



Riksdagen inför 2000-talet

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas dels riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet (2000/01:RS1) jämte en motion som väckts med anledning av riksdagsstyrelsens förslag, dels 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100), såvitt avser ändrad utgiftsområdestillhörighet för vissa verksamheter jämte två motionsyrkanden som väckts med anledning av vårpropositionen i denna del.

Riksdagsstyrelsens förslag gäller

- budgetprocessen,
- uppföljning och utvärdering,
- EU-frågor samt
- utskottens arbetsformer.

Förslaget innebär att riksdagen inte skall ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden på våren och att regeringen inte skall lägga förslag om utgiftstak för staten i vårpropositionen, utan utgiftstak för år 3 behandlas i budgetpropositionen. Regeringen bör senast den 14 maj varje år i skrivelser lämna resultatredovisningar. Regeringen bör undersöka vilka möjligheter som finns att ändra Regeringskansliets arbetsformer för att motverka att lagrådsgranskning behöver genomföras under utskottsberedningen. Budgetdebatterna bör som huvudregel vara sammanhållna och inte ämnesindelade. Möjligheten att bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika budgetförslag bör utvecklas. Ändringar i riksdagsordningen föreslås för att möta den utveckling som ägt rum när det gäller budgetfrågornas hantering i riksdagen. Vidare föreslås ändringar i regeringsformen och lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Riksdagens ställning i arbetet med EU-frågor bör förstärkas och i detta syfte föreslås bl.a. ändringar i riksdagsordningen.

Riksdagen bör vidare enligt förslaget i ökad utsträckning följa upp och utvärdera fattade beslut för att åstadkomma ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutsprocessen. I riksdagsordningen bör införas en bestämmelse om uppgiften att utvärdera och följa upp. En handlingsplan föreslås också.

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag och föreslår därutöver tillkännagivanden till regeringen om utvärdering av förändringarna samt till riksdagsstyrelsen om en översyn av 9 kap. 4 § regeringsformen och ny benämning för den ekonomiska vårpropositionen.

Utskottet avstyrker en motion som väckts med anledning av riksdagsstyrelsens förslag. En reservation (s) föreligger om fastställande av utgiftstak och utgiftsramar på våren.

I 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) föreslås ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i vissa utgiftsområden.

Regeringen föreslår att utgiftsområde 3 ändras namn till Skatt, tull och exekution och utgiftsområde 5 till Internationell samverkan. Vidare föreslår regeringen att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs till utgiftsområde 1 Rikets styrelse, att ärenden om statlig personalpolitik överförs till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, att ärenden om utsökningsväsendet överförs till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution samt att ärenden om väderlekstjänsten överförs till utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Förutom att förslagen påverkar utgifternas fördelning på utgiftsområden, medför de ändringar i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser.

I en partimotion (fp) och i en fyrpartimotion (m, kd, c, fp), yrkas avslag på förslaget att flytta ärenden om utrikesförvaltningen och Sveriges representation i utlandet från utgiftsområde 5 till utgiftsområde 1.

Konstitutionsutskottet, som har berett övriga av regeringens förslag berörda utskott tillfälle att yttra sig, föreslår att riksdagen i huvudsak bifaller propositionen och avslår motionsyrkandena.

En reservation (m, kd, c, fp) har anmälts.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	5
Redogörelse för ärendet	9
Ärendet och dess beredning	9
Utskottets överväganden	11
Riksdagen inför 2000-talet.....	11
Förslagets huvudsakliga innehåll	11
Budgetprocessen.....	12
Förslaget.....	13
Motionen	14
Remissvaren	15
Finansutskottets yttrande.....	18
Konstitutionsutskottets ställningstagande.....	22
Uppföljning och utvärdering	25
Förslaget.....	25
Remissvaren	27
Konstitutionsutskottets ställningstagande.....	29
EU-frågorna.....	30
Förslaget.....	30
Remissvaren	32
Konstitutionsutskottets ställningstagande.....	32
Förändringar i utskottens arbetsformer.....	33
Förslaget.....	33
Motionen	35
Remissvaren	35
Konstitutionsutskottets ställningstagande.....	36
Ändrad utgiftsområdestillhörighet m.m.	38
Gällande bestämmelser m.m.	38
Propositionen.....	41
Ärenden om Sveriges representation i utlandet	42
Ärenden om statlig personalpolitik.....	43
Ärenden om utskökningsväsendet	43
Ärenden om väderlekstjänsten	44
Motioner.....	44
Yttranden från andra utskott.....	45
Finansutskottet	45
Skatteutskottet	46
Utrikesutskottet	47
Trafikutskottet	48
Miljö- och jordbruksutskottet	48
Arbetsmarknadsutskottet	48

Konstitutionsutskottets ställningstagande	49
Reservationer	53
1. Utgiftstak och utgiftsramar (punkt 1) (s)	53
2. Ärenden om Sveriges representation i utlandet (punkt 16).....	54
(m, kd, c, fp)	54
Särskilt yttrande.....	56
Utgiftstak och utgiftsramar (punkt 1) (fp)	56
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag	57
Riksdagsstyrelsens förslag och propositionen	57
Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 Riksdagen inför	
2000-talet.....	57
Proposition 2000/01:100.....	57
Motionerna	58
Följdmotion till förslag 2000/01:RS1	58
Följdmotioner till proposition 2000/01:100.....	58
Bilaga 2 Lagförslag	59
1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen	59
2. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	60
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om	
statsbudgeten	65
Bilaga 3 Finansutskottets yttrande (FiU3y).....	66
Bilaga 4 Finansutskottets yttrande (FiU4y).....	81
Bilaga 5 Skatteutskottets yttrande (SkU7y).....	90
Bilaga 6 Utrikesutskottets yttrande (UU5y)	93
Bilaga 7 Trafikutskottets yttrande	98
Bilaga 8 Miljö- och jordbruksutskottets yttrande	99
Bilaga 9 Arbetsmarknadsutskottets yttrande (AU3y).....	100

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Utgiftstak och utgiftsramar

Riksdagen antar det i bilaga 2 intagna förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeteten. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 3.

Reservation 1 (s)

2. Samhällsekonomiska konsekvenser

Riksdagen uppdrar åt riksdagsstyrelsen att inom riksdagsförvaltningen utveckla möjligheten att bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika budgetförslag. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 4.

3. Resultatskrivelser

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagskommittén anfört om särskilda resultatskrivelser. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 5.

4. Lagrådsgranskning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagskommittén anfört om lagrådsgranskning av skatteförslag i budgetpropositionen. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 6.

5. Ämnesindelade budgetdebatter

Riksdagen avslår motion 2000/01:K5 yrkande 1.

6. Propositionsavlämnandet

Riksdagen avslår motion 2000/01:K5 yrkande 2.

7. Budgetlagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagskommittén anfört om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller riksdagsordningen. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 7.

8. Utvärdering av förändringarna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om en utvärdering av effekterna av omläggningen av budgetprocessen.

9. 9 kap. 4 § regeringsformen samt benämningen Den ekonomiska vårpropositionen

Riksdagen tillkännager för riksdagsstyrelsen som sin mening vad utskottet anfört om fortsatt utredningsarbete i fråga om lydelsen av 9 kap. 4 § regeringsformen samt om benämningen Den ekonomiska vårpropositionen.

10. Uppföljning och utvärdering

Riksdagen godkänner de i riksdagsstyrelsens förslag angivna riktlinjerna för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering – med det undantag utskottet förordat – i den mån de inte omfattas av förslagspunkt 20. Därmed bifaller riksdagen delvis riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 8.

11. Riksdagens arbete med EU-frågorna

Riksdagen godkänner de i riksdagsstyrelsens förslag angivna riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna i den mån de inte omfattas av förslagspunkt 20. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 9.

12. Information från regeringen i EU-frågorna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagskommittén anfört om information från regeringen till utskotten, EU-nämnden och kammaren om EU-frågor i den mån de inte omfattas av förslagspunkt 20. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 10.

13. Allmänhetens tillgång till EU-information

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om utredning av frågan om allmänhetens tillgång till EU-information. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 11.

14. Utskottens arbetsformer

Riksdagen godkänner de i riksdagsstyrelsens förslag angivna riktlinjerna för förändringar i utskottens arbete. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 12 och avslår motion 2000/01:K5 yrkande 3.

15. Ökade resurser

Riksdagen godkänner vad utskottet anfört om erforderliga resurser för att genomföra riksdagsstyrelsens förslag. Därmed bifaller riksdagen delvis riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 13 avslår motion 2000/01:K5 yrkande 4.

16. Ärenden om Sveriges representation i utlandet

Riksdagen dels godkänner vad utskottet föreslår om ändring av verksamheter och ändamål som skall innefattas i utgiftsområde 1. Rikets styrelse respektive utgiftsområde 5. Utrikesförvaltning och internationell samverkan, dels antar det i bilaga 2 intagna förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen såvitt avser tilläggsbestämmelserna 4.6.6 samt 5.12.1 första stycket utgiftsområde 5. Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2000/01:100 yrkandena 6 och 10 samt avslår motionerna 2000/01:Fi20 yrkande 24 och 2000/01:K10.

Reservation 2 (m, kd, c, fp)

17. Ärenden om statlig personalpolitik

Riksdagen dels godkänner vad utskottet föreslår om ändring av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 14. Arbetsliv, dels antar det i bilaga 2 intagna förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen såvitt avser tilläggsbestämmelserna 4.6.2 och 4.6.15. Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2000/01:100 yrkandena 7 och 10.

18. Ärenden om utsokningsväsendet, om väderlektjänsten, m.m.

Riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 3. Skatteförvaltning och uppörd respektive utgiftsområde 4. Rättsväsendet samt i utgiftsområde 20. Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 22. Kommunikationer. Därmed bifaller riksdagen proposition 2000/01:100 yrkandena 8 och 9.

19. Regeringsformen

Riksdagen som vilande antar det i bilaga 2 intagna förslaget till lag om ändring i regeringsformen. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 1.

20. Riksdagsordningens huvudbestämmelser

Riksdagen i den ordning som avses i 8 kap. 16 § andra meningen regeringsformen antar det i bilaga 2 intagna förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen, såvitt avser huvudbestämmelserna. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 2 i denna del.

21. Riksdagsordningens tilläggsbestämmelser

Riksdagen antar det i bilaga 2 intagna förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen, såvitt avser tilläggsbestämmelserna, i den mån det inte omfattas av förslagspunkterna 16 och 17. Därmed bifaller riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 2 i denna del samt delvis proposition 2000/01:100 yrkande 10.

Stockholm den 31 maj 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Anders Bengtsson (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I riksdagsstyrelsens förslag hänvisas till Riksdagskommitténs huvudbetänkande som behandlar tre av kommitténs uppgifter, nämligen

- utvärdering av budgetprocessen och överväganden om behovet av förändringar,
- kartläggning och analys av riksdagens nuvarande former och resurser för uppföljning, utvärdering och kontroll samt
- utredning av behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetsätt i syfte att stärka riksdagens ställning när det gäller arbetet med EU-frågor.

Arbetet har bedrivits bl.a. genom en parlamentarisk referensgrupp för var och en av dessa uppgifter samt under varje referensgrupp expertgrupper bestående av tjänstemän. I ett par av expertgrupperna har också tjänstemän från Regeringskansliet ingått.

Betänkandet överlämnades till riksdagsstyrelsen den 14 februari 2000. Den 21 februari överlämnades riksdagsstyrelsens förslag till riksdagen.

Riksdagens ombudsmän, Riksbanken, Riksdagens revisorer, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket samt de flesta av landets universitet har på inbjudan av utskottet inkommit med synpunkter på förslaget.

Finansutskottet har yttrat sig över riksdagsstyrelsens förslag. Yttrandet (FiU3y) finns i bilaga 3.

Riksdagskommittén fortsätter att utreda vissa frågor. Det gäller t.ex. frågan om skrivelsers och redogörelsens funktion i riksdagsarbetet och huruvida de skall vara förenade med motionsrätt. Vidare utreds effekterna för riksdagens del av införandet av politikområden och övergång till kostnadsbudgetering när det gäller förändringarnas effekter för bl.a. rambeslutsmodellen och utskottsindelningen. Behandlingen av motioner från den allmänna motionstiden berörs också. Riksdagsstyrelsen har uppdragit åt Riksdagskommittén att utreda och lämna förslag som i enlighet med vad konstitutionsutskottet anfört i betänkande 2000/01:KU8 tillgodoser riksdagens eget behov av revisionsliknande insatser. Riksdagsstyrelsen har vidare uppdragit åt Riksdagskommittén att följa revisionsfrågans fortsatta hantering.

När det gäller regeringens förslag i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) om ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i vissa utgiftsområden, framgår det inte av propositionen vilken beredning av ärendet som har skett eller hur samråd med riksdagen skett i fråga om de föreslagna ändringarna.

Konstitutionsutskottet har berett övriga av förslagen berörda utskott tillfälle att yttra sig. Yttranden har kommit in från finansutskottet, skatteutskot-

tet, utrikesutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet samt arbetsmarknadsutskottet. Justitieutskottet har beslutat att inte avge något yttrande. Yttrandena finns i bilagorna 4–9.

Utskottets överväganden

Riksdagen inför 2000-talet

Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt Riksdagskommittén behöver budgetprocessen modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten. Syftet bör vara att renodla själva budgetregleringen till hösten. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

För att undvika dubbelarbete skall riksdagen enligt förslaget inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden på våren. Dessutom bör regeringen inte lägga förslag om utgiftstak för staten i vårpropositionen, utan utgiftstak för år 3 bör behandlas i budgetpropositionen. Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om att godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken.

Riksdagsförvaltningen bör ges i uppdrag att förbättra stödet till oppositionspartierna genom att utveckla metoder för att bedöma makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas olika budgetalternativ.

Kommittén anser att regeringen i skrivelser senast den 14 maj varje år bör lämna resultatredovisningar.

Kommittén anser vidare att regeringen bör undersöka vilka möjligheter som finns att ändra Regeringskansliets arbetsformer för att motverka att lagrådsgranskningen behöver genomföras under utskottsberedningen.

Budgetdebatterna bör enligt Riksdagskommittén som huvudregel vara sammanhållna och inte ämnesindelade. Den allmänpolitiska debatten bör flyttas från januari och förläggas omedelbart efter den partiledardebatt som brukar följa efter den allmänna motionstidens utgång.

Vidare framhålls att det behöver göras ändringar i riksdagsordningen för att möta den utveckling som ägt rum när det gäller budgetfrågornas hantering i riksdagen.

Kommittén anser att riksdagen i ökad utsträckning skall följa upp och utvärdera fattade beslut för att åstadkomma ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutsprocessen. En handlingsplan med nio punkter för det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering förordas.

När det gäller riksdagens arbete med EU-frågor anser kommittén att utskotten skall ha en stark roll, att samråd inför ministerrådets möten även fortsättningsvis skall ske i EU-nämnden samt att kammarens roll skall utvecklas.

Frågan om EU-information till allmänheten bör utredas gemensamt av riksdag och regering.

När det gäller utskottens arbete är kommitténs utgångspunkt ett jämnare propositionsavlämnande och att utskotten skulle behöva ägna mindre men mer meningsfull tid åt att behandla de fristående motionerna. Genom att koppla samman motionsberedningen och annan ärendebereidning med uppföljning och utvärdering samt EU-bevakning skall beredningen bli mer meningsfull. Samtidigt skall tidsåtgången för motionsberedningen minska så att utskotten får mer tid för andra uppgifter.

Vissa personalförstärkningar bör enligt kommittén ske i utskottsorganisationen och i de för riksdagen gemensamma funktioner som rör utredningsmetodik, budgetfrågor, EU-frågor, internationella frågor, informationsteknik, informationsökning och upphandling av konsulttjänster m.m. Utbyggnaden beräknas kosta 10 miljoner kronor och ske successivt under en treårsperiod.

Budgetprocessen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag till förändringar. För att undvika dubbelarbete skall riksdagen inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden på våren. Frågan om utgiftstak för år 3 skall inte behandlas på våren.

Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om godkännande av allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riksdagsstyrelsen bör ges i uppdrag att förbättra stödet till oppositionspartierna genom att utveckla metoder för att bedöma makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas budgetalternativ. Riksdagsstyrelsens förslag att regeringen senast den 14 maj varje år i skrivelser bör lämna resultatredovisningar tillstyrks.

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i regeringsformen samt förslag till lag om ändring av riksdagsordningen, såvitt avser 5 kap. 12 § och tilläggsbestämmelserna 3.2.1 och 5.12.1, liksom styrelsens förslag om ett tillkännagivande till regeringen om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller riksdagsordningen.

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag om ett tillkännagivande till regeringen om åtgärder för att motverka att lagrådsgranskning behöver genomföras under utskottsberedningen.

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Med hänvisning till vad Riksdagskommittén anfört avstyrker utskottet motionsyrkanden om ämnesindelade budgetdebatter respektive om anhopningen av propositioner.

Förslaget

Intentionerna bakom reformen av riksdagens budgetberedning har enligt kommittén i huvudsak uppfyllts, och den reformerade budgetprocessen är i viktiga avseenden bättre än den tidigare. Rambeslutsmodellen har sålunda lett till förbättrad koordinering i riksdagens budgetarbete. Införandet av utgiftstak och en lagreglerad skyldighet för regeringen att följa såväl utgiftstak som ramar för utgiftsområdena har gett riksdagen förbättrad möjlighet att kontrollera statsutgifternas utveckling. Budgetlagen har bidragit till en uppstramning av budgetprocessen och bättre översikt över centrala bestämmelser för statsbudgeten. Rambeslutsmodellen har förstärkt en minoritetsregerings möjlighet att få igenom sitt budgetförslag. Den försvarar för olika majoriteter att öka anslag utan samtidig finansiering under riksdagsbehandlingen. Bruttoredovisning, en fullständigare budgetproposition, sloandet av förslagsanslag och ökade krav på uppföljning har stärkt riksdagens ställning.

Ambitionen att riksdagens arbete på våren med anledning av den ekonomiska vårpropositionen skulle vara övergripande och långsiktigt har emellertid inte uppfyllts. Arbetet i riksdagen med vårpropositionen har enligt riksdagsstyrelsen tenderat att bli detaljinriktat, och effekten av den nya budgetprocessen har därför i praktiken blivit att budgetarbete bedrivits två gånger per år.

Riksdagsstyrelsen framhåller att ekonomisk-politiska mål och övergripande budgetpolitiska restriktioner är viktiga planerings- och styrningsinstrument i budgetprocessen och att erfarenheterna från hösten 1998 visar att riksdagen klarade av att hantera budgeten under ett valår. Problem kan emellertid enligt riksdagsstyrelsen uppstå valår med regeringsskiftet om regeringförhandlingarna drar ut på tiden. I så fall får alternativa beredningssätt tillämpas, beroende på den aktuella situationen.

Arbetsfördelningen över året i riksdagen är enligt riksdagsstyrelsen fortfarande ojämn. Det behövs förändrade rutiner för planeringen av riksdagsarbetet under en mandatperiod, främst genom att propositioner avlämnas i jämnare takt.

Enligt riksdagsstyrelsen behöver budgetprocessen modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten. Syftet bör vara att renodla själva budgetregleringen till hösten. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

För att undvika dubbelarbete skall riksdagen enligt förslaget inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Dessutom bör regeringen inte lägga förslag om utgiftstak för staten i vårpropositionen, utan utgiftstak för år 3 bör behandlas i budgetpropositionen. Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om att god-

känna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken.

Tydligheten och jämförbarheten mellan propositionens och motionernas förslag bör enligt riksdagsstyrelsens förslag öka. Därför bör riksdagsförvaltningen ges i uppdrag att förbättra stödet till oppositionspartierna genom att utveckla metoder för att bedöma makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas olika budgetalternativ.

För att förbättra riksdagens möjligheter att arbeta med uppföljning och utvärdering i budgetsammanhang bör regeringen senast den 14 maj varje år i skrivelser lämna resultatredovisningar. Skrivelser bör lämnas för alla utgiftsområden, men behöver inte innehålla en heltäckande redovisning av utgiftsområdet utan det kan med fördel vara fråga om en fördjupad redovisning och analys av vissa av verksamheterna inom utgiftsområdet. I skrivelserna bör resultaten för olika verksamheter under de senaste åren redovisas och ställas i relation till målen för verksamheterna och till förbrukade resurser.

Riksdagsstyrelsen anser att regeringen bör undersöka vilka möjligheter som finns att ändra Regeringskansliets arbetsformer för att motverka att lagrådsgranskning behöver genomföras under utskottsberedningen.

Vidare framhålls att det behöver göras ändringar i riksdagsordningen för att möta den utveckling som ägt rum när det gäller budgetfrågornas hantering i riksdagen. Riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.1 föreslås att ändras så att den ekonomiska vårpropositionen blir obligatorisk och så att det tydligare framgår att det inte krävs att förslag om tilläggsbudget måste ingå i den ekonomiska vårpropositionen. Vissa ändringar föreslås beträffande 39 och 40 §§ budgetlagen som en följd av förslaget att den ekonomiska vårpropositionen inte skall innehålla förslag till utgiftstak eller preliminära ramar för utgiftsområdena. Riksdagsstyrelsen föreslår också i enlighet med vad konstitutionsutskottet tidigare anfört att det införs en bestämmelse i regeringsformen som hänvisar till budgetbestämmelserna i riksdagsordningen och budgetlagen.

Riksdagsstyrelsen konstaterar att ramarna för utgiftsområdena har fått en mer beständig betydelse än vad som ursprungligen var avsett och föreslår en ändring i 5 kap. 12 § riksdagsordningen som slår fast denna ändrade betydelse. I riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 5.12.1 föreslås en ny bestämmelse som föreskriver att ändringar i fråga om indelningen i utgiftsområden måste beslutas av riksdagen i samband med vårpropositionen.

Budgetdebatterna bör enligt förslaget som huvudregel vara sammanhållna och inte ämnesindelade. Den allmänpolitiska debatten bör flyttas från januari och förläggas omedelbart efter den partiledardebatt som brukar följa efter den allmänna motionstidens utgång.

Motionen

I motion 2000/01:K5 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) begärs att budgetdebatterna som huvudregel skall vara ämnesindelade på ett relevant och intresseväckande sätt i stället för som riksdagsstyrelsen anger sammanhållna

(yrkande 1). En sammanhållen budgetdebatt innebär inte att budgetdebatterna vitaliseras och görs begripliga för allmänheten. Motionären är övertygad om att allmänheten önskar en samlad debatt om de aktuella ämnesområdena ett efter ett.

I motionen begärs också ett tillkännagivande till regeringen dels om att propositionerna skall avlämnas jämnare under året, dels om att regeringen bara om det finns synnerliga skäl får göra avsteg från det datum som aviserats för en propositions avlämnande (yrkande 2).

Remissvaren

Riksdagens ombudsman har inte något att invända mot förslaget att den reglering av budgetprocessen som finns i riksdagsordningen och budgetlagen ges en tydlig konstitutionell förankring genom en särskild hänvisningsregel i regeringsformen.

När det gäller utgiftsområdena framhåller JO att den nuvarande ordningen med ett utgiftsområde för såväl riksdagen och vissa organ under riksdagen som Regeringskansliet inte är invändningsfritt. Det kan vara svårt att rent faktiskt upprätthålla principen om riksdagssfärens finansiella oberoende av den verkställande makten. JO vill därför väcka frågan om en sådan ändring av indelningen i utgiftsområden att riksdagen och dess direkt underställda organ bildar ett eget utgiftsområde.

JO understryker vidare, liksom *Uppsala universitet, juridiska institutionen*, vikten av att lagrådsbehandling sker innan ett lagförslag lämnas till riksdagen.

Riksdagens revisorer ser positivt på förslaget att regeringen varje vår till riksdagen skall lämna skrivelser med resultatinformation för alla utgiftsområden. Revisorerna delar också kommitténs uppfattning att resultatinformationen bör byggas upp successivt och att utskotten i en dialog med regeringen bör utveckla sin roll som beställare av fördjupad information. Så långt möjligt bör resultatinformation återfinnas i andra propositioner än budgetpropositioner. Revisorerna tillstyrker också att i första hand utskottens budgetbetänkanden utformas så att utskotten alltid redovisar sin bedömning av regeringens resultatredovisning, vilket verksamt skulle kunna bidra till en förbättrad resultatdialog mellan riksdagen och regeringen. Revisorerna pekar på sitt förslag (2000/01:RR3) angående regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden, där det konstateras att det finns behov av att förtydliga riksdagens krav på regeringens redovisning i dessa avseenden.

Sveriges riksbank anser att den reformerade budgetprocessen varit framgångsrik när det gäller att begränsa och kontrollera den statliga utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket och regeringens saldomål för den offentliga sektorn har enligt Riksbanken medverkat till att vända de tidigare stora underskotten i överskott och minskad offentlig skuldsättning. Riksbanken stöder åtgärder som vidtas för att ytterligare stärka budgetprocessen, och i det perspektivet kan det enligt Riksbanken vara motiverat att koncentrera den mer detaljerade budgetbehandlingen i riksdagen till ett tillfälle per år.

