Finansutskottets betänkande

1984/85: 37

om statsbudgetens utgifter för budgetåret 1985/86 och statliga kreditgarantier (prop. 1984/85:100 bil. 1 och 1984/85: 150 bil. 1)

I *bilaga 1* till *proposition 1984/85: 100* (budgetpropositionen) har regeringen föreslagit riksdagen att

4. för budgetåret 1985/86, i avvaktan på slutliga förslag i kompletteringspropositionen och i enlighet med vad som förordats i propositionen,

b) beräkna förändringar i anslagsbehållningar,

c) beräkna förändringar i dispositionen av rörliga krediter,

d) beräkna beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto.

I *bilaga* till *proposition 1984/85: 150* (kompletteringspropositionen) har regeringen – efter föredragning av statsrådet Kjell-Olof Feldt –

dels föreslagit riksdagen att

4. godkänna i propositionen framlagd beräkning av förändringarna i anslagsbehållningarna för budgetåret 1985/86,

6. godkänna i propositionen framlagd beräkning av förändringarna i dispositionen av rörliga krediter för budgetåret 1985/86,

7. godkänna i propositionen framlagd beräkning av Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto för budgetåret 1985/86,

dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförts i propositionen om

19. statliga kreditgarantier.

I kompletteringspropositionen framhålls det beträffande såväl kreditgarantierna som utgiftsberäkningarna att det får ankomma på riksdagens finansutskott att göra justeringar för sådana förändringar som inte kunnat beaktas av föredraganden i de lämnade redovisningarna.

Utskottet

Statsbudgetens utgifter budgetåret 1985/86

De samlade statsutgifterna ett visst budgetår utgör summan av

- alla utgiftsanslag fördelade på 16 huvudtitlar,
- förändringar i behållningar på reservationsanslag,
- förändringar i utnyttjande av rörliga krediter,
- beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto.

Statsbudgetens utgiftsanslag

I budgetpropositionen beräknades medelsbehovet på statsbudgetens utgiftsanslag under budgetåret 1985/86 till 315,3 miljarder kronor. Regeringen har därefter i särpropositioner lagt fram förslag för riksdagen som sammantagna inneburit att anslagsbehovet minskat med 0,6 miljarder kronor. Å andra sidan föreslås i kompletteringspropositionen vissa anslagsuppräkningar som ökar medelsbehovet med sammanlagt 3,9 miljarder kronor. Härav avser 2,6 miljarder kronor en uppjustering av utgifterna för statsskuldräntor, 1,2 miljarder kronor ökade skatteutjämningsbidrag och knappt 0,1 miljarder kronor ökat stöd till vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning.

Regeringens, riksgäldsfullmäktiges och riksdagens förvaltningsstyrelses förslag till medelsberäkning på utgiftsanslagen för budgetåret 1985/86 uppgår därmed till sammanlagt 318,7 miljarder kronor.

Utskottet har i efterföljande tabell ställt samman de av riksdagen beslutade ändringarna i dessa förslag. En specifikation av anslagsförändringarna lämnas i en *bilaga*.

Tabell. Sammanställning av riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag för budgetåret 1985/86

1 000-tal

	Av regeringen föreslaget belopp	Av riksdagen beslutat belopp	Förändring Ökning (+) Minskning (−)
Utgiftsanslag:			
Kungl. hov- och slottsstaterna	31 468	31 468	0
Justitiedepartementet	9 096 197	9 096 197	0
Utrikesdepartementet	9 728 154	9 720 454	− 7 700
Försvarsdepartementet	25 081 657	25 085 382	+ 3 725
Socialdepartementet	79 346 542	79 346 542	0
Kommunikationsdepartementet	11 974 084	11 974 084	0
Finansdepartementet	16 418 698	16 423 398	+ 4 700
Utbildningsdepartementet	38 082 506	38 096 647	+ 14 141
Jordbruksdepartementet	6 376 808	6 486 308	+ 109 500
Arbetsmarknadsdepartementet	17 869 624	17 869 624	0
Bostadsdepartementet	13 843 463	13 843 463	0
Industridepartementet	10 888 408	10 888 408	0
Civildepartementet	5 695 361	5 695 361	0
Riksdagen och dess myndigheter	430 910	430 678	− 232
Räntor på statsskulden, m. m.	73 800 000	77 400 000	+3 600 000
Oförutsedda utgifter	1 000	1 000	0
Summa utgiftsanslag	**318 664 880**	**322 389 014**	**+3 724 134**

Av specifikationen framgår att riksdagen beslutat öka anslaget för räntor på statsskulden med 3 600 milj. kr. utöver vad regeringen föreslagit i kompletteringspropositionen. Riksdagen har dessutom beslutat öka 17 andra anslag med sammanlagt 132,6 milj. kr. och minska 4 anslag med sammantaget 8,5 milj. kr. I ett fall som avser utvecklingsbiståndet har föreslagna belopp omfördelats mellan två anslag. Sammantaget kommer således statsutgifterna, exkl. statsskuldräntorna att på riksdagens initiativ öka med 124,1 milj. kr. under budgetåret 1985/86.

