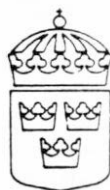


Förslag till riksdagen

1989/90:11

Riksdagens revisorers förslag angående riksdagens roll i budgetprocessen



Förs.
1989/90:11

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av riksdagens roll i budgetprocessen. Granskningen ingår som ett led i revisorernas granskning av de uppgifter riksdagen får inför sitt budgetarbete.

Revisorerna konstaterar att riksdagen i budgetprocessen får en anseelig mängd information om statsförvaltningens och den offentliga sektorns ekonomi. I många fall är det emellertid svårt att avgöra vilken innebörd informationen har och hur den förhåller sig till uppgifterna i andra, tidigare eller samtidiga redogörelser. Den del av den statliga verksamheten som redovisas över statsbudgeten ändras också vid olika tidpunkter och med olika motive-ringar.

I skrivelsen läggs fram förslag som berör såväl utformningen av regeringens budgetpropositioner som riksdagens styrning av den statliga verksamheten.

1 Granskningens omfattning

Granskningen har inriktats mot i första hand följande frågor:

- Hur informeras riksdagen om statens och den offentliga sektorns ekonomi?
- Vilka begrepp används i budgetprocessen och hur förhåller de sig till varandra?
- Vilka möjligheter har riksdagen att jämföra, kontrollera och följa upp innehållet i skilda redovisningar?

Granskningen, som avslutades i slutet av föregående år, har därmed även omfattat frågor som för närvarande inte behandlas i budgetprocessen.

Resultatet av granskningen finns redovisat i rapporten (1989/90:5) Riksdagens roll i budgetprocessen, som fogas till denna skrivelse som bilaga. Rapporten innehåller en omfattande beskrivning av budgetprocessen och den information som lämnas till riksdagen vid olika tidpunkter. Den diskuterades vid ett seminarium anordnat av revisorerna den 22 januari 1990. Till seminariet hade inbjudits representanter för budgetpropositionsutredningen, riksrevisionsverket, finans- och civildepartementen samt forskare från handelshögskolorna i Stockholm och Göteborg. Några invändningar mot redogörelser eller slutsatser i rapporten framfördes inte vid seminariet.

2 Revisorernas överväganden

Förs.
1989/90:11

Revisorernas förslag syftar till att öka det politiska inslaget i budgetprocessen. Informationen i budgetprocessen bör därför vara tydlig och ändamålsenlig som underlag för politiska beslut.

I det nya systemet med treårsbudgetering skall statsmakterna vart tredje år ta ställning till fördjupade anslagsframställningar från myndigheterna. Anslagen, som även fortsättningsvis formellt avser kommande budgetår, skall beräknas för en treårsperiod. Inslaget av utvärdering och uppföljning i budgetprocessen förutsätts öka.

Även revisorerna anser att den information riksdagen får i budgetprocessen bör förbättras i flera avseenden. Revisorerna anser också att växelvis fördjupade och förenklade budgetprövningar kan underlätta riksdagens budgetarbete. Det förutsätter dock att systemet med fleråriga budgetramar inte inskränker riksdagens handlingsutrymme. Riksdagen har också redan tidigare understrukt att riksdagens möjligheter att styra och kontrollera förvaltningen inte får eftersättas i den nya budgetprocessen (FiU 1987/88:30, rskr. 394).

I syfte att stärka riksdagens inflytande över budgetarbetet föreslår revisorerna att riksdagen skall avgöra vilka verksamheter som vid en bestämd tidpunkt bör bli föremål för en mera grundläggande prövning. Den fördjupade prövningen skall då inte begränsas till förvaltningsmyndigheter utan omfatta även uppdragsmyndigheter, affärsverk, statliga företag, fonder och stiftelser. Verksamhetsområden som bara till en del eller inte alls finansieras över statsbudgeten föreslås på motsvarande sätt innefattas i den statliga budgetprocessen och omprövas regelbundet och i ett sammanhang. Det gäller t.ex. socialförsäkringssektorn, jordbrukspolitikerna och bostadspolitikerna.

Riksdagen bör ange riktlinjer för prövningen och för hur redovisningen till riksdagen skall utformas. Samma verksamhet kan prövas flera år i rad.

Förslaget innebär att gränsdragningen mellan statlig verksamhet som redovisas över resp. utanför statsbudgeten med nödvändighet blir föremål för uttryckliga ställningstaganden från riksdagens sida. Budgetprocessen blir mera flexibel och kan på ett tydligare sätt utformas som en politisk beslutsprocess.

Revisorernas förslag innebär inte att regeringens skyldighet att på eget initiativ lämna förslag till riksdagen inskränks.

Revisorerna föreslår således sammanfattningsvis att riksdagen fortsättningsvis skall ange vilka myndigheter, andra statliga organ eller verksamhetsområden som ett bestämt budgetår bör bli föremål för fördjupad prövning. Riksdagen skall därvid inte vara begränsad till bestämda anslag eller departementsområden. Fördjupade prövningar bör kunna avse hela verksamhetsområden och avgränsas enligt riksdagens önskemål i det särskilda fallet.

Revisorernas förslag medför att inslaget av uppföljning och utvärdering i budgetprocessen ökar. Större hänsyn kan tas till politiskt relevanta frågor. Riksdagen får en mera aktiv roll i budgetdialogen med regeringen och statsförvaltningen i övrigt.

Revisorerna förutsätter vidare att informationen till riksdagen i budget-

processen utvecklas och förtydligas så att riksdagen får möjlighet att fortlö-
pande följa effekterna av fattade beslut.

Förs.
1989/90:11

I övrigt hänvisar revisorerna till vad som föreslås i den till skrivelsen fo-
gade rapporten.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande *riksdagens roll i budgetprocessen*

att riksdagen beslutar vidta erforderliga åtgärder med anledning av
revisorernas synpunkter och förslag,

beträffande *redovisade förslag om koncentrerat budgetarbete, klarare
verksamhetsformer, klarare styrformer och bättre uppföljning*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad reviso-
rerna anför.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit
revisorerna Kjell Nilsson (s), Alf Wennerfors (m), Hans Lindblad (fp), Stig
Gustafsson (s), Anita Johansson (s), Birgitta Hambræus (c), Bengt Silfver-
strand (s), Anders G Högmark (m), Torsten Karlsson (s), Sten-Ove Sund-
ström (s), Per Stenmarck (m) och Inga-Britt Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran
Hagbergh, utredningschefen Bo Willart och revisionsdirektören Karin
Brunsson (föredragande).

Stockholm den 15 mars 1990

På riksdagens revisorers vägnar

Kjell Nilsson

Karin Brunsson

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Riksdagens roll i budgetprocessen

Rapport 1989/90:5

Utredare: Karin Brunsson

Innehåll

Sammanfattning	8	Förs. 1989/90:11
1. Den statliga budgetprocessen	11	Bilaga
2. Budgetreformer	14	
3. Staten och samhällsekonomin	23	
4. Statens totala verksamhet	33	
5. Statsbudgeten	41	
6. Riksdagen säger ja	74	
7. Finanspolitik och statligt kapital	81	
8. Affärsverk, bolag, fonder och stiftelser	90	
9. Den nya budgetprocessen	102	
10. Fortsatta överväganden och åtgärder	109	
Tabeller	110	
Referenser	115	

Sammanfattning

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Riksdagens revisorer har granskat riksdagens roll i budgetprocessen. Granskningen har syftat till att beskriva den information riksdagen får inför sitt beslut om statsbudget. Med exempel visas att informationen kan vara svårtillgänglig för riksdagens ledamöter. Redogörelser från olika år kan inte alltid jämföras med varandra. Det kan varasvårt att avgöra hur olika uppgifter skall värderas.

Granskningens omfattning

Riksdagens revisorer fattade i januari 1989 beslut om att granska brutto- och nettoredovisningen i statsbudgeten.

Redan tidigt i arbetet kunde konstateras att riksdagen får en anse- nlig mängd information om statsförvaltningens och den offentliga sektorns ekonomi. Riksdagens möjligheter till insyn och påverkan är beroende av hur hela den statliga budgetprocessen är upplagd och avgränsad. Arbetet har därefter inriktats mot följande frågor;

- vid vilka tidpunkter och i vilken form riksdagen får information om statens och den offentliga sektorns ekonomi,
- vilka definitioner som används i olika sammanhang, och hur de olika definitionerna förhåller sig till varandra och
- vilka möjligheter riksdagen har att jämföra, kontrollera och följa upp innehållet i skilda redovisningar.

Granskningen har därmed även omfattat frågor som för närvarande behandlas vid sidan av budgetprocessen. Granskningen avslutades i oktober 1989.

En ny budgetprocess

I rapporten föreslås att den statliga budgetprocessen fortsättningsvis skall utformas på ett något annorlunda sätt än tidigare. Budgetprocessen föreslås omfatta statlig verksamhet oberoende av om denna redovisas över statsbudgeten eller ej. Riksdagens ställningstaganden till verksamhetsinriktning, resultat m.m. skall ske vid tidpunkter och i en omfattning som riksdagen själv bestämmer.

Riksdagen skall således spela en mera aktiv roll i budgetprocessen än för närvarande.

I det nya systemet med treårsbudgetering för förvaltningsmyndigheter har hittills förutsatts att regeringen regelbundet vart tredje år skall ta ställning till fördjupade anslagsframställningar från myndigheterna. Anslag till myndigheterna skall prövas för tre år framåt.

I rapporten föreslås i stället att riksdagen skall avgöra vilka verksamheter som bör bli föremål för en mera grundläggande prövning. Den fördjupade prövningen skall då inte begränsas till förvaltningsmyndigheter utan omfatta även uppdragsmyndigheter, affärsverk, statliga företag, fonder och stiftelser. Verksamhetsområden som bara till en del eller inte alls finansieras över statsbudgeten föreslås på motsvarande sätt omprövas regelbundet och i ett sammanhang. Det gäller t.ex. socialförsäkringssektorn, jordbrukspolitiken och bostadspolitiken.

Riksdagen bör ange riktlinjer för prövningen och för hur redovisningen till riksdagen skall utformas. Ingenting hindrar att samma verksamhet provas flera år i rad.

Förslaget innebär att gränsdragningen mellan statlig verksamhet som redovisas över resp. utanför statsbudgeten med nödvändighet blir föremål för uttryckliga ställningstaganden från riksdagens sida. Budgetprocessen blir mera flexibel och bättre anpassad till det faktum att en statlig budgetprocess även är en politisk beslutsprocess.

Budgetarbetet koncentreras

I rapporten föreslås att innehållet i budgetpropositionen och kompletteringspropositionen så långt möjligt renodlas.

Budgetpropositionen föreslås fortsättningsvis innehålla regeringens syn på det ekonomiska läget och budgetpolitiken (nationalbudget), de förslag som kan föranledas härav samt därutöver de fördjupade analyser som riksdagen tidigare beställt.

I *kompletteringspropositionen* finns därefter ett fullständigt budgetförslag samt de revideringar av tidigare förslag som bedömts som ofrånkomliga.

Klarare verksamhetsformer

Statlig verksamhet bedrivs i många former. Av rapporten framgår att det inte alltid är klart hur en verksamhet skall betraktas, eller vad skilda verksamhetsformer egentligen innebär. Någon överblick över t. ex. statliga fonder och stiftelser förefaller inte finnas. Eventuella fördelar med förfarandet att omvandla uppdragsmyndigheternas utrustningslån till statskapital är oklara.

I rapporten föreslås att innebörden av olika verksamhetsformer klargörs. Beslut om statlig verksamhet kan då grundas på relevant information om vilka konsekvenser alternativa verksamhetsformer får för bl. a. riksdagens insyn. Statsbudgeten kan vidare avgränsas på ett mera konsekvent sätt än för närvarande.

Klarare styrformer

Medan riktlinjerna för de statliga bolagen är mycket allmänt hållna, är affärsverken sedan några år föremål för en ny form av styrning utifrån fastlagda mål för service och vissa ekonomiska förhållanden. För förvaltningsmyndigheterna är anslagstilldelningen det viktigaste styrmedlet i budgetprocessen. Riksdagens inflytande över uppdragsmyndigheterna ter sig oklart.

I rapporten ifrågasätts om riksdagen genom budget- och kompletteringspropositionerna får ett tillräckligt utförligt och specificerat underlag för sina ställningstaganden. Innebörden av särskilt de olika ekonomiska målen för affärsverken behöver klargöras. Riksdagen bör åtminstone en gång under varje mandatperiod ta ställning till en samlad redogörelse för de bemyndiganden som lämnats till regeringen. Även verksamheten i statliga företag bör utvärderas regelbundet på riksdagens uppdrag. Möjligheterna att fastställa statsbidragen till kommunerna för flera år bör närmare undersökas.

Bättre uppföljning

Förs.
1989/90:11
Bilaga

I rapporten lämnas en rad exempel på att redogörelserna i budget- och kompletteringspropositionerna kan vara mycket ofullständiga vad gäller hur anvisade medel har använts, orsakerna till överskridanden, konsekvenserna av tidigare fattade riksdagsbeslut m.m. Redogörelserna kan också bli ofullständiga till följd av att verksamhet finansieras dels över statsbudgeten, dels vid sidan av denna och riksdagen då bara informeras om en del av verksamheten.

Med en utvidgad budgetprocess, där riksdagen direkt begär underlag för beslut från regeringen, förbättras också förutsättningarna för uppföljning av statlig verksamhet oberoende av verksamhetsform.

I rapporten lämnas en rad förslag till hur regeringens information till riksdagen i speciella frågor kan förbättras:

I de fall *riksdagen* tidigare budgetår utöver regeringens förslag anslagit *yttre medel* till en verksamhet bör det i påföljande budget- eller kompletteringsproposition finnas särskilda redogörelser för hur dessa medel disponerats.

För *förvaltningsmyndigheter* bör anges hur anslagen har räknats fram. Kommentarer och ställningstaganden till faktiskt förbrukade medel bör finnas i anslutning till varje anslag.

För *uppdragsmyndigheter* bör uppgifter lämnas om verksamhetens omfattning och om utfallet av tidigare prognoser och program.

För *affärsverken* behövs en regelbunden redovisning av hur lämnade beordringar har utnyttjats. Samtliga affärsverk bör liksom annan statlig verksamhet innefattas i budgetprocessen.

Regeringens redogörelse för *de statliga företagen* bör utvecklas. Behovet av mer preciserade riktlinjer för företagen bör övervägas.

Förändringen av *anslagsbehållningar* bör beräknas efter förfrågningar till de myndigheter som förfogar över de största behållningarna.

Beräknat tillkommande utgiftsbehov bör redovisas på ett mera utförligt sätt och följas upp.

Redogörelsen för *det underliggande budgetsaldot* bör utvecklas och regelbundet följas upp.

Den *kreditgivning* som nu redovisas över statsbudgeten bör flyttas utanför denna.

Beträffande *statsbudgetens inkomstsida* behövs en översyn av inkomstre-dovisningen i dess helhet. Den bör innefatta analyser av orsakerna till avvikelser mellan beräknat och faktiskt inlevererat överskott från affärsverk och statliga myndigheter samt en genomgång av hur inkomster avsedda för speciella ändamål hanteras i budgetprocessen.

Användningsområdet för *långtidsbudgeten* och *årsbokslut för staten* behöver närmare klargöras, liksom värdet av att *fördela statsbudgetens inkomster och utgifter* på realekonomiska kategorier. Det nya *systemet för statliga kreditgarantier* bör utvärderas inom två år.

För såväl *nationalräkenskaperna* som *nationalbudgeten* behövs till hjälp för riksdagens ledamöter enkla och översiktliga läsanvisningar av vilka det

framgår vilken innebörd olika begrepp har och hur de kan användas. I budgetpropositionen bör konsekvenserna av skilda beräkningar redovisas så att meningsfulla jämförelser blir möjliga.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

1 Den statliga budgetprocessen

Det tar närmare ett och ett halvt år att utarbeta en svensk statsbudget. Så har också en betydande del av statsförvaltningens samlade ekonomisk-administrativa och politiska kompetens deltagit i arbetet. Den rutin som under lång tid har tillämpats för budgetarbetet ser i sammandrag ut så här.

I *februari-mars* skickar finansdepartementet och ibland andra departement ut anvisningar för vad som bör ingå i de statliga myndigheternas anslagsframställningar.

Under *våren och sommaren* utarbetar statliga myndigheter och andra som begär anslag över statsbudgeten sina anslagsframställningar. Myndigheternas yrkanden bereds tillsammans med annat material i regeringskansliet *under hösten*.

Senast *den 10 januari året därpå* lämnar regeringen i budgetpropositionen förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken samt förslag till statsbudget till riksdagen. Budgetpropositionen innehåller också bl.a. preliminär nationalbudget.

Mellan *den 10 och 25 januari* (under den s.k. allmänna motionstiden) får riksdagsledamöterna i motioner föreslå ändringar av regeringens förslag eller lämna andra förslag till riksdagen.

I *april* lämnar regeringen i kompletteringspropositionen åter förslag till riktlinjer för den ekonomiska situationen samt ett reviderat förslag till statsbudget. Kompletteringspropositionen innehåller också reviderad nationalbudget samt långtidsbudget. Regeringen kan också i särpropositioner *under våren* lämna förslag beträffande begränsade delar av statsbudgeten.

De olika riksdagsutskotten behandlar *under våren* regeringens förslag och riksdagsledamöternas förslag till ändringar. Sedan kammaren tagit ställning till utskottens förslag sammanställer finansutskottet i *maj eller början av juni* en statsbudget, som riksdagen också fattar beslut om.

Regeringen *ställer före budgetårets början* den första juli genom regeringsbrev medel till myndigheters och andras förfogande.

Under budgetåret kan riksdagen genom tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomsterna, ändra anslag eller anvisa nya anslag. I allmänhet föregås riksdagsbeslutet då på samma sätt som vad gäller den reguljära budgetprocessen av framställningar från myndigheter, beredning i regeringskansliet, proposition, motioner och utskottsbehandling.

(Rutinerna för budgetarbetet håller i viss mån på att förändras. En redogörelse för pågående budgetmodernisering finns i avsnitt 9 av rapporten.)

Bestämmelser om statens budget

Att Sverige skall ha en statsbudget framgår av regeringsformens nionde kapitel (om finansmakten), där det bl. a. stadgas att riksdagen bestämmer till

vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Riksdagen kan besluta att ett anslag på statsbudgeten skall avse en annan tidsperiod än budgetperioden, som normalt är närmast följande budgetår. Riksdagen får också besluta om riktlinjer för viss statlig verksamhet för längre tid än anslagen till verksamheten avser (RF 9 kap. 3 och 7 §§).

Regeringens skyldighet att före den 10 januari varje år avlämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) och före utgången av april månad lämna förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition) regleras i riksdagsordningens tredje kapitel. Där anges också att budgetpropositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget.

1969 års budgetutredning menade att huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten borde vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas i budgeten (SOU 1973:43). Utredningen lämnade också förslag med utgångspunkt från förhållandena i början av 1970-talet:

- hela socialförsäkringssystemet borde i informativt syfte redovisas i en särskild bilaga till budgetpropositionen,
- medel från införselavgifter på jordbrukets och fiskets område borde jämföras med tullmedel och tas upp på statsbudgetens inkomstsida, regleringskassor och andra utgifter borde föras upp på utgiftssidan,
- affärsverkens driftbudgetar borde redovisas i budgetpropositionen under resp. programavsnitt och föras upp under formella 1 000-kronorsanslag på statsbudgeten,
- formell specialdestination inom budgeten borde inte längre tillämpas,
- bruttoredovisning av statens verksamheter borde vara huvudregeln, men nettoredovisning borde kunna tillämpas för vissa – från fall till fall bestämda – avgiftsfinansierade verksamheter (a. a.).

Föredragande statsråd tog inte uttryckligen ställning till utredningens principiella uppfattning, men ansåg liksom utredningen att en översiktlig redovisning av socialförsäkringssystemet borde lämnas i budgetpropositionen. Specialdestination av automobilskattemedel föreslogs upphöra; övriga utredningsförslag togs inte upp vid riksdagsbehandlingen (prop. 1976/77:130, FiU 1977/78:1, rskr. 19).

Fastlagda riktlinjer för vad statsbudgeten skall omfatta saknas således. Exempel på att frågan om redovisning över statsbudgeten eller vid sidan av denna kan avgöras från fall till fall lämnas i avsnitt 5.

En rad föreskrifter reglerar statliga myndigheters redovisning mot statsbudgeten. Dit hör bokföringsförordningen (1979:1212), förordningen (1985:498) om avräkning av utgifter på statsbudgeten, kungörelsen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg samt förordningen (1982:49) om statliga myndigheters medelsredovisning m.m. vid försäljning av anläggningstillgångar. Bestämmelser om redovisning, bokföring, revision, upphandling, avgifter, arkivvård m.m. finns samlade i publikationen EA som riksrevisionsverket (RRV) ger ut.

Budgeten som regeringens handlingsplan

Förs.
1989/90: 11
Bilaga

Hela arbetet med statsbudgeten är upplagt så att statsmakernas beslut skall kunna fattas i ljuset av god och allsidig information.

Myndigheterna skall varje år lämna anslagsframställning till regeringen.

I regeringskansliet vägs myndigheternas behov mot varandra. Finansdepartementet gör även beräkningar över inkomsterna under olika förutsättningar.

Sedan regeringen sammanställt sitt budgetförslag prövas det av riksdagen, som enligt grundlagen har det yttersta ansvaret för budgetregleringen.

Statsbudgeten har beskrivits som en handlingsplan, eller ett instrument för att styra användningen av tillgängliga samhällsresurser i enlighet med statsmakernas långsiktiga viljeinriktning (finansdepartementet, riksrevisionsverket 1983). Den har även beskrivits som ett av regeringens politiska styrinstrument (Petersson 1989:1).

Men också andra tolkningar av budgetprocessens och statsbudgetens betydelse är möjliga.

Budgeten som tradition

Kanske är statsbudgeten och hela den statliga budgetprocessen först och främst ett uttryck för den *ordning* som också regeringsformen syftar till.

Den noggrant uppgjorda tidsplanen för hela budgetarbetet skapar reda och understryker arbetets vikt. Det gör för övrigt också budgetförslagens omfattning (räknat i antal sidor såväl som antal kronor) och den massmediala uppställningen i samband med att ett budgetförslag presenteras.

Det går inte att bortse från att hela den statliga budgetprocessen också innehåller ett visst mått av slentrian. Formuleringar, argument, beteenden och gester återkommer år efter år i mer eller mindre oförändrat skick.

Myndigheterna kan i sina anslagsframställningar praktiskt taget ordagrant upprepa både argument och yrkanden i flera år. De redovisningar de lämnar i anslagsframställningarna följer mallar från budgethandbok och direktiv från regeringskansliet och ändras bara obetydligt mellan åren.

Budgetarbetet i regeringskansliet har varit upplagt på i princip samma sätt under hela 1980-talet.

I budgetpropositionen upprepas ett bestämt mönster, där frågor efter en inledande översiktlig beskrivning behandlas från mera principiella utgångspunkter för att slutligen (i många fall) redovisas i detalj i anslutning till ett bestämt anslag.

Även i utskottens betänkanden förekommer upprepningar – formuleringar och motiveringar flyttas från det ena betänkandet till det andra. (Några exempel på detta återfinns i avsnitt 7.)

Budgeten som uttryck för politisk vilja

De olika funktioner som den statliga budgetprocessen fyller kan inte enkelt skiljas från varandra. Kanske är symbolhandlingar och upprepningar en ofrånkomlig del av processen som sådan.

Förslagen i rapporten syftar inte heller till att helt eliminera någon av stats-

budgetens alla tänkbara roller, utan snarare till att något justera förhållandet mellan dem.

Med ett alltför stort inslag av slentrian blir budgetprocessen en tom rutin, som riskerar att åtminstone delvis bli meningslös. Med alltför stort inflytande över processens innehåll hos regeringen blir riksdagens budgetarbete en tom ritual, som också kan uppfattas som meningslös.

Om riksdagen i stället ökar sitt inflytande över budgetprocessen kan denna göras tydligare och mera öppen för insyn. Det blir väsentligt att budgetprocessen på ett riktigt sätt speglar förhållanden och värderingar i samhället. Det politiska inslaget i processen ökar.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

2 Budgetreformer

Budgetering har varit ett angeläget ämne både inom utredningsväsendet och i den akademiska världen. Åtskilliga uppfattningar om vad en budget bör vara – och vad det faktiskt är – har framförts. I det här avsnittet lämnas en kortfattad redogörelse för de viktigaste förändringarna vad gäller synen på den svenska statsbudgeten. Några forskares syn på budgetering presenteras också.

Från medeltid till efterkrigstid

Från svensk medeltid finns bara ett känt fall då kungen försökte bilda sig en uppfattning om Kronans inkomster, nämligen Erik av Pommerns skattebok från 1413. Den finns dock endast kvar i vissa utdrag (Kungl. Myntkabinettet 1989).

Johan den III ansåg sig behöva få en överblick inte bara över "Sveriges Rikes hele Opbörd" utan också över dess utgifter. De *riksböcker* som sammanställdes för åren 1573 och 1582 innebar någonting nytt. Tidigare hade statens utgifter betraktats som hemliga. Riksböckerna omfattade dock bara den ordinarie riksstaten. Extraordinära inkomster och utgifter – t. ex. inkomster från myntningen eller utgifter för legosoldater – fanns inte medtagna (a.a.).

Först 1809/10 reglerades frågan om statsbudget och beskattning. Som den första "moderna" statsbudgeten betraktas statsverkspropositionen 1828.

De viktigaste budgetreformerna mellan 1809/10 och 1944 har av 1948 års budgetutredning sammanfattats på det här sättet.

1809/10 sammanfördes i grundlag reglerna om statsreglering och beskattning samt reglerades maktförhållandet mellan Konungen och riksdagen. Budgeten upprättades i två delar, riksstaten som avsågs omfatta alla till Konungens förfogande stående medel samt anvisningar på riksgäldskontoret, vilket i sin tur reglerade statsskulden, budgetunderskottet, krigskostnader m. m. samt finansierade dessa kostnader, dels med allmän bevillning, dels med upplåning. Första huvudtiteln reglerades och konungahusets rättigheter fastställdes.

1823 beslöts att kapitalräkning (budgetredovisning och utdrag ur rikshuvudboken) årligen skulle tryckas. Extra anslag (sedermera extra statsregleringen) anvisades på riksgäldskontoret.

1828 och 1834 fastslogs principen att Konungen icke ensidigt kunde använda besparingar till att tillskapa nya löner eller eljest ingå förbindelser som riksdagen senare måste infria i form av ökade anslag samt att besparingar icke finge användas till ändamål som riksdagen underkänt.

1840/41 anpassades huvudtitelsindelningen efter statsdepartementens förvaltningsområden, fastställdes anslagsbeteckningar för de viktigaste anslagstyperna, upphävdes maximeringen av huvudtitlarnas slutsummor samt reglerades Konungens rätt att använda besparingar.

1868–1876 överfördes genom flera reformer allmänna beivringen, kostnader för riksdagen och dess verk, räntor på statsskulden m. m. samt extra statsregleringen till riksstaten. Lånemedel för kapitalinvestering bibehölls utanför riksstaten.

1911 sammanfördes riksstaten och lånemedlen till en enhetlig riksstat, kompletterades riksstaten med vissa inkomster och utgifter som dittills redovisats utanför denna, antogs principen om bruttoredovisning för egentliga statsinkomster samt infördes enhetliga regler för de affärsdrivande verkens resultatredovisning.

1918 beslöts avveckling av det s.k. förskottssystemet samt infördes tilläggsstater och anslag till oförutsedda utgifter.

1922 och 1923 omlades budgetåret till tiden 1 juli–30 juni samt upphävdes Konungens dispositionsrätt till vissa besparingar.

1928 infördes fullt ut principen om en jämnt balanserad skattebudget.

1934 och 1935 infördes för första gången en enhetlig systematik för uppställningen av riksstatens utgifter, antogs principen om redovisning av statens fasta egendom i rikshuvudboken samt enhetliga regler för reglering av kostnaderna för fastigheternas underhåll och vård.

1937 och 1938 uppdelades åter budgeten (liksom före år 1911) i två delar, nu benämnda driftbudgeten och kapitalbudgeten, samt återinfördes regeln om öppen redovisning av budgetens överskott eller underskott med utgångspunkt från principen om flerårsbalansering.

1939 beslöts beredskapsstat för försvarsväsendet samt tilläggsstater utan inkomsttäckning (underskottsbalansering).

1944 infördes bruttoredovisning för alla kapitalinvesteringar samt enhetliga regler för värdering av kapitaltillgångar och avskrivningsmedlens redovisning.

(SOU 1952:45)

Från och med 1931 framlade Kungl. Maj:t mot slutet av vårriksdagen genom den s. k. kompletteringspropositionen ett förslag till komplettering av förslaget till riksstat. Denna praxis kodifierades 1949 genom en ändring av riksdagsordningen och har därefter betraktats som en normal företeelse (SOU 1959:16).

Begreppet *totalbudget* introducerades i 1956 års finansplan, som också innehöll en sammanställning över de sammanlagda drift- och kapitalbudgetarna. Kommentarer i finansplanen gällde därefter totalbudgeten. Från och med budgetåret 1966/67 kompletterades drift- och kapitalbudgetarna regelmässigt med en sådan uppställning (prop. 1976/77:130).

Budgetarbetet i riksdagen

1957 års budgetkommitté diskuterade i betänkandet Riksdagens budgetarbete (SOU 1959:16) framför allt tre frågor: riksdagens ställningstagande till

finansplan och nationalbudget, behovet av en samordnande instans för riksdagens budgetarbete och frågan om återprövningsrätt i budgetfrågor.

Kommittén föreslog att finansplanen med nationalbudgeten skulle remitteras till något av riksdagens organ, som senast i mitten av februari hade att avge ett yttrande "av allmän och principiell karaktär". Yttrandet skulle därefter vara utgångspunkten för en finansdebatt i riksdagen.

Den bristande samordningen mellan olika riksdagsutskotts arbete med statsregleringen hade enligt utredningen uppmärksamats sedan 1915. Möjligheterna att bilda ett sammansatt utskott för statsregleringen hade aldrig utnyttjats; de s.k. budgetdeputerade hade i huvudsak ägnat sig åt att göra sammanställningar. Kommittén föreslog en förstärkning och utbyggnad av budgetdeputationen – en budgetdelegation – som med auktoritet och "tyngd" skulle samordna riksdagens budgetarbete.

1958 års riksdag hade beslutat att riksdagsbeslut om delar av riksstaten skulle gälla till dess riksdagen beslutat om hela riksstaten eller ändrat beslutet i annan ordning. Budgetkommittén föreslog, liksom tidigare 1950 års budgeträttskommitté, att de successivt fattade besluten i anslagsfrågor skulle vara definitiva.

1980 års budgetreform

De principer för det statliga budgetsystelet som infördes genom 1937 års budgetreform gällde i allt väsentligt oförändrade fram till budgetåret 1980/81.

Med utgångspunkt från förslag från 1969 års budgetutredning genomfördes då flera förändringar: drift- och kapitalbudgetarna lades samman, redovisning av den statliga förmögenheten över kapitalfonder slopades och kravet på förräntning av statens fordringar ändrades.

Drift- och kapitalbudgetarna slås samman

Företvarande finansministern Ernst Wigforss ansåg att utgifter för kapitalökning var av ett helt annat slag än de "verkliga" utgifterna och att det därför "icke är mycket bevänt med att addera de båda slagen samman för att få hela budgeteffektens slutsumma" (Wigforss 1927).

Motiven för 1937 års budgetreform var också att alla förändringar av statens förmögenhet skulle redovisas öppet, över kapitalbudgeten, som i princip var lånefinansierad. Driftbudgeten skulle däremot vara skattefinansierad och täcka de löpande utgifterna. Den kunde över- eller underbalanseras beroende på konjunkturläget, men borde på längre sikt vara balanserad.

Så småningom kom synen på låne- resp. skattefinansiering att ändras. Frågan om statens förmögenhetstillväxt blev inte längre ett kriterium för upplåning, utan bedömningarna gällde budgetens samlade inverkan på samhälls- ekonomin i stort. Drift- och kapitalbudgetarna kom i praktiken att finansieras på samma sätt – med skatter eller med lån.

Gränsen mellan drift- och kapitalbudget var också oklar i andra avseenden. Till exempel redovisades utrustningskapital hos vissa myndigheter – typiska investeringar – över driftbudgeten. Relationerna mellan drift- och ka-

Förs.
1989/90:11
Bilaga

pitalbudget beskrevs av finansutskottet över huvud taget som "mycket in-
vecklade" (FiU 1977/78:1).

Budgetutredningens uppfattning var att syftet med förmögenhetsredovisning i staten borde vara att förbättra resursanvändningen och bidra till ökat kostnadsmedvetande i statsförvaltningen, snarare än att uppvisa förmögenhetsställningen. I propositionen med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet (prop. 1976/77:130) framhöll föredragande statsråd att dittillsvarande samlade redovisning av statens förmögenhet innehöll många brister. Något praktiskt behov av att löpande följa utvecklingen av den statliga förmögenheten bedömdes inte föreligga. Förmögenhetsredovisning borde i stället utgöra ett av flera instrument för att bedöma effektiviteten i verksamheter med avkastningskrav (jfr nedan).

Kapitalfonderna slopas

I samband med att drift- och kapitalbudgetarna slogs samman avskaffades budgetutjämningsfonden, genom vilken driftbudgetens över- och underskott hade balanserats. Den särskilda redovisningen av automobilskattemedel slopades också.

De kapitalfonder som i övrigt utgjorde grunden för förmögenhetsredovisningen fyllde genom sammanläggningen inte längre någon funktion. Redovisningen betecknades av budgetutredningen som oenhetlig, komplicerad och svåröverskådlig.

För verksamheter som ålagts ett avkastningskrav borde förmögenhetsredovisningen ske genom *balansräkningar*. Huvudregeln skulle vara att affärsverk och likartade verksamheter – t. ex. uppdragsmyndigheter och myndigheter med programbudget – redovisade tillgångar med varaktighet på tre år eller mer och med anskaffningskostnad på minst 20 000 kr. som förmögenhet.

Statskapitalet skulle liksom tidigare utgöra skillnaden mellan anvisade investeringsanslag och verkställda avskrivningar. Investeringar i sysselsättningsfrämjande eller försvarsfrämjande syfte borde bokföras endast till den del de kunde förräntas. Även värdet av andra tillgångar skulle kunna skrivas ned, antingen direkt genom anslag i samband med att medel för tillgången anvisades, eller senare och då efter det att frågan underställts riksdagen. Fonden för oregrerade kapitalmedelsförluster, till vilken tillgångar som behövde skrivas ned tidigare överförts, avskaffades.

Ändrade räntekrav

Kravet på förräntning av statens tillgångar beräknades före 1980 enligt *statens normalränta*. Statens normalränta utgjorde medeltalet av obligationsräntan under de närmast föregående tio åren med tillägg av en kvarts procent för att täcka administrationskostnader. Med stigande ränteläge hade normalräntan fått en inte avsedd subventioneringseffekt. Den saknade också enligt budgetutredningen flexibilitet.

Statens normalränta ersattes med en *utlåningsränta* för statens fordringar och en *avkastningsränta* för bl.a. affärsverk. Utlåningsräntan skulle knytas till obligationsräntan på ett sådant sätt att ett ändrat ränteläge snabbt slog

Förs.
1989/90:11
Bilaga

igenom. Avkastningsräntan skulle gälla det ovägdade genomsnittet av obligationsräntan de senaste tre åren. I båda fallen skulle ett tillägg på en kvarts procent täcka förvaltningskostnader m.m.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetreformer efter 1980

Efter 1980 har ingen mera övergripande "budgetreform" genomförts. Villkoren för särskilt affärsverken har dock genomgått ganska genomgripande förändringar. Sedan kapitalfonderna avskaffats anvisades affärsverken medel för investeringar genom investeringsanslag. De avskrivningar som gjordes på anläggningstillgångar skulle i princip betalas in till statsverket.

Numera har affärsverken möjlighet att låna till investeringar i riksgäldskontoret. Statsmakterna reglerar verksamheten genom att uppställa mål för t.ex. service, avkastning och soliditet. Det innebär att utökad investeringsverksamhet i ett affärsverk vid oförändrat mål för soliditeten kan finansieras genom egna vinster eller genom direkta ägartillskott (t.ex. genom engångsanslag över statsbudgeten).

Med *soliditet* avses betalningsförmåga på längre sikt. Soliditeten kan mätas som förhållandet mellan eget kapital och företagets hela arbetande kapital eller som förhållandet mellan eget kapital och långfristiga skulder å ena sidan och hela det arbetande kapitalet å andra sidan. Ett snävare soliditetsbegrepp innebär att den bundna delen av företagets egna kapital jämförs med skulderna.

Nedan lämnas två exempel på hur de nya styrformerna har uttryckts. Statsmakternas inflytande över affärsverkens verksamhet diskuteras vidare i avsnitt 8.

Exempel: styrning av sjöfartsverket och Vattenfall

Sjöfartsverket ombildades till affärsverk den 1 juli 1987. I sitt förslag till riksdagen framhöll föredragande statsråd bl.a. att den förändrade verksamhetsformen innebar att sjöfartsverkets befogenheter vidgades. Statsmakternas styrning skulle bli mer övergripande och "ta sikte på fastställande av ekonomiska mål och servicemål i stället för styrning genom anvisande av medel". I sin första treårsplan skulle sjöfartsverket redovisa mål i fråga om avkastning, soliditet, produktivitet, prissättning och service samt strategier för att nå dessa mål.

