



Tilläggsbudget för år 2003 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Till finansutskottet

Finansutskottet har vid sitt sammanträde den 29 april berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över 2003 års ekonomiska vårproposition (2002/03:100) om tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2003 jämte motioner, allt i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Propositionen

Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Regeringen och riksdagsstyrelsen föreslår följande ändringar på tilläggsbudget för utgiftsområde 1 Rikets styrelse (yrkande 40 och 42 delvis):

Tabell Ändrad ram och ändrade anslag 2003 för utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Tusental kronor

<i>Anslag</i>	<i>Statsbudget 2003</i>	<i>Förändring av ram/ anslag</i>	<i>Ny ram/ Ny anslagsnivå</i>
Rikets styrelse	7 674 618	14 229	7 688 847
27:4 Radio- och TV-verket	11 676	700	12 376
90:1 Kungliga hov- och slottsstaten	87 597	4 000	91 597
90:2 Riksdagens ledamöter och partier m.m.	603 008	16 550	619 558
90:4 Riksdagens ombudsmän, justitieombudsmännen	56 426	2 500	58 926
90:5 Regeringskansliet m.m.	5 180 433	-10 221	5 170 212
90:7 Expertgruppen för EU-frågor	9 179	700	9 879

Förbättrad kapitalstruktur

I propositionen föreslås (yrkande 37) att 3 miljarder kronor genom extra utdelningar tillförs ett särskilt konto i Riksgäldskontoret för att senare användas till insatser i hel- och delägda aktiebolag. Riksdagens godkännande för en kapitalinsats skall inhämtas, men i undantagsfall, där beslut inte kan vänta, bemyndigas regeringen avseende mindre belopp att utan dröjsmål göra nödvändiga kapitalinsatser. I dessa fall skall riksdagens medgivande inhämtas i efterhand.

Motionerna

Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse

I motion Fi17 av Maud Olofsson m.fl. (c) föreslås att anslaget till Regeringskansliet minskas med 150 miljoner kronor. Skälet är att utgifterna har ökat mer än vad som är motiverat (yrkande 12 delvis).

Förbättrad kapitalstruktur

I motion Fi17 av Maud Olofsson m.fl. (c) föreslås att regeringens förslag om att flytta medel mellan statliga bolag utanför statsbudgeten inte godkänns. Motionärerna menar att det är ett försök från regeringen att undkomma budgetrestriktionerna (yrkande 11).

I motion Fi18 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) föreslås att riksdagen inte godkänner regeringens förslag om förändrad kapitalstruktur. Motionärerna motsätter sig förslaget av flera skäl. För det första är förslaget demokratiskt tvivelaktigt. Regeringen menar att den nuvarande ordningen, dvs. att riksdagen inom ramen för den ordinarie budgetprocessen beslutar om i vilken utsträckning skattebetalarnas pengar skall användas för kapitaltillskott i statligt hel- och delägda aktiebolag, "begränsar ägarens handlingsmöjligheter på ett olämpligt sätt". Det är inte sant, menar motionärerna. Ägarens, dvs. medborgarnas, företrädare, dvs. riksdagen, har fullständig handlingsfrihet. Däremot begränsas regeringens handlingsfrihet, vilket är avsikten med den gällande ordningen. Motionärerna anser att det ur demokratisk synvinkel är angeläget att denna ordning består.

För det andra riskerar förslaget att skada de företag som skall tvingas till en extra utdelning av kapital. Det framgår inte på vilken grund regeringens "uppskattning" att en engångsutdelning om 3 miljarder kronor kan genomföras vilar. Beloppet verkar godtyckligt valt, inte av omsorg om de företag som dräneras på kapital utan för att räcka till behoven i förlustbolagen.

För det tredje kan den ordning regeringen föreslår leda till att konkurrens snedvrids på de marknader där statligt ägda företag verkar i konkurrens med privata företag.

I motion Fi23 av Mats Odell m.fl. (kd) föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att omfördelning av statliga tillgångar måste ske inom statsbudgeten (yrkande 3). Dessutom föreslås att riksdagen antar en lag om gemensamt omstruktureringskonto för statliga bolag i enlighet med de riktlinjer som anges i motionen (yrkande 4).