De förändringar som gjorts i utgiftsanslagen för budgetåret 1985/86 sedan budgetpropositionen lades fram kan sammanfattas på följande sätt (milj. kr.).

Utgiftsanslag enligt budgetpropositionen	*315 325*
Förslag lämnade i särpropositioner	− 558
Förslag lämnade i kompletteringspropositionen	
ändrad beräkning av statsskuldräntor	+2 600
skatteutjämningsbidrag m. m.	+1 298
Av riksdagen beslutade ändringar	
avseende statsskuldräntor	+3 600
övriga anslag (se specifikation)	+ 124
Summa utgiftsanslag i statsbudgeten	*322 389*

Av ökningen på sammanlagt 7 miljarder kronor svarar sålunda uppjusteringen av utgifterna för statsskuldräntor för 6,2 miljarder kronor.

Förändring av anslagsbehållningar

För reservationsanslag kan utbetalningarna komma att avsevärt avvika från det anslagna beloppet. Detta registreras som en förändring av anslagsbehållningarna.

De totala anslagsbehållningarna och deras förändring sedan budgetåret 1981/82 framgår av efterföljande tabell, där beloppen är angivna i miljarder kronor.

Budgetår	Anslagsbehållning vid budgetårets slut	Förändring under budgetåret
1981/82	19,7	−0,3
1982/83	24,6	+4,9
1983/84	26,4	+1,8
1984/85 (prel.)	23,7	−2,7

En minskning av anslagsbehållningarna är liktydigt med att *utnyttjandet* av reservationsmedel överstiger vad som *anvisats* i form av reservationsanslag för det aktuella budgetåret. Minskningen registreras därför som en ökad belastning på statsbudgetens utgiftssida. Omvänt gäller att en ökning av anslagsbehållningarna innebär att utbetalningarna blir lägre än de belopp som anvisats. Detta tas upp som en negativ post på utgiftssidan.

I det reviderade budgetförslaget räknar föredraganden med att anslagsbehållningarna skall minska med 1,5 miljarder kronor under budgetåret 1985/86.

Hänsyn har därvid inte tagits till att regeringen i proposition 217 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m. m. har förklarat sig ha för avsikt att hålla inne medel eller senarelägga utbetalningar för att begränsa den efterfrågan som skapas via statsbudgeten. Mot bakgrund av dessa åtgärder

räknar utskottet med att anslagsbehållningarna skall öka med 0,5 miljarder kronor under budgetåret 1985/86.

Förändringar i dispositionen av rörliga krediter

Vissa myndigheter och bolag har enligt riksdagens beslut möjlighet att utnyttja rörliga krediter hos riksgäldskontoret. Förändringar i den utestående lånestocken, dvs. förändringar i nettoutlåningen, registreras på statsbudgeten i form av förändringar i dispositionen av rörliga krediter. I det reviderade budgetförslaget beräknas utnyttjandet av rörliga krediter komma att öka med 0,5 miljarder kronor. Utskottet gör ingen annan bedömning än föredraganden.

Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto

För att redan i statsbudgeten kunna redovisa en total budgetbelastning, som så nära som möjligt ansluter sig till det väntade utfallet, används en ospecificerad post kallad Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto. På den förs sådana utgifter och inkomster upp, för vilka konkreta förslag ännu inte föreligger eller där beloppen inte exakt kan beräknas.

I det reviderade budgetförslaget föreslås att posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto förs upp med ett belopp om 1 miljard kronor för budgetåret 1985/86. Av propositionen framgår att bakom detta belopp – som alltså utgör skillnaden mellan vissa förväntade inkomster och utgifter – döljer sig inkomstförstärkningar av vissa fondupplösningar, bl.a. av sjukförsäkringsfonden.

Utskottet gör med hänsyn härtill ingen annan bedömning än föredraganden utan föreslår att 1 miljard kronor sätts av på denna post.

De samlade statsutgifterna

Sammanfattningsvis beräknar utskottet statsutgifterna för budgetåret 1985/86 på följande sätt (milj. kr.).

Statsutgifter 1985/86	Budgetförslag i prop. 150	Utskottet
Utgiftsanslag	318 599	322 389
Förändringar i anslagsbehållningar	1 500	−500
Ökad disposition av rörliga krediter	500	500
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	1 000	1 000
Summa statsutgifter	*321 599*	*323 389*

Statliga kreditgarantier m. m.