Riksbanken ställer sig dock mera tveksam till förslaget att även ram- och takbesluten skall förläggas till hösten. Anledningen till detta är bl.a. att riksdagens takbeslut är en viktig utgångspunkt för regeringens budgetarbete. Riksbanken ser en risk i att en senareläggning av takbesluten kan leda till att regeringens budgetarbete blir alltför styrt av de underifrån kommande anspråken på budgetutrymme. Statsutgifterna skulle därmed riskera att växa snabbare än om en begränsning finns som utgångspunkt för budgetarbetet. Riksbanken anser att regeringen även i fortsättningen bör lägga fram förslag till tak för statsutgifterna på våren.

Statskontoret anser att det är en klar fördel för budgetprocessens stabilitet och långsiktighet, om såväl utgiftstak som utgiftsramar behandlas i den ekonomiska vårpropositionen. Riksdagskommitténs förslag leder enligt Statskontoret till att den ekonomiska vårpropositionen kommer att sakna konkreta beslutspunkter och förlora i betydelse. Vidare är risken mycket stor att utgiftstak och utgiftsramar för de två åren efter det närmaste budgetåret får en styvmoderlig behandling och långsiktigheten går förlorad. Statskontoret föreslår att regeringen endast anger indikativa utgiftsramar som information men att de inte beslutas av riksdagen. Utgiftstak för de kommande tre åren bör alljämt beslutas av riksdagen med anledning av vårpropositionen. Statskontoret tillstyrker övriga förslag.

Ekonomistyrningsverket anser att den reformerade budgetprocessen med utgiftstak m.m. på det hela taget har fungerat väl och att utgiftskontrollen blivit bättre än tidigare. Svagheter finns dock som innebär att budgetarbetet fortfarande i alltför hög grad präglas av kortsiktighet. Förslag till större budgetförändringar bör planeras minst ett budgetår i förväg eftersom det ger myndigheterna bättre förutsättningar för t.ex. omprioriteringar. Verket anser att en redovisning av preliminära treåriga utgiftsområdes-/politikområdesramar främjar långsiktigheten i budgetpolitiken och bör vara av intresse inte bara för riksdagen utan även för myndigheternas långsiktiga planering. Detta är något som rekommenderas i IMF:s Code of Good Practises on Fiscal Transparency där det sägs att prognoser bör redovisas för de viktigaste posterna i statsbudgeten för de två år som följer på det år budgeten avser. Verket anser vidare att det behövs en fördelning av utgifterna för underliggande nivåer för att kunna besluta om utgiftstak för det tredje året och kunna bedöma rimligheten i de redan beslutade taken för de kommande två åren eller föreslagna ändringar av dessa. Verket menar att regeringen enligt lagen om statsbudgeten skall vara skyldig att lämna förslag till riksdagen för beslut om utgiftstak. När det gäller resultatskrivelser till riksdagen anser verket att frågan om på vilken nivå återrapportering skall ske – utgiftsområdesnivå eller anslagsnivå – noga måste övervägas i utvecklingen och tillämpningen av den nya verksamhetsstruktur som regeringen föreslagit riksdagen. Frågan om de föreslagna resultatskrivelserna som komplettering till årsredovisningen för staten bör också övervägas närmare. Verket anser att det är angeläget att riksdagen utvecklar sin kompetens som mottagare och inte minst beställare av relevant resultatinformation från regeringen.

Lunds universitet, juridiska fakulteten, anser att värdet av att införa resultatkrivelser är oklart. Det är naturligt att ha resultatredovisningar i samband med budgetpropositionen. Förändringen i 5 kap. 12 § liksom tilläggsbestämelsen 5.12.1 tillstyrks. *Statsvetenskapliga institutionen* tillstyrker att vårpropositionen blir obligatorisk och att detta regleras i riksdagsordningen. Vidare tillstyrks att alla övergripande restriktioner i budgetarbetet sätts på hösten för att undvika dubbelarbete. Tveksamhet uttrycks dock mot att regeringen varje år skall avge resultatredovisningar. Goda årsredovisningar och fylliga propositioner kan vara lämpligare. Det finns enligt institutionen sammantaget skäl att avvakta med genomgripande reformer om riksdagens arbetsformer i avvaktan på de långsiktiga erfarenheterna av den relativt nya budgetprocessen, det pågående arbetet med vissa författningsfrågor, vissa återstående utredningsuppgifter beträffande riksrevisionen, konsekvenserna av personval och tillkomsten av personliga assistenter för varje riksdagsledamot.

Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen, anser att ambitionen att inrikta riksdagens arbete på uppföljning och utvärdering är lovvärd, men att det finns flera skäl till tveksamhet inför tanken att inlemma denna funktion i budgetprocessen. Även effekten av annan lagstiftning, internationellt samarbete och skilda former av statlig påverkan behöver granskas. Inriktningen på mål- och resultatstyrning inrymmer en rad svagheter och oklarheter som förtjänar närmare analys. För den stora mängden av statliga interventioner förutsätter en meningsfull granskning överblick av längre tidsperioder och oftare ett bredare utsiktsfält än ett enstaka utgifts- eller politikområde. Vidare överskattar kommittén Regeringskansliets kapacitet att presentera ett fullödigt analytiskt underlag för utskottets granskning. Att regeringen periodiskt presenterar politiska synteser som sammanfattar vad den anser sig ha utträttat är naturligt, men det är inte självklart att man därutöver bör pålägga den uppgiften att avge utförliga redovisningar av den statliga verksamhetens effekter över hela fältet. Detta hör återigen samman med att sambanden mellan de offentliga insatserna och den samhällsutveckling man vill påverka ofta inte kan avläsas utan avancerad vetenskaplig metodik och kan vara öppna för flera olika tolkningar och perspektiv. Enligt institutionen riskerar särskilda resultatkrivelser att ytterligare skärpa en oroväckande tendens i relationen mellan Regeringskansliet och statsmyndigheterna, nämligen orienteringen mot resultat som på ett eller annat sätt kan kvantifieras.

Göteborgs universitet anför att det är rimligt att försöka återföra budgetprocessen till intentionerna 1996, då det inte ansågs att höst- och vårbudgeten skulle komma att behandlas som två processer.

Umeå universitet framhåller när det gäller frågan om att inte besluta preliminära utgiftsramar att det är en helt annan fråga om det är rationellt utifrån hela statshushållets perspektiv även om det är rationellt från utgångspunkten att minska riksdagens dubbelarbete. Detsamma gäller frågan om att fastställa utgiftstak på våren.

Karlstads universitet tillstyrker förslaget om att renodla själva budgetregleringen till hösten och koncentrera sig på allmänna riktlinjer för den eko-

nomiska politiken och budgetpolitiken på våren. Det är angeläget att övergripande ekonomiska ramar presenteras på våren och att premisser för det kommande budgetarbetet fastslås.

Örebro universitet vill särskilt rikta uppmärksamheten på behovet av att göra bredare konsekvensbedömningar av de framlagda förslagen och inte enbart stanna vid mer interna administrativa målbilder. Priset för en hård budgetdisciplin med fastställt utgiftstak under våren är för riksdagens ledamöter att de otvivelaktigt upplever sina möjligheter att lägga förslag kring skurna, vilket ytterst kan innebära att den politiska vitaliteten i riksdagen riskerar att försvinna. Införandet av ett statiskt element minskar dessutom flexibiliteten i kristider. En utvärdering av budgetprocessen behöver således innehålla en analys som inte enbart ser till den interna arbetsbelastningen som enda målbild utan syftar till att göra en avvägning mellan skilda målsättningar och föra en diskussion utifrån för- och nackdelar.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet delar uppfattningen att dubbelarbetet vår och höst bör undvikas. Vårens arbete bör ägnas åt de övergripande och långsiktiga frågorna. Arbetsformerna bör anpassas så att utrymme skapas för beredningen av Årsredovisningen för staten. Uppföljning och utvärdering bör bli en integrerad del av budgetprocessen. Det är därför enligt finansutskottet följdriktigt att riksdagen inte bör ägna sig åt att behandla den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden. Därigenom undviks att de olika fackutskotten redan på våren behöver engageras i beredningen av ramarna för de olika utgiftsområdena.

Finansutskottet konstaterar vidare att betydelsen av de preliminära ramarna från Finansdepartementets sida framhållits som en av de faktorer som bidragit till att skapa stadga och långsiktighet i det interna budgetarbetet i Regeringskansliet, vilket varit en förutsättning för att upprätthålla stramheten i budgeten. Enligt finansutskottets mening bör denna stramhet kunna åstadkommas på annat sätt. Ramarna har visat sig vara av mycket preliminär karaktär, och de har ofta justerats från vår till höst varför ett bindande av besluten med riksdagen har tett sig mindre meningsfullt. Regeringen bör kunna styra budgetarbetet med samma fasthet genom internt beslutade utgiftsramar.

Finansutskottet anser i likhet med kommittén att vårens arbete bör inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna. Det är angeläget att uppifrån-och-ner-perspektivet behålls i budgetarbetet och att man inte redan på våren fördjupar sig i budgetens olika detaljer. Riksdagsbehandlingen på våren bör ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt åt en övergripande ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Förslaget till riksdagsbeslut i propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken. Själva budgetarbetet bör koncentreras till hösten. För att undvika dubbelarbete bör regeringen förelägga riksdagen förslag om utgiftstak för år tre först i

samband med budgetpropositionen. Därigenom undviks enligt finansutskottet att partierna i riksdagen redan på våren tvingas utforma detaljerade budgetalternativ utan kan koncentrera detta arbete till hösten i samband med att regeringen presenterar sitt budgetförslag. Finansutskottet tillstyrker således Riksdagskommitténs förslag i denna del.

Med anledning av vissa remissyttranden där farhågor uttryckts för att budgetpolitiken skulle minska i stramhet och långsiktighet om inte beslut om taken fattas redan på våren vill finansutskottet understryka att regeringen för sitt interna budgetarbete mycket väl bör kunna ange preliminära utgiftstak redan på våren i syfte att styra och kontrollera utvecklingen. Från riksdagens synpunkt handlar frågan i första hand om när riksdagen skall fatta sitt beslut om utgiftstaken, varvid önskemålen att undvika dubbelarbete skall vara styrande.

Finansutskottet anser att det vore mycket allvarligt om de ändringar kommittén föreslagit skulle komma att leda till en försvagning av budgetprocessen och budgetutvecklingen. Finansutskottet anser därför att det är angeläget att redan nu besluta om att en utvärdering bör göras efter några år om vilka effekter som omläggningen har inneburit såväl vad gäller budgetprocessens innehåll och budgetmässiga resultat som vad gäller de arbetsmässiga konsekvenserna i riksdagen. Finansutskottet anser att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen att som sin mening tillkännage detta för regeringen.

Finansutskottet anser också att det finns anledning att pröva om inte riksdagsbehandlingen på våren av de långsiktiga riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken även borde innefatta riktlinjer för skattepolitiken. Därmed skulle skattepolitikens inriktning komma att godkännas av riksdagen före sommaren, och beredningen av de konkreta skatteförslagen för nästa budgetår skulle kunna starta i så god tid att de kan föreläggas riksdagen i budgetpropositionen. Med en sådan framförhållning skulle skatteförslagen kunna beredas som Riksdagskommittén förordar så att de kan underställas Lagrådet innan de lämnas till riksdagen.

Finansutskottet pekar på ytterligare ett område som enligt utskottets mening kräver mer ingående beredning redan på våren. Det är angeläget för kommunerna, för deras planering av budgetarbete och beslut om långsiktig inriktning av verksamheten, att staten redan på våren tydligt redovisar de förslag som får direkta återverkningar på den kommunala ekonomin och påverkar planeringen de närmaste åren. Regeringen bör därför såsom hittills på våren redovisa den bedömning den gör för utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi och föreslå riksdagen tydliga riktlinjer för inriktningen av den kommunala ekonomin på längre sikt.

Finansutskottet anser att det bör övervägas att benämningen Den ekonomiska vårpropositionen ersätts med benämningen Riktlinjer för den ekonomiska politiken.

Finansutskottet ser fördelar med att tilläggsbudgetarna läggs fram som särskilda propositioner samtidigt med riktlinjepropositionen respektive budgetpropositionen. Finansutskottet har hittills valt att lägga fram förslagen på

tilläggsbudget som ett eget betänkande med de berörda fackutskottens yttranden som bilagor. För beredningen av dessa ärenden är det naturligt att även i fortsättningen inhämta de berörda utskottens synpunkter.

Slutligen tar finansutskottet upp frågan om en ändring i regeringsformen. Problem kan uppstå under valår med regeringsskiftet om regeringförhandlingarna drar ut på tiden. I så fall får enligt kommittén alternativa beredningsätt tillämpas, beroende på den aktuella situationen. Finansutskottet vill mot denna bakgrund uppmärksamma att ytterst kan den situationen inträffa att riksdagen inte hinner avsluta budgetregleringen före budgetårets början. Detta har förutsetts i 9 kap. 4 § regeringsformen som föreskriver att om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres. Vidare gäller att riksdagen kan uppdraga åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

Enligt finansutskottets mening kan det vara en opraktisk ordning att beslut först skall fattas för en period om en, två eller tre månader, till dess att budgetregleringen hinner slutföras, och sedan skall ett nytt beslut fattas för återstoden av året. Detta kommer att innebära att regeringen måste utfärda ett regleringsbrev för den ena perioden och sedan ett annat för den andra perioden. Osäkerhet kan uppkomma om hur medlen bör fördelas mellan perioderna under året och hur en avstämning bör göras mellan de båda perioderna. För att inte i förväg onödigtvis behöva binda sig för att en sådan uppdelning av budgetåret skall göras, bör i stället denna fråga kunna avgöras och bedömas när en sådan situation inträffar. Finansutskottet förordar därför att paragrafen i stället får följande lydelse:

Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för budgetperioden. Riksdagen kan uppdraga åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

I en avvikande mening (s) framhålls att Riksdagskommitténs insatser mot onödigt dubbelarbete innebär att kvaliteten i budgetbehandlingen allvarligt hotas. Det vanskliga med Riksdagskommitténs förslag är enligt den avvikande meningen att den ekonomiska vårpropositionen utarmas på sitt innehåll och därmed får en dramatiskt minskad betydelse i det samlade budgetarbetet. Kommitténs förslag att samtliga övergripande restriktioner i budgetarbetet – såväl utgiftstak och saldomål som preliminära ramar för utgiftsområden – skall sättas under hösten innebär att vårpropositionen kommer att förlora sin betydelse som centralt finanspolitiskt och budgetpolitiskt instrument. Detta ter sig anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att kommittén samtidigt föreslår att vårpropositionen skall göras obligatorisk.

Kommitténs förslag innebär konkret att riksdagen under våren skall försöka fastställa riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken utan att riksdagen samtidigt tar beslut om saldomål och om utgiftstak för staten och för offentlig sektor. Därmed riskerar riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen skall presentera i vårpro-

positionen att enbart bli politiska ambitioner, utan förankring och utan styrefekt. Detta kan efter hand leda till en minskad tilltro till finans- och budgetpolitiken. En budgetbehandling som sker i olika omgångar kan ge tid åt eftertanke och fördjupade analyser. Utan beslut under våren om exempelvis utgiftstaket riskerar budgetpolitiken att bli mera kortsiktig.

I kommitténs förslag har konsekvenserna för regeringen inte belysts tillräckligt och tillräcklig hänsyn har inte tagits till regeringens behov. Det är av största betydelse att riksdagen och regeringen kommer överens om en gemensam ordning för budgetpolitiken. Vårpropositionens bristande konkretion innebär att den allmänt förlorar i betydelse för regeringens fortsatta budgetberedning. Därmed kan statsmakternas kontroll av utgiftsutvecklingen komma att bli sämre.

Ytterligare ett stort problem uppstår i samband med riktlinjerna för den kommunala ekonomin. I dag kan riksdagen under våren fastställa tydliga riktlinjer för den kommunala ekonomin, vilket är av grundläggande betydelse för kommunernas ekonomiska planering. Hur detta skall kunna hanteras på tillfredsställande sätt i fortsättningen är inte tillräckligt klarlagt av Riksdagskommittén.

Vidare framhålls i den avvikande meningen att kommittén borde ha tagit betydligt mera allvarligt på förslaget att åtminstone under ett valår låta de ekonomisk-politiska riktlinjerna innefatta även beslut om utgiftstak och mål för det finansiella sparandet. Detta förslag har också den fördelen att oppositionen skulle kunna vara bättre förberedd inför ett eventuellt regeringskifte efter valet.

Med den nuvarande ordningen är det enligt den avvikande meningen mycket liten risk för att riksdagen skulle misslyckas med att besluta om budgeten innan budgetperioden börjar. Med Riksdagskommitténs förslag ökar risken. I stället för att anpassa regeringsformen till Riksdagskommitténs förslag borde man försöka ändra Riksdagskommitténs förslag så att risken för ett sådant misslyckande inte ökar i förhållande till dagens situation.

Sammanfattningsvis framhålls i den avvikande meningen att det går att ytterligare förbättra budgetprocessen. I sin iver att begränsa tidsåtgången för budgetprocessen går emellertid Riksdagskommittén alldeles för långt. Som en följd av detta riskerar man att få problem på en rad områden: Långsiktigheten i budgetarbetet försvagas. Fastheten i budgetprocessen undermineras. Regeringens arbete med budgeten försvåras. Kvaliteten i riksdagens beslut försämras. Kommunerna får sämre möjligheter att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för sin verksamhet. Och värst av allt: Väljarnas möjligheter att bedöma de politiska alternativen riskerar att försämrats, vilket kan vara till stor skada för vår demokrati.

I ett särskilt yttrande (fp) framhålls att till skillnad från Riksdagskommitténs förslag bör de ekonomisk- och budgetpolitiska riktlinjerna ges ett konkret och fast innehåll även vid beredningen på våren och därför innehålla en redovisning av skattepolitikens inriktning, utgiftstak och mål för det finansiella sparandet för de närmaste tre åren. I annat fall riskerar riktlinjerna att få samma

allmänna och oprecisa innebörd som före reformeringen av budgetprocessen då riksdagens beslut om övergripande riktlinjer hade mycket liten betydelse för inriktningen av budgetarbetet och den ekonomiska politiken.

Det är också enligt yttrandet angeläget att de långsiktiga och övergripande frågorna övervägs och bereds skilda från de kortsiktiga och mer detaljerade frågorna som behandlas i samband med budgetpropositionen. I annat fall tenderar de att komma i skymundan och få stå tillbaka för de kortsiktiga frågorna. Dessutom framstår alltid ett tak för utgifterna som för lågt när det ställs mot de utgifter som skall rymmas därunder. Det finns därmed en risk för att taken inte kommer att bedömas utifrån de övergripande perspektiven om samhällsekoniskt utrymme och långsiktiga åtaganden. Tilltron till fastheten i budgetpolitiken kan därmed komma att ifrågasättas. Dessa frågor bör därför ingå i de ekonomisk-politiska riktlinjer som behandlas av riksdagen på våren. Det är viktigt att regeringen i propositionen på våren inte tar upp budgetens detaljer utan att fördjupningen sker först på hösten. I annat fall tvingas riksdagen till att behandla dessa frågor både vår och höst.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet delar riksdagsstyrelsens och finansutskottets uppfattning att dubbelarbetet vår och höst bör undvikas. Utrymme bör skapas så att våren kan ägnas åt de övergripande och långsiktiga frågorna. Om preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden inte sker på våren behöver de olika fackutskottens tid inte även då tas i anspråk för beredningen av frågan om ramarna för de olika utgiftsområdena.

Konstitutionsutskottet delar vidare finansutskottets mening att den stramhet som behövs för att skapa stadga och långsiktighet i det interna budgetarbetet i Regeringskansliet bör kunna åstadkommas på annat sätt än genom att preliminära ramar beslutas på våren. Regeringen bör kunna styra budgetarbetet med samma fasthet genom internt beslutade utgiftsramar.

Riksdagsbehandlingen på våren bör som riksdagsstyrelsen och finansutskottet framhållit ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt åt en övergripande ideologisk diskussion med utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Förslaget till riksdagsbeslut i propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken medan själva budgetarbetet bör koncentreras till hösten. För att undvika dubbelarbete bör regeringen förelägga riksdagen förslag om utgifts-tak för år tre först i samband med budgetpropositionen. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten bör ändras i enlighet med vad riksdagsstyrelsen föreslagit (yrkande 3). Utskottet tillstyrker vidare riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i regeringsformen samt förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i denna del (yrkandena 1 samt 2 i denna del).

Konstitutionsutskottet anser vidare i likhet med finansutskottet och mot bakgrund av vad remissinstanserna anfört att det är angeläget att redan nu besluta om att en utvärdering bör göras efter några år om vilka effekter som

omläggningen har inneburit såväl vad gäller budgetprocessens innehåll och budgetmässiga resultat som vad gäller de arbetsmässiga konsekvenserna för riksdagen. Enligt konstitutionsutskottets mening bör en sådan utvärdering innefatta de erfarenheter som då vunnits inom riksdagen. Detta bör ges regeringen till känna.

Konstitutionsutskottet gör inte någon annan bedömning än finansutskottet när det gäller värdet av att riksdagsbehandlingen på våren även innefattar riktlinjer för skattepolitiken liksom regeringens bedömning av utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi och förslag till tydliga riktlinjer för inriktningen av den kommunala ekonomin på längre sikt.

Finansutskottet anser att det bör övervägas att ersätta benämningen Den ekonomiska vårpropositionen med benämningen Riktlinjer för den ekonomiska politiken. Finansutskottet tar också upp frågan om en ändring i 9 kap. 4 § regeringsformen i syfte att riksdagen inte i förväg skall behöva binda sig för en viss uppdelning av budgetåret i det fall budgetregleringen inte hinner slutföras i tid. Konstitutionsutskottet som inte är berett att nu föreslå dessa ändringar anser att en lämplig ordning är att dessa frågor i samråd med Regeringskansliet utreds av Riksdagskommittén i dess fortsatta arbete. Detta bör ges riksdagsstyrelsen till känna.

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag att riksdagen skall uppdra åt riksdagsstyrelsen att inom riksdagsförvaltningen utveckla möjligheten att bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika budgetförslag. Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 4 tillstyrks.

När det gäller frågan om särskilda resultatskrivelser från regeringen har skilda uppfattningar redovisats från remissinstanserna. Riksdagens revisorer ger uttryck för en positiv syn medan Lunds universitets juridiska och statsvetenskapliga institutioner samt Stockholms universitets statsvetenskapliga institution uttrycker en tveksam eller negativ inställning. Enligt Stockholms universitets statsvetenskapliga institution riskerar särskilda resultatskrivelser att förstärka orienteringen mot resultat som på ett eller annat sätt kan kvantifieras. Utskottet delar dock riksdagsstyrelsens mening att uppföljning och utvärdering bör bli en integrerad del av budgetprocessen och att förutsättningarna för detta skulle förbättras avsevärt om regeringen årligen avlämnar resultatskrivelser för alla utgiftsområden. Resultatinformationen kan utgöra ett viktigt beslutsunderlag i utskottens beredning av förslagen i budgetpropositionen. Det får i första hand ankomma på regeringen att avgöra vilka verksamheter som skall redovisas i skrivelserna, även om det som Ekonomistyrningsverket framhåller är angeläget att utskotten kan utveckla sin kompetens som beställare och mottagare av relevant resultatinformation. Utskottet anser i likhet med riksdagsstyrelsen att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad Riksdagskommittén anfört om särskilda resultatskrivelser. Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 5 tillstyrks.

Vidare förordar utskottet att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad kommittén anfört om lagrådsgranskning av skatteförslag i budget-

propositionen. Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 6 tillstyrks följaktligen.

När det gäller frågan om en sammanhållen budgetdebatt delar konstitutionsutskottet kommitténs bedömning att det ligger i ärendets natur att göra avvägningar mellan olika ändamål som ryms inom utgiftsområdet. En ämnesindelad debatt kan försvåra den avvägning inom utgiftsområdet som är önskvärd. Det är vidare angeläget att övergå från att diskutera detaljer till mer övergripande frågor. Uppläggningsen av kammarens överläggningar är dock en fråga för talmannen efter samråd med de särskilda företrädarna för parti-grupperna. Utskottet är således inte berett att tillstyrka att budgetdebatterna hålls ämnesindelade. Motion 2000/01:K5 yrkande 1 avstyrks.

När det gäller motionsyrkandet om anhopningen av propositioner under vissa perioder och synnerliga skäl för avsteg från planeringen vill utskottet hänvisa till att frågan behandlats vid upprepade tillfällen av utskottet, senast i oktober 2000 (bet. 2000/01:KU4) med anledning av motioner från den allmänna motionstiden. Utskottet delade då motionärernas uppfattning om vikten av en någorlunda jämn arbetsbelastning under riksdagsåret. Det framhölls dock att det var talmannens ansvar att efter överläggning i riksdagsstyrelsen och samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna årligen planera riksdagsarbetet. Talmannen och riksdagsstyrelsen följer arbetsbelastningens utveckling, och det förekommer regelbundna kontakter med Regeringskansliet för att söka åstadkomma en lämplig fördelning över tiden av propositionernas överlämnande. Utskottet var inte berett att föreslå ändringar i de regler och riktlinjer som styr utrymmet för arbetsplaneringen.