Motionärerna anför att Kristdemokraterna tidigare har framhållit att bristsituationer i statligt ägda bolag bör avhjälpas antingen genom en omfördelning av statliga tillgångar genom extrautdelningar eller försäljningar eller genom att privata investerare skjuter till kapital. Att regeringen nu presenterar en modell som bygger på kristdemokratiska förslag måste delvis hälsas med tillfredsställelse. Dock avviker regeringens förslag på en viktig och avgörande punkt från Kristdemokraternas linje. Partiet har alltid framhållit att denna typ av överföringar av statliga tillgångar måste göras inom statsbudgeten.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten ställer krav på att statsbudgeten skall omfatta alla inkomster och utgifter om inte inkomsterna i en verksamhet endast bidrar till att täcka verksamhetens utgifter (17 §) eller statens kostnader helt skall täckas av verksamhetens intäkter (18 §). Ingen av de två sistnämnda bestämmelserna torde vara tillämplig på den modell med konto i Riksgäldskontoret som regeringen nu föreslår. Därför skall inkomsterna redovisas under en inkomstitel och insättningen på kontot hos Riksgäldskontoret, alternativt utbetalningen till berörda bolag, redovisas på anslag.

Regeringens föreslagna modell bidrar till att ytterligare försvåra genomlysningen av statsbudgeten och regeringens förvaltning av de statliga bolagen. Det är oroväckande att ett av motiven till förslaget är att riksdagens medverkan i beslutsprocessen anses hämma statens förvaltning av bolagen till nackdel för bolagens utveckling och att regeringen därmed föreslås få möjlighet, även om det endast är i undantagsfall, att själv disponera medlen på kontot för att göra nödvändiga kapitalinsatser.

Eftersom det även i framtiden kan finnas behov av att göra förändringar i kapitalstrukturen i statliga företag kommer den modell som regeringen nu föreslår att få en permanent karaktär. För att öka öppenheten samt för att inordna modellen för förändringar i statliga bolags kapitalstruktur i statsbudgeten, bör riksdagen stifta en lag som avgränsar kontots användning och beskriver hur de medel som använts skall redovisas i statsbudgeten. En sådan lag bör tydligt avgränsa regeringens befogenhet att göra kapitalinsatser utan att i förväg ha inhämtat riksdagens godkännande. Det bör, anför motionärerna, ankomma på utskottet att utforma den exakta lydelsen. Motionen innehåller ett lagförslag.

Utskottet

Regeringsformen

Regeringsformens bestämmelser om finansmakten är inte särskilt detaljerade. Av regeringsformen framgår emellertid att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 § första stycket) och det sker främst genom budgetregleringen (9 kap. 2 § andra stycket). Tekniskt sett går det till på så sätt att riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål (9 kap. 3 §).

Riksdagen får emellertid enligt 9 kap. 2 § andra stycket bestämma att statsmedel skall tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering. Som illustration kan här nämnas s.k. specialdestination. I förarbetena till regeringsformen skilde man mellan tre slag av specialdestination:

1. Vid sidan om statsbudgeten (t.ex. ATP).
2. I anslutning till statsbudgeten (t.ex. affärsverken).
3. Inom statsbudgeten.

Den första formen av specialdestination sker helt utanför budgetregleringen. Den andra påverkar statsbudgeten på så sätt att t.ex. vinstmedel förs upp på inkomstittel. Den tredje specialdestinationen sker helt inom ramen för statsbudgeten. Riksdagen har samma formella inflytande över specialdestinationerna som över anslagen.

Lag om statsbudgeten (budgetlagen)

Bruttoredovisningsprincipen innebär att statens inkomster och utgifter skall tas upp var för sig i statsbudgeten. Principen kommer till uttryck i budgetlagen, bl.a. i 17 §, där det står att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Undantag från denna bestämmelse gäller om inkomsterna från en verksamhet endast bidrar till att täcka verksamhetens kostnader (17 § första stycket) och om statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter (18 §). Inkomsterna regleras också i 9 §, där begreppet definieras, och i 30 §, som säger att om riksdagen har beslutat om försäljning av egendom skall inkomsten redovisas mot en inkomstittel på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat.

