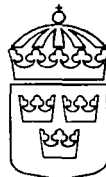


Finansutskottets betänkande

1989/90:FiU39

Riksdagens roll i budgetprocessen

(förs. 1989/90:11)



1989/90
FiU39

Sammanfattning

Finansutskottet föreslår i detta betänkande att riksdagen genom talmanskonferensens försorg tillsätter en arbetsgrupp för att bereda frågor om riksdagens roll och beslutsfattande i budgetprocessen. Vägledande för detta arbete bör vara vad utskottet anför i detta betänkande samt i ett yttrande till konstitutionsutskottet (1989/90:FiU5y).

Utskottet anser att flera av de frågor revisorerna tar upp i sitt förslag 1989/90:11 bör övervägas ytterligare. En fråga är hur riksdagens roll påverkas av det arbete med budgetprocessens förnyelse som pågår inom statsförvaltningen liksom av de förslag som budgetpropositionsutredningen kommer att lägga fram. Ett väsentligt inslag i den nya budgetprocessen är den utvärdering av verksamhetens resultat som skall utgöra en av grundstenarna för myndigheternas förslag om framtida verksamhetsinriktning. För riksdagen och särskilt dess utskott innebär detta att större uppmärksamhet bör ägnas åt att utvärdera resultaten av riksdagens beslut. Frågan uppkommer därvid vilka resurser riksdagen har till sitt förfogande för detta arbete. Dessa frågor bör enligt utskottets mening utredas närmare. Härvid bör även revisorernas egna granskningsuppgifter uppmärksammas.

Det är också angeläget att riksdagens beslutsfattande i budgetprocessen ses över. Det finns för närvarande inget sammanhållet ansvar för budgetbehandlingen i riksdagen. Förslag till förbättringar i detta avseende lämnas i en motion som utskottet behandlar i nämnda yttrande. Utskottet anser emellertid att även andra förslag bör utarbetas och prövas.

Revisorerna föreslår i sin rapport vissa förbättringar av informationen som lämnas i budgetpropositionen. Utskottet anser att dessa förslag, liksom andra förslag som innebär att riksdagens beslutsfattande underlättas, bör utredas närmare.

Förslaget

I förslag 1989/90:11 har riksdagens revisorer hemställt att riksdagen

1. beslutar vidta erforderliga åtgärder med anledning av revisorernas synpunkter och förslag beträffande riksdagens roll i budgetprocessen,
2. som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anført beträffande redovisade förslag om koncentrerat budgetarbete, klarare verksamhetsformer, klarare styrformer och bättre uppföljning.

Motionerna

1989/90:Fi55 av Daniel Tarschys (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar tillsätta en arbetsgrupp för fortsatt beredning av frågan om riksdagens roll i budgetprocessen.

1989/90:Fi56 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag om förändringar av det statliga budgetarbetet och det regelverk som styr budgetprocess och resursallokering i enlighet med vad som i motionen anförts.

1989/90:Fi57 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen beslutar att i riksdagens roll i budgetarbetet och budgetuppföljningen den ekologiska dimensionen skall ges större vikt och betydelse än den som tillkommer den ekonomiska.

Sammanfattning av revisorernas förslag

Granskningsarbetets inriktning

Riksdagens revisorer har granskat riksdagens roll i budgetprocessen. Granskningen har syftat till att beskriva den information riksdagen får inför sitt beslut om statsbudget. Arbetet har inriktats mot följande frågor:

- vid vilka tidpunkter och i vilken form riksdagen får information om statens och den offentliga sektorns ekonomi,
- vilka definitioner som används i olika sammanhang, och hur de olika definitionerna förhåller sig till varandra och
- vilka möjligheter riksdagen har att jämföra, kontrollera och följa upp innehållet i skilda redovisningar.

Granskningen har därmed även omfattat frågor som för närvarande behandlas vid sidan av budgetprocessen. Granskningen avslutades i oktober 1989.

I rapporten föreslås att den statliga budgetprocessen fortsättningsvis skall utformas på ett något annorlunda sätt än tidigare. Budgetprocessen föreslås omfatta statlig verksamhet oberoende av om denna redovisas över statsbudgeten eller ej. Riksdagens ställningstaganden till verksamhetsinriktning, resultat m.m. skall ske vid tidpunkter och i en omfattning som riksdagen bestämmer.

Riksdagen skall således spela en mera aktiv roll i budgetprocessen än för närvarande.

