Finansutskottets betänkande

1981/82:3

om tvååriga budgetperioder

I detta betänkande behandlar utskottet motion 1980/81:1518 av Torsten Bengtson (c) vari hemställs att riksdagen begär att regeringen låter utreda frågan om tvåårsanslag på vissa utgiftsposter.

Motionen

Det är önskvärt att varje möjlighet tas till vara för att förkorta och koncentrera riksdagsarbetet, anför motionären. En enkel förändring som skulle innebära en viss tidsvinst och även ekonomiskt skulle innebära besparingar är att ge en rad mindre anslag för två år i stället för som nu för ettårsperioder. En sådan omläggning torde dock förutsätta vissa ändringar i riksdagsordningen och därför måste frågan utredas.

Nuvarande bestämmelser

Beträffande frågan om budgetårets längd sägs i regeringsformen 9 kap. Finansmakten 3 §:

Riksdagen företager budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. – – – Besluten härom upptages i en statsbudget.
Riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten skall utgå för annan tid än budgetperioden.
Vid budgetreglering enligt denna paragraf skall riksdagen beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar.

Det kan i sammanhanget också noteras vad som sägs i samma kapitel 7 §:

Riksdagen kan i samband med budgetreglering eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

I propositionen med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning (1973:90) framhöll departementschefen att det inte är aktuellt att för normala fall tillämpa annan budgetperiod än 12 månader. Möjligheten att reglera budgeten för annan period är avsedd för extraordinära förhållanden. Enligt vad som framhölls i samma proposition krävs det en grundlagsändring för en definitiv övergång till flerårsbudget.

Ärendets tidigare behandling

När motion 1977/78:500 med motsvarande yrkande behandlades av konstitutionsutskottet avstyrktes detta med hänvisning till att det varken i budgetutredningens betänkande (SOU 1973:43) Budgetreform eller i proposition 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet föreslogs någon förändring i nuvarande ordning beträffande budgetåret (FiU 1977/78:1). Konstitutionsutskottet fann mot denna bakgrund inte anledning att förorda en omläggning av budgetåret på det sätt som föreslogs i motionen (KU 1978/79:3). Riksdagen biföll utskottet.

Utskottet

Motionären uppger att när yrkandet om tvååriga budgetperioder avslogs av riksdagen hösten 1978 skedde detta utan motivering. Utskottet vill därför gå tillbaka till vad budgetutredningen (SOU 1973:43), som därvid åberopades, kom fram till för slutsatser beträffande budgetårets längd.

Enligt sina direktiv hade budgetutredningen att

- utreda eventuell omläggning av budgetår till kalenderår,
- utreda de krav på budgetsystemet som följer av ökad långsiktighet i beslutsprocessen,
- pröva anslagstyper vilka skulle kunna göras fleråriga eller eljest sträcka sig över budgetårsgränsen.

I sitt slutbetänkande anförde utredningen följande (s. 221):

Vi har inte övervägt en längre budgetperiod än 12 månader, främst med hänsyn till de praktiska planerings- och budgeteringsproblem en längre period skulle medföra och till de finanspolitiska olägenheter som en för längre tid fastställd budget skulle innebära. Kravet på ökad långsiktighet i budgetarbetet bör tillgodoses genom det av oss föreslagna planeringssystemet utan att budgetperioden behöver förlängas. Vidare är det redan med nuvarande budgetperiod svårt att överblicka konjunkturläget under hela perioden. En längre budgetperiod skulle vidare möta problem från konstitutionell synpunkt. De riksdagar, under vilka budgetbeslut fattas, skulle binda följande riksdagars handlingsfrihet.

Utredningen ansåg att nuvarande budgetår borde behållas men föreslog vissa nya anslagstyper. På den senare punkten förordade emellertid föredragande statsrådet i propositionen att nuvarande anslagstyper skulle behållas. Anslag till investeringar borde dock i fortsättningen till följd av att drift- och kapitalbudgetarna föreslogs bli sammanslagna anvisas som reservationsanslag.

Riksdagen biföll föredragandens ställningstagande på dessa punkter (FiU 1977/78:1).