En annan princip som regleras i budgetlagen är fullständighetsprincipen. Enligt 16 § skall regeringens förslag till statsbudget omfatta alla inkomster och utgifter med de undantag som nämns i föregående stycke.

Nuvarande ordning för budgetering och redovisning av inkomster från utdelningar samt utgifter för insatser i statliga bolag

Inkomster från utdelningar redovisas av riksdagen mot inkomsttitel.

Insatser i form av utgift för aktieägartillskott beslutas genom att anslag anvisas för ändamålet, medan lån kan tas upp av myndigheterna inom den kreditram som riksdagen årligen fastställer och de närmare villkor som regeringen beslutar om.

Utskottets ställningstagande

Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Utskottet tillstyrker propositionsförslaget beträffande ändrade anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Förbättrad kapitalstruktur

Utskottet begränsar sitt yttrande till att gälla beslutsformen och inte bedömningen av behovet av förbättrad kapitalstruktur.

Enligt utskottets mening finns det goda skäl att underlätta kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären genom att tillämpa specialdestination. Förfarandet kan liknas vid att staten agerar som moderbolag och ger koncernbidrag till vissa dotterbolag och finansierar detta med medel från andra dotterföretag. Utskottet anser emellertid att regeringens förslag bör modifieras på ett par punkter.

För det första bör bemyndigandet inte innebära att regeringen i brådskande fall och för smärre belopp får besluta om kapitalinsatser. Riksdagen bör besluta i varje enskilt fall om kapitalinsatser.

För det andra bör bemyndigandet tidsbegränsas. Att på föreslaget sätt föra inkomster från extrautdelningar till ett särskilt konto i Riksgäldskontoret måste vara en engångsåtgärd. Kontots varaktighet bör dessutom bli föremål för riksdagens årliga prövning. Önskar regeringen att överblivna medel skall stå kvar på kontot i Riksgäldskontoret även under nästa år får den återkomma med förslag härom senare, lämpligtvis i budgetpropositionen. Skulle riksdagen inte förlänga bemyndigandet skall inestående medel på kontot i Riksgäldskontoret jämte eventuella ytterligare utdelningsinkomster från extrautdelningarna redovisas mot inkomsttitel i statsbudgeten.

Slutligen bör det tydligt framgå av riksdagens beslut att maximalt 3 miljarder kronor får överföras till det särskilda kontot.

Det kan finnas anledning att i lämpligt sammanhang närmare överväga formerna för kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären. Om regeringen menar att det skall finnas en permanent särskild ordning för sådana beslut bör den återkomma till riksdagen med förslag om hur en sådan ordning bör regleras. En lämplig tidpunkt att behandla frågan vore att ta upp den i samband med den översyn av budgetlagen som pågår i Regeringskansliet.

Proposition om ändringar i budgetlagen kan, enligt upplysningar från Finansdepartementet, väntas under nästa riksmöte.

Stockholm den 15 maj 2003

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp) och Tuve Skånberg (kd).

Avvikande meningar

1. Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Kerstin Lundgren (c) anför:

Jag menar att utskottet borde ha bifallit förslaget i motion Fi17 (c) om sänkt anslag till Regeringskansliet (yrkande 12 delvis). Kostnaderna har under senare år ökat på ett omotiverat sätt.

2. Förbättrad kapitalstruktur

Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Tuve Skånberg (kd) anför:

Vi anser att finansutskottet bör avstyrka regeringens förslag om förbättrad kapitalstruktur. Skälen för detta är följande, och då gäller det formen för omstruktureringen. Frågan om huruvida kapitalomstruktureringen behövs ankommer på finansutskottet att pröva.