Utformningen av regeringens budgetförslag

I rapporten föreslås att innehållet i budgetpropositionen och kompletteringspropositionen så långt möjligt renodlas.

Budgetpropositionen föreslås fortsättningsvis innehålla regeringens syn på det ekonomiska läget och budgetpolitiken (nationalbudget), de förslag som kan föranledas härav samt därutöver de fördjupade analyser som riksdagen tidigare beställt.

I kompletteringspropositionen finns därefter ett fullständigt budgetförslag samt de revideringar av tidigare förslag som bedömts som ofrånkomliga.

Olika statliga verksamhetsformer

Statlig verksamhet bedrivs i många former. Någon överblick över t.ex. statliga fonder och stiftelser förefaller inte finnas. I rapporten föreslås att innebörden av olika verksamhetsformer klargörs.

I rapporten ifrågasätts om riksdagen genom budget- och kompletteringspropositionerna får ett tillräckligt utförligt och specificerat underlag för sina ställningstaganden. Innebörden av särskilt de olika ekonomiska målen för affärsverken behöver klargöras. Riksdagen bör åtminstone en gång under varje mandatperiod ta ställning till en samlad redogörelse för de bemyndiganden som lämnats till regeringen. Även verksamheten i statliga företag bör utvärderas regelbundet på riksdagens uppdrag. Möjligheterna att fastställa statsbidragen till kommunerna för flera år bör närmare undersökas.

Förbättrad ekonomisk redovisning i budgetpropositionen

I rapporten lämnas en rad exempel på att redogörelserna i budget- och kompletteringspropositionerna kan vara mycket ofullständiga vad gäller hur anvisade medel har använts, orsakerna till överskridanden, konsekvenserna av tidigare fattade riksdagsbeslut m.m. Redogörelserna kan också bli ofullständiga till följd av att verksamhet finansieras dels över statsbudgeten, dels vid sidan av denna och riksdagen då bara informeras om en del av verksamheten.

I de fall *riksdagen* tidigare budgetår utöver regeringens förslag anslagit ytterligare medel till en verksamhet bör det i påföljande budget- eller kompletteringsproposition finnas särskilda redogörelser för hur dessa medel disponerats.

För *förvaltningsmyndigheter* bör anges hur anslagen har räknats fram. Kommentarer och ställningstaganden till faktiskt förbrukade medel bör finnas i anslutning till varje anslag.

För *uppdraagsmyndigheter* bör uppgifter lämnas om verksamhetens omfattning och om utfallet av tidigare prognoser och program.

Förändringen av *anslagsbehållningar* bör beräknas efter förfrågningar till de myndigheter som förfogar över de största behållningarna.

Beräknat tillkommande utgiftsbehov bör redovisas på ett mera utförligt sätt och följas upp.

Redogörelsen för *det underliggande budgetsaldot* bör utvecklas och regelbundet följas upp.

Den *kreditgivning* som nu redovisas över statsbudgeten bör flyttas utanför denna.

Beträffande *statsbudgetens inkomstsida* behövs en översyn av inkomstredovisningen i dess helhet.

Användningsområdet för *långtidsbudgeten* och *årsbokslut för staten* behövs närmare klargöras, liksom värdet av att *fördela statsbudgetens inkomster och utgifter* på realekonomiska kategorier.

Budgetpropositionsutredningens direktiv

Regeringen tillsatte på försommaren 1989 en utredning med uppgift att se över utformningen av budgetpropositionen (dir. 1989:13 En reformering av budgetpropositionen).

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete bör vara de riktlinjer för utvecklingen av styrningen av den offentliga sektorn som redovisades i kompletteringspropositionen 1988.

Den nya budgetprocess som skall genomföras som ett led i denna utveckling syftar till att få till stånd en bättre och effektivare styrning och uppföljning av förvaltningen. Stor vikt måste därför, som finansutskottet framhållit (FiU 1987/88:30, s. 63), läggas vid utformningen av den information som lämnas i bl.a. budgetpropositionen.

Utredningen bör enligt direktiven överväga om informationen i budgetpropositionen kan göras mer lättillgänglig och mindre omfattande än för närvarande.

Ett mål- och resultatorienterat styrsystem förutsätter att de politiska besluten om innehåll och inriktning görs tydligare och att former utvecklas för uppföljning och utvärdering av de fattade besluten, anför det i direktiven.

