Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU19

Fortsatt försök med förändrad budgetprocess i riksdagen

1989/90
KU19

Sammanfattning

Riksdagen beslöt våren 1988 (KU 1987/88:43) att inleda försök med en förändrad budgetprocess i riksdagen under innevarande mandatperiod. I detta betänkande redovisar utskottet en utvärdering som gjorts av hur försöket utfallit under våren 1989. Utskottet föreslår att försöket fortsätter under resten av innevarande valperiod på ungefär samma sätt som hittills.

Utvärdering av den nya budgetprocessen

Målsättningen för försöket med förändrad budgetprocess skulle enligt riksdagsbeslutet våren 1988 vara att budgeten (utom kompletteringspropositionen) behandlas före den 30 april. För att uppnå detta mål var det önskvärt att budgetpropositionen var mera fullständig än vad som varit fallet vid flera tillfällen under senare år. Anslagspropositioner skulle lämnas under försöksperioden senast den 25 februari i stället för den 10 mars. Med början i slutet av mars skulle sedan ske en samlad behandling av varje utskottsområde av budgetförslaget. Kompletteringspropositionen och andra ekonomiska åtgärdspaket skulle under försöksperioden behandlas i finansutskottet efter hörande av berörda utskott.

Här redovisas utfallet av försöket under våren 1989 i tre avsnitt, som avser hur regeringen, utskotten resp. kammaren reagerade på de nya reglerna och riktlinjerna. Utvärderingen har skett huvudsakligen i kvantitativa termer.

Regeringen

Fullständigheten i den budgetproposition som lades fram den 10 januari kan mätas i antalet "öppna punkter", dvs. anslag där regeringen nöjt sig med att beräkna ett belopp i stället för att lägga fram ett förslag. Dessa uppgick till 54. De flesta av dessa anslag (36) låg inom försvarshuvudtiteln. Som jämförelse kan nämnas att antalet beräkningspunkter i 1988 års budgetproposition var 51.

Utöver dessa "öppna punkter" kommer regeringen varje år med förslag om ytterligare förändringar, vanligen uppräkningar, av anslagsbelopp som angetts i budgetpropositionen. Antalet sådana anslag var våren 1989 27. Motsvarande siffra våren 1988 var 31.

Med utgångspunkt från dessa siffror kan slutsatsen dras att 1989 års budgetproposition inte var fullständigare än 1988 års. Det bör dock nämnas att antalet anslagspropositioner var betydligt färre 1989 än 1988, 11 resp. 23.

Den nya tidsgränsen den 25 februari iakttogs av regeringen i ungefär samma utsträckning som den tidigare. 1988 kom fyra och 1989 fem propositioner som innehöll anslagsförslag för sent. 1988 kom den mest försenade propositionen in den 23 mars, 1989 den 24 april (jordbruksfrågor).

Kompletteringspropositionen innehåller regelmässigt ett antal ändrade anslagsförslag för det kommande budgetåret. En viss ökning kan noteras från 1988 till 1989. 20 sådana förslag lades fram i kompletteringspropositionen 1988 mot 24 1989.

I enlighet med de nya reglerna remitterades kompletteringspropositionen i sin helhet till finansutskottet. Vid sin beredning fann emellertid utskottet att förslagen i stora delar av propositionen inte i första hand hade ett ekonomiskt-politiskt syfte. Dessa delar, innehållande 15 anslagsförslag, överlämnades då till resp. fackutskott.

I en motion (m) kritiserades kompletteringspropositionen för att innehålla ett helt nytt budgetförslag. Med anledning härav uttalade finansutskottet i sitt betänkande (1988/89:FiU30 s. 111) att i kompletteringspropositionen inte bör, om det inte finns särskilda skäl, tas upp andra frågor än de som har ett direkt samband med de finanspolitiska överväganden.

Utskotten

För att kunna behandlas av kammaren före april månads utgång 1989 måste utskottens budgetbetänkanden bordläggas senast den 26 april. 94 betänkanden rörande budgetpropositionen låg också på kammarens bord före denna tidpunkt. Nio betänkanden innehållande 25 anslagsförslag i denna proposition bordlades senare. Ett av dem kom någon dag senare (FiU26), sju bordlades den 19 maj (FiU35, UbU13, 15, 19, NU25, 30, 31) och ett den 5 juni (FiU30).

Förändringen i förhållande till våren 1988 är markant. Då bordlades 71 betänkanden vid en tidpunkt som gjorde en kammarbehandling före den 1 maj möjlig. 42 betänkanden kom i maj och juni.

Även för anslagspropositionernas del är läget i viss mån förändrat. Endast ett av 23 betänkanden över sådana propositioner bordlades i april 1988. 1989 förelåg fyra av elva betänkanden i kammaren den 26 april eller tidigare. Betänkandena över de försenade propositionerna bordlades i fyra fall av fem efter denna tidpunkt.

