämplig tidpunkt att behandla frågan vore att ta upp den i samband med den i Regeringskansliet pågående översynen av budgetlagen.

I betänkandet med anledning av 2003 års ekonomiska vårproposition (bet. 2002/03:FiU21) ställde sig finansutskottet bakom vad konstitutionsutskottet hade anført i det nyss redovisade yttrandet. Finansutskottet tillade vidare bl.a. att underskott inte får uppkomma på kontot, dvs. att någon kredit inte skall vara knuten till kontot. I den mån kapitaltillskott behövs och de ej kan finansieras med tillgängliga medel på kontot bör tillskottet, enligt vad finansutskottet yttrade, i stället tillskjutas genom att ett anslag anvisas över statsbudgeten. Finansutskottet föreslog att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anført. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2002/03:235).

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Stöd till politiska partier och till riksdagens ledamöter m.m.

Som regeringen framhållit har en eftersläpning skett beträffande det statliga partistödet. Eftersläpningen bör nu korrigeras. Utskottet tillstyrker därför regeringens förslag till ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och om höjning av det berörda anslaget.

Utskottet tillstyrker vidare förslaget om ändring i lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen och om höjning av berörda anslag.

Motion 2003/04:Fi26 avstyrks.

Utskottet har ingen erinran avseende regeringens förslag att Riksgäldskontorets betalning av årlig ränta på kung Karl XIII:s hemgiftskapital till Konungens hovförvaltning upphör. Utskottet tillstyrker förslaget om en motsvarande höjning av anslaget till Kungliga hov- och slottsstaten.

Utskottet har inte någon erinran mot övriga förslag om ändrade anslag inom utgiftsområdet.

Förbättrad kapitalstruktur

Konstitutionsutskottet erinrar om vad utskottet tidigare har uttalat om att det finns goda skäl att underlätta kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären.

När det gäller beslutsformen för sådana kapitalomstruktureringar vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och hänvisar till det yttrande (2002/03:KU6y) som utskottet avgett i samband med behandlingen av tilläggsbudget för år 2003.

I sammanhanget vill utskottet särskilt erinra om vikten av att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till en permanent ordning för kapitalomstruktureringen i den statliga företagssfären, om regeringen menar att erfarenheterna hittills talar för att en sådan ordning bör finnas.

Stockholm den 13 maj 2004

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp) och Inger Jarl Beck (s).

Avvikande mening

Förbättrad kapitalstruktur

Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c) och Nils Fredrik Aurelius (m) anför:

Vi anser att finansutskottet bör avstyrka regeringens förslag om förbättrad kapitalstruktur. En grundläggande invändning är att förslaget står i strid med budgetlagen och är konstitutionellt tvivelaktigt.

En annan invändning gäller användandet av bemyndigande på finansmaktens område. En viktig motivering för budgetlagen var att den ersatte en uppsjö av bemyndiganden som riksdagen givit regeringen. Bemyndigandena var av den omfattningen att det var svårt att få en önskvärd överblick, och det förelåg risk för att det kunde uppstå oklarhet om vad riksdagen hade beslutat. Det fanns behov av reglering på finansmaktens område som låg mellan regeringsformens och riksdagsordningens generella regler och de detaljerade och oöverblickbara bemyndigandena. Vid sidan om bemyndigandena fanns dessutom en rikt utvecklad praxis som det sågs behov av att kodifiera. Förslaget i vårpropositionen om förbättrad kapitalstruktur tillhör den typ av bemyndiganden som riksdagen avsåg att undvika genom införandet av budgetlagen.

Vi vill vidare betona den betydelse som principerna om bruttoredovisning och fullständig budgetproposition har för att riksdagen skall kunna utöva sin grundlagsreglerade finansmakt. Regeringsförslaget innebär ett kringgående av budgetlagens krav på bruttoredovisning och utgör därmed ett flagrant brott mot budgetlagens bestämmelser.

