



Ändrad utgiftsområdestillhörighet för vissa anslag (prop. 2000/01:100)

Till konstitutionsutskottet

Sammanfattning

Finansutskottet tillstyrker i huvudsak regeringens förslag i vårpropositionen om ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i vissa utgiftsområden. Utskottet anger i yttrandet vissa riktlinjer för det fortsatta arbetet i syfte att anpassa indelningen i politikområden till riksdagens arbetsformer.

Utskottet tillstyrker att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Fyra partier (m, kd, fp och c) avstyrker förslaget i en avvikande mening.

Vidare tillstyrker utskottet att anslagen till Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV) överflyttas från utgiftsområde 14 till utgiftsområde 2. Utskottet anser dock att arbetsmarknadsutskottet även fortsättningsvis bör hantera lagstiftningsfrågorna och motionerna avseende personalpolitiken i staten. Detta kan motiveras med hänvisning till dessa frågors nära anknytning till arbetsrätten, arbetstids- och semesterlagstiftningen samt jämställdhetsfrågorna i arbetslivet som hanteras av arbetsmarknadsutskottet.

Finansutskottets överväganden

Konstitutionsutskottet har den 19 april 2001 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens förslag i den ekonomiska vårpropositionen (punkterna 6–10) om ändringar i riksdagsordningen som innebär att vissa utgiftsområden byter namn och att vissa anslag skall byta utgiftsområdestillhörighet.

Propositionen

Utgiftsområde 3 föreslås ändra namn till Skatt, tull och exekution och utgiftsområde 5 till Internationell samverkan.

Ärenden om Sveriges representation i utlandet föreslås bli överförda till utgiftsområde 1 Rikets styrelse, statlig personalpolitik till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, utskökningsväsendet till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution samt väderlekstjänsten till utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

Regeringen redovisar i vårpropositionen vad finansutskottet uttalade med anledning av budgetpropositionen för 2001 (bet. 2000/01:FiU1). Den konsekvens av politikområdesindelningen, som finansutskottet lyfter fram i sitt betänkande (redovisas nedan), är enligt regeringen otillfredsställande för såväl regeringen som riksdagen. I syfte att anpassa indelningen i politikområden till riksdagens arbetsformer, lämnar därför regeringen i ett första steg förslag om ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i vissa utgiftsområden. Förslagen påverkar också utgifternas fördelning på utgiftsområden.

Anslagsflyttningarnas konsekvenser för ramarna för berörda utgiftsområden

		Miljoner kronor
Utgiftsområde 2002		
UO 1	Rikets styrelse	+ 1 814
UO 2	Samhällsekonomi och förvaltning	+ 7 383
UO 3	Skatt, tull och exekution	+ 1 395
UO 4	Rättsväsendet	- 1 395
UO 5	Internationell samverkan	- 1 814
UO 14	Arbetsliv	- 7 383
UO 20	Allmän miljö- och naturvård	+ 207
UO 22	Kommunikationer	- 207
Netto		0

Regeringskansliet utgör sedan den 1 januari 1997 en myndighet. Dess verksamhet finansieras dock från två skilda anslag, nämligen anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 och anslaget 5:1 Utrikesförvaltningen under utgiftsområde 5. Regeringen föreslår att anslaget för utrikesförvalt-

ningen flyttas från utgiftsområde 5 till utgiftsområde 1. Förslaget innebär att ändamålet för anslaget Regeringskansliet, utgiftsområde 1 Rikets styrelse utvidgas till att även omfatta utrikesförvaltningen. Utrikesförvaltningens verksamhet kommer inte längre att finansieras inom utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan. I detta sammanhang vill regeringen anföra att det är särskilt angeläget att vidareutveckla formerna för dialogen med riksdagen när det gäller Sveriges representation i utlandet.

Regeringen föreslår vidare att två verksamheter, Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV), som hör till politikområdet Effektiv statsförvaltning flyttas från utgiftsområde 14 Arbetsliv till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Verksamheterna har inte haft sina övergripande mål relaterade till utgiftsområde 14 utan till utgiftsområde 2, eftersom de är ett av flera medel för att effektivisera statsförvaltningen, anförs det i vårpropositionen.

Den lagstiftning som reglerar statliga arbetsgivarfrågor är begränsad. SPV:s verksamhet bygger på kollektivavtal och arbetsrätten har en begränsad särslagstiftning för den statliga sektorn.

En konsekvens av regeringens förslag om förändring av vilket ändamål och vilka verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 2 är att anslagen 1:1 stabsuppgifter vid Arbetsgivarverket och 1:2 statliga tjänstepensioner m.m. under utgiftsområde 14 Arbetsliv flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Detta föranleder ändringar i tilläggsbestämmelserna i riksdagsordningen 4.6.2 och 4.6.15.

