

Regeringens proposition

1976/77: 130

med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet;

beslutad den 24 mars 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till riktlinjer för en modernisering av det statliga budgetsysteem. Den nuvarande uppdelningen i en drift- och en kapitalbudget föreslås upphöra och ersättas av en enda statsbudget. I samband med omläggningen — som förutsätts ske tidigast inför budgetåret 1979/80 — bör en rad förenklingar av redovisningen genomföras. Som redovisningsperiod bör alltså gälla det nuvarande statliga budgetåret. I propositionen redovisas vidare vissa synpunkter på frågor rörande resursstyrning, bl. a. föreslås försöksverksamheten med programbudgetering övergå i ett arbete att genom bl. a. information och utbildning allmänt höja den ekonomi-administrativa nivån i statsförvaltningen.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-03-24

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet

1 Inledning

Budgetutredningen¹ tillkallades den 27 juni 1969 för att pröva olika förändringar i det statliga budgetsystemet. Utredningen avlämnade sitt slutbetänkande (SOU 1973: 43) Budgetreform i september 1973. Samtidigt med slutbetänkandet överlämnade utredningen tre bilagor (SOU 1973: 44, 45 och 46). Utredningen hade i januari 1972 utgivit publikationen Regeringens budgetförslag 1972/73. Därmed slutfördes uppdraget att överväga en lättillgänglig presentation av budgetpropositionen.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, domstolsväsendets organisationsnämnd, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, försvarets forskningsanstalt, försvarets rationaliseringsinstitut, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, riksförsäkringsverket, statens bakteriologiska laboratorium, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, luftfartsverket, statskontoret, kammarkollegiet, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån (SCB), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket, konjunkturinstitutet, statens personalutbildningsnämnd, statens personalnämnd, universitetskanslersämbetet efter hörande av vederbörande vid universitet och högskolor, skolöverstyrelsen, utrustnings-

¹ Numera direktören Bo Jonas Sjölander, riksdagsledamoten Arne Gadd, numera direktören Lars Lindmark, riksdagsledamoten Carl Göran Regnéll samt professorn Lars Werin.

nämnden för universitet och högskolor, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, konsumentombudsmannen, konsumentverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, statens invandrarverk, rikets allmänna kartverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, statens vattenfallsverk, styrelsen för teknisk utveckling, domänverket, förenade fabriksverken, statens industriverk, fullmäktige i Sveriges riksbank, riksdagens revisorer, fullmäktige i riksgäldskontoret med överlämnande av en inom kontoret upprättad promemoria, kammarrätten i Stockholm, forskningsrådets samarbetsdelegation, länsstyrelsen i Stockholms län — med bifogande av yttranden från Stockholms läns landstingskommun, Stockholms kommun och Södertälje kommun —, länsstyrelserna i Södermanlands, Kalmar och Västmanlands län, affärsverksdelegationen, ledningsgruppen för fortsatt utveckling av försvarets planerings- och programbudgetsystem, företagskatteberedningen, 1972 års skatteutredning, kommunalekonomiska utredningen, alkoholpolitiska utredningen, utredningen om skolan, staten och kommunerna, 1972 års jordbruksutredning, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers centralorganisation (SACO), Statstjänstemännens Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO) — med bifogande av yttranden från Svenska Kommunalarbetsareförbundet och Statsanställdas förbund —, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Sveriges Industriförbund med gemensamt yttrande samt Kooperativa förbundet (KF).

Den 29 december 1961 tillkallades affärsverksutredningen¹ för att utreda riktlinjerna för affärsverkens pris- och taxepolitik. Utredningen överlämnade i november 1968 betänkandet (SOU 1968: 45 och 46) Affärsverken — Ekonomi, konkurrens och effektivitet.

Yttranden över betänkandet har avgivits av försvarets fabriksverk, postverket, SJ, televerket, luftfartsverket, statens vattenfallsverk och domänverket. Vidare har yttranden avgivits av överbefälhavaren, statskontoret, RRV, statens avtalsverk, statens personalpensionsverk, kommerskollegium — med bifogande av yttranden från handelskamrarna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Örebro, Visby, Borås och Karlstad —, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, AMS, länsstyrelserna i Kalmar, Västmanlands och Norrbottens län, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen, Norrlandsförbundet, Svenska Personal-Pensionskassan, Svenska kommunförbundet, Svenska Kraftverksföreningen, TCO

¹ F. d. generaldirektören Erik Grafström, numera bankdirektören Ingemar Blennow, numera direktören Arne Sjöberg, numera direktören Bo Jonas Sjölander och numera administrative direktören Lennart Ohrström.

— med bifogande av yttrande från Sveriges Arbetsledareförbund —, SACO, Statstjänstemännens Riksförbund, LO — med bifogande av yttranden från Statstjänarkartellen, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenska Skogsarbetareförbundet och Svenska Transportarbetareförbundet —, SAF och Sveriges Industriförbund, Svenska Bankföreningen, Näringslivets Trafikdelegation samt KF.

Affärsverkskommittén¹ tillsattes av affärsverksdelegationen i september 1970 för att vidare bearbeta och utveckla affärsverksutredningens förslag. Kommittén överlämnade i juni 1972 promemorian Affärsverken, målsättningar och styrformer.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av postverket, SJ, televerket, luftfartsverket, statens vattenfallsverk, domänverket och förenade fabriksverken. Vidare har yttranden avgivits av statskontoret, RRV, riksskatteverket, statens personalpensionsverk, TCO, SACO och Statstjänstemännens Riksförbund, LO — med bifogande av yttrande från Statsanställdas Förbund —, samt SAF och Sveriges Industriförbund.

RRV fick i oktober 1971 Kungl. Maj:ts uppdrag att med biträde av berörda myndigheter utvärdera försöksverksamheten med programbudgetering inom den civila delen av statsförvaltningen. RRV avlämnade i april 1975 en sammanfattande slutrapport.

I frågor som har anknytning till dem jag avser att ta upp har vidare skrivelser kommit in från RRV och riksdagens revisorer.

2 Bakgrund

Det statliga budgetsystemet har under 1900-talet ändrats i större omfattning vid två tillfällen: åren 1911 och 1937.

Vid 1911 års budgetreform skapades de nuvarande kapitalfonderna för redovisning av statens s. k. produktiva kapital, dvs. kapitaltillgångar som medförde monetär avkastning. Hit hörde i första hand affärsverksfonderna och statens utlåningsfonder.

Riksstaten utformades vid denna budgetreform så att inkomstsidan upptog vad som då kallades statens verkliga inkomster (dvs. främst skatter och nettotinkomster av kapitalfonderna) samt lånemedel, medan utgiftssidan på motsvarande sätt upptog de verkliga utgifterna (dvs. de olika huvudtitlarnas löpande utgifter och räntor på statsskulden) samt utgifter för kapitalökning (dvs. anslag till kapitalfonderna). Avskrivningar — på det historiska anskaffningsvärdet — räknades som drift-

¹ F. d. generaldirektören Erik Grafström, numera landshövdingen Nils Hörjel, finansdirektören Sven Andrén samt numera statssekreteraren Bengt Furbäck.

kostnader. Avskrivningsmedel fick således behållas och användas direkt inom de olika fonderna. 1911 års budgetsystem avsåg på så sätt ge en öppen redovisning av förändringarna i statens förmögenhet och orsakerna härtill.

Vid 1937 års budgetreform delades riksstaten upp i två fristående delar, driftbudgeten och kapitalbudgeten. *Driftbudgeten* omfattade s. k. verkliga inkomster och utgifter samt även medel för täckning av kapitalfondernas eventuella underskott och avskrivningar. *Kapitalbudgeten* omfattade anslag för kapitalinvesteringar på utgiftssidan samt en formell saldobost på inkomstsidan. Kapitalinvesteringarna finansierades dels med lånemedel, dels med driftbudgetens avskrivningsanslag (avskrivning av nya kapitalinvesteringar och av oreglerade kapitalmedelsförluster, dvs. bokföringsförluster).

Kapitalfonderna bibehölls och omfattade även icke produktivt kapital, exempelvis försvarsanläggningar. Avskrivningar av nya kapitalinvesteringar med medel från driftbudgeten innebar att icke produktiva kapitalinvesteringar finansierades med andra statsinkomster än lånemedel (grundavskrivningar). Produktiva kapitalinvesteringar finansierades däremot med lånemedel och dessutom med avskrivningsmedel.

I reformen sökte man förena omsorgen om statens förmögenhet med konjunkturpolitiska hänsyn. Budgeten fick över- eller underbalanseras, beroende på konjunkturläget, men måste balanseras på längre sikt med tanke på förmögenheten och på fördelningen mellan generationerna. Alla förmögenhetsändringar — antingen genom kapitalanskaffning, omvärderingar eller bristande budgetbalans — borde framgå öppet av budgeten.

Principerna för 1937 års budgetreform tillämpas i allt väsentligt fortfarande. Utvecklingen sedan år 1937 har däremot bl. a. inneburit att man i den ekonomisk-politiska debatten inte längre fäster något avseende vid att särredovisa statens löpande utgifter och kapitalutgifter och därmed inte heller vid sambandet mellan upplåning och kapitalökning, vilket tidigare bedömdes som väsentligt. Principen om flerårsbalansering av driftbudgeten saknar numera intresse. I debatten har i stället balansen mellan statens samlade inkomster och utgifter uppmärksamats, dvs. balansen mellan å ena sidan driftbudgetens inkomster och å andra sidan drift- och kapitalbudgetens samlade utgifter, eftersom även kapitalbudgetens utgifter har stort konjunkturpolitiskt intresse. Förmögenhetsställningen ägnas däremot mindre uppmärksamhet.

Begreppet *totalbudget* nämns första gången i 1956 års finansplan. Totalbudgeten presenterades då i tabellform i finansplanen. Från denna tid har kommentarerna till budgetpolitiken regelmässigt knutits till totalbudgeten. Sedan budgetåret 1966/67 kompletteras riksstaten (numera statsbudgeten) med en uppställning över totalbudgeten.

Även om kapitalfonderna finns kvar kan de inte längre sägas utgöra ett samlat uttryck för statens förmögenhet. Tillgångar som anskaffas inom driftbudgeten betraktas formellt inte som en del av statens förmögenhet men kan anses ingå i statens produktiva kapital. Förmögenhetsbegreppet har således i praktiken vidgats.

Vad gäller kapitalkostnaderna har den förändrade synen på förmögenhetsredovisningen fått vissa konsekvenser. Avskrivningarna har sedan 1950-talet i ökad omfattning kommit att räknas på tillgångarnas nyanskaffningsvärde. För affärsverkens del skall intäkter motsvarande avskrivningsmedel bidra till finansieringen av nyinvesteringar. Förräntningen beräknas fortfarande i flertalet fall, t. ex. för affärsverken, på kapitalets historiska anskaffningsvärde.

År 1943 fastställdes enhetliga regler för räntorna på lån från statens utlåningsfonder. De nya räntorna var väsentligen statens s. k. normalränta, fasta räntor av olika höjd och en rörlig ränta, som fastställs varje år av riksbanken.

Grundtanken bakom normalräntan var att den skulle motsvara statens upplåningskostnader (kapitalanskaffningskostnader). Utvecklingen har emellertid varit sådan att räntenivån visat en stigande trend. Normalräntan har därför släpat efter på ett sådant sätt att ett inte avsiktligt subventionsmoment till låntagaren har kommit in vid statens utlåning sett ur såväl statens som den enskilde låntagarens synvinkel.

Motivet för tanken att normalräntan skall täcka statens upplåningskostnader torde finnas i distinktionen mellan drift- och kapitalbudget, varav den förra skattefinansieras och den senare i princip lånefinansieras. Är då statens utlåningsfonder lånefinansierade, innebär en normalränta av detta slag att upplåningskostnaderna täcks utan vinst för staten. Normalräntan har i linje härmed kommit att utgöra avkastningskrav för statens kapitalfonder över huvud taget, inkl. affärsverksfonderna.

De principer som lades fast med 1937 års budgetreform tillämpas i stort sett än i dag. Med hänsyn till den utveckling som har ägt rum på snart sagt alla områden sedan slutet av 1930-talet är det naturligt att det statliga budgetsystemet framstår som föråldrat i flera avseenden.

I juni 1969 tillkallade chefen för finansdepartementet en utredning för att göra en mer genomgripande översyn av budgetsystemet. Budgetutredningens huvuduppgift har varit att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att detta skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken. Utredningen har vidare haft att överväga en rad särskilda frågor om budgetsystemet samt analysera frågan om en eventuell omläggning av det statliga budgetåret.

3 Utredningsförslag

Budgetutredningen har föreslagit förändringar av budgetsystemet för att göra detta mer lätthanterligt från administrativ synpunkt och samtidigt mer enkelt och lättöverskådligt, bl. a. att man inte längre skall skilja mellan drift- och kapitalbudget, att den nuvarande förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisningen skall göras enklare och att *en* ny anslagstyp skall ersätta de fyra nu befintliga.

Utredningen har vidare lagt fram principförslag som syftar till en klarare och mer konsekvent rollfördelning i budgetarbetet mellan statsmakterna och myndigheterna. Utredningen har förordat en indelning av budgeten efter ändamål så att sådana statliga verksamheter som har samma mål i princip behandlas tillsammans.

Utredningen har också understrukt vikten av en förbättrad kostnads- och prestationsredovisning. Ett system för planering på medellång och lång sikt har utarbetats.

Utredningen har vidare lagt fram förslag som syftar till att förbättra den statliga budgeten som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Vidare har utredningen analyserat administrativa för- och nackdelar med nuvarande budgetårssystem resp. ett kalenderårssystem.

Affärsverkskommittén har föreslagit vissa förändringar vad gäller målsättning och styrformer för affärsverken. Förslagen avser främst förmögenhetsredovisning och förmögenhetsberäkning samt vissa budgettekniska frågor.

RRV föreslår i en sammanfattande slutrapport att försöksverksamheten med programbudgetering inom statsförvaltningen nu skall övergå i ett arbete att allmänt förbättra den ekonomi-administrativa nivån inom förvaltningen.

Jag kommer nu att ta upp dessa förslag, huvudsakligen vad avser frågorna om en sammanläggning av drift- och kapitalbudgeten och redovisningen av statens förmögenhet. Vidare kommer jag att behandla anslagstekniska frågor, frågor om ändamålsindelning och resursstyrning, budgetens roll i stabiliseringspolitiken samt statsbudgetens redovisningsperiod.

3.1 Budgettekniska frågor

Budgetutredningen har haft i uppdrag att, mot bakgrund av de allmänna kraven på budgetsystemet, förutsättningslöst se över den statliga förmögenhetsredovisningen och föreslå principer för värdering av kapitaltillgångar samt avskrivningsregler.

Sedan år 1937 är som jag tidigare har beskrivit budgeten uppdelad i

två delar, driftbudgeten och kapitalbudgeten. Driftbudgeten omfattar i princip löpande utgifter och inkomster, medan kapitalbudgeten tar upp sådana utgifter som motsvaras av en ökning i statens s. k. produktiva kapital, dvs. tillgångar som ger monetär avkastning. Det produktiva kapitalet redovisas sedan år 1911 på kapitalfonderna, dit bl. a. affärsverksfonderna och utlåningsfonderna hör. På det produktiva kapitalet räknas kapitalkostnader, dvs. ränta och avskrivningar.

Budgetutredningen har inte funnit någon allmänt accepterad och praktiskt tillämpbar teori att utgå från i fråga om grundsynen på förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisningen för statsförvaltningen. Utredningen har framhållit att forskningen först under senare år har ägnat större uppmärksamhet åt den offentliga sektorns ekonomi, och att någon mer allmänt omfattad syn på dessa frågor inte föreligger f. n. Det finns dock i vissa avseenden en relativt stor enighet kring tänkbara utgångspunkter för resonemangen. Således råder enligt utredningen enighet om att förmögenhetsredovisningen bör förbättra resursstyrningen genom att bidra till ett ökat kostnadsmedvetande snarare än att uppvisa förmögenhetsställningen.

Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit vissa förenklingar av den nuvarande komplicerade och svåröverskådliga förmögenhetsredovisningen. Dessa förslag är således främst motiverade av den överblick och den administrativa hanterlighet som kan åstadkommas, inte av något övergripande synsätt. Vidare torde enligt utredningen den föreslagna förmögenhetsredovisningen kunna bidra till ett ökat kostnadsmedvetande genom att peka på de uppoffringar som förknippas med att kapitalkrävande tillgångar används i en verksamhet. Härvid bör kapitalkostnaderna så långt som möjligt beräknas på ett enhetligt sätt för olika tillgångar. Samtidigt kan möjligheterna till kontroll av statens förmögenhet bibehållas. Utredningen har framhållit att ytterligare kapitalkostnadsredovisning utöver den förordade kan behövas på myndighetsnivå. Ett skäl härför kan enligt utredningen vara behovet att genom interndebiteringar stimulera kostnadsmedvetandet inom myndigheterna.

Utredningens överväganden i denna fråga har således lett till att man har avstått från att utveckla en preciserad teori om vad som är förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisningens viktigaste syften. I stället förordas ett system som kan och bör vidareutvecklas. Utredningen har framhållit att det är angeläget att den forskning och det utvecklingsarbete som pågår inom det ekonomiska området i större utsträckning inriktas mot problem som rör den offentliga sektorns ekonomi.

Utredningen har konstaterat att en ledande tanke då det nuvarande systemet med drift- och kapitalbudgetar infördes var att alla förändringar i statens förmögenhet skulle redovisas öppet och i första hand via kapitalbudgeten, som i princip var lånefinansierad. Driftbudgeten skulle vara skattefinansierad och täcka de löpande utgifterna.

En annan tanke var att driftbudgeten fick över- eller underbalanseras, beroende på konjunkturläget. Dess saldo borde visa överskott i högkonjunktur och underskott i lågkonjunktur. På längre sikt borde driftbudgeten balanseras så att inte statens förmögenhet skulle påverkas av konjunkturpolitiken.

Efter andra världskriget har enligt utredningen synen på budgeten gradvis förändrats. Man upprätthåller i praktiken inte längre distinktionen mellan drift- och kapitalbudgetarna såtillvida att ingen skillnad föreligger mellan skatte- och lånefinansierade budgetar. Budgetens balansering på längre sikt, vare sig det gäller driftbudgeten eller totalbudgeten, tillmäts inte längre så stor betydelse. Vidare har förmögenhetstyper som inte redovisas på kapitalfonder tillkommit. Även vissa tillgångar som finansieras över driftbudgeten, t. ex. uppdragsmyndigheternas utrustningskapital, torde numera kunna anses utgöra förmögenhet.

Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att drift- och kapitalbudgetarna skall slås samman till en budget och inte längre särredovisas. Genom denna reform, som innebär ett stadfästande av den faktiska utvecklingen, kommer överblicken över den statliga budgeten att förbättras, eftersom de i praktiken invecklade relationerna mellan drift- och kapitalbudgetarna inte längre behöver beaktas. Skillnaden mellan investeringar å ena sidan och driftkostnader och transfereringar å andra sidan kan beaktas på andra sätt än genom drift- och kapitalbudgetarna.

Något skäl att behålla budgetutjämningsfonden föreligger då inte, varför den enligt utredningen kan upphöra. Formerna för en samlad redovisning av statsverkets avräkning med kommunerna vad gäller utbetalning av kommunalskattemedel bör enligt utredningen utredas i särskild ordning.

Statens förmögenhetsredovisning sker f. n. framför allt över ett antal kapitalfonder, som i första hand finansieras över kapitalbudgeten. Utgår kapitalbudgeten, bör enligt utredningen även kapitalfondsredovisningen ses över, eftersom kapitalbudgeten kommit att baseras på kapitalfonderna. Dessutom har kapitalfondsredovisningen enligt utredningen vissa svagheter. Den är bl. a. oenhetlig, eftersom endast inrättade kapitalfonders tillgångar redovisas. Vidare syftar redovisningen främst till att visa förändringar av det produktiva kapitalet och den är också enligt utredningen mycket komplicerad och svåröverskådlig.

Utredningen har inte föreslagit någon förändring vad gäller övriga fonder — diversemedelsfonder och donationsfonder. Dessa fonder berörs inte av de föreslagna ändringarna av budgetsystemet. Den särskilda statsregleringsfonden, som omfattar bl. a. diversemedelsfonderna och donationsfonderna, har endast till syfte att sammanfatta dessa övriga fonder. Utredningen har föreslagit att benämningen "Statsregleringsfond" skall utgå.

Den nuvarande kapitalfondsredovisningen bör enligt utredningen ersättas med en enhetlig balansräkning, som bör användas även av myndigheter med uppdragsverksamhet och av myndigheter med programbudgetering, där utrustningen är så omfattande att den finansieras över särskilda anslag.

Utredningen har framhållit att en förmögenhetsredovisning av detta slag bör bli aktuell endast för nuvarande kapitalfonder, t. ex. affärsverk, samt för uppdragsmyndigheter och ett mindre antal övriga myndigheter. Flertalet myndigheter torde sakna tillgångar som enligt förslagen bör förmögenhetsredovisas. I dessa fall behöver inte balansräkningar upprättas.

När ett nytt redovisningssystem införs för kapitalfonderna bör, enligt utredningen, vissa fonder som förlorat sin aktualitet kunna upphöra. Hit hör bl. a. fonden för förlag till statsverket, som bör kunna ersättas med ett system med rörlig kredit.

Som huvudregel bör enligt utredningen gälla att statens tillgångar värderas med utgångspunkt i det för avskrivningar justerade nyanskaffningsvärdet, dvs. marknadsvärdet vid redovisningstidpunkten av en motsvarande ny eller lika ändamålsenlig tillgång. Genom att detta värde registreras ges en uppfattning om statens aktuella förmögenhetsställning, vilket en redovisning av det en gång nedlagda finansiella kapitalet inte kan åstadkomma. Dessutom skapas en naturlig förutsättning för de föreslagna kapitalkostnadsberäkningarna. Utredningen har framhållit att undantag från huvudregeln bör kunna medges i särskilda anvisningar för anslagsframställningarna.

Endast tillgångar med en minsta varaktighet av 3 år och en minsta kostnad av 10 000 kr. behöver enligt utredningen komma i fråga för förmögenhetsvärdering hos berörda myndigheter.

Nyanskaffning av tillgångar bör enligt utredningen, liksom f. n., normalt ske öppet över budgeten. Detta motiveras inte minst av stabiliseringspolitiska skäl. Nyinvesteringar bör redovisas brutto, dvs. utan avdrag för avskrivningar och försäljningar.