Den statliga garantigivningen är av betydande omfattning. Av den redogörelse som lämnas i kompletteringspropositionen (s. 54–59) framgår att staten vid utgången av år 1984 stod som garant för en samlad kapitalskuld på 95,5 miljarder kronor. Därmed hade den garanterade kapitalskulden ökat med 3,8 miljarder kronor på ett halvt år.

De ramar inom vilka olika myndigheter får bevilja kreditgarantier m. m. är dock väsentligt större och uppgick vid årsskiftet till 142,7 miljarder kronor. Föredraganden räknar med att garantiramarna per den 1 juli 1985 skall ha ökat med ytterligare drygt 0,5 miljarder kronor för att då uppgå till 143,2 miljarder kronor.

En statlig garanti kan i vissa sammanhang vara ett direkt alternativ till ett statligt lån. Garantierna har den fördelen att de i sig inte innebär någon utgift för staten och därför inte belastar statsbudgeten. Att låta garantier ersätta statliga lån är således ett sätt att begränsa budgetunderskottet. Det bör dock noteras att sådana åtgärder endast har en rent budgetavlastande effekt. De utgör inga besparingar. Långivningen förs nämligen endast över från staten till annan part, och för samhället som helhet uppkommer inte något ökat kreditutrymme.

Det finns också skäl att uppmärksamma att varje garanti utgör en potentiell skuld som utlöses så snart garantin måste infrias. Staten drabbas då av en utgift som belastar statsbudgeten.

Eftersom garantier innebär åtaganden som har många likheter med vanliga utgifter, bör förslag om nya garantiformer underkastas samma restriktiva prövning som gäller för vanliga utgiftsåtaganden. Vid en sådan prövning bör särskilt uppmärksammas de risker som är förknippade med den tilltänkta garantigivningen.

Det regelsystem som i dag används för den statliga garantigivningen är invecklat och svårt att överblicka. Utskottet anser det därför motiverat att regeringen som föreslås i propositionen låter en särskild utredare undersöka möjligheterna att utforma enhetligare regler för verksamheten.

Det är enligt utskottets mening också angeläget att garantigivningen knyts till ett fast redovisningssystem som omfattar alla garantiformer. I kompletteringspropositionen anmäls att riksrevisionsverket skall få i uppdrag att utarbeta en förbättrad redovisning. Detta uppdrag berör dock inte riksgäldskontoret direkt, sägs det.

Riksgäldskontoret svarar för en mycket betydande del av den statliga garantigivningen. Med hänsyn härtill är det, som utskottet ser det, nödvändigt att redovisningen av riksgäldskontorets garantigivning samordnas med redovisningen av andra garantiformer. Riksgäldskontoret bör därför ges möjlighet att medverka i riksrevisionsverkets översyn i syfte att få till stånd en sådan samordning.

Den garanterade kapitalskulden har på några få år vuxit mycket kraftigt i omfattning. Delvis sammanhänger detta med devalveringarna 1981 och 1982. En fortsatt snabb ökning av garantiengagemangen kan emellertid få återverkningar på samhällsekonomin. Förskjutningar i garantiåtagandena bör därför kunna beaktas vid utformningen av den ekonomiska politiken.

Riksdagen tar två gånger varje år ställning till vilken inriktning budgetpolitiken och den ekonomiska politiken bör ha under efterföljande budgetår. Detta sker i februari och i maj/juni.

I propositionen anmäls att regeringen har för avsikt att i fortsättningen lämna riksdagen endast en årlig sammanställning över garantiverksamheten. Detta kommer att ske i budgetpropositionen, och redovisningen skall därvid omfatta det gångna budgetåret.

Omläggningen skulle innebära att de uppgifter om garantigivningen som riksdagen har som underlag vid behandlingen av den reviderade finansplanen skulle vara närmare ett år gamla. Detta är enligt utskottets mening inte tillfredsställande. Om arbetet med sammanställningarna är mycket betungande, och det av den anledningen anses önskvärt att begränsa antalet rapporttillfällen, bör redovisningen i stället lämnas i kompletteringspropositionen och då avse det senast förflutna kalenderåret.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen lägger till handlingarna vad som anförts i proposition 1984/85: 150 bilaga 1 moment 19 om statliga kreditgarantier,
2. att riksdagen med anledning av i proposition 1984/85: 150 bilaga 1 moment 4 framlagd beräkning av förändringar i anslagsbehållningarna för budgetåret 1985/86 godkänner vad utskottet anfört,
3. att riksdagen godkänner i proposition 1984/85: 150 bilaga 1 moment 6 framlagd beräkning av förändringar i dispositionen av rörliga krediter för budgetåret 1985/86,
4. att riksdagen godkänner i proposition 1984/85: 150 bilaga 1 moment 7 framlagd beräkning av Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto för budgetåret 1985/86.