Motioner

I Folkpartiets partimotion Fi20 (yrkande 24) och i en fyrpartimotion, K10 av Göran Lennmarker m.fl. (m, kd, c, fp), yrkas avslag på förslaget att flytta ärenden om Sveriges representation i utlandet till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Finansutskottets tidigare uttalanden

När finansutskottet i höstas kommenterade införandet av politikområden byggde ställningstagandet på yttranden från flera av utskotten. I sitt budgetbetänkande (bet. 2000/01:FiU1 s. 277–278) skrev utskottet bl.a. att indelningen i politikområden kan ge förutsättningar för bättre mål inom ramen för resultatstyrningen. Samtidigt betonade emellertid utskottet att det är nödvändigt att regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet beaktar konsekvenserna för riksdagen av indelningen i politikområden. Bl.a. skrev utskottet att det förhållandet att politikområdesindelningen skär genom såväl utgiftsområdesindelningen som utskottsindelningen väcker en rad frågor. En konsekvens av detta är att mål och resurser i vissa fall inte bereds av samma utskott. Givet att det skall finnas ett samband mellan målformulering och resurstilldelning är detta förhållande enligt finansutskottets mening otillfredsställande.

Vidare konstaterade finansutskottet att politikområdena varierar kraftigt i storlek. Politikområdet *Minoritetspolitik* är minst (0,008 mdkr) och *Ersättning*

för *arbetsförmåga* är störst (102 mdkr). Frågan är om det är jämförbara storheter utifrån vilka det går att föra en rimlig prioriteringsdiskussion. Som finansutskottet såg det finns det anledning att minska skillnaden mellan de minsta och de största politikområdena.

Även antalet anslag varierar mellan politikområdena. Det minsta antalet anslag inom ett utgiftsområde är ett. Även i detta avseende ansåg utskottet att det fanns möjlighet till förändringar.

Enligt finansutskottets uppfattning bör på sikt politik- och utgiftsområdena bringas i större överensstämmelse. Det kan ske genom att utgiftsområdena helt ersätts av politikområden som kommer att ligga till grund för rambeslutet i riksdagen på hösten, vilket i så fall kräver att antalet politikområden blir väsentligt mindre. I annat fall, menade utskottet, får politikområdena inordnas under utgiftsområdena på ett sådant sätt att de inte skär över flera utgiftsområden, något som sannolikt kräver vissa förändringar av anslagens hemtillhörighet i utgiftsområden och i utskottsorganisationen.

Vid sidan av finansutskottet tog flera andra utskott i yttranden och betänkanden upp olika aspekter av hur politikområdesindelningen påverkat budgetberedningen på deras respektive beredningsområde.

Även i betänkande FiU2 behandlade utskottet förslaget om politikområdesindelningen och särskilt konsekvenserna för utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning. Enligt förslagen i budgetpropositionen omfattar utgiftsområde 2 politikområdena *Effektiv statsförvaltning* och *Finansiella system och tillsyn*.

I politikområdet Effektiv statsförvaltning ingår två anslag som finns uppförda på utgiftsområde 14 Arbetsliv, vilket arbetsmarknadsutskottet ansvarar för. Det gäller anslagen för *Stabsuppgifter vid Arbetsgivarverket* på 2,2 miljoner kronor och *Statliga tjänstepensioner* på 7 500 miljoner kronor. Genom att tjänstepensionerna har inordnats i politikområdet har detta blivit mer än tio gånger större än det annars skulle ha varit. Det har också lett till, framhöll utskottet, att man inom ett och samma politikområde blandar transfereringsutgifter med förvaltningsutgifter, något som strider mot intentionerna bakom den nuvarande indelningen i utgiftsområden. Motivet för att hålla sådana utgifter åtskilda var enligt Riksdagsutredningen (1993/94:TK3) att deras realekonomiska effekter är väsentligt olika och att de därför av analyskäl borde hållas isär.

Till politikområdet Finansiella system och tillsyn förde man i budgetpropositionen anslaget för *Lotteriinspektionen* som finns uppfört på utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid som bereds av kulturutskottet. Även här delar alltså finansutskottet beredningsansvaret med ett annat utskott i och med att finansutskottet behandlar mål och resultat för Lotteriinspektionen medan kulturutskottet bereder inspektionens anslagsfrågor.

Att frågan om resurser bereds inom ett utgiftsområde och frågan om mål och resultat behandlas i anslutning till ett annat kommer naturligtvis att skapa problem när man i ett senare skede skall utvärdera verksamheten inom respektive politikområde, framhöll utskottet.