Samtliga avskrivningsmedel och försäljningsmedel bör enligt utredningen i princip inlevereras till budgetens inkomstsida. Utredningen har framhållit att detta förslag inte innebär någon reell förändring av investeringsfinansieringen, utan bara en klarare redovisning av investeringsverksamheten.

Enligt utredningens uppfattning varken behöver eller bör omvärderingar av förmögenheten ske över budgeten. De motsvaras nämligen inte av något resurstillskott eller någon resursuppoiffning. Förmögenhetsomvärderingarna kan således enligt utredningen registreras direkt i balansräkningarna.

Omvärderingar av förmögenheterna bör enligt utredningen fastställas av regeringen i regleringsbrevet. De bör anmälas i budgetpropositionen

för riksdagen, som sedan kan beakta dem vid fastställandet av ev. avkastningskrav.

För affärsverk, uppdragsmyndigheter och övriga helt eller delvis in-
täkts- och avgiftsfinansierade verksamheter bör enligt utredningen lik-
som hittills resultaträkningar för årets verksamhet komplettera förmö-
genhetsredovisningen.

Kapitalkostnader bör enligt utredningen beräknas för samtliga förmö-
genhetsvärderade tillgångar. Såväl avskrivningar som ränta bör i allmän-
het beräknas på nyanskaffningsvärdet.

Linjär avskrivning bör enligt utredningen användas i normalfallet.
Metoden innebär att avskrivningsbeloppet utgör en lika stor bråkdel av
nyanskaffningsvärdet varje år. Metoden är administrativt lätthanterlig
och den i praktiken oftast använda. Undantag bör dock enligt utred-
ningen kunna förekomma.

Statens normalränta, som är ett uttryck för statens historiska upplå-
ningskostnader, har enligt utredningen genom det stigande ränteläget
fått en inte avsedd subventionseffekt. Dagens utlåningsräntor har näm-
ligen påverkats av det lägre ränteläget vid 1960-talets början och mitt.
Den saknar också flexibilitet. Sedan beräkningsgrunden väl fastställts
saknas möjligheter att korrigera nackdelar av antydd art.

Utredningen har därför föreslagit att statens normalränta skall ersät-
tas av en kapitalränta som bör fastställas av regeringen efter eget bedö-
mande och att regeringen bör kunna medge undantag från den generella
kapitalräntan, om särskilda behov härav föreligger.

Kapitalkostnaderna bör enligt utredningen i princip medräknas i an-
slagen. Om dessa kostnader motsvaras av utgifter under anslaget, torde
nämligen statsmakterna och myndigheterna i högre grad uppmärksa-
ma dem, varigenom kostnadsmedvetandet kan väntas öka.

I samband med myndigheternas upphandling förekommer att förskott
lämnas till leverantören. Resursstyrningsskäl talar enligt utredningen för
att sådana förskott räntebeläggs. Vid ett slutligt ställningstagande till
denna fråga bör även hänsyn tas till bl. a. följderna för de administrati-
va förhållandena hos beställare och leverantörer och för prisbildningen.
Om ränta på förskott införs bör den enligt utredningen ansluta till mot-
svarande marknadsränta.

Räntesatsen vid användande av rörlig kredit bör enligt utredningen
ansluta till motsvarande marknadsräntor.

Utredningens förslag vad avser förmogenhetsredovisning och kapital-
kostnader har genomgående utformats så att regeringen dels i de all-
männa anvisningarna för anslagsframställningar bör utforma vissa hu-
vudregler för samtliga myndigheter — detta för att åstadkomma enhet-
lighet i budgetsystemet —, dels i särskilda anvisningar för anslags-
framställningar bör utfärda de undantag från huvudreglerna, som då
särskilda skäl föreligger bör gälla för vissa verksamheter. Vid sidan om

denna i princip enhetliga information bör dessutom viss information kunna tas fram genom specialundersökningar.

Mot utredningens förslag beträffande förmögenhetsredovisning och kapitalkostnader har ledamoten Werin reserverat sig.

I detta sammanhang vill jag också redovisa affärsverkskommitténs förslag rörande kapitalkostnader och kapitalredovisning. Enligt affärsverkskommittén bör beräkningsgrunderna för överskottsberäkning och redovisningsmetoder vara lika för affärsverken och angränsande företag utanför den statliga sektorn för att skillnaden i överskott (nettoresultat) klart skall kunna analyseras och därvid även motiveras.

Kommittén har föreslagit att det disponerade statskapitalet skall uppdelas på en lånedel (statsverkslån) med ovillkorlig förräntning och en del "eget kapital" (stamkapital) med villkorlig förräntning. I samband med utdelning på stamkapital bör verken enligt kommitténs förslag också inleverera en skattemotsvarighet. Fördelningen mellan statsverkslån och stamkapital bör bestämmas efter utredning för varje verk för sig.

Anläggnings- och omsättningstillgångar, som i dag finansieras med rörlig kredit, bör i fortsättningen enligt affärsverkskommittén finansieras med statskapital. Affärsverken bör få samma möjligheter som aktiebolagen att variera avskrivningar och värdering av lager.

Affärsverken bör enligt kommittén vidare ges möjlighet att avsätta medel till "investeringsfonder" och "resultatutjämningsfonder".

Pensionskostnaderna bör enligt kommitténs förslag beräknas enligt tryggandelagens regler och pensionsreservationer inlevereras till statsverket som svarar för aktuella pensionsutbetalningar.

Vidare har kommittén föreslagit att en automatisk överföring till följande budgetår av inte utnyttjade delar av affärsverkens investeringsramar bör möjliggöras.

Enligt sina instruktioner skall alla affärsverk utom postverket placera den likviditet som inte behövs som rörelsekapital i verksamheten på statsverkets checkräkning i riksbanken. Möjlighet att placera tillfällig överlikviditet på räntebärande räkning finns inte. Affärsverkskommittén har föreslagit att verken skall få en sådan möjlighet.

Enligt kommitténs uppfattning bör RRV gentemot affärsverken arbeta på samma sätt som en auktoriserad revisor och göra årliga revisionsinsatser.

Budgetutredningen har föreslagit att för investeringar med åtminstone delvis monetärt mätbara effekter, med en minsta varaktighet av 3 år och minsta kostnad av 10 000 kr., bör investeringskalkyler upprättas som ett led i investeringsbedömningen och i vissa fall presenteras för regeringen. Med en investeringskalkyl avses en strikt finansiell beräkning av fram-

tida betalningsströmmar förknippade med investeringen. Kalkylerna bör enligt utredningen göras enligt kapitalvärdemetoden — nuvärdemetoden eller annuitetsmetoden. Alternativa kalkyler och efterkalkyler bör utföras. Diskonteringsräntan bör fastställas av regeringen.

Vid beslut om politiskt eller samhällsekonomiskt särskilt viktiga investeringar eller väsentliga omläggningar av den statliga verksamheten bör enligt utredningen detta beslutsunderlag — investeringsbedömningar med investeringskalkyler — kompletteras med samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser. Härvid bör alla de faktorer som är av vikt för beslutet kartläggas och kvantifieras och värderas där så är möjligt. Det är av särskild vikt att även sådana faktorer som inte kan mätas eller prissättas, t. ex. sociala aspekter och fördelningsaspekter, uppmärksammas. Samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser bör som regel utföras av särskilt tillsatta utredningsgrupper.

Budgetens fyra anslagstyper klassificeras f. n. formellt efter de regler som gäller för dels merutgifter, dels besparingar. Förslagsanslag kan överskridas av regeringen utan riksdagens hörande, medan outnyttjade medel inte, med vissa undantag, får reserveras till följande budgetår. Rätten att överskrida är emellertid villkorlig och är beroende av de bestämmelser riksdagen har angett för de enskilda anslagen. Obetecknade anslag får inte överskridas utan riksdagens godkännande och inbesparade medel får inte utnyttjas under följande budgetår. Reservations- och investeringsanslag får inte heller överskridas utan riksdagens godkännande, men ett års besparingar får användas efter budgetårets slut. Skillnaden mellan dessa två senare anslagstyper ligger väsentligen i att reservationsanslagen är uppförda på driftbudgeten, medan investeringsanslagen finansierar verksamheten på kapitalbudgeten.

Utredningen har föreslagit att de fyra nuvarande anslagstyperna ersätts med *en* enda anslagstyp för vilken två regler bör gälla, nämligen dels att regeringen får rätt att medge överskridande upp till 10 % av anslagsbeloppet eller upp till ett belopp av 1 milj. kr. — endast ettdera villkoret behöver vara uppfyllt —, dels att det inte bör finnas någon möjlighet att disponera outnyttjade medel efter budgetårets slut. Utredningen har vidare föreslagit att bemyndiganden skall användas i större utsträckning för anskaffningar, som medför utbetalningar under kommande budgetår. Bemyndigandena bör enligt detta förslag uttryckas i form av de totala utbetalningarna för projektet. Medel bör anvisas endast för det kommande budgetåret och riksdagen bör årligen pröva resterande bemyndiganden.

Enligt utredningen bör regeringen vidare ha möjlighet att utnyttja en finansfullmakt. Denna bör enligt budgetutredningen i princip innebära minskade anslag till sysselsättningsskapande åtgärder och ökade konjunkturreserver för affärsverken. Beredskapsbudgeten får enligt utredningen i och med detta förslag ingen funktion, utan bör upphöra.

Utredningen har framhållit att det inte finns några helt entydiga principer för avgränsningen av budgeten, dvs. för när beslut om resurstilldelningen till en statlig verksamhet eller beslut innebärande subventioner eller pålagor redovisas i budgeten eller vid sidan av budgeten. Vissa statligt finansierade verksamheter tas inte upp på budgeten, medan samtidigt verksamheter som inte är statligt finansierade redovisas där. Vad som f. n. ingår i budgeten är en följd av tidigare vid olika tillfällen fattade beslut.

Huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten bör enligt utredningen vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas i budgeten.

Allmänt sett torde det enligt utredningen vara av intresse att redovisningen av socialförsäkringsavgifterna sker samlat över den statliga budgeten. Avgifterna är av betydelse från inkomstfördelningssynpunkt och har även ett stabiliseringspolitiskt intresse. Att stora delar av systemet f. n. ligger utanför den statliga budgeten försvårar överblicken över det. Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att en redovisning av hela socialförsäkringssystemet sker i informativt syfte.

Införselavgiftsmedel på jordbrukets och fiskets områden redovisas inte över budgeten utan utgör speciella budgetar som väsentligen fastställs av statsmakterna i samband med ställningstagande till förslag om jordbrukspolitiken och fiskepolitiken. Dessa införselavgiftsmedel bör enligt utredningen jämföras med övriga tullmedel på budgeten. Utredningen har därför föreslagit att dessa medel tas upp på statsbudgetens inkomstsida och att regleringskassorna och de övriga ändamål som finansieras av införselavgiftsmedel skall få motsvarande bidrag över statsbudgetens utgiftssida.

Affärsverkens driftstater fastställs inte, till skillnad från deras investeringsstater, av riksdagen. Driftstaterna redovisas dock för riksdagen under rubriken Inkomster av statens kapitalfonder i bilagan Riksrevisionsverkets inkomstberäkning till budgetförslaget. Här ges en beräkning av intäkter och kostnader för innevarande budgetår och prognoser för de två kommande åren. Redovisningen bygger på beräkningar som har gjorts av affärsverken och lämnats till RRV under höstens budgetarbete. Under våren revideras beräkningarna till kompletteringspropositionen. Regeringen fastställer driftstaterna i samband med att regleringsbrevet utfärdas. Det är enligt utredningen angeläget att affärsverkens *hela* verksamhet behandlas i ett sammanhang i budgetarbetet, där f. n. bara investeringsverksamheten tas upp. Affärsverkens driftbudgetar bör enligt utredningen redovisas i anslagsframställningarna och budgetpropositionen. De bör föras upp på den statliga budgeten under formella 1 000-kronorsanslag. Affärsverkens driftbudgetar bör enligt utredningen, liksom f. n. fastställas av regeringen i regleringsbrevet.

Specialdestination har tidvis förekommit i stor utsträckning i statsbud-

geten. Systemet tillämpas numera endast för automobilskattemedel samt för bidrag till bank- och försäkringsinspektionens verksamhet. Det tidigare motivet för specialdestination, nämligen att garantera vederbörande verksamhet medel, torde enligt utredningen numera sakna aktualitet. Det i vissa fall eftersträfvade syftet att intäkterna av en verksamhet skall redovisas mot kostnaderna kan uppnås på annat sätt. Utredningen har därför föreslagit att formell specialdestination inom budgeten inte längre skall tillämpas. Automobilskattemedelsfonden bör således upphöra och automobilskattemedlen inte längre avräknas mot vederbörande utgiftsanslag. Bank- och försäkringsinspektionens medel torde enligt utredningen lämpligen kunna föras upp under formella 1 000-kronorsanslag.

Utredningen har vidare föreslagit att beslut om nyutlåning vid de nuvarande revolverande lånefonderna skall tas öppet på budgeten. Det tidigare motivet för att göra utlåningsfonderna revolverande, nämligen att garantera dessa ändamål medel, torde numera sakna aktualitet.

F. n. gäller som huvudregel bruttoredovisning av statens verksamheter, dvs. vid verksamheter med inkomster förs såväl inkomster som utgifter normalt upp på budgeten. Nettoredovisning, som innebär att endast över- eller underskott förs upp på budgeten, har emellertid blivit allt vanligare. Detta gäller särskilt uppdragsverksamhet. Härmed avses avgiftsfinansierad verksamhet, vare sig den befinner sig i fri konkurrens eller monopolsituation.

Bruttoredovisning av statens verksamheter bör enligt utredningen likasom f. n. vara huvudregel. Detta innebär att vid verksamheter med inkomster såväl inkomster som utgifter förs upp på budgeten. Nettoredovisning, som innebär att endast överskott eller underskott förs upp på budgeten, bör enligt utredningen tillämpas i de fall då man främst fäster uppmärksamheten vid verksamheternas nettoresultat medan dessas omfattning beror på efterfrågan.

3.2 Programbudgetfrågor

3.2.1 Försöksverksamhet med programbudgetering

En mer allmän försöksverksamhet med programbudgetering inleddes år 1968 föregången av visst utredningsarbete. Inom den civila delen av statsförvaltningen berörs numera närmare 30 myndigheter av arbetet med programbudgetering. Omkring en fjärdedel av dessa är uppdragsmyndigheter, det vill säga myndigheter som helt eller delvis finansierar sin verksamhet genom avgifter.

Kungl. Maj:t uppdrog år 1971 åt RRV att med biträde av berörda myndigheter utvärdera försöksverksamheten rörande programbudgetering. Resultatet från tre delrapporter har tidigare redovisats för riksdagen (prop. 1972: 1 bil. 2, FiU 1972: 11, rskr 1972: 81; prop.

1973: 1 bil. 2, FiU 1973: 7, rskr 1973: 56; prop. 1974: 1 bil. 2, FiU 1974: 6, rskr 1974: 50). RRV har år 1975 avgivit en sammanfattande slutrapport.

I sin slutrapport utgår RRV från sina erfarenheter från försöksverksamheten med programbudgetering, införande av redovisningssystem (system S) i statsförvaltningen och av RRV initierade försök med verksamhetsplanering vid vissa myndigheter. Härutöver har RRV dragit vissa slutsatser från sin förvaltningsrevision.

RRV konstaterar att den ursprungliga programbudgetmodellen har modifierats i olika avseenden under åren. Det har bl. a. visat sig att det är mycket svårt att med säkerhet knyta en viss myndighets insats till effekter i samhället. Sådana effekter kan oftast föras tillbaka på ett komplext samspel mellan t. ex. lagstiftning, åtgärder för inkomstfördelning, handlande från flera myndigheter, företag och enskilda medborgare, allmänna värderingsförändringar m. m. Intresset för siffermässiga beräkningar av samband mellan en viss myndighets resursinsatser och effekter av dess verksamhet har även av detta skäl efterhand fått en mindre framträdande plats vid vidareutvecklingen av programbudgeteringen i teori och praktisk tillämpning. Direkt prestationsmätning o. d. förutsätts kunna användas framför allt i välavgränsade beslutssituationer som avser relativt låg produktionsnivå.

RRV anför att delar av programbudgeteringen redan på bred bas har omsatts i praktiken. Som exempel på detta nämner RRV förbättringar av kostnadsinformationen genom redovisning av löne- och lokalpålägg och lokalkostnader. System S, redovisningssystemet för statsförvaltningen, införs successivt och omfattar numera huvuddelen av statsmyndigheterna. Anslagstekniska omläggningar har genomförts och de allmänna petitaanvisningarna har successivt tillförts nya moment. Skillnaderna mellan myndigheterna inom och utom försöksverksamheten har enligt RRV härigenom utjämnats, vilket röjer väg för en mer allmän höjning av den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen.

Myndigheterna har emellertid enligt RRV kommit olika långt i sin utveckling av ekonomiadministrationen, och skilda värderingar, verksamhetsbetingelser och praktiska erfarenheter gör också att bilden av statsförvaltningen blir splittrad.

Utvecklingen har också enligt RRV varit ojämn på olika områden inom ekonomiadministrationen. De största utvecklingsinsatserna har myndigheterna gjort i fråga om kostnadsredovisningen. Här har man också kommit förhållandevis långt. Erfarenheterna av den utbyggda kostnadsredovisningen och ekonomiska rapporteringen genom system S är i allmänhet goda.

Enligt RRV är målformuleringar ofta allmänt hållna och redovisar sällan tillstånd eller förändringar som skall uppnås. Resultatinformation, t. ex. prestationer eller effekter, har inte heller förändrats. Ibland

redovisas ganska detaljerad verksamhetsstatistik, men någon total bild över myndighetens resultat kan enligt RRV sällan erhållas ur dokumenten. Verksamhetsresultat och kostnader kopplas nästan aldrig samman. Anslagsframställningar i programtermer skiljer sig inte väsentligt från anslagsframställningar från myndigheter med konventionella anslag.

Även om aktiviteter som måldiskussion, planering och uppföljning till viss del har stimulerats återstår enligt RRV svårigheter särskilt vad gäller möjligheten att beskriva verksamhetens resultat.

Kungl. Maj:t uppdrog år 1968 åt RRV att verkställa utredning rörande mätning av produktivitet och effektivitet inom offentlig verksamhet. RRV överlämnade i juni 1976 rapporten Om metoder för att bedöma statliga myndigheter. Utredningen bör nu anses avslutad och utvecklingsarbetet i fråga om beskrivning och bedömning av produktivitet och effektivitet bör fortsättningsvis integreras i RRV:s ordinarie ansvar för metodutveckling inom förvaltningsrevision, planering och redovisning.

Kostnadsredovisningen är i regel enligt RRV den del av verksamheten som har utvecklats mest. I övrigt har enligt RRV budgetdialogen inte i väsentlig mån förändrats sedan myndigheten har fått anslag i programtermer. Delegering av ekonomiska befogenheter inom myndigheterna har inte genomförts i någon större utsträckning.

Vissa myndigheter har också varnat för att det administrativa merarbetet med t. ex. planering och redovisning kan överstiga nyttan av insatserna.

Planeringsperspektivet har enligt RRV inte förlängts i en enligt verket tillfredsställande omfattning, även om det inom enskilda myndigheter har skett en klar förbättring. Däremot har personaldeltagandet i planeringsprocessen breddats i relativt stor omfattning.

RRV anser att konkretiseringen och dokumenteringen av planeringsprocessens resultat sannolikt måste drivas längre. RRV framhåller att den statliga budgetprocessens utformning, offentlighetsprincipen, kontrollaspekter m. m. ställer stora krav på formella dokument för statsmakternas information. Vissa enhetlighets- och kvalitetskrav måste därför ställas på såväl planering och redovisning som resultatanalys. Information om resursåtgång måste mera systematiskt föras samman med information om verksamhetsresultat.

Grunderna för programindelning bör enligt RRV närmare analyseras mot bakgrund av erfarenheterna.

RRV anser vidare att det nu finns erfarenheter och information som kan läggas till grund för en myndighetsvis genomförd prövning av programindelningen. Vid behov bör problem i förhållandet mellan programindelning och organisatorisk indelning vidare utredas.

Uppdragsmodellen har prövats som ett särskilt inslag i försöksverksamheten. I stort sett har modellen enligt RRV utfallit väl, men den bör dock tillämpas med viss restriktivitet.

RRV framhåller att en ekonomiadministrativ förändring måste ses som en process på lång sikt, framför allt mot bakgrund av de varierande förutsättningarna hos olika myndigheter.

Sedan år 1968 har RRV i samarbete med statskontoret svarat för genomförande av en ny redovisnings- och revisionsorganisation i statsförvaltningen. Som ett led i detta arbete införs ett generellt system för ekonomisk redovisning i statsförvaltningen, system S.

På särskild framställning från RRV medgav Kungl. Maj:t år 1971 att verket fick genomföra en förstudie om den framtida utformningen av system S. Arbetet med att genomföra förstudien anförtröddes av RRV åt en särskild projektgrupp. Projektgruppen redovisade år 1974 sina överväganden i rapporten Vidareutveckling av system S (SEA-SV).

RRV har remitterat SV-rapporten till ett 70-tal myndigheter m. fl. Dessa representerar ett brett urval av intressenter till och användare av system S. Både stora och små myndigheter är representerade. De flesta använder system S. Vissa remissinstanser har dock ingen egen direkt erfarenhet av system S, t. ex. affärsverk och kommunförbunden.

I skrivelse den 19 juni 1974 har RRV redovisat sina överväganden och förslag angående den framtida utvecklingen av system S. RRV:s slutsats av remissvaren är att myndigheterna i stort sett instämmer i rapportens redogörelse för nuläget beträffande system S. Man har även betonat att basförslaget i allt väsentligt bör genomföras.

Remissvaren bekräftar att myndigheterna fäster stort avseende vid en översyn och förbättring av in- och utdatasidan i system S. Vidare framstår en förkortning av omloppstiderna som ytterst angelägen. RRV avser att ge projekt med sådan inriktning hög prioritet. Projekt som innebär uppföljning av den genomförda omorganisationen av redovisningen bör ses i samband därmed och också få prioriteras högt.

I sin slutrapport om försöksverksamheten rörande programbudgetering föreslår RRV sammanfattningsvis:

- Försöksverksamheten bör övergå i ett fortsatt arbete att allmänt förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen. Detta bör ske inom ramen för en successiv myndighetsanpassad satsning på utveckling och tillämpning av Statens Ekonomi-Administrativa system (SEA). Varje myndighet bör planera och avsätta resurser för anpassning av SEA till sina särskilda förhållanden.
- Efter hand som resp. myndighet utvecklar sitt ekonomiadministrativa system kan programindelning av verksamheten fastställas av statsmakterna. Ändamålsinriktade anslag kan knytas till programindelningen. Därigenom uppnås ~~vin~~sterna av en utökad resursvalmöjlighet för myndigheterna.
- Petitaanvisningarna bör ses över. Dels bör de ge bättre ledning till myndigheterna för att lämna den nödvändiga informationen till regeringen, dels bör de utformas så att en anpassning efter speciella

verksamhetsbetingelser på olika myndigheter kan åstadkommas. Utöver de allmänna petitaanvisningarna bör i vissa fall särskilda petitaanvisningar utformas som instrument för regeringens styrning.