En huvuduppgift för utredningen bör därför också vara att utreda och lämna förslag om hur informationen i regeringens förslag om olika verksamheters innehåll, inriktning, resurser och resultat, baserat på en fördjupad verksamhetsanalys, bör utformas i budgetpropositionen i anslutning till beslut för en kommande treårsperiod.

En självklar utgångspunkt, uttalade finansutskottet (FiU 1987/88:30) i anslutning till behandlingen av 1988 års kompletteringsproposition, för det fortsatta utvecklingsarbetet måste också vara att varje ny riksdag skall vara oförhindrad att ompröva redan fastställda resursramar. En ny riksdag, heter det, med ändrade majoritetsförhållanden skall således vid prövningen av en myndighets anslag under planeringsperiodens andra och tredje år inte vara bunden av de planeringsramar som fastställts av tidigare riksdagar.

En ny riksdag skall självklart kunna räkna med att en eventuellt ändrad politisk viljeinriktning snabbt kommer till uttryck i styrningen av myndigheterna. Det budgettekniska systemet måste därför utformas så att det inte utgör ett hinder för sådana förändringar.

Mot bakgrund av utskottets uttalanden, anförs det i direktiven, bör utredningen överväga hur redovisningen år 2 och 3 skall läggas upp.

Utredningen skall också överväga behovet av och förutsättningarna för ett sådant kompletterande underlag från regeringen i anslutning till riksmötets öppnande.

Utredningen bör överväga hur en, så långt möjligt, heltäckande redovisning bör utformas av en myndighets hela verksamhetsområde eller ett särskilt frågeområde så att riksdagens informationsbehov bättre kan tillgodoses samt vilka konsekvenser som kraven på en sådan heltäckande områdesredovisning kan få för budgetens indelning, m.m. En sådan heltäckande områdesredovisning kan i vissa fall gälla ett frågeområde som berör flera myndigheters verksamhet.

För affärsverk med treårsplaner bör ett system övervägas som innebär att sådana planer i sin helhet endast behandlas vart tredje år, och att däremellan endast mer betydande förändringar i planerna tas upp med riksdagen.

Skall ett visst verksamhetsområde kunna prövas allsidigt måste även de utgifter och inkomster behandlas som redovisas vid sidan av statsbudgeten. Detta gäller också den verksamhet som i övrigt styrs på annat sätt än över statsbudgeten.

Den totala överblicken över den statliga verksamheten kan i vissa fall försvåras av att statsbudgeten inte belyser hela denna verksamhet. Socialförsäkringssystemet ingår till vissa delar helt (folkpensioneringen) eller delvis (sjukförsäkringssystemet) eller inte alls (ATP-systemet). Vissa affärsverk finansieras till viss del eller inte alls över budgeten. En stor del av den statliga kreditgivningen kanaliseras vid sidan av statsbudgeten. Viss verksamhet kan antingen stödjas med bidrag över statsbudgeten eller också erhålla stöd i form av statliga kreditgarantier.

Riksdagen har tidigare uttalat att en utvärdering av politiska beslut framstår som en alltmer angelägen uppgift för riksdagen och dess utskott. En väsentlig förutsättning för att en sådan effektiv utvärdering skall kunna genomföras är att en information av hög kvalitet om olika politiska besluts resultat och effekter kan presenteras för riksdagen, bl.a. i budgetpropositionen.

Utredningens förslag bör redovisas senast den 30 juni 1990, heter det i direktiven. Om det visar sig ändamålsenligt kan delar av uppdraget redovisas tidigare.

1989/90:FiU39

Utskottet

Allmänna överväganden

Revisorerna har i sin granskning av den statliga budgetprocessen, främst den del som berör riksdagen, lagt ner ett omfattande utredningsarbete. Det är ingen systematisk genomgång revisorerna gör. Genomgången innehåller flera intressanta synpunkter medan vissa slutsatser, som framhålls i motion Fi55 av Daniel Tarschys, är oklara och väcker fler frågor än de besvarar.

Utskottet gör i det följande en genomgång av vissa av de frågor revisorerna tar upp. I flera fall delar utskottet revisorernas uppfattning medan utskottet i andra delar anser att riksdagen bör avvisa de framförda förslagen. Ett mycket stort antal av de frågor som revisorerna anser bör övervägas ytterligare eller närmare utredas är för närvarande under övervägande i den s.k. budgetpropositionsutredningen (dir. 1989:13 En reformering av budgetpropositionen).

