

Motion till riksdagen

1987/88: K 16

av Nils G Åsling (c)

med anledning av prop. 1987/88: 22 om vissa grundlagsfrågor m. m.

Riksdagens samordning av ekonomisk-politiska frågor

Den nuvarande ordningen för beredning av frågor rörande den ekonomiska politikens allmänna inriktning och budgetregleringen fastställdes i regeringsform och riksdagsordning utifrån helt andra erfarenheter än dem som kom att bildas under 1970- och 1980-talet. Utgångspunkten för den nuvarande ordningen var att regeringen en gång per år i budgetpropositionen och finansplanen skulle redovisa sitt förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen. Kompletteringspropositionen skulle utgöra en teknisk komplettering med bl. a. en aktualiserad konjunkturbedömning och förnyad beräkning av statsinkomsten för det nästkommande budgetåret. Några förslag om ekonomisk-politiska åtgärder vid andra tidpunkter, t. ex. på hösten, hade vid 1970-talets början aldrig förekommit.

Den ekonomiska utvecklingen under 1970-talet med bl. a. oljekrisen 1974, den djupa internationella lågkonjunkturen under åren därefter och de stora ekonomiska omvälvningarna till följd härav ledde till att en lång rad åtgärder vidtogs i syfte att hålla efterfrågan, produktion och sysselsättning uppe. Som bekant ledde emellertid utvecklingen till kraftiga lönekostnadsökningar och kraftigt stigande inflation vid mitten av 1970-talet.

Under praktiskt taget varje år under 1970-talet återkom därför regeringen, oavsett politisk hemvist, till riksdagen med förslag till ekonomisk-politiska åtgärder även vid andra tillfällen än då budgetpropositionen lades fram. I början av 1970-talet avsåg dessa åtgärds paket att stimulera konjunkturen. Mot slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet blev det i stället fråga om besparingsåtgärder.

Enligt min mening finns det anledning att vid en utvärdering av hur olika beslutsmodeller för den ekonomiska politiken fungerar särskilja tre typer av handläggningsmodeller: den för budgetpropositionen, den för kompletteringspropositionen och den som tillämpats för de åtgärds paket på det ekonomiska området som föreslagits riksdagen vid olika tillfällen.

Kammarens remittering bildar utgångspunkt för den formella riksdagsbehandlingen av propositioner och motioner.

När det gäller *budgetpropositionerna* har praxis legat fast. I stort sett har man följt grundlagberedningens intentioner. De två första bilagorna till budgetpropositionen (Finansplanen och Budgetförslaget) har hänvisats till finansutskottet. Övriga bilagor med detaljerade anslagsförslag för olika

departement har remitterats till berörda utskott (däribland också finansutskottet). Kring månadsskiftet februari-mars har riksdagen beslutat om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen. Till grund för detta har legat finansutskottets betänkande rörande finansplan och budgetförslag. Därefter har riksdagen successivt tagit ställning till de olika anslagsförslagen. Detta beslut har sedan vid riksmötets slut sammanställts i finansutskottets betänkande rörande statsbudgeten.

När det gäller *kompletteringspropositionen* och andra ekonomisk-politiska åtgärds paket har remitteringspraxis däremot växlat.

Vanligast – i varje fall under 1970-talet – har varit att hela paketet hänvisats till finansutskottet, som sedan i sin tur inhämtat yttranden från andra berörda utskott. Under tiden 1971–1981 inhämtade finansutskottet totalt 129 yttranden från andra utskott – de allra flesta i samband med åtgärds paket. Under samma tid avgav finansutskottet 32 yttranden till andra utskott, varav 12 till skatteutskottet. Under 1980-talet har praxis snarare utvecklats till att huvudpropositionen remitterats till finansutskottet medan bilagorna behandlats av andra utskott.

Fr. o. m. hösten 1979 har kammaren i ökad utsträckning gått in för att sprida ut *förslagen i ekonomiska åtgärds paket* direkt på olika utskott. Ibland har dessa inhämtat yttranden från varandra, ibland ej. I vissa fall har ingen samordning skett vid den formella utskottsberedningen. Man har i stället förlitat sig på att samordning av partiernas agerande i olika utskott skulle komma till stånd genom riksdagsgruppernas försorg. Erfarenheten har visat att man inte alltid kan räkna med detta. Risk föreligger då att riksdagen fattar motstridiga beslut på basis av utskottsbetänkanden som ej koordinerats tillräckligt. Denna risk ökar ju svagare regeringens parlamentariska underlag är.

Den formella riksdagsbehandlingen av ekonomiska åtgärds paket var mer sammanhållen fram till hösten 1979. Yttrandemodellen eller tidsmässig samordning av utskotts betänkandena dominerade bilden. Därefter har en utspridd utskottsbehandling tillämpats beträffande paketens hantering.