- Inom ramen för utvecklingen av SEA bör särskilt begrepp och metoder i fråga om beskrivning av verksamhetsresultat samt grunderna för programindelningen ses över.
- Behovet av utbildning och information är stort. RRV:s arbete på området bör utgå från att ansvaret för de myndighetsvisa insatserna ligger hos myndigheterna. RRV:s uppgift bör vara att stimulera och stödja sådana insatser.

3.2.2 Utredningsförslag om resursstyrning m. m.

Den nuvarande formen av styrning av de statliga verksamheterna bör enligt budgetutredningen efter hand så långt som möjligt förändras så att man mer riktar uppmärksamheten mot verksamheternas mål och resultat och mindre mot valet av resursslag. Utredningen har därvid förordat att den vägledande principen bör vara att statsmakterna tar ett ökat ansvar för målinriktningen av verksamheterna, medan myndigheterna får ett ökat ansvar för val av medel för genomförandet av verksamheterna. Utredningen har emellertid framhållit att en fullständig övergång till en styrning med preciserade mål och en fullständig frihet för myndigheterna i val av resursslag inte är möjlig. Myndigheternas val av resursslag kan exempelvis medföra långsiktiga bindningar för statsmakterna eller komma i konflikt med statsmakternas mål på olika områden.

I den takt möjligheter till den av utredningen föreslagna styrningen skapas bör detaljeringsgraden i de bestämmelser som f. n. ges i regleringsbrevet med anslagsposter för lönekostnader, expenser, reseersättning etc. jämte andra föreskrifter kunna minskas. Utredningen har föreslagit att behovet av kvarstående restriktioner för val av resursslag bör granskas.

Utredningen har föreslagit att budgeten på lång sikt mer konsekvent delas in med hänsyn till målen för de olika verksamheterna. På så vis underlättas enligt utredningen rationella avvägningar i budgetprocessen samtidigt som man motverkar att man vid resurstilldelningen i alltför hög grad koncentrerar sig på enskilda anslag.

Denna ändamålsindelning bör enligt förslaget införas genom att budgeten delas in i ett antal större ändamålsområden, sektorer. För varje sektor preciseras målen samtidigt som man kartlägger vilka medel som finns för att främja målen. Genom en sådan s. k. mål-medelanalys som bl. a. lägger vikt vid att analysera medlens beroendeförhållanden kan man upprätta en mål-medelstruktur, dvs. ett schema som beskriver vilka medel som främjar delmål och överordnade mål för en sektor.

Med utgångspunkt i mål-medelstrukturen kan olika program inom sektorn samt den närmare avgränsningen mellan sektorerna bestämmas.

Program utgörs av aktiviteter som är inriktade mot sektorns mål. Sektorindelningen måste vara överskådlig och får därför inte bli alltför detaljerad. De olika sektorerna bör av detta skäl indelas i olika huvudprogram.

Enligt utredningen torde det inte vara möjligt att finna någon indelning av budgeten som helt undanröjer de problem som s. k. flermålsverksamheter medför, dvs. verksamheter som syftar mot flera mål. Ändamålsindelningen innebär enligt utredningen att man genom målmedelanalyser klarare kan identifiera de flermålsverksamheter som förekommer och på så vis finna att verksamheter som f. n. genomförs vid viss myndighet egentligen bör ses tillsammans med annan verksamhet som genomförs vid en annan myndighet. Enligt utredningen leder däremot inte en ändamålsindelning i sig till ett ökat antal flermålsverksamheter.

I de fall avgränsningen av de olika sektorerna inte överensstämmer med avgränsningen av de aktuella departementshuvudtitlarna kan enligt utredningen organisatoriska och administrativa svårigheter uppkomma.

Budgetsystemets informationsflöden bör enligt förslaget förbättras genom en utbyggd, systematisk planeringsverksamhet, som inte resulterar i bindande planer utan anger fler handlingsalternativ. En utökad planering är enligt utredningens mening ett bättre sätt att åstadkomma den önskade långsiktigheten i budgetprocessen än att t. ex. förlänga den formella budgetperioden. Det av utredningen förordade planeringssystemet har utformats mot bakgrund av förslagen om ändamålsindelning av statsbudgeten.

Syftet med planeringen bör enligt utredningen vara att så långt som möjligt skapa framtida handlingsfrihet för beslutsfattarna. Planeringen bör därför i större utsträckning än f. n. stimulera till att olika alternativ att utforma verksamheterna eller att främja angivna mål utarbetas. Utredningen har framhållit att den faktiska bundenheten i de årliga budgetbesluten är stora och att handlingsalternativ, som innebär mer än marginella förändringar, i allmänhet endast finns på längre sikt.

Utredningen har framhållit att det är av särskild vikt för handlingsfriheten i framtiden att planeringen kartlägger de strategiska aktiviteter, som inte bara är av betydelse för verksamheternas inriktning utan också är i förhållandevis hög grad påverkbara. Hit hör i synnerhet investeringarna eftersom de ger effekter under en lång tidrymd. Samtidigt är möjligheterna att påverka investeringsobjektets utformning och utförande — och därmed de framtida verksamheterna — ofta stora.

Utredningen har understrukit att planeringen bör redovisa olika rimliga alternativ för verksamheternas utveckling och framtida inriktning och inte resultera i långsiktigt bindande planer. Från myndigheternas synpunkt kan enligt utredningen visserligen verksamheterna synas effektivare om man på lång sikt kan fatta beslut om anställande och utbild-

ning av personal samt skaffa erforderlig utrustning. Emellertid åsidosätts i så fall statsmakternas krav på en anpassbar organisation för att möta nya önskemål om offentliga nyttigheter eller för att bidra till den samhällsekonomiska balansen.

Utgångspunkten för budgetutredningens förslag till planeringsarbetets organisation på statsmaktsnivå är riksdagens ställningstaganden i samband med förslaget till ny regeringsform, nämligen att planeringsarbetet skall ledas av regeringen samt att riksdagen skall få del av den information som utgör resultatet av olika studier och som kan vara av betydelse för beslut som riksdagen skall fatta, medan riksdagens medverkan i övrigt i det väsentliga bör få formen av insyn i planeringsarbetet. Regeringen bär det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen, vilket för med sig att det ytterst ankommer på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen.

Enligt utredningens förslag bör utgångspunkten i form av övergripande — men inte bindande — planering ges genom perspektivstudier som avser en sektors utveckling och problem på lång sikt (10—20 år eller längre). I dessa studier bör mot bakgrund av de allmänna mål statsmakterna angett för sektorn skisseras bl. a. alternativa utvecklingsmöjligheter såväl vad gäller den miljö i vilken sektorn verkar som i fråga om de önskemål som kan förväntas komma att ställas på den.

Mot bakgrund av perspektivstudierna bör enligt utredningen ges direktiv om vilka utvecklingsalternativ som man önskar se särskilt och mera detaljerat undersökta i sektorstudierna, som samtidigt skall ge en redovisning av konsekvenserna av redan fattade beslut. De studerade alternativen bör belysa möjligheten att såväl höja som sänka de totala resursanspråken för sektorn jämfört med t. ex. en "oförändrad ambitionsnivå". Sektorstudierna bör enligt utredningen omfatta en tidsperiod av 5 år. Perspektiv- och sektorstudierna bör enligt utredningen inledas med en försöksverksamhet.

Sektorstudierna bör enligt utredningen i sin tur utgöra en utgångspunkt för särskilda anvisningar för anslagsframställningar för en enskild myndighet.

Med ledning av de allmänna målen bör myndigheterna utarbeta sina anslagsframställningar och verksamhetsplaner. Dessa av utredningen föreslagna verksamhetsplaner bör syfta till att den tidigare allmänna planeringen avgränsas och konkretiseras.

Utredningen har föreslagit att verksamhetsplanering snarast skall införas för samtliga myndigheter. Den föreslagna utbyggda verksamhetsplaneringen på myndighetsnivå bör enligt utredningen medföra att organisationen av nuvarande långtidsbudget successivt kan byggas ut med ledningsgrupper inom fackdepartementen för de sektorer, som inte omfattas av försöksverksamheten med sektorstudier.

Affärsverkskommittén har föreslagit att nuvarande verksinstruktioner utvidgas till att omfatta vad staten/ägaren önskar ge uttryck för som långsiktiga mål för verksamheten, hållna i kvalitativa termer. Såväl företags- som samhällsekonomiska förväntningar på affärsverken bör enligt kommittén anges. Med ledning av denna instruktion skall sedan varje affärsverk arbeta fram en skriftlig företagspolitik.

Affärsverkskommittén har vidare föreslagit att varje affärsverk med vissa års mellanrum skall upprätta en långsiktsplan, innehållande en operationalisering och kvantifiering av målformuleringarna för verket. I denna långsiktsplan bör enligt kommittén anges verksamhetsinriktning, beräknad omsättnings-, investerings- och resultatutveckling, prispolitik m. m. Planen bör enligt förslaget godkännas av statsmakterna.

Staten har enligt kommittén såsom representant för ägarintresset ett ansvar för att affärsverket har en ledning, en organisation och en allmän verksamhetsinriktning som svarar mot kraven i en föränderlig miljö. En i affärsverkets ledningsgrupp förankrad skriftlig företagspolitik och långsiktig handlingsplan kan enligt kommittén tjäna som utgångspunkt för utövandet av ägaransvaret. Verksledningen bör på detta sätt bedöma sina handlingsmöjligheter efter en måttstock som är samordnad med de överordnade politiska värderingarna. Inom ramen för den skriftliga företagspolitiken och långsiktsplanen kan styrningen enligt kommittén ta sig följande uttryck: styrformer med generell räckvidd, som styrning via överskottsmål, styrning via icke monetära måltal eller ramallokering via budgetprocessen samt styrning inom avgränsade sektorer exempelvis på uppdrag från regeringen.

Alternativet med styrning via överskottsmål kan enligt kommittén vara tillfyllest när det gäller affärsverk i en konkurrenssituation på områden, där inga speciella politiska värderingar komplicerar bilden. I detta fall erfordras dock kompletterande direktiv vid beräkningen av affärsverkets kapitalkostnader. Icke monetära måltal kan utgöra ett lämpligt komplement till styrning via överskottsmål, t. ex. väntetider för telefonabonnemang. Som i enskilda företag förekommer inom affärsverken ibland mycket självständiga produktmässiga verksamhetsgrenar, där det kan vara påkallat med speciell styrning. Sådana verksamhetsområden skall dock klart redovisas separat, så att resultatansvar utkrävs endast där ledningen haft möjlighet att handla.

Den föreslagna långsiktsplanen kan enligt kommitténs förslag allt efter behov brytas ned till rullande flerårsprogram för verksamheten, vilket i sin tur utgör en av grunderna för ettårsbudgeten. Budgetens investeringsdel bör enligt kommitténs förslag liksom hittills granskas av statsmakterna, men granskningen bör kunna ske mera summariskt om den ligger inom ramen för den fastställda långsiktsplanen.

3.3 Övriga frågor

3.3.1 Stabiliseringspolitiska frågor

Stabiliseringspolitiken syftar enligt budgetutredningen till att upprätthålla att en sådan total efterfrågan på varor och tjänster att full sysselsättning och ekonomisk tillväxt i en takt som är förenlig med rimlig prisstabilitet och balans i de utrikes betalningarna säkras.

För att målkonflikter i större utsträckning skall kunna undvikas — som t. ex. mellan strävan att uppnå balans i de utrikes utbetalningarna och målet hög sysselsättning — bör statsmakterna enligt utredningen förfoga över så många instrument som möjligt i den ekonomiska politiken, och de restriktioner som läggs på användningen av dessa instrument bör från denna synpunkt vara så få som möjligt.

Utredningens uppgift har varit att pröva hur den statliga budgeten skall kunna bli ett så effektivt instrument som möjligt i stabiliseringspolitiken samt att överväga hur en ökad samordning mellan kommunernas aktiviteter och stabiliseringspolitiken kan ske.

Utredningen har framhållit behovet av en utökad och förbättrad information om konjunkturläget. Det pågående utvecklingsarbetet av konjunkturprognoser bör intensifieras.

Utredningen har vidare diskuterat budgetsaldots betydelse som indikator på den statliga budgetens stabiliseringspolitiska effekter. Utredningen har därvid framhållit att budgetsaldot inte ger någon tillfredsställande uppfattning om budgetens finanspolitiska effekter. Budgetsaldot bör i stället uppmärksammas främst ur kreditpolitisk synvinkel.

Utredningen har kartlagt i vilken utsträckning utgiftsanslagen på den statliga budgeten kan anses vara bundna på kort och lång sikt. Utredningen har därvid indelat anslagen i sex grupper — driftbidrag och transfereringar, anläggningsbidrag, löpande förvaltningsverksamhet, särskild verksamhet, diverse konsumtion och transfereringar samt investeringar m. m.

Kartläggningen har enligt utredningen visat att det är möjligt att i ökad utsträckning använda den statliga budgeten i stabiliseringspolitiken.

Utredningen har ansett att författningsbundna driftbidrag och transfereringar, såsom folkpensioner, barnbidrag och bostadstillägg till barnfamiljer, i stabiliseringspolitiskt syfte kan höjas tillfälligt under löpande budgetår eller i budgetarbetet till kommande budgetår och att beslutade reformer kan tidigareläggas. Vid höjningar bör eventuella långsiktiga bindningar beaktas. Dessa bidrag bör däremot inte sänkas av stabiliseringspolitiska skäl.

Avtalsbundna och planbundna anslag kan enligt utredningen påverkas endast på lång sikt, vilket gör det svårt att använda dem i kortsiktigt stabiliseringspolitiskt syfte. Anslag som regleras av internationella avtal kan normalt inte användas i detta syfte. Förändringar i grunderna

för anslagen i denna grupp fordrar normalt riksdagens medverkan. Utredningen har inte föreslagit någon ändring härvidlag.

Lån och bidrag till kommunala investeringar dominerar gruppen anläggningsbidrag. Utredningen har föreslagit att samtliga hithörande avtal och författningar, nya och befintliga, förses med konjunkturklausuler. Anläggningsbidragen bör således inte bara kunna höjas vid en lågkonjunktur, utan även kunna sänkas vid en högkonjunktur.

Vad beträffar förvaltningsanslagen har utredningen föreslagit att regeringens under löpande budgetår i stabiliseringspolitiskt syfte skall kunna använda såväl nyanställningsstopp som anslagsvariationer. I praktiken torde dessa två medel innebära samma sak. Myndigheterna torde tvingas till nyanställningsstopp vid en anslagsnedskärning. De vid ett nyanställningsstopp framtvingade inskränkningarna i verksamheten kräver planering och insikt om de konkreta konsekvenserna på samma sätt som vid en anslagsnedskärning. Att av stabiliseringspolitiska skäl öka antalet fast anställda under lågkonjunktur har utredningen ansett olämpligt på grund av de långsiktiga följderna.

Investeringarnas regionala och tidsmässiga innebörd har undersökts i detalj. Inom ramen för det nuvarande systemet för styrning av de statliga investeringarna har utredningen föreslagit att information om den statliga investeringsverksamhetens tidsmässiga förläggning (igångsättningstidpunkt, varaktighet i tiden, möjligheter till förskjutningar) samt om dennas effekter inom olika regioner och näringsgrenar (såsom sättsättningseffekter i tid och rum) så långt som möjligt lämnas av myndigheterna i anslagsframställningarna.

Möjligheterna att använda investeringsverksamheten i stabiliseringspolitiken bör vidare förbättras genom att den nuvarande investeringsreserven upprättas på hösten i samband med det ordinarie budgetarbetet, inte som f. n. på våren. Mot bakgrund av det förväntade konjunkturläget bör statsmakterna i budgetarbetet avgöra vilka av de godkända investeringsprojekten som skall utföras eller påbörjas under det kommande budgetåret och vilka som kan anstå till ett följande budgetår.

På budgetens inkomstsida bör enligt utredningen den statliga inkomstskatten kunna användas aktivt som ett stabiliseringspolitiskt medel under löpande år. Uttagsprocenten till den statliga inkomstskatten för såväl fysiska som juridiska personer bör kunna varieras under löpande år. Det belopp som skall inbetalas för statlig inkomstskatt bör alltså av konjunkturskäl kunna öka eller minska med en viss procentuell andel.

Mervärdesskatten och de mer betydande punktskatterna samt den allmänna arbetsgivaravgiften och investeringsavgifterna bör från stabiliseringspolitisk synpunkt kunna ändras snabbt och när som helst under året. Regeringen föreslås få en fullmakt att ändra dessa skatter och avgifter under hela året så att sådana ändringar kan ske snabbt och i sådana former att köprusher kan undvikas. Mot förslaget om delegering

av beslutanderätt rörande indirekta skatter har ledamoten Regnéll reserverat sig.

Med hänsyn till den kommunala sektorns storlek och betydelse för samhällsekonomin är det enligt utredningen angeläget att en ökad kommunal medverkan i stabiliseringspolitiken kommer till stånd.

Det system för konjunkturdepositioner som tidigare föreslagits av byggnadsplaneringsutredningen (SOU 1970: 33) vad gäller näringslivet bör enligt utredningen också införas för den kommunala byggverksamheten.

Den kommunala finansieringen bör beaktas i sin helhet för att de stabiliseringspolitiska åtgärderna skall få erforderlig effekt. Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att den dåvarande kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971: 08) skulle pröva följande medel: tidsförskjutningar av utbetalning av kommunalskatte medel till kommunerna, "frysning" av eller ett "tak" på den kommunala utdebiteringen samt mervärdeskatt på och prisreglering av avgiftsfinansierad verksamhet.

Utredningen har vidare föreslagit förbättringar av vissa befintliga medel. Dessa förslag gäller bl. a. beredskapsarbeten, investeringsavgifter och byggnadsregleringen.

Informationsutbytet mellan stat och kommun bör enligt budgetutredningen förbättras, bl. a. genom inrättande av ett gemensamt råd. Vidare bör man inom departementen ägna ökad uppmärksamhet åt de statliga åtgärdernas stabiliseringspolitiska effekter för kommunerna.

3.3.2 Budgetårets förläggning

Budgetutredningen har haft i uppdrag att analysera följderna av en omläggning av det nuvarande budgetåret till kalenderår. Utredningens analys bygger på förutsättningen att nuvarande budgetår kombineras med höstval, kalenderårssystemet med vårval.

Budgetutredningen har genomfört flera undersökningar av de administrativa aspekterna av en omläggning. Av dessa undersökningar, som redovisas i SOU 1973: 43 och 44, har utredningen dragit följande slutsatser.

Konsekvenserna för budgetprocessen av en budgetårsomläggning bör enligt utredningen inte tillmätas någon avgörande betydelse. Tiden för budgetarbetet i riksdagen skulle förkortas något. Departementens arbete skulle försvåras, främst därför att en nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet skulle försämrats. Myndigheternas arbetsituation torde i allt väsentligt bli oförändrad.

Frågan om beslutsunderlaget för finanspolitiken måste enligt utredningen tillmätas stor vikt. Enligt utredningen har nuvarande system den fördelen att budgetpropositionen, vari regeringens finanspolitik presenteras, kan bygga på ett bättre beslutsunderlag vad gäller första halvan av det kommande budgetåret än i kalenderårsalternativet.

Stabiliseringspolitiska åtgärder under löpande budgetår måste enligt utredningen vidtas mot bakgrund av den ekonomiska politik regeringen har utformat i budgetpropositionen och riksdagens beslut i anledning av denna för den aktuella perioden. Budgetpropositionen och riksdagens beslut på grundval av detta dokument bör vara utgångspunkten för den ekonomiska politiken under hela budgetåret.

Mot denna bakgrund har utredningen ansett att det vore mindre tillfredsställande om väsentligt beslutsunderlag för den ekonomiska politiken inte kan presenteras i budgetpropositionen. För utformningen av den ekonomiska politiken är det av stor betydelse att ha tillförlitlig information om näringslivets, kommunernas och EG-ländernas planer. Beslutsunderlaget för finanspolitiken kommer i denna mening att föräsamras vid en övergång till kalenderårssystem.

Det faktum att staten f. n. fastställer sin budget ett halvår efter kommunerna, näringslivet och EG-länderna har enligt utredningen vissa fördelar. Statsmakterna kan genom sin budget vidta de korrigerande åtgärder som behövs med anledning av övriga parter budgetbeslut.

Bedömningarna vad gäller frågan om beslutsunderlaget för statens finanspolitik leder sammantaget till att utredningen har förordat att nuvarande budgetår behålls.

Utredningen har vidare framhållit att vid ett slutligt ställningstagande till frågan självfallet samtliga faktorer, av såväl konstitutionell som mer teknisk art måste beaktas. Vid detta ställningstagande bör enligt utredningen avgörande vikt tillmätas frågan om tidpunkten för de allmänna valen.

4 Remissyttranden

4.1 Budgettekniska frågor

Budgetutredningens förslag att drift- och kapitalbudgeten skall slås samman har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser.

Enligt *fullmäktige i Sveriges riksbank* ger den föreslagna budgetuppställningen en enkel och klar bild av statens verksamhet. Fullmäktige har dock ansett det önskvärt att man skiljde transfereringar och övriga driftutgifter åt, och beträffande investeringsutgifter skiljde utlåning och övriga investeringsutgifter åt. *RRV* har framfört att en sammanläggning av drift- och kapitalbudgeten innebär en anpassning till den faktiska utvecklingen. Då budgetutjämningsfonden avvecklas bör enligt *RRV* formerna för statsverkets avräkning med kommunerna utredas.

Flertalet remissinstanser har också tillstyrkt eller lämnat utan erinran förslaget att den nuvarande kapitalfondsredovisningen skall ersättas av enhetliga balansräkningar.

Kammarkollegiet har anfört att en sammanslagning av drift- och kapitalbudgeten till en budget i och för sig inte behöver innebära att nuvarande kapitalkostnadsredovisning överges. Enligt kammarkollegiets mening föreligger även i framtiden behov av en samlad och överskådlig redovisning som gör det möjligt att redovisningsmässigt avgränsa verksamhetsgrenar från varandra och från statsverksamheten i övrigt. Den nuvarande kapitalfondsredovisningen är emellertid enligt kollegiet svåröverskådlig och oenhetlig och bör bli föremål för en genomgripande översyn.