Revisorernas förslag är därmed till stor del redan beaktade. Andra frågor är av mera riksdagsintern karaktär och bör bearbetas vidare. Ett sätt att hantera dessa frågor är att riksdagen när dessa frågor kommer upp till behandling i det reguljära budgetarbetet — det berör främst finans- och konstitutionsutskottets men även andra utskotts beredningsområden — också överväger de frågor revisorerna tar upp. Att t.ex. pröva innehållet i den information som lämnas till riksdagen i budgetpropositionen ingår som en naturlig del i riksdagens budgetberedning. De utskott som finner att särskilda initiativ är påkallade med anledning härav är självfallet oförhindrade att ta sådana. Andra frågor som revisorerna tar upp är av generell karaktär och bör hanteras på ett mer övergripande sätt. Utskottet återkommer till detta.

I motion Fi55 av Daniel Tarschys (fp) anförs att ett olöst problem är hur riksdagens roll påverkas av det arbete med budgetprocessens förnyelse som för närvarande utförs inom civildepartementet och inom den av regeringen tillkallade budgetpropositionsutredningen. Ett annat spörsmål som revisorerna inte behandlar, anförs det i motionen, är vilka resurser som bör stå till riksdagens förfogande för att hantera de uppgifter som utskotten föreslås ta itu med. Hit hör även frågan om revisorernas egna uppgifter i riksdagens granskningsarbete. Ett tredje problem som berörs enbart i förbigående är hur detaljerade budgetbeslut som riksdagen bör fatta och vilken arbetsfördelning som bör råda mellan utskotten och kammaren. Känt är, anför motionären, att parlamenten i många andra länder hanterar budgeten avsevärt mera sum-

mariskt än vad som är fallet i Sverige utan att deras politiska inflytande därigenom nödvändigtvis är mer inskränkt (jfr översikten i Ds Fi 1984:18).

Utskottet anser i likhet med motionären att alla dessa frågor bör bli föremål för en mer noggrann prövning än vad de blivit i revisorernas förslag.

I *motion Fi56* av Lars Tobisson m.fl. (m) anförts att det finns uppenbara skäl att genomföra åtskilliga förändringar i det statliga budgetarbetet. Motionärerna syftar dels på den information som delges riksdagen i samband med budgetpropositionen, dels på det regelverk som styr budgetprocess och resursallokering. Motionärerna begär utredning och förslag om förändringar i dessa avseenden.

Utskottet behandlar i ett yttrande till konstitutionsutskottet (1989/90:FiU5y) en *motion K234* av Lars Tobisson m.fl. (m) om finansmakten och budgetprocessen. Utskottet anför i detta yttrande att det finns skäl att se över riksdagens beslutsfattande i budgetfrågor. Motionärernas förslag skulle innebära förbättringar i vissa avseenden, anför utskottet. Finansutskottet skulle ges ett större ansvar för budgetbehandlingen, och riksdagens styrning och kontroll av budgetutvecklingen skulle därmed förbättras. Utskottet anför emellertid att man ser flera komplikationer med några av de konkreta förslag till förändringar som motionärerna redovisar. Utskottet är därför inte berett att, utan att ha närmare studerat vilka andra alternativ som finns, tillstyrka motionens olika förslag. Utskottet pekar i yttrandet på att det även finns andra åtgärder som kan vidtas för att förbättra budgetprocessen i riksdagen.

Utskottets slutsats av vad som anförts är att flera av de frågor som tas upp i revisorernas förslag och i *motion K234* bör övervägas ytterligare. I likhet med som föreslås i *motion Fi55* anser utskottet att *en arbetsgrupp bör tillsättas av riksdagen* genom talmanskonferensens försorg för att bereda frågan om riksdagens roll i budgetprocessen. Utskottet anser att den problembeskrivning som motionärerna gör i *K234* bör ingå som bakgrundsmaterial för detta utredningsarbete om riksdagens beslutsfattande i budgetprocessen.

Vidare bör de synpunkter ingå som utskottet anför i det följande på några av riksdagens revisorers olika förslag. Utskottet tar ställning till revisorernas förslag endast i de delar de berörs i detta betänkande.

Den nya budgetprocessen

Våren 1985 påbörjades vid några myndigheter en försöksverksamhet med treåriga budgetramar. Finansutskottet fann när denna fråga var uppe till behandling det angeläget med en försöksverksamhet av detta slag och förordade att verksamheten skulle fortsätta och fördjupas. Enligt utskottet skulle ett system med treåriga budgetramar inte bara kunna stärka riksdagens möjligheter till kontroll och styrning av förvaltningen. Det skulle också kunna bidra till att riksdagens budgetprövning underlättas.