Utskottet hemställer att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 11 juni 1985

På finansutskottets vägnar
ARNE GADD

Närvarande: Arne Gadd (s), Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Paul Jansson (s), Nils Åsling (c), Per-Axel Nilsson (s), Rune Rydén (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Hugo Hegeland (m), Carl-Henrik Hermansson (vpk) och Gunnar Nilsson i Eslöv (s).

Bilaga

Specifikation av anslagsförändringar i förhållande till regeringens förslag avseende budgetåret 1985/86
Kronor

Bet./ rskr. nr	Prop. nr	Huvudtitel Anslag		Av regeringen föreslaget belopp	Av riksdagen beslutat belopp	Förändring Ökning (+) Minskning (−)
		III.	*Utrikesdepartementet*			
UU 8	100 bil. 5	A 13	Lån till personal inom utrikesförvaltningen m. m.	7 700 000	0	− 7 700 000
UU 12	100 bil. 5	C 2	Utvecklingssamarbete genom SIDA	4 196 735 000	4 226 135 000	+ 29 400 000
UU 12	100 bil. 5	C 8	Övriga u-landspolitiska insatser m. m.	1 029 350 000	999 950 000	− 29 400 000
						− 7 700 000
		IV.	*Försvarsdepartementet*			
FöU 9	100 bil. 6	A 2	Vissa nämnder m. m. inom totalförsvaret	6 150 000	6 625 000	+ 475 000
FöU 9	100 bil. 6	F 16	Frivilliga försvarsorganisationer m. m.	75 000 000	78 250 000	+ 3 250 000
						+ 3 725 000
		VII.	*Finansdepartementet*			
Rskr. 330	100 bil. 9	D 3	Tullverket: Förvaltningskostnader	724 102 000	728 802 000	+ 4 700 000
						+ 4 700 000
		VIII.	*Utbildningsdepartementet*			
UbU 30	100 bil. 10	D 13	Lokala och individuella linjer och enstaka kurser	378 005 000	377 935 000	− 70 000
UbU 32	100 bil. 10	D 15	Forskningsanknytning av grundläggande högskoleutbildning samt konstnärligt utvecklingsarbete	16 001 000	17 601 000	+ 1 600 000
UbU 33	100 bil. 10	D 16	Humanistiska fakulteterna	172 774 000	177 774 000	+ 5 000 000
UbU 33	100 bil. 10	D 19	Samhällsvetenskapliga fakulteterna	201 945 000	206 945 000	+ 5 000 000
UbU 33	100 bil. 10	D 20	Medicinska fakulteterna	455 418 000	456 168 000	+ 750 000
KrU 16	100 bil. 10	F 8	Ersättning åt författare m. fl. för utlåning av deras verk genom bibliotek m. m.	45 707 000	46 778 000	+ 1 071 000
KrU 16	100 bil. 10	F 20	Vissa bidrag till teater-, dans- och musikverksamhet	10 350 000	10 700 000	+ 350 000
KrU 16	100 bil. 10	F 25	Vissa bidrag till bildkonst	7 789 000	7 989 000	+ 200 000
KrU 16	100 bil. 10	F 30	Bidrag till vissa arkiv	2 205 000	2 305 000	+ 100 000
KrU 16	100 bil. 10	F 38	Naturhistoriska riksmuseet	36 509 000	36 632 000	+ 123 000
KrU 21	141	G 15	Litteraturstöd	34 671 000	34 688 000	+ 17 000
						+ 14 141 000

Bet./ rskr. nr	Prop. nr	Huvudtitel Anslag		Av regeringen föreslaget belopp	Av riksdagen beslutat belopp	Förändring Ökning (+) Minskning (−)
		IX. Jordbruksdepartementet				
JoU 33	166	B 3	Bidrag till jordbrukets rationalisering, m. m.	50 000 000	90 000 000	+ 40 000 000
JoU 33	166	C 6	Prisstöd till jordbruket i norra Sverige	352 000 000	412 000 000	+ 60 000 000
JoU 36 res. 17	211	C 8	Administration av permanent skördeskadeskydd m. m.	16 956 000	24 956 000	+ 8 000 000
JoU 32	143	E 11	Bidrag till fiskevård	2 825 000	4 825 000	+ 2 000 000
KrU 12	100 bil. 11	I 1	Stöd till turism och rekreation	75 800 000	75 300 000	− 500 000
						+ 109 500 000
		XIV. Riksdagen och dess myndigheter				
FiU 31	100 bil. 16	B 1	Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader	45 712 000	45 480 000	− 232 000
						− 232 000
		XV. Räntor på statsskulden				
FiU 36	150	1	Räntor på statsskulden, m. m.	73 800 000 000	77 400 000 000	+3 600 000 000
						+3 600 000 000
		Summa förändringar				**+3 724 134 000**

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1985