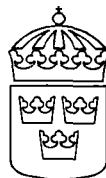


# Finansutskottets yttrande

## 1989/90:FiU5y

### Finansmakten och budgetprocessen



1989/90  
FiU5y

---

## Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 13 mars 1990 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över motion 1989/90:K234 av Lars Tobisson m.fl. (m) om finansmakten och budgetprocessen.

## Motionsyrkandena

1989/90:K234 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att målsättningen om en över tiden balanseerad budget skall ges grundlagsmässigt uttryck,
2. att riksdagen beslutar att i anslutning till finansdebatten ramar skall fastställas för utskottens förslag i anslagsfrågor,
3. att riksdagen beslutar att anslagsbeslut skall vara preliminära i avvaktan på en samlad avvägning i finansutskottet, vilken sedan läggs till grund för kammarens slutliga beslut om statsbudgeten,
4. att riksdagen med ändring av lagen (1988:1387) om statens upplåning beslutar att bemyndigandet till regeringen skall ange en övre gräns, som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut,
5. att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv till budgetpropositionsutredningen angående redovisning av senaste utfall för olika budgetposter,
6. att riksdagen föreskriver och underlättar ett närmare samarbete mellan riksdagens revisorer och finansutskottet beträffande redovisningsrevisionen,
7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om nödvändigheten av att följa uppställda regler för budgetprocessen.

## Utskottet

Motionärerna tar i *motion K234* upp flera principiellt viktiga frågor i den statliga budgetprocessen. I den internationella jämförelse som motionärerna gör konstateras sammanfattningsvis att den beslutsrätt i budgetfrågor som formellt tilldelas folkrepresentationen i olika länder ofta i praktiken vilar hos regeringen men i vissa länder görs ändringar även under budgetprocessens senare led.

För Sveriges del kan konstateras att budgetprocessen i riksdagen i jämförelse med flertalet andra länder är relativt lång. Därtill kommer att ledamöternas och utskottens initiativrätt när det gäller utgifts- och inkomstförslag är mycket långtgående. Riksdagen har därigenom betydligt större formella möjligheter än flertalet andra parlament att besluta om ändrade utgifter och inkomster. En genomgång av vilka förändringar som faktiskt skett under riksdagsbehandlingen visar emellertid att avvikelserna från regeringens förslag varit relativt få och ofta av mindre omfattning. De förändringar av budgetsaldot under beredningens gång som redovisas i motionen har ofta sin orsak i att den ekonomiska utvecklingen blivit en annan än den som förutsågs i budgetpropositionen, vilket i första hand har påverkat inkomstutvecklingen.

Det är således inte riksdagens bristande utgiftskontroll som bidragit till den statliga utgiftsutvecklingen. Utvecklingen har i stort sett varit i överensstämmelse med förslagen i statsbudget och i särpropositioner. Skulle emellertid utvecklingen under riksdagens budgetarbete komma att avvika från den som föreslagits i propositionerna är, som motionärerna framhåller, möjligheterna för riksdagen att korrigera eller vända en sådan utveckling utomordentligt små.

Finansutskottets betänkande med riktlinjer för budgetregleringen i februari och kammarens beslut med anledning därav skall enligt intentionerna vara styrande för utgiftsprövningen i fackutskotten. Som nämns i *motion K234* har denna ofta påbörjats dessförinnan, och det förekommer ingen samlad prövning av huruvida utgiftsöverskridanden inom ett visst område uppvägs av nedskärningar på annat håll eller av inkomstförstärkningar. Som motionärerna framhåller kan finansutskottet på riksmötets sista dag få sammanställa en statsbudget som kraftigt avviker från vad riksdagen tre månader tidigare fastslagit som bindande norm. Riksdagen torde vara ett av de få parlament i världen som inte har något organ som har ansvar för att hålla samman behandlingen av den statliga budgeten.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att detta inte är en tillfredsställande ordning. Det finns därför goda skäl att se över riksdagens beslutsfattande i budgetfrågor. Motionärernas förslag skulle innebära förbättringar i vissa avseenden. Finansutskottet skulle ges ett större ansvar för budgetbehandlingen, och riksdagens styrning och kontroll av budgetutvecklingen skulle därmed förbättras. Utskottet ser emellertid flera komplikationer med några av de konkreta förslag till förändringar som motionärerna redovisar. Utskottet återkommer till detta. Det finns även andra åtgärder som kan vidtas för att förbättra budget-