Riksdagen beslutade år 1988 om ny ekonomisk styrning av statens vattenfallsverk (NU 1987/88:41. rskr. 376). Beslutet innebar att statsmakternas ekonomiska och verksamhetsmässiga styrning av Vattenfall fortsättningsvis riktas mot Vattenfallskoncernen, dvs. affärsverket Vattenfall och de bolag i vilka Vattenfall har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Riksdagen skall årligen fastställa rullande treårsplaner för investeringar och finansiering av dessa. Förräntningskrav, soliditetsmål, årsbokslut, utdelning samt en motsvarighet till statlig skatt fastställs av regeringen.

För förvaltningsmyndigheter har en rad bestämmelser som tidigare reglerade detaljer i verksamheten slopats. Myndigheterna har fått större frihet att besluta om organisationsförändringar, tillsättande av tjänster och om hur anvisade medel skall användas. "Fria nyttigheter" av typen tjänstebrevsrätt avvecklas successivt.

Ett exempel på hur myndigheternas befogenheter har vidgats utgör villkoren för investeringar i ADB.

Statliga myndigheters ADB-investeringar prövades tidigare av regering och riksdag, om investeringen beräknades överstiga 5 milj. kr. Från budgetåret 1988/89 är beloppsgränsen höjd till 20 milj. kr. Avsikten är att myndigheterna skall få vidgad beslutanderätt även vad gäller ADB-investeringar. Statskontorets arbete på ADB-området skall bli stödjande, inte styrande (prop. 1987/88:95, FiU 25, rskr. 293).

Budgetteori

Forskare, som har studerat den amerikanska förvaltningens intresse för reformer och omorganisationer, har menat att administrativa förändringar tjänar ett vidare syfte än att enbart bidra till ökad effektivitet eller en mer rättvis inkomstfördelning.

Att styra innebär också tolkning – att förklara det som sker, ge mening åt skeenden, bekräfta normer och värderingar. Reformen blir ett sätt att också hantera sådana aspekter av styrning (March och Olsen 1983).

Möjligen kan skiftande synsätt på budgetering och budgetens roll betraktas som en spegling av vad som brukar benämnas "tidsandan". I svensk statsförvaltning skulle en ny tidsanda i så fall ha manifesterats med åtta till tio års mellanrum. Man har förflyttat sig från 1960-talets programbudgettänkar – till SEA-system på 1970-talet – till dagens tro på helhetssyn, långsiktighet och utvärdering (Czarniawska-Joerges och Jacobsson 1987).

Programbudgetering

Idéerna om programbudgetering hämtades från USA till den svenska statsförvaltningen under andra hälften av 1960-talet. Genom programbudgetering skulle statsförvaltningen bli effektivare;

- varje verksamhet skulle få ett instrument för att styra sin verksamhet,
- myndigheternas prestationer och resultat skulle kunna jämföras med de resurser de tog i anspråk,
- personalen inom en myndighet skulle få kännedom om målen för verksamheten och vilka prestationer som förväntades,
- de ekonomiska konsekvenserna av olika vägar att nå de angivna målen skulle klarläggas.

En försöksverksamhet med programbudgetering inom den civila delen av statsförvaltningen inleddes 1968. Exempel på myndigheter vars verksamhet indelades i program är sjöfartsverket, statens provningsanstalt och statskontoret.

Kritiken mot programbudgetering blev därefter allt häftigare. Bland annat ifrågasattes om inte statsförvaltningen var alltför stor och komplicerad för en så ambitiös planering. Metoden gav inte heller någon vägledning för hur olika handlingsalternativ skulle byggas upp och värderas.

Den ofta bristande överensstämmelsen mellan programindelning och organisatorisk uppdelning medförde också att en rad i och för sig tveksamma

kostnadsfördelningar måste göras. De olika programmen kom ibland att betraktas som finansieringskällor som organisationen inte kände något ansvar för.

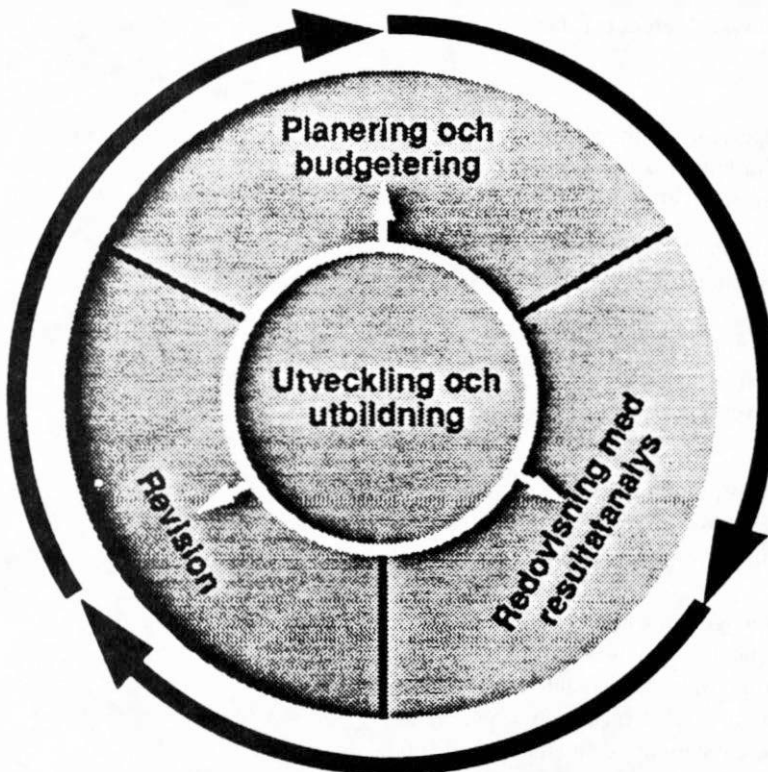
Genom riksdagens ställningstagande till propositionen med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet avslutades formellt försöksverksamheten med programbudgetering i statsförvaltningen. Den ersattes med mera allmänt inriktade informations- och utbildningsinsatser (jfr. nedan). De myndigheter som deltagit i försöksverksamheten behöll dock programindelningen som grund för anslagsberäkningar och anslagstilldelning.

(Källor: SOU 1967:11,12,13, prop. 1976/77:130, FiU 1977/78:1)

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Statens ekonomiadministrativa system, SEA

I samband med att programbudgeteringen utvärderades föreslog RRV att det fortsatta arbetet skulle inriktas mot att allmänt förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen. *Statens ekonomiadministrativa system* (SEA) beskrevs som en idémässig stomme, genom vilken planering, budgetering, redovisning och resultatanalys samt revision integrerades med utveckling och utbildning i den s. k. SEA-snurren. Vid RRV utarbetades metoder för verksamhetsplanering, kostnadsredovisning, resultatanalys, förvaltnings- och redovisningsrevision.



Treårsbudgetering

De förändringar av det statliga budgetsyste-
met som nu håller på att genom-
föras ingår som en del av en mera omfattande översyn av förhållandet mellan
statsmakter och förvaltning. Ett av syftena med förändringarna är att riksdag-
en skall få bättre möjligheter att följa utvecklingen inom olika verksam-
hetsområden (prop. 1986/87:99). Se vidare avsnitt 9.

Andra teorier om budgetering

Det finns också exempel på andra ansatser för budgetering i förvaltningen.
Inget av följande synsätt har dock fått någon större genomslagskraft i svensk
statsförvaltning.

Ändamålsbudgetering

Ändamålsbudgetering kan karaktäriseras som en vidareutveckling och för-
enkling av programbudgeteringen. Ändamålen som budgeten syftar till att
tillgodose hänför sig t.ex. aldrig till mer än en organisatorisk enhet (Madsen
1969).

Nollbasbudgetering

Nollbasbudgetering är i första hand ett sätt för en företags- eller verksam-
hetsledning att få kunskap om och styra verksamheten. Budgetarbetet decentralise-
ras. De budgetansvariga måste bevisa varför resurser över huvud taget be-
hövs för ett speciellt område.

Tekniken, som har utvecklats i USA, kan karaktäriseras som en tillämp-
ning av detaljer av programbudgeteringen. I Sverige har den prövats i ett
antal företag och i statsförvaltningen i mycket begränsad omfattning. I den
amerikanska förvaltningen har intresset för nollbasbudgetering svalnat.

Kritik har riktats dels mot hur nollbasbudgetering genomförs – mängder
av blanketter, svåra jämförelser, avgränsningsproblem, svårt att formulera
alternativ – dels mot resultaten. Uppföljningar har visat att inte heller noll-
basbudgetering har lett till några drastiska förändringar av existerande verk-
samhet.

Ibland har "det tekniska" fått övertaget, så att det funnits mindre utrymme
än tidigare för analys och överväganden.

"Några fjärilar fångades, inga elefanter stoppades", påstod man i en utvär-
dering av nollbasbudgeteringen i Georgia (Widebäck 1979).

Budgetering som förhandling och rollspel

En modell för själva budgetarbetet har presenterats av Aaron Wildavsky,
som bl.a. jämfört budgetering i olika länder.

I budgetarbetet skall man välja mellan ett stort antal alternativ, vars kon-
sekvenser man vet mycket litet om, framhåller han. Det är ont om tid och
svårt att hålla många saker i huvudet samtidigt.

Därför använder sig de som budgeterar av olika knep; de förenklar, gör
små förändringar och samlar erfarenhet från tidigare beslut.

När frågorna är för svåra, bedömer de i stället människorna som har an-

svaret för dem. De litar på att myndigheter eller intressegrupper reagerar om de blir alltför illa behandlade.

Det allra viktigaste hjälpmedlet är marginalresonemanget. Man utgår då från en existerande bas. Det gör det lättare för dem som budgeterar, eftersom det sällan ifrågasätts av dem som har begärt anslag.

Ofta anser man att varje myndighet skall ha sin beskärda del av ökningar eller neddragningar. Det betraktelsesättet skapar också en viss stabilitet i budgetsystemet.

Rollspel (dvs. att man väntar sig ett visst beteende av en viss befattningshavare) är ett sätt att organisera budgetarbetet, och det kan även ersätta en del räknearbete.

De viktigaste rollerna spelas av *förkämpar* (t.ex. myndigheter som värnar om sin egen verksamhet) och *väktare* (t.ex. budgetavdelning eller finansministerium som vill begränsa utgifterna och som har överblick över inkomsterna). De står i ett motsatsförhållande till varandra, men om budgetarbetet skall fungera måste de kunna lita på varandra – och göra hyfsade beräkningar.

Budgetarbete betyder inte bara att man bedömer behovet av åtgärder – det är också ett sätt att hantera konflikter. Hur olika problem avgränsas blir avgörande för vilka som konfronteras med dem, hur de ter sig jämfört med andra problem, och för vilka möjligheter man har att komma överens.

Det kan vara lättare att hantera ett stort antal små problem än ett fåtal riktigt stora problem. Budgetstrategier används inte bara för att nå ekonomiska mål utan också för att presentera krav och få stöd.

Vilken makt de institutioner har som deltar i budgetarbetet och hur de förhåller sig till varandra är viktigt, liksom budgeternas värderingar. Det avgör vilka som vinner och vilka som förlorar i budgetarbetet – och även vad de olika aktörerna själva anser om resultatet (Wildavsky 1975).

Budgetering som ritual

Budgeten är kanske inte i första hand ett instrument för att omforma behov och önskemål till politik. Kanske är budgetprocessen snarast ett medel för att *forma* eller *bekräfta* önskemål, behov och uppfattningar.

Maktforskaren *Johan P. Olsen* fann i en undersökning att alla beslut i en norsk kommun var enhälliga, och han frågade sig vad man då ägnade sig åt under de långa sammanträdena. Olsen kunde urskilja tre "mönster":

- en omfattande verbal aktivitet.
Politikerna diskuterar villkoren för kommunen och kommunalpolitikerna i allmänhet, tidspressen och hur mycket man har att göra.
- matt-syndromet
"Stora" frågor undviks. Men små frågor diskuteras, och tjänstemännens förslag ändras. Det gäller t. ex. när man upptäcker att den matta som är beställd till kommunalkamrerens tjänsterum är dyrare än den som socialchefen redan fått.

- inte nu utan senare
"Något måste göras åt det här problemet." "Någon borde undersöka det här närmare." Man ger sig inte direkt på det beslut som skall fattas. Men kanske sätter man gränser för vilka beslut som blir möjliga i framtiden.

Olsen anser att många norska kommuner fungerar som brandstationer, där problemen löses allt eftersom de uppstår. Genom budgetprocessen skapas utåt en bild av kloka överväganden och rationellt handlande. De styrande får hjälp att legitimera sina brandkårsuttryckningar (Olsen 1970).

3 Staten och samhällsekonomin

Statistik över Sveriges ekonomi finns i *nationalräkenskaperna*, som sammanställs och redovisas av statistiska centralbyrån (SCB).

Nationalräkenskaperna kan beskrivas som ett bokföringssystem för samhällsekonomin. Där delas de ekonomiska processerna *produktion*, *inkomst* (eller inkomstanvändning) och *kapitalbildning* upp på ekonomiska subjekt – *företagen* (näringslivet), *den offentliga sektorn* och *hushållen*. Ekonomiska transaktioner mellan dessa subjekt klassificeras och summeras på olika sätt för att möjliggöra olika typer av analyser av den ekonomiska utvecklingen.

Nationalräkenskaperna består av konton, där varje post förekommer två gånger, en gång på kreditsidan och en gång på debetsidan (s.k. dubbel bokföring).

Nationalräkenskaperna och den offentliga sektorn

Till *den offentliga sektorn* hänförs i nationalräkenskaperna

- staten
- kommunerna
- socialförsäkringssektorn.

Till *staten* hänförs regeringen, departementen och myndigheter under departementen utom affärsdrivande verk, som ingår i redovisningen av näringslivet. Vidare ingår riksdagen och dess verk utom riksbanken som också hänförs till näringslivet. Olika statliga fonder hänförs också till den statliga sektorn.

Med *kommunerna* avses borgerliga primärkommuner, landsting, kommunalförbund och kyrkoförsamlingar.

Socialförsäkringssektorn omfattar delar av socialförsäkringssystemet, nämligen den allmänna sjukförsäkringen inklusive föräldraförsäkring, den allmänna tilläggspensioneringen, löntagarfonderna och de erkända arbetslöshetskassorna.

Även de institutioner som administrerar de olika socialförsäkringssystemen – de allmänna pensionsfonderna, de allmänna försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna – räknas till socialförsäkringssektorn.

Till *den offentliga sektorn* räknas slutligen också *ideella organisationer* som helt eller delvis finansieras och kontrolleras av den offentliga sektorn, eller som betjänar den offentliga sektorn. Exempel på sådana organisationer

är kommunala och statliga teatrar. Organisationerna fördelas på staten eller kommunerna beroende på vilken organisation det gäller.

Värdet av produktionen i den offentliga sektorn beräknas som summan av produktionskostnaderna – löner, kapitalförslitning, indirekta skatter samt förbrukning av varor och tjänster. Kostnaderna för förbrukningen av varor och tjänster jämföras i sin tur med kostnaderna för inköp av dessa nyttigheter, eftersom lagerkonton för offentliga myndigheter saknas i nationalräkenskaperna. I uppgifterna om förbrukning ingår inköp av varaktiga varor för militära ändamål (transportmedel, vapen, flygplan, krigsfartyg) som saknar civil användning.

En del av det som produceras i den offentliga sektorn säljs till näringsliv och myndigheter inom den offentliga sektorn eller till hushåll. Det som inte säljs – och är skattefinansierat – räknas som offentlig konsumtion.

SCB hämtar uppgifter om den offentliga sektorn från riksrevisionsverkets realekonomiska fördelning av statens inkomster och utgifter (jfr. avsnitt 4), från olika statliga myndigheter och från räkenskapssammandrag för de olika kommuntyperna. För beräkningen av förändringar mätt i fasta priser används produktionsprisindex, konsumtionsprisindex och ibland specialkonstruerade prisindex.

I tabellen nedan redovisas bruttonationalprodukten, dvs. värdet av alla varor och tjänster som framställs i landet under ett år, samt offentliga utgifter för olika ändamål.

Bruttonationalprodukten (BNP) och den offentliga sektorns utgifter, miljarder kronor, löpande priser

	1970	1980	1987
BNP	172,2	525,1	1 005,2
Offentlig konsumtion och investering	48,5	175,4	300,6
staten	16,2	51,2	78,6
kommunerna	31,9	121,8	218,3
socialförsäkringssektorn	0,4	2,4	3,8
Offentliga transfereringar inkl. erlagda räntor	27,1	151,7	325,4
Summa offentliga utgifter	75,6	327,1	626,0

Källa: riksrevisionsverket, Statens finanser 1988

Olika mått på den offentliga sektorns storlek

I boken *Hur stor är den offentliga sektorn?* urskiljs fem olika grupper av mått på den offentliga sektorns storlek (Lybeck 1984). Måttens relevans beror på vilken av statsmakternas uppgifter som studeras;

- den allokeringsspolitiska funktionen (fördelningen av resurser mellan olika produktionsområden),
- den fördelningspolitiska funktionen (fördelningen av resurser mellan olika användningsområden) eller

Förs.
1989/90:11
Bilaga

- den stabiliseringspolitiska funktionen (åtgärder som syftar till att påverka konjunkturförloppet).

Förs.
1989/90:11
Bilaga

1. Totala offentliga utgifter eller inkomster i förhållande till BNP

Måttet är egentligen ologiskt eftersom transfereringarna finns med i täljaren men inte i nämnaren. Den offentliga sektorn mätt på detta sätt kan teoretiskt överstiga bruttonationalprodukten. Måttet är trots detta användbart för att belysa hur den offentliga sektorn på olika sätt griper in i samhällslivet.

Totala offentliga utgifter i relation till BNP, procent

År	1970	1980	1987
Offentliga utgifters andel av BNP	43,8	62,3	62,3

Källa: riksstrevisionsverket, Statens finanser 1988

2. Den offentliga resursförbrukningen (konsumtion och investeringar) i förhållande till BNP

Måttet visar hur den offentliga sektorns efterfrågan bidrar till den totala efterfrågan i samhället. Det är viktigt från stabiliseringspolitisk synpunkt – i lågkonjunktur kan efterfrågan från stat och kommun hålla arbetslösheten nere, i högkonjunktur kan den däremot bidra till att inflationen stiger.

Offentlig konsumtion och investeringar i relation till BNP, procent

År	1970	1980	1987
Offentlig konsumtion och investeringar	26,4	32,5	29,5
Offentlig konsumtion	21,6	29,2	27,2

Källa: statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna

3. Offentlig produktion i förhållande till BNP och den offentliga sysselsättningens andel av den totala sysselsättningen

Måttet är av betydelse både från stabiliseringspolitisk och allokeringspolitisk synpunkt. Storleken på den offentliga sektorn jämfört med den privata visar hur resurserna har fördelats mellan sektorer. Sysselsättning i den offentliga sektorn kan påverka arbetslöshet, men också lönespridning och löneökningar.

Offentlig produktion och sysselsättning

År	1970	1980	1987
Förädlingsvärde i den offentliga sektorn som andel av BNP	15,5	22,1	20,0
Sysselsättning i den offentliga sektorn i relation till total sysselsättning			
– personer	20,6	30,7	31,7
– arbetade timmar	18,5	26,8	28,0

Källa: statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna

4. Skatter och avgifter i förhållande till BNP

Måtten (som också de är ologiska, eftersom transfereringar inte finns med i bruttonationalprodukten) kan ha både stabiliseringspolitiskt och allokeringspolitiskt intresse. Ett högt skattetryck kan påverka förvärvsintensiteten. Det kan också leda till bl.a. improduktiva kapitalplaceringar.

Skatter och avgifter i förhållande till BNP

År	1970	1980	1987
Direkta skatters andel av BNP	20,3	21,7	24,3
Indirekta skatters andel av BNP	12,6	13,6	17,4
Arbetsgivaravgifter och egenavgifter i förhållande till BNP	7,6	14,2	13,7

Källa: statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna

5. Hushållens transfereringsinkomster och den privata produktionens subventioneringsgrad

Måtten har betydelse från framför allt allokeringspolitisk synpunkt. De visar graden av socialisering i samhället, hur enskildas beslut påverkas av samhällsorganisation.

Transfereringar

År	1970	1980	1987
Transfereringar från den offentliga sektorn till hushållen och deras ideella organisationer i relation till hushållens disponibla inkomst	20,5	34,6	39,3
Transfereringar från den offentliga sektorn till näringslivet i relation till förädlingsvärdet i olika näringsgrenar	2,6	6,9	6,6

Källa: statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna

Bruttonationalprodukt?

Bruttonationalprodukten – BNP – definieras som värdet av alla de varor och tjänster som framställs inom landet under en viss period för att användas för konsumtion, investeringar eller export. BNP som ett mått på välfärd eller livskvalitet har länge ifrågasatts.

Förslag om en parlamentarisk utredning för att utforma alternativa mått på den totala produktionen i samhället har framförts (mot. 1988/89:Fi406). Förslaget tillbakavisades av riksdagen med hänvisning till bl. a. statistiska centralbyråns levnadsförhållandeundersökningar och pågående utveckling av naturresursräkenskaper (FiU 22, rskr. 222).

”Ge miljön en egen BNP!” föreslår två chefer vid statistiska centralbyrån.

Men det är inte självklart att miljöförstöringen skall översättas i pengar... Vi behöver få fram lika styrande och slagkraftiga mått om utsläpp och avfall som dem vi har om marknadsekonomin genom BNP och konsumentprisindex.

Dagens Nyheter den 29 april 1989

Nationalbudgeten

Uppgifter från nationalräkenskaperna används som utgångspunkt för de *nationalbudgetar* som regeringen tillställer riksdagen varje år. En preliminär nationalbudget brukar redovisas som bilaga till finansplanen och en reviderad nationalbudget som bilaga till den reviderade finansplanen. Därutöver får riksdagen i oktober eller november ytterligare en redogörelse för hur regeringen ser på utvecklingen av svensk ekonomi. Nationalbudgetarna utarbetas inom finansdepartementet. De utgör underlagsmaterial för riksdagens budgetarbete och blir inte i sig föremål för något ställningstagande från riksdagens sida.

Nationalbudgeten är i första hand en bedömning av hur ekonomin reellt sett (efterfrågan, produktion, sysselsättning) kan komma att utvecklas på kort sikt. (I kompletteringspropositionen 1989 finns också beräkningar för åren 1990–1993 i två alternativ.) Utifrån antaganden om pris- och löneutveckling och de offentliga regelsystemen beräknas också inkomster och utgifter för ekonomins huvudsektorer.

Beräkningarna är gjorda med utgångspunkt från att de förslag regeringen samtidigt lägger fram i budgetproposition resp. kompletteringsproposition också genomförs. Skulle något eller några förslag inte komma att genomföras revideras nationalbudgeten senare med hänsyn härtill.

Vilken betydelse regeringens förslag får för olika ekonomiska parametrar redovisas inte explicit i nationalbudgeten, men brukar åtminstone delvis kunna utläsas från texten i finansplanen.

Exempel: försörjningsbalansen och regeringens förslag

Effekterna under 1989 av regeringens förslag i kompletteringspropositionen 1989 beskrivs i den reviderade finansplanen så här:

konsumtpriser + 2 procentenheter, BNP-tillväxt – 0,5 procentenhet,
 privat konsumtion – 1 procentenhet, bytesbalans + 2 miljarder kronor
 För en mera systematisk jämförelse krävs tillgång till andra prognoser,
 t.ex. prognoser från konjunkturinstitutet.

Förs.
 1989/90:11
 Bilaga

Försörjningsbalans

	Miljarder kr. 1988, löpande priser	Procentuell volymförändring 1989 enligt rege- ringen	enligt konjunktur- institutet
Bruttonationalprodukt	1 093,8	1,6	1,9
Import	335,6	5,2	5,9
Tillgång	1 429,4	2,5	3,0
Privat konsumtion	569,7	0,8	1,8
Statlig konsumtion	78,6	1,7	1,6
Kommunal konsumtion	215,4	1,5	1,4
Bruttoinvesteringar	214,4	4,0	4,4
Lagerinvesteringar	-2,6	0,4	0,4
Export	353,9	3,8	4,0
Användning	1 429,4	2,5	3,0

Källa: prop. 1988/89:150, konjunkturinstitutet, pressmeddelande 1989-03-29

Någon avstämning mellan uppgifterna i nationalbudgeten och dem som återfinns i det årsbokslut för staten som sedan 1985 ingår i den reviderade finansplanen görs inte. Bristande överensstämmelse vad gäller avgränsning och periodisering gör att skilda belopp redovisas under identiska rubriker i samma dokument.

Exempel: statens finansiella tillgångar

I den reviderade finansplanen 1989 finns olika uppgifter om t.ex. statens finansiella tillgångar.

Statens finansiella tillgångar, miljarder kronor

	1987	1988
Årsbokslut för staten (avser 30 juni)	227,7	225,5
Reviderad nationalbudget (avser 31 december)	265	276

Källa: prop. 1988/89:150

Nationalbudgeten revideras allt eftersom mera tillförlitlig statistik blir tillgänglig. Det innebär att redovisningen även vad gäller historisk tid revideras mellan skilda redovisningstillfällen.

Exempel: nationalbudgeten revideras

Så här har statens utgifter och inkomster för år 1987 ändrats i olika redovisningar. Ett preliminärt utfall fanns tillgängligt först vid redovisningen av kompletteringspropositionen 1988. Utfallet av prognoserna kan naturligtvis även påverkas av åtgärder efter prognostillfället.

Statens inkomster och utgifter år 1987 enligt olika redovisningar, miljarder kronor

Redovisning i	Inkomster	Utgifter	Finansiellt sparande	Budgetsaldo
Finansplan 1987	338,8	349,1	-15,3	-38,0
Kompl. prop.	343,0	347,1	- 4,1	-32,0
Finansplan 1988	362,6	344,4	18,2	- 9,4
Kompl. prop.	362,0	346,7	15,3	- 9,7
Finansplan 1989	364,5	346,3	18,1	-10,0
Kompl. prop.	364,0	346,3	17,6	-10,0

Källa: prop. 1986/87, 1987/88, 1988/89:100, 150

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Uppgifterna i nationalbudgeten påverkas av beräknade effekter av föreslagna åtgärder, men även av beräkningsförutsättningarna i övrigt. Speciellt antagandena om löne- och prisutveckling bestäms i hög grad utifrån politiska hänsynstaganden, detta med hänsyn till att dessa antaganden i sig kan förutsättas påverka t.ex. avtalsrörelser och prisutveckling. De senaste åren har antagandena varit för låga, vilket bl. a. medfört att prognoserna över statens inkomster inte överensstämmer med faktiska inkomster (se tabell 4 sist i rapporten).

Utlandsskulden krymper?

I den statistik över Sveriges tillgångar och skulder gentemot utlandet som riksbanken publicerar saknas uppgifter om svenska företags innehav av aktier i utländska företag och om utländskt aktieinnehav i svenska företag.

Genom enkäter till svenska och utländska företag har riksbanken kartlagt storleken av detta ägande. Enkätresultaten visar att det vid utgången av 1986 fanns ca 2 750 svenska företag med totalt 6 900 ägarkopplingar i utlandet. Det bokförda värdet av svenskt ägande i utlandet uppgick till ca 95 miljarder kronor.

Antalet företag som är direktägda från utlandet uppgick vid samma tidpunkt till ca 1 800. Det bokförda värdet av de utländska företagens tillgångar i Sverige beräknades till 30 miljarder kronor.

Med ledning av enkätresultaten har riksbanken beräknat Sveriges nettoskuld till utlandet till 136 miljarder kronor den 31 december 1986, en minskning med ca 60 miljarder kronor jämfört med tidigare publicerad statistik.

Sveriges tillgångar och skulder gentemot utlandet 1986, miljarder kronor

	Redovisad statistik		Statistik kompletterad med enkätresultaten	
	Tillgångar	Skulder	Tillgångar	Skulder
Staten och riksbanken	14,8	127,9	14,8	127,9
Valutareserven, netto	45,7	—	45,7	—
Kommuner	—	8,8	—	8,8
Övriga	169,2	289,7	264,2	315,2
Totalt	229,7	426,4	315,7	451,9
Netto		196,7		136,2

Källa: riksbanken, Penning- och valutapolitik 1989:1

Efter framskrivning av enkätresultaten bedömer riksbanken att Sveriges skuld till utlandet i september 1988 var 90–100 miljarder kronor lägre än vad statistiken utvisar – 145–155 miljarder kronor i stället för omkring 245 miljarder kronor (riksbanken 1989).

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Varför växer den offentliga sektorn?

Att värdet av offentliga tjänster i nationalräkenskaperna likställs med kostnaderna för att producera tjänsterna (jfr ovan) betyder att produktivitetsutvecklingen i offentlig verksamhet definitionsmässigt är obefintlig. Kvaliteten i den offentliga verksamheten antas i stället stå i direkt relation till kostnaderna för insatserna.

Om löneutvecklingen i den offentliga sektorn mäts i löpande priser – och löneutvecklingen i privat och offentlig sektor inte skiljer sig från varandra – innebär det i sig att den offentliga sektorn blir allt större (Lybeck 1984).

Val av basår påverkar också den offentliga sektorns storlek. I de aktuella nationalräkenskaperna är basåret för fastprisberäkningar 1980. En övergång till 1985 som basår kommer enligt planerna att vara genomförd i de nationalräkenskaper som publiceras hösten 1989. Varje övergång till nytt basår innebär att den offentliga sektorns andel mätt i fasta priser närmar sig andelen mätt i löpande priser. Den offentliga sektorns andel av BNP blir alltså olika stor beroende på vilket basår man utgår från.

Det finns också andra och mindre "tekniska" förklaringar till varför den offentliga sektorn tenderar att växa i många industrialiserade länder.

Motiv för den offentliga sektorn över huvud taget står att finna i antaganden om *samhällsekonomisk effektivitet*. Försvar, polis, brandkårer och domstolsväsende motiveras av att skyddet av medborgarnas liv och ägodelar bäst handhas av det allmänna. I andra fall – t.ex. vad gäller post, telefon, vägar och järnvägar – finns antaganden om stordriftsfördelar som ett skäl till produktion i samhällets regi. Det kan också förekomma s.k. externa effekter – t.ex. miljöförstöring – som motiverar att samhället på olika sätt griper in. Över huvud taget antas urbaniseringen under hela 1900-talet ha varit en väsentlig drivkraft bakom framför allt den kommunala expansionen (Molin, Månsson, Strömberg 1979). Många av de offentliga åtagandena är uttryck för fördelningspolitiska ambitioner, som syftar till att omfördela inkomster mellan olika grupper och över en livscykel (Söderlind, Petersson 1988).

Bedömningar av hur stor del av den offentliga sektorn som kan motiveras av någon form av effektivitetsskäl blir med nödvändighet subjektiva. Myhrman uppskattar (1980) att högst ca en femtedel av den offentliga sektorns utgifter år 1977 kan hänföras dit.

Myhrman ger också i en debattartikel exempel på andra förklaringar till den offentliga sektorns tillväxt.

En är den s.k. *medianväljarteorin*, som innebär att inkomster omfördelas till mellangrupperna runt medianinkomsten i samhället och att de offentliga utgifterna ökar till följd härav.

En annan är hypotesen att *chefstjänstemän* i den offentliga sektorn strävar efter att öka sitt inflytande och därför *eftersträvar expansion* av den egna verksamheten. (De antas också ha goda möjligheter att göra det, eftersom

de besitter svåråtkomlig och dyrbar information.) Att tjänstemän kan spela ut olika intressentgrupper mot varandra och därmed orsaka budgetöverskridanden är också en av utgångspunkterna för den s.k. public choice-skolan (Buchanan 1988).

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Ytterligare en anledning till den offentliga sektorns expansion kan ligga i det allmänt sett ökade välbståndet i samhället. Högre levnadsstandard kan i sig medföra särskilt hög efterfrågan på tjänster som produceras i den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorns påverkan på samhällsekonomin

Även om den offentliga sektorns storlek kan mätas och värderas från olika synvinklar, är det inte säkert att man därigenom också kan få en uppfattning om den offentliga sektorns *betydelse*. Den offentliga sektorn griper in i samhällslivet genom sin produktion och konsumtion, men också på många andra sätt – genom att omfördela konsumtionsmöjligheter mellan grupper, regioner och över tiden, genom att påverka prisbildning och efterfrågemönster, genom att sätta gränser för investeringar, utsläpp och hastigheter, genom att påverka attityder och förhållningssätt. Något mått på den offentliga sektorns betydelse finns av förklarliga skäl inte.

Vilken inverkan statsbudgeten och den ekonomiska politiken har på inkomstfördelningen förefaller ganska oklart.

I debatten har hävdats att de höga realräntorna under större delen av 1980-talet lett till ökade inkomstklyftor. Genom en modellstudie har påvisats att lägre realräntor skulle medföra obetydligt jämnare förmögenhetsfördelning, men att de samlade effekterna blir beroende av bl.a. vilka finanspolitiska åtgärder som då skulle vidtas. Frågan om vilka hushållstyper som äger olika finansiella bolag och institutioner behöver också analyseras utförligt (Agell och Dillén 1989).

En annan besvärlig fråga är vilken inverkan den stora statsskulden och statens upplåning har på samhällsekonomin.

Frågan behandlas i en bilaga (bil.7) till 1987 års långtidsutredning. Med utgångspunkt från en modell över enskilda placerares portföljval analyseras där effekterna av upplåning i (kortfristiga) statsskuldväxlar kontra (långfristiga) riks- eller premieobligationer.

Ett ökat utbud av obligationer antas leda till lägre aktiekurser och därmed högre kapitalkostnader för industrin. En mera kortfristig upplåning bedöms medföra lägre kapitalkostnader för staten och ett inflöde av valuta – men till priset av en ojämnare förmögenhetsfördelning.

Slutsatserna av ett i huvudsak principiellt resonemang blir att statsskuldspolitikerna har betydelse för olika samhällsekonomiska mål, men att effekterna kan förutsättas vara ganska blygsamma.

Om möjligheterna till ekonomiska jämförelser

Som framgått ovan kan jämförelser av den offentliga sektorns storlek och utveckling över tiden vara problematiska. Lika besvärliga är jämförelser mellan olika länder. I nationalräkenskaperna finns oavlönat hushållsarbete

inte med, trots att det kan vara nog så betydelsefullt för både välstånd och välfärd. Marknadsekonomin omfattning påverkar bruttonationalproduktens storlek, men denna behöver inte nödvändigtvis stå i direkt relation till levnadsstandarden. Den offentliga sektorns storlek kan berätta något om ett samhälles sätt att organisera sig, men en beskrivning av storleken ger inget utrymme för värderingar av utvecklingsnivå eller livsbetingelser.

Att den svenska statsbudgeten för budgetåret 1988/89 är 31 500 gånger större än den för 160 år sedan – eller att andelen offentligtanställda förefaller ha ökat drastiskt – blir i det perspektivet en meningslös uppgift, en lek med siffror.

Vilka förväntningar hade 1828 års människor på livet? Och vilka förväntningar kunde infrias?

Statsbudgeten 1828–1988/89

År	Nominella belopp vid framläggandet av propositionen	Omräknat i 1988 års penningvärde (milj. kr.)
1828	11	471
1880	75	2 196
1924/25	756	11 440
1955/56	11 508	85 188
1988/89	347 100	

Källa: Kungl. Myntkabinettet 1989

Den offentliga sysselsättningen, en grov uppskattning

År	Sveriges befolkning	Offentligt anställda	Anställda i procent
1600	1 000 000??	20 000??	2
1700	1 500 000?	70 000??	4,5
1800	2 300 000	70 000?	3
1900	5 100 000	100 000	2
1925	6 000 000	200 000	3,5
1950	7 000 000	500 000	7
1965	7 800 000	700 000	9
1975	8 200 000	1 200 000	14,5
1987	8 400 000	1 600 000	18,6

Källa: åren 1600–1975 Tarschys 1978, år 1987 statistisk årsbok

Möjligheterna till ekonomiska jämförelser påverkas också av förändringar i avgränsningarna av den offentliga sektorn, staten och statsbudgeten. Den frågan behandlas vidare i följande avsnitt.

Revisorerna

För den som inte är insatt i samhällsekonomiska eller statsfinansiella frågor kan både nationalräkenskaperna och nationalbudgeten förefalla svårge-nomträngliga. Det kan vara svårt att överblicka hur olika variabler förhåller sig till varandra, eller vilken betydelse olika mått egentligen har.

Enligt vår uppfattning behövs det en aktuell pedagogisk och översiktlig

Förs.
1989/90:11
Bilaga

manual för nationalräkenskapssystemet. Av en sådan handbok bör framgå hur olika mått kan räknas fram och hur de kan användas (eller inte lämpligen bör användas).

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Även nationalbudgeten kan göras mera lättillgänglig, exempelvis genom att en separat utgiven läsanvisning som innehåller förklaringar och exempel utarbetas. Budgetpropositionen skulle då inte behöva belastas med mera grundläggande förklaringar och räkneexempel. Innebörden av de mått som används måste emellertid uttryckligen anges, liksom konsekvenserna av skilda beräkningar.

4 Statens totala verksamhet

Av tidigare avsnitt har framgått att den offentliga sektorn kan mätas och värderas på flera olika sätt. Något mått som entydigt beskriver den offentliga sektorns inverkan på samhällsekonomin finns inte. Vad som ingår i "den statliga sektorn" blir beroende av överväganden som görs med andra syften än att åstadkomma en rättvisande statistik.

I det här avsnittet beskrivs RRV:s redovisning av statens totala verksamhet samt långtidsbudgeten, som brukar finnas med som bilaga till kompletteringspropositionen. Bland annat illustreras svårigheterna att jämföra uppgifterna med varandra och att göra jämförelser över tiden.