Också utredningens förslag vad avser vilka tillgångar som bör förmögenhetsredovisas har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser.

Statens vägverk har dock påpekat att utredningens definition inte täcker omsättningstillgångar.

Beträffande värderingen av tillgångarna har utredningen föreslagit att den bör ske med utgångspunkt i det för avskrivningen justerade nyanskaffningsvärdet, dvs. ett uppskattat eller teoretiskt marknadsvärde vid redovisningstidpunkten av en motsvarande eller lika ändamålsenlig tillgång. Avskrivningar bör beräknas utifrån nyanskaffningsvärdet. Förräntningskravet, av utredningen benämnt kapitalränta, bör beräknas på ett statskapital som omvärderats med hänsyn till penningvärdeförändringar och fastställas av regeringen.

Utredningens förslag har godtagits av *försvarets civilförvaltning* och *SCB. Byggnadsstyrelsen* har framfört att för registrering i balansräkning som ett uttryck för aktuell förmögenhetsställning är den av utredningen föreslagna huvudregeln tillämpbar även för statens fastighetsbestånd. *RRV* har i princip godtagit utredningens förslag för budgetfinansierade verksamheter men har framfört att i marknadsallokerad verksamhet — t. ex. för affärsverk — kan uppställas delvis andra krav på principer för förmögenhetsredovisning. Budgetutredningens förslag kan här enligt *RRV* bl. a. ge upphov till samhällsekonomiskt inte önskvärda effekter på pris- och taxesättning.

Kritiska synpunkter mot utredningens förslag i detta avsnitt har anförts av affärsverken och statens industriverk.

Postverket har i sitt remissvar avstyrkt den av budgetutredningen föreslagna förmögenhetsredovisningen eftersom den enligt verket skulle göra redovisningen mera subjektiv, osäker och svåranalyserad än f. n. Verkets grundläggande synsätt på förmögenhetsredovisning är att denna — åtminstone för affärsverkens del — bör härledas ur begreppet god redovisningssed. Detta bedöms som angeläget bl. a. på grund av att en stor del av verksamheten bedrivs under konkurrens och för att underlaget för ekonomisk planering och kontroll skall bli så riktigt som möjligt.

När det gäller värdering av tillgångarna har postverket bestämt hävdad sin uppfattning att verkets anläggningstillgångar i enlighet med god

redovisningssed även i fortsättningen bör värderas med utgångspunkt i det historiska anskaffningsvärdet och att avskrivningarna liksom hittills skall baseras på nyanskaffningsvärdet. Summan av anskaffningsvärdena minskade med avskrivningar på nyanskaffningsvärdena är enligt postverket också lämplig som bas för beräkning av kapitalräntan, eftersom denna summa anger utnyttjat (disponerat) kapitaltillskott från staten. Verket har vidare anfört att en ändring av dessa regler för övrigt skulle bl. a. påverka avkastningskravet, som budgetutredningen inte har gått in på för affärsverkens del. Om det för budgetprocessen erfordras en speciell värdering av postverkets tillgångar som anskaffats för anslagsmedel har postverket förklarat sig berett att göra en sådan vid sidan av den ordinarie redovisningen.

SJ har i sitt remissvar konstaterat att budgetutredningens förslag strider mot allmän praxis och god redovisningssed. Balansräkningen skall enligt verket i första hand fungera som en resultatutredningsbalans och i balansräkningen ingående värden tas upp efter en försiktighetsnorm.

Förenade fabriksverken har inte ansett sig kunna finna att de av budgetutredningen anförda skälen för en övergång till nya principer är bärande för affärsverkens del utan har framfört att det är angeläget att dessa får behålla hittills tillämpade principer som ansluter sig till vad som är allmänt vedertaget.

Statens vattenfallsverk har anfört att om man skulle grunda avkastningskravet för verket på ett helt annat kapitalbegrepp än det i dag tillämpade skulle all likställdhet och jämförbarhet med samarbetande och konkurrerande företag förloras. På längre sikt skulle detta påverka konkurrensförhållanden, samordnings- och samarbetsmöjligheter på samma sätt som om en annan ränta tillämpades. Förutom att konsekvenserna är svåra att överblicka skulle möjligheterna att kontrollera verksamhetens effektivitet och jämförelser med andra företag i branschen enligt verket begränsas ytterligare. Sådana jämförelser är angelägna för att statsmakterna och medborgarna skall kunna bedöma den statliga sektorns effektivitet.

Likartade synpunkter har anförts av övriga affärsverk.

Flertalet affärsverk har ställt sig positiva till affärsverkskommitténs förslag rörande kapitalkostnader och kapitalredovisning. *SJ* har dock betonat att kommittén inte lagt fram några förslag i vissa särskilt för *SJ* viktiga frågor som likhet i konkurrensvillkoren, bl. a. vägtrafikens samhälleliga kostnadsansvar. Om inte dessa problem löses kommer enligt *SJ* en anpassning till kommitténs förslag att blott perifert påverka verkets situation. *Statskontoret* har tolkat kommitténs förslag i skattefrågan så att skattemotsvarigheten endast skall utgöra en kalkylpost, vilken inte behöver motsvaras av en faktisk betalningsström. Af-

färsverken bör enligt *SACO:s* och *Statstjänstemännens Riksförbunds* uppfattning få möjligheter att i viss utsträckning och på företagsekonomiska bedömningsgrunder finansiera investeringar med hjälp av inlånat kapital och därvid överskrida av regeringen anvisad investeringsram. Detta system bör enligt organisationernas uppfattning kompletteras med fonder av typ investeringsfonder, för att statens möjligheter till konjunkturreglering av affärsverkens investeringar skall bibehållas. *Industriförbundet* och *SAF* har framfört att en alltför rigorös översättning av aktiebolagens betingelser till affärsverken ter sig överdriven, bl. a. med hänsyn till att andra mål än monetära bör ställas upp.

Förenade fabriksverken har framfört att kommitténs åsikt, att affärsverken som delar av statsförvaltningen har fördelar som påverkar verksamhetens förutsättningar i positiv riktning, definitivt inte gäller för förnade fabriksverken. Enligt verket är flertalet av de förslag som kommittén framlagt ej tillämpbara på den speciella typ av affärsverk som verket utgör.

LO och *Statsanställdas Förbund* har anfört att kommittén har betonat de företagsekonomiska aspekterna på affärsverkens verksamhet i alltför stor utsträckning och i alltför begränsad omfattning affärsverkens uppgift att tillfredsställa samhälleliga nyttofunktioner. Enligt *LO* och *Statsanställdas Förbund* borde affärsverkens prissättning ha diskuterats av kommittén. Enligt *SJ* bör verk som i likhet med *SJ* arbetar i konkurrens ges rätt att själva fastställa sina taxor, så att verken inte tvingas övervältra kostnader från icke lönsamma produkter till lönsamma. *LO* har tillstyrkt förslagen att affärsverken skall få möjlighet att avsätta medel till investeringsfonder och variera avskrivningstiden på investeringar. *Statsanställdas Förbund* har ställt sig positiv till förslaget att affärsverken skall få rätt att överföra inte utnyttjade investeringsmedel till följande budgetår och att placera medel på räntebärande räkning.

Enligt *RRV* begränsar affärsverkens allmännyttiga funktion och samhälleliga roll värdet av en utformning av överskottsmålet så att jämförbarhet skapas mellan affärsverk och bolag. Enligt *RRV* kan dock problemställningen vara av intresse för vissa verk från konkurrenssynpunkt, men leder inte till att rättvisande jämförelser kan göras mellan verk och bolag. Det kapitalbegrepp som man vid jämförelse bör utgå ifrån är enligt *RRV* det totalt arbetande kapitalet, vilket inte går att enkelt härleda ur årsredovisningen. *RRV* har avstyrkt affärsverkskommitténs förslag om kapitaluppdelning av skattemotsvarighet.

Enligt *riksskatteverket* är det en brist i utredningen att inte frågan om affärsverkens speciella mervärdeskatteproblem har behandlats.

Enligt *RRV* bör kommitténs förslag om resultatutjämningsfond genomföras. *Postverket* har understrukt vikten av att en resultatutjämningsfond införs. *SACO* och *Statstjänstemännens Riksförbund* har i detta sammanhang framhållit vikten av att överskottsmålet inte bör gälla

för varje enskilt år, utan över en längre period. RRV har avstyrkt bildandet av investeringsfonder, regler för lagervärdering och kommitténs förslag till nya avskrivningsregler. Enligt RRV är det dock motiverat med en översyn av affärsverkens nuvarande avskrivningsregler. RRV har vidare tillstyrkt kommitténs förslag att affärsverken skall få rätt att placera medel på räntebärande räkning. Enligt RRV är vidare kommitténs förslag om icke monetära måltal värdefullt och de samhälleliga mål och krav som dessa måltal uttrycker bör enligt RRV vara det primära för verken.

Kommitténs förslag att RRV gentemot affärsverken bör fungera som en auktoriserad revisor har tillstyrkts bl. a. av *postverket* och *SJ*. RRV har avstyrkt förslaget att RRV skall avge årlig revisionsberättelse. Enligt RRV avser revisors arbete i aktiebolag främst bokslutsrevision. Den typ av revision bör enligt RRV ankomma på affärsverken själva.

Budgetutredningens förslag att investeringskalkyler bör komma till användning i större utsträckning har i huvudsak tillstyrkts av remissinstanserna. *Försvarets forskningsanstalt* har anfört att samhällsekonomiska kostnadsintäktsanalyser kräver mycket stor sakkunskap. Enligt anstalten är risken för att en felaktig eller ofullständig analys skall leda till sämre beslut större än om ingen analys alls hade gjorts. *SCB* har förutsatt att redovisningen av statens investeringar läggs upp så att de statistiskt kan jämföras med övriga samhällssektorer. *SAF* och *Sveriges Industriförbund* har dock anfört att tillämpbarheten av dessa förslag på den statliga förvaltningen är ytterligt begränsad.

Även utredningens övriga förslag om investeringskalkyler har tillstyrkts eller lämnats utan allvarligare erinringar av flertalet remissinstanser. Diskonteringsräntans höjd bör dock enligt flera affärsverk, bl. a. *postverket*, *televerket*, *SJ* och *statens vattenfallsverk*, även i fortsättningen fastställas av verken själva.

Förslaget att ersätta nuvarande fyra anslagstyper med en enda anslagstyp har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Däremot har en rad remissinstanser haft invändningar mot de föreslagna reglerna om överskridanden och anslagsbehållningar. *Kriminalvårdsstyrelsen*, *SÖ*, *AMS* och *bostadsstyrelsen* har ansett möjligheterna till överskridanden otillräckliga. Invändningar mot förslagen om anslagsbehållning har rests av många remissinstanser, bland dem *SIDA*, *ÖB*, *försvarets civilförvaltning*, *televerket*, *kammarkollegiet*, *statskontoret*, *UKÄ*, *styrelsen för teknisk utveckling* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*. Flertalet av dessa remissinstanser har föreslagit ett system med begränsade anslagsbehållningar.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat utan erinran utredningens förslag till utformning av ett bemyndigandesystem. *SJ* har

dock anfört att fördelar skulle vinnas för SJ om investeringsramen kunde fastställas för minst två år.

Förslaget att regeringen för konjunkturpolitiska åtgärder skall få förfoga över en finansfullmakt har inte mött någon erinran bland remissinstanserna. *AMS* har dock anfört att den föreslagna utformningen kan medföra att möjligheterna att snabbt få igång beredskapsarbeten blir alltför beskurna.

Förslaget att i informativt syfte redovisa hela socialförsäkringssystemet i budgetpropositionen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. *Riksförsäkringsverket* har framfört att för att översikten skall bli fullständig bör samtliga förvaltningskostnader tas med.

Förslaget att införselavgiftsmedel inom jordbrukets och fiskets områden skall tas upp på budgetens inkomstsida, varvid regleringskassorna och de övriga ändamål som finansieras av dem får motsvarande bidrag över budgetens utgiftssida, har avstyrkts av *jordbruksnämnden* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*. *Kooperativa förbundet* har framfört att frågan bör remitteras till jordbruksutredningen.

RRV har tillstyrkt förslaget att affärsverkens driftbudgetar skall redovisas i budgetpropositionen och via formella 1 000-kronorsanslag knytas till statsbudgeten. *Televerket* har avstyrkt förslaget. *Postverket* har avstyrkt förslaget om redovisningen av driftbudgetarna men accepterat förslaget om formella 1 000-kronorsanslag. Enligt *SJ* är förslaget olämpligt för den egna verksamheten.

RRV har instämt i förslaget att specialdestinationer av olika medel bör avvecklas i största möjliga utsträckning. Liknande synpunkter framförs i en till *fullmäktiges i riksgäldskontoret* yttrande fogad PM.

Förslaget om att uppföra bank- och försäkringsinspektionens medel på 1 000-kronorsanslag har avstyrkts av de berörda instanserna. *Bankinspektionen* har föreslagit att nuvarande regler skall bibehållas för dess vidkommande. Bankinspektionen har anfört att det för dess del inte föreligger specialdestination i den meningen att storleken på inflytande medel inverkar på verksamhetens inriktning och omfattning. Ackumuleringen av överskott har enligt bankinspektionen inneburit att extraordinära utgifter kunnat täckas. *Försäkringsinspektionen* har inte något att erinra mot att systemet med specialdestination slopas för dess vidkommande, men har förordat att beräknade bidrag skall tas upp på statsbudgetens inkomstsida under särskild uppbördstitel, medan anslag till verksamheten anvisas på utgiftssidan. Enligt försäkringsinspektionen kan inte dess verksamhet jämföras med verksamheten vid uppdragsmyndigheter, eftersom försäkringsinspektionens verksamhet finansieras med av regeringen fastställda obligatoriska bidrag från dem som är underkastade tillsyn. Någon direkt relation mellan intäkter och kostnader finns inte.

Förslaget att beslut om nyutlåning vid de revolverande lånefonderna skall tas öppet på budgeten har tillstyrkts av *lantbruksstyrelsen*, som dock har förutsatt att för andra revolverande fonder än utlåningsfonder, t. ex. jordfonden, utnyttjandet där så är lämpligt alltför får ske enligt nu gällande principer.

4.2 Utredningsförslag om resursstyrning m. m.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt den av budgetutredningen förordade principen att statsmakterna bör ta ett ökat ansvar för målinriktningen medan myndigheterna bör få ett ökat ansvar för val av medel. Samtidigt har dock en rad remissinstanser uttryckt farhågor för en ökad centralisering och minskat ansvar för myndigheterna. Sålunda har exempelvis *SIDA*, *arbetarskyddsstyrelsen*, *RRV*, *UKÄ* och *patent- och registreringsverket* framhållit vikten av att rollfördelningen utformas så att myndigheterna får bibehålla sitt ansvar för att ta initiativ och föreslå förändringar av både verksamhetens utformning och innehåll. *Statskontoret* har framhållit att betingelserna för enhetliga styrformer har förändrats. Myndigheterna bör enligt statskontoret mer ses som en aktiv del av samhället som med utgångspunkt i sina erfarenheter skall förelägga statsmakterna förslag om inriktning, mål och planer. *SJ* har framhållit att utredningens förslag vad avser exempelvis programbudgetering och ökad styrning av investeringarna för *SJ*:s del skulle leda till en minskad frihet. *Kriminalvårdsstyrelsen* har helt avvisat principen eftersom den enligt styrelsens mening medför en inte obetydlig risk för byråkratisering och hård central styrning och kontroll av den statliga administrationen.

Den förslagna minskade detaljregleringen för myndigheternas val av medel har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser.

Principen att budgeten på längre sikt skall mer konsekvent indelas med hänsyn till målen för de olika verksamheterna har delats eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Flertalet remissinstanser har emellertid påtalat stora svårigheter med s. k. flermålsverksamheter och djupgående organisatoriska konsekvenser. *Statens vägverk* har påpekat svårigheterna att förena regionalpolitiska strävanden och en ändamålsindelning av budgeten. Enligt *kommerskollegium* måste det snarare vara regel än undantag att de olika sektorerna återverkar på varandra. *SÖ*, som har avvisat förslaget, har anført att man har negativa erfarenheter av att en myndighets verksamhet splittras på olika sektorer. Enligt bl. a. *SCB* måste förslaget få omfattande organisatoriska följder för centralt funktionsorienterade myndigheter.

Flera *länsstyrelser* har påpekat de djupgående konsekvenserna för länsstyrelsernas organisation och den regionala samordningen av den

statliga verksamheten. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län*, som har avstyrkt förslaget, skulle länsstyrelserna komma att få ansvar inom flertalet sektorer. Enligt *länsstyrelsernas organisationsnämnd* aktualiseras härigenom hela länsstyrelsens status.

En ändamålsindelning skulle också enligt bl. a. *SJ* och *domänverket* medföra stora svårigheter och konflikter med det affärsmässiga betraktelsesättet.

Ett antal remissinstanser, bland dem *försvarets forskningsanstalt*, *RRV* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*, har kommenterat budgetutredningens uppfattning att planeringens syfte bör vara att skapa framtida handlingsalternativ och inte bindande planer. Samtliga har delat utredningens uppfattning. *UKÄ* har dock påpekat att ett system med för statsmakterna på intet sätt bindande planer kan medföra svårigheter för myndigheterna att på ett meningsfullt sätt bedriva långtidsplanering.

En rad remissinstanser har vitsordat behovet av en förbättrad planering, men vad gäller den föreslagna utformningen av systemet har flertalet framhållit att det är tungrott och centralstyrt. *AMS* har ifrågasatt om en rutiniserad planeringsprocess är det mest effektiva sättet att åstadkomma debatt om och genomlysning av problemen. Flera remissinstanser har framhållit att myndigheterna måste spela en framträdande roll i planeringssystemet. Bland dessa är *SIDA*, *socialstyrelsen*, *luftfartsverket*, *statens vägverk*, *statens personalnämnd* och *lantbruksstyrelsen*.

Så gott som samtliga remissinstanser som har yttrat sig över affärsverkskommitténs förslag har ansett att det system för verksamhetsplanering och ramen för samhällets styrning av affärsverken som affärsverkskommittén har föreslagit kan godtas och har pekat på nödvändigheten att mer preciserat än i dag känna ägarens syften.

RRV, *LO* och *Statsanställdas Förbund* har dock anfört att kommittén alltför mycket betonat de företagsekonomiska aspekterna på affärsverkens verksamhet och alltför litet deras uppgift att tillfredsställa samhällsliga nyttofunktioner.

SJ har anfört att det f. n. torde saknas förutsättningar att mera konkret ange statsmakternas mål för *SJ*:s verksamhet, men att en klar målsättning för verket vore önskvärd.

Flera remissinstanser har anfört att varje verks speciella förhållanden måste påverka planeringsperiodens längd.

Domänverket, *luftfartsverket*, *televerket* och *RRV* har anfört att den skriftliga företagspolitiken inte bör prövas av regeringen utan att det bör ankomma på affärsverken att fastställa denna. *Postverket*, *SJ* samt *Statstjänstemännens Riksförbund* och *SACO* har framhållit att offentliggörande av en långsiktplan skulle skada verkens kommersiella intressen.

TCO har framhållit att personalens synpunkter måste utgöra en vä-

sentlig faktor. Enligt *Statsanställdas Förbund* är det väsentligt att ramarna för samhällets styrning konkretiseras, medan verkens handlingsfrihet inom dessa ramar bör vara stor.

4.3 Övriga frågor

4.3.1 Stabiliseringspolitiska frågor

Budgetutredningens uppfattning att statsmakterna för stabiliseringspolitiken bör förfoga över så många medel som möjligt, med så få restriktioner som möjligt har delats eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser.

SAF och *Sveriges Industrieförbund* har dock ansett att fler medel lika väl kan leda till sämre resultat än få, eftersom dagens kunskaper om den ekonomiska politiken och dess standard inte är tillräckligt goda. *Landstingsförbundet* och *länsstyrelsen i Stockholms län* har framfört liknande synpunkter.

Behovet av mer information om konjunkturläget och utveckling av konjunkturprognoser har understrukits av flera remissinstanser, bland dem *RRV*, *konjunkturinstitutet*, *Landstingsförbundet* och *flera länsstyrelser*. *Fullmäktige i Sveriges riksbank* och *RRV* har efterlyst en analys av möjligheterna att utöka de automatiskt verkande stabiliseringspolitiska medlen.

Mot många av utredningens konkreta förslag till åtgärder har remissinstanserna dock riktat kritik och erinringar.

Utredningens förslag att driftbidrag skall kunna höjas tillfälligt av stabiliseringspolitiska skäl har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. *Socialstyrelsen* har dock påpekat att många bidrag är högradigt detaljreglerade eller skall sökas i efterhand vilket komplicerar eller omöjliggör att de används i stabiliseringspolitiskt syfte.

Förslaget om en konjunkturklausul i bidragsförfattningarna som gäller kommunala investeringar har tillstyrkts av *RRV*, *AMS* och *statens industriverk*. Förslaget har kritiserats av flera instanser. *Socialstyrelsen* har anfört att nedskärningar medför risker för omgrupperingar inom den kommunala ekonomin. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* har framfört att endast höjningar bör tillgripas.

Mot förslaget att regeringen under löpande budgetår skall kunna använda såväl anställningsstopp i statsförvaltningen som anslagsvariationer har riktats stark kritik. Genomgående har såväl effekter som lämplighet ifrågasatts. Bl. a. *AMS* och *arbetarskyddsstyrelsen* har framhållit att kraven på verksamheten vid myndigheterna är lika stora i låg- som i högkonjunktur. *Statens personalnämnd* har med skärpa erinrat om statens ansvar som arbetsgivare och om trygghetslagstiftningen. *TCO* har bestämt avvisat alla tankar på att utanför den egentliga arbetsmarknadspolitikens ram använda variationer i arbetskraften som konjunkturregulator på den statliga arbetsmarknaden.

Förslaget om förbättrad information om planerade statliga investeringar har tillstyrkts av *RRV*, *statens vägverk* och *statens industriverk*, medan bl. a. *SJ*, *statens vattenfallsverk*, *affärsverksdelegationen* och *Statstjänstemännens Riksförbund* har bedömt förslaget som administrativt ohanterligt och byråkratiskt.

Förslaget om etappindelning av investeringsverksamheten och en ökad användning av dessa i konjunkturpolitiken har tillstyrkts av *RRV*. Kritik har riktats mot förslaget av bl. a. *SJ*, *AMS* och *Statsanställdas Förbund*. *AMS* har anfört att möjligheterna att snabbt starta beredskapsarbeten skulle bli alltför kringkurna. *SJ* och *Statstjänstemännens Riksförbund* har anfört att affärsverkens konkurrensförutsättningar skulle minskas.