Riksdagskommittén framhåller att det pågår ett arbete i Regeringskansliet i samarbete med riksdagen när det gäller ett jämnare propositionsavlämnande i syfte att minska anhopningen av propositioner i mars. I stället bör propositionerna lämnas under perioden november till och med februari. En sådan förändring skulle dels minska belastningen för oppositionspartierna att skriva följdmotioner under en koncentrerad period, dels göra det möjligt för utskottet och kammare att arbeta med fler propositioner i början av vårsessionen. Utskottet delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att regeringens ansträngningar att undvika anhopningar av propositioner i riksdagen fortsätter. Enligt utskottets mening är ett tillkännagivande till regeringen i frågan dock inte påkallat. Motionen K5 yrkande 2 avstyrks.

Uppföljning och utvärdering

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag att uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut skall regleras i riksdagsordningen. Utskottet tillstyrker den handlingsplan för det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering som föreslagits av riksdagsstyrelsen. Handlingsplanen innefattar bl.a. inrättandet av en särskild stödfunktion för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och ökade resurser.

Förslaget

Riksdagsstyrelsen anser att riksdagen i ökad utsträckning skall följa upp och utvärdera fattade beslut för att åstadkomma ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutsprocessen. Från konstitutionella utgångspunkter har riksdagen ett övergripande ansvar, och får med uppföljning och utvärdering av tidigare fattade beslut möjlighet att pröva innehållet i och ta ställning till de – i första hand – övergripande mål som är fastlagda på olika politikområden. En handlingsplan för det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering förordas. Följande inslag föreslås.

1. Av riksdagsordningen skall framgå att utskotten skall följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.
2. En förbättrad verksamhetsplanering måste åstadkommas i utskottsarbetet.
3. Utskotten måste bli mer aktiva och ta ett större ansvar för att ta initiativ till uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter.
4. Ett återkommande erfarenhetsutbyte bör ske inom ramen för ordförandekonferensens verksamhet.
5. Ökad systematik i resultatinformationerna bör tillämpas även i andra propositioner än budgetpropositionen.
6. En särskild stödfunktion för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering bör inrättas.
7. Ökade utbildningsinsatser.
8. Högre krav på utskottens verksamhetsberättelser.
9. Ökade resurser för uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut är enligt riksdagsstyrelsen att betrakta som en del i utövandet av riksdagens konstitutionella befogenheter. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör en integrerad del i beredningsarbetet genom att man inför nya beslut följer upp mål och resultat eller andra förhållanden i tidigare beslut.

Riksdagsutredningen berörde år 1993 behovet av en särskild lagreglering i denna del (Riksdagsutredningen I, juni 1993, s. 112–113) och betonade att

förarbetena till den gällande författningen förutsatte att utskotten skulle ha betydelsefulla uppgifter i granskningen av den statliga verksamheten och i utövandet av riksdagens kontrollmakt. Bland annat betonades i förarbetena ”att den nya, på ämnesindelningen grundade utskottsorganisationen lämpade sig väl för en kontinuerlig granskning av resultatet av den statliga reformverksamheten”.

Enligt riksdagsstyrelsen finns det – trots påpekandet från Riksdagsutredningen – behov av att detta ansvar blir klargjort på ett tydligare sätt än genom de resonemang som fördes i samband med författningsarbetet. Enligt riksdagsstyrelsens uppfattning bör det införas en ny bestämmelse i 4 kap. 16 § riksdagsordningen med innebörd att i utskottens beredning av ärenden skall ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

En *förbättrad verksamhetsplanering* behövs i utskottsarbetet. I utskottens planering skall ingå de strategiska beslutspunkter som kan urskiljas i utskottets arbete, t.ex. när större propositioner och motionsbetänkanden skall läggas fram. I utskottens verksamhetsplanering bör vidare ingå en strategi för informationsförsörjningen. En sådan strategi bygger på att utskotten själva väljer ut teman som skall vara styrande för de områden som skall väljas ut för fördjupande uppföljningar och utvärderingar. Det kan också finnas frågor som täcker flera utskotts beredningsområden, och samarbete över utskottsgränserna kan aktualiseras. Ett mer tematiskt arbetssätt bör enligt referensgruppen prövas i utskottens och riksdagens arbete.

När det gäller *inriktningen på utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete* anser Riksdagskommittén att utskotten måste bli mer aktiva och ta ett större ansvar för att ta initiativ till uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter. Ledamöterna – med sina breda kontaktytor i samhället – och utskottspresidierna måste bli mer drivande när det gäller uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut. Även tjänstemännen vid utskottskanslierna bör kunna spela en aktivare roll.

Ett återkommande erfarenhetsutbyte bör kunna ske inom ramen *för ordförandekonferensens verksamhet*. Där kan samråd också äga rum om behovet av utskottsövergripande uppföljningar och utvärderingar.

En motsvarande *systematik med resultatinformation som återfinns i budgetpropositionen* bör också tillämpas i andra propositioner. En mer enhetlig utformning av utskottsbetänkanden bör övervägas. Uppföljnings- och utvärderingsinformation bör i tillämpliga fall vara en obligatorisk del av ett utskottsbetänkande. Formerna för en fördjupad samverkan i resultatdialogen mellan riksdagsutskotten och Regeringskansliet bör utvecklas ytterligare. Inom ramen för denna dialog bör tydliga krav ställas från riksdagens sida om resultatredovisningens form och innehåll.

En *stödfunktion* behövs för att anordna utbildningar och seminarier samt för att ge stöd till utskottens utvärderingsarbete. I detta stöd skall ligga att förfoga över beställningskompetens och ekonomiska resurser för upphandling

för de fall ett utskott och dess kansli skall ta externa utförare i anspråk för ett uppdrag. Vidare skall funktionen tillhandahålla både ett metodologiskt och praktiskt stöd. Riksdagens utredningstjänst kan enligt kommitténs uppfattning få en förstärkt roll när det gäller att vara en resurs för utskotten i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Det bör genomföras *utbildningsinsatser* som tar sikte på att förbättra hanteringen och inhämtandet av beslutsinformation, att analysera målformuleringar och resultatredovisningar, att utarbeta rutiner för en förbättrad resultatdialog med Regeringskansliet och på hur den egeninitierade uppföljnings- och utvärderingsverksamheten vid utskotten skall ledas.

Ökad uppmärksamhet måste enligt kommittén ägnas *utformningen av utskottens verksamhetsberättelser*. Av särskilt intresse är en redovisning av utskottens arbete med EU-frågor och uppföljning och utvärdering. I verksamhetsberättelserna bör också finnas en redovisning av tillkännagivanden och utskottsinitiativ, liksom en redovisning av utskottets förslag till ändringar i regeringens förslag. Sammantaget innebär detta att en mer samlad och fullständig bild ges av utskottens verksamhet. Generella riktlinjer bör gälla för hur verksamhetsberättelserna skall utformas. Verksamhetsberättelserna bör göras tillgängliga i Rixlex och publiceras, förutom i den inbundna delen av utskottsbetänkanden i riksdagstrycket, i en egen publikation. Det bör vara obligatoriskt att utskotten avger verksamhetsberättelse efter avslutat verksamhetsår.

Remissvaren

Justitieombudsmannen framhåller att utskottens uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter bör sättas in i det större sammanhang som följer av riksdagens kontrolluppgifter. Härvid bör rollfördelningen mellan de olika aktörerna, i första hand Riksrevisionen och utskotten, penetreras, så att man undviker oklarheter i ansvarsfördelningen med därav följande risker för dubbelarbete.

Riksdagens revisorer framhåller att det på tjänstemannaplanet under ett antal år ägt rum samverkan mellan utskotten och riksdagens revisorer för insatser inom området uppföljning och utvärdering. Verksamheten, som varit av begränsad karaktär, har fungerat tillfredsställande. Riksdagskommitténs förslag att stödet till utskotten nu skall ske i andra former ligger helt i linje med ambitionerna att klargöra rollfördelningen mellan utskotten och revisorerna och beslutet att år 2003 inrätta en ny revisionsmyndighet. Revisorerna uttalar sin tveksamhet mot att utskotten samverkar i mer övergripande studier av tidigare fattade beslut. I motsats till riksdagens revisorers arbete bör utskottens arbete med uppföljning och utvärdering vara främst ämnes- och områdesinriktat och avse mer begränsade projekt. Annars finns risker för oklara gränser mellan utskotten och revisionen.

Riksrevisionsverket understryker att det angelägna och ökade engagemanget i uppföljning och utvärdering inte bör leda till att riksdagen blir överbelastad med detaljinformation. Verket pekar också på att utvecklingen inom det förvaltningspolitiska området är exempel på en fråga som förtjänar att

uppmärksammas mer av riksdagen genom bl.a. riktade uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Slutligen framhålls att en utbyggd revision med möjlighet att granska måluppfyllelse, effektivitet och ekonomiförvaltning i statlig och statligt finansierad verksamhet förbättrar riksdagens förutsättningar för kunskapsåterföring och kontroll.

Ekonomistyrningsverket välkomnar förslagen till åtgärder för att stärka och tydliggöra riksdagens uppföljning och utvärdering

Uppsala universitet, juridiska institutionen, understryker vikten av att riksdagen får resurser för att kunna företa uppföljning och utvärdering i tillfredsställande omfattning på egen hand. Bara på det sättet kan riksdagens konstitutionella roller som högsta beslutsfattare och kontrollorgan fyllas på ett tillfredsställande vis. *Statsvetenskapliga institutionen* anför att till den reformerade revisionsverksamheten under riksdagen och den gängse möjligheten att begära att regeringen initierar utredningar föreslås nu ytterligare en utrednings-, uppföljnings- och utvärderingsorganisation som är utskottsstyrd. Vilka konsekvenser för den politiska verksamheten denna utveckling mot "funktionell federalism" kan ha har knappast belysts.

Lunds universitet, juridiska fakulteten, anser att det snart bör ske en samlad större översyn av frågor som påverkar funktionsfördelningen mellan statsorganen. Till dess en sådan översyn är genomförd bör försiktighet iakttas med förändringar. Fakulteten avstyrker därför de förslag som innebär en formalisering av utvärderings/uppföljningsuppgifter hos riksdagens utskott. Det finns enligt fakulteten begynnande problem med kvaliteten i lagstiftningsprocessen, där riksdagens utskott är väsentliga för kvalitetskontrollen. Det är i ett sådant perspektiv tveksamt att i högre grad än hittills styra över resurser till uppföljning och utvärdering. Det borde ha skett en grundlig analys av hur detta påverkar arbetsfördelningen mellan riksdag och regering. Det räcker inte med att bygga på den nu rådande uppfattningen hos riksdagsledamöterna. Genomgången av motioner fyller sannolikt funktionen av en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av olika områden. *Statsvetenskapliga institutionen* pekar på att ett mer övergripande uppföljnings- och utvärderingsarbete kan leda till en konkurrenssituation och oklara gränser mellan utskotten och t.ex. riksrevisionen.

Umeå universitet framhåller beträffande uppföljning och utvärdering att det i stort sett saknas konkreta förslag för hur den skall komma till stånd.

Karlstads universitet framhåller att det är angeläget att finna incitament som premierar ett förändrat förhållningssätt, i vilket uppföljning och utvärdering utgör ett lika centralt som naturligt sätt att betrakta det politiska arbetet i riksdagen.

Örebro universitet anser att utifrån ett principiellt perspektiv skulle en betydande kompetensuppbyggnad inom riksdagen kunna innebära att det konstitutionellt introduceras ett maktfördelningstänkande mellan de politiska organen, vilket bryter med den gängse modellen där exekutiven bär huvudansvaret för uppföljning och utvärdering.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen granskar riksdagen rikets styrelse och förvaltning. Som riksdagsstyrelsen konstaterat är uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut att betrakta som en del i utövandet av riksdagens konstitutionella befogenheter. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör också en integrerad del i beredningsarbetet. I förarbetena till regeringsformen framhålls att den på ämnesindelning grundade utskottsorganisationen lämpar sig väl för en kontinuerlig granskning av resultatet av den statliga reformverksamheten.

Utskottet delar kommitténs uppfattning att det finns ett behov av att detta ansvar blir klargjort på ett tydligare sätt än genom de resonemang som fördes i samband med författningsarbetet. Det bör således införas en ny bestämmelse i riksdagsordningen, 4 kap. 16 §, om att i utskottens beredning av ärenden skall ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottens ämnesområden. Utskottet tillstyrker följaktligen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 2 i denna del.

De ökade insatser för uppföljning och utvärdering som redan Riksdagsutredningen ansåg nödvändig bör enligt utskottets mening nu tas upp i en mer konkret handlingsplan. En sådan handlingsplan innefattar de punkter som riksdagsstyrelsen anger. Enligt utskottets mening är dock frågan om publicering av verksamhetsberättelserna i en särskild volym av sådan karaktär att den bör avgöras av riksdagsstyrelsen. Några remissinstanser har berört frågan om gränsdragningen mellan utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet och den revision som bedrivs av andra organ. Utskottet förutsätter att denna fråga övervägs närmare inom den arbetsgrupp som inrättas för att genomföra riksdagsbeslutet med anledning av detta betänkande. Utskottet föreslår att riksdagen bifaller riksdagsstyrelsens förslag och godkänner de aktuella riktlinjerna med det undantag i fråga om verksamhetsberättelserna som angetts ovan. Yrkande 8 i riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 tillstyrks följaktligen.

EU-frågorna

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag om riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågorna. Utskotten skall enligt riktlinjerna ha en stark roll. EU-frågorna bör ingå som en integrerad del av utskottens ärendehantering. Samtliga utskott bör upprätta en promemoria över EU-frågorna på sitt beredningsområde. Riksdagens hantering av den årliga EU-skrivelsen bör utvecklas.

Faktapromemorior bör finnas lättillgängliga i databas i riksdagen och publiceras i särskild volym i riksdagstrycket.

EU-nämnden bör fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats. Kammarens centrala roll för att skapa insyn, öppenhet och allmän debatt skall utvecklas vidare. En särskild EU-debatt där företrädare för regeringen deltar bör anordnas.

Samtliga vit- och grönböcker bör bli föremål för faktapromemorior. Regeringen bör skicka kopior av sina remissvar till kommissionen till kammaren. Regeringen bör vidare för riksdagen redovisa expertkommittéer inom kommissionen samt verkställighetskommittéerna. Utskotten bör få information från regeringen om vilka frågor som behandlas under ett visst lands ordförandeskap.

Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag att riksdagsordningen inte skall innehålla ett krav på synnerliga skäl för att EU-nämnden skall hålla offentlig utfrågning. Vidare tillstyrks förslaget att det i riksdagsordningen skall regleras en skyldighet för regeringen att redovisa sitt agerande i EU för riksdagen.

Förslaget

När det gäller riksdagens arbete med EU-frågor anser riksdagsstyrelsen att utskotten skall ha en stark roll. Utskotten skall följa viktiga frågor under kommissionens beredningsprocess och under den fortsatta beslutsprocessen. EU-frågorna bör ingå som en integrerad del av utskottens ärendehantering och tas upp i betänkanden som behandlar närliggande frågor. Utskotten kan också ta ett initiativ och föreslå kammaren att göra ett tillkännagivande. Utskott kan avge yttrande till EU-nämnden. Samtliga utskott bör upprätta en EU-promemoria över EU-frågorna på sitt beredningsområde. Det är för den offentliga debattens skull önskvärt att utskotten i särskilt viktiga frågor anordnar öppna utfrågningar. Riksdagens hantering av den årliga EU-skrivelsen bör utvecklas så att det i större utsträckning ges en samlad bild av hanteringen i riksdagen av EU-frågorna.

Samtliga grön- och vitböcker bör enligt kommittén bli föremål för faktapromemorior där det också anges när fristen för remissvar till kommissionen löper ut. Kopior av regeringens remissvar till kommissionen bör skickas till

kammarkansliet för vidarebefordran till berört utskott. Regeringen bör redovisa expertkommittéer inom kommissionen samt de s.k. verkställighetskommittéerna för riksdagen samt vilka frågor som skall behandlas under ett visst lands ordförandeskap. Faktapromemoriorna bör enligt kommittén finnas lättillgängliga i en databas i riksdagen och publiceras i en särskild volym i riksdagstrycket. Utskotten bör rapportera till kammarkansliet om de vidtar någon åtgärd i den fråga som en faktapromemorian rör.

EU-nämnden bör enligt förslaget fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats. Riksdagsstyrelsen understryker det angelägna i att utskottens synpunkter beaktas i nämndens samråd med regeringen. Riksdagsstyrelsen föreslår att riksdagsordningens krav på ”synnerliga skäl” för att EU-nämnden skall få hålla en offentlig utfrågning skall utgå. Riksdagsstyrelsen anser att den praxis bör bestå som innebär att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.

Förslaget innebär vidare att kammarens centrala roll för att skapa insyn, öppenhet och allmän debatt kring EU-frågorna skall utvecklas vidare. Information från regeringen om EU-frågor bör planeras in mer långsiktigt och systematiskt i kammarens arbete. Statsministern bör alltid lämna information i nära anslutning till möten i Europeiska rådet. När ett nytt ordförandeland presenterar sitt arbetsprogram skall det alltid övervägas om regeringen skall informera kammaren muntligt om sin syn på programmet. Regeringen bör överväga i vilken utsträckning EU-frågor kan tas upp i särskilda skrivelser eller i propositioner i olika sakfrågor. En särskild årlig EU-debatt där en företrädare för regeringen deltar bör anordnas.

Regeringens skyldighet att redovisa sitt agerande i EU för riksdagen skall regleras i riksdagsordningen. Regeringen bör i den årliga EU-skrivelsen redovisa vilka eventuella åtgärder domar från EG-domstolen som rör Sverige har föranlett. I skrivelsen bör också de direktiv redovisas som Sverige inte genomfört trots att tidsfristen för genomförandet löpt ut liksom de åtgärder som regeringen avser att vidta för att avhjälpa bristerna i genomförandet.

När det gäller kontakter med Europaparlamentarikerna framhålls att det är värdefullt med goda kontakter mellan de svenska Europaparlamentarikerna och riksdagens ledamöter men att deras olika mandat inte skall sammanblandas.

Enligt riksdagsstyrelsen bör stödfunktionerna för riksdagens arbete med EU-frågorna, t.ex. EU-upplysningen, biblioteket och utredningstjänsten utvecklas och göras mer kända.

Riksdagsstyrelsen anser vidare att regeringens informationsverksamhet inte begränsats på det sett som var avsett när ansvaret för EU-information till allmänheten flyttades över till riksdagen. Frågan om allmänhetens tillgång till EU-information efter det svenska ordförandeskapet bör utredas gemensamt av riksdag och regering.

Remissvaren

JO tillstyrker förslagen till ändringar i riksdagsordningen när det gäller riksdagens arbete med EU-frågor.

Statskontoret betonar regeringens centrala roll när det gäller att informera riksdagen om arbetet i kommissionen, i synnerhet i de fall där myndigheterna står för en stor del av insatserna. Riksdagsstyrelsens förslag om reglering i riksdagsordningen av regeringens skyldighet att lämna information samt förslaget om expertkommittéer och genomförandekommittéer tillstyrks liksom förslaget om utredning av frågan om allmänhetens tillgång till EU-information. Också *Karlstads universitet* ser positivt på en sådan utredning, och universitetet pekar på högskoleväsendets behov av informationsmaterial.

Ekonomistyrningsverket, juridiska institutionen vid Uppsala universitet, Lunds universitet och Karlstads universitet tillstyrker förslaget om EU-frågornas hantering i riksdagen.

Uppsala universitet, juridiska institutionen, pekar därtill på betydelsen av att riksdagen tidigt kommer in i beredningsarbetet innan kommissionen lägger fram förslag och *statsvetenskapliga institutionen* välkomnar förslagen när det gäller EU-frågornas hantering. Ett konstitutionellt viktigt uttalande är enligt Statsvetenskapliga institutionen att praxis när det gäller bundenheten av EU-nämndens råd och synpunkter bör bestå. Av stor konstitutionell betydelse är vidare enligt institutionen kommitténs bestämda avvisande av förslaget att ge Europaparlamentariker möjlighet att uppträda i EU-debatter i svenska riksdagen. En sådan sammanblandning av mandat och uppgifter skulle ytterligare fördunkla den genom medlemskapet svårgenomträngliga besluts- och ansvarsstrukturen mellan folkvalda med olika mandat och mellan dessa och regeringen.

Örebro universitet vänder sig mot att en förstärkt roll för riksdagen i relation till regeringen eller EU-institutionerna inte diskuteras i ett balans- och maktperspektiv. Universitet ser positivt på ambitionerna att integrera EU-frågorna i utskottets arbete, finna former för att öka den interna kunskapshanteringen samt bibehålla och utveckla den utåtriktade EU-informationen till allmänheten.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Remissvaren är genomgående positiva till riksdagsstyrelsens förslag. Utskottet delar denna positiva bedömning. Utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring av riksdagsordningen, såvitt avser 10 kap. 1 § och 10 kap. 6–7 §§. Utskottet anser vidare att riksdagen bör godkänna de angivna riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna. Utskottet förordar också att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad kommittén anfört om information om EU-frågor från regeringen till utskotten, EU-nämnden och kammaren. Utskottet delar slutligen riksdagsstyrelsens bedömning att frågan om allmänhetens tillgång till EU-information bör utredas gemensamt av riksdag och regering i enlighet med vad Riksdagskommittén anfört. Detta bör ges

regeringen till känna. Utskottet tillstyrker således riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkandena 2 i denna del samt 9–11.

Förändringar i utskottens arbetsformer

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riktlinjer för förändringar av utskottens arbete godkänns. Riktlinjerna gäller mer självstyrande utskott, bryggor mellan utskottens traditionella uppgifter och nya uppgifter, långsiktig och tematisk planering i utskotten, förenklad motionsbehandling vid behov, kanslichefernas centrala roll i planeringen samt fortlöpande diskussion om och utvärdering av utskottens arbete. Ett motionsyrkande om värdet av den fria motionsrätten avstyrks, liksom ett motionsyrkande om resurser för politiska sekreterare/assistenter åt riksdagsledamöterna.

Utskottet tillstyrker också personalförstärkningar i utskottsorganisationen och i de för riksdagen gemensamma funktioner som rör utredningsmetodik, budgetfrågor, EU-frågor, internationella frågor, informationsteknik, informationssökning och upphandling av konsulttjänster m.m., men är inte berett att nu ta ställning till storleken av de ekonomiska resurser som behöver tillföras.

Förslaget

Om genomslaget för förändringar framför allt i fråga om uppföljning och utvärdering skall bli bättre än tidigare krävs enligt riksdagsstyrelsens förslag en större omställning av utskottsarbetet än som skedde med anledning av 1994 års beslut. Utgångspunkten för de nu aktuella förslagen är ett jämnare propositionsavlämnande och att utskotten skulle behöva ägna mindre men mer meningsfull tid åt att behandla de fristående motionerna. Genom att koppla samman motionsberedningen och annan ärendeberedning med uppföljning och utvärdering samt EU-bevakning skall den bli mer meningsfull. Samtidigt skall tidsåtgången för motionsberedningen minska så att utskotten får mer tid för andra uppgifter.

Enligt riksdagsstyrelsen har motionsrätten stor betydelse för den demokratiska processen i vårt land. Det stora intresse som finns i den svenska riksdagen för att väcka självständiga ledamotsinitiativ genom motioner torde vara i det närmaste unikt i världen. Det är uttryck för en stark önskan hos riksdagens ledamöter och partier att vilja påverka samhällsutvecklingen inte bara direkt genom omedelbara riksdagsbeslut utan också genom att skapa opinion med långsiktig verkan. På grund av det berednings- och behandlingstvång som gäller även för motionerna i den svenska riksdagen innebär det stora antalet motioner en betydande arbetsbörda för riksdagen, främst för utskotten. Den nuvarande situationen när det gäller behandlingen av de fristående motionerna är enligt riksdagsstyrelsen inte tillfredsställande. Riksdagsstyrelsen föreslår

åtgärder som syftar till att utskotten skall ägna mindre men mer meningsfull tid åt de fristående motionerna och mer tid åt uppföljning/-utvärdering och EU-bevakning. Frågan om motionernas behandling är emellertid en fråga av så stor vikt för riksdagsarbetet att utredningsarbetet bör fortsätta.

Utskotten behöver bli mer självstyrande. Utskotten bör ägna mer tid åt uppföljning/utvärdering och åt EU-bevakning. På sikt innebär det en förskjutning av utskottsarbetet från beslutsfattande med anledning av propositioner och motioner till utredningar och analyser på eget initiativ.

Det är enligt riksdagsstyrelsen viktigt med bryggor mellan utskottens traditionella och nya uppgifter. Utskottens arbete med uppföljning/utvärdering och EU-frågor skall ses som ett led i en förbättrad och fördjupad beredning av de formella riksdagsärendena.

Riksdagsstyrelsen anser att utskotten behöver planera mer långsiktigt och mer tematiskt. Varje ämnesområde inom ett utskotts beredningsområde bör behandlas minst två gånger under en valperiod, första gången under det första riksmötet och andra gången under något av de följande riksmötena. Efter genomgången av utskottets hela beredningsområde under år 1 av valperioden bör utskottet göra en planering för resten av valperioden. Minst en behandling under det andra, tredje eller fjärde riksmötet bör vara mer ingående och innehålla inslag av uppföljning/utvärdering och EU-bevakning.