processen i riksdagen. Bl.a. bör, som framhålls i motion K234, uppföljningen av riksdagens beslut om statens inkomster och utgifter förbättras. Det kan också hävdas att om budgetförslaget är mera fullständigt när det överlämnas till riksdagen kan budgetbehandlingen klaras under en kortare tid. Under förutsättning att den försöksverksamhet för budgetbehandlingen som konstitutionsutskottet förordat fortsätter skulle man redan i slutet av april kunna få en uppfattning om utfallet av budgetbehandlingen i riksdagen. Det finns därmed möjlighet för regeringen, om så är nödvändigt, att lägga fram kompletterande förslag i kompletteringspropositionen. Behandlingen av dessa förslag underlättas av en sammanhållen behandling i finansutskottet.

Utskottet anser sammanfattningsvis att formerna för riksdagens beslutsfattande i budgetprocessen bör ses över. Riksdagens revisorer har i ett förslag 11 om riksdagens roll i budgetprocessen väckt förslag om bl.a. förändringar i budgetarbetet, ändrade styrformer och bättre uppföljning. Utskottet har med anledning av detta förslag och i samband därmed väckta motioner i ett betänkande 1989/90:FiU39 förordat att riksdagen genom talmanskonferensens försorg tillsätter en arbetsgrupp med uppgift att se över riksdagens roll i budgetprocessen.

Utskottet anser att den problembeskrivning som motionärerna gör i motion K234 bör ingå som bakgrundsmaterial för detta arbete.

Utskottet övergår härnäst till att behandla de konkreta yrkandena i motion K234.

Som ett led i att skapa en stramare budgetprocess föreslås i motionen, yrkande 1, att en *föreskrift* införs i *grundlagen att statsbudgeten skall vara balanserad över tiden*.

Finansutskottet har vid tidigare behandling (FiU 1980/81:21) av liknande yrkanden anfört att man kan se krav på grundlagsmässiga regler rörande statsbudgetens balansering som en bristande tilltro till statsmakternas vilja och förmåga att av egen kraft sätta gränser för statsutgifternas stegring och vid varje tillfälle finna en rimlig avvägning mellan inkomster och utgifter. Utskottet uttryckte en viss förståelse härför 1981. Budgetunderskottet hade under åren närmast dessförinnan vuxit mycket kraftigt. Det vore emellertid snarast att befria riksdagen från dess ansvar för utvecklingen och den uppkomna budgetsituationen, anförde utskottet, om man i stället införde regler i grundlagen. Det ligger i sakens natur att sådana regler, om de infördes, skulle bli mycket allmänt formulerade och i en mängd situationer kunna ge upphov till tolkningsproblem. Utskottet uttryckte för sin del tilltro till riksdagens förmåga att fatta beslut som vänder utvecklingen. Utskottet har alltså samma uppfattning och anser att den budgetmässiga förändring som skett sedan 1981 visar prov på detta. Konstitutionsutskottet bör enligt finansutskottet avstyrka yrkande 1 i motion K234.

För att göra riksdagens budgetarbete mer sammanhållet och konsekvent föreslås i motionen att finansutskottet åläggs att föreslå *ramar för olika utgiftsområden*, vilka efter riksdagens beslut skall utgöra riktlinjer för fackutskottens fortsatta prövning. Vidare anser motionärerna att det finns skäl att låta de olika *utgiftsbesluten* vara *preliminära* i avvaktan

på att finansutskottet vidtar från ekonomisk-politisk synpunkt erforderliga korrigeringar och sedan förelägger kammaren ett slutligt budgetförslag för antagande.

Folkstyrelsekommittén föreslog i sitt betänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6) att ramar borde fastställas för utskottens olika utgiftsområden. Konstitutionsutskottet avstyrkte (KU 1987/88:43) detta förslag med motiveringen att det är tveksamt om denna metod för styrning av budgetarbetet skulle vara verkningsfull. Den skulle också innebära att det utskott — finansutskottet — som skulle föreslå riksdagen att anta sådana ramar i praktiken fick en överordnad ställning i förhållande till andra utskott.