I kompletteringspropositionen 1988 föreslogs att budgetprocessen skulle läggas om för i princip hela statsförvaltningen utom försvaret som redan tillämpar ett system med fleråriga budgetramar.

Det viktigaste inslaget i den nya budgetprocessen är att *hela* verksamhetsområdet för en myndighet skall underkastas en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år. Prövningen skall således omfatta inte bara myndighetens förvaltning utan också sådana transfereringar, regelsystem, tillsynsfrågor m.m. som ankommer på myndigheten.

Statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten under den följande treårsperioden. Statsmakterna skall därutöver ange ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor för verksamheten.

Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Det gäller minskad detaljreglering både av utnyttjandet av förvaltningsanslaget och sådana bestämmelser i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten skall organiseras och genomföras.

Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåts skärps och intresset bör förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Avsikten är att åstadkomma förutsättningar för de nödvändiga förändringarna, bl.a. genom ett mer ändamålsenligt innehåll i budgetprocessen. Den bör i ökad utsträckning inriktas mot den verksamhet som redan bedrivs och koncentreras på frågor kring de resultat som uppnåts och vilken inriktning verksamheten skall ha i fortsättningen. Analysen bör resultera i ett förslag till inriktning av verksamheten för den kommande treårsperioden.

Den nya budgetprocessen skall tillämpas första gången inför budgetåret 1991/92 och kommer då att omfatta cirka en tredjedel av berörda myndigheter och organ. Ytterligare en tredjedel kommer att bli föremål för fördjupad prövning inför budgetåret 1992/93 och återstående verksamhet inför det därpå följande budgetåret. Även om treåriga budgetramar läggs fast för förvaltningsresurserna kommer riksdagen, i vart fall tills vidare, att årligen få ta ställning till dessa anslag. Resursramarna för andra och tredje året bör betraktas som planeringsramar. De bör dock kunna ändras endast om något inträffat som inte var känt när ramarna lades fast.

Finansutskottet hade för sin del inget att erinra mot de lämnade redogörelserna. Utskottet framhöll (FiU 1987/88:30) dock följande. Syftet med den nya budgetprocessen är att få till stånd en bättre och effektivare styrning och kontroll av förvaltningen. Eftersom riksdagens möjligheter i detta avseende inte får eftersättas måste stor vikt läggas vid utformningen av den information som lämnas i budgetpropositionen och andra anslagspropositioner, anförde utskottet. En självklar utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet måste också vara att varje ny riksdag skall vara oförhindrad att ompröva redan fastställda resursramar. En ny riksdag, med ändrade majoritetsförhållanden, skall

således vid sin prövning av en myndighets anslag under planeringsperiodens andra och tredje år inte vara bunden av de planeringsramar som fastställts av tidigare riksdagar.

Revisorerna föreslår i sin rapport en helt annan uppläggning av den statliga budgetprocessen än den som här beskrivits. Budgetprocessen föreslås omfatta statlig verksamhet oberoende av om denna redovisas över statsbudgeten eller ej. Riksdagens ställningstaganden till verksamhetsinriktning, resultat m.m. skall ske vid tidpunkter och i en omfattning som riksdagen själv bestämmer.

Riksdagen skall således spela en mera aktiv roll i budgetprocessen än för närvarande.

I rapporten föreslås att riksdagen i stället för regeringen skall avgöra vilka verksamheter som bör bli föremål för en mera grundläggande prövning. Den fördjupade prövningen skall då inte begränsas till förvaltningsmyndigheter utan omfatta även uppdragsmyndigheter, affärsverk, statliga företag, fonder och stiftelser. Verksamhetsområden som bara till en del eller inte alls finansieras över statsbudgeten föreslås på motsvarande sätt omprövas regelbundet och i ett sammanhang. Det gäller t.ex. socialförsäkringssektorn, jordbrukspolitik och bostadspolitik.

Riksdagen bör enligt revisorerna ange riktlinjer för prövningen och för hur redovisningen till riksdagen skall utformas. Ingenting hindrar att samma verksamhet prövas flera år i rad.