Riksdagsstyrelsen anser vidare att utskotten vid behov skall kunna ge motionerna en förenklad behandling. Förenklad beredning kan användas vid det första riksmötet och vid de övriga riksmöten under valperioden då utskottet inte bestämt sig för att ha en fördjupad ärendeberedning. Vid förenklad behandling kan motionsförslag som behandlar frågor där beslutanderätten enligt utskottets uppfattning bör ligga kvar hos regeringen, en förvaltningsmyndighet eller hos kommunerna kunna avstyrkas utan ytterligare beredning. I fråga om motionsförslag som upprepas bör vid förenklad behandling utskottet hänvisa till tidigare ställningstagande.

Kanslicheferna ges en central roll i planeringen av utskottsarbetet. Vid behov skall kanslichefen föreslå utskottet att information om utvecklingen på ett visst område inhämtas t.ex. genom av kansliet utförda kunskapsöversikter, studiebesök, utfrågningar eller undersökningar i utskottets egen regi med hjälp av egen eller extern personal.

Utskottens arbete bör fortlöpande diskuteras och utvärderas.

Vissa personalförstärkningar bör enligt riksdagsstyrelsen ske i utskottsorganisationen och i de för riksdagen gemensamma funktioner som rör utredningsmetodik, budgetfrågor, EU-frågor, internationella frågor, informationsteknik, informationssökning och upphandling av konsulttjänster m.m. Utbyggnaden beräknas kosta 10 miljoner kronor och ske successivt under en treårsperiod.

Riksdagsstyrelsen anser att en arbetsgrupp under ledning av riksdagsdirektören bör riksdagsstyrelsens uppdrag att närmare utforma kommitténs förslag.

Motionen

I motion 2000/01:K5 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) begärs att riksdagen slår vakt om den fria motionsrätten och att ytterligare steg för att förenkla utskottens motionshantering inte tas (yrkande 3). Det är enligt motionären viktigt att riksdagsledamöternas roll som företrädare för allmänheten och allmänhetens idéer och synpunkter betonas mer och då gärna på bekostnad av den roll som förvaltare, systemkonstruktör och revisor i den statliga verksamheten som förslagen tycks inriktas mot. Dessa riktlinjer bör riksdagen som sin mening ge riksdagsstyrelsen till känna.

Motionären anser slutligen att riksdagen bör gå vidare på den inslagna linjen med att förstärka de personella kringresurserna för riksdagsledamöterna med såväl kvalificerad handläggarkapacitet som assistenttjänster (yrkande 4). Målet bör vara att varje riksdagsledamot på sikt förfogar över en heltidsresurs som politisk sekreterare/assistent. Dessutom måste det för partigruppernas och ledamöternas räkning på respektive partikansli finnas ett antal sakhandläggare. Riksdagen bör uppdraga åt riksdagsstyrelsen att verka för förbättrade arbetsvillkor för riksdagsledamöterna i enlighet med vad som anförs i motionen.

Remissvaren

Riksdagens revisorer framhåller att någon mer ingående analys av resursbehovet inte redovisas i betänkandet. Revisorerna hänvisar till att kommittén bortsett från de 10 miljoner kronor som bedömts erforderliga för en successiv utbyggnad för att stödja utskottens arbete uttalat att den är beredd att utreda riksdagens behov av egna resurser för insatser av revisionsliknande karaktär. Någon samordnad prövning av det totala behovet av ytterligare resurser tycks inte ha gjorts. Riksdagens revisorer nämner vidare att anslagsparande för riksdagens förvaltningskostnader under de senaste tre åren uppgått till ca 15 % i genomsnitt och motiverats med svårigheter i planeringen med att förutse konstadsfördelningen över åren för fleråriga projekt. Revisorerna understryker behovet av en fördjupad analys av orsakerna till att ambitionerna inte stämmer överens med förmågan att förverkliga planerna. Först därefter kan en bedömning göras av behovet av förhöjd utgiftsnivå. Revisorerna hänvisar vidare till sin förstudie (1998/99:8) om Riksdagens förvaltningskontor när det gäller frågan om en gemensam personalresurs för utskotten. I det sammanhanget underströk revisorerna ett allmänt behov av ökat samarbete mellan olika enheter inom riksdagsförvaltningen, inte minst beträffande personalrekrytering och kompetenskrav. Ett sådant behov av ökad samverkan för att bättre utnyttja befintliga personalresurser föreligger fortfarande enligt revisorernas mening.

Uppsala universitet, juridiska institutionen, tillstyrker en fortsatt översyn när det gäller reformera motionsinstitutet. Den fria motionsrätten kan bevaras, om än i andra former, om det införs begränsningar i rätten att upprepade gånger under en valperiod motionera i samma fråga. *Statsvetenskapliga in-*

stitutionen framhåller att det förhållandet att motionerna i princip tas på samma allvar som propositionerna inte skall underskattas och framhåller att en förstärkning av riksdagens infrastruktur för att avlasta de valda ombudens rutinarbete av administrativ natur och effektivisera utskottsarbetet länge har efterlysts. Var exakt dessa resurser bäst kommer till sin rätt, i utskotten, parti-grupperna, utredningstjänsten eller hos de enskilda riksdagsmännen är mindre väl genomlyst.

Från *Lunds universitets statsvetenskapliga institution* framhålls behovet av försiktighet beträffande långsiktiga och djupgående förändringar i riksdagens organisation och arbetsformer, som har sin primära grund i 1974 års författning. Det bör enligt institutionen övervägas att öka riksdagens möjlighet att påverka departementsindelningen och Regeringskansliets utformning. *Juridiska fakulteten* pekar på att motionsbehandlingen fyller funktionen av kontinuerlig uppföljning och utvärdering och öppnar för andra än utskottsledamöter att påverka olika frågor.

Örebro universitet anser att förenklad motionsbehandling ur ett demokratiperspektiv otvivelaktigt innebär ett ingrepp i förtroendevaldas påverkansmöjligheter. Det vore synnerligen olämpligt att samtidigt som personvalet införts begränsa de ökade individuella politiska profileringar som den fria motionsrätten ger utrymme för.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Riksdagsstyrelsen anser att den fria motionsrätten skall vara kvar. Genom tidigare riksdagsbeslut (1994 och 1998) har utskotten rekommenderats att planera arbetet för hela valperioden med fördjupning på vissa områden under olika år. Genomslaget för detta arbetssätt har dock inte varit stort. Ett led i att uppnå det rekommenderade arbetssättet är riksdagsstyrelsens mer ingående förslag när det gäller förenkling av motionsbehandlingen. Utskottet gör inte någon annan bedömning än riksdagsstyrelsen i fråga om värdet av förenklad motionsbehandling. Utskottet, som noterar att utredningsarbetet när det gäller motionsbehandlingen fortsätter, delar även i övrigt riksdagsstyrelsens bedömning i fråga om riktlinjer för förändringar i utskottens arbete. Utskottet tillstyrker således riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 12 och avstyrker motion K5 yrkande 3.

Konstitutionsutskottet föreslog i sitt betänkande 1997/98:KU1 att riksdagen skulle uppdra åt Riksdagens förvaltningskontor att undersöka ledamöternas åsikter om dispositionen av assistent/utredarstödet och därefter återkomma med förslag till utformning av stödet. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 1997/98:90). En beredningsgrupp överlämnade i mars 1999 till förvaltningsstyrelsen ett betänkande (dnr 10-707-99) med förslag till en ny lag om stöd till ledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Det slutliga målet borde enligt beredningsgruppen vara att varje ledamot skall kunna påräkna en politisk sekreteraresurs och gruppen föreslog därför också en successiv utbyggnad av det dåvarande stödet. Stödet skulle i en första etapp lämnas enligt en genomsnittlig beräkning av en halv politisk sekreteraresurs per ledamot

fr.o.m. år 2000. Full effekt av reformens första steg uppnås under 2001. Enligt förslaget borde förvaltningsstyrelsen efter år 2002 lägga in en s.k. kontrollstation där reformens första del följs upp och utvärderas. Förvaltningsstyrelsen ställde sig bakom beredningsgruppens förslag (prop. 1999/2000:1). Styrelsen förklarade sin avsikt att noga följa tillämpning och effekter av stödet och därvid särskilt uppmärksamma de enskilda ledamöternas synpunkter. Förvaltningsstyrelsen avsåg vidare att lägga in en sådan s.k. kontrollstation efter år 2002 som beredningsgruppen föreslagit.

Enligt utskottets mening bör den kommande utvärderingen inte föregripas. Motion K5 yrkande 4 avstyrks.

Utskottet gör ingen annan bedömning än kommittén när det gäller att erforderliga resurser bör avsättas för att genomföra kommitténs förslag. Enligt utskottets mening bör riksdagen dock inte nu ta ställning till vilka ekonomiska resurser som bör tillföras. Frågan bör i stället behandlas inom ramen för det ordinarie budgetarbetet. Den arbetsgrupp under ledning av riksdagsdirektören som avses närmare arbeta med genomförandet av det nu aktuella riksdagsbeslutet bör kunna analysera medelsbehovet. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner vad utskottet anfört om vikten av att erforderliga resurser tillförs. Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 13 tillstyrks följaktligen delvis.

Ändrad utgiftsområdestillhörighet m.m.

I detta avsnitt behandlar utskottet regeringens förslag i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) om ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i vissa utgiftsområden. Förslagen påverkar utgifternas fördelning på utgiftsområden och medför ändringar i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen i huvudsak bifaller regeringens förslag om ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i vissa utgiftsområden och avslår två motionsyrkanden som i denna del väckts med anledning av propositionen. Utskottets förslag innebär

- att utrikesförvaltningen flyttas till utgiftsområde 1,
- att utgiftsområde 5 byter namn till Internationell samverkan,
- att utrikesutskottet också fortsättningsvis, såvitt avser annat än budgetfrågor, ansvarar för beredningen av ärenden om Sveriges representation i utlandet,
- att Arbetsgivarverket, SPV och de statliga tjänstepensionerna flyttas till utgiftsområde 2,
- att finansutskottet svarar för beredningen av statliga arbetsgivarfrågor,
- att beredningsansvaret för arbetsrättsliga lagstiftningsfrågor på det statliga området även fortsättningsvis ligger på arbetsmarknadsutskottet,
- att ansvaret för beredningen av ärenden om utsköningsväsendet förs över till skatteutskottet och att benämningen ändras till exekutionsväsendet,
- att utgiftsområde 3 byter namn till Skatt, tull och exekution,
- att beredningsansvaret för ärenden om väderlekstjänsten flyttas till miljö- och jordbruksutskottet.

Gällande bestämmelser m.m.

Bestämmelser om statsbudgetens innehåll finns endast i begränsad utsträckning i grundlag. Till övervägande del är innehållet reglerat i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Enligt 9 kap. 3 § första stycket regeringsformen företar riksdagen budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Riksdagen bestämmer därvid till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten

om detta upptas i en statsbudget. Enligt 6 § i samma kapitel skall regeringen avge förslag till statsbudget till riksdagen.

Budgetåret börjar, enligt 3 kap. 2 § riksdagsordningen, den 1 januari. Regeringen skall dessförinnan, normalt senast den 20 september, avlämna budgetproposition till riksdagen med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret. Budgetpropositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget samt förslag till reglering av statsbudgeten. Om riksdagen har fattat beslut om utgiftsområden skall förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på de av riksdagen beslutade utgiftsområdena.

Enligt 4 kap. 3 § regeringsformen väljer riksdagen inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och ett skatteutskott enligt bestämmelser i riksdagsordningen. För konstitutionsutskottet och finansutskottet anges vissa grundläggande uppgifter i regeringsformen. I 4 kap. 4 och 5 §§ riksdagsordningen anges vissa ytterligare uppgifter för dessa utskott och vissa uppgifter för skatteutskottet.

Enligt 4 kap. 2 § riksdagsordningen tillsätter riksdagen förutom de nämnda utskotten ett erforderligt antal andra utskott. I tilläggsbestämmelse 4.2.1 räknas de nuvarande utskotten upp, och i tilläggsbestämmelserna 4.6.1–4.6.16 anges ytterligare uppgifter för konstitutions-, finans- och skatteutskottet samt de övriga utskottens uppgifter m.m.

Utskottsindelningen bygger på den s.k. fackutskottsprincipen och följer i stort sett den departementsindelning som gällde år 1973. Enligt 4 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen föreskriver riksdagen efter vilka grunder övriga ärenden – dvs. andra ärenden än dem som skall beredas av konstitutions-, finans- eller skatteutskottet – skall fördelas mellan utskotten. Huvudprincipen är därvid att ärenden som hör till ett ämnesområde skall hänföras till samma utskott. Enligt bestämmelsens andra stycke kan riksdagen dock avvika från de grunder som har fastställts, om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena. Andra stycket möjliggör således avsteg i det enskilda fallet från den författningsreglerade ärendefördelningen (jfr SOU 1969:62 s. 104).

I 5 kap. 12 § riksdagsordningen anges att riksdagen genom lag kan besluta att hänföra statsutgifter till utgiftsområden. Genom beslut den 6 februari 1996 infördes en ny tilläggsbestämmelse 5.12.1 i riksdagsordningen den 1 april 1996 av vilken framgår att statsutgifterna skall hänföras till i bestämmelsen uppräknade utgiftsområden. För utgiftsområdena skall riksdagen, enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen, för närmast följande budgetår genom ett särskilt beslut fastställa en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå.

Den 15 september 1996 trädde ändringar i tilläggsbestämmelserna 4.6.1–4.6.16 i kraft, vilka hade beslutats samtidigt med ändringen i 5.12.1. Ändringarna innebar att riksdagsordningen tillfördes bestämmelser som angav vilka utgiftsområden som respektive utskott ansvarade för.

Samtidigt med beslutet om ändringar av riksdagsordningens tilläggsbestämmelser beslutade riksdagen också hur verksamheter, bidrag och myndigheter m.m. skulle fördelas på utgiftsområden. Fördelningen av verksamheter, bidrag och myndigheter m.m. på utgiftsområden framgår av bilaga 1 i konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU21, som godtogs av riksdagen.

Till grund för beslutet om indelning av statsbudgeten i utgiftsområden låg dels Riksdagsutredningens arbete med reformering av riksdagsarbetet som talmanskonferensen lagt fram i förslagen 1993/94:TK1–3, dels överväganden av en arbetsgrupp inom talmanskonferensen som lades fram i förslaget 1995/96:TK2. Riksdagsutredningen framhöll att det ankommer på riksdagen att fatta beslut om indelning i utgiftsområden och på regeringen att i budgetpropositionen fördela sina förslag till utgiftsanslag i enlighet med riksdagens beslut. Vidare framhöll Riksdagsutredningen att huvudprincipen borde vara att utgiftsområdena svarar mot de ändamål och politiska syften som finns bakom anslagsförslagen. Indelningen bör tillfredsställa krav på politisk relevans, statsfinansiellt lämpliga avgränsningar, möjlighet att göra meningsfulla prioriteringar och att följa upp resultaten. Utgiftsområdena bör enligt utredningen ha en över tiden önskvärd fasthet som ändå kan förenas med flexibilitet och situationsanpassning. Riksdagsutredningen ansåg att områdena bör vara en naturlig grund för regeringens och riksdagens organisation av budgetarbetet.

I del 2 (1993/94:TK2) framhölls att den utgiftsområdesindelning som riksdagen använder sig av i sina huvuddrag kunde väntas bli tämligen beständig när den väl hade fastställts, eftersom den knöt an till utskottens ansvarsområden enligt tilläggsbestämmelserna till riksdagsordningen. Från ett år till ett annat kan dock smärre justeringar behöva göras, t.ex. i fråga om vilket utgiftsområde ett enskilt anslag skall höra till. Beslut om sådana justeringar av områdesindelningen borde fattas av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet sent på våren varefter den nya indelningen i utgiftsområden kan ligga till grund för den redovisning som regeringen skall lämna i sitt kommande budgetförslag.

Konstitutionsutskottet har understrukit vikten av att ändringar i utgiftsområdesindelningen beslutas under våren om de skall ligga till grund för regeringens kommande budgetförslag under hösten (bet. 2000/01:KU4).

Som ett led i utvecklingen av den ekonomiska styrningen indelade regeringen i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) den statliga verksamheten i 47 politikområden. Som skäl härför anförde regeringen att det har visat sig svårt att med utgångspunkt i utgiftsområden formulera mål som är tillräckligt specifika för att möjliggöra uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen. Politikområdesindelningen syftar till att möjliggöra en bättre koppling mellan mål, kostnader och resultat och till att avgränsa statlig verksamhet i politiskt relevanta sakområden, dvs. områden som är lämpliga för inbördes avvägningar och prioriteringar. För varje politikområde fastställs ett eller flera mål. Enligt regeringens bedömning är det först i nästa steg, när mål formuleras för

verksamhetsområden inom respektive politikområde, som det är möjligt att tillgodose riksdagens önskemål om tydliga och uppföljningsbara mål fullt ut.

Finansutskottet (bet. 2000/01:FiU1) konstaterade bl.a. att indelningen i politikområden kan ge förutsättningar för bättre mål inom ramen för resultatstyrningen. Samtidigt betonade emellertid finansutskottet att det är nödvändigt att regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet beaktar konsekvenserna för riksdagen av indelningen i politikområden. I det sammanhanget pekade finansutskottet på att politikområdesindelningen skär genom såväl utgiftsområdesindelningen som utskottsindelningen, vilket bl.a. får till konsekvens att mål och resurser i vissa fall inte bereds av samma utskott. Detta förhållande menade finansutskottet var otillfredsställande. Enligt finansutskottets uppfattning borde politik- och utgiftsområdena på sikt bringas i större överensstämmelse. Det menade finansutskottet 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.

Propositionen

Regeringen föreslår att utgiftsområde 3 ändrar namn till Skatt, tull och exekution och utgiftsområde 5 till Internationell samverkan. Vidare föreslår regeringen att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs till utgiftsområde 1 Rikets styrelse, att ärenden om statlig personalpolitik överförs till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, att ärenden om utökningsväsendet överförs till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution samt att ärenden om väderlekstjänsten överförs till utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

Regeringen framhåller att finansutskottet (bet. 2000/01:FiU1) vid beredningen av budgetpropositionen för 2001 uttalade att indelningen i politikområden kan ge förutsättningar för bättre mål inom ramen för resultatstyrningen. Samtidigt betonade finansutskottet att det är nödvändigt att regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet beaktar konsekvenserna för riksdagen av indelningen i politikområden. En konsekvens av politikområdesindelningen, som utskottet lyfte fram, var att den i vissa fall skär genom såväl utgiftsområdesindelningen som utskottsindelningen. Detta innebär enligt finansutskottet att i vissa fall bereds inte mål och resurser av samma utskott.

Enligt regeringen är den konsekvens av politikområdesindelningen som finansutskottet lyfter fram otillfredsställande för såväl regeringen som riksdagen. Regeringen lämnar därför i ett första steg förslag om ändringar av ändamål och verksamheter som skall innefattas i vissa utgiftsområden i syfte att anpassa indelningen i politikområden till riksdagens arbetsformer.

Förslagen påverkar också utgifternas fördelning på utgiftsområden. Denna förändring kommer enligt regeringen att genomföras i budgetpropositionen

för 2002 under förutsättning att riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag. I de preliminära utgiftsramar för åren 2002–2004 som nu föreslås har de föreslagna förändringarna inte beaktats.

Förslagen medför ändringar i riksdagsordningen.

ANSLAGSFLYTTNINGARNAS KONSEKVENSER FÖR RAMARNA FÖR BERÖRDA
UTGIFTSOMRÅDEN

Utgiftsområde	Miljoner kronor
	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

Ärenden om Sveriges representation i utlandet

Regeringen föreslår att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs från utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan till utgiftsområde 1 Rikets styrelse för att fullfölja ombildandet av Regeringskansliet till en myndighet. Vidare föreslår regeringen att utgiftsområde 5 ändrar namn till Internationell samverkan.

Regeringen anför att Regeringskansliets verksamhet finansieras från två skilda anslag, nämligen anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 och anslaget 5:1 *Utrikesförvaltningen* under utgiftsområde 5, trots att Regeringskansliet sedan den 1 januari 1997 utgör en myndighet. Regeringen erinrar om att regeringen i budgetpropositionen för 2000 aviserade sin avsikt att slå samman anslagen den 1 januari 2002 och pekar på att utrikesutskottet kommenterade den aviserade sammanslagningen av de båda anslagen i sitt betänkande 1999/2000:UU1.

Enligt regeringen är en sammanslagning av förvaltningsanslagen en naturlig fortsättning på utvecklingen sedan år 1997. Sammanslagningen underlättar styrningen inom myndigheten Regeringskansliet, vilket även skapar en möjlighet till en effektivare resursanvändning.

Regeringen pekar på att Regeringskansliet bedriver ett långsiktigt och kontinuerligt förändringsarbete och framhåller att en av de mest omfattande förändringarna, både vad gäller personal och finansiella resurser, genomfördes den 1 januari 2000 i och med sammanslagningen av de två IT-organisationerna, den inom Utrikesdepartementet och den för övriga Regeringskansliet, till en gemensam organisation.

Vidare pekar regeringen på att arbete lagts ned på att utforma en för hela Regeringskansliet reformerad och gemensam verksamhetsplanering, som också bl.a. syftar till en bättre anpassning till budgetprocessen. Ett samlat

anslag innebär enligt regeringen att kopplingen mellan mål, resultat och resurser kan tydliggöras bättre, och därmed ökar förutsättningarna för att uppnå det övergripande målet för Regeringskansliet, dvs. att vara ett effektivt och kompetent stöd för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik.

Enligt regeringen innebär förslaget att ändamålet för anslaget Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse utvidgas till att även omfatta utrikesförvaltningen. Regeringen anför att det är särskilt angeläget att vidareutveckla formerna för dialogen med riksdagen när det gäller Sveriges representation i utlandet.

Ärenden om statlig personalpolitik

För att politikområdet Effektiv statsförvaltning skall kunna utgöra en helhet föreslår regeringen att verksamheter som hör till politikområdet Effektiv statsförvaltning flyttas från utgiftsområde 14 Arbetsliv till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Bakgrunden till att Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV) redovisats under utgiftsområde 14 och verksamhetsområdet *Staten som arbetsgivare* har enligt regeringen haft med utskottsbehandlingen att göra. 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.

Regeringen anför att statliga arbetsgivarfrågor har en begränsad lagstiftning. SPV:s verksamhet bygger på kollektivavtal och den statliga arbetsrätten har en begränsad särslagstiftning.

En konsekvens av förslaget är enligt regeringen 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.

Ärenden om utsökningsväsendet

Regeringen föreslår att ärenden om utsökningsväsendet överförs från utgiftsområde 4 Rättsväsendet till utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppbörd i syfte att samordna handläggningen och skapa bättre överensstämmelse mellan de olika myndigheternas anslag. Vidare föreslår regeringen att utgiftsområde 3 ändrar namn till Skatt, tull och exekution för att namnet bättre skall spegla innehållet i utgiftsområdet. I samband med att ansvaret flyttas till skatteutskottet föreslår regeringen också att benämningen utsökningsväsendet ändras till exekutionsväsendet för att uppnå en bättre överensstämmelse med den terminologi som i övrigt används och som är väl inarbetad.

Regeringen anför att utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppbörd omfattar politikområdet Skatt, tull och exekution. Där återfinns Riksskatteverket, skattemyndigheterna samt Tullverket. Såväl skatteutskottet som justitieutskottet bereder för närvarande ärenden inom politikområdet Skatt, tull och exekution. Anslagen för Riksskatteverket och skattemyndigheterna ingår i utgifts-

område 3 och bereds av skatteutskottet medan anslaget för kronofogdemyndigheterna ingår i utgiftsområde 4 och bereds av justitieutskottet.

Regeringen anser att Riksskatteverkets anslag även fortsättningsvis bör beredas av skatteutskottet. Det framstår enligt regeringen därför som lämpligt att flytta anslaget 3:1 *Kronofogdemyndigheterna* från utgiftsområde 4 Rättsväsendet till utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppbörd. Förslaget innebär att exekutionsväsendet i budgetsammanhang inte längre kommer att behandlas som en del av rättsväsendet. Detta menar regeringen är en följd av den nuvarande myndighetsstrukturen. Regeringen framhåller att ändringen inte medför någon ändring av ansvaret för beredningen av den materiella regleringen vid utsökning. Denna del kommer, liksom tidigare, att beredas av lagutskottet.

Ärenden om väderlekstjänsten

Regeringen föreslår att ärenden om väderlekstjänsten överförs från utgiftsområde 22 Kommunikationer till utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. En konsekvens av förslaget är att anslaget 34:1 *Bidrag till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut* under utgiftsområde 22 flyttas till utgiftsområde 20.

Motioner

I motion 2000/01:K10 av Göran Lenmarker m.fl. (m, kd, c, fp) begärs att riksdagen avslår regeringens förslag om ändring i riksdagsordningen vad avser att flytta utrikesförvaltningen inklusive Sveriges representation i utlandet till utgiftsområde 1.

Motionärerna framhåller att utrikesförvaltningen har som uppgift att svara för hanteringen av Sveriges förbindelser med andra länder och med internationella organisationer. Utrikesförvaltningen berör enligt motionärerna således inte bara staten utan också ett brett spektrum av individer, grupper och juridiska personer, vilket ger utrikesförvaltningen en vidare roll jämfört med övriga enheter inom Regeringskansliet. Regeringskansliet i övrigt är ett stabsorgan med uppgift att för regeringen förbereda och samordna verksamheter och beslut. För Utrikesdepartementet utgör dessa uppgifter endast en begränsad del. Utrikesdepartementet förenar sålunda både stabs- och myndighetsuppgifter. Motionärerna menar att 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 enligt motionärerna därför angeläget att riksdagen även fortsättningsvis har inflytande över utrikesförvaltningens organisation och dimensionering. Av detta skäl anser motionärerna att Utrikesförvaltningen skall kvarstå under utgiftsområde 5.