Utskottet pekade också på att *Riksdagens revisorers anslag* inte hänförs till något politikområde medan anslaget till Riksrevisionsverket ingår i politikområdet Effektiv statsförvaltning. En konsekvens av detta är att de båda myndigheterna som sysslar med samma typ av granskning av statlig verksamhet och arbetar med liknande mål inte behandlas inom samma politikområde.

Utskottets ställningstagande

Politikområdesindelningen

Regeringen föreslår i budgetpropositionen ett antal överflyttningar av anslag mellan utgiftsområden i syfte att minska antalet skärningar mellan politikområden och utgiftsområden. Utskottet ser positivt på detta. Som utskottet framhållit tidigare (2000/01:FiU1, FiU2) skapar det förhållandet att politikområdesindelningen skär igenom såväl utgiftsområdesindelningen som utskottsinindelningen en del praktiska problem i riksdagsarbetet. En konsekvens av detta blir att mål och resurser kommer att beredas av olika utskott. Givet att det finns ett samband mellan de formulerade målen och resurstilldelningen är detta otillfredsställande. Utskottets uppfattning är, som redovisats ovan, att politik- och utgiftsområdena bör bringas i större överensstämmelse med varandra. Det kan antingen ske genom att utgiftsområdena helt ersätts av politikområden eller genom att politikområdena inordnas under utgiftsområdena på ett sådant sätt att de inte skär över flera utgiftsområden. Utskottet anser att utgiftsområdena bör behållas. Utgiftsområdena har en omfattning och storlek som är väl anpassad för riksdagens rambeslutsmodell. De har också haft den stabilitet över tiden som är nödvändig för att den flerårscykel som budgeteringen, uppföljningen och utvärderingen utgör skall kunna fungera. Utskottets slutsats är således att politikområdena i största möjliga utsträckning bör inordnas under utgiftsområdena. Det kräver vissa förändringar av anslagens hemtillhörighet i utgiftsområden och i utskottsorganisationen.

Utskottet är dock medvetet om att vissa sektorsövergripande politikområden, som t.ex. forskningspolitik, inte enkelt låter sig inordnas i utgiftsområdena. Det kan därför inte uteslutas att dessa frågor måste hanteras i särskild ordning.

Vidare har utskottet konstaterat att politikområdena varierar kraftigt i storlek, och frågan uppkommer om det är jämförbara storheter utifrån vilka det går att föra en rimlig prioriteringsdiskussion. Politikområden bör därför inte göras alltför små, varken vad gäller belopp eller antal anslag. I några fall bör man överväga om de inte i stället bör göras om till verksamhetsområden under ett politikområde. Det skulle i så fall få till följd att antalet politikområden kan minskas.

Utskottet förutsätter således att det revideringsarbete som nu inletts i vårpropositionen fortsätter med den inriktning som utskottet här redovisat. Förutsättningarna att nå ett både för riksdagen och regeringen gott resultat underlättas om arbetet sker i samarbete med berörda utskott. Frågor av övergripande karaktär bör kunna stämmas av under arbetets gång med Riksdagskommittén som uttalat att den avser att fortsätta sitt arbete bl.a. med politik-

områdenas konsekvenser för riksdagen som (tillsammans med andra förändringar) kan komma att få betydelse för rambeslutsmodellen och utskottsindelningen (förs. 2000/01:RS1 kap. 9).

Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Utskottet ser det som naturligt att sedan Regeringskansliet ombildats till en myndighet de båda förvaltningsanslagen slås samman till ett för myndigheten gemensamt anslag. Det bör underlätta styrningen av myndigheten och skapa bättre förutsättningar för en effektivare resursanvändning. En rationell hantering i riksdagen i enlighet med vad utskottet anfört ovan talar för att tillhörande frågor hanteras i ett utskott. Utskottet tillstyrker således att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Det är dock av största betydelse att ta till vara utrikesutskottets sakkunskap på detta område. Enligt finansutskottets uppfattning är det en naturlig del av den nya ordningen att utrikesutskottet alltid skall ges möjlighet att yttra sig i frågor som gäller beredningen av Sveriges representation i utlandet. Motionerna Fi20 (fp) yrkande 2 och KU10 (m, kd, c, fp) bör avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Politikområde Effektiv statsförvaltning

Det främsta syftet med ändringen i riksdagsordningen att flytta frågor om *Statlig personalpolitik* till finansutskottets ansvarsområde tycks vara att göra det möjligt att överflytta anslagen till Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV) från utgiftsområde 14 till utgiftsområde 2. Därigenom uppnås att politikområdet Effektiv statsförvaltning hålls samman inom ett utgiftsområde. Vidare markeras att arbetsgivarpolitiken är ett av medlen för att göra statsförvaltningen effektivare. I propositionen nämns också att staten som arbetsgivare inte har haft sina övergripande mål relaterade till utgiftsområde 14 utan till utgiftsområde 2.