Det finns i sammanhanget anledning att återge de bestämmelser som gäller för reservationsanslag. De får inte överskridas men besparingar får användas

efter budgetårets slut. Besparingar får även användas sedan anslaget inte längre finns upptaget på statsbudgeten under ytterligare tre år. Därefter måste riksdagen ge sitt tillstånd för att medlen skall få disponeras.

Det kan i sammanhanget noteras att förvaltningsutredningen i sitt huvudbetänkande (SOU 1979:61) som en av sina huvudpunkter angav att den politiska handlingsfriheten borde ökas genom att anslagskonstruktioner som medför långsiktiga bindningar undviks. Försöksverksamhet och tidsbegränsade beslut borde användas mera, menade utredningen.

Motionärens tanke att tvååriga budgetperioder skulle minska budgetarbetet kan i förstone verka bestickande, men den bygger på förutsättningen att riksdagens arbete med anslagsfrågorna är proportionellt mot antalet anslag. Så är emellertid inte fallet. Riksdagen, liksom för sin del fackdepartementen, lägger inte ned lika mycket arbete på alla anslag. Dessutom varierar arbetet med varje anslag från år till år. Ett stort antal anslag godkänns av riksdagen utan någon särskild kommentar.

Utskottet kan se fördelar i att vissa anslag fastställs för en längre period än ett år. Det underlättar en långsiktig och rationell planering av den verksamhet som berörs av anslaget. Detta kan dock ske utan att anslagen formellt fastställs för flera år. I praktiken är anslagen bundna för flera år i rad. Det finns flera exempel på anslagsområden där vissa principer fastlagts för längre period än ett år. Det gäller bl. a. försvarsramarna och vissa affärsverk. På senare år har vidare ett mycket stort antal anslag kommit att få en mer långsiktig styrning genom tillämpning av det s. k. huvudalternativet för förvaltningsanslag, innebärande en real besparing om 2 % per år.

Det finns också anslagsområden där det inte är möjligt att fatta beslut för en längre period. Flera anslag bestäms av avtal som träffas t. ex. mellan arbetsmarknadens parter eller mellan staten och kommun- och landstingsförbunden. Dessa avtal kan ibland täcka en annan period än ett budgetår och sträcka sig över en period längre än ett år och binder i praktiken anslagen för flera år. Å andra sidan kan antas att om ett avtal redan löper och godtagits av riksdagen, torde merarbetet att godkänna ett nytt anslag för ett efterföljande år vara mycket litet.

Det finns slutligen en lång rad anslag där storleken av och även innehållet i anslagen måste anpassas till vad som händer på kort sikt. Det gäller framför allt anslag för arbetsmarknadspolitiska insatser och olika former av näringsstöd. Om statsbudgetens olika inkomster och utgifter skall kunna användas som medel i den ekonomiska politiken, måste de kunna varieras med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen. Detta framgår också av det faktum att många anslag numera behandlas vid flera tillfällen under året dels under det år då statsbudgeten fastställs, dels under det år för vilket statsbudgeten gäller. Detta försvårar naturligtvis möjligheterna att få en samlad bild av de statliga åtagandena och deras sammantagna effekter. Det är därför önskvärt att förändringar inte vidtas av ett fastställt anslag. Det skulle sannolikt minska riksdagens arbete påtagligt om anslagen avseende ett

visst budgetår endast behandlades en gång per år.

Utskottet ser inga fördelar med att på det sätt som föreslås i motionen öka de långsiktiga bindningarna i budgeten. Förslaget i motionen väcker med nuvarande treåriga mandatperioder dessutom vissa konstitutionella betänkligheter. Utskottet avstyrker motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1980/81:1518.

Stockholm den 12 november 1981

På finansutskottets vägnar
ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Rolf Rämgård (c), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Karl-Anders Petersson (c), Anita Gradin (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Rolf Andersson (c), Christer Nilsson (s), Olle Wästberg i Stockholm (fp), Mona S:t Cyr (m), Torsten Karlsson (s) och Karin Flodström (s).

GOTAB 69850 Stockholm 1981