Den modell som regeringen införde 2003 riskerar få en permanent karaktär eftersom det även i framtiden kommer att finnas behov av att göra förändringar i kapitalstrukturen i statliga företag. För att öka öppenheten samt för att inordna modellen för förändringar i statliga bolags kapitalstruktur i statsbudgeten, bör riksdagen, i enlighet med vad utskottet redan förra året i yttrande 2002/03:KU6y anförde, stifta en lag som avgränsar kontots användning och beskriver hur de medel som använts skall redovisas i statsbudgeten.

Nu vill regeringen höja ramen för de medel som skall få avsättas på det speciella kontot i Riksbanken genom att knyta en kredit till kontot. Det argument som anförts är behovet av snabbhet. Den sakliga innebörden är att regeringen vill utöka ramen från tre till fem miljarder kronor. I än högre grad vill regeringen tydligen agera utanför den normala budgetprocessen. Av samma skäl som vi ursprungligen motsatte oss införandet av detta konto motsätter vi oss starkt dess utbyggnad.

Särskilda yttranden

1. Anslagsförändringar på tilläggsbudget

Helena Bargholtz (fp) och Tobias Krantz (fp) anför:

Folkpartiet hade ett annat budgetalternativ för 2004. Detta avslogs av riksdagen. Det är de partier som står bakom den budget som nu gäller som har ansvar för att se till att deras beslutade utgiftstak kan hållas. Folkpartiets budgetförslag hade en marginal på 8 miljarder kronor vilket betyder att om vårt förslag hade vunnit riksdagens gillande skulle flertalet av tilläggsbudgetens förändringar inte ha varit nödvändiga. Vi har enligt riksdagsordningen inte möjlighet att föreslå förändringar på andra anslag än de av regeringen i tilläggsbudget 1 aktualiserade. Det är därför inte praktiskt möjligt för oss att lägga fram en egen genomarbetad tilläggsbudget.

Av samma skäl kommer vi inte att delta i den fortsatta behandlingen av den nu föreliggande tilläggsbudgeten bortsett från frågan om kapitalstruktur.

2. Anslagsförändringar på tilläggsbudget

Ingvar Svensson (kd) anför:

Kristdemokraterna har i parti- och kommittémotioner för budgetåret 2004 förordat en annan inriktning av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken än den nu gällande. Kristdemokraternas ekonomiska politik och budgetalternativ för budgetåret 2004 sammanfattas i motion 2003/04:Fi241. Detta alternativ avslogs av riksdagen i den första beslutsomgången om utgiftsområdesramar och skatteinkomster till förmån för den inriktning av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som Socialdemokraterna föreslog. Av detta skäl deltog vi inte i den därpå följande behandlingen av anslag inom respektive utgiftsområde.

Av samma skäl kommer vi inte att delta i den fortsatta behandlingen av den nu föreliggande tilläggsbudgeten bortsett från frågan om kapitalstruktur.

Innehållsförteckning

Till finansutskottet.....	1
Propositionen.....	1
Statligt stöd till politiska partier.....	1
Stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen.....	1
Ränta på kung Karl XIII:s hemgiftskapital	2
Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse	2
Förbättrad kapitalstruktur	3
Motioner.....	3
Stödet till de politiska partierna	3
Förbättrad kapitalstruktur	3
Bakgrund	4
Regeringsformen	4
Lag om statsbudgeten (budgetlagen)	5
Behandlingen av frågor om förbättrad kapitalstruktur i föregående års tilläggsbudget	5
Konstitutionsutskottets ställningstagande.....	6
Stöd till politiska partier och till riksdagens ledamöter m.m.	6
Förbättrad kapitalstruktur	7
Avvikande mening	8
Förbättrad kapitalstruktur	8
Särskilda yttranden.....	9
1. Anslagsförändringar på tilläggsbudget	9
2. Anslagsförändringar på tilläggsbudget	9