Finansutskottet anser att sakliga invändningar kan resas mot motionsnärernas förslag. Det skulle innebära långtgående begränsningar av utskottens initiativrätt under budgetbehandlingen och försvåra omprioriteringar mellan olika utgiftsområden. Även omfördelningar av resurser som är finanspolitiskt neutrala skulle förhindras. Förslaget väcker också frågor om vad det skulle innebära för särpropositioner och motionsrätten med anledning härav. Hur påverkas utskottsbehandlingen och reservationsrätten av att ramar fastställs för varje utskottsområde? Är avsikten att ramarna skall vara bindande vid utskottsbehandlingen även för de partier/ledamöter som inte står bakom rambeslutet? Det är uppenbart att förslaget får mycket långtgående konsekvenser som det ankommer på konstitutionsutskottet att slutligen bedöma. Finansutskottet kan för sin del innan dessa frågor är närmare utredda inte tillstyrka yrkande 2 i motion K234.

Förslaget att endast låta utgiftsbesluten vara preliminära har utskottet viss förståelse för mot bakgrund av det relativt utdragna budgetarbetet som sker i riksdagen. Under budgetarbetets gång hinner förutsättningarna ändras flera gånger, vilket påverkar bedömningarna av utgiftsbehoven. Dels förändras de yttre förutsättningarna i form av konjunkturutsikter och liknande, dels hinner regeringen lägga flera nya eller kompletterande förslag under budgetarbetets gång. Detta försvårar en samlad prövning av alla utgiftsbeslut. Det finns emellertid även andra sätt att komma till rätta med dessa svårigheter. Om budgetpropositionen utformas som ett komplett budgetförslag utan öppna punkter och om kompletteringspropositionen begränsas till ett minimum av åtgärder underlättas den samlade behandlingen. Man kan även överväga att på andra sätt koncentrera budgetbehandlingen i riksdagen. Finansutskottet vill därför för närvarande, innan en grundligare genomgång gjorts av vilka alternativ som finns, inte förorda den av motionärerna förordade modellen.

Motionärerna anser vidare att riksdagens årliga bemyndigande enligt lagen (1988:1387) om *statens upplåning bör vara försett med en beloppsgräns* som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut (yrkande 4).

Det kan naturligtvis hävdas att ett öppet bemyndigande för regeringen att lånefinansiera statsbudgeten innebär en långtgående befogenhet att vidga den finansmakt som det enligt regeringsformen åligger riksdagen att utöva. Samtidigt måste emellertid konstateras att budgetunderskottet och därmed upplåningsbehovet bestäms av riksdagens olika

utgiftsbeslut och beslut om skatter och avgifter. Dvs. den reella prövningen av upplåningsbehovet och bestämmandet av statsskuldens storlek sker i samband med riksdagens budgetarbete. Utskottet ser mot denna bakgrund inte något behov av att riksdagen årligen fastställer en beloppsgräns för den statliga upplåningen.

Motionärerna tar vidare upp olika sätt att skapa förutsättningar för en bättre uppföljning och utvärdering av budgetbesluten från riksdagens sida. Bl.a. föreslås att *föregående års budgetutfall skall redovisas i budgetpropositionen för varje anslag.*

Enligt vad utskottet erfarit övervägs denna fråga i den utredning, den s.k. budgetpropositionsutredningen (Dir. 1989:13 En reformering av budgetpropositionen), som har att se över budgetpropositionens framtida utformning bl.a. med anledning av införandet av treåriga budgetperioder i statsförvaltningen. Ett av huvudsyftena med den nya budgetprocessen är att lägga större vikt vid uppföljning och utvärdering av de resultat som uppnåtts.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att en särskild utredare fått i uppdrag att studera hur redovisningsrevisionen bättre skall kunna utnyttjas i detta utvärderingsarbete (Dir. 1989:28 Den statliga redovisningsrevisionen i framtiden).

Finansutskottet anser mot denna bakgrund att något initiativ från riksdagens sida inte är påkallat med anledning av motionens yrkande 5.

Motionärerna föreslår (yrkande 6) att ett närmare *samarbete i redovisningsrevisionellt avseende bör etableras mellan riksdagens revisorer och finansutskottet.*

Riksdagens revisorer är för närvarande i sin revision huvudsakligen inriktade på en övergripande förvaltningsrevisionell granskning. Redovisningsrevision görs endast av anlitade konsulter för vissa speciella uppdrag. Frågan om redovisningsrevisionens organisation i statsförvaltningen har som utskottet ser det ett samband med hur förvaltningsrevisionen organiseras. Utskottet har behandlat denna fråga senast i sitt betänkande 1989/90:FiU23. Samarbetet mellan riksdagens revisorer och riksdagens utskott har utskottet även behandlat i betänkandet 1989/90:FiU15 om anslag till riksdagens revisorer.