Kammaren remitterar "ärenden" till utskotten. Ett ärende brukar i detta sammanhang definieras som "en sakfråga, som väcks i behörig ordning och som riksdagen har att avgöra" (Holmberg, Stjernquist, Grundlagarna, Norstedts 1980 s. 165). I RO 4:6 sägs bl. a.: "Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskott. Därvid skall iakttagas att ärenden som hör till ett ämnesområde hänföres till samma utskott." Beträffande remittering av propositioner gäller stadgandet i RO 4:7: "Annat ärende än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det." I RO 3:9 fastslås vidare: "I en och samma motion får inte sammanföras förslag i skilda ämnen."

En grundläggande fråga blir då vad som skall menas med ärende, när det gäller ett ekonomiskt åtgärds paket.

Enligt min mening måste den ekonomiska politiken ses som en helhet. Vill man t. ex. stimulera ekonomin kan det ske med hjälp av åtgärder på en rad olika områden. Räntan kan sänkas, barnbidrag höjas, skatter reduceras osv. Vad riksdagen behöver som beslutsunderlag i ett sådant fall är en självständig och aktuell bedömning av det ekonomiska läget och en väg-

ning av de olika föreslagna stimulansåtgärderna mot varandra. Detta underlättas formellt, men också reellt om åtgärdspaketen remitteras till ett utskott som i sin tur i lämpliga former samarbetar med andra utskott vid ärendets beredning.

Genom att ett åtgärdspaket från regeringen betraktas som ett ärende, vidgas oppositionens möjligheter att motionsvis framföra förslag till alternativa åtgärder. Stadgandet i RO 3:9 verkar då inte så restriktivt som när åtgärdspaketet delas upp på olika utskott.

Drar man ut konsekvenserna av den sammanhållna behandlingen till kammarens votering ter det sig logiskt att där ställa olika åtgärdspaket i sin helhet mot varandra. Härigenom elimineras den risk för motstridiga beslut som kan uppkomma när kammaren röstar punktvis om de olika delförslagen i ett paket.

Folkstyrelsekommitténs förslag, som vidarebefordras av regeringen i propositionen, innebär att budgetprocessen i utskotten koncentreras till perioden februari–mars. Riktpunkten är att riksdagen senast den 30 april skall ha behandlat alla anslagspropositioner. Härigenom vinnns två fördelar: ett jämnare och lugnare arbetstempo i kammaren mot slutet av riksmötet samt att en bättre överblick av budgetsituationen skapas vid en tidigare tidpunkt än för närvarande. Utfallet av riksdagens budgetbehandling bör i stora drag vara känt för regeringen när arbetet på kompletteringspropositionen slutförs under april eftersom utskottens budgetarbete i huvudsak måste vara avslutat i mars. Det slutliga resultatet är bekant då finansutskottet under maj månad behandlar förslaget till slutlig reglering av statsbudgeten. Möjligheten föreligger alltså både för regeringen och finansutskottet att föreslå de korrigeringar som den tidigare processen kan ha gett anledning till.

Enligt min mening bör även andra ekonomiska s. k. åtgärdspaket liksom kompletteringspropositionen i sin helhet beredas av finansutskottet. Jag vill återigen erinra om RO:s bestämmelse att andra ärenden än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det (RO 4:7). Jag delar folkstyrelsekommitténs uppfattning att även om enskilda förslag i en "paketproposition" rörande ekonomisk-politiska åtgärder formellt sett hör hemma i ett annat utskott än finansutskottet bör det inte hindra att propositionen i sin helhet remitteras till finansutskottet om det övergripande syftet med propositionen är ekonomiskt-politiskt. Det formellt sett berörda utskottet bör dock höras av finansutskottet.

Jag anser således att alla propositioner som innehåller förslag som motiveras utifrån ekonomisk-politiska utgångspunkter bör remitteras till finansutskottet i sin helhet. Detta kan visserligen ge finansutskottet i dessa speciella fall ställningen av ett slags överutskott på samma sätt som t. ex. försvarsutskottet blir ett överutskott för försvarsfrågor, trafikutskottet för trafikpolitiken etc. De hittills gjorda erfarenheterna från handläggningen av de ekonomisk-politiska frågorna leder mig dock till slutsatsen att riksdagen måste förbättra samordningen av beslutsprocessen i större ekonomiska frågor. De brister som påtalats tidigare av riksdagens utskottskommitté i förslag 1981/82: 22 liksom av folkstyrelsekommittén nu i SOU 1976: 6 talar

enligt min mening för en ändrad ordning i enlighet med vad jag här förordat.

Mot. 1987/88

K16

Ett fullföljande av mitt förslag skulle dessutom innebära att en sammanlagning av finans- och skatteutskotten inte är nödvändig för att förbättra samordningen i riksdagen av dessa frågor. Jag avstyrker därför detta förslag.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer jag

1. att riksdagen beslutar att propositioner och motioner med förslag vars övergripande syfte är ekonomiskt-politiskt i sin helhet skall beredas av finansutskottet,
2. att riksdagen beslutar avslå förslaget att slå samman finans- och skatteutskotten.

Stockholm den 17 november 1987

Nils G Åsling (c)