Begreppet statlig personalpolitik har hittills även innefattat lagstiftningsfrågor med anknytning till arbetsmarknadens statliga sektor. Bland de lagar som berörs kan t.ex. nämnas lagen om offentlig anställning (LOA).

Något motiv för att flytta även beredningen av dessa lagfrågor utvecklas inte i propositionen. Enligt riksdagsordningen (RO 4:6) fördelas ärenden som hör till samma ämnesområde till samma utskott. Det innebär att budget- och lagstiftningsfrågor avseende ett ämnesområde vanligtvis behandlas samlat i ett utskott. Riksdagen kan dock avvika från denna princip för fördelning av ärenden ”om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållanden” (RO 4:6 sista stycket).

Med beredningen av lagstiftningsfrågorna kring den statliga personalpolitiken följer även ansvaret att bereda de motioner om dessa frågor som brukar väckas under den allmänna motionstiden. Dessa motioner brukar t.ex. ta upp frågor om hur staten skall vara en föredömlig arbetsgivare i fråga om jäm-

ställdhet, etnisk mångfald och åtgärder för att underlätta för funktionshindrade.

Beredningen av frågor om lagstiftningen och motioner om den statliga personalpolitiken har en lång tradition i arbetsmarknadsutskottet. Beredningen av anslaget till Arbetsgivarverket har sedan den nya beslutsordningen för budgeten infördes 1997 legat i arbetsmarknadsutskottet, men dessförinnan växlade ansvaret mellan de båda utskotten. Finansutskottet hade under ett antal år ansvaret för den statliga lönepolitiken och hade till uppgift att godkänna de statliga löneavtalen på riksdagens vägnar. Under denna period svarade utskottet också för beredningen av Arbetsgivarverkets anslag.

Det är således möjligt att skilja på beredningen av anslagen till Arbetsgivarverket och SPV och på beredningen av lagstiftningsfrågorna om personalpolitiken. Enligt finansutskottet bör arbetsmarknadsutskottet även fortsättningsvis hantera lagstiftningsfrågorna och motionerna om personalpolitiken i staten. Detta kan motiveras med att dessa frågor har en nära anknytning till arbetsrätten, arbetsbids- och semesterlagstiftningen samt jämställdhetsfrågorna i arbetslivet som hanteras av arbetsmarknadsutskottet.

Tilläggsbestämmelserna i riksdagsordningen 4.6.2 för finansutskottet skulle kunna utformas enligt följande.

”Det skall vidare bereda ärenden av allmän betydelse för den kommunala ekonomin samt ärenden om *statliga arbetsgivarfrågor*, statlig statistik...

Begreppet statlig personalpolitik får därmed en något annan innebörd än för närvarande i och med att Arbetsgivarverket och SPV kommer att hänföras till statliga arbetsgivarfrågor inom finansutskottets beredningsområde. Den ändrade innebörden bör markeras i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser 4.6.15 avseende arbetsmarknadsutskottet. Det bör framgå att arbetsmarknadsutskottet även fortsättningsvis ansvarar för vissa personalpolitiska frågor i staten.

Stockholm den 15 maj 2001

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Johan Lönnroth (v), Sonia Karlsson (s), Anna Åkerhielm (m), Carin Lundberg (s), Kjell Nordström (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Yvonne Ruwaida (mp), Karin Pilsäter (fp), Carl-Axel Johansson (m) och Agne Hansson (c).

Avvikande mening

Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

av Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Anna Åkerhielm (m), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Karin Pilsäter (fp), Carl-Axel Johansson (m) och Agne Hansson (c).

Vi anser att finansutskottets yttrande i avsnittet **Finansutskottets ställningstagande** under rubriken Utgiftsområde 1 Rikets styrelse borde ha följande lydelse:

I Utrikesdepartementets uppgifter ingår både stabs- och myndighetsuppgifter. Åtskillnaden mellan Regeringskansliets stabsuppgifter och myndighetsutövning har varit och är ett viktigt inslag i den svenska förvaltningsstrukturen. Undantaget har varit utrikesförvaltningen med dess alldeles speciella förhållanden. Det är därför angeläget att riksdagen även fortsättningsvis har inflytande över utrikesförvaltningens organisation och dimensionering. Av detta skäl anser vi att anslaget Utrikesförvaltningen skall kvarstå under utgiftsområde 5.