Förslaget innebär att gränsdragningen mellan statlig verksamhet som redovisas över resp. utanför statsbudgeten med nödvändighet blir föremål för uttryckliga ställningstaganden från riksdagens sida. Budgetprocessen blir, anför revisorerna, mer flexibel och bättre anpassad till det faktum att en statlig budgetprocess även är en politisk beslutsprocess.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Myndigheterna lyder under regeringen. Regeringen skall enligt regeringsformen lägga fram en statsbudget för riksdagen. Denna konstitutionella ansvarsfördelning kommer till uttryck på olika sätt. Riksdagen kan t.ex. inte delegera uppgifter direkt till en myndighet utan att dialogen med myndigheterna sker via regeringen. Det förefaller således av konstitutionella skäl vara en olämplig ordning att ge riksdagen ansvaret att ange omfattningen och riktlinjerna för myndigheternas budgetprövningar.

Utskottet anser, i likhet med vad utskottet tidigare anfört och vad riksdagen ställt sig bakom, att initiativet till och ansvaret för att styra myndigheterna åligger regeringen. Regeringen bör lägga förslag härom till riksdagen som därefter har att ta ställning till förslagen. Detta innebär inte, vilket utskottet och riksdagen tidigare framhållit, att riksdagen skulle vara förhindrad att ta initiativ i form av beställningar till regeringen eller att ompröva redan fastställda resursramar. Den rådande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen utgår i från att regeringen i normalfallet inhämtar det nödvändiga beslutsunderlaget och lägger fram förslag.

Som framgått av vad utskottet redovisat skall myndigheter som ingår i den nya budgetprocessen avge förslag avseende hela verksamheten.

Detta är i överensstämmelse med revisorernas förslag. Som framgår av direktiven till budgetpropositionsutredningen skall denna pröva möjligheterna att i budgetpropositionen redovisa även vissa delar av den statliga verksamheten som för närvarande ligger utanför statsbudgeten. Däremot torde det inte vara möjligt att inbegripa statliga företag, fonder och stiftelser, om de inte finansieras löpande genom statsbidrag, i den fördjupade prövningen. Genom att välja denna verksamhetsform har staten av sagt sig denna möjlighet till direktstyrning. Orsaken till att dessa verksamhetsformer skapats har ofta varit att de skall ha en jämfört med statliga myndigheter större självständighet eller kunna verka under samma betingelser som motsvarande institutioner i det privata näringslivet. Utskottet kan i dessa delar inte ställa sig bakom revisorernas förslag. Det finns således inte anledning att nu ompröva riksdagens tidigare ställningstagande till den nya budgetprocessen. Det ger enligt utskottets bedömning det utrymme som behövs både för initiativ från riksdagens sida och för att ompröva redan fattade beslut. Det finns, som utskottet ser det, goda skäl för att avvakta budgetpropositionsutredningens förslag och regeringens ställningstagande till detta innan några nya initiativ tas vad gäller ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering.

Utformningen av regeringens budgetförslag

Revisorerna tar i rapporten (på s. 67–68) upp utformningen av regeringens budgetförslag. Revisorerna framhåller att regeringens budgetförslag förändras ganska avsevärt mellan redovisningstillfällena i januari (budgetpropositionen) och april (kompletteringspropositionen). Frågan uppmärksammades av riksdagen våren 1989, då konstitutionsutskottet underströk betydelsen av att budgetpropositionen blir så heltäckande som möjligt. Att anslagsfrågor tas upp i kompletteringspropositionen skapar enligt konstitutionsutskottet särskilda olägenheter för finansutskottet som har att ta ställning till de övergripande finanspolitiska frågorna och också skall fastställa statsbudgeten (1988/89:KU30, rskr. 256). Bl.a. mot den bakgrunden ifrågasätter revisorerna det meningsfulla i det nuvarande kravet i riksdagsordningen på att regeringen redan i januari skall presentera ett fullständigt budgetförslag. Revisorerna föreslår att redovisningen av olika utgiftsanslag i budgetpropositionen koncentreras till av riksdagen i förväg angivna anslag och områden.

Revisorerna anför vidare att man betraktar statsbudgeten som en mindre betydelsefull utgångspunkt för ekonomisk-politiska överväganden. Revisorerna ser inget hinder för att ett fullständigt budgetförslag föreläggs riksdagen först i kompletteringspropositionen i april (s. 68).