Realekonomisk fördelning av statens totala verksamhet

I den realekonomiska statistik över statens totala inkomster och utgifter som RRV utarbetar fördelas de statliga utgifterna och inkomsterna i huvudsak enligt de grunder som tillämpas i nationalräkenskaperna. Uppgifterna hämtas dels från det statliga redovisningssystemet, system S, dels från myndigheternas bokslut. Till "staten" hänförs

- statliga myndigheter som ingår i det statliga redovisningssystemet,
- affärsverken och försäkringskassorna till den del de är finansierade med anslagsmedel,
- exportkreditnämnden,
- statliga fonder, t.ex. allmänna arvsfonden, arbetsmiljöfonden, jaktvårdsfonden, kyrkofonden, riksbankens jubileumsfond,
- donationsfonder, åtminstone i den omfattning verksamhet finansieras med medel ur dessa fonder.

De s.k. uppdragsmyndigheterna och myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet ingår med hela sin omslutning enligt resp. resultaträkning.

Interna statliga transaktioner har rensats bort från statistiken. I system S finns ett särskilt utgiftsslag – Bidrag till statliga myndigheter – för köp och försäljningar inom statsförvaltningen. För uppdragsmyndigheter, affärsverk m. fl. sker rensningen utifrån uppgifter i bokslut, regleringsbrev, publikationen Taxor och avgifter och med hjälp av erfarenhetsmässig kunskap.

Statistiken redovisas för halvår, vilket medför att sammanställningar kan göras för både kalenderår och budgetår. Redovisningen i nationalräkenskaperna avser kalenderår.

Hittills har SCB:s redovisning av den statliga sektorn utgått från RRV:s realekonomiska fördelning av statsbudgetens inkomster och utgifter (jfr avsnitt 5). Skillnaderna mellan SCB:s och RRV:s beräkningar har varit förhållandevis stora.

Avsikten är dock att RRV:s uppgifter från år 1985 och framåt direkt skall kunna användas i nationalräkenskaperna. Fortfarande kommer SCB dock att periodisera hushållens A-skatter på ett annat sätt än RRV och även göra andra justeringar av RRV:s uppgifter.

Organisatoriska förändringar inom statsförvaltningen får direkta återverkningar på statistiken och påverkar också jämförbarheten mellan olika år, vilket framgår av nedanstående exempel.

Exempel: verksamhet flyttas utanför statsbudgeten

Sjöfartsverket blev affärsverk den 1 juli 1987 och räknas därefter till den statliga sektorn bara i den mån verksamhet finansieras med anslagsmedel.

Patent- och registreringsverket blev uppdragsmyndighet vid samma tidpunkt. Verkets inkomster från uppdrag redovisas därefter inte över statsbudgeten, men ingår däremot i statens totala inkomster.

Bostadsstyrelsens utlåningsverksamhet sköts från den 1 juli 1985 av ett statligt bolag, statens bostadsfinansieringsaktiebolag, och redovisas därefter under bolagssektorn i stället för över statsbudgeten.

På motsvarande sätt kan den revidering av tidigare års nationalräkenskaper som nu genomförs förutsättas påverka jämförbarheten med tidigare perioder.

Statens totala inkomster

De statliga inkomsterna delas i RRV:s redovisning upp i fem grupper (se tabellen nedan). Budgetåren 1985/86-1987/88 förändrades inkomsterna enligt RRV:s statistik på det här sättet.

Statens totala inkomster, milj. kr.

Budgetår	1985/86	1986/87	1987/88
Inkomster från:			
direkta skatter	66 153	91 772	100 045
lagstadgade socialavg.	66 621	72 294	74 876
skatt på varor och tjänster	124 242	140 761	155 815
transferringar	48 060	51 019	56 939
försäljningsinkomster	5 253	7 170	6 727
Summa	310 329	363 016	394 402

Källa: riksrevisionsverket, Realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter 1987:1 och 1989:1

Mellan 10 och 12 procent av de totala inkomsterna har beräknats vara inkomster som inte redovisas över statsbudgeten (Lane och Back 1989). Frågan är dock om de **rensningar** RRV gör vid sin redovisning (jfr. ovan) då har beaktats.

Förändringar i synen på olika slag av inkomster, liksom omläggningar av redovisningsprinciper och liknande har betydelse för statistiken.

Exempel: omklassificering påverkar redovisningen

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Lantbrukssstyrelsens avgifter för växtinspektioner m.m. betraktades liksom sprängämnesinspektionens tillsynsavgifter som offentligrättsliga avgifter till och med år 1986. Därefter klassificerades inkomsterna som skatt på varor och tjänster.

Länsvisa AMU-myndigheter bildades den 1 januari 1986. Till och med december 1986 betraktades deras inkomster som bidrag, därefter som försäljningsinkomster inom staten.

Tidigare avräknades kommunernas del av det kommunala bostadstillägget (KBT) ett år i efterskott. Numera sker avräkningen löpande. Omläggningen medför att posten återbetalda KBT (som redovisas under inkomster från transfereringar) för budgetåret 1987/88 avser två år.

Källa: riksrevisionsverket, *Realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter 1989:1*

I vilken utsträckning inkomstförändringar hänför sig till ändrade volymer i olika delar av den statliga verksamheten eller till ändrade avgränsningar och definitioner av det slag som exemplifierats ovan redovisas normalt inte. Det kan vara värt att notera att också RRV:s uppgifter revideras mellan olika redovisningstillfällen, detta ofta till följd av att nya eller korrigerade uppgifter inkommit till verket.

Statens totala inkomster enligt olika redovisningar från riksrevisionsverket, milj. kr.

Tidsperiod	Inkomster enligt RRV:s redovisning		
	1987-01-20	1988-05-18	1989-04-05
1985	298 477	300 537	
jan-juni 1986	183 048	182 708	182 708
1987		383 487	384 808

Statens totala utgifter

Utgifterna fördelas i den realekonomiska redovisningen på elva utgiftsslag (se tabellen nedan). Budgetåren 1985/86-1987/88 fördelade sig utgifterna på det här sättet.

Statens totala utgifter, milj. kr.

Budgetår	1985/86	1986/87	1987/88
Utgifter för			
lön- inkl. lönekostnadspålägg	36 129	38 857	40 409
omkostn. för konsumtion	18 488	20 035	21 432
hyror	2 179	1 899	2 352
underhåll och rep.	1 788	1 836	2 088
utg. för försvarsändamål	8 052	8 379	9 420
investeringsverksamhet	6 144	6 481	7 003
transfereringar till utlandet			
exkl. statsskuldsräntor	7 339	7 915	9 653
transfereringar inom landet	267 908	272 670	287 139
skadeersättning från			
exportkreditnämnden		1 057	1 151
statlig utlåning	6 071	6 231	5 653
beredskapslagring	- 421	- 973	642
Summa	353 677	364 387	386 942

Källa: riksrevisionsverket, *Realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter 1987:1 och 1989:1*

I storleksordningen 7–8 procent av vad som i nationalräkenskaperna hänförs till statlig verksamhet har beräknats ligga utanför statsbudgeten (Lane och Back 1989). Liksom vad gäller inkomsterna är det oklart om RRV:s olika rensningar har beaktats vid jämförelsen. Det är inte möjligt att med utgångspunkt från statistiken avgöra hur stor del av förändringarna mellan olika år som hänför sig till ändrade volymer i skilda verksamheter och vad som beror på att avgränsningar i något avseende ändrats. RRV har även här reviderat statistiken mellan olika redovisningstillfällen.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Statens totala utgifter enligt olika redovisningar från riksrevisionsverket, milj. kr.

Tidsperiod	Utgifter enligt RRV:s redovisning		
	1987-01-20	1988-05-18	1989-04-05
1985	357 581	355 873	
jan-juni 1986	188 188	188 403	188 402
1987		371 869	372 843

Statens finanser

I de preliminära och reviderade nationalbudgetarna finns även en uppställning över statens utgifter och inkomster. Uppgifterna, som redovisas för kalenderår, hämtas från RRV via SCB och avviker från RRV:s redovisning av statens totala verksamhet till följd av bl. a. skillnader i periodisering av skatterna.

Statens inkomster och utgifter, miljarder kronor

	1987	1988	1989 (beräkning)
Inkomster	364,0	373,1	411,5
Skatter	260,8	281,8	310,2
Socialförsäkringsavgifter	51,5	56,9	62,8
Övriga inkomster	51,6	34,5	38,5
Utgifter	346,3	358,4	391,7
Transfereringar till hushåll	88,3	96,3	106,8
Ränteutgifter	58,9	56,4	56,9
Övriga transfereringar	120,5	124,3	136,1
Konsumtion	70,6	74,6	81,4
Investeringar	7,9	6,9	10,5
Finansiellt sparande	17,6	14,7	19,8
Utlåning m.m.	19,8	0,9	0,3
Korrigeringspost	7,8	6,5	9,7
Budgetsaldo	- 10,0	7,3	9,8
Budgetsaldo i % av BNP	- 1,0	0,7	0,8

Källa: prop. 1988/89:150

Att det kan vara vanskligt att oreserverat jämföra uppgifter för olika år (på det sätt som görs i tabellen ovan) framgår bl. a. av följande:

- hushållens skattebetalningar ökar långsammare 1988 och 1989 till följd av bl. a. ändringar i inkomstskattesystemet 1988.
- en ändring av betalningsrutinerna för kommunala bostadstillägg medförde att redovisningen för vart och ett av åren 1987 och 1988 avser ett och ett halvt års återbetalning från kommunerna.

- år 1988 minskades ränteutgifterna med 5 miljarder kronor genom en omläggning av redovisningen av räntor på statsskuldväxlar. Att ränteutgifterna beräknas öka 1989 trots att statsskulden minskat är en konsekvens av denna engångseffekt,
- de statliga investeringarna beräknas öka under 1989 främst till följd av att statens banverk är en statlig myndighet vars verksamhet redovisas inom den statliga sektorn, medan SJ:s investeringar däremot registreras på företagssektorn,
- det finansiella sparandet beräknas ha minskat under 1988 genom att engångsskatten för försäkringsbolag föll bort.

(Exemplen är hämtade från budgetpropositionerna 1988 och 1989.)

Även redogörelserna för statens finanser har reviderats mellan skilda redovisningstillfällen.

Statens inkomster och utgifter enligt redovisning i finansplanerna, miljarder kronor

	Finansplanen 1987	Finansplanen 1988	Finansplanen 1989
<i>År 1986</i>			
Inkomster	303,0	311,1	311,5
Utgifter	335,5	336,5	336,0
Finansiellt sparande	-32,5	-25,4	-24,4
Budgetsaldo	-40,0	-39,2	-39,2
<i>År 1987</i>			
Inkomster	338,8	362,6	364,5
Utgifter	349,1	344,4	346,3
Finansiellt sparande	-15,3	18,2	18,1
Budgetsaldo	-38,0	-9,4	-10,0
<i>År 1988</i>			
Inkomster		369,2	374,2
Utgifter		360,6	360,4
Finansiellt sparande		8,6	13,8
Budgetsaldo		-6,2	11,4

Källa: prop. 1986/87, 1987/88, 1988/89:100

Budgetsaldo

Avgränsningen av statlig verksamhet påverkar med nödvändighet bedömningar i fråga om budgetunderskott och statens finanser. Hade statsbudgeten omfattat det som RRV betraktar som statlig verksamhet hade budgetsaldot också blivit ett annat, vilket framgår av sammanställningen nedan.

Under- eller överskott i statlig verksamhet, milj. kr.

Budgetår	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Redovisat budgetunderskott	-77 099	-68 540	-46 802	-15 161	-4 177
Under-/överskott i statens totala verksamhet	-74 024	-68 823	-43 348	-1 371	7 460
Differens	3 075	-283	3 454	13 790	11 637

Källa: riksrevisionsverket; Statsbudgetens utfall för resp. budgetår. Realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter avseende resp. budgetår

Skulle man därutöver beakta rörelseöverskott i statens bolag och affärsverk påverkas självfallet det statliga "resultatet" ytterligare.

Den statliga företagsgruppens resultat, milj. kr.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

År	Belopp
1983	9 885
1984	12 887
1985	16 227
1986	12 431
1987	12 946

Ann. För åren 1983-1985 avses resultat före dispositioner och skatt, för åren därefter resultat efter finansiella poster.

Källa: skr. 1985/86, 1987/88, 1988/89:20

Vidgas perspektivet till att även omfatta andra delar av den offentliga sektorn blir uppgifter om budgetsaldot som sådant mindre intressant.

Det kan vidare ifrågasättas om den omfattande statliga upplåningen i själva verket har använts för att öka det egna kapitalet inom andra delar av den offentliga sektorn (se sammanställningen under *Statens förmögenhet* i avsnitt 7).

Statens lånebehov och statsskuldens förändring

Statens lånebehov bestäms inte bara av statsbudgetens utfall, utan också av inkomster och utgifter på statsverkets och riksgäldskontorets checkräkningar i riksbanken. Särskilda beslut kan också medföra att budgetsaldot kan behöva korrigeras. Det gäller t. ex. till följd av beslutet att direkt överföra inkomsterna från den tillfälliga förmögenhetsskatten för försäkringsbolag till riksgäldskontoret (se vidare avsnitt 5).

Beräkningar av statens lånebehov och statsskuldens förändring redovisas i budgetpropositionen och i kompletteringspropositionen.

Statens lånebehov, netto, och statsskuldens förändring, miljarder kr.

Budgetår	1987/88		1988/89		1989/90	
	b-prop.	k-prop.	b-prop.	k-prop.	b-prop.	k-prop.
Statens lånebehov	- 7,1	- 7,1	-8,2	-8,7	8,6	-1,7
Statsskuldens förändring	-11,6	-11,5	-7,7	-7,6	8,6	-1,7

Källa: Prop. 1988/89:100, 150

Långtidsbudgeten

Långtidsbudgeten, som brukar fogas som en bilaga till kompletteringspropositionen, har betecknats som en konstitutionell kuriositet (Vinde och Petri 1975). Trots att den är utarbetad i regeringskansliet och ingår i en proposition är långtidsbudgeten en tjänstemannaprodukt, som är bindande för regeringen bara i den utsträckning den kommenteras av föredragande statsråd i den reviderade finansplanen.

Långtidsbudgeten är en beräkning över vilka resurser som kommer att krävas under perioden, om inga ytterligare åtaganden görs och ingen omprövning sker av existerande åtaganden. Till redan gjorda åtaganden hänförs också de förslag som läggs fram i kompletteringspropositionen, vilket innebär att den reviderade nationalbudgeten och långtidsbudgeten i det avseendet görs utifrån samma beräkningsförutsättningar. På finansdepartementet uppger man under hand att nationalbudget och långtidsbudget 1989

gjorts utifrån "i stort sett" samma antaganden, men att utgångspunkterna tidigare nog kan ha varit olika.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Långtidsbudgeten, som har upprättats sedan 1960, har statsbudgeten som utgångspunkt. Det brukar framhållas i kompletteringspropositionen att långtidsbudgeten varken är en plan eller en prognos utan mera skall betraktas som ett räkneexempel, som illustrerar hur statsbudgeten och budgetsaldot kan komma att utvecklas under vissa givna förutsättningar för den ekonomiska utvecklingen i övrigt. De senaste långtidsbudgetarna skulle kunna beskrivas som försök att på ett pedagogiskt sätt – och med siffror – framhålla nödvändigheten av återhållsamhet vad gäller ekonomiska åtaganden.

Långtidsbudgeten har sedan 1982 utarbetats i flera alternativ. De senaste åren har alternativen benämnts högalternativ och lågalternativ. Utgångspunkten för beräkningarna är statsbudgeten – vad fackdepartementen kan förutse beträffande utgiftsanslagens utveckling samt RRV:s beräkning av inkomstutvecklingen vid olika förutsättningar. De problemområden som särskilt uppmärksammas har varierat över åren. I kompletteringspropositionen 1989 är intresset fokuserat på sparandet: eftersom det offentliga sparandet inte bör försämrats måste de offentliga utgifterna anpassas till den inkomstutveckling som följer av oförändrad eller sänkt skattekvot.

Konsekvenserna av högalternativet blir: sjunkande tillväxt, en allt högre arbetslöshet, stigande räntor, försämrat budgetsaldo, minskat finansiellt sparande i staten och kommunerna, behov av mycket kraftiga besparingar i statsbudgeten. Slutsatserna påverkas inte av att den historiska utvecklingen snarast tyder på att högre löneökningstakt kan kombineras med förbättrade statsfinanser:

I tidigare långtidsbudgetar har beräkningarna visat på liknande utveckling av budgetsaldot: ett förbättrat saldo i alternativet med låg löne- och prisutveckling, och ett försämrat saldo i alternativet med höga pris- och löneökningar. Trots att den historiska utvecklingen inte stannat vid lågalternativens, vad gäller priser och löner, har budgetsaldot förbättrats sedan 1982/83. Detta har flera förklaringar. ---

Prop. 1988/89:150

Att i någon mening "följa upp" långtidsbudgetarna kan uppfattas som meningslöst, eftersom de varken är planer eller prognoser. Beräkningarna brukar vara känsliga för förändringar i antagandena, vilket förklarar varför olika långtidsbudgetar kan skilja sig ganska mycket från varandra. En jämförelse mellan långtidsbudget och statsbudgetens utfall kan möjligen ge en antydning om i vilken utsträckning politiska och andra beslut bidrog till att ett högalternativ eller ett lågalternativ kom att förverkligas och vad följderna härav blev.

Budgetsaldon budgetåren 1985/86-1987/88

Förs.
1989/90: 11
Bilaga

	Inkomster	Utgifter	Saldo	Saldo i procent av BNP
<i>1985/86</i>				
Högalternativ	252,6	325,9	-73,3	8,6
L.ågalternativ	243,3	315,1	-71,8	8,7
Utfall	275,1	321,9	-46,8	5,2
<i>1986/87</i>				
Högalternativ	264,1	354,8	-90,7	9,8
L.ågalternativ	249,3	324,5	-75,2	8,7
Utfall	320,1	335,3	-15,2	1,6
<i>1987/88</i>				
Högalternativ	275,9	389,5	-113,6	11,4
L.ågalternativ	260,4	336,4	-76,0	8,4
Utfall	332,6	336,7	-4,1	0,4

Källa: prop. 1983/84, 1988/89:150

Långtidsbudgeten redovisas för budgetår. Det är ett skäl till att det är svårt att direkt jämföra nationalbudget och långtidsbudget med varandra. Ett annat är att uppgifterna – som många gånger kan förefalla mycket snarlika – sällan redovisas i samma termer, något som framgår av följande exempel.

Exempel: svårt jämföra långtidsbudget och nationalbudget

De offentliga utgifterna anges för åren 1988–1993 i den reviderade nationalbudgeten 1989 i två alternativ som andel av BNP. I motsvarande långtidsbudget anges utgiftsutvecklingen i statsbudgeten i miljarder kronor i 1988/89 års priser. AP-fondens utveckling redovisas i miljarder kronor, löpande priser och den kommunala konsumtionsutvecklingen anges som årlig procentuell förändring i 1980 års priser.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn anges i nationalbudgetens treårskalkyler i två alternativ som andel av BNP. I långtidsbudgeten redovisas det finansiella sparandet i stället i miljarder kronor i löpande priser.

Beträffande bruttonationalproduktens utveckling anges följande:

	Reviderad nationalbudget (avser 1990–1993)	Långtidsbudget (avser budgetåren 1988/89–1993/94)
Genomsnittlig BNP-tillväxt		
– vid 4% årlig löneökning	1,8	2,1
– vid 7% årlig löneökning	1,0	anges ej

Källa: prop. 1988/89:150

Långtidsbudgeten skall fungera som underlag för riksdagens beslut om bl. a. statsbudget. Den uppges även vara en utgångspunkt för finansdepartementets agerande i budgetarbetet. Fackdepartementens intresse för långtidsbudgeten kan dock beskrivas som mycket måttligt.

Revisorerna

Avgränsningen av vad som skall hänföras till statlig verksamhet betingas i hög grad av historiska beslut rörande t. ex. vilken verksamhet som skall be-

drivas i bolags- eller affärsverksform. Sådana förändringar försvårar jämförelser över tiden och gör det därmed besvärligt att med säkerhet uttala sig om utvecklingen inom den statliga sektorn. Volymförändringar kan inte särskiljas från nya gränsdragningar mellan statlig-offentlig och privat verksamhet utan att särskilda korrigeringar görs – och sådana förefaller å andra sidan praktiskt taget omöjliga att genomföra för längre tidsperioder.

Frågan om statsbudgeten som begrepp är en relevant utgångspunkt för långsiktiga politiska överväganden behöver enligt vår bedömning närmare övervägas. Av väsentligt intresse för politiska beslut och bedömningar är uppfattningar om hur den svenska ekonomin som helhet kan komma att utvecklas.

Som redovisats tidigare i avsnittet innehåller långtidsbudgeten och nationalbudgeten uppgifter som förefaller mycket snarlika. Hur uppgifterna mera i detalj förhåller sig till varandra och vilka uppgifter som hittills har utnyttjats i budgetprocessen behöver klargöras inför ett ställningstagande till behovet av fortsatta långtidsbudgetar. Möjligen kan långtidsbudgeten ersättas av en mera utförlig redovisning i nationalbudgeten av förhållanden i den statliga eller offentliga sektorn.

5 Statsbudgeten

Den svenska statsbudgeten omsluter budgetåret 1989/90 ca 386 miljarder kronor. Hur statsbudgeten har utvecklats mellan budgetåren 1983/84 och 1988/89 framgår av tabellerna 1–3 sist i rapporten.

I *tabell 1* redovisas beräknade utgifter och inkomster samt beräknat budgetsaldo enligt budgetproposition resp. kompletteringsproposition. Av tabellen framgår att såväl utgifter som inkomster i de allra flesta fall är lägre i budgetpropositionen än i kompletteringspropositionen. Även om skillnaderna relativt sett inte är särskilt stora, görs beloppsmässigt ganska betydande ändringar mellan de två redovisningstillfällena. (Redovisningen i *tabell 1* är dessutom en netto-redovisning innefattande såväl ökningar som minskningar av både inkomster och utgifter.) Det beräknade budgetunderskottet har genomgående varit lägre i kompletteringspropositionerna än i budgetpropositionerna.

Av *tabell 2* framgår att de ändringar riksdagen gör i regeringens förslag är obetydliga sett i relation till hela statsbudgeten. De förändringarna analyseras utförligare i avsnitt 6 av rapporten.

I *tabell 3* jämförs statsbudgeten och statsbudgetens utfall, dvs. faktiska utgifter och inkomster under resp. budgetår. Sedan budgetåret 1983/84 har inkomsterna genomgående blivit högre än vad som förutsetts i budgetarbetet, de flesta år i storleksordningen 5 procent, budgetåret 1986/87 omkring 9 procent. Utgifterna har för fyra av fem år blivit något lägre än beräknat. Av detta följer att beräknat budgetunderskott – utom för budgetåret 1984/85 – blivit väsentligt lägre än beräknat.

I det här avsnittet granskas den information riksdagen får inför sitt ställningstagande till själva statsbudgeten – beräknade inkomster och utgifter. Budgetpropositioner och kompletteringspropositioner innehåller också

andra redogörelser som kräver ställningstaganden från riksdagens sida. Det gäller förslag till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken, allmänna riktlinjer för budgetregleringen, mål för styrning av affärsverken och andra mera speciella frågor. Informationen till riksdagen i dessa avseenden och riksdagens behandling av sådana frågor behandlas i avsnitten 7 och 8.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Statsbudgetens paradoxer

Ernst Wigforss har på ett pedagogiskt sätt beskrivit vad som skulle kunna kallas statsbudgetens paradoxer (Wigforss 1927).

– Sambandet mellan det ekonomiska läget i landet och statens inkomster är uppenbart för de flesta, skriver Wigforss. Att goda utsikter för näringslivet ger ökade statsinkomster och tvärtom är dock en uppfattning som behöver modifieras åtskilligt vid en beräkning för det närmaste budgetåret.

En god skörd måste anses önskvärd ur hela landets synpunkt. Men den minskar importen av spannmål och därmed tullinkomsterna.

Om vi får en mild vinter – som under år 1924/25 – med Östersjön öppen för sjöfart en osedvanligt lång tid, betyder det sjunkande inkomster för järnvägarna, medan landet i stort sett bör ha fördel av de billiga frakterna.

Wigforss 1927

Det är liknande paradoxer som kan förklara de senaste årens goda statsfinanser. Höga löneökningar och ökad privat konsumtion medför ökade skatteinkomster för staten. I ett längre tidsperspektiv kan dock hög inflation leda till förlorade marknadsandelar, försämrad handelsbalans, lägre ekonomisk tillväxt, minskad sysselsättning och därav följande högre utgifter för staten.

Statsbudgetens inkomster

Den differens mellan beräknade och faktiska totala inkomster som framgår av tabell 3 är summan av överskattade och underskattade inkomsttitlar.

I tabell 4 finns för budgetåren 1983/84–1987/88 en jämförelse mellan statsbudgetens utfall och de inkomsttitlar som för budgetåret 1987/88 var beräknade till 5 miljarder kr. eller mer. En kortfattad kommentar finns i anslutning till tabellen.

Skillnaderna mellan beräknade och faktiska inkomster har varit särskilt stora vad gäller fysiska och juridiska personers skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse och vad gäller mervärdeskatten. Av tidigare avsnitt (avsnitt 3) har framgått att beräkningarna är mycket svåra att göra, eftersom de riskerar att påverka t. ex. pågående avtalsrörelser. Politiska hänsynstaganden kan ta över intresset att göra så rättvisande prognoser som möjligt.

I det följande lämnas exempel på svårigheter som den möter som vill försöka följa upp statsbudgetens inkomstsida. Redovisningen följer i stort sett uppställningen i statsbudgeten.

Inkomst- och förmögenhetsskatt

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Vi har tidigare granskat statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna (förs. 1987/88:11). Vi konstaterade då att det är svårt att av statistiken få en helhetsbild över skatterna och beskattningens effekter. Statistiken ger inte tillräckligt underlag för att bedöma skattesystemen. Det saknas också en samlad dokumentation som belyser de centrala frågorna på området.

Vi föreslog därför en genomgripande översyn av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatter. Förslaget har tillstyrkts av riksdagen (FiU 1988/89:3, rskr. 2).

RRV har ungefär samtidigt på regeringens uppdrag lämnat förslag i syfte att samordna och effektivisera produktionen av vissa inkomstfördelningsundersökningar (riksrevisionsverket 1987:2).

Inom finansdepartementet pågår för närvarande en vidareutveckling av våra synpunkter.

Inkomsttiteln Ofördelbara skatter

Inkomsttiteln Ofördelbara skatter förefaller åtminstone sedan budgetåret 1984/85 ha budgeterats med ett schablonmässigt belopp (1,1 miljarder kr.). Avvikelserna mellan budget och utfall är påfallande stora.

Ofördelbara skatter, milj. kr.

Budgetår	Statsbudget	Utfall
1983/84	2 500	1 484
1984/85	1 100	2 466
1985/86	1 100	- 377
1986/87	1 100	1 570
1987/88	1 100	- 2

Källa: riksrevisionsverket, Statsbudgetens utfall för resp. budgetår

Inkomsttiteln fungerar som ett slags avräkningskonto för länsskattemyndigheterna. Där bokförs – i avvaktan på senare fördelning på inkomsttitlar – återbetalningar av överskjutande skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse och restantier (inbetalningar efter skatteindrivning) avseende olika slags skatter.

Att saldot vid budgetårets slut varierar kraftigt förklaras bl. a. av att det statliga budgetåret skiljer sig från skattemyndigheternas uppbördsterminer. Antalet "outradda fall" beror även på tillgången på personal vid skattemyndigheterna och den praxis som olika länsskattemyndigheter tillämpar.

Socialförsäkringssektorn

Socialförsäkringssektorn behandlas på olika ställen i budget- och kompletteringspropositionerna. Huvuddelen av "samhällets ekonomiska trygghetssystem" administreras av riks-försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Uppgifter om administrationen och olika delar av systemet fanns 1989 i socialdepartementets, försvarsdepartementets och arbetsmarknadsdepartementets bilagor till budgetpropositionen. I kompletteringspropositionen återkom i skilda bilagor förslag vad gäller dels tilläggs-pensioneringen och folkpensioneringen, dels allmänna pensionsfondens placeringsbestämmelser.

Socialförsäkringssektorn behandlades som en särskild enhet i den preliminära och reviderade nationalbudgeten och i långtidsbudgeten. Någon samlad redogörelse för socialförsäkringssystemet och dess finansiering, så som 1969 års budgetutredning föreslog (jfr. avsnitt 1), lämnades inte i regeringens förslag till statsbudget.

Vi har tidigare vid vår granskning av statistiken över socialavgifterna (förs. 1988/89:16) konstaterat att vissa avgiftsslag inte ingår i RRV:s sammanställning över statsbudgetens utfall. För vissa ändamålsbestämda avgifter är det svårt eller omöjligt att avläsa om inkomsterna använts för avsedda ändamål och om avgiftsnivån är rimlig. Socialavgifter definieras på olika sätt i olika sammanhang.

I en motion i anslutning till revisorernas förslag (mot. 1988/89:Fi37) framhåller Daniel Tarschys att riksdagen måste ges bättre möjligheter att på basis av redovisningen pröva socialförsäkringssystemets ekonomiska utveckling inom ramen för den ordinarie budgetbehandlingen. En stor del av sjukförsäkringens utgifter har under de senaste åren finansierats från ett underskott på inkomsttiteln Sjukförsäkringsavgifter, netto och har aldrig blivit föremål för riksdagens prövning.

Riksdagen har tillstyrkt en översyn i enlighet med revisorernas och Daniel Tarschys förslag (FiU 1988/89:23, rskr. 169). Frågan om hur bl. a. socialförsäkringssystemet bör behandlas i budgetpropositionen skall behandlas av den kommitté som tillsatts för att göra en översyn av budgetpropositionens innehåll och utformning (dir. 1989:13).

Att redovisningen av inkomster och utgifter i socialförsäkringssektorn innehåller många besvärliga uppdelningar illustreras nedan av redovisningen av *statliga pensionsavgifter*. Den information riksdagen får rörande AP-fonden beskrivs i avsnitt 8.

Exemplet statliga pensionsavgifter

När statliga myndigheter betalar ut löner förs samtidigt det s. k. lönekostnadspålägget (39 procent av lönesumman budgetåret 1988/89) till inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto. Lönekostnadspålägget skall tillsammans med de ersättningar staten erhåller från försäkringskassorna som kompensation för det s. k. arbetsgivarinträdet täcka samtliga socialavgifter som staten skall erlägga som arbetsgivare samt därutöver kostnader för yrkesskad ersättningar, grupplivförsäkring och framtida kompletteringspensioner.

Inkomster	Utgifter
Löner, inkl. lönekostnadspålägg, till statligt anställda	39% av statliga myndigheters lönesumma



Budgetåret 1987/88 uppgick inkomsterna på inkomsttiteln till närmare 16 miljarder kr., varav drygt 2 miljarder kr. var ersättning från försäkringskassorna. Medlen överfördes till inkomsttitlar under gruppen Lagstadgade socialavgifter enligt följande (milj. kr.):

tilläggs pensionsavgift	2 961
folkpensionsavgift	2 699
barnomsorgsavgift	714
sjukförsäkringsavgift	2 752
lönegarantiavgift	57
arbetarskyddsavgift	115
delpensionsavgift	143
vuxenutbildningsavgift	77
arbetsmarknadsavgift	591
allmän löneavgift	372

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Från inkomstiteln utbetalades också (milj. kr.):

pensioner	4 579
grupplivsersättningar	126
yrkesskadeersättningar	69

Kvar som inkomst på inkomstiteln Statliga pensioner netto blev 825 milj. kr. vilka följaktligen inte var destinerade – öronmärkta – för något speciellt ändamål.

Från inkomstitlarna för socialavgifter sker mer eller mindre komplicerade fördelningar. Från exempelvis inkomstiteln för sjukförsäkringsavgifter flyttas belopp till olika ändamål utanför statsbudgeten.

Inkomstiteln Sjukförsäkringsavgifter, netto, budgetåret 1987/88

Inbetalningar, milj. kr.		Utbetalningar, milj. kr.	
Preliminära avgifter	37 198	Inkomstitelns andel av	
Regleringsavgifter	17	–försäkringskassornas	
Avgifter från statliga myndigheter	2 841*	förvaltningskostnader	2 654
Avgifter från affärsverk	1 898	–sjukförsäkringen	36 502
Egna företagares avgifter	1 341	–föräldraförsäkringen	7 826
Viss ersättning från AP-fonden**	–	Avsättning av medel till sjukförsäkringen	–
Aterföring av medel från sjukförsäkringsfonden	–		

* att beloppet är högre än det belopp som betalas in under statliga pensionsavgifter förklaras av direkta inbetalningar till riksförsäkringsverket från bl. a. riksdagen

** ersättningen redovisas som inkomst under socialdepartementets anslag

Allmänna försäkringskassor

Källa: rikskassans revisionsverket, riksbokföringen

Avsikten är att de influtna avgifterna skall täcka 85 procent av utgifterna för sjukförsäkringen samt en andel (f. n. drygt 50 procent) av utgifterna för allmän sjukvårdsersättning enligt s. k. Dagmaruppgörelsen. Resterade 15 procent betraktas som statsbidrag och betalas från olika anslag under socialdepartementets huvudtitel.

Anslag för att betala del av sjukförsäkringen budgetåret 1987/88, milj. kr.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

	Anvisat	Nettoutgift
Allmänna försäkringskassor	400	466
Bidrag till föräldraförsäkringen	1 167	1 381
Bidrag till sjukförsäkringen	5 744	6 449
Bidrag till allmän sjukvård m.m.	4 300	4 298
Merutgift		983

Källa: riksrevisionsverket. Statsbudgetens utfall för budgetåret 1987/88 samt riks-försäkringsverket

När inbetalningarna inte räcker för utgifterna för sjukförsäkringen i stället betalas med hjälp av andra inkomster på statsbudgeten (vilket kommer till uttryck som ett underskott på inkomstiteln och som anslagsöverskridanden; jfr. ovan). Den sjukförsäkringsfond, som skall utgöra en reserv vid tillfälliga finansiella påfrestningar, har efter regleringen av 1981 års överskott varit oförändrad (prop. 1982/83:100, FiU 30, rskr. 143). Behållningen, 4,9 miljarder kr., är placerad på räntelöst konto i riksgäldskontoret (prop. 1981/82:144, SfU 15, rskr. 156, 157).

Från inkomstiteln Arbetsmarknadsavgift (som är en undertitel till Övriga socialavgifter, netto) utbetalar riks-försäkringsverket via arbetsmarknadsverket bidrag till arbetslöshetskassorna m.m. Eventuella överskott överförs varje månad till ett konto i riksgäldskontoret. När avgifterna inte varit tillräckligt stora, har underskottet täckts genom att inkomstiteln belastats (regeringsbeslut den 8 december 1983, upphävt genom regeringsbeslut den 14 juni 1988). "Skulden" till inkomstiteln – 1,8 miljarder kr. – återbetalades budgetåret 1987/88.

Inkomstiteln Arbetsmarknadsavgift budgetåret 1987/88

Inbetalningar, milj. kr.		Utbetalningar, milj. kr.	
Preliminära avgifter	7 999	Regleringar till arbets-	
Regleringsavgifter	2	marknadsfond	9 020
Avgifter från statliga myndigheter*	611		
Avgifter från affärsverk	408		
Återbetalning av skuld	1 786		
Ränta på skulden	81		

* jfr not under tabellen över inkomstiteln Sjukförsäkringsavgifter ovan

Källa: riksrevisionsverket, riksbokföringen samt riks-försäkringsverket

Redovisningen av de statliga pensionsavgifterna belyser hur belopp kan flyttas runt på statsbudgeten innan de används för utgifter eller flyttas från statsbudgeten. Betydande belopp flyttas

- från statsbudgetens utgiftssida till dess inkomstsida
- från en inkomstitel till en annan
- från en inkomstitel till ändamål utanför statsbudgeten.

Det finns också exempel på att inkomster tillförs statsbudgetens utgiftssida. Ett exempel utgör redovisningen av ersättningar från AP-fonden till försäkringskassorna, som framgår av exemplet ovan, ett annat gäller jordbrukspolitiken och redovisas senare i avsnittet.

Nettoinkomsterna på inkomstitlarna för socialavgifter kan användas för att finansiera utgifter på statsbudgeten rent allmänt. Det gäller förutom

kvarvarande belopp på inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto, också t. ex. folkpensionsavgifterna som trots benämningen inte är öronmärkta för socialdepartementets anslag för folkpensioner (jfr lag 1981:691, 4:e kap.). Under senare år har dock inkomsterna inte varit tillräckliga för att betala utgifterna för folkpensioner. (Av folkpensioneringsfonden, som i princip utvecklades 1983, återstår omkring 60 milj. kr. som förvaltas av riksförsäkringsverket och skall användas för reparationer o. dyl. av verkets sjukhus. Avkastningen från fonden redovisas på en särskild inkomstitel, Ränteinkomster på medel avsatta för folkpensioner.)

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Folkpensioner, milj. kr.

Budgetår	Folkpensionsavgift (inkomstitel 1211)	Utgifter för folkpensioner (anslag under socialdepartementets huvudtitel)
1983/84	30 865	40 538
1984/85	30 943	42 315
1985/86	36 405	45 325
1986/87	40 192	47 696
1987/88	42 809	50 625

Källa: rikskontrollverket, Statsbudgetens utfall för resp. budgetår

Arbetskadeförsäkringen

Arbetskadeförsäkringen finansieras genom en särskild arbetsgivaravgift. Nittiofem procent av avgifterna tillförs en fond, arbetsskadeförsäkringsfonden. Resterande avgifter reserveras för försäkringskassornas administrationskostnader.

Riksförsäkringsverket får belasta inkomstiteln Arbetskadeavgift (en undertitel till Övriga socialavgifter, netto) om avgifter och fondmedel inte täcker löpande utbetalningar (regeringsbeslut den 10 september 1987). Vid utgången av budgetåret 1987/88 var skulden till inkomstiteln 2 995 milj. kr.

För år 1988 beräknas kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen vara ungefär dubbelt så stora som inkomsterna från arbetsskadeavgifter (riksdagens revisorer 1989:1).