I motion 2000/01:Fi20 yrkande 24 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) begärs att riksdagen avslår regeringens förslag om ändring av ändamål och verksamhet-

er som skall innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan.

Yttranden från andra utskott

Konstitutionsutskottet har berett övriga av regeringens förslag berörda utskott tillfälle att yttra sig över förslagen. Justitieutskottet har beslutat att inte avge något yttrande. I det följande redovisas vad övriga berörda utskott yttrat.

Finansutskottet

Politikområdesindelningen

Finansutskottet konstaterar att de föreslagna överflyttningarna av anslag mellan utgiftsområden syftar till att minska antalet skärningar mellan politikområden och utgiftsområden, vilket finansutskottet ser positivt på.

Enligt finansutskottets uppfattning bör utgiftsområdena 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. Finansutskottets slutsats är att politikområdena i största möjliga utsträckning bör inordnas under utgiftsområdena. Det kräver enligt finansutskottet vissa förändringar av anslagets hemtillhörighet i utgiftsområden och i utskottsorganisationen. Finansutskottet framhåller dock att vissa sektorsövergripande politikområden, som t.ex. forskningspolitik, kan behöva hanteras i särskild ordning, eftersom de inte enkelt låter sig inordnas i utgiftsområdena. Politikområdena bör enligt finansutskottet inte göras alltför små, varken vad gäller belopp eller antal anslag. Finansutskottet anser att det i några fall bör övervägas om politikområdena inte i stället bör göras om till verksamhetsområden under ett politikområde. Det skulle i så fall få till följd att antalet politikområden kan minskas.

Finansutskottet förutsätter att det revideringsarbete som inletts fortsätter med den redovisade inriktningen. Förutsättningarna att nå ett både för riksdagen och regeringen gott resultat underlättas enligt finansutskottet om arbetet sker i samarbete med berörda utskott. Frågor av övergripande karaktär menar finansutskottet bör kunna stämmas av med Riksdagskommittén under arbetets gång.

Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Finansutskottet tillstyrker att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Med hänsyn till att Regeringskansliet har ombildats till en myndighet, ser finansutskottet det som naturligt att de båda förvaltningsanslagen 90:5 *Regeringskansliet m.m.* och 5:1 *Utrikesförvaltningen* slås samman till ett för myndigheten gemensamt anslag. Det bör enligt finansutskottet underlätta styrningen av myndigheten och skapa bättre förutsättningar för en effektivare resursanvändning. Finansutskottet anför också att en rationell hantering i riksdagen talar för att tillhörande frågor

hanteras i ett utskott. 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. Finansutskottet anser att motionerna Fi20 yrkande 24 (fp) och K10 (m, kd, c, fp) bör avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Politikområde Effektiv statsförvaltning

Finansutskottet tillstyrker att anslagen till Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV) överflyttas från utgiftsområde 14 till utgiftsområde 2. Därigenom uppnås enligt finansutskottet att politikområdet Effektiv statsförvaltning hålls samman inom ett utgiftsområde. Vidare markeras att arbetsgivarpolitiken är ett av medlen för att göra statsförvaltningen effektivare.

I begreppet statlig personalpolitik innefattas – förutom anslagsfrågorna – även lagstiftningsfrågor med anknytning till arbetsmarknadens statliga sektor och de motioner som väcks på området. Enligt finansutskottet utvecklas inte något motiv för att flytta även beredningen av dessa frågor i propositionen. Finansutskottet pekar på att beredningen av dessa frågor har en lång tradition i arbetsmarknadsutskottet, medan ansvaret för anslaget till Arbetsgivarverket växlat mellan de båda utskotten. Det är enligt finansutskottet således möjligt att skilja på beredningen av anslagen till Arbetsgivarverket och SPV och på beredningen av lagstiftningsfrågorna om personalpolitiken. – Finansutskottet anser att arbetsmarknadsutskottet även fortsättningsvis bör hantera lagstiftningsfrågorna och motionerna om personalpolitiken i staten. Detta kan enligt finansutskottet motiveras med att dessa frågor har en nära anknytning till arbetsrätten, arbetstids- och semesterlagstiftningen samt jämställdhetsfrågorna i arbetslivet som hanteras av arbetsmarknadsutskottet.

Finansutskottet anför att första stycket i tilläggsbestämmelsen 4.6.2 riksdagsordningen, som avser finansutskottets beredningsområde, 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, enligt finansutskottet, därmed en något annan innebörd än för närvarande i och med att Arbetsgivarverket och SPV kommer att hänföras till statliga arbetsgivarfrågor inom finansutskottets beredningsområde. Finansutskottet anser vidare att den ändrade innebörden bör markeras i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 4.6.15 avseende arbetsmarknadsutskottet. Det bör enligt finansutskottet framgå att arbetsmarknadsutskottet även fortsättningsvis ansvarar för vissa personalpolitiska frågor i staten.

Skatteutskottet

Skatteutskottet anför att det är viktigt att ansvaret för resurserna inom politikområdet Skatt, tull och exekution sammanförs till ett enda utskott. Härigenom elimineras enligt skatteutskottet problemen med den nuvarande uppdelningen som påverkar både riksdagens beredning av frågor som rör politikområdet

och Riksskatteverkets hantering av budgetfrågorna. En sammanföring av ansvaret för resurserna på området utgör också en förutsättning för att syftet med utvecklingen av den ekonomiska styrningen på detta område skall kunna nås. Vad avser just skatter är det enligt skatteutskottet dessutom en fördel att ett och samma utskott får ansvaret för verksamheten alltifrån deklaration och taxeringsbeslut till den slutliga indrivningen. När det gäller valet av utskott delar skatteutskottet regeringens bedömning att skatteutskottet bör ta över ansvaret för ärenden som rör utsokningsväsendet och anslaget till kronofogdemyndigheterna. Inte heller i övrigt har utskottet någon erinran mot regeringens förslag i denna del. Skatteutskottet tillstyrker proposition 2000/01:100 yrkandena 8 och 10 såvitt nu är i fråga.

Utrikesutskottet

Utrikesutskottet konstaterar att förslaget om sammanslagning av anslagen 90:5 Regeringskansliet m.m. och 5:1 Utrikesförvaltningen ytterst syftar till att på ett mera ändamålsenligt sätt möjliggöra för Regeringskansliet att tillhandahålla ett effektivt och kompetent stöd för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Förslaget grundas också på principen att varje myndighet bör finansieras över endast ett anslag. På myndighetsnivå innebär förslaget att ombildningen av Regeringskansliet till en myndighet fullföljs, att styrningen av Regeringskansliet underlättas och att förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande inom Regeringskansliet skapas.

Enligt utrikesutskottets uppfattning är förslaget motiverat, och propositionens yrkande 6 bör enligt utrikesutskottet därför tillstyrkas och motionerna i berörd del avstyrkas. Vidare tillstyrker utrikesutskottet att utgiftsområde 5 byter namn till Internationell samverkan. Detta innebär att utrikesutskottet tillstyrker att de föreslagna ändringarna i tilläggsbestämmelserna 4.6.6 andra stycket och 5.12.1 riksdagsordningen genomförs.

För att säkerställa att utrikesfrågorna får en konsistent behandling bör det, enligt utrikesutskottets uppfattning, av riksdagens beslut i lagändringsfrågan framgå att det är angeläget att utrikesutskottet vid behandling av budgetfrågor som berör utrikesförvaltningen skall beredas tillfälle att framföra sin uppfattning till huvudansvarigt utskott. Utrikesutskottet anser därför att propositionens yrkande 10 i berörd del bör tillstyrkas och motionerna avstyrkas.

Utrikesutskottet anser att den föreslagna ändringen i tilläggsbestämmelserna 4.6.6 första stycket riksdagsordningen är obehövlig för att uppnå det syfte regeringen anger i propositionen. En ändring av nämnda bestämmelse skulle, enligt utrikesutskottet, dessutom få den icke avsedda effekten att den skulle bidra till att urholka fackutskottsprincipen och försvåra riksdagens interna beredningsarbete vad avser utrikesfrågorna. Enligt utrikesutskottet bör propositionens yrkande 10 i berörd del avstyrkas och motion 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) i motsvarande del tillstyrkas.

Trafikutskottet

Trafikutskottet har ingen erinran mot att ärenden om väderlekstjänsten överförs till utgiftsområde 20.

Miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet tillstyrker att ärenden om väderlekstjänsten överförs till utgiftsområde 20.

Arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet anför att utskottets beredningsansvar för ärenden om statlig personalpolitik innefattar anslagsfrågorna inom detta område och lagstiftningsfrågor med anknytning till arbetsmarknadens statliga sektor, exempelvis frågor som rör lagen (1994:260) om offentlig anställning, samt frågor som rör den statliga personalpolitiken utan att direkt hänföras till anslags- eller lagstiftningsfrågor, exempelvis frågor om statens policy som arbetsgivare. I propositionen varken utvecklas närmare vad beredningsområdet statlig personalpolitik omfattar eller anges vilket utskott som efter förändringen skall ansvara för lagstiftningsfrågorna inom arbetsmarknadens statliga sektor. Arbetsmarknadsutskottet utgår dock från att det är regeringens avsikt att beredningsansvaret för såväl anslags- som lagstiftningsfrågor på området skall föras över till finansutskottet.

De föreslagna förändringarna uppfattar arbetsmarknadsutskottet som i första hand motiverade av regeringens önskan att hålla samman politikområdet Effektiv statsförvaltning under ett utgiftsområde. Arbetsmarknadsutskottet, som i likhet med regeringen anser att politikområdena så långt som möjligt bör rymmas inom ett utgiftsområde, har inget emot att anslagen 1:1 *Stabsuppgifter vid Arbetsgivarverket* och 1:2 *Statliga tjänstepensioner m.m.* under utgiftsområde 14 flyttas till utgiftsområde 2. Även de mer policybetonade delarna av den statliga personalpolitiken bör enligt arbetsmarknadsutskottet föras över till finansutskottet. Eftersom gränserna mellan olika beredningsområden inte är skarp och tydlig, kan det dock inte uteslutas att i ett särskilt fall en viss policyfråga bör anses hänförlig till något av arbetsmarknadsutskottets beredningsområden, t.ex. arbetsrätt eller jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Arbetsmarknadsutskottet anser emellertid att det finns starka skäl som talar för att utskottet även fortsättningsvis har beredningsansvaret för den arbetsrättsliga lagstiftningen på det statliga området. Bland annat pekar arbetsmarknadsutskottet på sin långa tradition att hantera denna lagstiftning och på att man bör hålla samman hela den arbetsrättsliga lagstiftningen, särskilt som strävan är att minska särregleringen för den statliga sektorn. Enligt arbetsmarknadsutskottet skulle beredningsområdet arbetsrätt mycket väl kunna anses inbegripa också den arbetsrättsliga speciallagstiftningen för staten. Arbetsmarknadsutskottet menar att den ordning som utskottet förordar bör

anses svara även mot den nya lydelse av tilläggsbestämmelsen 4.6.15 som regeringen föreslår.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Regeringen föreslår att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs från utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan till utgiftsområde 1 Rikets styrelse för att fullfölja ombildandet av Regeringskansliet till en myndighet. Vidare föreslår regeringen att utgiftsområde 5 ändras namn till Internationell samverkan. Enligt regeringen underlättar sammanslagningen av anslagen 90:5 *Regeringskansliet m.m.* och 5:1 *Utrikesförvaltningen* styrningen inom myndigheten Regeringskansliet, vilket även skapar en möjlighet till en effektivare resursanvändning. Ytterst syftar förslagen till att på ett mera ändamålsenligt sätt möjliggöra för Regeringskansliet att tillhandahålla ett effektivt och kompetent stöd för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik.

Utrikesutskottet anser förslaget att föra samman anslagen för Regeringskansliet och utrikesförvaltningen är motiverat. Även konstitutionsutskottet finner förslaget välgrundat. Det ligger också i linje med principen en myndighet–ett anslag. I konsekvens härmed bör utgiftsområde 5 byta namn till Internationell samverkan. Konstitutionsutskottet anser det angeläget att utrikesfrågorna i största möjliga utsträckning ges en sammanhållen behandling och kommer därför, i den mån det behövs, att bereda utrikesutskottet tillfälle till yttrande vid beredning av budgetfrågor som berör utrikesförvaltningen.

Förslaget innebär att konstitutionsutskottet kommer att bereda ärenden om utrikesrepresentationen när man behandlar Regeringskansliet. Det handlar, i enlighet med fackutskottsprincipen, både om anslag, verksamhet, normgivning och kontroll. Utlandsmyndigheternas uppgift är bl.a. att vara hela Regeringskansliets förlängda arm. Enligt konstitutionsutskottets mening finns det emellertid inget skäl att överföra de ärenden som i och för sig handlar om Sveriges representation i utlandet, men som huvudsakligen kan sägas höra till utrikesutskottets beredningsansvar för rikets förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer samt bistånd till annat lands utveckling. Ett grundläggande uppdrag för utlandsmyndigheterna är att upprätthålla förbindelserna mellan Sverige och andra regeringar och samhällen, liksom mellan Sverige och berörda organisationer. Att Regeringskansliet i framtiden kommer att få ett anslag som inkluderar representationerna utomlands skall, enligt utskottets mening, inte innebära att policyfrågor för hur Sverige företräds och hur förbindelser upprätthålls med andra stater eller internationella organisationer faller inom konstitutionsutskottets beredningsområde. Det är också naturligt att ärenden som i huvudsak handlar om Sveriges förhållande till ett visst land eller en viss region, och där svensk representation utgör en begränsad aspekt, hänförs till utrikesutskottet. Regeringens förslag om ändring i tilläggsbestämmelsen 4.6.1 första stycket riksdagsordningen bör därför inte genomföras. Beredningsansvaret för de nu angivna frågorna om Sveriges representation i utlandet kan därmed på goda grunder anses inbegripet i utri-

kesutskottets kvarstående beredningsområden. Något skäl att behålla begreppet Sveriges representation i utlandet i tilläggsbestämmelsen 4.6.6 första stycket riksdagsordningen finns således inte, särskilt som det i så fall uppenbarligen skulle få en mer begränsad innebörd än vad det har för närvarande.

Konstitutionsutskottet vill i detta sammanhang framhålla det nödvändiga i att formerna för regeringens dialog med riksdagen när det gäller utrikesrepresentationen vidareutvecklas.

Mot denna bakgrund föreslår konstitutionsutskottet att riksdagen bifaller propositionen i denna del, med de förändringar som utskottet förordat, och avslår motionerna 2000/01:K10 och 2000/01:Fi20 yrkande 24.

Verksamheterna vid Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV) hör till utgiftsområde 14, men har inte sina övergripande mål relaterade till det utgiftsområdet utan till utgiftsområde 2, eftersom de är ett av flera medel för att effektivisera statsförvaltningen. För att politikområdet Effektiv statsförvaltning skall kunna utgöra en helhet föreslår regeringen att verksamheter som hör till politikområdet Effektiv statsförvaltning flyttas från utgiftsområde 14 till utgiftsområde 2. Den föreslagna ändringen i riksdagsordningen anger att ärenden om *statlig personalpolitik* skall överföras från arbetsmarknadsutskottets till finansutskottets beredningsområde. I begreppet statlig personalpolitik innefattas – förutom anslagsfrågorna – även lagstiftningsfrågor med anknytning till arbetsmarknadens statliga sektor och de motioner som väcks på området. Bland de lagar som berörs kan t.ex. nämnas lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Såväl finansutskottet som arbetsmarknadsutskottet tillstyrker att anslagen *1:1 Stabsuppgifter vid Arbetsgivarverket* och *1:2 Statliga tjänstepensioner m.m.* under utgiftsområde 14 flyttas till utgiftsområde 2. Utskotten är därtill eniga om att beredningsansvaret för arbetsrättsliga lagstiftningsfrågor på det statliga området även fortsättningsvis bör ligga på arbetsmarknadsutskottet.

Enligt konstitutionsutskottets mening finns det goda skäl att föra samman de olika anslag som hör till politikområdet Effektiv statsförvaltning under utgiftsområde 2. Särskilt framträder att arbetsgivarpolitiken är ett av medlen att göra statsförvaltningen effektivare. Däremot är det betydligt mer tveksamt om det finns tillräckliga skäl att även föra över beredningen av arbetsrättsliga lagstiftningsfrågor på det statliga området till finansutskottets ansvarsområde. Visserligen kan det sägas att statliga arbetsgivarfrågor endast i begränsad utsträckning medför lagstiftning. Likaså att SPV:s verksamhet bygger på kollektivavtal och att den statliga arbetsrätten endast utgör en begränsad särslagstiftning. I sammanhanget måste emellertid också beaktas arbetsmarknadsutskottets långa tradition att hantera denna lagstiftning och dess nära anknytning till arbetsrätten i övrigt. Det framstår också som betydelsefullt att hålla samman hela den arbetsrättsliga lagstiftningen, särskilt som strävan är att minska särregleringen för den statliga sektorn. Något hinder mot att skilja på beredningen av anslagen till Arbetsgivarverket och SPV och på beredningen av lagstiftningsfrågorna om personalpolitiken synes inte föreligga. Konsti-

tutionsutskottet instämmer mot denna bakgrund i den bedömning som gjorts i finansutskottet och arbetsmarknadsutskottet.

För arbetsmarknadsutskottets del bör beredningsansvaret för lagstiftningsfrågorna på det statliga området kunna anses inbegripet i de kvarstående beredningsområdena, främst arbetsrätten. Med hänsyn till den uppdelning som utskottet förordar, bör beredningsområdet för finansutskottets del anges som *statliga arbetsgivarfrågor*. Beredningsansvaret för eventuella motioner på den statliga personalpolitikens område bör följa den förordade uppdelningen. Detta innebär t.ex. att finansutskottet även bör bereda mer policybetonade frågor med anknytning till politikområdet. Gränsdragningsproblem kan dock inte helt uteslutas. Det är således inte otänkbart att i ett särskilt fall en viss policyfråga bör anses hänförlig till något av arbetsmarknadsutskottets beredningsområden, t.ex. arbetsrätt eller jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Den föreslagna överföringen av ärenden om utskökningsväsendet från utgiftsområde 4 till utgiftsområde 3 syftar till att samordna handläggningen och skapa bättre överensstämmelse mellan de olika myndigheternas anslag. Skatteutskottet anser det viktigt att ansvaret för resurserna inom politikområdet Skatt, tull och exekution sammanförs till ett enda utskott. Konstitutionsutskottet instämmer i den bedömningen. Vidare finner konstitutionsutskottet det välmotiverat att byta namn på utgiftsområde 3 till Skatt, tull och exekution och att ändra utskökningsväsendets benämning till exekutionsväsendet. Konstitutionsutskottet föreslår följaktligen att riksdagen bifaller regeringens förslag i denna del.

I fråga om överförande av beredningsansvaret för ärenden om väderleks-tjänsten från trafikutskottet till miljö- och jordbruksutskottet, tillstyrker de berörda utskotten regeringens förslag. Konstitutionsutskottet gör ingen annan bedömning och föreslår därför att riksdagen bifaller regeringens förslag i denna del.

När det gäller det fortsatta arbetet med politikområdesindelningen har finansutskottet i sitt yttrande angivit vissa riktlinjer i syfte att anpassa indelningen till riksdagens arbetsformer. Konstitutionsutskottet delar finansutskottets uppfattning att utgiftsområdena bör behållas och att politikområdena i största möjliga utsträckning bör inordnas under utgiftsområdena. Även i övrigt ställer sig konstitutionsutskottet bakom de angivna riktlinjerna. I sammanhanget vill konstitutionsutskottet framhålla vikten av att samråd sker med riksdagen innan förslag som påverkar riksdagens arbetsformer läggs fram. Som finansutskottet framhållit underlättas förutsättningarna att nå ett både för riksdagen och regeringen gott resultat, om arbetet sker i samarbete med berörda utskott. Frågor av övergripande karaktär kan, som finansutskottet anfört, stämmas av med Riksdagskommittén under arbetets gång.

Samordning av författningsändringarna

Såväl i riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 som i regeringens proposition 2000/01:100 föreslås ändringar i riksdagsordningen med ikraftträdande den 1 september 2001. Utskottet har därför samordnat förslagen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Utgiftstak och utgiftsramar (punkt 1) (s)

av Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s) och Anders Bengtsson (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Därmed avslår riksdagen riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 yrkande 3

Ställningstagande

De budgetreformer som infördes i samband med rambeslutsmodellen har inneburit kraftigt förbättrad kvalitet i riksdagens och regeringens arbete med budgeten. Det har skett en koncentration av arbetet som bl.a. innebär att de övergripande ekonomisk-politiska frågorna inte behandlas i lika många omgångar som tidigare.

Riksdagsstyrelsens förslag att samtliga övergripande restriktioner i budgetarbetet – såväl utgiftstak och saldomål som preliminära ramar för utgiftsområden – skall beslutas under hösten innebär att vårpropositionen kommer att förlora sin betydelse som centralt finanspolitiskt och budgetpolitiskt instrument. Detta är anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att kommittén samtidigt föreslår att vårpropositionen skall göras obligatorisk.

Förslaget innebär att riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen skall presentera i vårpropositionen riskerar att enbart bli politiska ambitioner, utan förankring och utan styreffekt.

Det finns en risk för att styrelsens förslag kan leda till en återgång till flera av de negativa inslag som fanns i den hårt kritiserade budgetprocessen före 1995. Om utgiftstak inte beslutas på våren kan fastheten i budgetprocessen luckras upp och leda till en minskad tilltro till finans- och budgetpolitiken.

Med kommitténs förslag riskerar också de långsiktiga frågorna att inte få tillräckligt utrymme, utan trängas undan av de mer akuta och detaljerade frågorna i budgetpropositionen.

I kommitténs förslag har konsekvenserna för regeringen inte belysts tillräckligt. Det är väsentligt för regeringens interna arbete att utgiftstaken för de kommande två åren ligger fast och att det tredje året beslutas på våren. Ett

beslut på hösten om det tredje året minskar långsiktigheten med cirka ett halvt år och innebär dessutom att vårpropositionen allmänt förlorar i betydelse för regeringens fortsatta budgetberedning. Därmed kan statsmakternas kontroll av utgiftsutvecklingen komma att bli sämre.

Ytterligare ett stort problem uppstår i samband med riktlinjerna för den kommunala ekonomin. I dag kan riksdagen under våren fastställa tydliga riktlinjer för den kommunala ekonomin, vilket är av grundläggande betydelse för kommunernas ekonomiska planering. Hur detta skall kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt i fortsättningen är inte tillräckligt klarlagt av Riksdagsstyrelsen.

Från demokratisk synpunkt har det en avgörande betydelse att regeringen och oppositionspartierna före ett val redovisar vad deras alternativ innebär i form av långsiktiga utgiftsåtaganden och skattemässiga konsekvenser. Dessa styrs av beslut om utgiftstak och mål för det finansiella sparandet. Genom att dessa tak och mål presenteras och behandlas under vårens riksdagsarbete blir de föremål för politisk debatt. En tydlig fördel är också att regeringens och oppositionspartiernas skilda förslag därvid presenteras i en form som underlättar jämförbarheten och skapar större klarhet om de politiska alternativen. Åtminstone under ett valår borde de ekonomisk-politiska riktlinjerna på våren innefatta även beslut om utgiftstak och mål för det finansiella sparandet, vilket också skulle ha fördelen att oppositionen skulle vara bättre förberedd inför ett eventuellt regeringsskifte efter valet.

Med riksdagsstyrelsens förslag ökar risken för att riksdagen misslyckas med att besluta om budgeten innan budgetperioden börjar.

Riksdagsstyrelsens förslag går således alldeles för långt. Sammanfattningsvis medför förslaget följande problem. Först och främst riskeras att väljarnas möjligheter att bedöma de politiska alternativen försämras, till stor skada för vår demokrati. Vidare försvagas långsiktigheten i budgetarbetet, och fastheten i budgetprocessen undermineras. Dessutom innebär förslaget risker för att regeringens arbete med budgeten försvåras, försämrade kvaliteten i riksdagens beslut och sämre möjligheter för kommunerna att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för sin verksamhet.

Riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i lagen om statsbudgeten bör avslås.

2. Ärenden om Sveriges representation i utlandet (punkt 16) (m, kd, c, fp)

av Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 16 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse och utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan samt avslår de föreslagna ändringarna i riksdagsordningen såvitt avser tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 4.6.6 samt 5.12.1 första stycket utgiftsområde 5. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/01:Fi20 yrkande 24 och 2000/01:K10 och avslår proposition 2000/01:100 yrkande 6 och yrkande 10 (delvis).