Utskottet kan inte dela detta synsätt. Väsentliga delar av den offentliga verksamheten som är av stor betydelse för de ekonomisk-politiska övervägandena redovisas visserligen inte alls eller endast delvis över statsbudgeten. Detta minskar emellertid inte kravet på att budgetpropositionen när den föreläggs riksdagen skall vara så heltäckande som möjligt. I annat fall omintetgörs riksdagens möjligheter till en samlad

utgiftsprövning. Om det fullständiga förslaget föreläggs riksdagen först i kompletteringspropositionen skulle det inte hinna slutbehandlas i tid före budgetårets början.

1989/90:FiU39

Olika statliga verksamhetsformer

Revisorerna hävdar att det inte finns någon överblick över t.ex. statliga fonder och stiftelser. Utskottet vill med anledning härav erinra om att de statliga fonderna behandlats ingående under åren 1979—1985 av utredningen angående översyn av den statliga fondförvaltningen m.m. Fem utredningsbetänkanden har avlämnats och remissbehandlats. Förslag med anledning härav kommer att föreläggas riksdagen senare i år.

Riksrevisionsverket fick i januari i år regeringens uppdrag att kartlägga de statliga stiftelserna. Arbetet pågår för närvarande.

Utskottet anser att flera av de förslag revisorerna lämnar angående de *statliga affärsverken* verkar rimliga. Innebörden av de ekonomiska mål som uppställs för affärsverken kan behöva klargöras. Riksdagen bör också en gång per mandatperiod ta ställning till en samlad redogörelse för de bemyndiganden som lämnats till regeringen. Det ankommer på berörda utskott att pröva dessa frågor.

Verksamheten i de statliga företagen behandlas årligen i och med att riksdagen efter beredning i näringsutskottet tar del av skrivelsen om de statliga företagen.

Statsbidragen till kommunerna kommer att ses över i en särskild utredning (dir. 1990:20 Statsbidragen och kommunernas finansiering).

Flera av de frågor revisorerna tagit upp i dessa sammanhang är således under beredning eller kan förutsättas bli beaktade vid de olika utskottens bedömning av frågorna. Något ytterligare initiativ är därför inte påkallat.

Förbättrad ekonomisk redovisning i budgetpropositionen

Utskottet instämmer i flera av de önskemål om förbättrad ekonomisk redovisning i budgetpropositionen som revisorerna lägger fram. Det förefaller t.ex. rimligt att regeringen särskilt redovisar hur de medel använts som riksdagen anslagit utöver regeringens ursprungliga förslag. Vidare bör det tydligare framgå hur anslagen beräknas. Enligt vad utskottet erfarit övervägs denna fråga i den pågående budgetpropositionsutredningen. Det vore också önskvärt om redovisningen av förändringar i anslagsbehållningar, beräknat tillkommande utgiftsbehov liksom för det underliggande budgetsaldot, kunde utvecklas vidare. Utskottet har tidigare efterlyst vissa förbättringar i dessa avseenden. Som framgått i samband härmed finns emellertid betydande svårigheter att på ett tidigt stadium i beredningen av dessa frågor lämna fullständiga uppgifter.

Revisorerna tar på flera ställen i sin rapport upp frågan om *statistikens jämförbarhet* över tiden. Revisorerna anför att förändringar försvårar jämförelser över tiden och att det därmed blir besvärligt att med

säkerhet uttala sig om utvecklingen inom den statliga sektorn (s. 41). Mot denna bakgrund ifrågasätts om statsbudgeten som begrepp är en relevant utgångspunkt för långsiktiga politiska överväganden. Man anför också att möjligen kan långtidsbudgeten ersättas av en utförlig redovisning i nationalbudgeten.

Enligt utskottets uppfattning används statsbudgetens *utfall* mindre för långsiktiga politiska överväganden än annan statistik t.ex. nationalräkenskaperna där begrepp och definitioner är enhetliga över redovisade tidsperioder. Bedömningen av den *framtida* budgetutvecklingen på längre sikt beskrivs i långtidsbudgeten där begreppen och definitionerna är konsekvent tillämpade för den redovisade perioden. Denna redovisning torde inte kunna ersättas av en utvidgad redovisning i nationalbudgeten. Den avser en annan period (1–3 år) och avgränsningen av den statliga sektorn görs efter ekonomisk-politiska relevanta definitioner enligt nationalräkenskapssystemet medan långtidsbudgeten är en framskrivning av statsbudgeten. Det är emellertid önskvärt att långtidsbudgeten och nationalbudgeten utgår från samma antaganden/bedömningar om den ekonomiska utvecklingen.