Vi har ansett att om arbetsskadeförsäkringen fortsättningsvis skall finansieras över statsbudgeten bör det ske öppet. Arbetsskadefonden bör utvecklas (a.a.).

Mervärdesskatt

Budgetåret 1987/88 uppgick inkomsterna från mervärdesskatt till närmare en fjärdedel av statsbudgetens inkomster.

Vår granskning har visat (förs. 1988/89:25) att det finns ett stort behov av bättre ekonomisk information om mervärdesskatten. Vi har föreslagit att en detaljerad inventering av statistikbehovet genomförs. En mera samlad och enhetlig publicering av statistiken bör också enligt vår mening komma till stånd.

Riksdagen har uppskjutit behandlingen av vårt förslag till riksmötet 1989/90 (FiU 1988/89:28).

Riksbankens inlevererade överskott

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Av tabell 4 framgår att riksbankens inlevererade överskott sedan budgetåret 1984/85 inte överensstämmer med beräkningarna i statsbudgeten.

En förklaring härtill är att riksdagen efter det att statsbudgeten fastställts fattat beslut om ett nytt krav på inleverans.

Riksbankens inlevererade överskott, milj. kr.

Budgetår	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
statsbudget	4 000	7 000	7 100	6 385	4 000*
senare riksdagsbeslut	5 000	5 661	7 354	6 111	6 600
inlevererat	5 401	6 844	6 296	5 584	

* Från och med budgetåret 1988/89 tas räntor på särskilda räkningar i riksbanken upp på en egen inkomsttitel med samma namn (1 780 milj. kr. för 1988/89).

Källa: FiU 1984/85:23, 1985/86:24, 1986/87:22, 1987/88:23, 1988/89:27, rikskontrollverket, Statsbudgetens utfall för resp. budgetår

En annan förklaring är att riksbankens inleveranser sker kvartalsvis i förskott. Inleveranserna görs därmed bara delvis det budgetår som riksdagen angivit i sitt beslut.

Riksbankens kvartalsvis inlevererade medel, milj. kr.

Budgetår/Summa	Belopp	Kalenderår/Summa
1984/85	{ 5 000	1984 5 000
5 401	{ 401	1985
1985/86	{ 477	
	{ 783	
	{ 4 000	1986 5 661
6 845	{ 724	
1986/87	{ 861	
	{ 793	
	{ 1 246	1987 7 354
6 296	{ 3 730	
1987/88	{ 527	
	{ 959	
	{ 625	
5 584	{ 4 000	6 111

Källa: riksbanken

Överskott av byggnadsstyrelsens verksamhet

Överskottet från byggnadsstyrelsens verksamhet inlevereras med ett års eftersläpning. Beräkningen av inkomsttiteln i statsbudgeten för 1989/90 utgår från den prognos för överskottet under 1988/89 som byggnadsstyrelsen lämnat till rikskontrollverket första kvartalet 1989, dvs. då drygt halva budgetåret gått till ända. Eftersom uppdatering av hyresregistret hittills bara skett en gång per år, har prognosen emellertid inte reviderats sedan i början av budgetåret.

Skillnaden mellan statsbudget och utfall förklaras främst av att hyresaviseringen till myndigheterna normalt frångås bara då lokalytorna ändras. Ökade kostnader för inhyrda lokaler slår inte omedelbart igenom i debiteringen. Olika bokslutsdispositioner kan även påverka överskottets storlek. Byggnadsstyrelsen har förklarat differenserna under senare år på det här sättet.

Byggnadsstyrelsens inlevererade överskott, milj. kr.Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetår	Statsbudget	Utfall	Förklaring till differens
1983/84	204,7	398,0	Lägre kostnader i inhyrda lokaler*
1984/85	295,2	367,0	Särskild återbetalning på 9,5 milj. kr., lägre kostn. för drift o. inhyrningar
1985/86	458,0	456,4	Ökade kostn. för underhåll o. ombyggn.
1986/87	615,0	501,4	Felaktig prognos samt extraordinära kostn. för energisparåtgärder
1987/88	615,0	580,0	Lägre hyresintäkter o. högre underhållskostn.*

* osäker uppgift Källa: byggnadsstyrelsen

Specialdestinerade inkomster, exemplet miljöavgift

Ett exempel på specialdestinerad inkomst är den särskilda s. k. miljöavgiften (eller skatten, jfr nedan) på kväve- och fosforgödselmedel och bekämpningsmedel som infördes 1984. Influtna medel skall användas för att finansiera forskning, rådgivning, vissa naturvårdsåtgärder, recipientkontroll i jordbruket m.m. (prop. 1983/84:176, SkU 47, rskr. 383).

Riksdagen har i skilda propositioner, senast genom forskningspropositionen 1987 (prop. 1986/87:80), informerats om hur influtna medel avses användas. I budgetpropositionen 1989 anger jordbruksministern att någon ändring av dispositionen av avgifterna inte är aktuell (prop. 1988/89:100, bil. II).

Det är inte möjligt att från texterna i budgetpropositionen avgöra hur avgifterna fördelar sig på anslag eller ändamål. Riksdagens jordbruksutskott har i stället informerats härom genom en underhandskrivelse från statssekreteraren i jordbruksdepartementet. Av den framgår t. ex. att anslaget G 5. Stöd till kollektiv forskning, som i budgetpropositionen beräknats till 47,6 milj. kr., avses tillföras 21,1 milj. kr. Under fjortonde huvudtiteln (miljö- och energidepartementet) används inkomsterna för bl. a. åtgärder mot luftföroreningar och förurning (28 milj. kr. budgetåret 1989/90). Inte heller under det anslaget redovisas i budgetpropositionen något samband med miljöavgifterna på bekämpningsmedel. Däremot anges under anslaget B 6. Särskilda projekt på miljövårdens område att anslaget avräknas mot tillgängliga medel som influtit genom miljöavgifterna. Beloppet, 15,5 milj. kr. enligt statssekreterarens skrivelse, – att jämföra med föreslaget anslag, 27,5 milj. kr. – nämns dock inte.

Avgränsningsfrågor

Som framgått ovan har flera frågor med anknytning till statsbudgetens inkomstsida nyligen uppmärksammats av riksdagen.

Några ytterligare exempel på att det kan vara svårt att avgränsa statsbudgetens inkomstsida redovisas nedan. Det kan t. ex. vara svårt att härleda inkomsterna till en bestämd verksamhet.

Exempel: kronofogdemyndigheternas inkomster

Vid granskningen av kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna konstaterade vi att myndigheternas inkomster redovisades på tre sätt (riksdagens revisorer 1986);

- inkomsterna från utsökning som offentligrättslig avgift under inkomsttiteln Utsökningsavgifter,
- inkomsterna från tillsyn som uppbörd under anslaget Vissa domstolskostnader m.m.,
- inkomsterna från expeditionsavgifter som avgift under inkomsttiteln med samma namn.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

I andra fall kan själva rubriceringen av inkomsterna vara problematisk. Det gäller t. ex. de ovan nämnda ränteinkomsterna från medel avsatta för folkpensioner, som numera avser en fond för reparationer av vissa sjukhus. Ytterligare ett par exempel redovisas nedan.

Exempel: avgift eller skatt?

Miljöavgifter på bekämpningsmedel och handelsgödsel redovisas som inkomst under offentligrättsliga avgifter, men skulle lika väl kunna betraktas som en skatt, jämförd med t. ex. skatt på bensin eller skatt på vin.

Skatteutjämningsavgiften, vars syfte är att finansiera den automatiska kostnadsökningen i skatteutjämningsystemet, rubriceras också som offentligrättslig avgift, trots att det knappast finns någon statlig verksamhet som motiverar den.

Att det inte är självklart vilka inkomster som över huvud taget skall föras upp på statsbudgeten framgår också av redovisningen av den tillfälliga förmögenhetsskatten för försäkringsbolag.

Exempel: den tillfälliga förmögenhetsskatten

Inkomsterna från den tillfälliga förmögenhetsskatten för försäkringsbolag, som uppgick till 7,9 miljarder kr. budgetåret 1986/87 och 8,4 miljarder kr. budgetåret 1987/88, överfördes till riksgäldskontoret för att användas för att minska statens lånebehov och påverkade på så sätt inte statsbudgetens saldo. Förfarandet godkändes av riksdagen genom ställningstagande till propositionen om en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, m. m. (prop. 1986/87:61, SkU 20, rskr. 87).

Statsbudgetens utgifter

Statsbudgeten omfattade budgetåret 1987/88 totalt 796 utgiftsanslag. Därav var 445 förslagsanslag, 313 reservationsanslag, 24 obetecknade anslag och 14 ramanslag (Lane och Back 1989).

Anslagstyper

Förslagsanslag

Myndigheter får överskrida anslagen utan särskilt medgivande från regeringen, om överskridandet hänför sig till utgifter till följd av löneavtal som inte var kända när löneomräkningen gjordes i regeringskansliet. För att statsbudgetens saldo inte skall bli missvisande när budgeten upprättas finns ett särskilt anslag – Täckning av merkostnader för pensioner m.m. Under förslagsanslag kan det förekomma både obetecknade och förslagsvis betecknade anslagsposter. Regeringen får medge att anslagen överskrids utan att höra riksdagen.

Reservationsanslag

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Medel under reservationsanslag är avsatta för i första hand investeringar av olika slag. Reservationsanslag används även för vissa myndigheter inom utbildningsområdet, liksom för internationellt bistånd. Medel som inte förbrukas under ett budgetår kan **s**paras – reserveras – till följande år. Anslagen får inte överskridas.

Obetecknat anslag

Anslagen får inte överskridas. Medel kan inte flyttas mellan budgetår.

Ramanslag

Anslagen möjliggör anslagssparande resp. anslagskredit, vilket innebär att även förvaltningsmyndigheter kan föra medel mellan budgetår. Regeringen beslutar om rätt till överskridande till följd av löneavtal som inte beaktats i regeringsskansliets omräkning. (Beslutet kan delegeras till **s**tatsens arbetsgivarverk.) Regeringen sätter även gränserna för anslagsöverföringar. Ramanslagen omfattar normalt myndighetens förvaltningskostnader och lokalkostnader.

I *tabell 5* jämförs statsbudget och utfall – faktiska utgifter – för de största anslagen (anslag som 1987/88 var beräknade till 5 miljarder kr. eller mer) budgetåren 1983/84–1987/88.

Av tabellen och bifogade kommentarer framgår att avvikelserna från beräknade belopp i de flesta fall är små relativt sett. De största avvikelserna finns på socialdepartementets anslag Bidrag till sjukförsäkringen, där överskridandena några år varit ganska betydande. Även anslaget Rängebidrag m.m. under elfte huvudtiteln förefaller ha varit svårt att prognosticera.

Anslag till speciella områden och program

På statsbudgetens utgiftssida redovisas beräknade utgifter för varje departementsområde under en s. k. huvudtitel. Särskilda huvudtitlar finns också för kungliga hov- och slottsstaterna, riksdagen och dess myndigheter, räntor på statsskulden samt för oförutsedda utgifter.

Under varje huvudtitel är anslagen sorterade efter ändamål under s. k. littera. På kommunikationsdepartementets område finns t. ex. littera för vägväsende, trafiksäkerhet, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Jordbruksdepartementet har särskilda littera för jordbrukets rationalisering, jordbruksprisreglering, skogsbruk, fiske, livsmedelskontroll m.m.

Utgiftsanslag eller hela littera byter plats i statsbudgeten allt efter regeringsskansliets organisation. När miljö- och energidepartementet bildades fick statsbudgeten också en ny huvudtitel. I budgetpropositionen 1989 fördes t. ex. pris-, konkurrens- och konsumentfrågor från sjunde huvudtiteln (finansdepartementet) till trettonde huvudtiteln (civildepartementet). Ungdoms- och kvinnoorganisationer m.m. samt jämställdhetsfrågor fördes från tionde huvudtiteln (arbetsmarknadsdepartementet) till trettonde huvudtiteln.

Till vilket departement en enstaka fråga skall höra är inte alltid självklart.

Exempel: register för fritidsbåtar

Propositionen om lag om fritidsbåtsregister skrevs i jordbruksdepartementet. Registret för fritidsbåtar administreras av länsstyrelserna (civildepartementet) och sjöfartsverket (kommunikationsdepartementet). Trafiksäkerhetsverket (kommunikationsdepartementet) är ansvarigt för registret i tekniskt avseende.

Flera betydelsefulla politikområden regleras dels över statsbudgeten, dels vid sidan av statsbudgeten. Det gäller förutom socialförsäkringssektorn t. ex. bostadspolitik och jordbrukspolitik.

Exemplet prisreglering av jordbruksprodukter

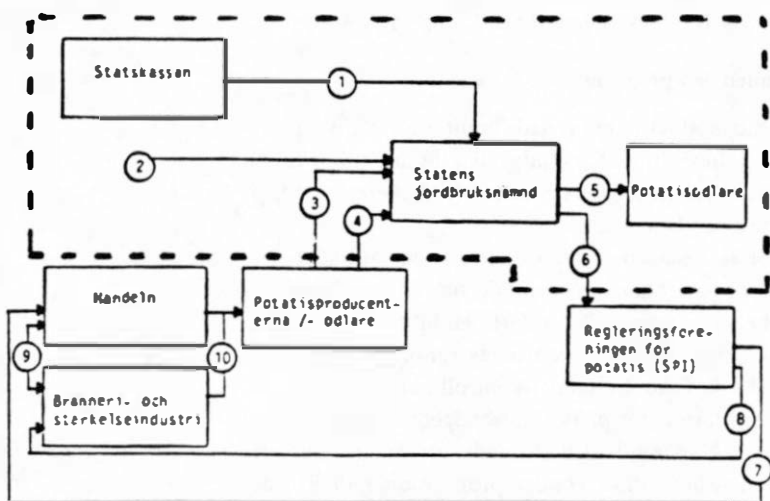
För jordbruksprisreglering finns anslag på statsbudgeten som för budgetåret 1989/90 beräknas uppgå till sammanlagt 2,6 miljarder kr.

Regleringen av jordbrukspriserna är emellertid betydligt mera omfattande än så, riktigt hur omfattande råder det delade meningar om.

Prisregleringen är konstruerad på olika sätt för olika varor. I princip består regleringen av två komponenter. Ett *gränsskydd* innebär att det för import som konkurrerar med den svenska produktionen måste betalas införselavgifter. En *avsättningsgaranti* innebär att bönderna i förväg är garanterade avsättning för sina produkter till ett (i det närmaste) bestämt pris.

Som exempel redovisas nedan prisregleringssystemet för potatis.

Principskiss över potatisregleringen



1. Statliga budgetmedel
2. Införselavgifter och importavgifter på stärke från importörer av jordbruksprodukter. Inbetalas till jordbruksnämnden via tullverket.
3. Arealavgifter. Betalas av potatisodlare till jordbruksnämnden.
4. Leveransavgifter. Betalas av fabrikspotatisodlare (via bränneri- och stärkeindustrin) till jordbruksnämnden.
5. Prisstöd till potatisodlare i norra Sverige.

6. Utbetalningar av införselavgiftsmedel, areal- och leveransavgiftsmedel från jordbruksnämnden till regleringsföretagen.
7. Lagrings- och exportstöd samt likvid för stödköp av matpotatis. Utbetalas då sådant stöd anses erforderligt från regleringsföreningen till handeln.
8. Ersättning för rabatter av stärkelse för derivatändamål. Utbetalas från regleringsföreningen till stärkelseindustrin som levererar sådan stärkelse till derivatindustri och pappersbruk till nedsatt pris.
9. Intäkter från försäljning av potatis och potatisprodukter.
10. Likvid till jordbrukarna för potatis.

Källa: statens jordbruksnämnd, rapport med underlag för 3-årsbudget 1989/90 - 1991/92

Avgifterna på slaktdjur, spannmål, bekämpningsmedel m.m. och införselavgifterna bestäms så att regleringssystemet i princip skall finansiera sig självt. Ett undantag från denna princip utgör kostnaderna för mjölksubventioner och statens andel av kostnaderna för export av spannmålsöverskottet, som betalats över statsbudgeten.

För budgetåret 1986/87 redovisade jordbruksnämnden disponibla medel enligt följande (statens jordbruksnämnd 1988):

införselavgifter	1 407 milj. kr.
interna avgifter	3 126 milj. kr.
budgetmedel	4 264 milj. kr.
summa	8 797 milj. kr.

Riksdagen får varje vår en särskild proposition om prisregleringen på jordbruksprodukter. Av denna s. k. prisproposition framgår bl. a. hur införselavgifterna har använts och förslag lämnas om dispositionen kommande regleringsår.

För 1989/90 förutses 1,2 miljarder kr. i inkomster och 1,9 miljarder kr. i utgifter. Underskottet avses kunna finansieras med balanserade medel, vilka tidigare år stätt till regeringens förfogande. Överskott från införselavgifterna får efter riksdagens beslut disponeras av regeringen. Budgetåret 1987/88 utnyttjade regeringen 130 milj. kr. för olika ändamål som sammanhänger med regleringen (prop. 1988/89: 140). Riksdagen har även medgivit att regeringen beslutar om pris- och avgiftsändringar (JoU 1988/89:21, rskr. 322).

Medel från införselavgifter används även för att betala kostnader som mera indirekt berör prisregleringen, t. ex. budgetåret 1989/90 ca 34,5 milj. kr. för lantbruksstatistik (som förs upp som ett 1000-kronors anslag på statsbudgeten) och 2,3 milj. kr. för forskningsprojektet Skolmaten i framtiden.

Att gränsdragningen mellan prisreglerande åtgärder över statsbudgeten resp. utanför statsbudgeten inte är självklar illustreras av att 100 milj. kr. av odisponerade införselavgifter från regleringsåret 1986/87 efter riksdagens beslut uppfördes som intäkt under anslaget Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område för att på så sätt avlasta statsbudgeten. 20 milj. kr. från införselavgifterna från regleringsåret 1987/88 tillfördes budgetåret 1988/89 ansla-

get Särskilda åtgärder för jordbruket i norra Sverige (JoU 1987/88:25, rskr. 385).

De totala kostnaderna för prisregleringen – sett i relation till ett tänkt alternativ utan prisreglering – framgår inte av prispropositionen. Enligt en beräkning från OECD uppgick det sammanlagda svenska stödet till jordbruket till 14,6 miljarder kr. 1986. Enligt jordbruksnämndens motsvarande beräkning uppgick stödet till totalt 13,7 miljarder kr., varav 13 miljarder kr. utgjorde prisstöd (Ds 1988:54). Ingen av beräkningarna har beaktat stödets inflationsdrivande effekter eller dess påverkan på svensk utrikeshandel.

En parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp utvärderar f. n. 1985 års livsmedelspolitiska beslut och skall hösten 1989 lämna förslag till ny livsmedelspolitik. Utgångspunkter för den livsmedelspolitiska arbetsgruppen är att gränsskyddet skall sänkas. De interna regleringarna skall minskas eller avskaffas och nya medel för att uppnå beredskapsmässiga, regionalpolitiska och miljömässiga mål skall utvecklas (prop. 1988/89:140).

Exemplet 1983 års bostadsförbättringsprogram

Riksdagen beslutade 1983 om ett tioårigt bostadsförbättringsprogram (prop. 1983/84:40, BoU 11, rskr. 63). Programmet motiverades av bostadssociala, sysselsättningspolitiska och energipolitiska skäl. De åtgärder riksdagen fattade beslut om innefattade såväl åtgärder som inte påverkade statsbudgeten (t. ex. konsolideringsfonder för allmännyttiga bostadsföretag) som ändrade regler för befintliga bidrag över statsbudgeten (t. ex. anslaget Räntebidrag m.m.) och helt nya anslag (t. ex. anslaget för information och utbildning).

Under perioden 1984–1993 skulle 275 000 lägenheter i flerfamiljshus och 150 000 småhus byggas om. Programmet var i första hand inriktat på bostäder som var äldre än 30 år, men stöd kunde i vissa fall även utgå till ombyggnader av yngre hus. Sammanlagt beräknades programmet medföra en sysselsättningsökning på 15 000–20 000 personer inom byggnads- och byggnadsmaterialindustrin, detta i jämförelse med sysselsättningen i slutet av 1970-talet. Vad programmet totalt sett beräknades kosta angavs varken av regeringen eller bostadsutskottet.

I en utvärdering 1986 ifrågasattes om regelsystemet bidragit till onödigt många omfattande ombyggnader (prop. 1986/87:48, BoU 7, rskr. 93). År 1988 beslutade riksdagen om åtgärder för att – mot bakgrund av en överhettad byggarbetsmarknad – dämpa ombyggnadsverksamheten och i stället skapa resurser för nyproduktion av bostäder (prop. 1988/89:47, FiU 10, rskr. 94).

Staten och kommunerna

Förhållandet mellan staten och kommunerna är komplicerat och inte oproblemiskt. Å ena sidan bestämmer riksdagen genom lag grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer. Riksdagen meddelar föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden (regeringsformen, 8 kap.). Å andra sidan betraktas kommunal självstyrelse som ett av de värden genom vilket den svenska folkstyrelsen förverkligas (regeringsformen, 1 kap.). Att kommuner och landstingskommuner själva får vårda sina angelä-

Förs.
1989/90:11
Bilaga

genheter framgår av kommunallagen (1979:179, 1 kap.). Mot kommunernas rätt att själva ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (regeringsformen 1 kap. 7 §) står regeringsformens målsättningsparagraf (1 kap., 2 §), som har betecknats som en bekännelse till välfärdssamhället (DS 1988:48). Där slås bl. a. respekten för alla människors lika värde och mäns och kvinnors lika rättigheter fast.

Statens bidrag till kommunerna syftar framför allt till att ge förutsättningar för jämlikhet mellan människor i olika delar av landet. Statsbidragen skall

- stimulera kommunerna att bygga ut och tillhandahålla en viss service,
- ge kommunerna finansiellt stöd,
- garantera en av staten angiven enhetlig standard,
- utjämna skillnader mellan kommunerna vad gäller skattekraft och kostnadsläge,
- påverka den kommunala ekonomin av konjunktur- och arbetsmarknads-skäl.

(Kommunförbundet 1989)

En rad förändringar av bidragsregler m.m. har inneburit att statens bidrag till kommunernas totala driftkostnaders junkit under 1980-talet. Enligt kommunförbundets beräkningar har statsbidraget till kommunerna minskat med i storleksordningen 10 miljarder kr. sedan 1980. Skillnaderna mellan olika kommuner är dock stora.

Statsbidragens andel av kommunernas driftkostnader 1980 och 1987, procent

	1980	1987
Specialdestinerade bidrag	22,5	20,4
Skatteutjämningsbidrag (minus skatteutjämningsavgift)	3,8	2,8
Summa	26,3	23,2

Källa: kommunförbundet, *Bestämma i eget hus! 1989*

Av kommunernas totala inkomster år 1987 – 215 miljarder kr. – utgjordes 69 miljarder kr. eller 32 procent av statsbidrag (Ds 1989:26). Av de 49 miljarder kr. som avsåg primärkommunerna var cirka 85 procent specialdestinerade, "öronmärkta", bidrag. Huvuddelen av dessa gällde barnomsorg, utbildning och äldreomsorg.

Statsbidragens fördelning på olika verksamhetsområden år 1987

Verksamhetsområde	Miljarder kr.
Utbildning	20,8
Barnomsorg	9,0
Äldreomsorg	2,5
Övriga specialdestinerade driftbidrag	8,3
Summa specialdestinerade driftbidrag	40,6
Investeringsbidrag	1,0
Skatteutjämningsbidrag	7,5
Skatteutjämningsavgift	-1,8
Kompensation juridiska personer	1,6
Summa statsbidrag netto	48,9

Källa: kommunförbundet, *Bestämma i eget hus! 1989*

Frågan om specialdestination av statliga bidrag till kommunerna har diskuterats sedan åtminstone 1950-talet. Exempelvis föreslog den allmänna statsbidragsutredningen att bidrag motsvarande 80 procent av det samlade statsbidraget skulle ingå i ett generellt bidrag avsett för den kommunala verksamheten i dess helhet (SOU 1952:44). Flera statliga utredningar har sedan dess behandlat statsbidragsgivningen. Någon radikal förändring av fördelningssystemet för statsbidrag har dessa dock inte kunnat enas om (DsFi 1983:26).

År 1987 fanns det över 100 olika statsbidrag avsedda för kommunal verksamhet. I genomsnitt uppgick de specialdestinerade bidragen till 4 800 kr. per invånare. Skillnaden mellan olika typer av kommuner var betydande, vilket framgår av sammanställningen nedan.

Specialdestinerade bidrag 1987 enligt kommunal finansstatistik

Kommungrupp	Kronor per invånare
Storstäder	6 036
Förortskommuner	4 774
Större städer	4 852
Medelstora städer	4 723
Bruksorter	4 579
Normalkommuner	4 161
Glesbygdskommuner	4 552
Landsbygdskommuner	3 910
Totalt	4 819

Källa: kommunförbundet, Bestämna i eget hus! 1989

En analys av statsbidragen har visat på bl. a. följande fördelningseffekter för primärkommunerna:

- höga skatteintäkter och höga specialdestinerade statsbidrag samvarierar,
- kommuner med medelstora och låga skatteintäkter får störst kompensation genom skatteutjämningssystemet,
- kommuner med medelstora skatteintäkter får sammantaget de största statsbidragen. Kommuner med låga skatteintäkter klarar sig sämst.

(Ds 1989:26)

Sambandet mellan skatteutjämningsbidrag och specialdestinerade bidrag till kommunerna är dock komplicerat, och det är svårt att med säkerhet uttala sig om vilka kommuner som gynnas eller missgynnas av det samlade statsbidragssystemet (kommunförbundet 1989).

I Norge infördes 1986 ett generellt statsbidrag till kommunerna som beloppsmässigt omfattade 85 procent av de statliga bidragen. Antalet specialdestinerade bidrag är dock fortfarande stort och nya specialbidrag har tillkommit sedan 1986 (Ds 1989:26). I Danmark har de specialdestinerade statliga bidragen till kommunerna avvecklats under en 20-årsperiod. Den danska regeringen och folketinget uppges dock ha haft svårt att släppa detaljstyrningen av kommunerna (kommunförbundet 1989).

I Sverige diskuterades frågan om specialdestinerade statsbidrag till kommunerna i riksdagen våren 1989. Finansutskottet uttalade då att inriktningen borde vara att för kommuner och landsting minska inslaget av specialdestinerade statsbidrag med omfattande bestämmelser och regleringar. Något särskilt tillkännagivande till regeringen härom ansågs dock inte erforderligt (FiU 1988/89:29, rskr. 326).

Riksdagen har även haft synpunkter på den kommunala konsumtionsökningen under kommande år och på möjligheterna till produktivitetsvinster på det kommunala området. Angelägenheten av att statsmakterna löpande klarlägger olika reformers effekter på den kommunala volymutvecklingen och den kommunala ekonomin har framhållits (a. a.).

Anslag till statliga förvaltningsmyndigheter

Medel för statliga förvaltningsmyndigheter anvisas under förslagsanslag eller ramanslag. På högskoleområdet används även reservationsanslag för förvaltningsmyndigheter. Avsikten är att ramanslag skall införas i hela förvaltningen. En plan för hur myndigheterna avses komma att infogas i systemet med treåriga budgetramar och därmed successivt tilldelas ramanslag finns i bilaga 15 till 1989 års budgetproposition. Se vidare avsnitt 9.

Trots att budgetpropositionen som sådan är ett omfattande dokument på mellan 3 000 och 4 000 sidor, varav huvuddelen ägnas de olika utgiftsanslagen, är texten i anslutning till varje anslagsredovisning ofta mycket knapphändig. Det är ofta svårt att klart utläsa vilka volymförändringar, besparingar och andra förändringar fördraganden räknat med, eller vad organisatoriska eller redovisningsmässiga förändringar får för konsekvenser för beräknade utgifter. ("Texterna är ofta avsiktligt dunkelt skrivna", säger en riksdagsledamot.)

Kommentarer till den redovisade faktiska förbrukningen under anslaget saknas ofta helt. Det är då omöjligt att avgöra om ett anslagsöverskridande hänför sig till avtalsenliga lönerutgifter, till beslut av regeringen i särskild ordning, eller om överskridandet inte godkänts av regeringen.

Vad ett anslagsöverskridande beror på kan inte heller utläsas ur RRV:s publikation Statsbudgetens utfall. Någon jämförelse mellan de överskridanden myndigheterna gör på grund av löneavtal som inte beaktats i regeringkansliets löneomräkning och det stora anslaget för att täcka dessa kostnader görs inte. Inte heller registreras de medgivanden att överskrida anslag som regeringen kan fatta beslut om under budgetåret.

Exempel: regeringsbeslut registreras inte

Lantmäteriverket har hand om redovisningen av anslagsposten Lantmäterienheten under länsstyrelseanslaget. Enligt lantmäteriverket överskreds anslagsposten budgetåret 1987/88 med totalt 6,7 milj. kr. Att regeringen under budgetåret ställt ytterligare medel till förfogande eller medgivit överskridanden för sammanlagt 2,9 milj. kr. framgår inte av redovisningen.

För ramanslag finns dock i Statsbudgetens utfall en särskild sammanställning över omräkningar med hänsyn till löneavtal, anslagssparande och anslagskrediter.

Redogörelserna i anslutning till myndighetsanslagen har tidigare kritiserats av riksdagens revisorer, expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och utbildningsutskottet.

Riksdagens revisorer genomförde 1981–82 en granskning av effekter av

vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen (rapport 1981/82:5, förs. 1982/83:8). Sammanfattningsvis föreslogs följande åtgärder för att förbättra riksdagens beslutsunderlag:

- att myndigheternas huvudförslag beloppsmässigt anges och föredragandens motiveringar för sitt ställningstagande till myndigheternas yrkanden, inklusive prisomräkningen, klargörs,
- att förekomsten av och kostnaderna för engångsanvisningar och extraordinär verksamhet klart redovisas,
- att en redogörelse lämnas för myndigheternas större besparingsförslag,
- att föredragandens bedömning av effekterna av de besparingsförslag som åläggs en myndighet redovisas,
- att en redovisning ges av myndigheternas långtidsbedömningar avseende besparingsförslagen.

Riksdagen ställde sig bakom förslagen (FiU 1982/83:26, rskr. 144).

I rapporten *Hur stor blev tvåprocentaren?* (Ds 1988:34) anges bl.a. följande om de redovisningar riksdagen får i anslutning till myndighetsanslagen:

För den som envisas med att vilja veta hur medelstilledningen till en enda myndighet har utvecklats över flera år ger budgetpropositionen... mycket lite vägledning.

Det går inte självklart att jämföra det ena året med det andra. Det finns en hel rad exempel på systemförändringar som inte inträffar alltför sällan och som försvårar jämförelser över tiden...

Ofta är dessutom redovisningen av vad förändringarna inneburit beloppsmässigt mycket summariska. Det är inte säkert att det i budgetpropositionen uttryckligen anges vad förändringen fått för konsekvenser för anslagsberäkningen.

Vilka besparingar föredragande statsråd har räknat med och vad han anser vara kompensation för löne- och prisförändringar kan inte heller utläsas ur budgetpropositionen. Varken riksdagsledamöter eller ekonomiansvariga vid myndigheterna kan kontrollera beräkningarna enbart utifrån texterna i resp. föredragandeavsnitt.

Ds 1988:34

Utbildningsutskottet ansåg 1988 att anslag på riksstaten borde redovisas för riksdagen på ett sätt som gjorde det möjligt att meningsfullt diskutera pris- och löneomräkningsfrågor.

En högskoleenhets ekonomiska situation bestäms i mycket främst genom de anslagsökningar ett visst år som föranleds av pris- och löneomräkningen, eftersom dessa belopp som regel är avsevärt högre än de anslagsförändringar som görs på andra grunder. I fortsättningen bör därför enligt utskottets uppfattning eventuella avvikelser från UHA:s förslag till pris- och löneomräkningar redovisas och kommenteras och det beräknade beloppet för pris- och löneomräkningen anges för varje anslagspost.

UbU 1987/88:20

Våren 1989 påminde utbildningsutskottet om uttalandet ett år tidigare (UbU 1988/89:9, 18).

Sedan 1985 har försöksverksamhet med treåriga budgetramar bedrivits vid ett antal myndigheter. En utvärdering som gjordes av statskontoret år

1988 visade att försöksmyndigheterna upplevde regeringskansliets agerande som ganska opåverkat av de ändrade styrformerna. Arbetet med förenklad anslagsframställning upplevdes också som lika arbetskrävande som det tidigare arbetet med vanlig anslagsframställning (statskontoret 1988).

Resultaten av försöksverksamheten har trots detta bedömts som positiva (prop. 1987/88:150). Se vidare avsnitt 9.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Anslag till uppdragsmyndigheter

För s. k. uppdragsmyndigheter, dvs. myndigheter vars verksamhet helt eller delvis finansieras med avgifter, anvisas för den avgiftsfinansierade delen av verksamheten endast formella belopp på 1 000 kr. Budgetåret 1987/88 fanns 66 sådana anslag uppförda på statsbudgeten.

Genom 1 000-kronorsanslagen påminns riksdagen om att verksamheten existerar. I övrigt kan informationen om verksamheten vara praktiskt taget obefintlig.

Exempel: riksantikvarieämbetets uppdrag

För riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet finns ett särskilt anslag. I budgetpropositionen 1989 finns endast upplysningar om vad anslaget avser och om att planerade kostnader och intäkter för budgetåret 1988/89 förutsätts vara oförändrade under budgetåret 1989/90.

Planerade kostnader och intäkter har för övrigt beloppsmässigt varit oförändrade sedan budgetåret 1985/86.

Bakom det formella 1 000-kronorsbeloppet kan dölja sig en ganska betydande hantering.

Exempel: länsstyrelsernas lokalvård, RAÄ:s uppdrag

Länsstyrelserna anvisas medel för lokalvårdskostnader under en anslagspost på 1 000 kr. per länsstyrelse. Bakom beloppet – som över huvud taget inte kommenteras i budgetpropositionen – döljer sig en omfattande entreprenadverksamhet. Sammanlagt har länsstyrelserna omkring 1 500 personer anställda för lokalvårdsverksamhet. Verksamheten omslöt 1987/88 totalt 155 milj. kr.

Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet omslöt budgetåret 1987/88 ca 29 milj. kr.

RRV:s publikation Statsbudgetens utfall är en ren anslagsredovisning. Anslaget på 1 000 kr. har normalt inte förbrukats utan redovisas där som besparing. Ränta och amortering av utrustningslån samt förräntning av statskapital tillförs – utan närmare specifikation – inkomsttiteln Uppdragsmyndigheters m. fl. komplementkostnader. (Uppdragsmyndigheternas utrustningsanslag har i en del fall omvandlats till statskapital. Ett exempel härpå återfinns i avsnitt 7.)

Beräknad övrig medelsförbrukning

Vid sidan av huvudtitlarna beräknas på statsbudgetens utgiftssida utgifter för beräknad övrig medelsförbrukning och beräknat tillkommande utgiftsbehov.

netto. Beräknad övrig medelsförbrukning består av posterna *Förändring av anslagsbehållningar* och *Ökad disposition av rörliga krediter*.

Förs.
1989/90: 11
Bilaga

Förändring av anslagsbehållningar

För reservationsanslag och ramanslag, där medel kan reserveras till ett kommande budgetår, kan utbetalningarna komma att avvika från anslagna belopp genom att storleken på reserverade medel – anslagsbehållningarna – ändras. När anslagsbehållningarna minskar förbrukas mer pengar än vad som finns anslaget för det aktuella budgetåret. Belastningen på statsbudgetens utgiftssida ökar.

Budgetåret 1987/88 fanns sammanlagt närmare 24 miljarder kr. i ingående reservationer. Därav fanns 3,5 miljarder kr. på 71 s. k. äldre anslag, anslag som inte längre tas upp på statsbudgeten och som över huvud taget inte finns omnämnda i budgetpropositionen för det budgetåret. Vid budgetårets slut hade reservationerna ökat till sammanlagt drygt 25 miljarder kr., varav 2,2 miljarder kr. avsåg äldre anslag.

För budgetåren 1983/84–1989/90 har förändringarna av anslagsbehållningarna i budgetpropositioner och kompletteringspropositioner beräknats på det här sättet. Av tabellen nedan framgår också att det fortfarande i april (kolumnen "Ny kompletteringsproposition") förefaller mycket svårt att förutsäga förändringarna även för pågående budgetår.

Förändring av anslagsbehållningar, milj. kr.

Budgetår	Budget-prop.	Kompl.-prop.	Stats-budget	Ny budget-prop.	Ny kompl. prop.	Utfall
1983/84	2 000	3 000	3 000	1 037	–	–1 796
1984/85	2 500	2 500	3 000	2 943	2 700	1 615
1985/86	1 500	1 500	– 500	+2 072	+1 327	801
1986/87	1 500	1 500	1 500	2 452	1 645	2 936
1987/88	1 500	1 500	1 500	– 243	–1 126	–1 423
1988/89	1 500	1 500	1 500	1 005	357	
1989/90	1 500	1 500				

Källa: resp. propositioner, Statsbudgetens utfall för resp. budgetår

I tidigare propositioner fanns en kortfattad redogörelse för hur förändringarna hade räknats fram. Från prop. 1985/86:100 och framåt anges bara att beloppet är schablonmässigt beräknat. Något underlag för uppgiften – som sedan dess har varit oförändrat 1,5 miljarder kronor – finns enligt uppgift inte heller i finansdepartementet. I kompletteringspropositionen 1989 finns följande kategoriska utsaga om förändringarna av anslagsbehållningar:

I budgetpropositionen beräknades förbrukningen av anslagsbehållningar komma att uppgå till 1 500 milj. kr. netto, budgetåret 1989/90. De propositioner innebärande anslagsförändringar som därefter förelagts riksdagen motiverar ingen ändring av den beräkning som gjordes i budgetpropositionen. Anslagsbehållningarna beräknas minska med 1 500 milj. kr. under budgetåret 1989/90.