Ställningstagande

Utrikesförvaltningen har som uppgift att ansvara för hanteringen av Sveriges förbindelser med andra länder och med internationella organisationer. Utrikesförvaltningens verksamhet berör således inte bara staten utan också ett brett spektrum av individer, grupper och juridiska personer, vilket ger utrikesförvaltningen en vidare roll jämfört med övriga enheter inom Regeringskansliet. Regeringskansliet i övrigt är ett stabsorgan med uppgift att för regeringen förbereda och samordna verksamheter och beslut. För Utrikesdepartementet utgör dessa uppgifter endast en begränsad del. Utrikesdepartementet förenar sålunda både stabs- och myndighetsuppgifter. Åtskillnaden mellan å ena sidan Regeringskansliets stabsuppgifter och myndighetsutövning å den andra 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 frågor om utrikesförvaltningens organisation och dimensionering även fortsättningsvis bereds sammanhållet med övriga utrikesfrågor. Av detta skäl bör anslaget 5:1 Utrikesförvaltningen kvarstå inom utgiftsområde 5. Det finns därmed inte heller skäl att överföra beredningsansvaret för frågor om Sveriges representation i utlandet från utrikesutskottet till konstitutionsutskottet eller att ändra benämningen på utgiftsområde 5.

Propositionens förslag om ändring i tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 4.6.6 samt 5.12.1 riksdagsordningen bör således inte genomföras. Det innebär att riksdagen bör bifalla motionerna 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) och 2000/01:Fi20 yrkande 24 (fp) samt avslå propositionens yrkande 6 och yrkande 10 (delvis).

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilt yttrande. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Utgiftstak och utgiftsramar (punkt 1) (fp)

av Helena Bargholtz (fp).

Vårens arbete bör som riksdagsstyrelsen framhåller inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna. För att ge de ekonomisk-politiska och budgetpolitiska riktlinjerna ett konkret och fast innehåll även vid beredningen på våren bör emellertid riktlinjerna innehålla en redovisning av skattepolitikens inriktning, utgiftstak och mål för det finansiella sparandet för de närmaste tre åren. I annat fall riskerar de att få samma allmänna och oprecisa innebörd som besluten om riktlinjerna hade före reformeringen av budgetprocessen. Riksdagens beslut om övergripande riktlinjer hade då mycket liten betydelse för inriktningen av budgetarbetet och den ekonomiska politiken.

Det är också angeläget att de långsiktiga och övergripande frågorna övervägs och bereds skilda från de kortsiktiga och mer detaljerade frågorna som behandlas i samband med budgetpropositionen. I annat fall tenderar de att komma i skymundan och få stå tillbaka för de kortsiktiga frågorna. Eftersom ett tak för utgifterna alltid framstår som för lågt när det ställs mot de utgifter som skall rymmas därunder finns en risk för att taken inte kommer att bedömas utifrån de övergripande perspektiven om samhällsekonomiskt utrymme och långsiktiga åtaganden. Tilltron till fastheten i budgetpolitiken kan därmed komma att ifrågasättas. Dessa frågor bör således ingå i de ekonomisk-politiska riktlinjer som behandlas av riksdagen på våren. Det är viktigt att regeringen i propositionen på våren inte tar upp budgetens detaljer utan att fördjupningen sker först på hösten. I annat fall tvingas riksdagen behandla dessa frågor både vår och höst.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Riksdagsstyrelsens förslag och propositionen

Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet

Riksdagsstyrelsen föreslår att riksdagen

1. antar förslaget i bilaga 1 till lag om ändring i regeringsformen,
2. antar förslaget i bilaga 1 till lag om ändring i riksdagsordningen,
3. antar förslaget i bilaga 1 till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten,
4. uppdrar åt riksdagsstyrelsen att inom riksdagsförvaltningen utveckla möjligheten att bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika budgetförslag (avsnitt 4.3.5),
5. tillkännager för regeringen som sin mening vad kommittén anfört om särskilda resultatkrivelser (avsnitt 4.3.6),
6. tillkännager för regeringen som sin mening vad kommittén anfört om lagrådsgranskning av skatteförslag i budgetpropositionen (avsnitt 4.4.2),
7. tillkännager för regeringen som sin mening vad kommittén anfört om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller riksdagsordningen (avsnitt 4.7.1),
8. godkänner riktlinjerna för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering (avsnitt 5.7),
9. godkänner riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna (avsnitt 6.1–6.9),
10. tillkännager för regeringen som sin mening vad kommittén anfört om information från regeringen till utskotten, EU-nämnden och kammaren om EU-frågor (avsnitt 6.3, 6.4, 6.5, 6.6),
11. tillkännager för regeringen som sin mening vad kommittén anfört om utredning av frågan om allmänhetens tillgång till EU-information (avsnitt 6.9),
12. godkänner riktlinjerna för förändringar av utskottens arbete (avsnitt 7.4.3),
13. godkänner vad som anförts om erforderliga resurser för att genomföra kommitténs förslag (avsnitt 7.4.4).

Proposition 2000/01:100

Regeringen föreslår, såvitt nu är i fråga, att riksdagen

6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan,

7. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 14 Arbetsliv,

8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppörd respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet,

9. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 22 Kommunikationer,

10. antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Motionerna

Följdmotion till förslag 2000/01:RS1

2000/01:K5 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m), vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen beslutar att godkänna vad i motionen anförs om ämnesinlade budgetdebatter.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avlämnande av propositioner till riksdagen.

3. Riksdagen tillkännager för riksdagsstyrelsen som sin mening vad i motionen anförs om motionsrätten och förenklad utskottsbehandling av motioner.

4. Riksdagen uppdrar åt riksdagsstyrelsen att verka för förbättrade arbetsvillkor för riksdagsledamöterna i enlighet med vad som anförs i motionen.

Följdmotioner till proposition 2000/01:100

2000/01:K10 av Göran Lennmarker m.fl. (m, kd, c, fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen avslår regeringens förslag i proposition 2000/01:100 avsnitt 3:1 Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen vad avser att flytta utrikesförvaltningen inklusive Sveriges representation i utlandet till utgiftsområde 1.

2000/01:Fi20 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

24. Riksdagen avslår regeringens yrkande 6.

BILAGA 2

Lagförslag

1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹ dels att nuvarande 9 kap. 11–13 §§ skall betecknas 9 kap. 12–14 §§, dels att det skall införas en ny paragraf, 9 kap. 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

11 §

Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och särskild lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Regeringsformen omtryckt 1998:1437.

2. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Häri genom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen² dels att 5 kap. 12 §, 10 kap. 1, 6 och 7 §§ samt tilläggsbestämmelserna 3.2.1, 4.6.2–4.6.4, 4.6.6, 4.6.12, 4.6.13, 4.6.15 och 5.12.1 skall ha följande lydelse, dels att det skall införas en ny paragraf, 4 kap. 16 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3.2.1

Budgetpropositionen skall avlämnas senast den 20 september. Under år då riksdagsval hålles i september, skall budgetpropositionen avlämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande.

Om hinder möter till följd av regeringsskifte att iakttaga vad som föreskrivits i första stycket, skall budgetpropositionen avlämnas inom tio dagar efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november.

Om regeringen anser att proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och anslag för löpande budgetår (ekonomisk vårproposition) bör behandlas under pågående riksmöte skall propositionen, om hinder inte möter, avlämnas senast den 15 april.

Regeringen skall årligen senast den 15 april avlämna proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition).

4.6.2

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § första stycket, bereda ärenden om penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken, kredit- och fondväsendet, det affärsrättsliga försäkringsväsendet samt Riksdagens revisorer. Det skall vidare bereda ärenden av allmän betydelse för den kommunala ekonomin samt ärenden om statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering, om statens egendom och upphandling i allmänhet och förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Utskottet skall även bereda budgettekniska ärenden, granska beräkningen av statens inkomster samt sammanställa statsbudgeten.

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § första stycket, bereda ärenden om penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken, kredit- och fondväsendet, det affärsrättsliga försäkringsväsendet samt Riksdagens revisorer. Det skall vidare bereda ärenden av allmän betydelse för den kommunala ekonomin samt ärenden om *statliga arbetsgivarfrågor*, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering, om statens egendom och upphandling i allmänhet och förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Utskottet skall även bereda budgettekniska ärenden, granska beräkningen av statens inkomster samt sammanställa statsbudgeten.

² Riksdagsordningen omtryckt 1998:1450.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25. Allmänna bidrag till kommuner, 26. Statsskuldräntor m.m. samt 27. Avgiften till Europeiska gemenskaperna tillhör finansutskottets beredning.

4.6.3

Skatteutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § andra stycket, bereda ärenden om taxering, uppbörd och folkbokföring.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 3. *Skatteförvaltning* och *uppbörd* tillhör skatteutskottets beredning.

Skatteutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § andra stycket, bereda ärenden om taxering, uppbörd och folkbokföring *samt ärenden som rör exekutionsväsendet.*

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 3. *Skatt, tull och exekution* tillhör skatteutskottets beredning.

4.6.4

Justitieutskottet skall bereda ärenden som rör domstolarna, arrendenämnderna och hyresnämnderna, åklagarväsendet, polisväsendet, *ut-sökningsväsendet*, rättsmedicinen och kriminalvården samt ärenden rörande brottsbalken, rättegångsbalken och lagar som ersätter eller har nära samband med föreskrifter i dessa balkar.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 4. Rättsväsendet tillhör justitieutskottets beredning.

Justitieutskottet skall bereda ärenden som rör domstolarna, arrendenämnderna och hyresnämnderna, åklagarväsendet, polisväsendet, rättsmedicinen och kriminalvården samt ärenden rörande brottsbalken, rättegångsbalken och lagar som ersätter eller har nära samband med föreskrifter i dessa balkar.

4.6.6

Utrikesutskottet skall bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, *Sveriges representation i utlandet* och bistånd till annat lands utveckling samt ärenden i övrigt om utrikes handel och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 5. *Utrikesförvaltning* och *internationell samverkan* samt 7. Internationellt bistånd tillhör utrikesutskottets beredning.

Utrikesutskottet skall bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, bistånd till annat lands utveckling samt ärenden i övrigt om utrikes handel och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 5. *Internationell samverkan* och 7. Internationellt bistånd tillhör utrikesutskottets beredning.

4.6.12

Trafikutskottet skall bereda ärenden om järnvägar, post, telegraf,

Trafikutskottet skall bereda ärenden om järnvägar, post, telegraf,

telefon, vägar, vägtrafik, sjöfart, telefon, vägar, vägtrafik, sjöfart *och*
luftfart *och väderlekstjänst.* luftfart.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 22. Kommunikationer tillhör trafikutskottets beredning.

4.6.13

Miljö- och jordbruksutskottet skall bereda ärenden om jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske. Det skall även bereda ärenden om kärnsäkerhet, naturvård samt ärenden om miljövård i övrigt som icke tillhör annat utskotts beredning.

Miljö- och jordbruksutskottet skall bereda ärenden om jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske *samt väderlekstjänst.* Det skall även bereda ärenden om kärnsäkerhet, naturvård samt ärenden om miljövård i övrigt som icke tillhör annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20. Allmän miljö- och naturvård samt 23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar tillhör miljö- och jordbruksutskottets beredning.

4.6.15³

Arbetsmarknadsutskottet skall bereda ärenden om arbetsmarknadspolitik, arbetsrätt, arbetstid, semester, arbetsmiljö, *statlig personalpolitik* samt jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Arbetsmarknadsutskottet skall bereda ärenden om arbetsmarknadspolitik, arbetsrätt, arbetstid, semester, arbetsmiljö samt jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 13. Arbetsmarknad och 14. Arbetsliv tillhör arbetsmarknadsutskottets beredning.

4 kap.

16 §

I utskottens beredning av ärendena skall ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

5 kap.

12 §

Riksdagen kan genom lag besluta att hänföra statsutgifter till utgiftsområden.

Har riksdagen fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen för närmast följande budgetår genom ett särskilt beslut

dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå,

dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten.

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten får icke fattas innan beslut fattats enligt andra stycket. Anslag

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten *för närmast följande budgetår* får icke fattas innan beslut

³ Senaste lydelse 2000:1062.

eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett särskilt beslut.

fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett särskilt beslut.

Beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får icke fattas innan beslut om godkännande av ändrad utgiftsram fattats.

5.12.1⁴

Statsutgifterna skall hänföras till följande utgiftsområden: 1. Rikets styrelse, 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3. *Skatteförvaltning* och *uppbörd*, 4. Rättsväsendet, 5. *Utrikesförvaltning* och internationell samverkan, 6. Totalförsvaret, 7. Internationellt bistånd, 8. Invandrare och flyktingar, 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13. Arbetsmarknad, 14. Arbetsliv, 15. Studiestöd, 16. Utbildning och universitetsforskning, 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, 19. Regional utjämning och utveckling, 20. Allmän miljö- och naturvård, 21. Energi, 22. Kommunikationer, 23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24. Näringsliv, 25. Allmänna bidrag till kommuner, 26. Statsskuldräntor m.m. och 27. Avgiften till Europeiska gemenskaperna.

Statsutgifterna skall hänföras till följande utgiftsområden: 1. Rikets styrelse, 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3. *Skatt, tull* och *exekution*, 4. Rättsväsendet, 5. Internationell samverkan, 6. Totalförsvaret, 7. Internationellt bistånd, 8. Invandrare och flyktingar, 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13. Arbetsmarknad, 14. Arbetsliv, 15. Studiestöd, 16. Utbildning och universitetsforskning, 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, 19. Regional utjämning och utveckling, 20. Allmän miljö- och naturvård, 21. Energi, 22. Kommunikationer, 23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24. Näringsliv, 25. Allmänna bidrag till kommuner, 26. Statsskuldräntor m.m. och 27. Avgiften till Europeiska gemenskaperna.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som skall innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

10 kap.

1 §

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen samt varje år till riksdagen lämna

⁴ Senaste lydelse 2000:1062.

en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Regeringen skall redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen.

6 §

Annan statlig myndighet än regeringen skall lämna upplysningar och avgiva yttrande i frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd, då EU-nämnden begär det. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från nämnden till regeringens avgörande. Begär minst fem av ledamöterna i nämnden att upplysningar eller yttrande skall inhämtas enligt första stycket, skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

Annan statlig myndighet än regeringen skall lämna upplysningar och avgiva yttrande i frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd, då EU-nämnden begär det. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från nämnden till regeringens avgörande.

Begär minst fem av ledamöterna i nämnden att upplysningar eller yttrande skall inhämtas enligt första stycket, skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

7 §

EU-nämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden kan medge att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i nämnden är närvarande. *Om det finns synnerliga skäl får nämnden besluta att sammanträde helt eller delvis skall vara offentligt till den del det avser inhämtande av upplysningar.*

EU-nämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden kan medge att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i nämnden är närvarande. *Nämnden kan dock besluta att sammanträde till den del det avser inhämtande av upplysningar helt eller delvis skall vara offentligt.*

Vid offentlig del av sammanträde är företrädare för statlig myndighet inte skyldig att lämna uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2001 och tillämpas första gången i fråga om statsbudgeten för år 2002.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten dels att 39 § skall upphöra att gälla, dels att 40 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

40 §
Avser regeringen att använda tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, skall förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i *den ekonomiska vårpropositionen*.

Har riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § riksdagsordningen beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget.

Föreslagen lydelse

40 §
Avser regeringen att använda tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, skall förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i *budgetpropositionen*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

BILAGA 3

Finansutskottets yttrande 2000/01:FiU3y

Riksdagen inför 2000-talet
(förslag 2000/01:RS1)

Till konstitutionsutskottet

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser finansutskottet att intentionerna bakom reformeringen av budgetprocessen i huvudsak har uppfyllts. Utskottet anser i likhet med riksdagskommittén att riksdagsbehandlingen på våren bör ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt till en övergripande ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Den ekonomiska vårpropositionen bör inte omfatta konkreta förslag om utgiftstak och mål för finansiellt sparande för de tre närmaste åren. Dessa frågor bör i syfte att koncentrera arbetet med budgeten i stället ingå i budgetpropositionen och behandlas på hösten. Utskottet förordar att riksdagen gör ett tillkännagivande om att en utvärdering bör göras efter några år om vilka effekter som omläggningen har inneburit såväl vad gäller budgetprocessens innehåll och budgetmässiga resultat som vad gäller de arbetsmässiga konsekvenserna i riksdagen.

Vidare anser finansutskottet att propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för inriktningen av den kommunala ekonomin på längre sikt. Det bör också prövas i det fortsatta arbetet om inte regeringen på våren bör redovisa sin syn på skattepolitikens framtida inriktning och lägga förslag om riktlinjer för inriktningen av skattepolitiken.

För att i framtiden markera den ekonomiska vårpropositionens långsiktiga syfte och övergripande karaktär bör det övervägas om den inte i stället borde benämnas Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken och i korthet kallas den ekonomiska riktlinjepropositionen.

Utskottet ser också fördelar med att förslagen på tilläggsbudget läggs fram som separata propositioner.

Slutligen förordar utskottet att konstitutionsutskottet undersöker möjligheterna att föreslå en ändring i 9 kap. 4 § regeringsformen i syfte att undanröja en del praktiska problem som skulle kunna uppkomma om riksdagen inte hinner slutföra budgetbehandlingen före budgetårets början.

Socialdemokraterna i utskottet har fogat en avvikande mening till yttrandet och företrädaren för Folkpartiet har lämnat ett särskilt yttrande.

Utskottets överväganden

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att avge yttrande över Riksdagskommitténs förslag till riksdagen 2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet samt den motion som konstitutionsutskottet behandlar i sammanhanget.

Riksdagskommittén behandlar i betänkandet tre av sina huvuduppgifter. Den första av dem gäller att utvärdera den nya budgetprocessen och överväga behovet av förändringar. Den andra uppgiften avser en kartläggning och analys av riksdagens nuvarande former och resurser för uppföljning, utvärdering och kontroll. Den tredje uppgiften går ut på att utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetsätt i syfte att stärka riksdagens ställning när det gäller arbetet med EU-frågor. Kommittén lägger förslag om vissa ändringar i budgetprocessen samt utskottens arbetsformer och arbetet med uppföljning och utvärdering samt EU-frågor. Några av förslagen föranleder förändringar i regeringsformen, riksdagsordningen och i budgetlagen.

Finansutskottet tar i detta yttrande upp Riksdagskommitténs förslag endast i de delar de särskilt berör finansutskottets beredningsområde, nämligen utvärderingen av budgetprocessen och förslagen till vissa ändringar i denna.

Riksdagskommitténs förslag i sammanfattning avseende utvärderingen av budgetprocessen

Kommittén konstaterar inledningsvis att intentionerna bakom reformen av riksdagens budgetberedning i huvudsak har uppfyllts. Den reformerade budgetprocessen är i viktiga avseenden bättre än den tidigare.

Problemet med dubbelarbete vår och höst

Övergången till kalenderårsbudget och beredning av budgeten i riksdagen under hösten har medfört en koncentration i tiden av den årliga behandlingen av budgetpropositionen. Riksdagskommittén konstaterar emellertid att den ambition som Riksdagsutredningen på sin tid hade att riksdagens arbete på våren med anledning av den ekonomiska vårpropositionen skulle vara övergripande och långsiktigt inte har uppfyllts. Arbetet i riksdagen med vårpropositionen har tenderat att bli detaljinriktat, och effekten av den nya budgetprocessen har därför i praktiken blivit att budgetarbete bedrivits två gånger per år.

Arbetsfördelningen över året i riksdagen är fortfarande ojämn. Det behövs förändrade rutiner för planeringen av riksdagsarbetet under en mandatperiod, främst genom att propositioner avlämnas i jämnare takt.

Enligt Riksdagskommittén behöver budgetprocessen modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten. Syftet bör vara att renodla själva budgetregleringen till hösten. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

För att undvika dubbelarbetet skall riksdagen inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Dessutom bör regeringen inte lägga förslag om utgiftstak för staten i vårpropositionen, utan utgiftstak för år 3 behandlas i budgetpropositionen. Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om att godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken.

Tydligheten och jämförbarheten mellan propositionens och motionernas förslag bör enligt Riksdagskommittén öka. Därför bör riksdagsförvaltningen ges i uppdrag att förbättra stödet till oppositionspartierna genom att utveckla metoder för att bedöma makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas olika budgetalternativ.

För att förbättra riksdagens möjligheter att arbeta med uppföljning och utvärdering i budgetsammanhang bör regeringen senast den 14 maj varje år i skrivelser lämna resultatredovisningar. Skrivelser bör lämnas för alla utgiftsområdena, men behöver inte vara en heltäckande redovisning av utgiftsområdet utan kan med fördel vara en fördjupad redovisning och analys av vissa av verksamheterna inom utgiftsområdet. I skrivelserna bör resultaten för olika verksamheter under de senaste åren redovisas och ställas i relation till målen för verksamheterna och till förbrukade resurser.

Skattelagstiftningen i budgetprocessen

Riksdagskommittén anser att de samordningsproblem som inledningsvis uppstod mellan finansutskottet och skatteutskottet har kunnat lösas. En praxis har etablerats för ärenderemittering och yttrandeförfarande som innebär att potentiella problem har kunnat hanteras inom ramen för den nya processen.

Kommittén konstaterar dock att regeringen i några fall inte har hunnit inhämta yttrande från Lagrådet över inkomstpåverkande lagförslag i budgetpropositionen. Lagrådsgranskningen har i stället i dessa fall genomförts under ärendets beredning i riksdagen. Detta innebär emellertid att en viktig del av regeringens beredningsansvar i dessa lagstiftningsärenden har flyttats över till riksdagen. Riksdagskommittén anser att den bästa lösningen på detta problem är att regeringen undersöker vilka möjligheter som finns att ändra Regeringskansliets arbetsformer för att motverka att lagrådsgranskningen behöver genomföras under utskottsberedningen.

Budgetdebatterna i kammaren

Budgetdebatterna i kammaren fyller en viktig funktion i riksdagens budgetberedning. Dessa debatter upptar en stor del av kammarens sammanträden under hösten med ett högt antal deltagande ledamöter. Det finns emellertid enligt kommittén anledning att överväga om budgetdebatterna kan vitaliseras och koncentreras i tiden.

Statsråden deltar i viss utsträckning i budgetdebatterna. Deras medverkan verkar stimulerande på deltagandet i debatterna och ökar intresset för dem.

Det är angeläget att planera arbetet på ett sådant sätt att upprepade debatter i samma ämnen undviks under ett och samma riksmöte.

Budgetdebatterna bör enligt kommittén som huvudregel vara sammanhållna och inte ämnesindelade.

Den allmänpolitiska debatten bör flyttas från januari och förläggas omedelbart efter den partiledardebatt som brukar följa efter den allmänna motionstidens utgång.

Författningsregleringen av budgetprocessen

Riksdagskommittén anser att det behöver göras ändringar i riksdagsordningen för att möta den utveckling som ägt rum när det gäller budgetfrågornas hantering i riksdagen. Tilläggsbestämmelsen om den ekonomiska vårpropositionen bör ändras så att den ekonomiska vårpropositionen blir obligatorisk. Bestämmelsen formuleras så att det tydligare framgår att det inte krävs att förslag om tilläggsbudget måste ingå i den ekonomiska vårpropositionen. Vidare föreslås vissa ändringar i 39 och 40 §§ budgetlagen som en följd av förslaget att den ekonomiska vårpropositionen inte skall innehålla förslag till utgiftstak eller preliminära ramar för utgiftsområdena.

Riksdagskommittén konstaterar att ramarna för utgiftsområdena fått en mer beständig betydelse än som ursprungligen var avsett. En ändring föreslås därför i riksdagsordningen som slår fast denna ändrade betydelse.

Slutligen föreslås att det i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 5.12.1 införs en ny bestämmelse som slår fast att ändringar i fråga om indelningen i utgiftsområden måste beslutas av riksdagen i samband med vårpropositionen.

Reservationer och särskilda yttranden i de delar som avser utvärderingen av budgetprocessen

De tre socialdemokraterna i Riksdagskommittén Sven Hulterström, Jan Bergqvist och Britt Bohlin redovisar i en reservation till huvudbetänkandet en annan uppfattning än majoriteten i den del som benämns Problemet med dubbelarbete höst och vår.

Reservanterna anser att kommitténs förslag att samtliga övergripande restriktioner i budgetarbetet – såväl utgiftstak och saldomål som preliminära ramar för utgiftsområden – skall sättas under hösten innebär att den ekonomiska

vårpropositionens betydelse som centralt finanspolitiskt och budgetpolitiskt dokument reduceras kraftigt. Enligt reservanternas mening finns det starka skäl som talar för att övergripande restriktioner för statens utgifter skall fastställas på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Lars Bäckström (v) har lämnat särskilda yttranden i kommitténs betänkande avseende Ekonomisk-politiska mål och övergripande budgetrestriktioner, Problemet med dubbelarbete höst och vår samt avseende Skattelagstiftningen i budgetprocessen. Bäckström kommenterar även den socialdemokratiska reservationen. Han konstaterar att det är fullt möjligt för regeringen att redan i vårpropositionen redovisa vilket utgiftstak den avser att föreslå i budgetpropositionen. Regeringen kan därmed fortsätta att internt arbeta i den ordning som tidigare etablerats.

Utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61)

Problemet med dubbelt budgetarbete såväl i riksdagen som i Regeringskansliet har även uppmärksammats av Utredningen om utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61) som gjordes av regeringens utredningsman Svante Öberg och färdigställdes i juni 2000. Utredningen har remissbehandlats och är under beredning i Regeringskansliet. Svante Öberg konstaterar i sin utvärdering av den reformerade budgetprocessen att skillnaden mellan vårpropositionen och budgetpropositionen inte har blivit så tydlig som ursprungligen var avsett. Resultatet har blivit att de långsiktiga frågorna har kommit i skymundan för mer konkreta frågeställningar. En orsak till detta bedömer han vara att regeringen haft ambitionen att i vårpropositionen lägga fast preliminära ramar för utgiftsområden (s. 61 f.). Öbergs förslag går i korthet ut på att vårpropositionen bör inriktas på långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor medan budgetpropositionen avgränsas till frågor som rör det kommande budgetåret (s. 169 f.).