Slutsatser

Utskottet anser sammanfattningsvis att flera av de frågor revisorerna tar upp bör övervägas ytterligare. En fråga är hur riksdagens roll påverkas av det arbete med budgetprocessens förnyelse som pågår inom statsförvaltningen liksom av de förslag som budgetpropositionsutredningen kommer att lägga fram. Ett väsentligt inslag i den nya budgetprocessen är den utvärdering av verksamhetens resultat som skall utgöra en av grundstenarna för myndigheternas förslag om framtida verksamhetsinriktning. Riksdagen och särskilt dess utskott bör således ägna mer uppmärksamhet åt att utvärdera resultaten av riksdagens beslut. Det förefaller naturligt att detta sker i anslutning till att fördjupad budgetbehandling äger rum av ämnesområdet. Frågan uppkommer därvid vilka resurser riksdagen har till sitt förfogande för detta arbete. Dessa frågor bör enligt utskottets mening utredas närmare. Härvid bör även revisorernas egna granskningsuppgifter uppmärksammas.

Det är också angeläget att riksdagens beslutsfattande i budgetprocessen ses över. Det finns för närvarande inget sammanhållet ansvar för budgetbehandlingen i riksdagen. Förslag till förbättringar i detta avseende lämnas i motion K234. Utskottet anser emellertid att även andra förslag bör utarbetas och prövas.

Revisorerna föreslår i sin rapport vissa förbättringar av informationen som lämnas i budgetpropositionen. Budgetpropositionsutredningen kan också väntas komma med vissa förslag i denna riktning. De förslag som revisorerna därutöver lagt fram anser utskottet bör utredas närmare.

Utskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att riksdagen genom talmanskonferensens försorg tillsätter en arbetsgrupp för att bereda

frågor om riksdagens roll och beslutsfattande i budgetprocessen. Vägledande för detta arbete bör vara vad utskottet anför i detta betänkande samt i yttrande till konstitutionsutskottet (1989/90:FiU5y).

Med detta ställningstagande tillgodoses i huvudsak motionerna Fi55 och Fi56.

I *motion Fi57* av Claes Roxbergh m.fl. (mp) begärs att den *ekologiska dimensionen* skall ges större vikt och betydelse än den som tillkommer den ekonomiska. Utskottet har i sitt betänkande 1989/90:FiU20 behandlat frågan om miljöaspekter i propositioner och utredningsförslag. Utskottet har därvid pekat på vägar för att skapa ett bättre beslutsunderlag när det gäller att ge miljön en större vikt i ekonomiska beräkningar och bedömningar. Utskottet vill med anledning av motion Fi57 hänvisa till detta betänkande och avstyrker därmed motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *riksdagens roll i budgetprocessen*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi55 och med anledning av förslag 1989/90:11 och motion 1989/90:Fi56 beslutar uppdraga åt talmanskonferensen att tillsätta en arbetsgrupp för fortsatt beredning av frågan om riksdagens roll i budgetprocessen i enlighet med vad utskottet anför,

2. beträffande *den ekologiska dimensionen i budgetprocessen*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Fi57.

res. (mp)

Stockholm den 17 maj 1990

På finansutskottets vägnar

Anne Wibble

Närvarande: Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), 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), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Carl Frick (mp), Sonia Karlsson (s) och Maria Hed (s).

Den ekologiska dimensionen i budgetprocessen (mom. 2)

Carl Frick (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "I motion Fi57" och slutar med "därmed motionen" bort ha följande lydelse:

I motion Fi57 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) begärs att den ekologiska dimensionen skall ges större vikt och betydelse än den som tillkommer den ekonomiska.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Utformningen av budgetprocessen och de ekonomiska beslut den leder fram till påverkar och styr den ekonomiska utvecklingen i samhället. Det går i denna utveckling inte att bortse från förändringar i de biologiska systemen. De försämras i rask takt som en följd av den ekonomiska politiken. Försämringen innebär att produktionsförmågan i de biologiska systemen sänks. Det är mot denna bakgrund angeläget att i varje led av budgetprocessen göra miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt utskottets mening bör krav ställas på att regeringen i propositionerna redovisar förslagens miljömässiga konsekvenser. Det är också nödvändigt att i utvärderingen av olika förslags effekter också bedöma de ekologiska konsekvenserna. Vad utskottet anfört med anledning av motion Fi57 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *den ekologiska dimensionen i budgetprocessen* att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi57 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.