Förslaget att uttagsprocenten för den direkta skatten skall kunna varieras under löpande budgetår har tillstyrkts av bl. a. *RRV*, *konjunkturinstitutet*, *fullmäktige i Sveriges riksbank* och *SACO*. Bl. a. *TCO* och *KF* har avvisat förslaget av främst fördelningspolitiska skäl. *Riksskatteverket* har anfört liknande skäl, och har också redovisat stora problem beträffande information, administration och kontroll. *Riksskatteverket* har inte varit berett tillstyrka förslaget förrän en mer ingående analys av de tekniska och administrativa problemen genomförts.

Förslaget att regeringen skall få fullmakt att under löpande budgetår ändra mervärdesskatten och vissa punktskatter har tillstyrkts av bl. a. *kammarrätten i Stockholm*, *konjunkturinstitutet*, *SAF* och *Sveriges Industriförbund* samt *LO*. Enligt *LO:s* mening bör detta kunna minska behovet av att låta de offentliga verksamheterna utgöra konjunkturbuffert med för dessa menliga följder.

Flera remissinstanser har anmält tveksamhet mot detta förslag. *Svea hovrätt* har anfört att detta förslag inte harmonierar med regeringsformens principer om finansmaktens fördelning mellan riksdag och regering. Liknande synpunkter har framförts av bl. a. *riksdagens revisorer*, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *TCO*. *Fullmäktige i Sveriges riksbank* har pekat på de fördelningspolitiskt och stabiliseringspolitiskt negativa följderna av i förväg kända förändringar i skatterna, men har framhållit att beslutsprocessen är en konstitutionell fråga av hög rang. *KF* har med hänvisning till framför allt fördelningspolitiska effekter avstyrkt att mervärdesskatten skall kunna förändras av stabiliseringspolitiska skäl.

Förslaget att arbetsgivaravgiften och investeringsavgifterna skall kunna ändras snabbt under året har tillstyrkts av *RRV* och *statens industriverk*. *Stockholms läns landsting* har anfört att sådana åtgärder skulle få oacceptabla effekter för kommunerna.

Förslagen om ökad samordning med kommunerna har mött principiell kritik från *Svea hovrätt*, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Svenska kommunförbundet*, vilka har ifrågasatt såväl lämpligheten som möjligheten av en ökad statlig styrning av kommunerna.

Förslagen om förbättringar av vissa befintliga medel har tillstyrkts av

RRV och länsstyrelsen i Västmanlands län. Ökad användning av bidrag till tidigareläggning av industribeställningar och leveranser har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. De föreslagna ändringarna av nuvarande regler för bidrag till projektering av kommunala investeringar har avstyrkts av *AMS* eftersom detta enligt *AMS* skulle medföra en begränsning av tillämpningen av projekteringsbidragen. En ökad användning av investeringsavgifter har tillstyrkts av *RRV* och *länsstyrelsen i Västmanlands län*, medan *kommunalekonomiska utredningen*, *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* har anmält tveksamhet främst p. g. a. de begränsade effekterna. Den föreslagna ökade användningen av byggnadsregleringen har mött tveksamhet hos bl. a. *konjunkturinstitutet*, *AMS* och *Landstingsförbundet* vilka har ansett effekterna av detta förslag otillräckligt belysta. Förslaget att införa depositionsavgifter för kommunala byggnadsinvesteringar har tillstyrkts av bl. a. *konjunkturinstitutet* och *Landstingsförbundet*, medan *fullmäktige i Sveriges Riksbank*, *Svenska kommunförbundet* och *Stockholms läns landsting* har kritiserat förslaget, främst p. g. a. att vissa kommuner skulle komma att missgynnas.

Förslagen om förbättrad information om kommunala följdkostnader och om effekterna av de statliga åtgärderna på kommunerna har tillstyrkts av bl. a. *RRV* och *statens industriverk*.

Förslaget om ett gemensamt råd för stat och kommun för informationsutbyte i stabiliseringspolitiska frågor har tillstyrkts av bl. a. *Svenska kommunförbundet* och *Svenska kommunalarbetsareförbundet*, *Landstingsförbundet* och *Stockholms kommun* har avstyrkt att ett gemensamt råd inrättas. Dessa båda remissinstanser har framfört att nuvarande samrådsformer har fungerat väl och kan utvecklas. *Stockholms läns landsting* har ansett att rådet bör få utökade befogenheter.

De föreslagna tilläggsdirektiven till kommunalekonomiska utredningen har mött stark kritik från flera remissinstanser. Mervärdeskatt på och prisreglering av avgiftsfinansierad verksamhet har avstyrkts av *Stockholms läns landsting* med hänvisning till såväl den kommunala självbestämmanderätten som de fördelningspolitiska följderna. Variationer i förskottsutbetalning av kommunala skattemedel skulle enligt *Landstingsförbundet* få omedelbara effekter på sjukvårdsverksamheten som inte vore förenliga med grundläggande sociala krav. Likartade synpunkter har framförts av bl. a. *länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Stockholms kommun*.

4.3.2 Budgetårets förläggning

Flertalet remissinstanser har delat eller lämnat utan erinran budgetutredningens bedömning att de administrativa aspekterna talar för att nuvarande budgetårssystem bör bibehållas. Några remissinstanser, bland dem *länsstyrelsen i Stockholms län* och *kriminalvårdsstyrelsen*, har an-

sett att frågan bör utredas ytterligare. Ett mindre antal remissinstanser har förordat en övergång till kalenderårssystem. *Svenska kommunförbundet* har anfört att ett för staten och kommunerna tidsmässigt sammanfallande budgetår i förening med en så långt möjligt sammanfallande ändamålsindelning av statens och kommunernas budgetar skulle möjliggöra en riktigare redovisning av och information om samhällets insatser för de olika ändamålen under ett kalenderår. Ett för staten och kommunerna sammanfallande budgetår torde också enligt förbundet vara till fördel i den mån — vilket enligt förbundet synes vara fallet — staten och kommunerna för sitt planerings- och budgetarbete behöver och kan utnyttja gemensamt prognosmaterial o. d. Liknande synpunkter har framförts av *Landstingsförbundet*.

Några remissinstanser, bland dem *SCB* och *arbetskyddsstyrelsen* har framhållit att nuvarande budgetårssystem medför vissa svårigheter för planeringen till följd av att den officiella statistiken avser kalenderår.

5 Föredraganden

5.1 Inledning

Det statliga budgetsystemet fick i allt väsentligt sin nuvarande utformning genom 1937 års budgetreform. Med hänsyn till den utveckling som har ägt rum sedan slutet av 1930-talet är det naturligt att systemet framstår som föråldrat i flera avseenden. Under senare år har en rad delvis nya synsätt på finanspolitikens metoder och därmed också statsbudgetens konstruktion och funktionssätt utvecklats. Sålunda betonas bl. a. möjligheterna att utveckla finanspolitiken till ett instrument som med ökad precision och snabbhet kan användas för styrning av efterfrågan och resursanvändning i samhälls ekonomin.

Det är en ofrånkomlig följd av den ekonomiska utvecklingen och de ständigt växande kraven på den ekonomiska politiken att dess medel fortlöpande byggs ut och förfinas. Denna utveckling bör också, så långt det är möjligt, återspeglas i budgetens uppställning och presentation.

Frågan om behovet av en modernisering av budgetsystemet har tidigare anmälts för riksdagen. I 1975 års kompletteringsproposition (prop. 1975: 100, FiU 1975: 25, rskr 1975: 236) uttalade chefen för finansdepartementet att det nuvarande budgetsystemet borde förbättras, men att ytterligare förberedelsearbete behövdes innan statsmakterna kunde ta ställning till dessa frågor.

Jag vill nu redovisa förslag till riktlinjer för en modernisering av budgetsystemet. Mina förslag tar sin utgångspunkt i budgetutredningens betänkande, affärsverkskommitténs betänkande och riksrevisionsverkets slutrapport om försöksverksamheten med programbudgetering.

Budgetutredningens huvuduppgift har varit att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att detta skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de statliga resurserna och för stabiliseringspolitiken. Vidare har budgetutredningen haft att överväga en rad särskilda frågor om budgetsystemet, bl. a. frågan om budgetårets förläggning. Även affärsverkskommittén har i sitt förslag till målsättning och styrformer för affärsverken tagit upp vissa budgettekniska frågor och frågor rörande resursstyrningen avseende affärsverken.

Statsmakterna har vid behandlingen av den nya regeringsformen och riksdagsordningen lagt fast att budgetregleringen inte bör ha karaktär av lagstiftning. Budgetutredningen har sökt skapa ett budgetsystem som kan anpassas till de förändrade krav den ekonomiska utvecklingen och förändringarna i de statliga verksamheterna ställer. Budgetutredningens strävan ligger därmed i linje med statsmakternas ställningstagande.

Vissa ändringar av budgetsystemet och därmed sammanhängande frågor har redan gjorts med ledning av de förslag som budgetutredningen har presenterat. Budgetutredningen gav i januari 1972 ut publikationen Regeringens budgetförslag 1972/73 som var en lättillgänglig presentation av 1972 års statsverksproposition. En motsvarande publikation har därefter årligen givits ut. Med anledning av utredningens förslag har vidare vissa ändringar genomförts i de allmänna anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar.

Enligt min mening bör nu ytterligare steg tas för att modernisera budgetsystemet. Den nuvarande uppdelningen i en drift- och en kapitalbudget bör upphöra och ersättas av en enda statsbudget med en förenklad förmögenhetsredovisning. I samband med denna omläggning bör en rad andra förenklingar av redovisningen genomföras. En tekniskt så omfattande omläggning av budgetsystemet kräver givetvis förberedelsearbete bl. a. i form av information och utbildning. En riktpunkt för arbetet bör vara att omläggningen kan ske inför budgetåret 1979/80. Jag är dock medveten om att förberedelsearbetet kan komma att kräva att ett fullständigt genomförande av reformen kan ske först inför budgetåret 1980/81. Jag vill emellertid med hänsyn till behovet av förberedelsearbete föreslå regeringen att redan nu för riksdagen redovisa förslag till riktlinjer för en modernisering av budgetsystemet.

Jag avser att senare föreslå regeringen att ge riksrevisionsverket i uppdrag att svara för information och utbildning med anledning av förslagen om en modernisering av budgetsystemet. Med anledning av förslagen i fråga om förmögenhetsredovisningen avser jag också att senare föreslå regeringen att ge riksrevisionsverket i uppdrag att utarbeta föreskrifter rörande bokslut vid främst affärsverken samt att utarbeta riktlinjer för vad som skall anses vara god redovisningssed vid sådana verksamheter. Vidare ankommer det på riksrevisionsverket enligt sin instruk-

tion (1973: 444) att se över gällande tillämpningsföreskrifter rörande redovisning, bokföring m. m.

Jag har vidare för avsikt att se över de allmänna anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar och ta initiativ till en systematisk genomgång av regleringsbrev i syfte bl. a. att sådana restriktioner för myndigheternas verksamhet som inte längre behövs skall tas bort.

5.2 Budgettekniska frågor

5.2.1 Sammanläggning av drift- och kapitalbudgetarna m. m.

Den nuvarande redovisningen av statsbudgeten i form av en drift- och en kapitalbudget infördes, som jag tidigare har redovisat, genom 1937 års budgetreform. Begreppet totalbudget i dess moderna betydelse förekommer första gången i 1956 års finansplan. Chefen för finansdepartementet anförde där bl. a. att uppdelningen av statsbudgeten på en driftbudget och en kapitalbudget hänför sig endast till den konjunkturpolitiskt sett mindre betydelsefulla redovisningen av statens förmögenhetsställning. Eftersom utgifterna på kapitalbudgeten kan ha lika stor samhällsekonomisk betydelse som utgifterna på driftbudgeten finns det i realiteten ingen anledning att skilja på dessa två utgiftskategorier. Fr. o. m. budgetåret 1966/67 kompletterades drift- och kapitalbudgetarna med en uppställning över totalbudgeten. Budgetutredningen har föreslagit att drift- och kapitalbudgetarna skall läggas samman till en budget och inte längre särredovisas. En sådan åtgärd har också tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Sålunda har bl. a. riksrevisionsverket och fullmäktige i Sveriges riksbank tillstyrkt en sådan sammanläggning.

Skälet till att nuvarande system infördes var att alla förändringar i statens förmögenhet skulle redovisas öppet och i första hand via kapitalbudgeten, som i princip var lånefinansierad. Driftbudgeten däremot skulle vara skattefinansierad och täcka de löpande utgifterna. Driftbudgeten fick över- eller underbalanseras beroende på konjunkturläget. På längre sikt borde dock driftbudgeten balanseras, så att statens förmögenhet inte skulle påverkas av konjunkturpolitiken. Balanseringen skulle ske via budgetutjämningsfonden, vars huvuduppgift är att utjämna driftbudgetens över- och underskott.

Före år 1937 upprätthöll man starkt kravet på budgetens balans. Sålunda skulle varje budget balanseras. Budgetreformen år 1937 innebar en uppmjukning av detta krav. Utvecklingen efter år 1937 har inneburit att man vid de finanspolitiska bedömningarna i allt högre grad har kommit att fästa uppmärksamheten vid skillnaderna mellan budgetens utgifter och inkomster medan förmögenhetsaspekten skjutits i bakgrunden. Ställningstagande till i vilken utsträckning upplåning för statliga

behov kan godtas grundas inte längre på statens förmögenhetstillväxt utan på olika ekonomisk-politiska bedömningar. I praktiken blir därigenom både drift- och kapitalbudgetarna finansierade på samma sätt, dvs. med skatteinkomster och med lån.

En sammanläggning av drift- och kapitalbudgetarna kommer att förbättra överblicken över den statliga budgeten, bl. a. genom att de utvecklade relationerna mellan drift- och kapitalbudgetarna inte längre behöver beaktas. Skillnaden mellan investeringar å ena sidan samt driftkostnader och transfereringar å andra sidan kan med fördel beaktas på andra sätt än genom uppdelning på en drift- och en kapitalbudget.

För att genomföra denna omläggning krävs dock att viss redovisning sker i andra former än f. n. En sammanläggning av drift- och kapitalbudgetarna medför att samtliga anslag till investeringar fortsättningsvis bör föras upp under resp. huvudtitel.

En sammanläggning av drift- och kapitalbudgetarna bör även få till följd bl. a. att den förmögenhetsredovisning, som hittills har presenterats genom systemet med kapitalfonder, upphör. Den information som har givits riksdagen genom kapitalfondsredovisningen bör i stället lämnas med hjälp av balansräkningar. En redovisning i balansräkning är ett allmänt accepterat sätt att presentera en ekonomisk verksamhets aktuella ställning. Denna redovisningsform bör kunna användas även vid redovisningen av tillgångar som f. n. inte ingår i kapitalfondsredovisningen. Hit hör bl. a. sådana investeringar som har finansierats över driftbudgeten. Jag återkommer till dessa frågor i det följande.

Förslaget att lägga samman drift- och kapitalbudgetarna till en budget får vidare konsekvenser för budgetutjämningsfonden. Fondens huvuduppgift i nuvarande system är att som ett rent bokföringskonto balansera driftbudgetens över- och underskott. På budgetutjämningsfonden redovisas vidare saldot på automobilskattemedlens specialbudget och fonden för reglering av utbetalningarna av kommunalskatte medel. Dessutom kan på budgetutjämningsfonden, genom särskilda regeringsbeslut, bokföras outnyttjade anslagsmedel på reservationsanslag.

Redovisningen av automobilskattemedlen över en särskild fond motiverades ursprungligen av en önskan att genomföra specialdestination av medel till detta verksamhetsområde. Utvecklingen har dock medfört att denna specialdestination numera torde sakna aktualitet, varför någon redovisning över budgetutjämningsfonden enligt min mening inte längre behöver ske. Någon avräkning mot vissa utgiftsanslag behöver inte heller ske. Jag vill erinra om att redovisningen i sin nuvarande form inte är fullständig. Beräkningar av bilismens totala kostnader och intäkter kan vid behov med fördel göras i särskild ordning.

Riksrevisionsverket redovisar i sina årliga beräkningar av statsinkomsterna hur de inflytande skattemedlen fördelar sig på stat och kommun. Kommunerna erhåller sina skattemedel genom ett särskilt avräknings-

förfarande. Den särskilda regleringsfond som redovisas på budgetutjämningsfonden saknar praktisk betydelse vid dessa transaktioner, varför den kan upphöra. Givetvis bör riksrevisionsverket även fortsättningsvis i sina inkomstberäkningar särredovisa kommunalskattemedlen.

Outnyttjade reservationsmedel bör även i fortsättningen kunna föras bort ur statsbudgeten genom särskilda regeringsbeslut. Detta kan emellertid ske utan att sådana medel förs till en särskild fond.

Om dessa förslag genomförs upphör budgetutjämningsfondens uppgifter. Fonden bör därför upphöra som redovisningstekniskt begrepp.

Jag har nu redogjort för de förändringar av budgetteknisk natur som erfordras för att drift- och kapitalbudgetarna skall kunna läggas samman till en enda statsbudget. Som jag tidigare har nämnt har synen på budgetens innebörd gradvis förändrats sedan 1937 års budgetreform. En sammanläggning av drift- och kapitalbudgetarna kan därför ses som ett stadfästande av den faktiska utvecklingen. En sådan sammanläggning innebär vidare att budgetsystemet blir mer lätthanterligt från administrativ synpunkt och samtidigt enklare och mer lättöverskådligt. Enligt min mening bör därför en sammanläggning nu komma till stånd. Ett exempel på en sådan statsbudget tillämpad på statsbudgeten för budgetåret 1976/77 bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

5.2.2 Förmögenhetsredovisning m. m.

Jag övergår nu till att behandla vissa frågor som främst berör förmögenhetsredovisningen för affärsverk och likartade verksamheter. Härvid kommer jag också att ta upp vissa av affärsverkskommitténs förslag.

I budgetutredningens uppdrag har ingått att förutsättningslöst se över den statliga förmögenhetsredovisningen samt att föreslå principer för värdering av kapitaltillgångar och avskrivningsregler. Budgetutredningen har framhållit att det inte finns någon allmänt accepterad och praktiskt tillämpbar teori att utgå ifrån i fråga om grundsynen på förmögenhets- och kapitalredovisning inom statsförvaltningen. Remissinstanserna har med några få undantag delat utredningens uppfattning att syftet med förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisningen snarare är att förbättra resursstyrningen än att visa en aktuell förmögenhetsställning. Även jag ansluter mig till den.

Ett moderniserat budgetsystem bör alltså, vilket även har varit budgetutredningens utgångspunkt, i dessa delar nära ansluta till gängse praxis men samtidigt bättre knyta an till det av budgetutredningen formulerade syftet att förbättra resursstyrningen.

Jag har tidigare anslutit mig till budgetutredningens förslag att lägga samman drift- och kapitalbudgetarna. Då kapitalbudgeten upphör som självständig redovisningsform saknas motiv för en fortsatt redovisning av den statliga förmögenheten över kapitalfonder. Därmed upphör den

hittillsvarande samlade redovisningen av statens förmögenhet. Denna redovisning lider emellertid av mångahanda brister framför allt vad gäller fullständighet. Exempelvis ingår inte avsevärda kapitaltillgångar som har finansierats över driftbudgeten i den redovisade statliga förmögenheten.

Det värde som kan tillmätas en samlad, total redovisning av den statliga förmögenheten förändras med samhällsutvecklingen och synen på de ekonomisk-politiska instrument som vårt samhälle förfogar över. Enligt min mening finns det i dag inte något praktiskt behov av att löpande följa utvecklingen av den statliga förmögenheten. Däremot ligger det ett ostridigt värde i en förmögenhetsredovisning för sådana verksamheter där mål eller restriktioner i form av avkastningskrav kan formuleras. Förmögenhetsredovisning utgör här ett av flera instrument för bedömningar av verksamhetens effektivitet. I verksamheter där sådant behov föreligger bör, som budgetutredningen har föreslagit och som remissinstanserna genomgående har tillstyrkt, förmögenhetsredovisningen ges i form av en balansräkning. Den information som hittills har lämnats riksdagen och som har hämtats ur resp. kapitalfonds redovisning bör i stället hämtas från balansräkningar för de aktuella verksamheterna. Härigenom har riksdagen möjlighet att ta ställning till regeringens förslag till anslag för verksamheten för aktuellt budgetår mot bakgrund av uppgifter i senaste bokslut.

Bokslut för affärsverken, dvs. resultat- och balansräkning samt förvaltningsberättelse, bör liksom hittills upprättas av resp. affärsverks styrelse i enlighet med statsmakternas föreskrifter. Någon generell möjlighet för verken att därvid göra bokslutsdispositioner i konsolideringssyfte, vilket affärsverkskommittén har föreslagit, är jag inte beredd att föreslå. Boksluten bör fastställas av regeringen. Redovisningen av affärsverkens årsresultat och resultatprognoser för kommande budgetår bör liksom hittills ske i anslutning till den inkomstberäkning som lämnas till riksdagen. Av detta följer att jag inte finner skäl att, som budgetutredningen har föreslagit, redovisa affärsverkens verksamhet i statsbudgeten mot formella förslagsanslag.

Redovisningen av affärsverk och likartade verksamheter bör vara överskådlig och lättbegriplig. Vidare bör — så långt som möjligt — enhetlighet eftersträvas. En redovisning i form av en balansräkning är ett allmänt accepterat sätt att presentera en ekonomisk verksamhets aktuella ställning och bör kunna användas bl. a. för affärsverken. Samtidigt måste jag konstatera att statsförvaltningens mångskiftande karaktär gör det omöjligt att utforma alla balansräkningar på ett enhetligt sätt utan att värdefull verksamhetsspecifik information försvinner. Det bör ankomma på regeringen att efter förslag från vederbörande verk och myndigheter ange riktlinjer för hur balansräkningarna bör utformas.

Den av mig förordade omläggningen av förmögenhetsredovisningen avses inte medföra några organisatoriska förändringar vad gäller myndigheternas ansvarsområden.

Enligt budgetutredningens förslag skall, liksom f. n., endast tillgångar med en minsta varaktighet av tre år och ett minimivärde av 10 000 kr., förmögenhetsredovisas. Utredningen har inte ansett sig böra lämna ett förslag om vilka olika slag av tillgångar som skall förmögenhetsredovisas. Detta bör avgöras från fall till fall med hänsyn till informationsbehovet. Remissinstanserna har i huvudsak inte haft något att erinra mot förslaget. Statens vägverk har i sitt remissvar anmärkt att den definition som har givits av utredningen inte täcker investeringar i omsättningstillgångar.