Det kan således konstateras att de nya reglerna lett till att utskotten i allt väsentligt lagt upp sitt beredningsarbete i fråga om budgeten med sikte på att kammaren skall kunna fatta beslut före april månads utgång. Detta gäller dock inte genomgående för de anslagsfrågor som behandlas i anslagspropositionerna.

Vad sedan beträffar frågan om hur samlad behandlingen av utskottens budgetområden varit kan konstateras att den av riksdagen förutsatta ordningen inte har kommit till stånd. Endast tre utskottsområden har i sin helhet behandlats på en och samma dag i kammaren. Av dessa är det endast JoU:s område som är av någon större omfattning. Sju utskott har koncentrerat sina budgetfrågor till två tillfällen. Våren 1988 var förhållandet att ett utskott (JoU) hade sina budgetfrågor uppe vid ett tillfälle, fyra utskott vid två tillfällen.

När det i det föregående stycket talats om budgetfrågor avses endast förslag i budgetpropositionen. Behandlingen av anslagspropositionerna har bara i något enstaka fall kunnat samordnas med budgetpropositionen.

Kammaren

Det kan alltså konstateras att utskotten i huvudsak klarade att få fram sina betänkanden över budgetpropositionen i tid. Men hann de med att behandlas av kammaren på avsedd tid?

Svaret är att det blev fördröjningar i behandlingen av en hel del betänkanden. Av de sammanlagt 103 budgetbetänkandena var det 34 som inte kom upp till debatt följande vecka, om de bordlagts på en fredag, eller i samma vecka om de bordlagts måndag t.o.m. onsdag. I ytterligare elva fall uppstod en tidsmässig förskjutning av motsvarande storlek mellan bordläggningsdag och beslutsdag på grund av att voteringen inte ägde rum i samband med debatten. Fördröjningen varierade från någon dag till ett par veckor.

Viktigast är naturligtvis om någon förskjutning skedde över 1 majgränsen. Endast fyra betänkanden som med hänsyn till bordläggningen hade kunnat diskuteras tidigare försköts dock till någon dag in i maj. I ytterligare ett ärende påbörjades debatten den 28 april och avslutades den 2 maj då även voteringen skedde.

Ett av syftena med att tidigarelägga budgetbehandlingen var att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning i kammaren på våren. Man ville åstadkomma en förskjutning från de arbetstyngda månaderna maj— juni till de mindre arbetstyngda mars— april.

För att kunna konstatera om en sådan förändring inträtt bör man jämföra med ett år då påsken inföll i mars. Tidpunkten för påsken påverkar nämligen i hög grad förutsättningarna för riksdagens arbetsplanering på våren.

Senast påsken inföll i mars var 1986. Om man jämför med detta år finner man att det totala antalet plenitimmar båda vårarna var exakt detsamma, nämligen 399. (En särredovisning av arbetsplenitimmar är möjlig för 1989 men ej för 1986.) Fördelningen mellan månaderna var följande:

	1986	1989
januari	15	13
februari	49	49
mars	33	52
april	123	129
maj	130	124
juni	49	32

Medan plenitiden under januari– februari var ungefär densamma båda åren, är däremot skillnaderna tydliga de övriga vårmånaderna. 1989 var plenitiden i mars– april 25 timmar längre än 1986. Plenitiden i maj– juni 1989 var å andra sidan 23 timmar kortare än 1986. Den åsyftade förskjutningen har således kommit till stånd.

Utskottet

Utskottet tar som utgångspunkt för sina överväganden de olika propositioner som ligger till grund för riksdagens budgetbehandling, nämligen budgetpropositionen, anslagspropositionerna och kompletteringspropositionen.

När det gäller *budgetpropositionen* anser utskottet att erfarenheterna i ett avseende har varit mycket positiva. Det har visat sig möjligt att slutbehandla så gott som hela förslaget före den 1 maj. En följd härav har blivit att kammarens arbete på våren utjämnas märkbart. Man bör emellertid ta med i bedömningen att det förhållandet att påsken i år inföll i mars gjorde omständigheterna särskilt gynnsamma för den nya budgetprocessen.

I ett annat avseende var försöksverksamheten mindre framgångsrik, nämligen när det gällde att koncentrera kammarbehandlingen av varje utskotts budgetområde till ett visst tillfälle. Utskottet vill dock ifrågasätta hur önskvärd en sådan ordning är. Många utskott har disparata ämnesområden som inte lämpar sig för en samlad behandling. Från kammarens synpunkt är en viss spridning i behandlingen också till fördel om man vill undvika en alltför stor anhopning av ärenden mot slutet av april.

Utskottet noterar vidare att budgetpropositionen var lika ofullständig som tidigare. Att en enda huvudtitel, försvarshuvudtiteln, stod för merparten av luckorna i budgetförslaget var särskilt olyckligt. En stor och sammanhängande del av budgeten låg därmed utanför budgetförslaget och för försvarsutskottet försvårades arbetssituationen.