Prop. 1988/89:150

Förändring i dispositionen av rörliga krediter

Efter riksdagens beslut kan affärsverk, myndigheter och bolag få utnyttja s.k. rörlig kredit hos riksgäldskontoret. Förändringar i nettoutlåningen registreras på statsbudgeten i form av förändringar i dispositionen av rörliga krediter.

Av riksdagen beviljad högsta rörliga kredit uppgick den 30 juni 1988 till drygt 9 miljarder kronor av vilka drygt 2 miljarder kronor var utnyttjade. I takt med att affärsverken har givits nya kreditmöjligheter genom antingen egen upplåning eller upplåning hos riksgäldskontoret som inte registreras på statsbudgeten upphör deras rörliga krediter. Så ligger t. ex. numera kreditgivningen till rundradioverksamheten och affärsverket FFV utanför statsbudgeten.

Disponerad rörlig kredit vid slutet av budgetåret 1987/88, milj. kr.

Myndigheter m. fl.	Av riksdagen beviljad högsta kredit	Utnyttjad kredit den 30 juni 1988
Televerket, rundradioverksamhet	80,0	69,2
Affärsverket FFV	300,0	—
Riksförsäkringsverket	100,0	100,0
Statens jordbruksnämnd	110,0	63,5
Skogsstyrelsen	65,0	—
Sveriges exportråd	15,0	—
Statl. myndigheter med uppdragsverksamhet	360,0	47,4
Regeringen (avser huvudsakligen exportkreditnämnden)	5 350,0	1 917,1
Övriga	2 945,7	—
Summa	9 325,7	2 197,3

Källa: riksgäldskontoret, verksamhetsberättelse för budgetåret 1987/88

Ökningen i utnyttjandet av rörliga krediter har traditionellt beräknats till 500 milj. kr. per år, men budgetåret 1983/84 togs särskild hänsyn till ändrat upplåningsbehov vid framför allt televerket. Schablonberäkningen ändras under pågående budgetår, men avviker ändå förhållandevis mycket från det slutliga utfallet.

Förändring i dispositionen av rörliga krediter, milj. kr.

Budgetår	Budget-prop.	Kompl.-prop.	Stats-budget	Ny budget-prop.	Ny kompl. prop.	Utfall
1983/84	1 500	1 500	1 500	411	475	383
1984/85	— 500	— 500	— 500	—1 332	—907	—1 144
1985/86	500	500	500	—11	—81	—341
1986/87	500	500	500	200	290	270
1987/88	500	500	500	75	—125	—187
1988/89	500	500	500	200	0	
1989/90	500	500				

Källa: resp. propositioner, Statsbudgetens utfall för resp. budgetår

Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto

Till den ospecificerade posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto hänförs utgifter och inkomster som inte kan preciseras när statsbudgeten

fastställs. Beloppet ändras i allmänhet avsevärt mellan olika redovisningstillfällen.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto, milj. kr.

Budgetår	Budget-prop.	Kompl.-prop.	Stats-budget	Ny budget-prop.	Ny kompl. prop.	Utfall
1983/84	3 000	5 000	6 000	3 000	—	4 099
1984/85	5 000	12 000	10 000	5 000	1 000	2 572
1985/86	3 000	1 000	1 000	1 000	—	5 206
1986/87	1 000	5 000	5 000	4 000	2 000	2 861
1987/88	9 000	7 000	7 000	5 000	1 000	3 202
1988/89	5 000	5 000	5 000	5 000	—	—
1989/90	5 000	200	—	—	—	—

Källa: resp. propositioner. Statsbudgetens utfall för resp. budgetår

Tidigare fanns översiktliga redogörelser för innehållet i beräkningarna, men från och med budgetpropositionen 1986 lämnas inga förklaringar till vad beloppen innehåller. Finansdepartementet vill inte heller i efterhand redogöra för vad som har beaktats i beräkningarna.

Att det kan vara svårt att få besked om vad posten innehåller illustreras även av följande exempel.

Exempel: beräknat tillkommande utgiftsbehov

I mars 1988 bad Anne Wibble (fp) i en fråga till finansministern om en redovisning av vad som låg i posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto.

Finansministerns svar blev att en sådan redogörelse inte lämpligen kunde ges inom ramen för meningsutbytet i en frågestund utan att redovisningen i stället – på sedvanligt sätt – skulle lämnas i kompletteringspropositionen en månad senare.

Texten i kompletteringspropositionen var emellertid mycket knapphändig, speciellt med tanke på att det beräknade beloppet för tillkommande utgiftsbehov inte ändrades (jfr tabellen ovan).

I budgetpropositionen ingick i denna post bl. a. budgeteffekterna till följd av särpropositioner som senare under riksmötet skulle komma att föreläggas riksdagen. Då dessa förslag numera föreligger har medel i stället beräknats under berörda anslag och inkomsttitlar.

Prop. 1987/88:150

Finansutskottet tillstyrkte dock regeringens beräkningar (FiU 1987/88:35, rskr. 411).

Genom att jämföra hur beräknade utgifter förändras mellan budgetproposition och kompletteringsproposition med motsvarande förändringar av beräknat tillkommande utgiftsbehov kan man få en grov uppfattning om "träffsäkerheten" i regeringens första beräkning.

Förändringar mellan budgetproposition och kompletteringsproposition, milj. kr.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetår	Utgiftsförändring	Förändring av beräknat tillkommande utgiftsbehov
1985/86	+ 3 274	- 2 000
1986/87	- 2 140	+ 4 000
1987/88	+ 4 791	- 2 000
1988/89	- 788	-
1989/90	+ 5 375	- 4 800

Källa: prop. 1984/85, 1985/86, 1986/87, 1987/88, 1988/89:150

Finansfullmakt

Finansfullmakten innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att, om det krävs av arbetsmarknadspolitiska skäl, använda ett visst belopp för sysselsättningsskapande åtgärder. Riksdagen anger också vissa villkor för hur medlen får användas. De senaste åren har finansfullmakten bestämts till 2,5 miljarder kr.

Tidigare fanns vid sidan av finansfullmakten ett antal konjunktur- och arbetsmarknadspolitiskt motiverade bemyndiganden inom försvars-, utbildnings-, arbetsmarknads- och civildepartementens områden. Dessa upphörde vid utgången av budgetåret 1987/88 (prop. 1987/88:100, FiU 20, rskr. 122-124).

I den reviderade finansplanen brukar regeringen redovisa hur finansfullmakten har använts.

Budgetår	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Finansfullmakt	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Utnyttjat	1 450	252	600	75	-

Källa: kompletteringspropositionen för resp. budgetår

Vid sidan av finansfullmakten får regeringen bemyndiganden i olika frågor och för skilda tidsperioder. Exempel på sådana bemyndiganden finns i avsnitt 8.

Budgetsaldo

Statsbudgetens saldo är resultatet av ett mycket stort antal överväganden om nya skatter, skattehöjningar, utgiftsökningar, besparingar, nedläggningar och omräkningar. I en del fall går konsekvenserna av olika beslut att förutse ganska väl, i andra fall handlar det om prognoser eller effekter på mycket lång sikt.

Statsbudgeten kan betraktas som ett mellanting mellan en prognos och en plan. Prognoserna riskerar att bli självuppfyllande, något som får konsekvenser för t.ex. nationalbudgeten (se avsnitt 3). "Realistiska" inkomstberäkningar skulle i sig kunna vara inflationsdrivande.

Budgetsaldot som symbol

Budgetsaldot används ofta i politiskt-pedagogiska eller retoriska sammanhang som ett sammanfattande mått på att statens (eller ibland Sveriges) finanser blivit bättre eller sämre.

Det stora intresset för budgetsaldot som sådant kan förklara t.ex. det tidigare återgivna förslaget när det gäller redovisningen av den tillfälliga för-mögenhetsskatten för försäkringsbolag. Att behålla budgetsaldot på en "lagom" nivå kan också ha varit ett bidragande motiv för förslaget i kompletteringspropositionen 1989 att förstärka ATP-systemet genom en motsvarande sänkning av folkpensionsavgifterna. (Som framgått ovan är folkpensionsavgifterna trots benämningen inte på något sätt öronmärkta för folkpensioner.)

Att en överbalanserad budget uppfattas som någonting problematiskt har också framgått av den allmänna debatten.

Regeringens strategi tycks vara en kraftigt överbalanserad budget, men att på olika sätt försöka dölja det faktiska budgetöverskottet.

Att lägga de konjunkturpolitiska åtgärderna utanför statsbudgeten har uppenbara fördelar.

Centerledaren Olof Johansson i Dagens Nyheter den 8 maj 1989

Volymförändringar och andra förändringar

Det förbättrade budgetsaldot under senare år brukar hänföras till flera faktorer:

- höga nominella löneökningar och därav följande skatteinkomster för staten,
- "köpfest" bland svenska hushåll, vilket givit staten inkomster från mervärdeskatt,
- sänkta oljepriser och dollarkurser,
- devalveringen 1982,
- omprövningar och besparingar i statsförvaltningen, "tvåprocentaren",
- ändrad avgränsning av själva statsbudgeten, stora utgiftsposter har flyttats bort och "syns" inte längre.

Hur statsbudgetens saldo påverkats av olika faktorer är omtvistat. Varken finansdepartementet eller finansutskottet redovisar några sådana beräkningar. Enligt en genomgång som gjorts av Näringslivets ekonomifakta i januari 1988 kan ungefär hälften av budgetsaldots förbättring mellan 1982/83 och 1988/89 förklaras av att stora poster flyttats utanför statsbudgeten, behovet av industritöd m.m. minskat till följd av devalvering och förbättrad konjunktur samt av engångsåtgärder av typen krav på snabbare skatteinbetalning.

Det underliggande budgetsaldot

I det s. k. underliggande budgetsaldot som sedan 1984 redovisats i finansplaner och reviderade finansplaner har förslaget till statsbudget rensats från vad som benämns extraordinära (eller särskilda) budgeteffekter.

I propositionen brukar anges exempel på vilka poster som lagts till eller dragits ifrån beräknade utgifter eller inkomster. Det kan gälla

- kassahållningsåtgärder, t.ex. samordnad uppbörd av skatter och arbetsgivaravgifter eller förkortade krediter för punktskatter,
- engångsförstärkningar, t.ex. extra inleveranser från affärsverken eller utförsäljning av oljelager,

- budgetavlastning, t.ex. ändrad finansiering av affärsverkens verksamhet eller ändrade regler för bostadslånegivningen.
- valutaförluster eller valutavinster till följd av att värdet av utlandslån vid återbetalning kan avvika från bokförda värden.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

(Exemplen är hämtade från budgetpropositionen 1985.)

Redovisningen av det underliggande budgetsaldot är en nettoredovisning där plus- och minusposter fått ta ut varandra. Det går inte att från resp. finansplan utläsa exakt vilka poster det gäller, eller vilka belopp som har kvittats mot varandra. Hur det underliggande budgetsaldot förhåller sig till det redovisade saldot framgår av *tabell 6* sist i rapporten.

Avgränsningen av vad som skall hänföras till särskilda budgeteffekter innehåller med nödvändighet ett visst mått av godtycke. I budgetpropositionen 1985 för föredragande statsråd ett resonemang kring detta och redovisar också poster i budgeten som *inte* ingår i beräkningen av särskilda budgeteffekter:

- konjunkturberoende anslag inom arbetsmarknadsdepartementets område,
- stöd åt krisdrabbade företag och branscher,
- förändringar i riksbankens inleverans av överskott,
- variationer i utbetalningen av kommunalskattemedel.

Liknande – men mindre utförliga – redovisningar återkommer i senare propositioner.

Det är inte möjligt att med hjälp av uppgifter i finansplanerna räkna fram vad t.ex. budgettekniska omläggningar har betytt för det redovisade budgetsaldot. De redovisningar som lämnas har under senare tid gällt tre år: närmast avslutade budgetår, pågående budgetår och det år budgetpropositionen avser. För att få jämförbarhet rensas från budgetpropositionen 1988 tidigare år dels för särskilda budgeteffekter under just det budgetåret, dels för de extraordinära effekter som förutses. Utgångspunkten är alltså det år budgetpropositionen avser, till skillnad från tidigare år, då man utgick från det första året i treårsperioden. (I vilken utsträckning den nya tekniken för att räkna fram det underliggande budgetsaldot också påverkar jämförbarheten med tidigare redovisningar är oklart.)

I kompletteringspropositionen finns motsvarande beräkningar, där man utifrån då framräknat budgetsaldo gjort justeringar (även bakåt i tiden) med vad som då förutses vara extraordinära budgeteffekter.

Hur det underliggande budgetsaldot som redovisats i budgetpropositioner resp. kompletteringspropositioner förhåller sig till varandra framgår av *tabell 7* sist i rapporten.

Exempel: 1987 års underliggande budgetsaldo

Så här har det redovisade budgetsaldot för 1987/88 korrigerats i skilda redovisningar. Uppgifter om vilka korrigeringar som gjordes i budget- och kompletteringspropositionerna 1987 finns inte bevarade i finansdepartementet.

Från redovisat till underliggande budgetsaldo 1987/88, miljarder kr.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

	Budget- prop. 1988	Kompl. prop. 1988	Budget- prop. 1989
Redovisat budgetsaldo	-14,7	-5,8	-4,1
Valutaförluster/-vinster	0,2	-3,9	-5,0
Utförsäljning av olja	- 0,7	-0,7	-0,3
SJ, luftfartsverket	- 0,1	-0,1	-0,1
Apoteksbolaget	- 0,7	-0,7	-0,7
Extra inleverans från Vattenfall	- 0,2	-0,2	-0,2
Studiemedel	1,5	1,5	1,5
Vattenfall	0,6	1,9	1,9
Övrigt	0,3	0,4	-
Summa	0,9	-1,8	-2,9
Underliggande budgetsaldo	-13,8	-7,6	-7,0

Källa: finansdepartementet

Statsbudgeten i reala termer

I riksrevisionsverkets *realekonomiska fördelning av statsbudgetens inkomster och utgifter* har statsbudgetens utgifter fördelats på utgiftslag: löner, omkostnader, hyror, investeringar, transfereringar m.fl.

Realekonomisk fördelning av statsbudgetens inkomster och utgifter

Budgetår	1986/87	1987/88	1988/89 (prognos)
Inkomster, miljarder kr.	320,1	332,6	364,2
därav (procent)			
skatter	67,3	71,6	73,2
lagstadgade socialavg.	18,3	16,7	15,7
rörelseöverskott	3,9	3,6	3,0
ränteinkomster	4,0	2,9	3,7
återbetalning av lån, avskrivningar	3,9	3,0	1,8
övrigt	2,6	2,4	2,6
Utgifter, miljarder kr.	335,3	336,7	354,7
därav (procent)			
lön	10,8	10,7	11,3
omkostnader	5,7	6,0	6,3
hyror	1,5	1,6	1,6
underhåll	0,5	0,6	0,6
utgifter för försvarsändamål	2,5	2,8	2,8
investeringar	1,9	2,0	2,3
transfereringar till utlandet	2,3	2,8	2,9
transfereringar inom landet	73,3	71,8	70,3
övrigt	1,6	1,7	1,9

Källa: RRV, *realekonomisk fördelning av statsbudgetens inkomster och utgifter*, 1989-02-28

Av den realekonomiska fördelningen av statsbudgeten framgår också hur transfereringar över statsbudgeten fördelar sig på olika grupper.

Transfereringar inom landet, relativ fördelning på mottagare

Budgetår	1986/87	1987/88	1988/89 (prognos)
Till privata sektorn	31,8	35,1	37,1
Till organisationer och ideella föreningar	2,9	2,9	2,0
Till organisationer och föreningar i kommunala sektorn	0,1	0,1	0,2
Till kommuner	23,6	25,0	25,4
Till organisationer och föreningar i statliga sektorn	0,8	0,8	0,9
Till statliga bolag och affärsverk	5,1	4,8	3,0
Till privata företag och ekonomiska föreningar	9,7	9,2	9,9
Räntor på statsskulden	26,0	22,1	21,5
Summa transfereringar, miljarder kr.	245,8	241,7	249,2

Källa: RRV, *realekonomisk fördelning av statsbudgetens inkomster och utgifter*, 1989-02-28

Någon diskussion kring hur statsbudgeten fördelar sig på utgiftsslag förs normalt inte i finansplanen eller i den reviderade finansplanen. Statistik över statsbudgetens realekonomiska utveckling brukar dock redovisas i särskilda tabeller i en bilaga till finansplanen.

Revisorerna

Våra synpunkter följer i stort sett dispositionen tidigare i avsnittet.

Regeringens budgetförslag

Av tabellerna 1 och 7 sist i rapporten framgår att regeringens budgetförslag hinner förändras ganska avsevärt mellan redovisningstillfällena i januari (budgetpropositionen) och april (kompletteringspropositionen). Frågan uppmärksammades av riksdagen våren 1989, då konstitutionsutskottet underströk betydelsen av att budgetpropositionen blir så heltäckande som möjligt. Att anslagsfrågor tas upp i kompletteringspropositionen skapar enligt utskottet särskilda olägenheter för finansutskottet som har att ta ställning till de övergripande finanspolitiska frågorna och också skall fastställa statsbudgeten (KU 1988/89:30, rskr. 256). Bland annat mot den bakgrunden ifrågasätter vi det meningsfulla i det nuvarande kravet i riksdagsordningen på att regeringen redan i januari skall presentera ett fullständigt budgetförslag (riksdagsordningen 3 kap. 2 §).

Vi föreslår i följande avsnitt (avsnitt 9) att redovisningen av olika utgiftsanslag i budgetpropositionen koncentreras till av riksdagen i förväg angivna anslag och områden.

Redogörelserna i budgetpropositionen bör enligt vår mening koncentreras till – förutom de utgiftsanslag och verksamhetsområden som riksdagen särskilt önskar få belysta – en grundlig analys av den ekonomiska situationen och till förslag som kan föranledas härav. Enligt vår bedömning är det tillräckligt med en nationalbudget under våren. Väsentligt är då att nationalbudgeten innehåller beräkningar för en längre tidsperiod och att beräknings-

Förs.
1989/90:11
Bilaga

förutsättningar, bedömningar och förväntade effekter av regeringens förslag tydligt redovisas.

Som framgått av redogörelserna tidigare i rapporten och i det här avsnittet betraktar vi statsbudgeten som en mindre betydelsefull utgångspunkt för ekonomisk-politiska överväganden. Vi ser inget hinder för att ett fullständigt budgetförslag föreläggas riksdagen först i kompletteringspropositionen i april. Kompletteringspropositionen skulle då innehålla ett formellt förslag till statsbudget bestående av förslagen i budgetpropositionen med av riksdagen eventuellt beslutade ändringar, eventuella förslag föranledda av förhållanden som inte tidigare kunnat förutses samt sådana anslagsberäkningar som riksdagen tidigare fattat principbeslut om (jfr. avsnitt 9).

Vårt förslag innebär att huvuddelen av riksdagens budgetprövning – den del som är samhällsekonomiskt betydelsefull eller politiskt intressant – skulle äga rum tidigt under våren.

Begreppet budgetproposition får sedan vårt förslag genomförts en delvis ny innebörd. Vissa paragrafer i riksdagsordningen kan med anledning av förslaget behöva ges en annan utformning.

Statsbudgetens inkomster

Flera av de otympligheter som vidlåder redovisningen av statsbudgetens inkomster har uppmärksammats av riksdagen. Riksdagen har också uttalat att det är önskvärt att precisionen i inkomstprognoserna förbättras (FiU 1987/88:20. rskr. 122–124). Vi upprepar inte här tidigare framförda synpunkter och förslag. En mera genomgripande översyn av inkomstredovisningen i sin helhet är enligt vår mening motiverad.

Specialdestination

Vi har förståelse för att utgifter kan behöva kopplas till speciella inkomster från exempelvis avgifter på olika områden. Vad gäller t.ex. miljöavgifterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel blir emellertid fördelningen på olika anslag godtycklig. Syftet med miljöavgifterna är miljöpolitiskt: att minska användningen av framför allt kväve- och fosforgödsel. Det innebär att inkomsterna om politiken är framgångsrik successivt skall minska. Sambandet mellan avgifterna och olika utgifter för forskning och miljövard kan förutsättas bli allt svagare.

En översyn av inkomstredovisningen bör innefatta en genomgång av hur olika specialdestinerade inkomster hanteras i budgetprocessen.

Riksbankens inlevererade överskott

Att riksbankens inleveranser tidsmässigt inte överensstämmer med riksdagens beslut försvårar uppföljning och leder till onödiga diskrepanser mellan beräknat och faktiskt budgetsaldo. Riksdagens krav på inleveranser till statsverket bör enligt vår mening anpassas till vad som från andra utgångspunkter bedöms vara lämpliga tidpunkter härför.

Av RRV:s publikation Statsbudgetens utfall bör framgå att riksdagen efter det att statsbudgeten fastställdes fattat ett nytt beslut om riksbankens inleveranser till statsverket.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

En genomgång av orsakerna till avvikelser mellan budgeterade och faktiskt inlevererade överskott från affärsverk och andra statliga myndigheter är enligt vår mening motiverad. Exempelvis har byggnadsstyrelsens verksamhet en sådan karaktär att det borde vara möjligt att exakt fastställa kravet på inleverans, detta särskilt om beloppet också fortsättningsvis skall tillföras statsbudgeten med ett års eftersläpning.

Statsbudgetens utgifter

Anslag till speciella områden och program

De redovisningar som lämnas i budgetpropositionen är anpassade till de anslag som finns uppförda på statsbudgeten, snarare än till ändamål eller avgränsade problem. I vissa fall kan anslagen spjälkas upp, så att det på t.ex. bostadsområdet blir möjligt att särskilja olika slags bostadsbestånd och olika typer av åtgärder.

Vi ifrågasätter dock om de redogörelser som nu lämnas i budgetpropositionen vad gäller större sammanhängande områden såsom socialförsäkringssektorn eller bostads- och jordbrukspolitiken är meningsfulla. Som underlag för riksdagens beslut behövs enligt vår uppfattning en mera sammanhållen och översiktlig redogörelse för hur det statliga stödet till resp. område är uppbyggt. Anslagen över statsbudgeten bör konstrueras så att deras ändamål tydligt framgår och efter någorlunda enhetliga riktlinjer. Det bör framgå av budget- eller kompletteringspropositionen hur anslagen hänger samman med statliga insatser utanför statsbudgeten.

Åtminstone mindre belopp bör kunna redovisas antingen över statsbudgeten eller utanför denna. Så förefaller det t.ex. onödigt svåröverskådligt att statistik på jordbrukets område betalas dels med införselavgifter, dels med medel över trettonde huvudtitelns anslag till SCB.

Svårigheterna att beräkna och förutse kostnaderna för mera omfattande program eller hela verksamhetsområden är uppenbara. Kostnaderna uppkommer på olika ställen i ekonomin. De samhällsekonomiska effekterna kan vara betydande. Det kan också vara besvärligt att på ett entydigt sätt avgränsa verksamheten. På bostadsområdet bestäms kostnaderna i hög grad av det allmänna ränteläget medan kostnaderna för jordbruksregleringen bestäms av t.ex. dollarkurser och jordbrukspolitiken i andra länder.

Bristen i de kostnadsberäkningar som föregått skilda reformer har tidigare uppmärksamats av RRV (riksrevisionsverket 1984). På senare tid har bostadsutskottet i anslutning till förslag på det bostadspolitiska området kritiserat bristen på kostnadsberäkningar (BoU 1986/87:7). Utskottet har därvid hänvisat till bestämmelserna i riksdagsordningen om att proposition med förslag om nytt eller höjt anslag bör innehålla en uppskattning om framtida kostnader för föreslagna förändringar (RO 3 kap. 2 §). En redovisning av kostnaderna behövs för att riksdagsbehandlingen skall bli meningsfull.

Bostadsförbättringsprogrammet illustrerar svårigheterna att utarbeta och upprätthålla ett långsiktigt program på ett område som traditionellt utnyttjas för (kortsiktiga) stabiliseringspolitiska åtgärder. Programmet har aldrig för-

mellet avslutats, men bör efter 1988 års riksdagsbeslut snarast betecknas som latent – det finns åtgärder som kan aktualiseras när detta bedöms lämpligt från t.ex. sysselsättningssynpunkt (riksdagens revisorer 1989:2). Innebörden av begreppet program blir därmed diffus. Med tanke på de förväntningar som långsiktiga program kan ge upphov till i olika delar av ekonomin ifrågasätter vi om sådana utfästelser över huvud taget bör göras på konjunktur-känsliga områden (jfr. också exemplet *energipolitisk trovärdighet* nedan).

Staten och kommunerna

Som framgått tidigare i avsnittet finns det ett motsatsförhållande mellan statsmakternas önskan att direkt påverka speciella delar av den kommunala verksamheten och kommunernas rätt att själva disponera tillgängliga medel. Statsmakternas allmänna uppfattningar om lämpliga volym- och produktivitetsoökningar i den kommunala sektorn riskerar att motverkas av de bestämmelser som reglerar olika statsbidrag.

Med mer än 100 specialdestinerade statsbidrag blir det omöjligt att ha överblick över och kontrollera effekterna av statsbidragsgivningen. Utredningar har också visat att någon årlig, samlad prövning av statsbidragsgivningen inte görs i regeringskansliets budgetarbete. Bidragen behandlas i stället var för sig utifrån resp. fackdepartements förslag. De förväntade stimulans effekterna av bidragen är inte entydiga. Det förefaller också finnas en tendens till att kommunerna hanterar de specialdestinerade bidragen som ett generellt finansiellt stöd. Totalt sett kan statsbidragen till kommunerna få oförutsedda fördelningspolitiska effekter (DsFi 1983:26 och Ds 1989:26).

Det statliga budgetunderskottet har medfört behov av att på olika sätt inskränka eller begränsa statsbidragsgivningen till kommunerna. Många förändringar i statsbidragssystemet under senare år kan ha medfört en ökad ryckighet i förhållandet till kommunerna och därmed ökade svårigheter för dessa att upprätthålla framförhållning och långsiktig planering. Även ändringar av gjorda uttalanden och utfästelser kan få konsekvenser för kommunerna.

Exempel: energipolitisk trovärdighet

Svenska kommunförbundet till regeringen:

Kommunernas medverkan anses vara en förutsättning för att genomföra riksdagens energipolitiska beslut. Kommunförbundet har tidigare efterlyst långsiktiga energipolitiska riktlinjer. Riksdagen har godkänt sådana riktlinjer senast i samband med energiskattebeslutet 1983 och i 1985 års energipolitiska beslut.

Särskilt energiskattebeslutet innehåller utfästelser om inhemska bränslens konkurrenskraft som enligt berörda kommuners uppfattning motiverar ytterligare statligt stöd eller att statliga styrmedel används för att återställa den tidigare prisrelationen mellan importerade bränslen och inhemska bränslen. Ett nej till statliga åtgärder nu kan innebära att energipolitikens trovärdighet ifrågasätts i många kommuner.

I ett sådant läge är det troligt att de energipolitiska styrmedel som hittills använts kan bli verkningslösa. Det kan t.ex. bli svårt att få förståelse för fort-

satt kommunal energiplanering. Det kan också innebära att statliga uttalanden om energiinvesteringar misstros.

Ur skrivelse från Svenska Kommunförbundet till miljö- och energidepartementet 1988-01-29

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Täta regelförändringar torde också medföra högre kostnader för att administrera statsbidragssystemet. (1988 uppgick statens och kommunernas kostnader för den administrativa hanteringen av statsbidrag till 90 milj. kr. motsvarande 0.02 procent av utbetalade statsbidrag. Kostnaderna varierar dock avsevärt mellan olika statsbidragsområden – statskontoret 1989.)

Såväl svenska som danska och norska erfarenheter visar att det finns starka sektorsintressen som värnar om specialdestinerade statsbidrag till skilda ändamål.

Vår uppfattning är att det är mycket svårt att finna en generell modell som entydigt skapar "rättvisa" mellan staten och kommunerna å ena sidan och mellan kommunerna inbördes å andra sidan. Förändringar av befintliga system måste i stället ske genom successiva jämkningar och kontinuerliga omprövningar, detta även med hänsyn till kommunernas möjligheter att planera sin verksamhet på längre sikt.

Kommunförbundet tillsatte i början av 1988 en programberedning med uppgift att bl.a. undersöka hur dagens specialdestinerade statsbidrag kan överföras till kommunerna i mer generella former. Beredningens slutrapport, som beräknas finnas tillgänglig senhösten 1989, blir förhoppningsvis en viktig utgångspunkt för en mera samlad genomgång av nuvarande statsbidragsgivning.

Fortsättningsvis bör enligt vår mening sådana genomgångar göras regelbundet på samma sätt som vad gäller direkt statlig verksamhet. Möjligheterna att låsa statsbidragssystemet för exempelvis en mandatperiod – för att på så sätt förbättra kommunernas planeringsförutsättningar och samtidigt begränsa riksdagens arbetsbörda – bör därvid närmare undersökas.

Anslag till förvaltningsmyndigheter

Vi instämmer i den kritik som tidigare i skilda sammanhang framförts mot sättet att – i framför allt budgetpropositionen – redovisa förslag till anslag till statliga förvaltningsmyndigheter. Enligt vår mening bör beräkningarna redovisas mycket tydligare, så att det av redogörelserna går att utläsa vad omräkningar, besparingar resp. andra förändringar betyder för förslaget. En förklarande kommentar och ett ställningstagande till faktiskt förbrukade medel under anslaget bör regelmässigt finnas i anslutning till varje anslag.

Av publikationen Statsbudgetens utfall bör framgå vilka beslut om över-skridanden eller ytterligare medel regeringen beslutat om under budgetåret. En tänkbar möjlighet att kontrollera att regeringsbeslut inte "tappas bort" i redovisningen är att förse sådana beslut som har betydelse för anslagsredovisningen med någon form av löpande numrering.

Anslag till uppdragsmyndigheter

Vi anser att den redovisning som lämnas om anslag till statliga uppdragsmyndigheter kan göras tydligare i flera avseenden. Framför allt bör för varje an-

slag lämnas information om verksamhetens faktiska omfattning och om hur tidigare planer och prognoser utfallit.

I Statsbudgetens utfall bör i en särskild bilaga kunna sammanställas uppgifter om kostnader och intäkter under samtliga 1 000-kronorsanslag. Där bör också finnas specificerade uppgifter om inleveranser till statsverket.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Förändring av anslagsbehållningar

Vi har förståelse för svårigheterna att med precision beräkna förändringarna av anslagsbehållningar, men ifrågasätter dock det meningsfulla i den schablonmetod som nu tillämpas. Genom förfrågan till de myndigheter som förfogar över de största behållningarna och genom särskild genomgång av de s.k. äldre anslagen borde åtminstone något mera verklighetsanpassade uppgifter kunna erhållas.

Informationen till riksdagen kan också förbättras genom att det i anslutning till beräkningarna lämnas en redogörelse för hur reserverade medel förändrades under senast avslutade budgetår och vilka anslagsbehållningar som då fanns. Förhållandena vad gäller äldre anslag bör därvid särredovisas.

Förändring i dispositionen av rörliga krediter

Beräkningen av förändringen av rörliga krediter har för de senaste sex budgetåren varit helt schablonmässig. Någon jämförelse med redovisat utfall har inte gjorts i budget- eller kompletteringspropositioner. Inte heller har riksdagen genom propositionerna fått information om kreditgivningens omfattning.

Uppgifter om kreditgivningen i form av rörlig kredit, liksom uppgifter om riksgäldskontorets övriga utlåning, finns i riksgäldskontorets verksamhetsberättelse. Verksamheten finns även med i riksgäldskontorets balansräkning (under rubriken kortfristiga lån). För varje myndighet finns uppgifterna dessutom i myndigheternas bokslut.

Vi ser ingen principiell skillnad på den kreditgivning som registreras på statsbudgeten och den numera betydligt mera omfattande kreditgivningen utanför statsbudgeten. Redogörelserna i propositionerna tillför inte heller riksdagen någon information i sak, utan blir snarare missvisande med tanke på att kreditgivningens omfattning inte redovisas.

Även den kreditgivning som nu registreras på statsbudgeten bör därför flyttas utanför denna. I stället bör enligt vår mening en kortfattad redogörelse för riksgäldskontorets samlade kreditgivning lämnas i budget- eller kompletteringspropositionen.

Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto

Riksdagen har tidigare framfört åsikten att det varit önskvärt om beräknade tillkommande utgifter kunnat specificeras i större utsträckning (FiU 1987/88:30, rskr. 394).

Enligt vår uppfattning bör en betydligt mera utförlig redogörelse än för närvarande kunna lämnas i budget- eller kompletteringspropositionen. En betydande del av innehållet i planerade särpropositioner är – åtminstone i sina huvuddrag – känd när propositionerna presenteras.

En utförlig redovisning av beräknat tillkommande utgiftsbehov för olika ändamål (brutto) jämfört med de faktiska utgifterna för samma ändamål bör lämnas till riksdagen efter budgetårets utgång, lämpligen i påföljande års budgetproposition.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetsaldo

Våra tidigare redovisade synpunkter har syftat till att i någon mån öka det informativa inslaget i statsbudgeten. Att statsbudgeten totalt sett utgörs av både prognoser och mer eller mindre fasta planer är som vi ser det ofrånkomligt.

Svårigheterna att på ett neutralt och korrekt sätt återge hur budgetsaldot påverkas av olika faktorer är omvittnade. Riksdagen har tidigare framhållit vikten av att statens budgetsaldo redovisas på ett sådant sätt att rättvisande jämförelser över tiden kan göras (FiU 1987/88:30, rskr. 394). Vi ifrågasätter dock om den redogörelse för underliggande budgetsaldo som nu lämnas i budgetproposition och kompletteringsproposition egentligen är klargörande. Möjligen skapar dessa redogörelser snarast förvirring.

Vi har förståelse för att enstaka poster inte i alla lägen kan redovisas öppet i propositionerna. T.ex. kan staten förhandlingsmässigt komma i sämre läge, om en motpart får kännedom om vad regeringen tror om förhandlingsutgången. Det hindrar emellertid inte att redogörelsen för det underliggande budgetsaldot kan göras betydligt mera utförlig och lättfattlig.

Att underlaget för äldre beräkningar av underliggande budgetsaldo inte finns bevarat i finansdepartementet är enligt vår mening anmärkningsvärt. Det försvårar eller omöjliggör särskilda undersökningar i efterhand av hur budgetsaldot påverkats av olika budgettekniska förändringar.

Vi anser att finansdepartementet regelbundet, t.ex. vart tredje år, bör redovisa genomarbetade beräkningar av det underliggande budgetsaldots utveckling under en längre period. I en sådan redogörelse för en historisk period bör dessutom olika justeringar kunna redovisas öppet.

Redogörelsen skulle kunna tjäna som underlag för analys av budgetsaldots betydelse och för diskussion kring statsbudgetens avgränsning i allmänhet. Den bör lämnas i början av varje mandatperiod, t.ex. i den första budget- eller kompletteringspropositionen under mandatperioden.

Statsbudgeten realt sett

Vad uppdelningen av statsbudgeten i reala termer egentligen står för behöver närmare klargöras. Med hänsyn till att gränserna för vad statsbudgeten skall omfatta mycket ofta ändras blir jämförelser över tiden (på det sätt som görs i finansplanerna och även i sammanställningarna ovan) vanskliga. Det finns risk för att tendenser i siffermaterialet övertolkas. Särskilda anvisningar för hur uppgifterna kan användas behöver enligt vår mening utarbetas.

6 Riksdagen säger ja

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Den svenska maktutredningen har beskrivit riksdagen som nej-sägare. Riksdagen säger nej till förslag från sina egna ledamöter, men däremot ja till förslag som kommer utifrån, från regeringen (Maktutredningen 1987:1). Utredningen har klassificerat näringsutskottets motiv för att under 1985/86 avslå 415 motioner på det här sättet.

<u>motiv för avslag</u>	<u>förekomst</u>
...inte vårt område...	10 % (42 st)
...det pågår överväganden...	23 % (94 st)
...synes väl tillgodosedda...	18 % (75 st)
...bindningar...	16 % (67 st)
...det saknas (praktiska) motiv...	28 % (117 st)
...ideologiska skäl...	5 % (20 st)

Källa: Maktutredningen 1987:1

Att säga nej uppfattas allmänt som någonting obehagligt. I organisationer tenderar man därför att använda sig av bestämda *typer av argument* när man tar ställning till känsliga frågor. Vanligast är att man hänvisar till normer och regler ("så här har vi alltid gjort") eller att man förhalar frågorna (Izraeli och Jick 1986). Att utskotten använder ett begränsat antal motiv för att avslå motioner skulle alltså kunna göra det lättare att få acceptans för kontroversiella ställningstaganden.

Enligt maktutredningen har riksdagens nej-sägande blivit en ritual, genom vilken bestämda uppfattningar om världen presenteras och lärs ut. Riksdagen tolkar och ger mening åt olika skeenden och kan därigenom bidra till att minska förvirring och osäkerhet. I sina motiveringar markerar utskotten *kontinuitet* – förändringar sker gradvis – *konsensus* – ideologiska skillnader framställs som marginella – och *styrbarhet* – det är inte omöjligt för de folkvalda att åstadkomma förändringar på olika områden (Maktutredningen 1987:1).

I det här avsnittet beskrivs i stället hur riksdagen säger ja. Riksdagen säger ja till regeringens budgetförslag, men också till en del förslag från sina egna ledamöter.

Ja till statsbudgetens inkomster

Inför budgetåren 1986/87–1988/89 beslutade riksdagen på sammanlagt tio punkter annorlunda än regeringen föreslagit i kompletteringspropositionerna. Nettoförändringarna uppgick till mellan 0,04 och 0,4 procent av beräknade inkomster resp. år.