Jag delar utredningens uppfattning att frågan om vilka tillgångar som skall förmögenhetsredovisas bör avgöras från fall till fall med hänsyn till informationsbehovet. En utgångspunkt bör vara att tillgångar med mindre varaktighet än tre år och lägre anskaffningskostnad än 20 000 kr. inte tas med i redovisningen. Regeringen bör justera beloppsgränsen bl. a. med hänsyn till penningvärdeförändringar. Givetvis bör bland tillgångar redovisas investeringar i lager och förråd. Vidare bör tillgångar finansierade genom kapitaltillskott från budgeten förmögenhetsredovisas. I den mån tillgångar har finansierats helt eller delvis på annat sätt än genom kapitaltillskott från budgeten bör även här informationsbehovet vara vägledande för redovisningen av dessa tillgångar. Jag avser exempelvis affärsverkens lager av omsättningstillgångar, postverkets och televerkets bilar, vattenfallsverkets entreprenadmaskiner, eller vissa förrådsanläggningar vid överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Jag avser att senare föreslå regeringen att uppdra åt riksrevisionsverket att utfärda närmare anvisningar i dessa avgränsningsfrågor.

Värderingen av tillgångarna bör enligt utredningen ske med utgångspunkt i det för avskrivning justerade nyanskaffningsvärdet, dvs. ett uppskattat eller teoretiskt marknadsvärde vid redovisningstidpunkten av en motsvarande eller lika ändamålsenlig tillgång. Härigenom skulle enligt utredningen statens aktuella förmögenhetsställning komma till uttryck bättre än om det en gång nedlagda finansiella kapitalet redovisas. Avskrivningar bör enligt budgetutredningen beräknas på grundval av nyanskaffningsvärdet. Förräntningskravet, av utredningen benämnt kapitalränta, bör beräknas med beaktande av inträffade penningvärdeförändringar. Kapitalräntan, som enligt utredningen är en realränta, bör fastställas av regeringen. Härigenom skulle enligt budgetutredningen statens aktuella förmögenhetsställning redovisas bättre än i nuvarande system, då det tillskjutna finansiella kapitalet registreras. Dessutom skapas enligt utredningen en naturlig utgångspunkt för beräkningen av kapitalkostnaderna.

Utredningens förslag har godtagits bl. a. av försvarets civilförvaltning

och statistiska centralbyrån. Byggnadsstyrelsen har ansett att de av utredningen föreslagna värderingsprinciperna kan tillämpas även för att registrera förmögenhetsställningen för statens fastighetsbestånd. Riksrevisionsverket har i princip godtagit utredningens förslag för budgetfinansierade verksamheter, men har ansett att för bl. a. affärsverk kan delvis andra krav på principer för förmögenhetsredovisning behöva ställas. Budgetutredningens förslag kan i dessa fall bl. a. ge upphov till samhällsekonomiskt icke önskvärda effekter på pris- och taxesättning.

Kritik mot utredningens förslag i dessa delar har anförts av affärsverken och statens industriverk.

Postverket har avstyrkt den av budgetutredningen föreslagna förmögenhetsredovisningen emedan den enligt verket skulle göra redovisningen mer subjektiv, osäker och svåranalyserad än f. n. Verkets grundläggande syn är att förmögenhetsredovisning — åtminstone för affärsverkens del — bör härledas ur begreppet god redovisningssed. Detta bedöms som angeläget bl. a. på grund av att en stor del av verksamheten bedrivs under konkurrens och för att underlaget för ekonomisk planering och kontroll skall bli så riktigt som möjligt.

Postverket har bestämt hävdad sin uppfattning att verkets anläggningstillgångar i enlighet med god redovisningssed även i fortsättningen bör värderas med utgångspunkt i det historiska anskaffningsvärdet och att avskrivningarna skall baseras på nyanskaffningsvärdet. Summan av anskaffningsvärdena minskade med avskrivningar på nyanskaffningsvärdena är också lämplig som bas för beräkning av kapitalräntan, eftersom denna summa anger utnyttjat kapitaltillskott från staten. Verket har vidare anförts att en ändring av dessa regler för övrigt bl. a. skulle påverka avkastningskravet. Om det för budgetprocessen erfordras en speciell värdering av de av postverkets tillgångar som har anskaffats för anslagsmedel har postverket förklarat sig berett att göra en sådan vid sidan av den ordinarie redovisningen.

Statens järnvägar har framhållit att budgetutredningens förslag strider mot allmän praxis och god redovisningssed. En balansräkning skall enligt verket i första hand fungera som en resultatutredningsbalans och ingående värden tas upp efter en försiktighetsnorm.

Förenade fabriksverken har inte ansett budgetutredningens skäl för övergång till nya principer vara bärande för affärsverken, utan har ansett det angeläget att affärsverken får behålla hittills tillämpade allmänt vedertagna principer.

Statens vattenfallsverk har anförts att om man skulle grunda avkastningskravet för verket på ett helt annat kapitalbegrepp än det som i dag tillämpas skulle all likställighet och jämförbarhet med samarbetande och konkurrerande företag förloras. Detta kommer i framtiden att påverka konkurrensförhållanden, samordnings- och samarbetsmöjligheter på samma sätt som om en annan ränta skulle tillämpas. Förutom att kon-

sekvenserna är svåra att överblicka kommer möjligheterna att kontrollera verksamhetens effektivitet och jämförelser med företag i branschen att begränsas ytterligare. Sådana jämförelser är angelägna för att statsmakterna och medborgarna skall kunna bedöma den statliga sektorns effektivitet.

Likartade synpunkter har anförts även av övriga affärsverk.

För egen del är jag, mot bakgrund bl. a. av den kritik remissinstanserna har riktat mot förslaget, inte beredd att föreslå en årlig förmögensvärdering på det sätt som budgetutredningen har förordat. Jag är inte heller beredd att föreslå att en realränta införs efter vilken avkastningskrav skall bestämmas på ett indexuppräknat kapital och finner därför inte skäl att frångå den huvudregel som hittills har gällt för förmögensvärdering. Förräntningskravet bör beräknas på grundval av det kapital som har tillskjutits över budgeten eller av statsmakterna på annat sätt har ställts till förfogande för verksamheten. Huvudregeln bör alltså — liksom hittills — vara att avskrivningar baseras på nyanskaffningsvärdet och att förräntningskravet beräknas på ett statskapital som i princip utgör skillnaden mellan tillskjutet och avskrivet kapital. Verkställda avskrivningar bör liksom hittills i princip inlevereras till budgeten. Denna huvudregel bör allmänt gälla alla affärsverk och likartade verksamheter med de få undantag där särskilda skäl kan föreligga. Det bör ankomma på regeringen att föreskriva om undantag från huvudregeln.

Jag är inte heller beredd att godta affärsverkskommitténs förslag att statskapital skall uppdelas i en lånedel och en egen kapitaldel. En sådan uppdelning har inte någon praktisk betydelse för informationen om affärsverkens effektivitet. Däremot finns ett allmänt intresse av att den ekonomiska ställningen redovisas på ett sådant sätt i årsredovisning att underlag finns för olika typer av kalkylmässiga jämförelser mellan olika affärsverk och mellan affärsverk och privata företag.

Budgetutredningen har föreslagit att i normalfallet bör linjär avskrivning tillämpas, dvs. avskrivningsbeloppet skall varje år utgöra en lika stor andel av nyanskaffningsvärdet. Det ankommer på regeringen att efter förslag från berört verk ta ställning till ändring av hittills tillämpade avskrivningsmetoder. Avskrivningstiderna bör givetvis som budgetutredningen har föreslagit anpassas till den ekonomiska livslängden för resp. investering. Föreskrifter om vilka avskrivningstider som skall tillämpas i ett enskilt fall torde härigenom endast behövas i undantagsfall. Det ankommer på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utfärda de föreskrifter som kan bli nödvändiga i detta sammanhang.

Statskapitalet bör liksom hittills utgöra skillnaden mellan anvisade investeringsanslag och verkställda avskrivningar. Investeringar som tidigareläggs i sysselsättningsfrämjande syfte eller som görs i försvarsfräm-

jande syfte och inte kan återvinnas eller som av andra skäl inte bör förräntas till sitt fulla värde bör i enlighet med den praxis som gäller i dag bokföras endast till den del det skall förräntas. Av detta skäl har det i nuvarande budgetsystem varit nödvändigt att över driftbudgeten anvisa särskilda avskrivningsanslag. Genom sammanläggningen av drift- och kapitalbudgetarna behövs inte längre sådana anslag. I budgetpropositionen får för resp. anslag redovisas i vilken utsträckning investeringar beräknas kunna förräntas och en preliminär beräkning göras vilket belopp som skall förräntas. Några avskrivningsanslag behöver däremot inte anvisas. Det bör enligt min mening i ett nytt budgetsystem räcka med en föreskrift i regleringsbrev om hur kapitaltillskott skall tillföras statskapitalet. Det är min avsikt att föreslå regeringen att ge riksrevisionsverket i uppdrag att se över nuvarande praxis beträffande grundavskrivningar. Som exempel på ett område där nuvarande system med grundavskrivning behöver ses över kan jag nämna byggnadsområdet. Mot bakgrund av nu gällande hyressättningsprinciper för statliga lokaler kan det finnas anledning att avveckla stora delar av systemet med grundavskrivningar inom byggnadsområdet.

Behov kan även föreligga att i en del fall uppvärdera tillgångars bokförda värde. Detta kan exempelvis bli aktuellt om en tidigare engångs-avskriven tillgång nyttjas i räntabel verksamhet eller om mark överförs mellan olika verk och markvärdet framstår som för lågt eller då tillgångsvärden av andra skäl framstår som för låga med hänsyn till verksamheten. Även andra situationer kan föranleda att tillgångarnas bokförda värde behöver uppvärderas. Sådan omvärdering bör ske genom att tillgångens värde skrivs upp eller värdeminskningsskontot skrivs ned samtidigt som statskapitalet skrivs upp med motsvarande belopp. Föreskrifter om detta bör meddelas av regeringen. Realisationsvinster vid försäljning av tillgångar för stadigvarande bruk bör på likartat sätt bokföras enligt nu gällande regler. Realisationsvinst bör skrivas av genom extra avskrivning som skall inlevereras till budgeten.

De huvudregler jag har förordat för förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisning för affärsverk bör i tillämpliga delar gälla även för andra, likartade statliga verksamheter. Jag syftar härvid främst på verksamheter som redovisas på vissa av de nuvarande kapitalfonderna samt uppdrags- och programbudgetmyndigheter. Det bör ankomma på regeringen att besluta om vilka myndigheter som skall omfattas av den föreslagna redovisningen.

Jag vill också i detta sammanhang ta upp frågan om förhållandet mellan riksrevisionsverket och affärsverken. Affärsverkskommittén har föreslagit att riksrevisionsverket gentemot affärsverken bör arbeta på samma sätt som en auktoriserad revisor med årliga revisionsinsatser. Förslaget har tillstyrkts av bl. a. postverket och Statens järnvägar. Riksrevisionsverket har anmärkt att en revisors arbete i aktiebolag främst avser bok-

slutsrevision och att sådan revision bör utföras av verken själva. Enligt min mening bör dock riksrevisionsverket vid sidan av sin förvaltningsrevision ha ett ansvar för att affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar löpande granskas på samma sätt som vid revision i ett aktiebolag. Innan bokslut fastställts av regeringen bör det ha reviderats i enlighet med vad jag har anfört. Det bör ankomma på regeringen att besluta om de närmare formerna för en sådan revision.

Som jag inledningsvis har anfört avser jag att föreslå regeringen att uppdraga åt riksrevisionsverket att utarbeta riktlinjer för god redovisnings-
sed för affärsverken.

5.2.3. Övriga budgettekniska frågor

Budgetutredningen har föreslagit att *statens normalränta*, som enligt nuvarande regler utgör medeltalet av obligationsräntan under de tio närmast föregående åren med tillägg av en kvarts procent för att täcka förvaltningskostnader m. m., skall ersättas av en av regeringen fastställd kapitalränta. Utredningen har bl. a. påpekat att statens normalränta genom det stigande ränteläget har fått en inte avsedd subventionseffekt.

Jag delar budgetutredningens bedömning i denna fråga. Mot denna bakgrund bör räntan på statens fordringar (statens utlåningsränta) knytas till obligationsräntan på ett sådant sätt att ett allmänt ändrat ränteläge får ett väsentligt snabbare genomslag.

När det gäller ränta i övriga fall (statens avkastningsränta) vill jag anföra följande. Den ränta som skall utgöra förräntningskrav för affärsverk är i princip i dag statens normalränta. Jag har tidigare redovisat vissa utgångspunkter för redovisning av affärsverk och likartade verksamheter. Jag har därvid understrukit behovet av att få underlag för att bedöma verksamhetens effektivitet. Med hänsyn härtill anser jag att förräntningskravet för dessa närmare bör ansluta till den aktuella obligationsräntan som ett uttryck för kostnaden för kapital. För att utjämna tillfälliga variationer men ändå få anslutning till gällande räntenivå bör förräntningskravet sättas till det ovägda genomsnittet av obligationsräntan under de senaste tre åren.

Statens utlåningsränta och statens avkastningsränta bör fastställas per den 1 juli varje år, med hänsyn till aktuellt ränteläge, och gälla under hela det påföljande budgetåret. Normalt bör räntorna innefatta ett tillägg på en kvarts procent för förvaltningskostnader m. m. För särskilda fall bör annan ränta eller annat avkastningskrav kunna fastställas än utlånings- eller avkastningsräntan. Övergången från gällande räntesatser bör ske successivt. Jag vill erinra om att räntesatserna för vissa verksamheter f. n. fastställs av riksdagen. Någon ändring i denna befogenhetsfördelning är inte aktuell.

Riksrevisionsverket har hemställt att regeringen i anslutning till prov-

ningen av budgetutredningens förslag även prövar frågan om *räntebeläggning av förskott* vid statlig upphandling. Denna fråga har även delvis behandlats av budgetutredningen och av 1968 års upphandlingskommitté (SOU 1971: 88) Offentlig upphandling. Chefen för finansdepartementet ansåg vid sin behandling av upphandlingskommitténs betänkande i prop. 1973: 73 s. 62 att frågan om räntebeläggning av förskott vid upphandling borde vila med hänsyn till att frågan behandlades av budgetutredningen.

Riksrevisionsverket pekar i sin skrivelse på att praxis i fråga om förskottsgivningen i hög grad varierar mellan olika myndigheter. Även sedan mer preciserade anvisningar till nu gällande regler utfärdats kan den kvarstående möjligheten att lämna räntefria förskott enligt riksrevisionsverkets uppfattning innebära att statens kostnader för förskottsgivningen inte beaktas i tillräckligt hög grad.

Riksrevisionsverkets förslag har remissbehandlats. Även om en majoritet av remissinstanserna principiellt tillstyrker förslaget är meningarna delade i fråga om den närmare utformningen av en räntebeläggning och de praktiska problem som olika tillvägagångssätt kan innebära.

Förskott kan enligt min mening inte få användas i syfte att t. ex. reglera anslagsbehållningarna utan bör kunna medges endast på rent affärsmässiga grunder, med beaktande av statens kostnader för förskottsgivningen och de fördelar som förskotten innebär för leverantören.

Rent principiellt delar jag riksrevisionsverkets uppfattning att förskott vid statlig upphandling bör räntebeläggas. En generell modell för räntebeläggning stöter emellertid på praktiska problem. Jag vill i detta sammanhang bara peka på beräkningen av utgiftsramar för det civila och militära försvaret. Det är därför min avsikt att i anslutning till kommande budgetarbeten för berörda verksamhetsområden pröva frågan om hur räntebeläggning av förskott kan ske i de fall det är motiverat.

Budgetens fyra *anslagstyper* klassificeras f. n. formellt efter de regler som gäller för dels merutgifter, dels besparingar. Förslagsanslag kan överskridas av regeringen utan riksdagens hörande, medan outnyttjade medel i princip inte får reserveras till följande budgetår. Möjligheterna att överskrida förslagsanslagen begränsas emellertid av de villkor riksdagen har angett för de enskilda anslagen. Obetecknade anslag får inte överskridas och outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår.

Reservations- och investeringsanslag får inte heller överskridas men besparingar får användas efter budgetårets slut. Besparingar får även användas sedan anslaget inte längre finns upptaget i statsbudgeten, dock enligt något olika regler. När det gäller reservationsanslag har regeringen rätt att sedan anslaget inte längre finns upptaget i statsbudgeten medge att reserverade medel får användas under ytterligare tre år. Där-

efter måste riksdagen ge sitt tillstånd för att medlen skall få disponeras. Investeringsanslagen, som används för de utgifter som finansieras över kapitalbudgeten, får i fråga om anslag som gäller anläggningsarbeten användas under ett obegränsat antal år efter det att anslaget inte längre finns upptaget i statsbudgeten, förutsatt att de med investeringen avsedda projekten har påbörjats inom tre år från den tidpunkt då anslaget beviljades. För övriga investeringsanslag gäller samma regler som för reservationsanslag.

Budgetutredningen har föreslagit att de fyra nuvarande anslagstyperna skall ersättas med en enda anslagstyp för vilka två regler skulle gälla. För det första borde regeringen få rätt att medge överskridande upp till 10 % av anslagsbeloppet eller upp till ett belopp av 1 milj. kr. — endast ettdera villkoret behövde vara uppfyllt — och för det andra borde ingen möjlighet finnas att disponera outnyttjade medel efter budgetårets slut.

Många remissinstanser är kritiska mot detta förslag. Remissinstanserna har framför allt framhållit att reservationsmöjligheten bör finnas kvar.

För egen del anser jag att nuvarande system med förslags-, reservations- och obetecknade anslag har visat sig fungera väl och därför bör bibehållas. Som en följd av mitt förslag om en sammanläggning av drift- och kapitalbudgetarna bör anslag till investeringar anvisas som reservationsanslag. Reserverade medel bör få användas för avsett projekt under ett obegränsat antal år efter det att anslaget inte längre finns upptaget i statsbudgeten, förutsatt att projektet har påbörjats inom tre år från den tidpunkt då anslaget först kunde disponeras. Det ankommer på regeringen att utfärda närmare bestämmelser härom. Någon ändring i övrigt av de bestämmelser och den praxis som har utvecklats kring nuvarande system bör inte ske. Sålunda bör bl. a. systemet med konjunkturmarginaler vid beräkningen av affärsverkens investeringsanslag bibehållas.

Jag övergår nu till att redovisa mina ställningstaganden till *vissa övriga budgettekniska förslag* som har förts fram av budgetutredningen och affärsverkskommittén.

Inom skilda delar av den statliga budgeten tillämpas f. n. varierande system avseende beställningar av anskaffningar som medför utbetalningar under flera budgetår, såsom beställningsbemyndigande, kostnadsramar, investeringsramar etc. Budgetutredningen har föreslagit enhetliga former för beställningsbemyndiganden. Vidare har affärsverkskommittén föreslagit, att inte utnyttjade delar av investeringsramar automatiskt skall kunna överföras till nästa års budget. SJ, försvarets materielverk och bostadsstyrelsen har avstyrkt ändrade regler för beställningsbemyndiganden. Jag delar i princip uppfattningen att enhetliga former för beställningsbemyndiganden bör eftersträvas. Det är därför

min avsikt att i anslutning till kommande budgetarbeten ta initiativ till att åstadkomma ett mer enhetligt bemyndigandesystem. Jag måste dock konstatera att någon fullständig enhetlighet inte torde vara möjlig att åstadkomma med hänsyn till olika verksamheters specifika karaktär. Jag är däremot inte beredd att biträda affärsverkskommitténs förslag att inte utnyttjade delar av investeringsramar automatiskt skall kunna överföras till nästa års budget. Däremot bör, liksom hittills, detta kunna ske efter prövning i varje särskilt fall.

Jag har tidigare redogjort för mina överväganden rörande förmögenhetsredovisningen i affärsverk och likartade verksamheten. Jag vill i detta sammanhang beröra ytterligare en fråga som har samband härmed. Enligt sina instruktioner skall alla affärsverk utom postverket och domänverket placera de likvida medel som inte behövs som rörelsekapital i verksamheten på statsverkets checkräkning i riksbanken. Möjlighet att placera tillfälligt likvida medel på räntebärande räkning finns inte. Denna ordning kan innebära att verken för att tillgodogöra sig förräntning på sådana medel verkställer förskottsbetalningar eller företar liknande transaktioner, som med normala placeringsmöjligheter för ett företag skulle te sig mindre rationella, men som för affärsverken med nuvarande brist på placeringsmöjligheter framstår som motiverade. Enligt min mening bör affärsverkens tillfälliga överskott på likvida medel placeras på ett sätt som är godtagbart från statsmakternas synpunkt och samtidigt tillgodoser verkens placeringsbehov. Övervägande skäl talar därför för att verken, med undantag för postverket för vilket särskilda regler gäller, efter beslut av regeringen bör kunna medges rätt att placera sådana medel räntebärande hos riksgäldskontoret. Denna möjlighet bör kunna utnyttjas även för myndigheter med likartad verksamhet, främst uppdragsverksamhet. Möjligheten att placera medel på räntebärande räkning måste dock begränsas i vissa avseenden. Det bör givetvis inte vara möjligt för myndigheterna att lyfta anslag för placering på räntebärande räkning. Anslag bör inte — om inte särskilda skäl föreligger — få disponeras förrän verkställd utgift eller överenskommet förskott betalas, alltså enligt nu gällande kontantprincip. Inte heller bör inleverans av överskott få skjutas upp i syfte att under tiden placera medlen på räntebärande räkning. I enlighet med gällande praxis bör överskott från affärsverken löpande levereras in till statsbudgeten så att tre fjärdedelar av budgetårets beräknade överskott har inlevererats före budgetårets utgång. Resterande belopp skall enligt nuvarande ordning inleveras senast då bokslut fastställs. Det bör ankomma på regeringen att ge närmare föreskrifter beträffande placering av medel på räntebärande räkning hos riksgäldskontoret.

Jag instämmer i budgetutredningens krav på en förbättrad information om de investeringsobjekt myndigheterna för fram i sina anslagsframställningar. Det är enligt min mening rimligt att informationen i

detta avseende stegvis förbättras inom ramen för tilldelade resurser. När det gäller förbättringar av statsmakternas beslutsunderlag i fråga om investeringar bör även behovet av känslighetsanalyser betonas. Såväl för- som efterkalkyler bör kunna ingå i en sådan förbättrad information.