I vårpropositionen bör enligt Öberg den långsiktiga inriktningen av den ekonomiska politiken bestämmas och övergripande ramar för utgifterna fastställas. Vårpropositionen bör innehålla regeringens förslag till riksdagen i följande frågor:

- Riktlinjer för den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och den kommunala ekonomin.
- Utgiftstak och utgiftsmål för år 3.
- Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.
- Riktlinjer för skattepolitiken samt en beräkning av statens inkomster för de närmaste åren.
- Underlag för riksdagens uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten.

Utredarens förslag innebär att innehållet i den ekonomiska vårpropositionen utvidgas i vissa avseenden. Framst gäller detta tre områden: utgiftsmål (ett

nytt begrepp som utredaren introducerar), skattefrågor och underlag för uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten. Den ekonomiska vårpropositionen bör utvidgas med förslag om riktlinjerna för skattepolitiken på både kort och medellång sikt.

Däremot bör den ekonomiska vårpropositionen inte som för närvarande innehålla förslag rörande en preliminär fördelning av statens utgifter på utgiftsområden, vare sig för det kommande året eller för de nästföljande två åren. Om den skulle göra det, måste finansutskottet lämna propositionen för yttrande till andra utskott och hela riksdagen involveras i ett omfattande och detaljerat budgetarbete även på våren. Om man vill undvika dubbla budgetarbeten, kan därför inte denna typ av förslag förekomma på våren.

Utredaren föreslår vidare att budgetpropositionen avgränsas till frågor som rör det kommande budgetåret. Budgetpropositionen bör huvudsakligen innehålla ett förslag till statsbudget för det nästkommande budgetåret. Den bör innehålla förslag till utgiftsramar och anslag samt en beräkning av inkomster. Därmed bör budgetpropositionen inte innehålla förslag rörande utgiftstak och utgiftsområdesramar för de därpå kommande två åren.

Motionen

Motion 2000/01:K5 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) har väckts med anledning av förslaget. Motionären behandlar bl.a. frågan om budgetdebatternas utformning och föreslår, till skillnad från Riksdagskommittén, att debatterna som huvudregel bör vara ämnesindelade.

Den ekonomiska vårpropositionen 2001

Regeringen konstaterar i vårpropositionen 2001 att systemet med utgiftstak på det hela taget har fungerat väl. I utvärderingen av budgetprocessen (SOU 2000:61) görs bedömningen att den nya budetprocessen har inneburit en ökad långsiktighet i budgetpolitiken genom att beslut om tak och ramar för budgetarbetet tas tidigt i processen och att den har medfört en bättre utgiftskontroll.

Utredningen pekar samtidigt på två problem med den nya processen. Det ena är att systemet med budgeteringsmarginal har fungerat mindre väl. Det andra problemet är att det bedrivs två snarlika budgetarbeten per år. Det senare problemet har även lyfts fram i Riksdagskommitténs utvärdering av budgetprocessen (2000/01:RS1). Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till hur budgetprocessen kan förbättras ytterligare. Utgångspunkten för regeringens fortsatta utveckling av budgetprocessen är att principerna om budgetdisciplin i de offentliga finanserna inte får försämrats i förhållande till de principer som för närvarande gäller.

Finansutskottets ställningstagande

Allmänt om utvärderingen av budgetprocessen

I likhet med Riksdagskommittén anser utskottet att intentionerna bakom reformeringen av budgetprocessen i huvudsak har uppfyllts. Rambeslutsmodellen har bidragit till att skapa en tydligare ansvars- och beslutsordning inom riksdagen. Den ger en bättre överblick, koordinering och kontroll över beslutsordningen jämfört med tidigare.

I samband med att rambeslutsmodellen infördes genomfördes ett antal andra förändringar som har gett ytterligare stadga till beslutsprocessen och hanteringen av budgeten på olika nivåer. Budgetlagen har bidragit till en uppstramning av processen och innebär att det regelverk som tillämpades för statsbudgeten fått en fastare form. Utgiftstaket har bidragit till att begränsa och kontrollera den statliga utgiftsutvecklingen. Budgeten har fått en högre grad av bruttoredovisning, budgetpropositionen har blivit mer fullständig, förslagsanslagen har slopats och kraven på regeringens uppföljning av budgeten har gjorts starkare. Riksdagen har fått ett bättre beslutsunderlag som påtagligt bidragit till att stärka riksdagens ställning.

Det kan också konstateras att rambeslutsmodellen underlättat för en minoritetsregering att få igenom sitt budgetförslag. Det är inte längre möjligt att genom hoppande majoriteter få igenom ofinansierade budgetförslag. Beslutsordningen innebär att den majoritet som står bakom inriktningen av politiken också tar ansvar för finansieringen av de utgiftsökningar som företas inom riksdagen.

Problemet med dubbelarbete vår och höst

Även vad gäller den arbetsmässiga belastningen har en viss koncentration uppnåtts. I den tidigare beslutsordningen som gällde i riksdagen fram till 1996 behandlades de övergripande ekonomisk-politiska frågorna minst tre gånger om året. De behandlades när budgetpropositionen lades i januari, när kompletteringspropositionen lades fram i slutet av april och som konstateras i kommitténs betänkande behandlades de även någon gång under hösten eftersom regeringen regelmässigt brukade lägga fram ekonomisk-politiska paket på höstarna. Med endast två propositioner om året, vårpropositionen och budgetpropositionen, har således en betydande förbättring uppnåtts arbetsmässigt sett jämfört med tidigare. Däremot har inte den koncentration av arbetet till att behandla mer långsiktiga och övergripande frågor på våren uppnåtts som förutsågs i förarbetena till nuvarande ordning, utan behandlingen har i betydande utsträckning kommit att överlappa varandra vår och höst. Riksdagskommittén konstaterar detta och föreslår därför ett antal åtgärder i syfte att renodla själva budgetregleringen till hösten.

För att undvika dubbelarbetet skall riksdagen enligt kommittén inte ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Inte heller bör regeringen lägga förslag om utgiftstak för staten i vårproposit-

ionen, utan utgiftstak för år 3 behandlas i budgetpropositionen. Förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla förslag om att godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör enligt kommittén ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

Utskottet delar uppfattningen att dubbelarbetet vår och höst bör undvikas. Som kommittén föreslår bör vårens arbete ägnas åt de övergripande och långsiktiga frågorna. Arbetsformerna bör anpassas så att utrymme skapas för beredningen av Årsredovisningen för staten och att uppföljning och utvärdering blir en integrerad del av budgetprocessen. Det är därför följdriktigt att riksdagen inte bör ägna sig åt att behandla den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden. Därigenom undviks att de olika fackutskotten behöver engageras i budgetarbetet redan på våren i beredningen av ramarna för de olika utgiftsområdena. Redovisningen av åtgärdsförslag på olika utgiftsområden i vårpropositionen har föranlett partierna att i motionerna redovisa sina synpunkter på förslagen samt att lägga fram alternativa förslag av likaledes detaljerad karaktär. Arbetet har därigenom blivit mycket detaljriktat redan på våren. Inte heller har det underlättats av att regeringen funnit sig föranlåten att redovisa sina överenskommelser med de partier som man samarbetat med inför framläggandet av budgetförslaget.

Från Finansdepartementets sida har betydelsen av de preliminära ramarna framhållits som en av de faktorer som bidragit till att skapa stadga och långsiktighet i det interna budgetarbetet i Regeringskansliet, vilket varit en förutsättning för att upprätthålla stramheten i budgeten. Enligt utskottets mening bör denna stramhet kunna åstadkommas på annat sätt. Ramarna har visat sig vara av mycket preliminär karaktär, och de har ofta justerats från vår till höst varför ett bindande av besluten med riksdagen har tett sig mindre meningsfullt. Regeringen bör kunna styra budgetarbetet med samma fasthet genom internt beslutade utgiftsramar.

Utskottet anser i likhet med kommittén att vårens arbete bör inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna. Det är angeläget att uppifrån-och-nerperspektivet behålls i budgetarbetet och att man inte redan på våren fördjupar sig i budgetens olika detaljer. Riksdagsbehandlingen på våren bör ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt till en övergripande ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Förslaget till riksdagsbeslut i propositionen på våren bör innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken. Själva budgetarbetet bör koncentreras till hösten. För att undvika dubbelarbete bör regeringen förelägga riksdagen förslag om utgiftstak för år tre först i samband med budgetpropositionen. Därigenom undviks att partierna i riksdagen redan på våren tvingas utforma detaljerade budgetalternativ utan kan

koncentrera detta arbete till hösten i samband med att regeringen presenterar sitt budgetförslag. Utskottet tillstyrker således Riksdagskommitténs förslag i denna del.

I några av de remissyttranden som lämnats på Riksdagskommitténs förslag har farhågor uttryckts om att budgetpolitiken skulle minska i stramhet och långsiktighet om inte beslut om taken fattas redan på våren. Statskontoret anför t.ex. att besluten på våren skulle sakna konkreta beslutspunkter och att de därmed skulle komma att förlora i betydelse. Riksbanken anser att riksdagens takbeslut på våren är en viktig utgångspunkt för regeringens budgetarbete och ser risker för att en senareläggning av takbesluten kan leda till att regeringens budgetarbete blir alltför styrt av de underifrån kommande anspråken på budgetutrymme. Statsutgifterna skulle därmed riskera att växa i snabbare takt än om en begränsning finns som utgångspunkt för budgetarbetet. Utskottet vill med anledning härav ånyo framhålla att regeringen för sitt interna budgetarbete mycket väl bör kunna ange preliminära utgiftstak redan på våren. Ur riksdagens synpunkt handlar frågan i första hand om när riksdagen skall fatta sitt beslut om utgiftstaken, varvid önskemålen att undvika dubbelarbete skall vara styrande.

Utskottet vill med anledning härav ånyo framhålla att regeringen för sitt interna budgetarbete mycket väl bör kunna ange preliminära utgiftstak redan på våren i syfte att styra och kontrollera utvecklingen. Utskottet anser att det vore mycket allvarligt om de ändringar kommittén föreslagit skulle komma att leda till en försvagning av budgetprocessen och budgetutvecklingen. Utskottet anser därför att det är angeläget att redan nu besluta om att en utvärdering bör göras efter några år om vilka effekter som omläggningen har inneburit såväl vad gäller budgetprocessens innehåll och budgetmässiga resultat som vad gäller de arbetsmässiga konsekvenserna i riksdagen. Detta bör konstitutionsutskottet föreslå riksdagen att som sin mening tillkännage för regeringen.

Övriga frågor

Det finns också enligt utskottets mening anledning pröva om inte riksdagsbehandlingen på våren av de långsiktiga riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, såsom utredaren Svante Öberg föreslagit, även borde innefatta riktlinjer för skattepolitiken. Därmed skulle skattepolitikens inriktning komma att godkännas av riksdagen före sommaren, och beredningen av de konkreta skatteförslagen för nästa budgetår skulle kunna starta i så god tid att de kan föreläggas riksdagen i budgetpropositionen. Med en sådan framförhållning skulle skatteförslagen kunna beredas som Riksdagskommittén förordar så att de kan underställas Lagrådet innan de lämnas till riksdagen.

Finansutskottet delar kommitténs slutsats beträffande samarbetet mellan finans- och skatteutskottet. Samarbetet har underlättats i betydande grad av att regeringen i budgetpropositionen har redovisat och beräknat de ekonomiska effekterna av de skatteförslag som ligger till grund för budgeten det efterföljande året. Samordningen mellan utskotten har fått till följd att texterna i

yttrandet och betänkandet har disponerats på samma sätt vilket ökar jämförbarheten och underlättar arbetet.

Det finns förutom skattepolitiken ett område som enligt utskottets mening kräver mer ingående beredning redan på våren. Det är angeläget för kommunerna för deras planering av budgetarbete och beslut om långsiktig inriktning av verksamheten att staten redan på våren tydligt redovisar de förslag som får direkta återverkningar på den kommunala ekonomin och påverkar planeringen de närmaste åren. Regeringen bör därför såsom hittills på våren redovisa den bedömning den gör för utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi och föreslå riksdagen tydliga riktlinjer för inriktningen av den kommunala ekonomin på längre sikt.

Den nuvarande ekonomiska vårpropositionen har blivit mycket detaljinriktad och har följdriktigt i allmänt tal kommit att kallas för vårbudgeten. För att i framtiden markera propositionens långsiktiga syfte och övergripande karaktär bör det övervägas om den inte i stället borde benämnas Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken och i korthet kallas den ekonomiska riktlinjepropositionen.

Utskottet ser också fördelar med att tilläggsbudgetarna läggs fram som särskilda propositioner samtidigt med riktlinjepropositionen respektive budgetpropositionen. Finansutskottet har hittills valt att lägga fram förslagen på tilläggsbudget som ett eget betänkande med de berörda fackutskottens yttranden som bilagor. För beredningen av dessa ärenden är det naturligt att även i fortsättningen inhämta de berörda utskottens synpunkter.

Enligt kommittén visar erfarenheterna från hösten 1998 att riksdagen klarade av att hantera budgeten under ett valår. Problem kan emellertid uppstå valår med regeringsskiften om regeringsförhandlingarna drar ut på tiden. I så fall får enligt kommittén alternativa beredningssätt tillämpas, beroende på den aktuella situationen. Finansutskottet vill mot denna bakgrund uppmärksamma att ytterst kan den situationen inträffa att riksdagen inte hinner avsluta budgetregleringen före budgetårets början. Detta har förutsetts i 9 kap. 4 § regeringsformen:

Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres. Riksdagen kan uppdraga åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

Enligt finansutskottets mening kan det befinnas vara en opraktisk ordning att beslut först skall fattas för en period om en, två eller tre månader, till dess att budgetregleringen hinner slutföras och sedan därefter skall ett nytt beslut fattas för återstoden av året. Detta kommer att innebära att regeringen måste utfärda ett regleringsbrev för den ena perioden och sedan ett annat för den andra perioden. Osäkerhet kan uppkomma om hur medlen bör fördelas mellan perioderna under året och hur en avstämning bör göras mellan de båda perioderna. För att inte i förväg onödigtvis behöva binda sig för att en sådan uppdelning av budgetåret skall göras, bör i stället denna fråga kunna avgöras

och bedömas när en sådan situation inträffar. Utskottet förordar därför att paragrafen i stället får följande lydelse:

Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för *budgetperioden*. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

Stockholm den 8 maj 2001

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Anna Åkerhielm (m), Carin Lundberg (s), Kjell Nordström (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Yvonne Ruwaida (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp), Tommy Waidelich (s) och Hans Hoff (s).

Avvikande mening

Finansutskottets ställningstagande

av Jan Bergqvist (s), Sonia Karlsson (s), Carin Lundberg (s), Kjell Nordström (s), Tommy Waidelich (s) och Hans Hoff (s).

Vi anser att finansutskottets yttrande i avsnittet **Finansutskottets ställningstagande** borde ha följande lydelse:

Riksdagskommittén har sett som en huvuduppgift att korta ner tiden för riksdagens arbete med budgeten. I detta avseende innebär kommitténs förslag en stor framgång. Men tyvärr har dess bekämpande av ”onödigt dubbelarbete” skett med sådan kraft att kvaliteten i budgetbehandlingen allvarligt hotas.

De budgetreformer som infördes i samband med rambeslutsmodellen har inneburit kraftigt förbättrad kvalitet i riksdagens och regeringens arbete med budgeten. Hela det regelverk som tillämpas för statsbudgeten har fått en fastare form. Budgeten har fått en högre grad av bruttoredovisning och transparens. Budgetpropositionen har blivit mer fullständig. Kraven på regeringens uppföljning av budgeten har ökat betydligt. Riksdagen har fått ett mycket bättre beslutsunderlag, något som medverkat till att stärka riksdagens ställning i budgetprocessen och som också skapat förutsättningar för bättre kvalitet i riksdagens beslut.

Riksdagens arbete har också blivit mera rationellt. Det har skett en koncentration av arbetet som bland annat innebär att de övergripande ekonomisk-politiska frågorna inte behandlas i lika många omgångar som tidigare.

Det vanskliga med Riksdagskommitténs förslag är att den ekonomiska vårpropositionen utarmas på sitt innehåll och därmed får en dramatiskt minskad betydelse i det samlade budgetarbetet. Kommitténs förslag att samtliga övergripande restriktioner i budgetarbetet – såväl utgiftstak och saldomål som preliminära ramar för utgiftsområden – skall sättas under hösten innebär att vårpropositionen kommer att förlora sin betydelse som centralt finanspolitiskt och budgetpolitiskt instrument. Detta ter sig anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att kommittén samtidigt föreslår att vårpropositionen skall göras obligatorisk.

Kommitténs förslag innebär konkret att riksdagen under våren skall försöka fastställa riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken utan att riksdagen samtidigt tar beslut om saldomål och om utgiftstak för staten och för offentlig sektor. Därmed riskerar riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen skall presentera i vårpropositionen att enbart bli politiska ambitioner, utan förankring och utan styreffekt.

Under den lösligare budgetordning som vi hade tidigare finns exempel på att en riksdagsmajoritet faktiskt röstade emot den dåvarande regeringens ekonomiska riktlinjer utan att regeringen avgick eller egentligen ändrade något av sin konkreta ekonomiska politik. Detta kunde ske just därför att de

ekonomiska riktlinjer som riksdagen underkände inte hade någon fast koppling till den konkreta finans- och budgetpolitiken. En sådan ordning är oacceptabel i en väl fungerande parlamentarisk demokrati. Men det finns en risk för att kommitténs förslag kan leda till en återgång till flera av de negativa inslag som fanns i den hårt kritiserade budgetprocessen före 1995. Att inte besluta om utgiftstak på våren kan leda till att fastheten i budgetprocessen luckras upp. Detta kan efter hand leda till en minskad tilltro till finans- och budgetpolitiken.

En budgetbehandling som sker i olika omgångar kan ge tid åt eftertanke och fördjupade analyser. Detta kan skapa förutsättningar för bättre kvalitet och större långsiktighet i riksdagens beslut. Med kommitténs förslag finns en risk för att långsiktigheten minskar, tvärt emot de ambitioner som kommittén i övrigt ger uttryck för. De långsiktiga frågorna får inte det tidsmässiga utrymme de kräver, utan trängs undan av de mer akuta och detaljerade frågorna i budgetpropositionen. Utan beslut under våren om exempelvis utgiftstaket riskerar budgetpolitiken att bli mera kortsiktig.

I kommitténs förslag har konsekvenserna för regeringen inte belysts tillräckligt och tillräcklig hänsyn har inte tagits till regeringens behov. Det är av största betydelse att riksdagen och regeringen kommer överens om en gemensam ordning för budgetpolitiken. Man kan inte bortse från att tidiga beslut om övergripande ramar och restriktioner har stor betydelse för regeringens budgetarbete. Det är väsentligt för regeringens interna arbete att veta att utgiftstaken för de kommande två åren ligger fast och att det tredje året beslutas på våren. Det är inte nog med att ett beslut på hösten om det tredje året minskar långsiktigheten med ca ett halvt år, utan dessutom innebär vårpropositionens bristande konkretion att den allmänt förlorar i betydelse för regeringens fortsatta budgetberedning. Därmed kan statsmakternas kontroll av utgiftsutvecklingen komma att bli sämre.

Ytterligare ett stort problem uppstår i samband med riktlinjerna för den kommunala ekonomin. I dag kan riksdagen under våren fastställa tydliga riktlinjer för den kommunala ekonomin, vilket är av grundläggande betydelse för kommunernas ekonomiska planering. Hur detta skall kunna hanteras på tillfredsställande sätt i fortsättningen är inte tillräckligt klarlagt av Riksdagskommittén.

En avgörande fråga som inte berörs av kommittén är också hur allmänheten och väljarna påverkas av den ordning som kommittén föreslår. Det är särskilt inför ett val viktigt att medborgarna kan få klart för sig vad olika politiska alternativ innebär även budgetmässigt på kort och lång sikt. Från demokratisk synpunkt har det en avgörande betydelse att regeringen och oppositionspartierna före valet redovisar vad deras alternativ innebär i form av långsiktiga utgiftsåtaganden och skattemässiga konsekvenser. Dessa styrs av beslut om utgiftstak och mål för det finansiella sparandet. Genom att de presenteras och behandlas under vårens riksdagsarbete utsätts de för en granskning och blir föremål för den politiska debatten samtidigt som de presenteras och redovisas i enhetlig form, vilket underlättar jämförbarheten och

skapar större klarhet om de politiska alternativen. Trots att det finns ett starkt demokratiskt skäl för en sådan ordning ger kommitténs förslag i stället en möjlighet att dölja förslagens hela innebörd och avstå från att redovisa hur skattesänkningar och utgiftssatsningar skall finansieras och rymmas inom de samhällsekonomiska begränsningarna.

Kommittén borde ha tagit betydligt mera allvarligt på förslaget att åtminstone under ett valår låta de ekonomisk-politiska riktlinjerna innefatta även beslut om utgiftstak och mål för det finansiella sparandet. Detta förslag har också den fördelen att oppositionen skulle kunna vara bättre förberedd inför ett eventuellt regeringsskifte efter valet.

Enligt vår uppfattning är det med den nuvarande ordningen mycket liten risk för att riksdagen skulle misslyckas med att besluta om budgeten innan budgetperioden börjar. Med Riksdagskommitténs förslag ökar risken. Vi noterar att det uppstått en diskussion om att grundlagen borde ändras så att det blir lättare för riksdagen att hantera ett sådant fatalt misslyckande. Vi anser dock att ansträngningarna inte i första hand skall ägnas åt att anpassa regeringsformen till Riksdagskommitténs församringar, utan att man i stället borde försöka ändra Riksdagskommitténs förslag så att risken för ett sådant misslyckande inte ökar i förhållande till dagens situation.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att det går att ytterligare förbättra budgetprocessen. I sin iver att begränsa tidsåtgången för budgetprocessen går emellertid Riksdagskommittén alldeles för långt. Som en följd av detta riskerar man att få problem på en rad områden: Långsiktigheten i budgetarbetet försvagas. Fastheten i budgetprocessen undermineras. Regeringens arbete med budgeten försvåras. Kvaliteten i riksdagens beslut försämras. Kommunerna får sämre möjligheter att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för sin verksamhet. Och värst av allt: Väljarnas möjligheter att bedöma de politiska alternativen riskerar att försämras, vilket kan vara till stor skada för vår demokrati.

Särskilt yttrande

Problemet med dubbelarbete vår och höst

av Karin Pilsäter (fp).

Jag anser i likhet med Riksdagskommittén att vårens arbete bör inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna. Det är angeläget att uppifrån-och-nerperspektivet behålls i budgetarbetet och att man inte redan på våren fördjupar sig i budgetens olika detaljer. Till skillnad från riksdagskommittén anser vi att för att ge de ekonomisk-politiska och budgetpolitiska riktlinjerna ett konkret och fast innehåll även vid beredningen på våren bör de innehålla en redovisning av skattepolitikens inriktning, utgiftstak och mål för det finansiella sparandet för de närmaste tre åren. I annat fall riskerar de att få samma allmänna och oprecisa innebörd som besluten om riktlinjerna hade före reformeringen av budgetprocessen då riksdagens beslut om övergripande riktlinjer hade mycket liten betydelse för inriktningen av budgetarbetet och den ekonomiska politiken. Som utskottet redovisat tidigare (1999/2000:FiU13) hände det vid ett par tillfällen under 1970- och 1980-talen att en riksdagsmajoritet röstade ned regeringens förslag till ekonomisk-politiska riktlinjer utan att detta ledde till någon ändrad inriktning på budgetarbetet och än mindre till att regeringen behövde ta de politiska konsekvenserna av detta och avgå.

Det är också angeläget att de långsiktiga och övergripande frågorna övervägs och bereds skilda från de kortsiktiga och mer detaljerade frågorna som behandlas i samband med budgetpropositionen. I annat fall tenderar de att komma i skymundan och få stå tillbaka för de kortsiktiga frågorna. Dessutom framstår alltid ett tak för utgifterna som för lågt när det ställs mot de utgifter som skall rymmas därunder. Det finns därmed en risk för att taken inte kommer att bedömas utifrån de övergripande perspektiven om samhällsekonomiskt utrymme och långsiktiga åtaganden. Tilltron till fastheten i budgetpolitiken kan därmed komma att ifrågasättas. Vi anser således att dessa frågor bör ingå i de ekonomisk-politiska riktlinjer som behandlas av riksdagen på våren. Det är viktigt att regeringen i propositionen på våren inte tar upp budgetens detaljer utan att fördjupningen sker först på hösten. I annat fall tvingas riksdagen till att behandla dessa frågor både vår och höst.

BILAGA 4

Finansutskottets yttrande 2000/01:FiU4y

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, utsköningsväsendet 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 Samhällsekonomi 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 analysskäl 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 inlets 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 politikområdenas 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 jämställdhet, 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, arbetstids- 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.

BILAGA 5

Skatteutskottets yttrande 2000/01:SkU7y

Ändrad utgiftsområdestillhörighet för exekutionsväsendet

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett skatteutskottet tillfälle till yttrande över 2001 års ekonomiska vårproposition såvitt avser ändringar i indelningen i utgiftsområden (yrkandena 6–10). Med anledning härav får utskottet anföra följande.