Riksdagens beslut om ändring av beräknade inkomster, milj. kr.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetår	Regeringens inkomst- beräkning	Riksdagens beslut om ändring		
		ökning	minskning	netto
1986/87	292 503	1 500	-813	687
1987/88	318 148	625	-747	-122
1988/89	345 832	1 300	-40	1 260

Källa: prop. 1985/86:150, FiU 39, rskr. 369, prop. 1986/87:150, FiU 36, rskr. 367, prop. 1987/88:150, FiU 34, rskr. 410

Av de tio förändringarna gjordes två till följd av regeringsförslag i andra propositioner än kompletteringspropositionen och en är att betrakta som en teknisk omläggning. I något fall har utskottet justerat regeringens förslag utan att hänvisa till någon motion i frågan. I övriga fall bifalls motioner till större eller mindre del.

Att ett utskott föreslår bifall till en eller flera motioner behöver emellertid inte betyda att man delar motionärernas bevekelsegrunder. Det tycks i stället vara så att utskotten inte alltför sällan vill markera en fristående ställning i förhållande till dem som motionerat.

Exempel: energiskatt

Inför budgetåret 1986/87 ändrade riksdagen regeringens förslag att höja skatten på naturgas och gasol. Beslutet innebar att en motion från centerpartiet delvis bifölls. Men medan det i motionen hänvisades till energi- och miljöpolitiska utgångspunkter, anförde näringsutskottet i sitt yttrande till skatteutskottet som viktigaste argument mot en skattehöjning att konkurrensförutsättningarna för naturgas och stora användare av gasol kunde komma att försämrats (SkU 1985/86:38, rskr. 364).

Inför budgetåret 1988/89 tillstyrkte skatteutskottet en folkpartimotion om ytterligare skatt på olja och kol. I motionen motiverades höjningen med energi- och miljöpolitiska skäl. Utskottet framhöll däremot att dess ställningstagande grundades på en sammanvägning av olika faktorer, även finanspolitiska (SkU 1987/88:40).

Ja till utgiftsanslag

”Riksdagen har vant sig att med allt större detaljrikedom precisera anslagens användning och knyta villkor av annat slag till dem”, skrev Nils Herlitz 1946. Samtidigt konstaterade han att riksdagen fått allt svårare att hinna med sitt arbete; i allt större utsträckning blev den hänvisad till att utan närmare granskning acceptera regeringens förslag (Herlitz 1946).

De ändringar riksdagen beslutar om på statsbudgetens utgiftssida är betydligt fler till antalet än ändringarna av beräknade inkomster. För budgetåren 1986/87–1988/89 gjordes sammanlagt 91 ändringar – att jämföra med antalet utgiftsanslag som angivits till ca 775 för budgetåret 1987/88 och ca 750 för budgetåret därpå (FiU 1986/87:37, 1987/88:35).

Riksdagens beslut om ändrade utgiftsanslag, milj. kr.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetår	Regeringens förslag i kompl. prop.	Riksdagens beslut om ändring			Procent av reg. förslag
		ökning	minskning	netto	
1986/87	337 435	941	-3 346	-2 405	0,7
1987/88	348 638	1 134	-2 320	-1 186	0,3
1988/89	352 520	1 106	- 31	1 075	0,3

Källa: prop. 1985/86:150, FiU 40, rskr. 370, prop. 1986/87:150, FiU 37, rskr. 368, prop. 1987/88:150, FiU 35, rskr. 411

Ett ganska stort antal ändringar är av vad som skulle kunna kallas *teknisk* karaktär. Dit hör ändringar till följd av att regeringen i en särproposition kommit med ett nytt förslag jämfört med tidigare, eller till följd av att det upptäckts att regeringen räknat fel. Dit hör också ändringar som enbart innebär en omfördelning mellan olika anslag.

Som mera tekniskt inriktade ändringar kan man också beteckna ändringar som föranleds av att riksdagen visserligen i sak godkänner regeringens förslag, men anser att tidpunkten för förslagens genomförande kan antingen tidigare eller senare läggas.

Som en teknisk anslagsförändring kan man slutligen också beskriva den justering av anslaget Räntor på statsskulden som riksdagen gjort vart och ett av de tre åren. Riksdagen har då regelmässigt anslutit sig till riksgäldskontorets senaste beräkning, som bedömts vara mer aktuell än den beräkning regeringen presenterat i kompletteringspropositionen.

Av de 91 ändringar riksdagen gjorde för budgetåren 1986/87–1988/89 kan ungefär en tredjedel betecknas som tekniska ändringar.

Ändringar till följd av att

– regeringen har ändrat sig	3
– regeringen har räknat fel	2
– riksdagen ändrar tidpunkten för förslagens genomförande	6
– riksdagen omfördelar mellan anslag	15
– riksgäldskontoret har gjort en ny beräkning av räntorna på statsskulden	3

Vart och ett av åren har det inträffat en gång att riksdagen i kammaren beslutat avvisa utskottets förslag för att i stället ansluta sig till en reservation till ett utskottsbetänkande. Två av åren har det gällt smärre förändringar av anslag för utbildnings- och kulturfrågor, det tredje året ett konkret byggnadsprojekt, som avvisades av principiella skäl.

Exempel: kammaren ändrar utskottsmajoritetens förslag

För budgetåret 1986/87 bifölls i kammaren en reservation beträffande ökat anslag till vissa studiesociala ändamål. Anslaget, som fastställdes till drygt 78 milj. kr., räknades upp med 130 000 kr. med hänvisning till den stora andelen

lönekostnader i studerandehälsovården (SfU 1985/86:14, prot. 130).

Inför budgetåret 1987/88 beslutade kammaren att något nytt förvaltningshus på Liljeholmen i Stockholm (avsett för överstyrelsen för civil beredskap) inte borde igångsättas. Debatten i kammaren gällde dels den överhettade byggnadsmarknaden i Stockholm och regionalpolitiken, dels frågan om statens fastighetsinnehav kontra förhyrning av lokaler för statliga myndigheter. Den slutliga motiveringen för beslutet blev att statens fastighetsinnehav inte borde öka ytterligare. Kammaren biföll därmed en reservation till finansutskottets betänkande (FiU 1986/87:21, prot. 118).

Påföljande år bifölls en reservation om ökade insatser för utvecklingsverksamhet inom kulturområdet. Anslaget på närmare 19 milj. kr. räknades upp med 100 000 kr. jämfört med regeringens förslag, men med 1 milj. kr. i förhållande till kulturutskottets förslag. Motiveringen för beslutet var att det redan kommande budgetår behövdes väsentligt ökade medel för utvecklingen på kulturområdet (KrU 1987/88:12, prot. 105).

Riksdagen har också för vart och ett av de nämnda budgetåren justerat något av anslagsbeloppen till de egna myndigheterna, ofta med argument som påminner om dem som regeringen använder gentemot förvaltningsmyndigheterna. Övriga ändringar föranleds i de allra flesta fall av motioner, i vilka vissa yrkanden helt eller delvis tillstyrks. Praxis förefaller vara att vad som anförs i en motion anses tillgodosett om utskottets uppfattning går i *samma riktning* som motionärens.

Exempel: utskottet avvisar och tillgodoser

Inför budgetåret 1987/88 förelåg fyra motioner om utökat stöd för regionalpolitiska insatser:

Prop. 1986/87:100, bil.14	Motioner			
	A448 (m)	A420 (fp)	A421 (c)	A451 (c)
+488 milj. kr.	+610 milj. kr.	+648 milj. kr.	+750 milj. kr.	+634 milj. kr.

Arbetsmarknadsutskottet delade motionärernas uppfattning att anslaget för regionalpolitiska insatser borde räknas upp. Utskottet föreslog en ökning med 200 milj. kr. till sammanlagt 688 milj. kr. och betraktade samtidigt motionärernas yrkanden som tillgodosedda (AU 1986/87:13).

Socialförsäkringsutskottet avstyrkte inför 1987/88 en motion från vänsterpartiet kommunisterna om att behålla det s. k. avgiftsfria året i sjukförsäkringen. Det avgiftsfria året borde dock enligt utskottets mening avskaffas senare än vad regeringen föreslagit, något som påverkade anslagsberäkningen och också medförde att utskottet inte föreslog avslag på vpk:s yrkande (SfU 1986/87:14).

Det finns också exempel på att ett stort antal ändringar kan föranledas av en enda motion.

Exempel: en motion – många anslag ändras

Inför budgetåret 1986/87 ändrades tio anslag på utbildningsdepartementets område till följd av yrkanden om utökat antal doktorandtjänster i motion 701 (vpk).

En genomgång av vilka ändringar av regeringens förslag som gjorts under tre år visar att det främst är på "mjuka", folknära områden som riksdagen har en annan uppfattning än regeringen. Det handlar om utbildning, kultur, u-hjälp, regionalpolitik, folkrörelser, samer och glesbygd. Flera anslag återkommer flera år i rad. Riksdagen ändrade t. ex. anslagen för bidrag till driften av gymnasieskolor, för studiesociala ändamål och för utvecklingssamarbete genom SIDA för samtliga de tre undersökta budgetåren.

Förs.
1989/90: I I
Bilaga

För två av tre budgetår ändrades anslagen för

- bidrag till kommunala bostadstillägg för folkpensioner
- bidrag till driften av grundskolor
- främjande av rennäringen
- inredning och utrustning av lokaler vid högskolorna
- bidrag till kommunal högskoleutbildning
- regionala utvecklingsinsatser.

Det är också ganska vanligt att utskotten i sin argumentering hänvisar till tidigare förda resonemang eller till tidigare riksdagsbeslut. Riksdagens möjligheter att följa upp tidigare gjorda ställningstaganden förefaller däremot vara begränsade.

Exempel: bristande uppföljning

Inför budgetåret 1987/88 föreslog utbildningsutskottet att anslaget till utbildning för administrativa, ekonomiska och sociala yrken skulle tillföras 2 milj. kr. för att avlasta psykologistuderande kostnader för egenterapi (UbU 1986/87:17). Förslaget godkändes av riksdagen (rskr. 156). Någon redogörelse för hur medlen har fördelats på universitet och högskolor, eller hur de förändras inför påföljande budgetår, finns emellertid varken i budgetpropositionen 1988 eller 1989.

Jordbruksutskottet föreslog inför budgetåret 1988/89 att anslaget Vård av hotade arter skulle räknas upp med 1 milj. kr. (JoU 1987/88:23). Någon hänvisning till riksdagens beslut (rskr. 373) eller någon redogörelse för hur tillskottet avses användas återfinns inte i anslagsredovisningen i budgetpropositionen 1989. Jordbruksutskottet framförde dock inga anmärkningar mot redogörelsen. Riksdagen anslag åter ytterligare medel jämfört med regeringens förslag (JoU 1988/89:13, rskr. 157).

Ja till statsbudget

I kompletteringspropositionen anholder regeringen om att riksdagen förutom beräknade utgifter på anslagen även godkänner beräkningarna vad gäller förändringarna i anslagsbehållningarna, förändringarna i dispositionen av rörliga krediter samt tillkommande utgiftsbehov, netto (jfr avsnitt 5).

Förändringar i anslagsbehållningarna

För budgetåren 1986/87–1988/89 räknade regeringen i resp. kompletteringsproposition med minskade anslagsbehållningar enligt följande.

Budgetår	1986/87	1987/88	1988/89
Minskning av anslags- behållningar, milj. kr.	1 500	1 500	1 500

Källa: prop. 1985/86, 1986/87, 1987/88:150

Finansutskottet och riksdagen godkände regeringens beräkningar för vart och ett av åren (FiU 1985/86:40, rskr. 370, FiU 1986/87:37, rskr. 368, FiU 1987/88:35, rskr. 411).

Förändringar i dispositionen av rörliga krediter

Förändringarna i dispositionen av rörliga krediter anges numera schablonmässigt.

Budgetår	1986/87	1987/88	1988/89
Förändring i dispositionen av rörliga krediter, milj. kr.	500	500	500

Källa: prop. 1985/86, 1986/87, 1987/88:150

Finansutskottet och riksdagen har godkänt regeringens beräkningar (FiU 1985/86:40, rskr. 370, FiU 1986/87:37, rskr. 368, FiU 1987/88:35, rskr. 411).

Beräkningen av tillkommande utgiftsbehov, netto

I kompletteringspropositionerna för budgetåren 1986/87–1988/89 har det tillkommande utgiftsbehovet (jfr avsnitt 5) angivits enligt följande.

Budgetår	1986/87	1987/88	1988/89
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto, milj. kr.	5 000	7 000	5 000

Källa: prop. 1985/86, 1986/87, 1987/88:150

Finansutskottet och riksdagen har godkänt beloppen för vart och ett av budgetåren. Inför budgetåret 1986/87 förde finansutskottet ett resonemang kring att beloppet efter vissa justeringar borde beräknas till 4,6 miljarder kronor. Med hänsyn till osäkerheten i beräkningen ansåg dock utskottet att beloppet borde avrundas till närmaste miljardtal kronor, dvs. till 5 miljarder kronor (FiU 1985/86:40, rskr. 370, FiU 1986/87:37, rskr. 368, FiU 1987/88:35, rskr. 411).

Ja till tilläggsbudgetar

För budgetåren 1985/86, 1986/87 och 1987/88 beslutade riksdagen om att på tilläggsbudget anvisa sammanlagt 11,3 miljarder kronor.

Budgetår	På tilläggsbudget anvisat belopp. milj. kr.	Antal berörda anslag
1985/86	5 206	67
1986/87	2 861	55
1987/88	3 202	67

Källa: prop. 1985/86:25, 82, 91, 101, 102, 120, 125, FiU 9, 36, rskr. 105, 367, prop. 1986/87:25, 71, 87, 109, 130, FiU 11, 35, rskr. 107, 366, prop. 1987/88:25, 50, 64, 72, 86, 125, FiU 11, 32, rskr. 69, 408

Riksdagen avvek endast i ett fall från regeringens förslag. Det gällde för budgetåret 1985/86 anslaget Bidrag till vissa studiesociala ändamål. För att möjliggöra inköp av en läsmaskin till talboks- och punktskriftsbiblioteket anvisade riksdagen 500 000 kr. utöver vad regeringen föreslagit (SfU 1985/86:10, rskr. 84).

Revisorerna

Av totalt 7 212 motionsyrkanden under 1988/89 års riksmöte biföll riksdagen helt eller delvis 527 stycken (Från Riksdag & Departement 4/1989).

Motionerna fyller emellertid flera funktioner. Det handlar inte enbart om att åstadkomma omedelbara förändringar i regeringens förslag. Motioner kan t. ex. ha följande – delvis sammanhängande – syften. De kan

- bidra till att klargöra partiets (eller motionärens/motionärernas) politik eller "profil".
- vara ägnade att skapa debatt, bilda opinion eller rikta uppmärksamheten på vissa frågor.
- vara ägnade att åstadkomma förändringar på längre sikt, eller i något annat sammanhang,
- vara medel i riksdagens interna arbete.

Det är mot den bakgrunden viktigt att riksdagsledamöternas rätt att motionera i samma fråga flera år i rad inte inskränks, en uppfattning som också har delats av konstitutionsutskottet (KU1987/88:43, jfr avsnitt 9).

Som framhållits ovan får riksdagen inte alltid information om hur beslutade förändringar av regeringens förslag har genomförts. Ibland kan det förflyta lång tid mellan riksdagsbeslut och genomförande. Å andra sidan innebär ett formellt avslag på en motion inte nödvändigtvis att motionens syfte inte omedelbart uppnåtts.

Exempel: bifall och avslag

Varje år mellan 1972 och 1975 krävde Alma Olsson (c) skärpt kontroll av gifthalten i importerade grönsaker. Genom bifall till en reservation i jordbruksutskottet beslutade riksdagen 1975 att regering och livsmedelsverk snarast skulle vidta åtgärder för att göra kontrollen av importerade vegetabilier likvärdig med den som gällde grönsaker odlade inom landet.

Fortfarande 1980 – nästan sex år efter riksdagsbeslutet – hade inga sådana åtgärder vidtagits. I stället funderade trädgårdsnäringsutredningen på hur frågan skulle kunna avföras från dagordningen (Jacobsson 1984).

I budgetpropositionen 1989 föreslog regeringen att totalt ytterligare 37,8 milj. kr. skulle tillföras länsstyrelsernas miljövårdsenheter för miljövård. För andra ändamål föreslogs sammanlagt drygt 20 milj. kr. Föredragande statsråd avsåg att senare återkomma till regeringen med förslag till hur medlen skulle fördelas.

I en motion (c) framhölls att regeringen borde lämna riksdagen en sådan redovisning av länsstyrelsefrågorna att riksdagsledamöterna kunde bedöma hur förstärkningen fördelade sig på olika länsstyrelser. Detta borde också meddelas regeringen.

Bostadsutskottet förutsatte emellertid att regeringens strävan var att delge riksdagen sin uppfattning redan i samband med propositioner om anslag till länsstyrelserna, åtminstone när förslagen var "av den nu diskuterade omfattningen". Utskottet ansåg därmed att ett påpekande till regeringen "kunde undvaras" och avstyrkte bifall till motionen (BoU 1988/89:8). Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (rskr. 176).

En tydligare uppföljning av riksdagens beslut är enligt vår mening önskvärd. Det kan enklast ske genom att regeringen i anslutning till resp. anslagsredovisning i budget- eller kompletteringspropositionen lämnar en redogörelse för hur de medel som riksdagen speciellt beräknat för ett visst ändamål har använts. Även i de fall riksdagen i sak har godkänt ett motionsyrkande (jfr exemplet ovan) bör en tydlig återkoppling till riksdagens synpunkter kunna göras i en av propositionerna.

Som framgått av den tidigare redovisningen är de ändringar av regeringens budgetförslag som riksdagen beslutar om marginella sett i relation till hela budgetomslutningen. Att så är fallet är naturligt med hänsyn till det parlamentariska statsskicket. Sannolikt är det också en förutsättning för att budgetprocessen skall fungera i praktiken (jfr avsnitt 1). Det hindrar emellertid inte att de ändringar av regeringens förslag som riksdagen beslutar om kan vara betydelsefulla både för dem som berörs av förändringarna och sett i ett längre tidsperspektiv.

Ett viktigt syfte med pågående budgetmodernisering är att riksdag och regering skall få bättre möjligheter att styra den statliga förvaltningen. Den nya budgetprocessen behandlas i avsnitt 9. Vi uttrycker där farhågor för att riksdagens medverkan i processen blir alltför passiv. Bland annat diskuteras frågan om budgetarbetet blir tillräckligt flexibelt med hänsyn till det sätt på vilket riksdagen säger ja.

7 Finanspolitik och statligt kapital

Att riksdagsledamöter är arbetstygda är omvittnat. Enligt en undersökning 1985 uppgick den genomsnittliga arbetstiden måndag-lördag till knappt 56 timmar. I utredningen konstaterades att några väsentliga förändringar av riksdagsledamöternas arbetsbelastning inte inträffat sedan 1974 (SOU 1986:27).

Av vad som kan utläsas ur riksdagsstatistiken har förhållandena inte heller förändrats nämnvärt under senare tid.

Budgetår	1985/86	1986/87	1987/88
Antal propositioner	178	168	179
Antal motioner	3 329	3 767	4 001
Antal interpellationer	216	253	260
Antal frågor	613	618	535
Antal plenitimar	567	609	650
Antal kvällsplena	29	30	34

Källa: riksdagens förvaltningskontor, *Riksdagen i siffror 1989*

Skulle man bara se riksdagen som en anslagsbeviljande och lagstiftande församling blir denna stora arbetsinsats obegriplig. De ändringar riksdagen gör i regeringens förslag till statsbudget är marginella (se avsnitt 6), även om regeringens lagförslag förefaller ändras av riksdagen i något större utsträckning.

Som framgått tidigare fyller emellertid riksdagsarbetet samtidigt flera funktioner. Beslut om statsbudget innebär inte enbart att tillgängliga medel distribueras på ett bestämt sätt. Genom budgeten verkställs också beslut som har fattats i annat sammanhang. Budgeten föranleder diskussioner och debatter med ett vidare och mera långsiktigt syfte än medelsanvisningar för det kommande budgetåret. Förslaget till statsbudget blir på så sätt en anledning för de politiska partierna att precisera sin inställning till samhällsekonomiska frågor och problem i samhällsekonomin över huvud taget. Ett formellt avslag på en motion betyder inte heller nödvändigtvis att motionärens syften inte uppnåtts (jfr exempel i avsnitt 6).

”Finansutskottet är ett rundningsmärke. Det ligger där och guppar, men regeringen måste i alla fall ta sig runt det”, säger en riksdagsledamot. En viktig funktion för riksdagen är kontrollfunktionen. Det handlar då inte i första hand om att kontrollera regeringens ämbetsutövning eller att kontrollera regeringen från teknisk-administrativ synpunkt. Kanske viktigare är att kontrollera att regeringen har uppfattat politiska ambitioner och det parlamentariska läget på ett korrekt sätt. (Det är tänkbart att antalet ändringar som riksdagen gör t. o. m. skulle kunna uppfattas som ett mått på regeringens känslighet i dessa avseenden.)

Statsvetare har hävdat att det i modern parlamentarism inte är samspelet mellan regering och riksdag som är intressant, utan samspelet mellan regering och opposition. Den politiska kampen utspelas i hög grad mellan olika politiska partier i riksdagen, inför väljarna (Birgersson 1978). Samtidigt kan uppgörelser som i praktiken blir bindande för riksdagen träffas t. ex. i kommittéer, mellan partiledare eller genom förhandlingar mellan partiernas riksdagsgrupper (Herlitz 1946).

Ja till riktlinjer för den ekonomiska politiken

I motioner i anslutning till regeringens förslag till ekonomiska riktlinjer – och i debatter i anslutning till förslagen – får oppositionspartierna tillfälle att presentera alternativ till regeringens förslag. Deras uttalanden blir vägledande för utskottsbehandlingen vad gäller enskilda anslag eller mera avgrän-

sade förslag till förändringar. För erfarna politiker och tjänstemän blir det i de flesta fall ganska lätt att avgöra hur olika frågor kommer att behandlas.

Regeringen presenterar förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken i budgetpropositionen i januari, i kompletteringspropositionen i april samt oftast även i en proposition om ekonomisk-politiska åtgärder i oktober eller november. (Budgetåret 1986/87 lämnades redogörelsen i en skrivelse.) Finansutskottets utlåtande brukar föreligga i mitten eller slutet av februari, i slutet av maj samt i månadsskiftet november–december. Till betänkandena fogas regelmässigt ett stort antal reservationer.

På våren kommer debatterna om ekonomiska riktlinjer förhållandevis tätt, något som märks bl. a. på att det är svårt för motionärerna att hinna förnya sina förslag, argument och formuleringar. Även hos finansutskottet förmärks en viss trötthet. Motiven för avslag blir ibland ganska korthuggna.

När utskottet tidigare behandlade motionärernas budgetförslag avvisades detta mycket bestämt av utskottet.

Enligt utskottets mening ökar inte trovärdigheten i motionärernas budgetpolitik av att moderata samlingspartiet återigen...

De motiv som låg till grund för utskottets tidigare ställningstagande har nu vuxit i styrka...

Utskottet avvisade detta förslag, eftersom...

FiU 1987/88:30

Att regeringen har tillfälle att presentera sin syn på den ekonomiska situationen två gånger under våren hindrar emellertid inte att ändrade förutsättningar i olika avseenden kan medföra behov av ytterligare förslag.

Exempel: revidering av reviderade förslag

Våren 1985 presenterade regeringen i kompletteringspropositionen den 16 april på sedvanligt sätt sin syn på det ekonomiska läget. Redan en månad senare – den 15 maj – återkom regeringen till riksdagen med ytterligare förslag för att bl. a. dämpa konsumtionstillväxten (prop. 1984/85:217). Finansministern fick då inför finansutskottet redogöra för vad som föranlett den nya propositionen (FiU 1984/85:30).

1957 års budgetkommitté föreslog en budgetdelegation för att samordna riksdagens budgetarbete (se avsnitt 2). På senare tid har folkstyrelsekommittén föreslagit att riksdagen i samband med behandlingen av finansplanen fattar beslut om ekonomiska ramar för olika utgiftsområden (SOU 1987:6). Förslaget avvisades av konstitutionsutskottet bl. a. med motiveringen att sådana ramar skulle innebära att finansutskottet fick en överordnad ställning i förhållande till andra utskott (KU 1987/88:43). (Ett år tidigare hade dock finansutskottet mera direkt vänt sig till övriga utskott med uppmaningen att vid sin budgetbehandling se till att finanspolitiken inte urholkades; se FiU 1986/87:10.) De principer som finansutskottet för övrigt angivit som vägledning för den ekonomiska politiken har varit allmänt formulerade och upprepats praktiskt taget ordagrant mellan budgetåren 1984/85 och 1987/88:

- Endast de allra mest angelägna reformerna bör genomföras. Omfattningen av sådana utgiftsökningar måste hållas nere samtidigt som de finansieras genom att andra utgifter minskas.
- Utgiftsbegränsningar måste åstadkommas på vissa områden.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

- Arbetet med att begränsa utgiftsautomatiken måste fortsätta.
- Åtgärder måste vidtas för att effektivisera den offentliga verksamheten och i vissa fall förändra dess organisationsformer.
- En fortgående omprövning av existerande utgiftsprogram och verksamheter måste göras.
- Det totala skattetrycket måste begränsas.

FiU 1987/88:30

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Formuleringarna har återkommit i regeringens årliga direktiv för myndigheternas anslagsframställningar och upprepats även i finansdepartementets interna cirkulär inför budgetarbetet i regeringskansliet.

Det förefaller som om de olika politiska partierna ofta delar regeringens allmänna bedömning vad gäller den internationella utvecklingen och även den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Möjligen är politisk enighet i "stora" frågor ett utmärkande drag för demokratier i allmänhet (Lindblom 1958). Kanske är det en följd av att regeringspartiet/-partierna innehar det s. k. *problemformuleringsprivilegiet* – och även resurser för att utförligt motivera varför problemet formulerats på ett bestämt sätt. Kanske är man i praktisk politik mera intresserad av vad som bör göras. Det finns ofta en stark oenighet om vilka medel som behöver tillgripas för att påverka utvecklingen i den ena eller andra riktningen.

Riksdagens beslut blir löfte och låsning

Riksdagens ja till riktlinjer för den ekonomiska politiken och statsbudgeten innehåller en mängd löften. Framtiden blir litet mindre osäker inte bara för statliga myndigheter utan också för andra organisationer och stora samhällsgrupper över huvud taget. Barnfamiljer, villaägare, bilproducenter och norrländska småföretagare får genom riksdagens beslut signaler för sitt eget handlande.

De ekonomisk-politiska medlen är emellertid grova, och det kan vara svårt att förutse effekterna av skilda åtgärder. Riksdagen har begärt att regeringen regelbundet i budgetpropositionen skall lämna en redogörelse för olika hushålls ekonomiska situation och hur den påverkas av olika förslag till åtgärder (FiU 1986/87:3, rskr. 29). Regeringen har svarat – senast i kompletteringspropositionen 1988 – att utvecklingsarbete pågår i regeringskansliet.

Finanspolitiken och statsbudgeten blir medel för att både påverka och låsa fast den ekonomiska utvecklingen på ett bestämt sätt (Zeitz 1980).

Riksdagens beslut begränsar inte bara handlingsutrymmet i samhället utan låser också riksdagens egna möjligheter att agera. Den samhällsorganisation, de vanor och det beteende – och kanske också de förväntningar – som skapats genom tidigare riksdagsbeslut kan upplevas som lika påtagliga och svåra att förändra som gjorda investeringar i fysisk infrastruktur. (Att både infrastruktur och förväntningar påverkas av riksdagens agerande framgår av exemplet *energipolitisk trovärdighet* i avsnitt 5.)

Som ett (av flera tänkbara) mått på vilka bindningar som tidigare riksdagsbeslut har givit upphov till kan man betrakta utvecklingen av *statens förmögenhet* och *de statliga investeringarna*. Även löften om *statliga kreditgarantier*

innebär åtminstone i viss utsträckning att det framtida handlingsutrymmet inskränks.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Statens förmögenhet

Avsikten är att de årsbokslut för staten som RRV upprättar skall tillföra statsförvaltningen en balansräkning motsvarande den i en affärskoncern (statsbudgetens utfall kan då beskrivas som statens vinst- och förlusträkning). Ett viktigt syfte med årsbokslutet är enligt RRV att efter vissa justeringar av saldota möjliggöra avstämning och kontroll av statsbudgetens utfall. (T. ex. har justeringar gjorts för den tillfälliga förmögenhetsskatt för försäkringsbolag som budgetåren 1986/87 och 1987/88 överfördes från statsbudgeten till riksgäldskontoret för att minska statens lånebehov, se avsnitt 5.)

En redogörelse för årsbokslutet fanns första gången intagen i kompletteringspropositionen 1985. Föredragande statsråd kunde där konstatera att samtidigt som den redovisade statliga förmögenheten urholkats hade det skett en motsvarande uppbyggnad av förmögenheten i andra sektorer. Föredraganden varnade i övrigt för mer preciserade slutsatser av balansräkningen.

I de redogörelser för årsbokslutet som funnits i de senaste årens kompletteringspropositioner finns inga sådana varningar. I stället finns en ganska utförlig redogörelse för balansräkningens innehåll samt dessutom en sammanställning över den offentliga sektorns finansiella ställning.

Eget kapital vid utgången av	1984	1985	1986	1987
Staten	-342,9	-389,8	-398,1	-382,1
Kommunerna	163,6	170,3	177,8	185,0
AP- och löntagarfonder	245,3	266,4	292,7	309,0
Erkända arbetslöshetskassor	1,7	1,9	2,1	2,2

Källa: Prop. 1985/86, 1986/87, 1987/88, 1988/89: 150, bil. 1

Med "staten" menas i årsbokslutet

- statliga myndigheter,
- affärsverk och aktierna i deras direktägda dotterbolag,
- riksgäldskontoret och övriga myndigheter under riksdagen (beträffande riksbanken ingår dock bara riksbankens grundfond på 1 miljard kr.; i själva verket uppgick riksbankens egna kapital till 26 miljarder kr. vid utgången av 1987),
- statliga företag vars aktier finns redovisade i kammarkollegiets eller något affärsverks bokslut.

Redogörelsen för den offentliga sektorns finansiella tillgångar och skulder är osäker i flera avseenden:

- de statliga förhållandena avser budgetår, medan övriga delar av redovisningen gäller kalenderår,
- kommunerna tillämpar sinsemellan olika principer för sin redovisning,
- alla interna transaktioner mellan statliga myndigheter har inte kunnat rensas bort, vilket medför dels att omslutningen kan vara överdriven,

- dels – beroende på hur myndigheterna redovisar olika transaktioner – att uppgifterna kan vara felaktiga.
- aktier i statliga företag värderas till sin anskaffningskostnad, vilket innebär både över- och underskattningar av företagens verkliga värden (som exempel kan nämnas att Systembolaget AB värderats till 500000 kr., Celsius Industrier AB till 326 milj. kr.).
 - dotterbolag till statliga företag som inte tillhör någon affärsverkskoncern finns över huvud taget inte med i redovisningen.

Genom enkäter har RRV införskaffat uppgifter även om sådana tillgångar som inte finns med i resp. myndighets balansräkning. I årsbokslutet redovisas tillgångarna både till bokförda värden och till beräknad nukostnad, dvs. tillgångarnas nyanskaffningsvärde minus avskrivningar grundade på detta värde. Statliga aktier är dock konsekvent värderade enligt ursprungliga anskaffningsvärden. I nukostnadsberäkningen ingår även beräknat värde av det statliga vägnätet.

I årsbokslutet saknas uppgifter om

- värdet av krigsmateriel som används inom försvaret,
- värdet av museisamlingar, bibliotek o. likn.,
- värdet av investeringar i forskning och utveckling, utbildning, befolkningens hälsa och andra immateriella tillgångar.

Medel för sådana "investeringar" har dock i allmänhet anvisats över statsbudgeten, vilket innebär att de – liksom f. ö. även investeringar i statliga vägar – kan betraktas som "omedelbart avskrivna".

Balansräkning för staten per 1988-06-30, miljarder kronor

	Bokförda värden	Beräknad nukostnad
Tillgångar	352,7	552,2
Materiella tillgångar	127,2	330,5
Finansiella tillgångar	225,5	221,7
Skulder, kapital	352,7	552,1
Statsskulden	591,3	591,4
Övriga skulder	76,9	76,9
Donations- och verkskapital	66,6	114,9
Statens nettoförmögenhet	-382,1	-230,9

Källa: prop. 1988/89:150

Investeringar vid statliga myndigheter

Med en *investering* menas enligt budgethandboken (finansdepartementet, riksrevisionsverket 1983) "en resursinsats som syftar till att nyskapa eller ersätta en kapacitet av något slag som ger nyttovärden i framtiden".

Investeringar kan gälla både materiella och immateriella tillgångar. För att räknas som investering bör dessa tillgångar dock ha en ekonomisk livslängd på minst tre år. Investeringar kan redovisas på flera olika sätt. De kan finnas med i en myndighets balansräkning eller kostnadsföras direkt (a. a.).

Med *anläggningstillgång* menas enligt 15 § bokföringsförordningen

(1979:1212) "en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav". Enligt praxis skall tillgången ha en livslängd på minst tre år. Anskaffningsvärdet skall överstiga ett av myndigheten fastställt värde. 10 000 kr. är en gräns som ofta används för att definiera anläggningstillgångar (riksrevisionsverket 1989:2).

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Det normala har varit att statliga förvaltningsmyndigheter finansierat sina investeringar med förvaltningsmedel över statsbudgeten, antingen inom ramen för ordinarie anslag eller genom engångsanvisningar. Sådana engångsbelopp har ibland fått "återbetalas" genom sänkta förvaltningsanslag under ett antal år.

I några fall har förvaltningsmyndigheter fått möjlighet att låna medel utanför statsbudgeten. Så finansieras t. ex. motorvägsbygget Stenungsund-Uddevalle samt studielånen genom lån i riksgäldskontoret. De statliga bostadslånen finansieras sedan 1985 via ett av staten helägt finansieringsbolag (a. a.).

Uppdragsmyndigheter finansierar sina anläggningstillgångar antingen över statsbudgeten – genom reservationsanslag – eller genom medel som redovisas som statskapital och för vilket statsmakterna fastställt avkastningskrav (jfr exemplet nedan). Anläggningstillgångarna redovisas i myndigheternas balansräkning (1979:1212, 12 §).

Formerna för affärsverkens investeringar behandlas för närvarande av riksgäldskommittén (dir. 1988:26, se vidare avsnitt 8).

Större ADB-investeringar vid myndigheterna har hittills finansierats genom ett reservationsanslag under trettonde huvudtiteln, för vilket statskontoret lämnat anslagsframställning.

RRV har fått regeringens uppdrag att utreda finansieringsformer och kapitalredovisning för investeringar vid förvaltningsmyndigheter och uppdragsmyndigheter. I en första rapport (uppdraget skall slutredovisas den 1 april 1990) diskuterar RRV i enlighet med sina direktiv två finansieringsalternativ; antingen lån i riksgäldskontoret vid sidan av statsbudgeten eller anslag (utrustningslån i form av reservationsanslag) över statsbudgeten. Därutöver finns möjlighet att genomföra investeringar med hjälp av anslagssparande och anslagskredit på ramanslag.

RRV ser fördelar med att enhetliga investeringsformer tillämpas vid de statliga myndigheterna. Om alla statliga myndigheter upprättade resultaträkning skulle ett årsbokslut för staten kunna upprättas från redovisningen (i stället för som nu med hjälp av enkäter). Statsmakterna skulle kunna få en samlad översikt över statens investeringsverksamhet och totala planerade investeringar. Att införa ett nytt ekonomiadministrativt system i staten är emellertid tids- och resurskrävande. Ett sådant system kan enligt RRV:s bedömning vara färdigutvecklat först omkring år 1995 (riksrevisionsverket 1989:2).

I avvaktan på mera genomgripande förändringar föreslår RRV att större ADB-investeringar vid myndigheter finansieras genom departementsvisa reservationsanslag och att behovet av sådana investeringar provas i samband med den fördjupade prövningen av resp. myndighets verksamhet (se avsnitt 9).

Exempel: från utrustningsanslag till statskapital

Statens geotekniska institut (SGI) fick t. o. m. budgetåret 1987/88 medel för inköp av utrustning över statsbudgeten (330 000 kr. för budgetåret 1987/88). Den 1 juli 1988 omfördes detta s. k. utrustningslån till statskapital.

SGI får därefter finansiera sina investeringar med de avskrivnings- och överskottsmedel som verksamheten genererar (prop. 1987/88:100, TU 11, rskr. 155). Förändringen förutsattes medföra "ett incitament för SGI att effektivisera sin planering" (prop. 1987/88:100).

SGI skall nu kalkylera med avskrivningar på kapitalets återanskaffningsvärde. Överavskrivningar skall användas för att realvärdesäkra statskapitalet. Om avskrivningarna blir lägre än statens avkastningsränta skall mellanskillnaden inlevereras till statsverket (inkomsttiteln Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader). Institutet får också använda överskott i verksamheten för att skaffa ytterligare utrustning och därmed öka statskapitalet (regeringsbeslut 1989-06-14). I statsbudgeten finns inte längre något särskilt anslag för utrustning till SGI.

Statliga garantier

I den reviderade finansplanen 1989 beräknades statens samlade garantiåtagande uppgå till ca 156,2 miljarder kr. den 1 juli 1989. Sammanlagt rör det sig om drygt 30 000 utfärdade garantier. Vad som skall betraktas som kreditgaranti är dock åtminstone delvis en definitionsfråga. I redovisningen ingår inte garantier utfärdade av statligt ägda företag. Sådana garantier redovisas i stället i resp. företags bokslut.