En grundläggande invändning är att förslaget står i strid med budgetlagen och är konstitutionellt tvivelaktigt. Regeringen menar att den nuvarande ordningen, dvs. att riksdagen inom ramen för den ordinarie budgetprocessen beslutar om i vilken utsträckning skattebetalarnas pengar skall användas för kapitaltillskott i statligt hel- och delägda aktiebolag, ”begränsar ägarens handlingsmöjligheter på ett olämpligt sätt”. Det är fel. Ägarens, dvs. i förlängningen medborgarnas, företrädare, dvs. riksdagen, har fullständig handlingsfrihet. Däremot begränsas regeringens handlingsfrihet, vilket är avsikten med den gällande ordningen. Vi anser att det ur demokratisk synvinkel är angeläget att denna ordning består. Det är oroväckande att en av motiveringarna till förslaget är att riksdagens medverkan i beslutsprocessen anses hämma statens förvaltning av bolagen till nackdel för bolagens utveckling och att regeringen därmed föreslås få möjlighet, även om det endast är i undantagsfall, att själv disponera medlen på kontot för att göra nödvändiga kapitalinsatser.

En annan invändning gäller användandet av bemyndigande på finansmaktens område. En viktig motivering för budgetlagen var att den ersatte en uppsjö av bemyndiganden som riksdagen givit regeringen. Bemyndigandena var av den omfattningen att det var svårt att få en önskvärd överblick, och det förelåg risk för att det kunde uppstå oklarhet om vad riksdagen hade beslutat. Det fanns behov av reglering på finansmaktens område som låg mellan regeringsformens och riksdagsordningens generella regler och de detaljerade och oöverblickbara bemyndigandena. Vid sidan om bemyndigandena fanns dessutom en rikt utvecklad praxis som det sågs behov av att kodifiera. Förslaget i vårpropositionen om förbättrad kapitalstruktur tillhör den typ av bemyndiganden som riksdagen avsåg att undvika genom införandet av budgetlagen.

Vi vill vidare betona den betydelse som principerna om bruttoredovisning och fullständig budgetproposition har för att riksdagen skall kunna utöva sin

grundlagsreglerade finansmakt. Regeringsförslaget, liksom utskottsförslaget, innebär ett flagrant brott mot budgetlagens bestämmelser. Att det handlar om en engångshändelse, som utskottet anger i sitt modifierade förslag, ändrar inte det förhållandet.

Vi har ställt oss undrande inför den specialdestination som regeringen föreslår, eftersom den innebär en specialdestination av vissa men inte alla utdelningsinkomster och vissa men inte alla kapitalinsatser och därför är mer av en hybrid än de former som anges i förarbetena till regeringsformen.

Vi noterar att den valda budgettekniken inte motiveras i propositionen. Det verkliga skälet torde vara att regeringen ännu en gång manövrerar för att kringgå de restriktioner i budgetprocessen i form av bl.a. utgiftstaket som den själv varit med om att besluta.

Eftersom det även i framtiden kommer att finnas behov av att göra förändringar i kapitalstrukturen i statliga företag riskerar den modell som regeringen föreslår och utskottet marginellt modifierat att få en permanent karaktär. För att öka öppenheten samt för att inordna modellen för förändringar i statliga bolags kapitalstruktur i statsbudgeten, bör riksdagen stifta en lag som avgränsar kontots användning och beskriver hur de medel som använts skall redovisas i statsbudgeten. En sådan lag bör tydligt avgränsa regeringens befogenhet att göra kapitalinsatser utan att i förväg ha inhämtat riksdagens godkännande.

Särskilda yttranden

1. Anslagsförändringar på tilläggsbudget

Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m) anför:

Då riksdagen beslutat om innevarande års budget finner vi varken möjlighet enligt de regler som gäller för budgetprocessen att arbeta om denna eller att åter redovisa hela vårt budgetförslag – trots att om detta blivit riksdagens beslut hade det inte medfört nuvarande problem med skenande utgifter.

På vissa områden i tilläggsbudgeten har vi en annan syn på vad som skall göras och ger därför förslag på andra åtgärder. Det gäller t.ex. utformningen av förslagen för att minska kostnaderna för sjukförsäkringen.