Bakgrund

I budgetpropositionen 2000/01:1 presenterade regeringen en indelning av statsbudgeten i 47 politikområden. Indelningen är ett led i utvecklingen av den ekonomiska styrningen och syftar till att möjliggöra en bättre koppling mellan mål, kostnader och resultat. Vissa politikområden omfattar verksamheter som i sin helhet ryms inom ett utgiftsområde. Andra politikområden omfattar en begränsad del av en verksamhet som bedrivs inom ett utgiftsområde. Slutligen finns det politikområden som berör flera utgiftsområden.

Finansutskottet har vid behandlingen av indelningen i politikområden (bet. 2000/01:FiU1) uttalat att politikområdesindelningen skär genom såväl utgiftsområdesindelningen som utskottsindelningen och att en konsekvens är att mål och resurser inom ett politikområde i vissa fall inte bereds av samma utskott. Som exempel nämns att justitieutskottet ansvarar för beredningen av anslaget för kronofogdemyndigheten på politikområdet Skatt, tull och exekution, där målen för politikområdet bereds av skatteutskottet. Finansutskottet konstaterade att detta förhållande är otillfredsställande.

Propositionen

Regeringen föreslår att beredningsansvaret för ärenden som rör utsökningsväsendet flyttas från justitieutskottet till skatteutskottet och att anslaget för kronofogdemyndigheterna flyttas från utgiftsområde 4 Rättsväsendet till utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppbörd. Härvid byter utsökningsväsendet beteckning till exekutionsväsendet och utgiftsområde 3 byter namn till Skatt, tull och exekution (yrkandena 8 och 10).

Regeringen anför att det är otillfredsställande att politikområdesindelningen i vissa fall skär genom utgiftsområdesindelningen och utskottsindelningen och att frågor om mål och resurser inom ett politikområde i vissa fall bereds av olika utskott. Detta gäller bl.a. politikområdet Skatteförvaltning,

tull och exekution där anslagen för Riksskatteverket, skatteförvaltningen, Tullverket och kronofogdemyndigheterna är uppdelade på utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppbörd och utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Regeringen anför att en samordning skulle ge en bättre överensstämmelse mellan de olika myndigheternas anslag. Eftersom anslaget till Riksskatteverket även fortsättningsvis bör beredas av skatteutskottet framstår det enligt vad regeringen anför som lämpligt att anslaget för kronofogdemyndigheterna flyttas. Regeringens förslag innebär inte någon ändring av ansvaret för de materiella reglerna inom området. Ansvaret för beredningen av dessa kvarstår hos lagutskottet.

Den nuvarande benämningen utökningsväsendet ändras till exekutionsväsendet för att uppnå en bättre överensstämmelse med övrig terminologi. För att utgiftsområdets benämning bättre skall spegla innehållet ändras beteckningen till Skatteförvaltning, tull och exekution.

Regeringen kommer i samband med budgetpropositionen att återkomma med förslag till förändringar av ramen för utgiftsområdet om riksdagen godkänner den föreslagna förändringen. Ramen ökar i så fall med 1 395 miljoner kronor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har under höstens budgetbehandling framhållit att placeringen av anslaget för kronofogdemyndigheterna i utgiftsområde 4 Rättsväsendet sedan flera år ger upphov till praktiska problem för Riksskatteverket som är central myndighet för exekutionsväsendet. Riksskatteverket har givit uttryck för uppfattningen att anslaget för kronofogdemyndigheterna bör flyttas till utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppbörd och har anförut att det är mer naturligt att väga kronofogdemyndigheternas behov mot övrig skatteförvaltning än att väga kronofogdemyndigheternas behov mot polisens, åklagarnas och domstolarnas. Riksskatteverket har också de senaste åren konsekvent redovisat skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas resursbehov i samma budgetunderlag.

Den nya indelningen i politikområden återspeglar myndighetsstrukturen och medför därför att de praktiska problem som Riksskatteverket påtalat nu också visar sig vid riksdagens behandling av frågor som rör politikområdet. Ett exempel på detta är att utskottet behövt inhämta justitieutskottets yttrande över förslaget till övergripande mål för politikområdet. Även justitieutskottet ser detta förhållande som ett problem och har redovisat detta i sitt yttrande till finansutskottet över den nya indelningen i politikområden (yttr. 2000/01: JuU1y).

Enligt skatteutskottets mening är det viktigt att ansvaret för resurserna inom politikområdet Skatteförvaltning, tull och exekutionsväsende sammanförs till ett enda utskott. Härigenom elimineras problemen med den nuvarande uppdelningen som påverkar både riksdagens beredning av frågor som rör politikområdet och Riksskatteverkets hantering av budgetfrågorna. En sammanföring av ansvaret för resurserna på området utgör också en förutsättning

för att syftet med utvecklingen av den ekonomiska styrningen på detta område skall kunna nås. Vad avser just skatter är det dessutom en fördel att ett och samma utskott får ansvaret för verksamheten alltifrån deklaration och taxeringsbeslut till den slutliga indrivningen. Det är dock viktigt att notera att kronofogdemyndigheterna har till uppgift att företräda även enskilda personer och företag.

När det gäller valet av utskott delar utskottet regeringens bedömning att skatteutskottet bör ta över ansvaret för ärenden som rör utskökningsväsendet och anslaget till kronofogdemyndigheterna. Inte heller i övrigt har utskottet någon erinran mot regeringens förslag i denna del.

Med det anförda tillstyrker utskottet proposition 2000/01:100 yrkandena 8 och 10 såvitt nu är i fråga.

Stockholm den 15 maj 2001

På skatteutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Carl Fredrik Graf (m), Per Rosengren (v), Helena Höij (kd), Carl Erik Hedlund (m), Per Erik Granström (s), Ulla Wester (s), Lena Sandlin-Hedman (s), Marie Engström (v), Kenneth Lantz (kd), Catharina Hagen (m), Matz Hammarström (mp), Rolf Kenneryd (c), Per-Olof Svensson (s), Lennart Axelsson (s), Stefan Hagfeldt (m) och Staffan Werme (fp).

BILAGA 6

Utrikesutskottets yttrande 2000/01:UU5y

Utskottsindelningen
– utgiftsområde 5 m.m

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har genom beslut den 19 april 2001 (prot. 2000/01:36, § 5) berett bl.a. utrikesutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2000/01:100 yrkandena 6–10 jämte eventuella motioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande yttra sig över propositionens yrkanden 6 och 10 (i berörd del) samt över motionerna 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) och 2000/01:Fi20 (fp) yrkande 24.

1 Propositionen

1.1 Yrkandena

I propositionens *yrkande 6* föreslås att riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan (avsnitt 6.4.2).

I *yrkande 10* föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 3.1 och avsnitt 6.4.2).

1.2 Sammanfattning av propositionen

I proposition 2000/01:100 såsom den bordlagts i riksdagen finns inget avsnitt 6.4.2. Utskottet förmodar att propositionen skall förstås så att de hänvisningar som i yrkandena 6 och 10 görs till propositionens avsnitt 6.4.2 i stället bör avse avsnitten 6.5 Byte av vissa anslags utgiftsområdestillhörighet m.m. samt 6.6 Genomgång av enskilda utgiftsområden.

Den i *yrkande 6* föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter, som skall innefattas i utgiftsområde 1 respektive utgiftsområde 5, har innebörden att en sammanslagning görs av anslagen 90:5 Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 och 5:1 Utrikesförvaltningen under utgiftsområde 5.

I *yrkande 10* föreslås i den del som berör utrikesutskottet en ändring av tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 4.6.6 och 5.12.1 riksdagsordningen med innebörden att ärenden om Sveriges representation i utlandet överförs från utri-

kesutskottets till konstitutionsutskottets beredning samt, i konsekvens härmed, att benämningen på utgiftsområde 5 ändras från Utrikesförvaltning och internationell samverkan till Internationell samverkan.

Regeringen anför bl.a. följande om dessa förslag.

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.

För att fullfölja ombildandet av Regeringskansliet till en myndighet har regeringen föreslagit att de båda förvaltningsanslagen slås samman till ett för myndigheten gemensamt anslag fr.o.m. den 1 januari 2002. En sammanslagning av förvaltningsanslagen är en naturlig fortsättning på utvecklingen sedan 1997 och underlättar styrningen inom myndigheten Regeringskansliet, vilket även skapar en möjlighet till en effektivare resursanvändning.

Regeringskansliet bedriver ett långsiktigt och kontinuerligt förändringsarbete. En av de mest omfattande förändringarna, både vad gäller personal och finansiella resurser, genomfördes den 1 januari 2000 i och med sammanslagningen av de två IT-organisationerna, den inom Utrikesdepartementet och den för övriga Regeringskansliet, till en gemensam organisation.

Som en viktig del av förberedelsearbetet inför den planerade anslagssammanslagningen har arbete lagts ned på att utforma en för hela Regeringskansliet reformerad och gemensam verksamhetsplanering, som också bl.a. syftar till en bättre anpassning till budgetprocessen. Ett samlat anslag innebär att kopplingen mellan mål, resultat och resurser kan tydliggöras bättre, och därmed ökar förutsättningarna för att uppnå det övergripande målet för Regeringskansliet, dvs. att vara ett effektivt och kompetent stöd för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik.

Regeringen föreslår att anslaget för utrikesförvaltningen flyttas från utgiftsområde 5 till utgiftsområde 1. Detta föranleder ändringar i tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 4.6.6 och 5.12.1 i riksdagsordningen. Frågan behandlas under lagförslag (avsnitt 3.1).

Regeringen kommer i samband med budgetpropositionen för 2002 att återkomma med förslag till ändringar av ramarna för utgiftsområdena 1 och 5 till följd av den nu föreslagna förändringen.

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 anför att det är särskilt angeläget att vidareutveckla formerna för dialogen med riksdagen när det gäller Sveriges representation i utlandet.

2 Motionerna

2.1 Yrkandena

I motion 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag i proposition 2000/01:100 avsnitt 3.1 Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen vad avser att flytta utrikesförvaltningen inklusive Sveriges representation i utlandet till utgiftsområde 1.

Folkpartiet föreslår i motion 2000/01:Fi20 (fp) yrkande 24 att riksdagen avslår regeringens yrkande 6.

2.2 Sammanfattning av motionerna

I flerpartimotionen 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) anføres att utrikesförvaltningen inte bara är ett stabsorgan för regeringen, utan att den också har myndighetsutövande uppgifter gentemot såväl enskilda som juridiska personer. Frågor rörande utrikesförvaltningen bör därför prövas på annat sätt av riksdagen än sådana frågor som rör andra delar av Regeringskansliet. Detta sker enligt motionärerna bäst om anslagsfrågorna ligger kvar inom utgiftsområde 5.

I motion 2000/01:Fi20 (fp) yrkande 24 avvisas regeringens förslag till ändring av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan.

3 Utskottets överväganden

Utskottet väljer att inledningsvis ta upp regeringens förslag om ändring av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan och som har innebörden att en sammanslagning görs av anslagen 90:5 Regeringskansliet m.m. under utgiftsområde 1 och 5:1 Utrikesförvaltningen under utgiftsområde 5.

Utskottet konstaterar att förslaget ytterst syftar till att på ett mera ändamålsenligt sätt möjliggöra för Regeringskansliet att tillhandahålla ett effektivt och kompetent stöd för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Förslaget grundas också på principen att varje myndighet bör finansieras över endast ett anslag. På myndighetsnivå innebär förslaget att ombildningen av Regeringskansliet till en myndighet fullföljs, att styrningen av Regeringskansliet underlättas och att förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande inom Regeringskansliet skapas.

Enligt utskottets uppfattning är förslaget motiverat, och propositionens yrkande 6 bör därför tillstyrkas. Motion 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) i berörd del och motion 2000/01:Fi20 (fp) yrkande 24 bör i enlighet härmed avstyrkas.

Som följd av detta ställningstagande anser utskottet att utgiftsområde 5 bör benämnas Internationell samverkan. Detta förutsätter att de ändringar rege-

ringen föreslår i tilläggsbestämmelserna 4.6.6 andra stycket och 5.12.1 riksdagsordningen genomförs. För att säkerställa att utrikesfrågorna får en konsistent behandling bör det, enligt utskottets uppfattning, av riksdagens beslut i lagändringsfrågan framgå att det är angeläget att utrikesutskottet vid behandling av budgetfrågor som berör utrikesförvaltningen skall beredas tillfälle att framföra sin uppfattning till huvudansvarigt utskott. Utskottet anser därför att propositionens yrkande 10 i berörd del bör tillstyrkas och att motion 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) i motsvarande del avstyrks.

För att uppnå det syfte regeringen anger i propositionen är den föreslagna ändringen i tilläggsbestämmelserna 4.6.6 första stycket riksdagsordningen obehövlig. En ändring av nämnda bestämmelse skulle dessutom få den icke avsedda effekten att den skulle bidra till att urholka den statsrättsligt centrala fackutskottsprincipen och att den skulle försvåra riksdagens interna beredningsarbete vad avser utrikesfrågorna. Med avstyrkande av propositionens yrkande 10 i berörd del bör, enligt utskottets uppfattning, motion 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) i motsvarande del tillstyrkas.

Stockholm den 16 maj 2001

På utrikesutskottets vägnar

Viola Furubjelke

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Viola Furubjelke (s), Sören Lekberg (s), Berndt Ekholm (s), Lars Ohly (v), Holger Gustafsson (kd), Bertil Persson (m), Carina Hägg (s), Agneta Brendt (s), Murad Artin (v), Sten Tolgfors (m), Marianne Samuelsson (mp), Marianne Andersson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp), Birgitta Ahlqvist (s), Karin Enström (m) och Roy Hansson (m).

Avvikande mening

Bertil Persson, Sten Tolgfors, Karin Enström, Roy Hansson (alla m), Holger Gustafsson (kd), Marianne Andersson (c) och Karl-Göran Biörsmark (fp) anför:

Utrikesförvaltningen har som uppgift att ansvara för hanteringen av Sveriges förbindelser med andra länder och med internationella organisationer. Utrikesförvaltningens verksamhet berör således inte bara staten utan också ett brett spektrum av individer, grupper och juridiska personer, vilket ger utrikesförvaltningen en vidare roll jämfört med övriga enheter inom Regeringskansliet. Regeringskansliet i övrigt är ett staborgan med uppgift att för regeringen förbereda och samordna verksamheter och beslut. För Utrikesdepartementet utgör dessa uppgifter endast en begränsad del. Utrikesdepartementet förenar sålunda både stabs- och myndighetsuppgifter. Åtskillnaden mellan å ena sidan Regeringskansliets stabsuppgifter och myndighetsutövning å den andra 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 på ett sammanhållet sätt har inflytande över utrikesförvaltningens organisation och dimensionering. Av detta skäl anser vi att anslaget 5:1 Utrikesförvaltningen skall kvarstå inom utgiftsområde 5.

I konsekvens härmed anser vi att utgiftsområdet bör bibehålla sin nuvarande benämning och att propositionens förslag om ändring i tilläggsbestämmelserna 4.6.6 andra stycket och 5.12.1 riksdagsordningen bör avstyrkas. I övrigt står vi bakom utskottets ställningstagande med innebörden att den föreslagna ändringen i tilläggsbestämmelserna 4.6.6 första stycket i riksdagsordningen bör avstyrkas.

Mot bakgrund härav anser vi att motionerna 2000/01:K10 (m, kd, c, fp) i berörd del och 2000/01:Fi20 (fp) yrkande 24 bör tillstyrkas, att propositionens yrkande 6 bör avstyrkas och att propositionens yrkande 10 i den del som rör ändring i tilläggsbestämmelserna 4.6.6 andra stycket och 5.12.1 riksdagsordningen bör avstyrkas.

BILAGA 7

Trafikutskottets yttrande

RIKSDAGENS 
TRAFIKUTSKOTT

Utdrag ur

PROTOKOLL 1999/2000:24
Sammanträdesdag: 2001-05-08

§ 3 YTTRANDE TILL KONSTITUTIONSUTSKOTTET

Anmäls utdrag ur konstitutionsutskottets protokoll 2000/01:36 (§ 5) enligt vilket detta utskott beslutat bereda finans-, skatte-, justitie-, utrikes-, trafik- och miljö- och jordbruksutskotten samt arbetsmarknadsutskottet tillfälle att avge yttrande över vårproposition 2000/01:100 yrkandena 6–10 jämte eventuella motioner.

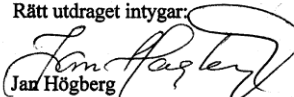
Trafikutskottet har för sin del inget att erinra mot att ärenden om väderlekstjänsten överförs till utgiftsområde 20 (yrkande 9 och yrkande 10 i denna del).

Vid protokollet
Jan Högberg

Justeras 2001-05-15

Monica Öhman

Rätt utdraget intygar:


Jan Högberg

Exp. 2001-05-15
Konstitutionsutskottet

BILAGA 8

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande

MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET

SVERIGES 
RIKSDAG 

Utdrag ur

PROTOKOLL UTSKOTTSSAMMANTRÄDE 2000/01:30

DATUM 2001-05-04
TID 08.30-09.00
NÄRVARANDE Se bilaga 1

4 § **Ärendehantering för ev. yttrande**

Utskottet upptar till behandling proposition 2000/01:100 2001 års ekonomiska vårproposition yrkandena 9 och 10, för yttrande till konstitutionsutskottet.

Utskottet beslutar avge följande yttrande till konstitutionsutskottet.

Utskottet tillstyrker att riksdagen

1. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som skall innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård (avsnitt 6.5),
2. antar regeringens förslag till ändring i riksdagsordningen såvitt avser 4.6.13.

Denna paragraf förklaras omedelbart justerad.


VID PROTOKOLLET Ella Persson

JUSTERAT 2001-05-04
 Ulf Björklund

Rätt utdaget intygar:

Ella Persson

Expedierat 2001-05-07
Konstitutionsutskottet
Kammarkansliet

BILAGA 9

Arbetsmarknadsutskottets yttrande 2000/01:AU3y

Proposition 2000/01:100 2001 års ekonomiska vårproposition (ändring i riksdagsordningen)

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 19 april 2001 berett bl.a. arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens förslag i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) om ändringar i riksdagsordningen, yrkandena 6–10, som bl.a. innebär att vissa anslag skall byta utgiftsområdestillhörighet.

Utskottet kommer i det följande att yttra sig över de förslag som innebär att vissa anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsliv överflyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. yrk. 7) och en ändring i riksdagsordningen i enlighet med detta (prop. yrk. 10 delvis). Utskottet kan konstatera att det inte har väckts några motioner i dessa delar.

Propositionen

Regeringen föreslår att verksamheter som hör till politikområdet Effektiv statsförvaltning flyttas från utgiftsområde 14 *Arbetsliv* till utgiftsområde 2 *Samhällsekonomi och finansförvaltning*. Bakgrunden till att Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV) redovisas under utgiftsområde 14 och verksamhetsområdet Staten som arbetsgivare har enligt regeringen haft med utskottsbehandlingen att göra. Verksamheterna har dock inte haft sina övergripande mål relaterade till utgiftsområde 14 utan till utgiftsområde 2, eftersom de är ett av flera medel för att effektivisera statsförvaltningen.

Enligt regeringen är lagstiftningen med anknytning till Statliga arbetsgivarfrågor begränsad. SPV:s verksamhet bygger på kollektivavtal och den statliga arbetsrätten har en begränsad särslagstiftning.

En konsekvens av regeringens förslag om 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 flyttas till utgiftsområde 2. Förändringarna föranleder ändringar i tilläggsbestämmelserna 4.6.2 och 4.6.15 i riksdagsordningen.

För det fall riksdagen godkänner förslagen ökar den beräknade ramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med 7 383 miljoner kronor för 2002. Utgiftsområde 14 minskar med motsvarande belopp.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill först betona att en utgångspunkt för frågan om hur ärenden fördelas mellan utskotten är de förutsättningar som råder i riksdagen. Det är naturligtvis önskvärt att utskottens beredningsområden så långt som möjligt avgränsas på ett sätt som framstår som logiskt och praktiskt i förhållande till regeringens indelning av statens verksamhet i politikområden, men samtidigt måste man beakta konsekvenserna för riksdagen. Utskottsindelningen styrs av den s.k. fackutskottsprincipen, som innebär att ärenden som hör till ett ämnesområde hänförs till ett utskott.

Av tilläggsbestämmelsen 4.6.15 i riksdagsordningen framgår att arbetsmarknadsutskottet skall bereda ärenden som rör statlig personalpolitik. Det innebär att utskottet har ansvaret för beredningen av bl.a. anslagsfrågorna inom detta område. Beredningsansvaret avser också lagstiftningsfrågor med anknytning till arbetsmarknadens statliga sektor, exempelvis frågor som rör lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Utskottet brukar även bereda frågor som rör den statliga personalpolitiken utan att direkt hänföras till anslags- eller lagstiftningsfrågor, exempelvis motioner om statens policy som arbetsgivare. Det kan gälla krav på att staten skall vara en föredömlig arbetsgivare i fråga om jämställdhet, etnisk mångfald och funktionshinderade möjligheter att få anställning i staten.

Som arbetsmarknadsutskottet uppfattar de föreslagna förändringarna är de i första hand motiverade av regeringens önskan att politikområdet Effektiv statsförvaltning hålls samman och endast hänförs till ett utgiftsområde. På det sättet kan man ha ett gemensamt övergripande mål för anslagen inom detta område. I propositionen markerar regeringen att den statliga arbetsgivarpolitiken är ett av medlen för att göra statsförvaltningen effektivare.

I propositionen utvecklas inte närmare vad beredningsområdet statlig personalpolitik omfattar. Propositionen anger inte heller vilket utskott som vid en genomförd förändring skulle vara ansvarigt för lagstiftningsfrågorna inom arbetsmarknadens statliga sektor. Arbetsmarknadsutskottet har dock utgått från att regeringens avsikt är att beredningsansvaret skall föras över till finansutskottet för både anslags- och lagstiftningsfrågorna på området .

Arbetsmarknadsutskottet delar regeringens uppfattning att det är av värde att man så långt som möjligt bestämmer politikområdena på ett sådant sätt att ett politikområde inryms under ett och samma utgiftsområde. Utskottet har därför inget emot att de två berörda anslagen förs över till finansutskottet.

Enligt utskottets mening finns det dock starka skäl för att arbetsmarknadsutskottet även fortsättningsvis har beredningsansvaret för den arbetsrättsliga lagstiftningen på det statliga området. Arbetsmarknadsutskottet har lång tradition att hantera denna lagstiftning. På den statliga delen av arbetsmarknaden

är det framför allt fråga om lagen om offentlig anställning (LOA). Ett ytterligare skäl är att man bör hålla samman hela den arbetsrättsliga lagstiftningen. Strävan är att minska särregleringen för den statliga sektorn, vilket den nya LOA från 1994 är ett uttryck för. Detta skulle knappast stå i strid med fackutskottsprincipen, eftersom den arbetsrättsliga lagstiftningen i allmänhet inte har några omedelbara budgeteffekter.

Beredningsområdet arbetsrätt, som även fortsättningsvis är avsett att höra till arbetsmarknadsutskottet, skulle mycket väl kunna anses inbegripa även den arbetsrättsliga speciallagstiftningen för staten. Den ordning som nu förordas bör därför anses svara även mot den nya lydelse av tillägsbestämmelse 4.6.15 som regeringen föreslår.

När det däremot gäller de mer policybetonade delarna av den statliga personalpolitiken är det arbetsmarknadsutskottets uppfattning att dessa på ett tydligare sätt är en del av politikområdet. Med det syfte som ligger bakom förslagen i propositionen är det svårare att hävda att dessa frågor alltfjämt bör hänföras till arbetsmarknadsutskottet. Gränsen mellan de olika beredningsområdena är emellertid inte skarp och tydlig och kan knappast heller vara det. Det kan inte uteslutas att i ett särskilt fall en viss policyfråga bör anses hänförlig till något av arbetsmarknadsutskottets beredningsområden, t.ex. arbetsrätt eller jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Sammanfattningsvis har arbetsmarknadsutskottet ingen erinran mot att beredningsområdet statlig personalpolitik, med den avgränsning som beskrivits ovan, förs över till finansutskottet och att riksdagsordningen ändras i enlighet med det. Arbetsmarknadsutskottet bör dock även fortsättningsvis ha ansvar för arbetsrätten på det statliga området.

Avslutningsvis vill arbetsmarknadsutskottet understryka att det naturligtvis är en gemensam angelägenhet för regering och riksdag att statsbudgetens indelning i utgiftsområden är adekvat. De fortlöpande förändringar av riksdagsordningen som detta kan föranleda bör dock aktualiseras genom direkta kontakter mellan regering och riksdagsstyrelse.

Stockholm den 15 maj 2001

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Sven-Erik Österberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Hans Andersson (v), Margareta Andersson (c), Mikael Odenberg (m), Björn Kaaling (s), Martin Nilsson (s), Stefan Attefall (kd), Laila Bjurling (s), Patrik Norinder (m), Kristina Zakrisson (s), Camilla Sköld Jansson (v), Maria Larsson (kd), Christel Anderberg (m), Elver Jonsson (fp), Anders Karlsson (s), Henrik Westman (m) och Birger Schlaug (mp).