RRV, som har hand om redovisningen av statliga garantier, har inhämtat uppgifter från myndigheterna genom enkät. Uppgifterna har i begränsad omfattning kunnat kontrolleras mot förteckningar över de regeringsbeslut som översänts till RRV, något som inte utesluter att uppgifterna har varit – och fortfarande kan vara – ofullständiga. Vi har tidigare uppmärksammat frågan om hur riksbankens och riksgäldskontorets kreditgivning bör redovisas i resp. årsbokslut (redog. 1988/89:10 och 19).

Utgifterna för statliga garantier har under senare år varierat kraftigt, vilket framgår av nedanstående sammanställning från de senaste årens finansplaner. Utgifterna härrör till stor del från förluster vad gäller varvs- och fartygskrediter.

Statliga garantier, milj. kr.

Budgetår	Utgifter till följd av infriade garantier	Inkomster från garantiavgifter	Inkomster till följd av återbetalningar av tidigare infriade garantier	Nettoutgift
1985/86	2 217,9	530,3	380,9	1 306,7
1986/87	1 639,9	563,8	1 071,6	4,5
1987/88	1 441,5	532,3	642,4	266,8

Källa: prop. 1986/87, 1987/88, 1988/89:100

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Hösten 1989 avses ett nytt ADB-baserat redovisningssystem för statliga kreditgarantier (system KG) tas i drift. I det nya systemet kommer myndigheternas uppgifter att kunna stämmas av mot uppgifter från bankerna om utestående lån, vilket anses ge förutsättningar för en säkrare och mera rättvisande redovisning. Det nya systemet ger också möjligheter till snabbare avstämningar och snabbare uttag av garantiavgifter från kreditinstituten. Föreskrifter om statliga garantier finns i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Revisorerna

Att riksdagen föreläggis förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken vid två tillfällen under våren innebär – förutom merarbete för riksdagsledamöter och tjänstemän – ofrånkomliga upprepningar. Till exempel har de allmänna utgångspunkterna för budgetpolitiken upprepats så många gånger att det kan ifrågasättas om dessa riktlinjer över huvud taget fått någon uppmärksamhet från dem till vilka de i praktiken riktats. Som framgått tidigare anser vi att regeringen bör redovisa sin syn på det ekonomiska läget i samband med att budgetpropositionen i januari presenteras för riksdagen. Vi vill åter understryka vikten av att beräknade konsekvenser av förslagen uttryckligen redovisas för riksdagen.

Årsbokslutet för staten kan ge en allmän uppfattning om hur statens förmögenhet utvecklas. Redovisningen innehåller dock åtskilliga begränsningar, vilket gör de redovisade uppgifterna svårtolkade. Det är inte självklart att gjorda investeringar skall uppfattas som en tillgång för kommande generationer. Åtminstone i vissa fall kan de lika gärna betraktas som hinder för framtida agerande.

Användningsområdet för årsbokslutet behöver enligt vår bedömning närmare klarläggas. Bland annat ifrågasätter vi om värderingen av det statliga vägnätet till nukostnad över huvud taget är meningsfull.

Vi efterlyser också en genomgång av de olika formerna för uppdragsmyndigheternas investeringar och av hur riksdagens insyn tillgodoses i olika fall. Omvandlingen av utrustningsanslag till statskapital enligt exemplet ovan medför att statsbudgetens omslutning minskar, men innebär inte nödvändigtvis några incitament till effektivisering. Riksdagens inflytande över verksamheten torde minska, särskilt om myndigheterna som i SGI:s fall får rätt att själva besluta om ökning av statskapitalet. För myndigheterna blir det å andra sidan fördelaktigast att så långt möjligt betrakta sina inköp av utrustning som förbrukning. (Av SGI:s anslagsframställning för budgetåret 1990/91 framgår att myndigheten via statskapitalet finansierar utrustningar som används både inom den bidragsfinansierade verksamheten och inom uppdragsverksamheten och som kostar mer än 20 000 kr. Övrig utrustning kostnadsförs direkt. SGI begär dessutom för kommande budgetår ett nytt anslag för reinvesteringar i basutrustning.)

Som framgått ovan kan ett nytt redovisningssystem för statliga kreditgarantier ge bättre information om omfattningen av gjorda utfästelser. Vi föreslår att det nya systemet utvärderas framför allt med avseende på fullständighet och tillförlitlighet inom två år från det systemet tagits i drift, dvs. under 1992.

8 Affärsverk, bolag, fonder och stiftelser

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Riksdagens beslut om anslag till statliga förvaltningsmyndigheter är preciserat. Även om underlaget för besluten kan vara mer eller mindre ofullständig (jfr. avsnitt 5), blir anslagstilldelningen ändå en av de mera påtagliga utgångspunkterna för myndigheternas verksamhet.

Affärsverkens anslagskonstruktioner har ändrats under senare år. Riksdagens inflytande över affärsverken utövas numera väsentligen på annat sätt än genom medelstilldelning.

Riksdagen får information om verksamheten i statliga bolag, fonder och stiftelser genom budgetprocessen, vid sidan av denna, eller inte alls.

Åtta affärsverk

Till de affärsdrivande verken räknas postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), sjöfartsverket, luftfartsverket, domänverket, affärsverket FFV och statens vattenfallsverk (Vattenfall).

Gemensamt för dessa myndigheter är den s. k. affärsverksformen, som har sitt ursprung i 1911 års budgetreform. I samband därmed infördes netto-redovisning mot statsbudgeten av affärsdrivande myndigheters driftredovisning (SOU 1985:41).

För affärsdrivande verk tillämpas affärsbokföring. Det innebär att affärsverkens ekonomiska omslutning inte redovisas över statsbudgeten. Däremot kommer affärsverkens överskott in på inkomstitlar på statsbudgetens inkomstsida. Affärsverken kan resultatstyras enligt gängse företagsekonomiska principer. Inkomsterna får användas för att täcka kostnader i verksamheten. Periodisering av inkomster och utgifter kan ske på samma sätt som i företag. Affärsverken har också egna balansräkningar och kan utkrävas ansvar för hur det kapital som disponeras i verksamheten har förvaltats (a. a.).

Marknadsorienterade koncerner

Riksdagens beslut med anledning av propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99) innebär att ett affärsverk och dess bolag fortsättningsvis skall kunna behandlas som en sammanhållen grupp, en affärsverkskoncern. Statsmakternas mål och riktlinjer skall avse hela koncernen. Koncernens styrelse får – inom de ramar riksdagen och regeringen anger – besluta om koncernens organisation och om vilka dotterbolag som skall finnas i koncernen (KU 1986/87:29, rskr. 226).

Affärsverken har blivit alltmera självständiga. De har många gånger själva varit angelägna om att bli kvitt "myndighetsstämpeln" och framstå som mera marknadsorienterade bolag. (En illustration härtill ges t. ex. i boken Statens symboler, Maktutredningen 1987:2.)

Verksledningskommittén framhöll emellertid särskilt att den ökade marknadsanpassningen inte borde få inskränka statsmakternas möjligheter att styra affärsverken och deras bolag (SOU 1985:41). Liknande tankar har framförts av finansutskottet (FiU 1987/88:3y) och varit ett av motiven bakom den översyn av de statliga verkens finansieringsformer för investeringar som sker genom riksgäldskommittén (dir. 1988:26). Vi har vid vår

granskning av postverket föreslagit att styrningen och kontrollen av postkoncernen förbättras (riksdagens revisorer 1989:3).

Nedanstående sammanställning visar i grova drag vilken information om affärsverken riksdagen fick genom budgetpropositionen 1989 och vilka beslut riksdagen fattat med anledning av propositionen.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Exempel: affärsverken i 1989 års budgetproposition

Postverket

Verkets treårsplan för 1990-1992 innehåller bl. a. information om verkets organisation och allmänna inriktning, det sociala och regionala ansvaret samt investeringsutvecklingen.

Föredraganden behandlar kvalitetsmål och servicemål för postens verksamhet. Krav på avkastning, ränta på statslån och genomsnittligt överskott i förhållande till omsättningen anges. Det tidigare taket för prisutvecklingen av vissa posttjänster föreslås slopat. Regeringen skall godkänna bolagsordningen för Postbolagen AB. Beslut om bildande och avveckling av bolag eller köp och försäljning av aktier inom Postbolagsgruppen delegeras. Överföringar av mera betydande verksamheter bör dock underställas regeringens prövning.

Riksdagen godkände den föreslagna inriktningen av postens verksamhet samt servicemål och ramar för perioden 1990-1992. Regeringen bemyndigades att besluta om aktieförvärv som görs av postverket, om kapitaltillskott till Postbolagen AB och om inköp och försäljning av aktier samt bildande och avveckling av bolag eller avveckling av verksamhet inom Postbolagsgruppen (TU 9, rskr. 118).

Televerket

Verkets treårsplan för 1990-1992 innehåller bl. a. uppgifter om koncernens organisation, om verkets mål för service, produktivitetsutveckling, utveckling av taxenivåer, investeringar, utveckling av telenätet och av verkets tjänster. Där finns också prognoser över teletrafikens utveckling och uppgifter om televerkets bolag. Televerket anser att det är förenat med stora praktiska svårigheter att närmare kvantifiera sambandet mellan investeringar och servicenivå.

Föredraganden behandlar inriktningen av televerkets verksamhet samt de fastställda servicemålen. Det bedöms varken vara möjligt eller lämpligt att regering och riksdag fortlöpande tar ställning till televerkets investeringar. Riksdagen har tidigare godkänt att verket självt får besluta om sina taxor. Kravet på en soliditet på 65 procent föreslås bli oförändrat. Regeringen kommer senare att fastställa krav på soliditet för hela bolagssektorn.

Riksdagen skall behandla frågorna vid 1989/90 års riksmöte (TU 1988/89:25).

SJ

Verket har under hösten 1988 utarbetat en affärsplan innehållande bl. a. affärsidéer och planerade åtgärder för SJ:s olika divisioner. Affärsplanen innehåller också ekonomiska mål för verksamheten.

Föredraganden anger att SJ fortsättningsvis bör styras genom olika former av mål. Underlag för att formulera konsistenta och operationella mål saknas emellertid, varför de mera övergripande mål och restriktioner som angavs i 1988 års trafikpolitiska beslut bör gälla till och med rekonstruktionsperiodens utgång år 1992. SJ:s borgensåtaganden bör avräknas som lån vid beräk-

ningen av soliditeten.

Riksdagen godkände slutsatserna i budgetpropositionen beträffande mål för SJ samt bemyndigade regeringen att besluta om regler för SJ:s borgensåtaganden (TU 1988/89:16, rskr. 226).

Sjöfartsverket

Verkets treårsplan för 1989-1991 innehåller bl. a. mål för samtliga verksamhetsgrenar, ekonomiska mål för verket samt investeringsplan.

Föredraganden godtar de servicemål verket föreslagit, men motsätter sig att kravet på soliditet sänks från 85 procent till 75 procent. Det föreslås få ankomma på regeringen att efter en mer detaljerad analys besluta om soliditetsmål för resten av perioden 1989-1991. Sjöfartsverket föreslås under 1989/90 få disponera en rörlig kredit hos riksgäldskontoret på upp till 40 milj. kr. och låna upp till 70 milj. kr. för investeringar.

Riksdagen godkände den föreslagna inriktningen av sjöfartsverkets verksamhet samt resultat-, pris- och servicemålen för perioden 1989-1991. Riksdagen godkände också vad som anförts om investeringar och soliditetsmål under perioden. Regeringen bemyndigades dock samtidigt att besluta om avvikelser därifrån (TU 1988/89:12, rskr. 164).

Luftfartsverket

Verkets treårsplan för budgetåren 1989/90-1991/92 innehåller bl. a. uppgifter om verksamhetens inriktning och servicemål. De ekonomiska målen avser resultatutveckling, prissättning, produktivitet och soliditet. Treårsplanen innehåller även investeringsplan.

Föredraganden menar att de ökade befogenheter luftfartsverket fått under senare tid förutsätter att statsmakterna fastställer mål för ekonomiskt resultat, avkastning, priser, soliditet och service. Målet om en soliditet på 45 procent bör ligga fast. Det bör ankomma på regeringen att ge luftfartsverket nödvändiga bemyndiganden för upplåning i riksgäldskontoret. Sedan mål för prissättningen utarbetats bör samtliga taxebeslut kunna delegeras till verket.

Riksdagen godkände regeringens förslag vad gäller verksamhetens inriktning och ekonomiska mål för perioden 1989/90-1991/92. Riksdagen godkände också vad som anförts om luftfartsverkets investeringar under perioden och bemyndigade regeringen att besluta om avvikelser därifrån (TU 1988/89:18, rskr. 254).

Vattenfall

Verkets treårsplan för åren 1989-1991 innehåller bl. a. uppgifter om Vattenfalls olika resultatområden, investerings- och finansieringsplaner samt uppgifter om beräknat lånebehov.

Föredraganden diskuterar inriktning och omfattning av Vattenfallskoncernens investeringar under perioden och framlägger en i konsekvens härmed utarbetad finansieringsplan. I propositionen lämnas även förslag om vissa bemyndiganden.

Riksdagen godkände regeringens förslag till investeringsplan och finansieringsplan för Vattenfallskoncernen för åren 1989-1991. Riksdagen bemyndigade också regeringen att intill ett visst belopp teckna borgen för lån till vissa bolag samt att under budgetåret 1989/90 besluta i frågor som rör förvärv av aktier eller bildande av bolag inom statens vattenfallsverks verksamhetsområde (NU 1988/89:30, rskr. 275).

Varken domänverket eller affärsverket FFV finns nämnda i industridepartementets bilaga till budgetpropositionen. I den redogörelse för de statliga företagen som regeringen överlämnade till riksdagen i oktober 1988 (skr. 1988/89:20) finns sakuppgifter av katalogkaraktär om samtliga affärsverk (jfr nedan). I övrigt får riksdagen information om dessa myndigheter när särskilda skäl föranleder det. Under 1988/89 års riksmöte behandlade riksdagen frågor med anknytning till domänverket vid tre tillfällen. Det gällde ändrade ekonomiska befogenheter för domänkoncernen (prop. 1988/89:25, NU 8, rskr. 91), försäljning av mark från domänverket och ändrade riktlinjer för domänverkets verksamhet (NU 1988/89:34) samt planerad samordning mellan domänverket och AB Statens Skogsindustrier (prop. 1988/89:150, NU 36, rskr. 332). Frågor med anknytning till affärsverket FFV behandlades under 1987/88 vid två tillfällen; det gällde då dels ändrade ekonomiska befogenheter för verket och frågan om verksamheten borde överföras i aktiebolagsform (prop. 1987/88:25, NU 12, rskr. 112), dels en ram för upplåning i riksgäldskontoret under budgetåret 1988/89 (prop. 1987/88:100, NU 24, rskr. 270).

Av sammanställningen ovan framgår att affärsverkens treårsplaner kan avse skilda perioder och ha ett ganska varierat innehåll. Medan målen för soliditet diskuteras ingående vad gäller televerket, sjöfartsverket och luftfartsverket, förs något sådant resonemang över huvud taget inte beträffande postverket och vattenfallskoncernen.

När det gäller postverket föutsätts i stället statsmakternas inflytande i ekonomiskt hänseende bäst tillgodoses genom krav på genomsnittligt överskott från rörelsen, utdelning på statskapital och räntor på statslån.

Beträffande vattenfallskoncernen innebär riksdagens beslut våren 1988 att det är regeringen som fastställer bl. a. förräntningskrav, soliditetsmål, årsbokslut och utdelning (prop. 1987/88:87, NU 41, rskr. 376). Ett viktigt inslag i riksdagens styrning av verksamheten vid Vattenfall blir i stället godkännandet av investeringsplan och finansieringsplan.

Att regering och riksdag på motsvarande sätt fortlöpande skulle ta ställning till investeringarna vid televerket bedöms däremot varken som möjligt eller lämpligt, detta med hänsyn till att investeringsunderlaget där är mycket "tekniskt baserat".

Kraven på soliditet varierar också avsevärt. För sjöfartsverket uppgår det till 85 procent, medan för t. ex. luftfartsverket 45 procent bedöms tillräckligt. Som jämförelse kan nämnas att för 1987 soliditeten i Procordia AB angivits till 39,3 procent, i postverket till 8 procent och i statens vattenfallsverk till 18,8 procent (skr. 1988/89:20). Den genomsnittliga soliditeten för Sveriges kommuner uppgick 1987 till 61 procent (statistiska centralbyrån, Kommunernas finanser 1987).

Affärsverk eller bolag?

Frågan om affärsverksformen är föråldrad och om affärsverkens kommersiella verksamhet hellre borde bedrivas i bolagsform har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen.

Våren 1988 menade trafikutskottet och riksdagen att affärsverkens uppgif-

ter berör stora delar av samhället och är av stort allmänt intresse. Vid sidan av de ekonomiska målen finns samhälleliga mål på t. ex. det regionalpolitiska området. Flera affärsverk har också betydelsefulla uppgifter inom totalförsvaret (TU 1987/88:13, rskr. 159).

Förs.
1989/90:11
Bilaga

1 000 statliga bolag

År 1985 fanns i svenskt näringsliv 35 offentligt ägda – i flertalet fall statliga – företag med mer än 500 anställda. Tillsammans svarade de för omkring en femtedel av sysselsättningen i storföretagen. Över hälften av de offentliga anställda återfanns i postverket, statens järnvägar, televerket och statens vattenfallsverk (SOU 1988:38).

Företag eller koncerner med minst 500 anställda år 1985 fördelade på kategorier med utgångspunkt i ägarförhållanden

Kategori	Företag		Anställda	
	antal	procent	antal	procent
Utlandsägda företag	43	15	88 000	6
Offentligt ägda sv. företag*	35	12	312 000	20
Föreningsägda sv. företag	20	7	176 000	11
Privatägda sv. företag	181	64	1 000 000	63
Delat huvudägarskap	5	2	4 000	<1
Samtliga	284	100	1 580 000	100

* Stiftelsen Samhall ingår inte i undersökningen

Källa: SOU 1988:38

Andelen offentligt ägda företag hade ökat något från 1978, då det fanns 28 offentligt ägda företag med mer än 500 anställda, motsvarande 17 procent av sysselsättningen (a. a.).

I budgetpropositionen behandlas de statliga företagen mycket knapphändigt. Däremot får riksdagen årligen en redogörelse för de statliga företagen. Sedan 1981 överlämnas redogörelsen i form av en skrivelse från regeringen. Som statliga räknas förutom affärsverken aktiebolag där staten äger minst 50 procent av aktiekapitalet. Även t. ex. Stiftelsen Samhall ingår i redovisningen.

Regeringens redogörelse för de statliga företagen

Redogörelsen har karaktären av en katalog. Den innehåller inga slutsatser, förslag eller värderingar, däremot uppgifter om ägarförhållanden och verksamhet samt ekonomiska nyckeltal.

I 1988 års redogörelse (skr. 1988/89:20) finns i ett alfabetiskt register omfattande drygt 1 000 företags adress- och telefonuppgifter, namn på verkställande direktör, uppgift om statens andel av aktiekapitalet, verksamheten, antalet anställda och omsättningen. Ägarförhållandena för dessa företag redovisas i ett särskilt juridiskt register. Ett namnregister med namn på styrelseledamöter, suppleanter m. fl. i alfabetisk ordning är uppdelat på män resp. kvinnor. För 67 företag finns särskilda textavsnitt med något mera utförliga verksamhetsbeskrivningar och fler ekonomiska data.

År 1987 hade affärsverk och statliga företag sammanlagt drygt 300 000 anställda. Omsättningen i företagsgruppen uppgick till 182,9 miljarder kr.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Affärsverk och statliga företag 1987

Omsättning, milj. kr.	182 894
Resultat före disp. o. skatt, milj. kr.	3 118
Resultat efter finansiella poster, milj. kr.	12 946
Investeringar, milj. kr.	26 343
Medeltal anställda	303 510

Källa: skr. 1988/89:20

Riksdagen lägger regelmässigt redogörelsen till handlingarna. Endast ett fåtal motioner har de senaste åren väckts med anledning av redogörelsen.

Motiv, mål och riktlinjer

I propositionen om näringspolitik inför 1990-talet (prop. 1986/87: 74) redovisas även riktlinjer för statens politik som ägare av statliga företag. Regeringen begär där inte något särskilt ställningstagande från riksdagen med anledning av redogörelsen, men näringsutskottet behandlade ändå frågan (NU 1986/87:41).

Enligt utskottet finns det förutom de regionalpolitiska eller försörjningspolitiska skäl som har föranlett statens engagemang i enskilda fall ett mer generellt motiv för statligt ägande i Sverige, nämligen värdet av mångfald i ett av stark ägarkoncentration präglat privat näringsliv. De statliga och kooperativa företagen har en viktig funktion som motvikt till det fåtal privata maktgrupper som dominerar svensk industri. Det finns också enligt utskottet behov av en vital statlig företagssektor i ett alltmer internationaliserat näringsliv. Utrymmet för nationella hänsynstaganden bedöms av utskottet vara större vid olika strategiska företagsbeslut inom statligt ägda företag.

Utskottet understryker angelägenheten av att de statliga företagen ges samma möjligheter till utveckling som andra företag. En ökad spridning av ägandet med bevarad statlig ägarkontroll kan enligt utskottets mening innebära att en önskvärd ökning av tillförseln av riskkapital till de statliga företagen kommer till stånd.

Riksdagen godkände vad utskottet anfört (rskr. 331).

Utförsäljning?

Frågan om försäljning av statliga företag har behandlats av riksdagen vid upprepade tillfällen, senast våren 1989 (NU 1988/89:34). Riksdagen behandlade då 14 motioner från den allmänna motionstiden med yrkanden framför allt om försäljning av statliga företag och om försäljning av mark från domänenverket.

Motionerna avvisades med hänvisning främst till tidigare redovisade generella motiv för statligt ägande av företag i Sverige (jfr ovan). Utskottet kunde inte heller godta utförsäljning av statsfinansiella skäl. Däremot ställde sig utskottet inte avvisande till förändringar av det statliga företagsinnehavet. Sådana frågor borde emellertid bedömas med hänsyn till intresset av lämplig företagsstruktur.

I en rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi påtalas risken för att politiska ambitioner och företagsekonomiska principer blandas samman i statligt ägda företag. Slutsatsen är att de statsföretag som har lönsamheten som övergripande mål med några få undantag kan säljas. Staten skulle då tillföras resurser för t. ex. utbyggnad av infrastruktur eller för utvecklingsprojekt (Ds 1989:23).

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Fonder

Av avsnitt 2 har framgått att de statliga kapitalfonderna, liksom den s.k. budgetutjämningsfonden, avskaffades i och med budgetomläggningen 1980/81.

Av avsnitt 5 framgår (exemplet statliga pensionsavgifter) att en statlig sjukförsäkringsfond står orörd på ett räntelöst konto i riksgäldskontoret och att folkpensioneringsfonden, som "i princip" är avvecklad, skall användas för sjukhusreparationer. Inkomsterna på arbetsskadeförsäkringsfonden täcker bara hälften av kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen. Hur många statliga fonder finns det, hur förvaltas de, och vad menas egentligen med "fond"?

Fond eller stiftelse?

Utredningen om översyn av den statliga fondförvaltningen m.m. konstaterar att uttrycket fond används utan större konsekvens (SOU 1982:12). Begreppet fond kan – förutom rent bokföringsmässiga poster i aktiebolags och andra juridiska personers balansräkningar – avse en rad olikartade företeelser, jfr t. ex. aktiefond, AP-fonden, donationsfond, prästlönejordsfond. En aktiefond betraktas inte som juridisk person, vilket däremot är fallet med t. ex. AP-fonden. Gränsen mellan fond och stiftelse är oklar. Utredningen menar att det är tillfälligheter som avgör om en viss kapitalförvaltning benämns fond eller stiftelse (a. a.). Ibland kan själva benämningen vara vilseledande; så brukar t. ex. de regionala utvecklingsfonderna betraktas som stiftelser. Även fonden för industriellt utvecklingsarbete är en statlig stiftelse.

Exempel på statliga fonder är jaktvårdsfonden och viltskadefonden. Den verksamhet som betalas från dessa fonder syns över huvud taget inte i statsbudgeten.

Exempel: viltvård

Jaktvårdsavgifter betalas in till ett konto som disponeras av kammarkollegiet. Medlen får efter beslut av regeringen användas för ändamål som främjar viltvården (SFS 1987:259, 905). Budgetåret 1987/88 fattade regeringen beslut om att dela ut drygt 36 milj. kr. ur den s. k. jaktvårdsfonden. Större delen av beloppet (29 milj. kr.) gick till Svenska Jägareförbundet.

För skador som älg, kronhjort eller dovhjort orsakar på jordbruksgrödor eller trädgårdsodlingar betalas ersättning ur länsvisa viltskadefonder. För länen finns en gemensam regleringsfond, som förvaltas av kammarkollegiet. Regeringen beslutar om överföring av medel från viltskadefonderna till regleringsfonden och kan också bestämma att medel skall överföras till en viltskadefond som behöver tillskott. Från regleringsfonden kan medel också anvisas för viltvård, viltforskning och för att förebygga skador av älg, kronhjort eller dovhjort (SFS 1987:1124). Budgetåret 1987/88 delades 9,5 milj. kr. efter regeringsbeslut ut från viltskaderegleringsfonden.

Avveckling och gemensam förvaltning

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Den 30 juni 1981 förvaltade 260 olika statliga organ sammanlagt 3 600 fonder och stiftelser. Fondutredningen föreslog att 41 fonder med bokförda tillgångar på totalt 7,3 miljarder kr. skulle avvecklas (SOU 1982:12, 1982:62). Vidare föreslogs att statligt förvaltade fonder och stiftelser, vars bokförda förmögenhet inte översteg 20 000 kr., skulle få förbrukas för sitt ändamål (SOU 1984:60).

För återstående statligt förvaltade fondmedel – alla statligt förvaltade medel utom sådana som anslagits till statlig myndighets eller annat statligt organs verksamhet, sammanlagt 2,7 miljarder kr. fördelade på 130 myndigheter – föreslog utredningen samförvaltning genom en särskild statlig förvaltningsfond (SOU 1985:60).

Riksdagen beslutade 1982 om avveckling av femton statliga fonder (prop. 1981/82:213, FiU 1982/83:11, rskr. 31, 32). Samtidigt beslutade riksdagen om avveckling av den pensionsfond för vissa av riksdagens verk som riksgäldskontoret förvaltade. Fonderna skulle upplösas successivt, så att avvecklingen var avslutad den 31 december 1983. Finansutskottet underströk liksom socialförsäkringsutskottet vikten av att den ekonomiska tryggheten för sjukhusen i Nynäshamn och Tranås säkrades, när folkpensioneringsfonden avvecklades (FiU 1982/83:11, SfU2y).

Övriga utredningsförslag har ännu inte föranlett några ställningstaganden från regeringens sida.

AP-fonden

Tidigare överlämnade regeringen enbart årsredovisningen från den allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelse till riksdagen. Efter en ändring i reglementet för allmänna pensionsfonden (NU 1987/88:10, rskr. 111) får riksdagen sedan 1988 en redovisning av hela pensionsfondens verksamhet från regeringen.

1988 och 1989 har redovisningen innehållit årsredovisningarna från första- tredje fondstyrelserna, fjärde fondstyrelsen och var och en av de fem löntagarfondstyrelserna. Riksrevisionsverkets och riksförsäkringsverkets utlåtanden om fjärde AP-fondens och löntagarfondernas medelsförvaltning har bifogats redogörelserna, som inleds med sammanfattande upplysningar och kommentarer av föredragande statsråd.

1988 väcktes inga motioner med anledning av regeringens skrivelse om AP-fonden. Oppositionspartierna framhöll dock att de höll fast vid den principiella uppfattning om fondsystemet som de redovisat i annat sammanhang (NU 1987/88:42, rskr. 406). 1989 behandlades i anslutning till regeringens skrivelse fyra motioner från den allmänna motionstiden med yrkanden om avskaffande av den femte fondstyrelsen och om ändrad inriktning av vissa löntagarfondstyrelsernas placeringar. Riksdagen lade även 1989 regeringens skrivelse till handlingarna (NU 1988/89:37, rskr. 333).

Näringsutskottet har både 1988 och 1989 uttryckt sin tillfredsställelse med att riksdagen genom regeringens skrivelse får en samlad överblick över allmänna pensionsfondens verksamhet och möjligheter till ställningstaganden i olika avseenden. 1988 tog utskottet upp frågan om en mera ingående

granskning skulle kunna uppskjutas till hösten; det skulle då finnas tid för utskottet att mera grundligt ta upp vissa övergripande frågor. Så skedde emellertid inte 1989, då regeringens skrivelse åter behandlades under riksmötets slutskede.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Stiftelser

Offentliga stiftelser får medel över statsbudgeten eller från inkomster i den egna verksamheten. Stiftelsekapitalet är ofta obetydligt. Stiftelsens verksamhet blir avgörande för dess omslutning, något som skiljer offentliga stiftelser från enskilda, där förmögenhetsdispositionen vanligen blir bestämmande för den verksamhet som bedrivs (DsC 1986:5).

Staten har ensam eller tillsammans med andra huvudmän, såsom kommuner och landsting, använt stiftelseformen för i första hand verksamhet på kulturområdet och det näringspolitiska området. Stiftelser stöder och initierar industriell utveckling och har också arbetsvårdande uppgifter. Vissa organ för nordiskt eller internationellt samarbete har formen av stiftelser (a. a.).

Stiftelse eller myndighet?

1984 års insynsutredning, vars främsta uppgift var att finna former för riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser, konstaterar i sitt betänkande (DsC 1986:5) att översiktliga redovisningar och sammanställningar som belyser utvecklingen och omfattningen av statlig verksamhet i stiftelseform saknas. Det är svårt att på ett allsidigt och entydigt sätt beskriva omfattningen av verksamheten i statliga stiftelser. Enligt utredningen beror detta till stor del på de betydande variationer stiftelseformen erbjuder när det gäller bl. a. verksamhetens utformning, organisationsformer och finansiering.

I de fall en stiftelses verksamhet helt eller till övervägande delen betalas genom statliga anslag blir skillnaden mellan myndighet och stiftelse i praktiken obetydlig. Avtalen mellan staten och andra huvudmän eller intressenter har ofta varit avgörande för valet av stiftelseformen, som har ansetts medföra att verksamheten kan bedrivas smidigt och effektivt (DsC 1986:5).

Revisorerna

Det finns en rad olika skäl till varför en viss statlig verksamhet inte redovisas över statsbudgeten. Några har berörts i tidigare avsnitt. De verksamheter som behandlas i det här avsnittet har i många fall flyttats bort från statsbudgeten till följd av att verksamheten betraktats som "affärsmässig" och därför mera borde jämföras med privat affärsverksamhet. I några fall har andra intressenter än staten ett betydande inflytande över verksamheten. Vad som omfattas av statsbudgeten resp. ligger utanför denna blir till sist summan av en rad beslut i det förflutna, av skilda riksdagar och med skilda motiv.

Av exemplen nedan framgår att valet av en viss verksamhetsform inte alltid uttryckligen har motiverats av statsmakterna.

Vin- & Spritcentralen AB

Vin- & Spritcentralen bildades 1917 och hade fram till 1978 även privata delägare. Efter förslag av en beredningsgrupp i socialdepartementet övertog staten detta år resterande aktier i bolaget (prop. 1977/78:101, SkU 23, rskr. 122). Några resonemang om alternativa verksamhetsformer fördes inte i anslutning här till. Inte heller lämnades i propositionen någon närmare motivering till det statliga övertagandet.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ombildades till affärsverk den 1 juli 1987. Beslutet motiverades främst med att verkets affärsmässiga ställning alltmer kommit att markeras genom tidigare beslut om betalningsansvar och finansieringsformer. Anslagskonstruktionen behövde nu anpassas här till, så att verksamhetens omfattning blev direkt avhängig av de faktiska intäkterna, snarare än av statsmakternas beslut om vad verksamheten som mest fick kosta (prop. 1986/87:100, bil. 8).

Statshälsan

Statens avtalsverk och de statsanställdas huvudorganisationer slöt i februari 1979 avtal om riktlinjer för organisation m.m. för statlig företagshälsövern. Parterna förklarade sig där överens om att gemensamt inrätta ett organ – Statshälsan – med uppgift att svara för företagshälsövern för arbetstagare hos staten. Verksamhetsformen skulle närmare utredas, men stiftelseformen borde provas i första hand. Varken föredragande statsråd eller arbetsmarknadsutskottet berörde vid sina ställningstaganden för- och nackdelar med stiftelseformen resp. andra verksamhetsformer (prop. 1978/79:133, AU 30, rskr. 294).

Av redovisningen tidigare i avsnittet har framgått att det inte alltid är självklart hur en verksamhet skall klassificeras. Gränserna mellan offentligt och privat kan vara diffusa. Den offentliga verksamheten kan bedrivas i delvis oklara former. I debatten har på senare tid hävdats att det är kontrollmakten – snarare än styrbarheten – som utgör problem i svensk statsförvaltning (Petersson 1989:2). Våra förslag i det följande syftar till att göra riksdagens budgetarbete tydligare i olika avseenden. Vi anser också att villkoren för olika verksamhetsformer behöver klargöras.

Affärsverken

Affärsverkens verksamhet är mångskiftande och har få inbördes beröringspunkter. Det är därför enligt vår uppfattning naturligt att de ekonomiska parametrar statsmakterna använder för att utöva ägarinflytande är olika för olika affärsverk.

Att vissa affärsverk över huvud taget inte nämns i budgetpropositionen – så som fallet är beträffande affärsverken under industridepartementet – finner vi dock anmärkningsvärt. Så länge affärsverken betraktas som statliga myndigheter bör de också ingå i den statliga budgetprocessen. Liksom andra statliga myndigheter bör de regelbundet bli föremål för riksdagsbehandling, detta oberoende av om verksamheten påverkas genom anslag över statsbudgeten eller ej.

Vi ifrågasätter dock om målen för affärsverken behöver underställas riksdagen varje år. På samma sätt som vad gäller andra statliga myndigheter (jfr avsnitt 9) skulle mål och riktlinjer kunna prövas av riksdagen när riksdagen begär det. Det blir i samband därmed särskilt viktigt att riksdagen även informeras om den faktiska utvecklingen i affärsverken, något som verksledningskommittén också understrekar.

I syfte att skapa bättre överblick och ökad förståelse för hur statsmakterna påverkar affärsverken föreslår vi att affärsverken åtminstone under några år blir föremål för fördjupad prövning samtidigt, så att en samlad redogörelse för samtliga affärsverk kan lämnas i budgetpropositionen.

Som framgått ovan är målen för verkens soliditet mycket varierande. Av redogörelserna i budgetpropositionen framgår inte om soliditeten definieras på olika sätt i olika fall, så att skilda definitioner delvis skulle kunna förklara de redovisade differenserna. Där redovisas inte heller några sakliga skäl till varför ett visst soliditetskrav valts. Förslag om att sänka kraven avvisas av föredraganden med hänsyn till behovet av ytterligare beslutsunderlag (sjöfartsverket) resp. önskvärdheten av långfristighet i fråga om ekonomiska mål (luftfartsverket).

Vi anser att innebörden av skilda soliditetskrav – och av sådana krav över huvud taget – närmare behöver klargöras för riksdagen. Det finns annars risk för att kraven successivt anpassas till resp. verks egna möjligheter eller önskemål. Statsmakternas inflytande kan då komma att begränsas till följd av att innebörden av den nya styrformen är oklar.

Av sammanställningen ovan framgår att riksdagen delegerat en rad beslut rörande affärsverken till regeringen. I något fall avser besluten kommande budgetår, i andra fall hela treårsperioden eller obegränsad tid.

Vi ifrågasätter om riksdagen haft tillräcklig överblick över hela affärsverksområdet vid dessa delegationer. Även om varje affärsverks verksamhet som ovan framhållits bör behandlas utifrån sina förutsättningar, bör affärsverksformen som sådan innebära att vissa beslut regelmässigt fattas av riksdagen. Exempelvis kan det ifrågasättas om statsmakterna bör avstå från insyn i televerkets investeringsverksamhet enbart med hänvisning till att denna har en "högteknisk" karaktär.

Vi finner det också anmärkningsvärt att riksdagen i två fall (beträffande sjöfartsverket och luftfartsverket) godkänt vad föredraganden anført och samtidigt bemyndigat regeringen att besluta om avvikelser "därifrån". Skillnaden mellan ett sådant beslut och en omedelbar delegering av berörda frågor blir i praktiken obetydlig. Riksdagens egentliga ställningstagande blir oklart.

Vi förordar att en samlad redogörelse för lämnade bemyndiganden lämnas i budget- eller kompletteringspropositionen åtminstone en gång per mandatperiod för att då bli föremål för förnyade överväganden från riksdagens sida.

De statliga företagen

Den redogörelse för de statliga företagen som riksdagen får genom regeringens skrivelse är mycket knapphändig och knappast avsedd som direkt beslutsunderlag. Riksdagens ledamöter kan använda sammanställningen för

att få en första överblick över det statliga företagandet. Uppgifter om enskilda företag finns i företagens årsredovisningar. Riksdagsledamöterna kan också informera sig om enskilda företag genom att utnyttja sin rätt att närvara vid statliga företags bolagsstämmor.

Det hindrar enligt vår mening inte att sammanställningen skulle kunna göras mera informationsrik och intresseväckande. Den skulle t. ex. kunna innehålla tablåer över sambandet mellan bolagen i skilda koncerner, sammanställningar över företagsförvärv och försäljningar under året och uppgifter om etableringar och ägande i utlandet. Med hänsyn till att frågan om statligt företagande är politiskt kontroversiell kan det ifrågasättas om ytterligare uppgifter om de statliga företagen borde tillställas riksdagen genom regeringens försorg. Särskilt uppgifter om vilka produkter eller tjänster statliga företag svarar för borde vara lättillgängliga för samtliga riksdagsledamöter. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 10.