Som nämnts har även en utredningsman tillkallats för att se över hur redovisningsrevisionen bör kunna utnyttjas i det uppföljningsarbete som ingår som en väsentlig beståndsdel i den nya budgetprocessen.

Utskottet ser mot denna bakgrund inte anledning att nu föreslå några förändringar av den redovisningsrevisionella organisationen i statsförvaltningen.

Vad slutligen gäller *utformningen av budgetpropositionen* (yrkande 7) har utskottet så sent som i april 1990 behandlat denna fråga (1989/90:FiU20). Utskottet ser mot denna bakgrund inte anledning för riksdagen att nu göra några uttalanden i frågan.

Stockholm den 15 maj 1990

*Anne Wibble*

Närvarande: Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Per Olof Håkansson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Arne Kjörnsberg (s), Filip Fridolfsson (m), Ivar Franzén (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Carl Frick (mp), Marianne Carlström (s), Sonia Karlsson (s), Maria Hed (s) och Ingela Mårtensson (fp).

## Avvikande meningar

### 1. Grundlagsreglering av målsättningen om en över tiden balanserad budget

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Finansutskottet har" och slutar med "yrkande 1 i motion K234" bort ha följande lydelse:

Snabbt stigande statsutgifter och skatter samt växande budgetunderskott framkallade under 1970-talet i många länder en reaktion mot den relativistiska lössläppthet som följde i spåren av den aktiva konjunkturpolitiken och övergången till flytande växelkurser. Krav restes på en återgång till fasta normer. En viktig diskussion handlade om möjligheterna att med olika konstitutionella medel inskränka statsorganens möjligheter att öka de offentliga utgifternas och inkomsternas andelar av samhällsekonomin och att underbalansera budgeten.

Sverige uppvisar de högsta utgifts- och skattekvoterna bland OECD-länderna. Dock föreligger inte längre något underskott i statens finanser. Vidgas blicken till hela den offentliga sektorn, pågår i stället en kraftig överbeskattning, vars syfte anges vara att stärka det offentliga sparandet men som i praktiken leder till en successiv socialisering.

Utskottet ser det som rimligt att på konstitutionell väg försöka försvåra en utveckling som leder till ett sämre funktionssätt för ekonomin och på längre sikt till ett byte av samhällssystem. Regleringen av finansmakten i grundlagen är påfallande kortfattad. Det har dock tidigare funnits inskrivet ett krav att statsbudgeten skall vara balanserad.

Enligt utskottets mening finns det skäl att återinföra denna föreskrift som en målsättning över tiden. Detta löser visserligen inte problemet med de alltför stora utgifts- och skattekvoterna. Med nuvarande riksdagsmajoritet och regering får man här i stället lita till de allt friare rörelser över gränserna för arbetskraft och kapital som genom marknadens försorg kommer att framtvunga en anpassning nedåt för Sveriges del.

Konstitutionsutskottet bör enligt finansutskottet tillstyrka yrkande 1 i motion K234.

1989/90:FiU5y

## 2. Tak för den statliga upplåningen

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Det kan naturligtvis" och slutar med "statliga upplåningen" bort ha följande lydelse:

En egendomlighet i utövandet av den svenska finansmakten är att riksdagen inte anger någon gräns för den upplåning som regeringen bemyndigas att ikläda staten. I andra länder, t.ex. Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta staterna, beslutar parlamenten hur mycket staten får låna upp under en viss tidsperiod eller hur stor statsskulden högst får vara. Om dessa gränser behöver överskridas, måste berörd regering återkomma till parlamentet med begäran om nytt bemyndigande, vilket föranleder offentlig debatt och naturligtvis ökar de folkvaldas kontrollmöjligheter. På motsvarande sätt bör riksdagens årliga lånebemyndigande i enlighet med vad som föreslås i motionen vara försett med en beloppsgräns, som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut.

Konstitutionsutskottet bör enligt finansutskottet tillstyrka yrkande 4 i motion K234.