Ibland föreligger, som budgetutredningen har påpekat, behov av en mer omfattande information än vad som kan komma fram genom investeringskalkyler. Vid beslut om investeringar, som bedöms vara särskilt viktiga från samhällelig synpunkt, kan behov föreligga av s. k. samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser. En samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys inom ett visst verksamhetsområde eller viss samhällssektor kräver förutom ekonomisk sakkunskap stor förtrogenhet med området i fråga. Det blir därför enligt min mening naturligt att sådana analyser görs i organisatoriska former som anpassas efter förutsättningarna i varje särskilt fall.

Budgetutredningen har vidare föreslagit att införselavgifter på jordbrukets och fiskets områden skall redovisas på statsbudgetens inkomstsida och utgifterna bestridas över budgeten. I avvaktan på ställningstagande till 1972 års jordbruksutrednings förslag bör redovisningen enligt min mening ske enligt nu gällande regler.

Endast begränsade delar av socialförsäkringssystemet regleras över den statliga budgeten. Budgetutredningen har föreslagit att hela socialförsäkringssystemet i informationssyfte skall redovisas i budgetpropositionen. Jag delar budgetutredningens uppfattning att det är angeläget att i någon form redovisa socialförsäkringssystemets omfattning och innehåll i samband med regeringens förslag till statsbudget. Med anledning av utredningens förslag ges numera en redovisning av socialförsäkringssystemet i inledningen till försäkringsavsnittet i socialdepartementets avsnitt av budgetpropositionen. Dessutom sker en redovisning i finansplanen. En översiktlig redovisning bör därutöver i fortsättningen ske i anslutning till budgetförslaget.

I detta sammanhang vill jag också ta upp vissa praktiska följdverkningar av en ändrad förmögenhetsredovisning för kapitalfonderna. Budgetutredningen har föreslagit att sådana kapitalfonder som har förlorat sin aktualitet skall upphöra. En genomgång har visat att ca 15 lånefonder kan avvecklas. Jag delar den av budgetutredningen framförda uppfattningen att redovisningen av inaktuella kapitalfonder bör upphöra och avser att återkomma till denna fråga i särskild ordning.

Budgetutredningen har vidare föreslagit att revolverande lånefonder inte bör förekomma, utan att amortering och ränta skall inlevereras till inkomstittel och beslut om nyutlåningens omfattning tas vid den årliga budgetregleringen. För egen del är jag inte beredd att förorda ett generellt avskaffande av fondernas revolverande karaktär. Sådana frågor bör enligt min mening prövas från fall till fall.

Jag är beredd att tillstyrka budgetutredningens förslag att fonden för förslag till statsverket skall avvecklas. Över denna fond redovisas i dag främst förskott för projektering av vissa större investeringsobjekt. Sådana löpande förskott bör i stället föras upp som statskapital på resp. balansräkning eller återföras genom utnyttjande av rörlig kredit. I den mån sådana förskott framdeles blir nödvändiga torde de kunna bestri-
das genom utnyttjande av rörlig kredit i riksgäldskontoret.

Bank- och försäkringsinspektionernas fonder och specialbudgetar är en annan fråga som budgetutredningen har berört. Dessa myndigheters verksamhet finansieras i princip genom obligatoriska bidrag från kreditinrättningar och försäkringsbolag. Bidragen redovisas under särskilda inkomstitlar på driftbudgeten och förs genom speciella avsättningsanslag över till fonderna. Budgetutredningen har föreslagit att fonderna skall upphöra och verksamheten hos inspektionerna nettoredovisas över budgeten. Bank- och försäkringsinspektionerna har emellertid rest invändningar mot detta förslag.

Efter samråd med chefen för ekonomidepartementet vill jag anföra följande. Jag delar budgetutredningens uppfattning att det nuvarande redovisningssystemet för finansieringen av bankinspektionens och försäkringsinspektionens verksamhet bör avvecklas. Någon ändring av finansieringsformerna som sådana är emellertid inte aktuell. Kostnaderna för inspektionernas verksamhet och sättet att täcka dessa bör emellertid redovisas för riksdagen på ett sätt som närmare ansluter sig till vad som gäller beträffande andra statsmyndigheter. I samband med den ändrade anslagskonstruktionen bör bankinspektionen åläggas att i likhet med andra myndigheter lämna förslag till anslagsframställning den 1 september varje år. Chefen för ekonomidepartementet kommer att — när förutsättningar härför finns — anmäla frågan om övergång till nytt redovisningssystem för inspektionerna.

5.3 Programbudgetfrågor

En mer allmän *försöksverksamhet med programbudgetering* inom den civila delen av statsförvaltningen inleddes år 1968. Försöksverksamhetens omfattning bestämdes så att statliga verksamhetsområden av olika karaktär och under olika departement skulle bli representerade. Syftet var att i praktisk verksamhet pröva programbudgetering. Redogörelser för utrednings- och försöksverksamheten har lämnats i statsverkspropositionen åren 1969—1974 (bil. 2).

Inom den civila delen av statsförvaltningen berörs numera närmare 30 myndigheter av arbete med programbudgetering. Av dessa har följande fått anslag anvisade i programtermer, nämligen statens bakteriologiska laboratorium, sjöfartsverket, statens väg- och trafikinstitut, statistiska centralbyrån, statskontoret, riksrevisionsverket, Chalmers tek-

niska högskola, universitetet i Linköping, konsumentverket, patent- och registreringsverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsverket, statens lantmäteriverk, vissa delar av statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, styrelsen för teknisk utveckling, statens provningsanstalt samt statens skeppsprovningsanstalt.

Kungl. Maj:t uppdrog år 1971 åt riksrevisionsverket att med biträde av berörda myndigheter utvärdera försöksverksamheten rörande programbudgetering. Innehållet i tre delrapporter har tidigare redovisats för riksdagen i statsverkspropositionen åren 1972—1974 (bil. 2). Riksrevisionsverket har år 1975 avgett en sammanfattande slutrapport över försöksverksamheten.

Riksrevisionsverket framhåller att motiv, värderingar, synsätt och behov har förändrats under den tioårsperiod som utrednings- och försöksverksamheten har bedrivits och konstaterar att de största utvecklingsinsatserna har gjorts i fråga om kostnadsredovisningen. Här har man också kommit förhållandevis långt. Erfarenheterna av den utbyggda kostnadsredovisningen och den ekonomiska rapporteringen genom redovisningssystemet (system S) för statsförvaltningen är i allmänhet goda. Kännedom om verksamhetsgrenars och ansvarsområdenas kostnader underlättar överblicken över den budgeterade verksamheten och gör det möjligt att fortgående göra rimlighetsbedömningar och pröva alternativ. Verksamhetsresultat har däremot mindre väl kunnat redovisas kvantitativt i termer av målpuppfyllelse, prestationer och effekter än vad som förutsattes vid försöksverksamhetens början.

Riksrevisionsverket föreslår mot bakgrund av sina samlade erfarenheter att försöksverksamheten övergår i ett fortsatt arbete med att allmänt förbättra ekonomi-administrationen i statsförvaltningen. Detta bör enligt verket ske inom ramen för en successiv, myndighetsanpassad satsning på utveckling och tillämpning av statens ekonomi-administrativa system, SEA. Varje myndighet bör planera och avsätta resurser för anpassning av detta system till sina särskilda förhållanden. Efter hand som resp. myndighet utvecklar sitt ekonomi-administrativa system kan programindelning av verksamheten fastställas av statsmakterna. Ändamålsinriktade anslag kan knytas till programindelningen.

Vidare föreslår riksrevisionsverket att de allmänna anvisningarna om myndigheternas anslagsframställningar skall ses över för att kunna ge myndigheterna bättre ledning för att bl. a. lämna den nödvändiga informationen till regeringen. Utöver de allmänna anvisningarna bör i vissa fall särskilda anvisningar utformas som instrument för regeringens styrning. Avslutningsvis framhåller riksrevisionsverket att behovet av utbildning och information rörande ekonomi-administrativa frågor är stort.

För egen del anser jag att den försöksverksamhet med programbudgetering som år 1968 inleddes inom den civila statsförvaltningen har

varit värdefull för att under skiftande betingelser praktiskt pröva programbudgetering. Positiva erfarenheter har kunnat tas till vara och föras vidare till andra områden. Jag ansluter mig till riksrevisionsverkets uppfattning om värdet av kostnadsredovisning som underlag för fortgående rimlighetsbedömningar och prövning av alternativ. Vad gäller resultatredovisning har man inte kunnat nå så långt då det gäller att redovisa verksamhetsresultat i termer av måluppfyllelse i kvantificerade former. Under den tid försöksverksamheten har pågått har insikten vuxit sig allt starkare att det ofta är mycket svårt att på ett meningsfullt sätt lägga samman prestationer, vilka inte kan prissättas. Detta understryker betydelsen av att myndigheter och verk ägnar ökad uppmärksamhet åt att finna metoder för att redovisa resultatet av sin verksamhet för statsmakterna.

På ytterligare en punkt finns det enligt min mening anledning att modifiera tidigare uppfattning. Det ansågs allmänt vid försöksverksamhetens inledning att en programindelning mer borde spegla en indelning med hänsyn till de mål som främjas och mindre en funktionell eller organisatorisk indelning. Arbetet med dessa frågor har dock visat att s. k. flermålsverksamheter är utomordentligt vanliga. I dessa fall, dvs. när verksamheter främjar flera mål samtidigt, kan en uppdelning av kostnader på olika mål ofta bli mer eller mindre godtycklig och därför knappast meningsfull. Det kan i dessa fall vara bättre att behålla den organisatoriska eller funktionella indelningen som grund för programindelning. Det kan även finnas andra skäl att tillämpa en programindelning som är byggd på organisatorisk eller funktionell grund. Som exempel kan nämnas krav på en intern styrning och effektivitetsuppföljning samt krav på sammanhållen planering inom myndigheten.

Jag vill understryka att det finns mycket i de metoder och synsätt som brukar sammanföras under begreppet programbudgetering som förtjänar att vinna ökad tillämpning inom statsförvaltningen. Det gäller främst det allmänna ekonomiska synsättet på en verksamhet, exempelvis kraven på jämförelser mellan olika handlingsalternativ och omprövning av befintlig verksamhet, mer rättvisande kostnadsjämförelser och ett ökat kostnadsmedvetande. Dessa principer ligger även till grund för de fortgående organisationsförändringar som är nödvändiga för att ständigt anpassa statsförvaltningen till förändrade behov och förutsättningar. Jag vill i detta sammanhang erinra om vissa förändringar som redan har genomförts för större delen av statsförvaltningen. Det gäller sammanslagningen av myndigheternas avlönings- och omkostnadsanslag till förvaltningskostnadsanslag, redovisningen av pensions- och socialförsäkringskostnaderna genom ett lönekostnadspålägg samt redovisning av lokalkostnader över lokalnyttjarens anslag.

Jag delar riksrevisionsverkets uppfattning att försöksverksamheten bör anses avslutad och övergå i ett fortsatt arbete att genom bl. a. in-

formation och utbildning allmänt förbättra ekonomi-administrationen i statsförvaltningen. Detta bör, som verket har framhållit, bl. a. ske inom ramen för en successiv, myndighetsanpassad utveckling och tillämpning av statens ekonomi-administrativa system.

Som ett led i en förbättrad ekonomi-administration ingår även rationaliserings- och revisionsmyndigheternas ordinarie myndighetsinriktade arbete.

Efter visst utvecklingsarbete inom en myndighet kan det efter prövning i varje särskilt fall bli aktuellt att ge myndigheten anslag i programtermer. Jag kommer att ta initiativ till att förberedelser vidtas för att övergå till programanslag vid ytterligare ett antal myndigheter. Resultatet av detta arbete kommer att redovisas för riksdagen i samband med behandlingen av resp. myndighets anslag i budgetpropositionen.

Som jag redan tidigare har nämnt avser jag att låta se över de allmänna anvisningarna för myndigheternas anslagsframställning (pctita-anvisningarna) i så god tid att de kan bli tillämpliga för anslagsframställningar enligt de nya riktlinjerna.

Jag övergår nu till att behandla *budgetutredningens förslag rörande resursstyrningen*. Förslagen i denna del berör rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna samt frågor rörande analys av verksamheternas mål och medel, ändamålsinriktning av budgeten och planeringssystem. Förslagen syftar till att åstadkomma en förbättrad resursstyrning och kan enligt budgetutredningen sägas innebära en tillämpning av programbudgetering på statsmaktsnivå.

Enligt budgetutredningen är budgetsystemet inte alltid så utformat att arbetsrutiner och informationsflöden leder till att resursstyrningen underlättas. Ibland innebär arbetsrutinerna att regeringen eller riksdagen kommer att ägna stor uppmärksamhet åt detaljfrågor, medan myndigheterna i vissa fall har möjlighet att på egen hand fatta beslut som har stor betydelse för samhällsutvecklingen. Budgetutredningen har i fråga om rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna föreslagit att den nuvarande formen av styrning av de statliga verksamheterna efter hand så långt som möjligt förändras så att statsmakterna mer riktar uppmärksamheten mot verksamheternas mål och resultat och mindre mot valet av resursslag. Den vägledande principen bör vara att statsmakterna tar ett ökat ansvar för målinriktningen medan myndigheterna får ett ökat ansvar för val av medel för att genomföra verksamheterna. I takt med att det föreslagna styrsystemet införs bör detaljeringsgraden i de bestämmelser som f. n. ges i regleringsbrevet i form av anslagsposter för lönekostnader, expenser, reseersättningar etc. jämte andra föreskrifter kunna minskas. Behovet av kvarstående restriktioner för val av resursslag bör enligt budgetutredningen granskas i en systematisk genomgång verksamhet för verksamhet.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt den av utredningen förordade

principen i fråga om rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna. Flera myndigheter har dock framhållit vikten av att rollfördelningen utformas så att myndigheterna får behålla sitt ansvar för att ta initiativ och föreslå förändringar av såväl verksamhetens utformning som dess innehåll.

Väsentliga steg har enligt min mening redan tagits i riktning mot ett styrsystem som mer riktar uppmärksamheten mot verksamheternas mål och resultat. Vissa myndigheter får redan nu anslag anvisade i ändamålsinriktade termer med viss valfrihet i fråga om utnyttjande av resursslag. Jag vill emellertid understryka att myndigheterna inte kan eller bör lämnas full handlingsfrihet i fråga om val av resurser. Som budgetutredningen har påpekat innebär användningen av vissa resursslag långsiktiga bindningar för statsmakterna. Exempelvis kan på grund av det statliga tjänstesystemet, den statliga personalpolitiken och trygghetslagstiftningen anställning av personal medföra sådana bindningar. Detta gäller även många investeringar. Ett annat motiv för restriktioner kan vara att myndigheternas val av resursslag kan komma i konflikt med statsmakternas mål på olika områden, t. ex. personal- och lönepolitik, regionalpolitik, lokaliseringspolitik samt sysselsättnings- och stabiliseringspolitik.

Föreskrifter rörande valet av resursslag meddelas bl. a. i regleringsbrev. Under beredningen av regleringsbreven och andra beslut prövas löpande behovet av restriktioner i fråga om valet av resursslag. Enligt min mening finns det dock skäl att, som budgetutredningen har föreslagit, göra en systematisk granskning av kvarstående restriktioner. Jag har för avsikt att ta initiativ till en sådan genomgång.

För att nå den önskade inriktningen av styrningen är det också viktigt att klarlägga hur olika medel samverkar för att främja ett mål. Budgetutredningen har med en modell för mål-medelanalys visat hur man på ett systematiskt sätt kan analysera denna process. De överordnade samhällsmålen kan emellertid vanligtvis endast formuleras i allmänna termer. Utredningen betonar att dess analys endast bör uppfattas som ett exempel. I de allmänna anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar har numera föreskrifter meddelats om en fördjupad analys av mål och medel.

Den nuvarande indelningen av driftbudgetens utgiftssida i huvudtitlar bygger på en organisatorisk indelning med anknytning till ändamålen. Exempelvis finns under försvarsdepartementets och kommunikationsdepartementets huvudtitlar väsentligen endast verksamheter som främjar samma eller likartade mål. Utifrån sin principiella syn på styrningen av de statliga verksamheterna har budgetutredningen föreslagit att indelningen av budgetens utgiftssida skall ändras. Budgeten bör enligt utredningen på längre sikt ändamålsindelas i sektorer — huvudprogram — anslag/program i stället för som nu huvudtitlar — littera — anslag.

Förslaget innebär att ändamålsindelningen skall komma att ligga till grund för beslut i statsbudgeten och inte bara i efterhand ge information om beslut, som har fattats i termer av en organisationsindelning.

Principförslaget om en ändamålsindelning av budgetens utgiftssida har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. En stor del av de erinringar som har riktats mot förslaget avser frågan hur den egna verksamheten skulle påverkas av en ändamålsindelning främst med avseende på s. k. flermålsverksamheter. Jag delar den uppfattning som flera remissinstanser har, nämligen att problem av organisatorisk natur kommer att uppstå om budgeten ändamålsindelas på det sätt som utredningen har föreslagit. Ett betydande antal myndigheter kommer oavsett hur ändamålsindelningen sker att få medel anvisade från flera sektorer och program.

Indelningen av budgeten har vidare ett nära samband med departementsindelningen. Överväganden om den lämpliga fördelningen av verksamhetsområden mellan departementen grundas på en rad olika förhållanden och sker i annan ordning. Jag är därför inte beredd att förorda att budgeten ändamålsindelas enligt de riktlinjer som budgetutredningen har redovisat. Vid överväganden om departementsindelningen får uppställningen och indelningen av budgeten ses som en komponent bland många andra. Strävan bör vara att så långt som det är praktiskt möjligt och lämpligt sammanföra verksamheter på sådant sätt att resursavvägningarna underlättas och överblicken förbättras.

Jag vill erinra om att den huvudtitelsvisa uppställda redovisningen av statsutgifterna kompletteras med en ändamålsinriktad redovisning i budgetförslaget. Utgifterna redovisas där f. n. uppdelade i 15 olika ändamålsgrupper. Denna typ av redovisning ger enligt min mening ett bra underlag för bedömning av de prioriteringar som har gjorts i fråga om totalbudgetens utgifter.

Såväl budgetutredningen som affärsverkskommittén har lagt fram förslag om en utbyggd systematisk planeringsverksamhet.

Utgångspunkten för budgetutredningens förslag i fråga om planeringsarbetets organisation på statsmaktsnivå är riksdagens ställningstaganden i samband med förslaget till ny regeringsform (prop. 1973: 90, KU 1973: 26, rskr 1973: 265 samt KU 1974: 8, rskr 1974: 19). Det innebär att planeringsarbetet skall ledas av regeringen samt att riksdagen får del av den information som utgör resultatet av olika studier och som kan vara av betydelse för beslut som riksdagen skall fatta, medan riksdagens medverkan i övrigt i det väsentliga bör få formen av insyn i planeringsarbetet. Regeringen bär det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen, vilket för med sig att det ytterst ankommer på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen.

Enligt budgetutredningen bör budgetsystemets informationsflöden förbättras genom en utbyggd systematisk planeringsverksamhet. Budgeten bör sålunda byggas ut med en långsiktig alternativinriktad planering med syfte att skapa handlingsfrihet för framtida politiska beslut. Planeringen bör enligt utredningen redovisa olika rimliga alternativ för verksamheternas utveckling och framtida inriktning och inte resultera i långsiktigt bindande planer.

De remissinstanser som har yttrat sig i frågan om planeringens syfte har i huvudsak anslutit sig till budgetutredningens synsätt. Bl. a. har fullmäktige i riksgäldskontoret funnit de angeläget att en systematisk planeringsverksamhet inte resulterar i bindande planer utan tvärtom anger olika handlingsalternativ, varigenom statsmakternas rörelsefrihet ökar. Detta är av betydelse både för stabiliseringspolitiken med dess kortare perspektiv och för den mera långsiktiga utvecklingen. Härvid är det självfallet av stor vikt, att man prövar sig fram och successivt modifierar sina metoder och rutiner med ledning av gjorda erfarenheter.

Även jag delar budgetutredningens uppfattning om syftet med långsiktig planering. Denna bör alltså enligt min mening syfta till att i ökad utsträckning, mot bakgrund av alternativa antaganden om den framtida utvecklingen, redovisa olika alternativ för verksamheternas framtida inriktning och de åtgärder som behövs för att behålla framtida handlingsfrihet. Den långsiktiga planeringen bör däremot i princip inte resultera i bindande planer. En på detta sätt utformad planering är ägnad att förbättra möjligheterna att möta nya önskemål om offentliga nyttigheter eller att vidta åtgärder som bidrar till den samhällsekonomiska balansen.

Det förhållandet att planeringen inte bör resultera i bindande planer innebär givetvis inte att myndigheterna skall avstå från att blicka framåt i tiden. Det är tvärtom synnerligen angeläget att man i möjligaste mån analyserar de långsiktiga konsekvenserna av dagens beslut. Det principiella syftet med planering bör som jag tidigare har anfört dock inte vara att göra upp bindande planer utan att skapa handlingsberedskap för alternativa utvecklingsmöjligheter och att utforma dagens beslut så att morgondagens handlingsmöjligheter inte i onödan inskränks.

Jag vill erinra om att jag nyligen har tillkallat en utredning om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. Jag underströk då att metoderna för planering och styrning av den offentliga verksamheten bör ge statsmakterna vida möjligheter att prioritera mellan olika insatser. En översyn av budgetarbetets metoder och beslutsunderlag är därför motiverad. I utredningens uppdrag ingår bl. a. att överväga hur alltför omfattande bindningar i statsbudgeten skall kunna undvikas.

En övergripande långsiktig planering håller på att byggas upp inom ett antal olika områden i samhället. Planeringen är utformad på olika

sätt inom olika samhällsområden. På senare år har insatser gjorts för att samordna planeringen och ge den en fastare form och förbättrad organisation. De problem som skall lösas har samtidigt ändrats. Mäniskorna ställer nya krav, förändringarna i samhället går snabbare och planeringsproblemen ökar. Behovet av framsynt planering för att möta utvecklingen inom olika samhällsområden framträder allt tydligare.

Den övergripande ekonomiska planeringen sker i form av långtidsutredningar. Den senaste, 1975 års långtidsutredning, är den sjunde i raden av sådana utredningar i Sverige. Den första utredningen gjordes redan år 1948. Den snabba utvecklingen under de sista åren av 1940-talet föranledde emellertid regeringen att tillkalla en ny långtidsutredning redan år 1950. Dennas arbete avsåg då perioden 1951—1955. Därefter har långtidsutredningar utförts för var och en av de följande femårsperioderna. Redan i den utredning som avsåg perioden 1961—1965 redovisades en utblick utöver den närmast framförliggande femårsperioden. Dessa utblickar har sedermera kommit att utgöra ett stående inslag i långtidsutredningarna och har ökat i omfattning och ambition.