Vad beträffar *anslagspropositionerna* visade det sig att regeringen i huvudsak iakttog den nya tidsgränsen den 25 februari. Det var emellertid svårt för utskotten att hinna fram till slutet av april med sina betänkanden över dessa propositioner. Försvarsutskottets situation har redan berörts. Erfarenheterna från våren tyder på att det kan vara svårt att upprätthålla målsättningen att även de förslag som ligger i anslagspropositionerna skall vara slutbehandlade i slutet av april, i varje fall om tidsgränsen för framläggande av dem inte flyttas tillbaka ytterligare.

Beträffande *kompletteringspropositionen* har riksdagen redan ställt sig bakom finansutskottets uttalande att den innehöll alltför många inslag som saknade ekonomiskt-politisk innebörd.

Som förutsatts skedde en samlad behandling av kompletteringspropositionen i finansutskottet. Finansutskottet inhämtade först de andra berörda utskottens uppfattningar över propositionen och motionerna och byggde sedan vidare på dessa.

Vid bedömningen av hur tillämpningen av denna ordning utföll är det enligt utskottet nödvändigt att ta hänsyn till de stora svårigheter som förelåg när det gällde att skapa en parlamentarisk majoritet i detta ärende. Mot denna bakgrund måste det enligt utskottet betecknas som en framgång att en i teknisk mening samordnad lösning åstadkoms genom behandlingen i finansutskottet. Denna slutsats innebär givetvis ingen värdering av den sakliga innebörden av den överenskommelse som träffades i utskottet.

Sammanfattningsvis anser utskottet att erfarenheterna är tillräckligt goda för att man skall låta försöksverksamheten fortsätta under innevarande riksmöte på ungefär samma sätt som under föregående.

Utskottet anser således att riktpunkten skall vara att budgetbehandlingen (utom vad beträffar kompletteringspropositionen) skall vara avslutad den 1 maj. Om denna målsättning skall kunna förverkligas är det nödvändigt att budgetpropositionen är fullständigare än för närvarande. Detta bör riksdagen ånyo understryka genom ett uttalande till regeringen. I fråga om tidpunkten för framläggande av anslagspropositioner har utskottet, mot bakgrund av ovan redovisade erfarenheter, kommit fram till att en tidigareläggning borde ske. En lämplig tidpunkt är enligt utskottet den 10 februari. Med hänsyn till att tidsplaneringen för propositionsavlämnandet våren 1990 redan inletts i regeringskansliet bör denna tidsgräns dock inte gälla under 1989/90 års riksmöte utan det bör vara samma tidsgräns som under 1988/89 års riksmöte, nämligen den 25 februari.

När det gäller budgetens behandling i kammaren är enligt utskottet en ökad ämnesmässig koncentration önskvärd. Detta behöver inte innebära att ett visst utskotts hela område behandlas vid ett och samma tillfälle, utan en viss ämnesmässig uppdelning kan ske. Däremot kan det krävas en samordning mellan olika utskott som behandlar likartade eller närliggande ämnesområden.

Beträffande kompletteringspropositionen och andra ekonomiska åtgärdspaket bör regeln att dessa i sin helhet behandlas i finansutskottet förlängas att gälla under riksmötet 1989/90.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *budgetpropositionens innehåll*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. beträffande *sista dagen för avlämnande av anslagspropositioner*
att riksdagen antar i *bilaga 1* intaget förslag till ändrad lydelse av 3 kap. 2 § riksdagsordningen,

3. beträffande *beredningen av kompletteringspropositionen och andra propositioner med ekonomiskt-politiskt syfte*
att riksdagen antar i *bilaga 1* intaget förslag till ändrad lydelse av 4 kap. 7 § riksdagsordningen,

4. beträffande *försök med förändrad budgetprocess i riksdagen i övrigt*
att riksdagen godkänner vad utskottet uttalat.

Stockholm den 19 oktober 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Ingela Mårtensson (fp) och Hugo Andersson (c).

Förslag till
Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen[1] att 3 kap. 2 § och 4 kap. 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 kap.
2 §

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regeringsskifte, snarast möjligt därefter avlämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget. Regeringen skall avgiva särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Sådant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte. Vid *1988/89* års riksmöte skall dock en sådan proposition avlämnas senast den 25 februari.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte. Vid *1989/90* års riksmöte skall dock en sådan proposition avlämnas senast den 25 februari.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag eller om sådana riktlinjer för viss statsverksamhet som avses i 9 kap. 7 § regeringsformen bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

4 kap.
7 §

Annat ärende än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det. Vid *1988/89* års riksmöte får ej kompletteringspropositionen och andra ärenden med ekonomiskt-politiskt syfte delas.

Annat ärende än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det. Vid *1989/90* års riksmöte får ej kompletteringspropositionen och andra ärenden med ekonomiskt-politiskt syfte delas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

[1] Riksdagsordningen omtryckt 1988:1446.

gotab 99125, Stockholm 1989