2. Anslagsförändringar på tilläggsbudget

Helena Bargholtz (fp) och Tobias Krantz (fp) anför:

Folkpartiet hade som väl är känt ett annat budgetalternativ för 2003. Detta innehöll både lägre utgifter och skatter, en lång rad radikala förslag till reformer av arbetsmarknad, integrationspolitik och socialförsäkringar. Det var ett omfattande program för att få ned sjukfrånvaron med insatser för att människor skall få ihop "livspusslet", insatser för att öka vård och rehabilitering och med större krav mot överutnyttjande av systemen. Folkpartiets budgetalternativ för 2003 innehöll en budgeteringsmarginal på 11 miljarder kronor. Tyvärr valde riksdagens majoritet av socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister att rösta ned detta förslag den 20 december.

Det är nu enligt vår uppfattning samma majoritet som får ta ansvar för att rädda situationen med sin egen dåligt underbyggda budget för innevarande år. Vi är givetvis alltid, varje dag och varje vecka, beredda att ta över ansvaret för Sverige. Om Folkpartiet får ta över regeringsansvaret har vi att utgå från verkligheten så som den ser ut. Det var därför vi i valrörelsen reviderade våra egna förslag över vad som var möjligt. Skulle vi få möjlighet att ta över ansvaret för landet skulle vi omgående genomföra utgiftsbegränsningar och besparingar så att utgiftstaket kunde hållas i avvaktan på att mer genomgripande systemreformer som ökar tillväxten och minskar kostnader för sjukfrånvaro och arbetslöshet får ekonomiska effekter.

Folkpartiet tar heller inte i detalj ställning till de förslag regeringen och dess stödpartier lägger fram som förändringar i sin egen budget. Vi har enligt riksdagsordningen inte heller utrymme att föreslå förändringar på andra anslag än de av regeringen nu aktualiserade.

3. Anslagsförändringar på tilläggsbudget

Tuve Skånberg (kd) anför:

Kristdemokraterna förordade under hösten 2002 i parti- och kommittémotioner ett komplett och sammanhängande budgetalternativ för budgetåret 2003. Detta förslag innehöll för utgiftsområde 1, Riket styrelse, anslagsförändringar i förhållande till regeringens förslag med – 6 miljoner kronor avseende Datainspektion, – 75 miljoner kronor avseende presstödet och – 410 miljoner kronor avseende Regeringskansliet. Detta alternativ avslogs av riksdagen i den första beslutsomgången om utgiftsområdesramar och skatteinkomster till förmån för den inriktning av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som Socialdemokraterna föreslog. Av detta skäl deltog vi inte i den därpå följande behandlingen av anslag inom respektive utgiftsområde.

Av samma skäl deltar vi inte heller i den fortsatta behandlingen av delar av anslagen för budgetåret 2003, den nu föreliggande tilläggsbudgeten. Tilläggsbudgeten är Socialdemokraternas försök att hantera alla egna felbudgeteringar som gjordes hösten 2002. Därtill gäller att det inte finns någon möjlighet för oppositionspartierna att yrka på förändringar av andra anslag än dem regeringen tar upp, eftersom den typen av förslag enligt gällande praxis inte anses ligga inom ärendets ram. Den ekonomiska politik och det budgetalternativ vi skulle vilja genomföra för 2003 går således inte att lägga fram för riksdagen, varpå följer att det inte är meningsfullt för oss att delta i behandlingen av Socialdemokraternas felbudgeteringar.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse	1
Förbättrad kapitalstruktur	2
Motionerna	2
Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse	2
Förbättrad kapitalstruktur	2
Utskottet	4
Regeringsformen	4
Lag om statsbudgeten (budgetlagen)	4
Nuvarande ordning för budgetering och redovisning av inkomster från utdelningar samt utgifter för insatser i statliga bolag	5
Utskottets ställningstagande	5
Avvikande meningar	7
1. Ändrade anslag för utgiftsområde 1 Rikets styrelse	7
2. Förbättrad kapitalstruktur	7
Särskilda yttranden	9
1. Anslagsförändringar på tilläggsbudget	9
2. Anslagsförändringar på tilläggsbudget	9
3. Anslagsförändringar på tilläggsbudget	10