Samtidigt har man även konstaterat ett växande behov av att stämma av utvecklingen under loppet av femårsperioden. Detta skedde för första gången år 1968, då man gjorde en avstämning av utvecklingen under åren 1966—1970. Vid detta tillfälle förlängdes dock inte perspektivet utöver den ursprungliga femårsperioden. Detta var emellertid fallet när man år 1973 gjorde en avstämning av 1970 års långtidsutredning. Vid denna avstämning utsträcktes perspektivet fram till år 1977. Detta innebär att man härigenom har närmat sig ett system med rullande långtidsutredningar.

Långtidsutredningarna har att utgå från de av statsmakterna uttalade målen för den övergripande ekonomiska politiken. Utredningarnas uppgift är att mot bakgrund av förefintliga utvecklingstendenser undersöka hur dessa målsättningar skall kunna förverkligas under den närmast framförliggande femårsperioden. Arbetet förutsätts omfatta både en redovisning av de problem som därvid kommer att göra sig gällande och en diskussion av alternativa vägar att lösa dessa.

Vid sidan av de ekonomiska långtidsutredningarna finns det i vårt land en lång rad andra utrednings- och planeringsformer som syftar till att kartlägga utvecklingen på fem års sikt eller längre. De ökade ambitionerna på regionalpolitikens område har gett upphov till en omfattande planeringsverksamhet i form av den återkommande länsplaneringen. Som ett annat exempel kan nämnas att de skärpta kraven på hushållningen med ändliga naturresurser — i första hand mark, vatten och luft — har lett till en fysisk riksplanering som nu befinner sig i sitt genomförandeskede.

Inom kommittéväsendet sker också en betydande planeringsverksamhet avseende utvecklingen på längre sikt. Ofta gäller det då utvecklingen inom särskilda samhällssektorer.

Den övergripande samhällsplaneringen bygger till stor del på underlag som lämnas av kommunerna. Av särskilt intresse för den övergripande samhällsplaneringen är därvid den kommunalekonomiska långtidsplanering som bedrivs på såväl landstings- som primärkommunal nivå.

Budgetutredningen har presenterat ett principförslag om planeringssystem och planeringsdokument. Förslaget har utformats mot bakgrund av förslaget om en ändamålsindeldad budget. Planeringssystemet och planeringsdokumenten är avsedda för planeringen inom den civila delen av de statliga verksamheterna och berör planeringen på såväl statsmaktsnivå som myndighetsnivå. Utredningen har inte tagit upp frågan om planering inom försvaret.

Affärsverkskommittén har för planeringsverksamheten vid affärsverken föreslagit att nuvarande verksamhetsinstruktioner bör utvidgas till att omfatta vad staten/ägaren önskar ge uttryck för som långsiktiga mål, att varje affärsverk bör upprätta en långsiktsplan som fastställs av statsmakterna samt att affärsverken bör upprätta interna rullande femårsprogram.

Av min redogörelse för utvecklingstendenserna inom den nuvarande övergripande planeringen och de åtgärder regeringen redan har vidtagit framgår att det synsätt som budgetutredningen har lagt till grund för sitt planeringssystem har börjat tillämpas i den övergripande planeringen på statsmaktsnivå.

Utredningens förslag till planeringssystem och planeringsdokument har däremot kritiserats för att vara tungrott och centralstyrt. Vilket perspektiv och vilka förutsättningar som mer i detalj skall gälla för den mer långsiktiga planeringen för olika myndigheter måste, enligt min mening, bl. a. växa fram ur den årliga budgetdialogen. För den mer övergripande planeringen anser jag att den lämpligaste organisationsformen bör väljas från fall till fall. Jag vill i detta sammanhang understryka att en för ändamålet tillkallad parlamentarisk utredning kan vara en lämplig form för att bedriva planering med de syften jag tidigare har angivit, dvs. att belysa effekterna av olika alternativa handlingsvägar. Som exempel på detta kan nämnas att försvarsbesluten under senare tid har föregåtts av en sådan planering med parlamentarisk insyn.

Jag har tidigare berört den övergripande långsiktiga planering som håller på att byggas upp inom ett antal olika områden i samhället. Olika insatser har gjorts för att samordna planeringen och för att ge planeringen en fastare form och förbättrad organisation. Långtidsutredningarna genomförs vart femte år. Genom den avstämning och utsträckning av tidsperspektivet som år 1973 gjordes av 1970 års långtidsutredning har man närmat sig ett system med rullande långtidsutredningsverksamhet. Enligt min mening bör man sträva efter att stegvis och så långt som det är möjligt och lämpligt tidsmässigt anpassa den långsiktiga planeringen som äger rum inom olika samhällsområden till vad som gäller för långtidsutredningarna.

5.4 Övriga frågor

5.4.1 Stabiliseringspolitiska frågor

Budgetutredningen har haft till uppgift bl. a. att pröva hur den statliga budgeten skall kunna bli ett så effektivt instrument som möjligt i stabiliseringspolitiken samt att överväga hur en ökad samordning mellan kommunernas aktiviteter och stabiliseringspolitiken skall kunna ske.

Utredningen har genomfört ett antal undersökningar om möjligheterna att använda den statliga budgeten i den löpande stabiliseringspolitiken. Bland dessa undersökningar kan nämnas analyser av den regionala och den tidsmässiga betydelsen av vissa investeringar. Utredningen, som ansåg att budgeten i ökad utsträckning borde kunna användas som ett medel i den löpande konjunkturpolitiken, diskuterade möjligheterna att förbättra informationen om konjunkturläget samt föreslog förbättringar av befintliga medel i konjunkturpolitiken vilka rör såväl den statliga som den kommunala sektorn. Utredningen föreslog även vissa nya stabiliseringspolitiska medel. Utredningen betonade att dess förslag syftade till att statsmakterna skulle förfoga över så många instrument som möjligt i den ekonomiska politiken, men att det självklart skall ankomma på statsmakterna att i varje läge göra erforderliga avvägningar mellan olika stabiliseringspolitiska medel.

Remissinstanserna har nästan genomgående vitsordat utredningens allmänna resonemang om behovet av effektiva stabiliseringspolitiska medel. Däremot har flera av remissinstanserna ställt sig avvisande till utredningens konkreta förslag till nya medel.

Som budgetutredningen har framhållit ankommer det på statsmakterna att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik mot bakgrund av den tillgängliga informationen om det aktuella konjunkturläget. Det är därvid väsentligt att informationen om konjunkturläget stegvis kan utökas och förbättras. Det pågående utvecklingsarbetet med förbättrad konjunkturinformation bör självklart föras vidare. Det är av vikt att statsmakternas beslut kan grundas på aktuella och tillförlitliga prognoser.

Budgetutredningen påvisade genom sina olika undersökningar de möjligheter men också de begränsningar som finns när det gäller att använda den statliga budgeten i en aktiv stabiliseringspolitik. Sedan utredningen framlade sina analyser och förslag har statsmakterna genomfört flera stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder. Utredningens analyser av möjligheterna att använda skilda delar av den statliga budgeten har därvid varit av värde i det löpande arbetet.

Flera av utredningens förslag avsåg förbättringar av redan tillämpade stabiliseringspolitiska metoder såsom utformning av regler för projekteringsbidrag, byggnadsreglering och beredskapsarbeten. Jag finner inte anledning att i detta sammanhang ta ställning till dessa förslag.

Såsom utredningen har understrukt måste utformningen av dessa åtgärder ske mot bakgrund av den i varje särskilt fall aktuella konjunkturpolitiska situationen. Förslagen i dessa delar kommer således att beaktas vid utformningen av olika stabiliseringspolitiska åtgärder.

Budgetutredningen har lämnat förslag om vissa nya stabiliseringspolitiska medel. Jag vill i detta sammanhang kommentera några av dessa förslag.

Utredningen har bl. a. föreslagit att uttagsprocenten till den preliminära statliga inkomstskatten skall kunna varieras under löpande år. Frågan om uttagsprocent för den statliga inkomstskatten underställs årligen riksdagens prövning. I denna mening föreligger alltså den formella möjligheten för statsmakterna att använda den statliga inkomstskatten som medel i den löpande stabiliseringspolitiken. Denna möjlighet har dock inte utnyttjats sedan 1950-talet. Utredningens förslag innebär att möjlighet skulle öppnas att variera uttagsprocenten med exempelvis 10 % under löpande år. Utredningen har påvisat att ett system med en varierande uttagsprocent kan få ogynnsamma fördelningspolitiska effekter, men har förutsatt att denna fråga kan lösas i annan ordning. Förslaget har avstyrkts av flera remissinstanser, vilka dels ifrågasätter den konjunkturpolitiska effekten av variationer av uttagsprocenten, dels erinrar om de fördelningspolitiska nackdelarna. Riksskatteverket har anfört starka betänkligheter beträffande bl. a. de administrativa konsekvenserna. För egen del är jag inte heller beredd att förorda någon ändring av gällande bestämmelser.

Utredningen har bl. a. föreslagit att regeringen skall få en fullmakt att ändra vissa indirekta skatter under året. Frågan om befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i fråga om beslut om ändring av vissa indirekta skatter har diskuterats i riksdagen senast i samband med den nya regeringsformen (prop. 1973: 90, KU 1973: 26, rskr 1973: 265 samt KU 1974: 8, rskr 1974: 19). Därvid har fastställts en viss ordning för hur beslut skall kunna fattas under perioder då riksmöte ej pågår. Jag är inte beredd att förorda någon ändring av den nyligen fastställda befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i denna fråga.

Budgetutredningen har vidare understrukt vikten av en bättre samordning mellan den statligt bedrivna stabiliseringspolitiken och verksamheten inom den kommunala sektorn samt lagt fram vissa förslag i syfte att förbättra denna samordning. Utredningen har även lagt fram konkreta förslag om konjunkturdepositioner för kommunala byggnadsinvesteringar, konjunkturklausuler avseende lån och bidrag till kommunala investeringar samt att den dåvarande kommunalekonomiska utredningen skulle få tilläggsdirektiv avseende bl. a. begränsningar av den kommunala utdebiteringen. Jag vill erinra om att utredningen (Fi 1976: 06) om kommunernas ekonomi bl. a. har fått i uppdrag att beakta

eventuella stabiliseringspolitiska aspekter på de olika åtgärder som kommittén förordar. Jag vill vidare erinra om att statsmakterna även förfogar över andra medel, såsom byggnadsreglering och investeringsavgifter, vilka har utnyttjats i stabiliseringspolitiskt syfte och vilka kan få motsvarande effekt som de av budgetutredningen föreslagna åtgärderna. Med stöd av den numera tillämpade finansfullmakten kan bidragen till bl. a. kommunala investeringar höjas när arbetsmarknadsläget kräver det. Detta har tillämpats avseende bl. a. anordningsbidrag till daghem och fritidshem. Det är dock av stor vikt att, som budgetutredningen har understrukt, möjligheterna till samordning mellan den statligt bedrivna stabiliseringspolitiken och verksamheten inom den kommunala sektorn fortlöpande bevakas.

En viktig förutsättning för en aktiv stabiliseringspolitik är en hög beredskap. Med stöd av den numera tillämpade aktiva finansfullmakten har också nödvändiga åtgärder kunnat sättas in snabbt. Jag finner inte anledning att föreslå någon ändring av den praxis som har utvecklats, innefattande bl. a. redovisning av dispositionen av finansfullmakten i budgetproposition och kompletteringsproposition samt fastställande av en allmän beredskapsbudget. En förutsättning för att statsmakterna skall kunna utnyttja möjligheterna att använda den statliga budgeten i stabiliseringspolitiken är emellertid att myndigheterna redovisar de faktiska förutsättningarna att tidigare- resp. senarelägga olika investeringsobjekt. Budgetutredningen har kartlagt det informationsbehov som föreligger. Jag avser att i annat sammanhang föreslå åtgärder för att stegvis förbättra detta informationsunderlag. Det är givetvis av vikt att användningen av befintliga stabiliseringspolitiska medel ytterligare kan förbättras. De insatser som har gjorts i detta avseende under senare år — bland vilka budgetutredningens undersökningar av de faktiska förutsättningarna att utnyttja den statliga budgeten har utgjort ett värdefullt bidrag — har medverkat till ett gynnsamt resultat. Arbetet med att förbättra de stabiliseringspolitiska medlen bör stegvis föras vidare.

5.4.2 Budgetårets förläggning

Den statliga budgeten utgör en plan för statens inkomster och utgifter under ett år, budgetåret, som omfattar perioden den 1 juli—den 30 juni påföljande år. Avvikande redovisningsperioder förekommer för enstaka verksamheter. Budgetpropositionen föreläggs riksdagen senast den 10 januari och kompletteringspropositionen före april månads utgång.

Budgetutredningen har ingående granskat de administrativa aspekterna på nuvarande budgetårssystem i jämförelse med ett kalenderårssystem. I sin analys har utredningen utgått från att budgetpropositionen i ett kalenderårssystem skulle föreläggas riksdagen den 1 september och kompletteringspropositionen senast den 10 november.

Vid en avvägning mellan de två alternativen bör enligt utredningen

följande faktorer beaktas: de konstitutionella förhållandena, följderna för budgetprocessen, samordningen med kommunerna, informationsflödet om konjunkturläget och internationella aspekter.

De konstitutionella faktorerna måste enligt utredningen tillmätas stor vikt. Utredningen har inte haft i uppdrag att pröva dessa utan har endast konstaterat att nuvarande system innebär att allmänna val äger rum på hösten medan ett kalenderårssystem torde förutsätta val på våren.

Följderna för budgetprocessen har utredningen inte ansett böra tillmätas avgörande betydelse. För myndigheterna skulle arbetet med anslagsframställningarna i ett kalenderårssystem äga rum på senkvintern i stället för som f. n. på våren och sommaren. På lokal och regional nivå skulle arbetet behöva påbörjas redan under sommaren i stället för som f. n. före jul. En nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet skulle minska något vid en omläggning.

Riksdagens budgetarbete omfattar f. n. drygt fyra och en halv månad. I ett kalenderårssystem skulle denna tid behöva förkortas med drygt en månad för att riksdagens budgetarbete skall kunna avslutas före budgetårets början.

Samordningen med kommunerna, informationsflödet om konjunkturläget och de internationella aspekterna berör enligt budgetutredningen samma problem, nämligen hur staten från kommuner, näringsliv, internationella organisationer och främmande länder bäst skall kunna samla upp information och beslutsunderlag av betydelse för finanspolitiken under kommande budgetperiod samt påverka kommuner och näringsliv på ett från stabiliseringspolitisk synpunkt lämpligt sätt. Frågan om beslutsunderlaget för finanspolitiken måste enligt utredningen tillmätas stor vikt.

Från kommunernas synpunkt skulle enligt budgetutredningen en omläggning av det statliga budgetåret till kalenderår i vissa fall något förbättra möjligheterna att beräkna tillkommande statsbidrag. Fördelarna härav torde dock vara begränsade. Kommunerna skulle vidare få kännedom om den statliga finanspolitiken innan deras budgetarbete har avslutats.

Ur statens synvinkel kan beräkningarna vad gäller statsbidrag och kommunalskattemedel bli något osäkrare än vad som f. n. är fallet för den första hälften av det statliga budgetåret, dvs. den andra hälften av det kommunala budgetåret, men mindre osäkra än vad som f. n. gäller för det därpå följande halvåret. Den väsentliga informationen måste i kalenderårsmodellen presenteras i kompletteringspropositionen, inte som nu i budgetpropositionen. Motsvarande gäller om den allmänna konjunkturinformationen om kommunernas ekonomiska betcende under det kommande året.

Informationen om konjunkturläget — främst uppgifter om företagets investeringar och exportleveranser samt kommunernas investeringar och

utgifter i övrigt — skulle i ett kalenderårssystem enligt budgetutredningen försämrats, eftersom väsentligt grundmaterial kommer fram först under hösten. Detta skulle enligt utredningens uppfattning endast delvis kunna motverkas med en kompletteringsproposition under november. Underlaget för bedömning av den internationella utvecklingen skulle dock knappast enligt utredningen förändras.

Enligt budgetutredningen kunde det vara mindre tillfredsställande om ett väsentligt beslutsunderlag för den ekonomiska politiken inte kunde presenteras i budgetpropositionen. Budgetutredningen har framhållit att budgetpropositionen och riksdagens beslut på grundval av detta dokument bör bilda utgångspunkt för den ekonomiska politiken under hela budgetåret. För utformningen av den ekonomiska politiken är det av stor betydelse att ha tillförlitlig information om näringslivets, kommunernas och andra länders planer. Beslutsunderlaget för finanspolitiken kommer i denna mening att försämrats vid en övergång till kalenderårssystem.

Det förhållandet att beslutsunderlaget för första delen av budgetåret försämrats vid en omläggning till kalenderårssystem, medan den andra delen blir bättre belyst — förutsatt att i kalenderårsalternativet väsentlig information har beaktats i kompletteringspropositionen — bör enligt budgetutredningen ses mot bakgrund av att skillnaderna inte torde bli avgörande för budgetårets förläggning. Slutet av det kommande budgetåret kommer ändå att vara så avlägset att helt tillförlitliga prognoser kommer att saknas.

Det faktum att staten f. n. fastställer sin budget ett halvår efter kommunerna, näringslivet och flertalet andra länder har enligt utredningen vissa fördelar. Statsmakterna kan genom sin budget vidta de korrigerande åtgärder som behövs med anledning av övriga parter budgetbeslut. Det finns också f. n. möjligheter att med uttalanden om statens tillämnade politik påverka kommunernas och näringslivets budgetbeslut.

Bedömningarna av frågan om beslutsunderlaget för statens finanspolitik har lett till att budgetutredningen har förordat att nuvarande budgetårssystem behålls.

Flertalet remissinstanser delar eller lämnar utan erinran utredningens bedömning att de administrativa aspekterna talar för att nuvarande budgetårssystem behålls. Ett mindre antal remissinstanser har förordat en övergång till kalenderårssystem. Svenska kommunförbundet har anfört att ett för staten och kommunerna tidsmässigt sammanfallande budgetår i förening med en så långt möjligt sammanfallande ändamålsindelning av statens och kommunernas budgetar skulle möjliggöra en riktigare redovisning av och information om samhällets insatser för de olika ändamålen under ett kalenderår. Några remissinstanser, bland dem statistiska centralbyrån och arbetarskyddsstyrelsen har framhållit att nuvarande budgetårssystem medför vissa svårigheter för planeringen till följd av att den officiella statistiken avser kalenderår.

För egen del finner jag budgetutredningens omsorgsfulla kartläggning av de administrativa aspekterna på budgetårssystemet värdefull.

Jag delar utredningens slutsats att de administrativa förhållandena talar för att nuvarande budgetår bör behållas. Det är av stor vikt att finanspolitiken kan grundas på bästa möjliga underlag. I nuvarande system finns bättre förutsättningar för att bedöma den inhemska och den internationella konjunkturutvecklingen. Detta kan beaktas redan i budgetpropositionen, som därigenom kan utgöra underlag för statsmakternas ekonomiska politik under budgetåret.

Budgetutredningen har konstaterat att en omläggning av budgetåret skulle medföra att riksdagens budgetarbete måste förkortas. Budgetutredningen har ansett att detta är möjligt. Erfarenheterna från de senaste riksmötena visar emellertid enligt min mening att en sådan förkortning skulle innebära svårigheter för riksdagsbehandlingen.

Sammantaget talar enligt min mening de administrativa förhållandena, särskilt framtagandet av underlaget för finanspolitiken, samt det faktum att riksdagens budgetbehandling skulle behöva förkortas vid en övergång till ett kalenderårssystem för att nuvarande budgetårssystem bör behållas. Jag finner alltså inte skäl att föreslå någon ändring av nuvarande redovisningsperiod.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet som jag har förordat i det föregående.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

1	Inledning	2
2	Bakgrund	4
3	Utredningsförslag	7
3.1	Budgettekniska frågor	7
3.2	Programbudgetfrågor	15
3.2.1	Försöksverksamhet med programbudgetering	15
3.2.2	Utredningsförslag om resursstyrning m. m.	19
3.3	Övriga frågor	23
3.3.1	Stabiliseringspolitiska frågor	23
3.3.2	Budgetårets förläggning	25
4	Remissyttranden	26
4.1	Budgettekniska frågor	26
4.2	Utredningsförslag om resursstyrning m. m.	32
4.3	Övriga frågor	34
4.3.1	Stabiliseringspolitiska frågor	34
4.3.2	Budgetårets förläggning	36
5	Föredraganden	37
5.1	Inledning	37
5.2	Budgettekniska frågor	39
5.2.1	Sammanläggning av drift- och kapitalbudgetarna m. m.	39
5.2.2	Förmögenhetsredovisning m. m.	41
5.2.3	Övriga budgettekniska frågor	47
5.3	Programbudgetfrågor	52
5.4	Övriga frågor	61
5.4.1	Stabiliseringspolitiska frågor	61
5.4.2	Budgetårets förläggning	63
6	Hemställan	66
7	Beslut	66
	Innehållsförteckning	67
	Bilaga	68

Statsbudget för budgetåret 1976/77

Statsinkomster		Statsutgifter	
A Skatter, avgifter m. m.		A Utgiftsanslag	
I Skatter och avgifter	88 033 151 000	I Kungl. hov- och slottsstaterna	14 371 000
II Diverse inkomster	863 462 000	II Justitiedepartementet	4 108 177 000
B Inkomster i statens verksamhet	10 300 844 000	III Utrikesdepartementet	3 486 755 000
Summa	99 197 457 000	IV Försvarsdepartementet	10 613 338 000
<i>Underskott</i>	<i>11 982 697 000</i>	V Socialdepartementet	31 010 421 000
		VI Kommunikations-	
		departementet	6 815 879 000
		VII Finansdepartementet	7 640 543 000
		VIII Utbildningsdepartementet	14 844 730 000
		IX Jordbruksdepartementet	4 472 313 000
		X Handelsdepartementet	477 738 000
		XI Arbetsmarknads-	
		departementet	6 661 061 000
		XII Bostadsdepartementet	6 788 020 000
		XIII Industridepartementet	4 679 280 000
		XIV Kommundepartementet	1 504 823 000
		XV Oförutsedda utgifter	1 500 000 000
		XVI Riksdagen och dess verk	162 705 000
		XVII Räntor på statsskulden m. m.	5 100 000 000
<i>Summa statsinkomster</i>	<i>111 180 154 000</i>	B Beräknad övrig medelsförbrukning	
		I Förändrad disposition av rörliga	
		krediter	300 000 000
		II Minskning av anslags-	
		behållningar	1 000 000 000
		<i>Summa statsutgifter</i>	<i>111 180 154 000</i>