Verksledningskommittén angav i sitt betänkande om affärsverken (SOU 1985:41) att regering och riksdag skulle kunna ange mål och riktlinjer även för andra statliga företagskoncerner än affärsverkskoncerner. Föredraganden nämner också i propositionen om näringspolitik inför 1990-talet (prop. 1986/87:74) att det är en viktig uppgift för staten att definiera sina önskemål och krav vad gäller de enskilda företagens utveckling, detta särskilt sedan företagen lämnat en period av akuta överlevnadsproblem för att i stället söka nya och mera offensiva utvecklingsvägar.

De mål som anges i propositionen är emellertid mycket allmänt formulerade – de statliga företagen skall medverka till ökad tillväxt, de skall ha god kontakt med de anställda och deras organisationer, satsningar utomlands skall vara ett komplement till den svenska verksamheten, företagen skall ha en stabil lönsamhet och kunna leva och utvecklas av egen kraft. Några särskilda riktlinjer för enstaka företag motsvarande dem som formulerats för affärsverken anges inte. Målen har inte heller preciserats av riksdagen.

Vi tar inte här ställning till behovet av mer utvecklade riktlinjer för de statliga företagen, men anser att frågan bör bli föremål för ytterligare överväganden. Verksamheten i statliga företag bör enligt vår mening utvärderas regelbundet på riksdagens uppdrag. I samband därmed får riksdagen tillfälle att ta ställning till mål, riktlinjer och ekonomiska förutsättningar för verksamheten. Statliga företag kommer att innefattas i den statliga budgetprocessen och behandlas på i princip samma sätt som statliga myndigheter inkl. affärsverken (jfr ovan).

Statliga fonder och stiftelser

Som framgår av redogörelsen tidigare i avsnittet går begreppen fond–stiftelse–myndighet in i varandra. Det är – återigen – historiska bedömningar och beslut som avgör i vilka former en verksamhet bedrivs och hur den finansieras.

Vår uppfattning är att det behövs en grundlig genomgång av motiven för att finansiera statlig verksamhet från statliga fonder resp. stiftelser. Sannolikt skulle avgränsningen av statsbudgeten och riksdagens inflytande bli tydligare om åtminstone mindre fonder avvecklades och kostnaderna för den

verksamhet de avser belastade statsbudgeten. Regelbundna (men inte nödvändigtvis årliga) redogörelser för statlig fondförvaltning och statliga stiftelser skulle ge riksdagen överblick över verksamheten och möjligheter till explicita ställningstaganden på samma sätt som vad gäller AP-fonden. Även dessa verksamhetsformer skulle då – på ett tydligare sätt än för närvarande – inlemmas i den statliga budgetprocessen och bli föremål för politisk debatt och kontroll.

Insynsutredningen anger att stiftelseformen ofta valts för att verksamheten då bedöms kunna bedrivas smidigare och effektivare än i myndighetsform. Vid en jämförelse mellan de bägge verksamhetsformerna stiftelse och myndighet skulle frågan om bl. a. statsmakternas påverkansmöjligheter och effektiviteten i verksamheten kunna belysas. En analys av för- och nackdelar med olika verksamhetsformer skulle också kunna ha betydelse för framtida ställningstaganden. Vi tar upp denna fråga på nytt i avsnitt 10.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

9 Den nya budgetprocessen

Konstitutionellt är regeringen riksdagens verkställande organ. Regeringen har skyldighet att underställa riksdagen vissa frågor för beslut och har även i andra fall möjligheter att inhämta riksdagens godkännande. Riksdagen ensam fattar beslut om lagar och anslag till skilda verksamheter.

Politisk styrning

I den debatt om styrning av offentlig verksamhet som pågått sedan början av 1980-talet har både riksdag och regering kritiserats för att vara alltför respektfulla gentemot förvaltningen. Det har hävdats att statsmakterna på många områden medvetet och frivilligt valt att inskränka sin politiska styrning. Osäkerhet har rått om regeringens ansvar för förvaltningen och om hur föreskriftsmakten (enligt regeringsformen, 8 kap.) lämpligen bör utövas (SOU 1983:39).

Å andra sidan har regeringens möjligheter att "regera mera" ifrågasatts. Riskerna med en starkare styrning från regeringens sida har påtalats. Om makten flyttas från förvaltningsmyndigheterna till byråkrater i regeringskansliet flyttas styrproblemen in i departementen. Relationerna mellan de politiskt utnämnda och de opolitiska departementstjänstemännen riskerar att bli problematiska (Klara-Posten 1983, SOU 1985:40).

De förslag som förelagts riksdagen syftar till att förstärka riksdagens och regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheternas arbete. Vad som i det följande kallas den nya budgetprocessen är därvid ett av flera medel för att säkerställa att myndigheternas verksamhet överensstämmer med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar. Budgetprocessen skall också vara ett medel för att kontrollera att tillfredsställande effekter uppnås utifrån givna ekonomiska förutsättningar (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226).

Andra förändringar av relationerna statsmakter–förvaltning har uttryckts i t. ex. en ny förvaltningslag, ändrade uppgifter för myndigheternas lekmanastyrelser, ändrade riktlinjer för utnämning av statliga chefstjänstemän,

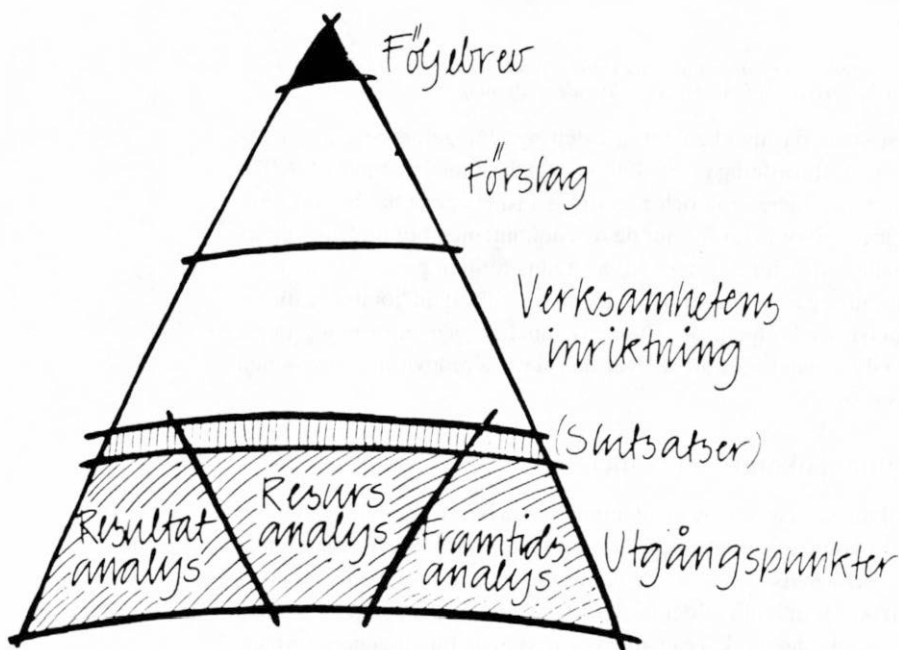
Fördjupad och förenklad prövning

Mål- och resultatorienterad styrning, ökad långsiktighet, högre effektivitet, större frihet för myndigheterna att själva besluta i detaljfrågor – det är några nyckelord som använts för att sammanfatta inriktningen av den nya budgetprocessen (se t. ex. kompletteringspropositionen 1988).

Den försöksverksamhet med treåriga budgettramar som pågått sedan 1985 övergår från budgetåret 1991/92 i reguljär verksamhet och utvidgas succesivt till att omfatta samtliga statliga förvaltningsmyndigheter (utom myndigheter under försvarsdepartementet). Ramanslag, som möjliggör överföring av anslagsmedel mellan budgetår, ersätter då de traditionella myndighetsanslagen. För uppdragsmyndigheter med 1 000-kronorsanslag förutses ingen förändring vad gäller anslagsformen. Affärsverken berörs över huvud taget inte av förändringarna.

Med utgångspunkt i särskilda direktiv från regeringen skall en fördjupad prövning av varje myndighets totala verksamhet ske – i normalfallet – vart tredje år. (Som framgår av avsnitt 7 har riksrevisionsverket föreslagit att den fördjupade prövningen även skall omfatta behovet av ADB-investeringar vid myndigheterna.) Åren däremellan sker vad som kallas en förenklad prövning, vilket innebär att inriktningen av myndighetens verksamhet ändras bara om detta är särskilt påkallat med hänsyn till t. ex. i något avseende radikalt ändrade förutsättningar för myndighetens verksamhet.

Den fördjupade anslagsframställningen beskrivs i RRV:s handledning som en pyramid enligt nedanstående inte helt lättolkade bild.



Förs.
1989/90:11
Bilaga

Timeline diagram illustrating the 'Kontinuitätsprinzip' (Continuity Principle) from 1989 to 1997. The timeline shows the progression of various documents and reports:

- 1989: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1990: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1991: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1992: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1993: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1994: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1995: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1996: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP
- 1997: KONTINUITÄTS-PRINZIP, KONTINUITÄTS-PRINZIP

De krav som ställs på myndigheterna i den nya budgetprocessen har uttryckts i en budgetförordning (1989:400) som gäller från den 1 juli 1989. Till vägledning för myndigheterna och regeringskansliets personal har en serie handböcker med anvisningar för hur de nya dokumenten bör utformas givits ut. Kurser och seminarier har under 1989 hållits för den personal som först berörs av förändringarna. Regeringen har vidare tillsatt en kommitté för att göra en översyn av budgetpropositionens innehåll och utformning m.m. samt en särskild utredare för att se över den statliga redovisningsrevisionen (dir. 1989:13 resp. 28).

I de olika dokument där den nya budgetprocessen beskrivits – det viktigaste förefaller vara kompletteringspropositionen 1988 – har behovet av pragmatism och en verklighetsanpassad syn på möjligheterna till omedelbara förändringar särskilt framhållits. Idémässigt anknyter den nya budgetprocessen både till programbudgettänkarna (som också syftade till att genom förbättrad kostnadsredovisning underlätta rationella beslut, jfr t. ex. Vinde och

Petri 1975) och till de föreställningar som legat bakom nollbasbudgeteringen.

Statsmakternas styrning skall i fortsättningen inriktas mot att regelbundet ifrågasätta – och vid behov ompröva – de statliga myndigheternas verksamhet. Påverkan genom successiva justeringar – marginalbudgetering – som beskrivits som den vanligaste styrformen hittills, skall överges till förmån för helhetssyn och utvärdering.

Uppföljning och utvärdering skall i princip avse myndigheternas totala verksamhet, inkl. de regelsystem de eventuellt administrerar. I vilken utsträckning det är lämpligt eller möjligt att särskilt pröva t. ex. de stora transfereringssystemen i samma omfattning och vid samma tidpunkter som de administrerande myndigheterna skall dock prövas från fall till fall (prop. 1987/88:150).

Skillnaden jämfört med tidigare liknande (och föga framgångsrika) ambitioner står att finna dels i medvetenheten om att förändringar av det här slaget kan ta lång tid, dels i de yttre former genom vilka förändringarna uttrycks. Särskilt nollbasbudgetering har kritiserats för att materialiseras i ett omfattande och svåröverskådligt blankettsystem. Även inför en ny budgetprocess har man emellertid känt behov av nya typer av dokument och enhetlig dokumentation (jfr ovan).

Behov av nya arbetsformer

För att den nya budgetprocessen skall kunna fungera som det är tänkt krävs också förändrade arbetsformer i berörda delar av statsförvaltningen. Hittills har utrednings- och utbildningsverksamheten i hög utsträckning intriktats mot de statliga förvaltningsmyndigheterna. Regeringen har aviserat ändrat arbetssätt i regeringskansliet, men utan att närmare ange i vilket avseende organisationen avses förändras (prop. 1987/88:150). Uppläggningsarbetet i regeringskansliet förefaller inte nämnvärt ha påverkats av försöksverksamheten med treåriga budgetramar vid vissa myndigheter (statskontoret 1987).

Även behovet av ändrade arbetsformer i riksdagen till följd av den nya budgetprocessen har diskuterats. Vid sin behandling av folkstyrelsekommitténs förslag ansåg konstitutionsutskottet att det fanns anledning att överväga om det vore en lämplig ordning att vissa myndighets- eller frågeområden gavs en mer djupgående behandling en gång per mandatperiod. Under mellanliggande år skulle utskotten i sin motionsbehandling kunna hänvisa till kommande beredningar. Förslag om begränsningar i motionsrätten, så att en ledamot fick rätt att motionera i en fråga endast en gång per mandatperiod, avvisades av utskottet, som dock uttryckte sympati för tanken att på frivillig väg försöka begränsa antalet motioner (KU 1987/88:43).

Revisorerna

Den nya budgetprocessen, så som den presenterats i framför allt kompletteringspropositionen 1988, innehåller många tankar och utgångspunkter som tidigare har prövats. Att förändringarna nu förutsätts ske med stort hänsyns-

tagande till enskilda myndigheters förutsättningar och behov är värdefullt. Likväl har i samband med den nya budgetprocessen presenterats dokument, bestämmelser och tidtabeller som delvis motsäger de uttalade ambitionerna.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Även marginella förändringar kan vara betydelsefulla

Samtidigt som vi bedömer minskad detaljreglering och ökad inriktning mot principiella frågeställningar som något eftersträvansvärt, ser vi en fara i att riksdagens och regeringens styrning uppfattas som abstrakt och därmed svår-
påverkbar och ointressant. Av avsnitt 8 har framgått att riksdagens inflytande över affärsverken knappast har förstärkts genom de nya, mera indirekta styrformerna. Frågan behandlades av riksdagen även i anslutning till föregående budgetomläggning. Finansutskottets uppfattning var då följande:

Utskottet är . . . inte övertygat om att riksdagens inflytande över och påverkan på den statliga verksamhetens inriktning och utformning generellt sett skulle öka om riksdagens beslut i huvudsak avsåg de långsiktiga målen för verksamheterna. Sådana beslut blir lätt mycket allmänt hållna och oprecisa. Om man då ger de verkställande organen full frihet att välja medel att uppnå de av riksdagen fastställda målen skulle riksdagens inflytande rentav kunna minska.

FiU 1977/78:1

Svårigheterna att regelbundet avge principiella viljeyttringar avseende bestämda förvaltningsmyndigheters totala verksamhet bör inte underskattas. Avvägningen mellan generella – innehållslösa – och explicita – och därmed alltför detaljerade – uttalanden är besvärlig och har inte heller diskuterats närmare inför omläggningen av budgetprocessen. Ändå är det just frågan om hur mål och kriterier kan formuleras och på vilket sätt verksamheter kan utvärderas som blir avgörande för om den nya budgetprocessen på något väsentligt sätt kommer att skilja sig från försöksverksamheten med programbudgetering.

Det är ett långsiktigt och krävande arbete att genomföra mera genomgripande reformer eller att introducera nya synsätt i statsförvaltningen. Även utifrån ett treårsperspektiv finns stora bindningar i förvaltningsapparaten. Samtidigt kan successiva marginella förändringar i efterhand mycket väl karaktäriseras som reformer. Man har då genom partiella förändringar i flera steg åstadkommit vad som kanske hade varit omöjligt att i ett sammanhang lägga fram som en "ny inriktning".

Genomgången i avsnitt 6 visar att riksdagens ändringar av regeringens förslag ofta är marginella sett i relation till beräknat anslag eller till statsbudgeten i dess helhet. Det hindrar inte att riksdagen betraktat dessa frågor som så betydelsefulla att ändringar bedömts motiverade. För mottagarna av t. ex. ett specialdestinerat bidrag blir riksdagens beslut att anslå ytterligare medel inte oväsentligt.

Av avsnitt 6 framgår också att riksdagen har intresserat sig för bestämda områden och anslag flera år i rad. I ett treårigt budgetsystem finns risk för att de förenklade anslagsframställningarna och regeringens redogörelser med anledning av anslagsframställningarna inte blir tillräckligt informativa.

Riksdagens möjligheter att följa upp beslutade förändringar kommer då att försämrats.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetprocessen är en politisk beslutsprocess

Hela budgetprocessen har hittills i allt väsentligt varit framtidsinriktad. Av exemplen i avsnitt 5 framgår att redogörelser för *hur det gick* knappast betraktats som något normalt inslag i budgetarbetet. I debatten har hävdats att riksdag och regering haft otillräcklig kapacitet för att ta hand om de utvärderingar som gjorts – till följd av tidsbrist, andra engagemang eller t. o. m. taktiska överväganden. Att resultaten skall översättas från en administrativ till en politisk logik antas också försvåra informationsöverföringen (energiforskningsnämnden 1989).

Vår uppfattning är att svårigheterna att formulera uppföljningar och utvärderingar i politiskt relevanta termer inte blivit tillräckligt belysta. Vi förutsätter därför att denna fråga fortlöpande uppmärksammas både i regeringskansliets och utskottens arbete. Det finns annars en uppenbar risk för att myndigheterna i den nya budgetprocessen kommer att producera stora mängder data som statsmakterna inte kan använda.

Vi ifrågasätter också om tillräcklig hänsyn har tagits – och tas – till att den statliga budgetprocessen är en politisk beslutsprocess, för vilken t. ex. skilda bedömningar av landets ekonomiska situation och meningsyttringar i den allmänna debatten är viktiga utgångspunkter. Politik har beskrivits som en serie approximationer. Samhället förändras genom upprepade små förändringar, där konsekvenserna kan överblickas och inte alltför många variabler behöver beaktas samtidigt. Skilda intressegrupper bevakar sina intressen och garanterar därmed att viktiga aspekter av en fråga inte glöms bort (Lindblom 1958).

Den s. k. treårsbudgeteringen så som den hittills har presenterats är i allt väsentligt upplagd som en ideal och mycket rationalistisk planeringsprocess, där man bortsett från politikens i grunden fragmentariska karaktär. Intresset har fokuserats på formerna för den nya budgetprocessen. I vilka avseenden förändringarna verkligen leder till (i någon mening) effektivare statlig verksamhet har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet.

Den starka läsningsen till enskilda statliga förvaltningsmyndigheter, som förutsätts i systemet med treåriga budgetramar, innebär dessutom en väsentlig begränsning. Som framgått tidigare i rapporten bedrivs statlig verksamhet i många former. Betydelsefulla delar av statsverksamheten ligger utanför statsbudgeten och den statliga budgetprocessen. Den nya budgetprocessen innebär ingen förändring härvidlag, snarast försämrats riksdagens möjligheter att överblicka sammanhållna verksamhetsområden.

Att myndighetsanslagen prövas vid olika tidpunkter kan också försvåra budgetarbetet i riksdagen. Om det beslutsunderlag som erfordras för riksdagens beslut i en bestämd fråga inte presenteras samlat, kan riksdagen behöva avvakta med sitt ställningstagande till ett påföljande budgetår, något som kan förrycka den planerade uppläggningsen av budgetarbetet och innebära oväntade komplikationer för myndigheter, regeringskansli och riksdagsutskott.

Även inom det nya systemets ram finns onödiga begränsningar. I ett samhälleligt perspektiv finns det t. ex. ingen anledning att varje befintlig myndighet skall finansiera sina egna reformer. Ett generellt besparingskrav på fem procent under en treårsperiod är också ett påtagligt avsteg från ambitionen att värdet av varje myndighets verksamhet skall prövas grundligt och i särskild ordning.

Föreställningen att fördjupade och förutsättningslösa prövningar av enskilda myndigheters verksamhet bör ske rutinmässigt och på ensartat sätt bör således omprövas. Enligt vår uppfattning finns det inget hinder för att treårsbudgeteringen utformas på ett mera flexibelt sätt, så att t. ex. delar av en myndighets verksamhet kan underställas fördjupad prövning flera år i rad. En i något avseende anmärkningsvärd medelsanvändning eller stora balanser kan också motivera att myndighetens verksamhet granskas närmare under flera år.

För att möjliggöra fördjupad prövning av olika konstellationer av myndigheter är det viktigt att den turordning för att introducera förvaltningsmyndigheterna i treårsbudgetcykler som regeringen presenterat (prop. 1988/89:100, bil. 15) – och som riksdagen inte ifrågasatt – inte uppfattas som en gång för alla given. Riksdagen har möjlighet – och bör också utnyttja möjligheten – att begära fördjupad prövning av myndigheter vars verksamhet det av någon anledning bedöms vara värdefullt att pröva i ett sammanhang.

Budgetprocessen vidgas, riksdagen ställer krav

Vi föreslår att riksdagen mera aktivt än vad som hittills förutsatts griper in i den nya budgetprocessen. I stället för att den fördjupade prövningen följer ett av regeringen fastställt schema bör enligt vår uppfattning riksdagen årligen ange vilka myndigheter, andra statliga organ eller verksamhetsområden som skall underställas fördjupad prövning ett bestämt budgetår. Riksdagen bör således i sin beställning till regeringen inte vara begränsad till enskilda anslag eller departementsområden. I stället bör fördjupade prövningar avse hela verksamhetsområden oberoende av om dessa för närvarande redovisas över statsbudgeten eller inte.

Budgetpropositionens innehåll och omfång kommer att variera mellan olika budgetår beroende på vilka områden riksdagen särskilt önskat få belysta. Inslaget av uppföljning och utvärdering i budgetprocessen ökar. Samtidigt blir gränsdragningen mellan vad som redovisas över statsbudgeten resp. vid sidan av denna fortlöpande föremål för överväganden. Statsbudgetens avgränsning kan göras mera entydig.

Även om det kan förefalla naturligt att åtminstone betydelsefulla verksamhetsområden, såsom exempelvis socialförsäkringssektorn, statsbidragen till kommunerna, bostads- och jordbrukspolitiken och affärsverkens verksamhet, prövas en gång per mandatperiod, finns det ingenting som hindrar att riksdagen beslutar att fördjupad prövning kan undvaras – eller att det finns behov av sådan prövning flera år i rad.

Förslaget medför att större hänsyn kan tas till politiskt relevanta frågor, där utvärdering och omprövning uppfattas som angelägna. Eftersom riksdagen

gens beställning till regeringen behöver föregås av diskussioner i utskotten, får även oppositionspartierna möjlighet att påverka valet av verksamheter som skall bli föremål för fördjudad prövning.

Riksdagen bör kunna ange principiella utgångspunkter för prövningen. Den "budgetdialog" som hittills främst syftat på kontakterna regering-myndigheter utvidgas därmed till att omfatta även riksdagen. Riksdagens inflytande över budgetprocessen ökar. Budgetprocessen blir i högre grad en politisk beslutsprocess.

Vårt förslag innebär inte att regeringens skyldighet att på eget initiativ lämna förslag till riksdagen inskränks. Behov av mera omedelbara anpassningar kommer fortfarande att föreligga som följd av t. ex. omvärldsförändringar som inte kunnat förutses eller som resultat av tidigare riksdagsbeslut. Regeringen bör också vara oförhindrad att även fortsättningsvis själv initiera utvärdering och omprövning inom skilda områden.

Förs.
1989/90:11
Bilaga

10 Fortsatta överväganden och åtgärder

Hur statsmakterna styr statlig verksamhet beror i hög grad på i vilken form verksamheten bedrivs. I rapporten finns exempel på att "effektivitet" kan användas som ett argument för att minska statsmakternas insyn eller göra påverkansmöjligheterna mera diffusa.

Vår uppfattning är att innebörden av skilda styrformer behöver klargöras. Det gäller särskilt om den statliga budgetprocessen, som vi föreslår, utvidgas till att omfatta statlig verksamhet oberoende av om denna redovisas över statsbudgeten eller inte. En analys av skilda styrformer och deras konsekvenser för statsmakternas insyn i resp. verksamhet bör omfatta förvaltningsmyndigheter, uppdragsmyndigheter, affärsverk, statliga företag, fonder och stiftelser. Väsentligt är att statsmakternas förutsättningar att styra med hjälp av ekonomiska nyckeltal utreds. Även effekterna av skilda former för statliga investeringar behöver preciseras.

Av rapportens tidigare avsnitt har framgått att riksdagen i nuvarande budgetprocess får flera dokument med delvis samma innehåll. Hur de olika dokumenten förhåller sig till varandra och hur de kan användas framgår inte särskilt tydligt – om över huvud taget – av budget- och kompletteringspropositionerna.

Till hjälp för riksdagens ledamöter behövs vidare enligt vår mening överskådliga redogörelser – enkla handböcker – för nationalräkenskapsystemet, nationalbudgeten, långtidsbudgeten, årsbokslutet för staten och statsbudgetens realekonomiska fördelning. Av redogörelserna bör framgå vad resp. redovisning innehåller, vilka avgränsningar som gjorts, eventuella begränsningar i materialet samt hur redovisningen kan användas. Riksdagen får där efter möjlighet att ta ställning till vilka av dokumenten som fortsättningsvis bör ingå i budgetprocessen.

Den information riksdagen får i budgetprocessen behöver förtydligas i en rad avseenden. Vad gäller särskilt statsbudgetens inkomstsida och informationen om statliga företag behövs enligt vår mening ytterligare utredningar för att mera i detalj avgöra vilken information riksdagen behöver och hur

den bör presenteras. Riksdagen får därmed underlag även för materiella förändringar vad gäller t. ex. finansiering genom underskott på inkomstitlar eller ändrade verksamhetsformer för viss statlig verksamhet.

Vi föreslår i övrigt att riksdagens roll i budgetprocessen utformas enligt de riktlinjer som anges i rapporten.

Tabeller

Tabell 1. Jämförelse mellan budgetproposition och kompletteringsproposition, miljarder kronor, löpande priser

Budgetår	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
<i>Utgifter</i>						
Budgetprop.	294,4	304,9	320,3	335,6	345,8	353,3
Kompl.prop.	298,0	310,5	321,6	337,4	348,6	352,5
Differens	+ 3,7	+ 5,6	+ 1,3	+ 1,9	+ 2,8	- 0,8
<i>Inkomster</i>						
Budgetprop.	204,1	224,1	256,9	286,6	308,9	341,4
Kompl.prop.	208,2	243,3	260,8	292,5	318,1	345,8
Differens	+ 4,0	+ 19,2	+ 4,0	+ 5,9	+ 9,2	+ 3,9
<i>Underskott</i>						
Budgetprop.	90,2	80,8	63,5	48,9	36,9	11,9
Kompl.prop.	89,9	67,2	60,8	44,9	30,5	6,7
Differens	- 0,4	- 13,6	- 2,6	- 4,0	- 6,5	- 5,6

Tabell 2. Jämförelse mellan kompletteringsproposition och statsbudget, miljarder kronor, löpande priser

Budgetår	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
<i>Utgifter</i>						
Regeringen	298,0	310,5	321,6	337,4	348,6	352,5
Riksdagen	300,9	311,4	323,4	336,4	347,2	353,6
Ändring	+ 2,9	+ 0,9	+ 1,8	- 1,0	- 1,5	+ 1,0
<i>Inkomster</i>						
Regeringen	208,2	243,3	260,8	292,5	318,1	345,8
Riksdagen	210,8	244,1	262,0	293,2	318,0	347,1
Ändring	+ 2,6	+ 0,8	+ 1,2	+ 0,7	- 0,1	+ 1,3
<i>Underskott</i>						
Regeringen	89,9	67,2	60,8	44,9	30,5	6,7
Riksdagen	90,1	67,3	61,4	43,2	29,1	6,5
Ändring	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,6	- 1,7	- 1,4	- 0,2

Tabell 3. Jämförelse mellan statsbudgeten och statsbudgetens utfall, miljarder kronor, löpande priser

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetår	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
<i>Utgifter</i>						
Statsbudget	300,9	311,4	323,4	336,4	347,2	353,6
Utfall	298,3	329,1	321,9	335,3	336,7	
Differens	- 2,6	+ 17,8	- 1,5	- 1,1	- 10,5	
<i>Inkomster</i>						
Statsbudget	210,8	244,1	262,0	293,2	318,0	347,1
Utfall	221,2	260,6	275,1	320,1	332,6	
Differens	+ 10,4	+ 16,5	+ 13,1	+ 26,9	+ 14,5	
<i>Underskott</i>						
Statsbudget	90,1	67,3	61,4	43,2	29,1	6,5
Utfall	77,1	68,5	46,8	15,2	4,1	
Differens	- 13,0	+ 1,2	- 14,6	- 28,0	- 25,0	

Tabell 4. De största inkomsttitlarna, miljarder kronor, löpande priser

Inkomsttitel	Budgetår				
	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Fysiska personers skatt på inkomst, reavinst, rörelse					
- statsbudget	28,9	47,1	36,8	45,2	52,5
- utfall	35,6	52,3	43,3	50,9	58,2
- diff	- 6,7	- 5,2	- 6,6	- 5,7	- 5,8
Juridiska personers skatt på inkomst, reavinst, rörelse					
- statsbudget	7,2	13,0	15,8	14,8	19,6
- utfall	10,8	11,7	15,9	23,0	23,0
- diff	- 3,7	+ 1,3	- 0,1	- 8,1	- 3,4
Folkpensionsavgift					
- statsbudget	30,8	30,5	35,0	38,9	41,0
- utfall	30,9	30,9	36,4	40,2	42,8
- diff	- 0,1	- 0,4	- 1,4	- 1,3	- 1,8
Barnomsorgsavgift					
- statsbudget	7,2	7,1	8,2	9,0	9,5
- utfall	7,2	7,2	8,4	9,4	10,0
- diff	-	- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,4
Allmän löneavgift					
- statsbudget	7,7	6,6	7,5	8,2	8,7
- utfall	7,6	6,6	7,9	8,5	6,1
- diff	+ 0,1	-	- 0,4	- 0,3	+ 2,6
Mervärdesskatt					
- statsbudget	49,1	55,1	58,3	66,2	72,4
- utfall	48,5	59,3	63,5	72,3	80,0
- diff	+ 0,6	- 4,2	- 5,2	- 6,1	- 7,6
Bensinskatt					
- statsbudget	6,5	6,9	12,1	11,8	13,5
- utfall	6,7	8,5	12,6	11,9	14,0
- diff	- 0,3	- 1,7	- 0,5	- 0,1	- 0,5

Inkomsttitel	Budgetår				
	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Skatt på spritdrycker					
– statsbudget	6,0	5,1	5,3	5,3	5,9
– utfall	5,9	5,2	5,3	5,9	5,9
– diff	+ 0,1	– 0,1	–	– 0,6	–
Energiskatt					
– statsbudget	9,1	10,0	10,5	10,8	13,1
– utfall	9,2	11,4	11,0	12,1	13,0
– diff	– 0,1	– 1,4	– 0,5	– 1,3	+ 0,1
Riksbankens inlevererade överskott					
– statsbudget	4,0	4,0	7,0	7,1	6,4
– utfall	4,0	5,4	6,8	6,3	5,6
– diff	–	– 1,4	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,8
Ränteinkomster på lån för bostads- byggande					
– statsbudget	8,0	8,1	8,2	9,9	6,4
– utfall	8,0	7,9	8,3	9,0	6,3
– diff	–	+ 0,2	– 0,1	+ 0,9	+ 0,1

Kommentar:

Fysiska personers skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse – De faktiska inkomsterna har för tre av fem budgetår överstigit de beräknade med omkring 10 procent. Budgetåret 1983/84 blev inkomsterna 23 procent högre än beräknat och budgetåret 1985/86 närmare 18 procent högre.

Juridiska personers skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse – Budget-åren 1983/84 och 1986/87 översteg inkomsterna med mer än 50 procent de beräknade. För budgetåret 1984/85 uppgick faktiska inkomster till 90 procent av beräknade, och för budgetåret 1987/88 blev de omkring 17 procent högre än beräknat.

Folkpensionsavgift – Faktiska inkomster har överstigit beräknade med högst 4 procent under perioden.

Barnomsorgsavgift – Faktiska inkomster är genomgående obetydligt högre än beräknade. Skillnaden uppgår till mellan 1 och 5 procent.

Allmän löneavgift – Skillnaden mellan beräkning och utfall var markant endast budgetåret 1987/88, då faktiska inkomster uppgick till endast 70 procent av beräknade.

Mervärdesskatt – Inkomsterna var något för lågt beräknade för budgetåret 1983/84. Därefter har inkomsterna underskattats med i storleksordningen 10 procent (1987/88 omkring 7,5 miljarder kronor.).

Bensinskatt – Inkomsterna underskattades med närmare en fjärdedel budgetåret 1984/85. Övriga år har faktiska inkomster överstigit beräknade med mellan 1 och 4 procent.

Skatt på spritdrycker – Skillnaden mellan beräknade och faktiska inkomster var betydande endast budgetåret 1986/87, då inkomsterna underskattades med mer än 10 procent (602 milj. kr.)

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Energiskatt – Budgetåret 1984/85 underskattades inkomsterna med närmare 15 procent, budgetåret 1986/87 med omkring 12 procent. Övriga år har skillnaderna varit mindre.

Riksbankens inlevererade överskott – Budgetåret 1984/85 översteg riksbankens inlevererade överskott det beräknade. Därefter har riksbanken levererat in mindre än vad som förutsatts i statsbudgeten. Se avsnitt 5.

Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande – Inkomsterna har motsvarat beräkningarna eller blivit lägre än beräknat. Budgetåret 1986/87 var skillnaden 9 procent.

Tabell 5. De största utgiftsanslagen, miljarder kronor, löpande priser

Anslag	Budgetår				
	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
<i>Utvecklingssamarbete gm SIDA</i>					
– statsbudget	3,7	4,0	4,3	4,7	5,2
– utfall	3,8	3,9	4,3	4,1	5,0
– diff	– 0,1	+ 0,1	–	+ 0,6	+ 0,1
<i>Allmänna barnbidrag</i>					
– statsbudget	5,9	7,0	8,2	9,1	10,1
– utfall	5,8	7,0	8,3	9,3	10,2
– diff	+ 0,1	–	–	– 0,1	– 0,1
<i>Bidrag till sjuk- försäkringen</i>					
– statsbudget	4,1	4,3	4,7	5,0	5,7
– utfall	4,2	5,7	4,4	5,6	6,4
– diff	– 0,1	– 1,4	+ 0,2	– 0,6	– 0,7
<i>Folkpensioner</i>					
– statsbudget	40,8	41,5	44,7	48,1	50,6
– utfall	40,5	42,3	45,3	47,7	50,6
– diff	+ 0,3	– 0,9	– 0,6	+ 0,4	–
<i>Bidrag till kommunal barnomsorg</i>					
– statsbudget	4,9	6,5	7,4	8,5	9,1
– utfall	4,7	7,5	7,9	8,7	9,2
– diff	+ 0,2	– 1,0	– 0,5	– 0,2	–
<i>Skatteutjämningsbidrag till kommunerna</i>					
– statsbudget	10,8	11,2	11,6	12,6	13,6
– utfall	10,8	11,2	11,5	12,6	13,8
– diff	–	– 0,1	+ 0,1	–	– 0,1
<i>Bidrag till drift av grundskolor</i>					
– statsbudget	13,0	12,9	13,7	14,9	16,0
– utfall	12,9	13,3	14,2	14,8	16,6
– diff	+ 0,1	– 0,4	– 0,5	+ 0,1	– 0,5
<i>Räntebidrag m.m.</i>					
– statsbudget	10,3	9,0	10,4	14,6	12,4
– utfall	9,9	12,1	11,0	14,5	13,3
– diff	+ 0,4	– 3,1	– 0,6	+ 0,1	– 0,9

Kommentar:

Utvecklingssamarbete genom SIDA – De senaste budgetåren har medel reserverats till påföljande budgetår.

Allmänna barnbidrag – Anslaget har inte något av budgetåren överskridits med mer än drygt 1 procent.

Bidrag till sjukförsäkringen – Budgetåret 1984/85 överskreds anslaget med drygt 30 procent. De senaste budgetåren har överskridandet uppgått till omkring 12 procent.

Folkpensioner – Utfallet har uppgått till mellan 99 och 102 procent av beräknat anslag under femårsperioden.

Bidrag till kommunal barnomsorg – Anslaget har de senaste budgetåren överskridits obetydligt. Budgetåret 1984/85 uppgick överskridandet till 15 procent.

Skatteutjämningsbidrag till kommunerna – Utfallet har inte avvikit mer än 1 procent från beräknat belopp under perioden.

Bidrag till drift av grundskolor – Anslaget har överskridits med drygt 3 procent budgetåren 1984/85, 1985/86 och 1987/88.

Räntebidrag m.m. – Anslaget överskreds med över 30 procent budgetåret 1984/85 men har därefter som mest överskridits med 7 procent (budgetåret 1987/88).

Tabell 6. Jämförelse mellan redovisat och underliggande budgetsaldo, miljarder kronor

Budgetår	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
Budgetprop. 1984							
– budgetsaldo	– 84,9	– 80,8					
– underliggande budgetsaldo	– 92,6	– 92,1					
Budgetprop. 1985							
– budgetsaldo	– 77,1	69,7	– 63,5				
– underliggande budgetsaldo	– 66,7	– 61,7	– 60,6				
Budgetprop. 1986							
– budgetsaldo	– 77,1	– 68,5	– 52,2	– 48,9			
– underliggande budgetsaldo	– 66,3	– 58,2	– 52,8	– 49,3			
Budgetprop. 1987							
– budgetsaldo				– 40,5	– 36,9		
– underliggande budgetsaldo			– 42,7	– 40,4	– 37,6		
Budgetprop. 1988							
– budgetsaldo				– 15,2	– 14,7	– 11,9	
– underliggande budgetsaldo				– 13,4	– 13,8	– 20,1	
Budgetprop. 1989							
– budgetsaldo					– 4,1	11,0	0,4
– underliggande budgetsaldo					– 7,0	5,6	– 3,8

Tabell 7. Jämförelse mellan underliggande budgetsaldo enligt budgetproposition resp. kompletteringsproposition, miljarder kronor

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Budgetår	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
1984:							
– budgetprop.	– 92,6	– 92,1					
– kompl.prop.	– 85,4	– 81,6					
1985:							
– budgetprop.	– 66,7	– 61,7	– 60,6				
– kompl.prop.		– 59,4	– 60,4				
1986:							
– budgetprop.	– 66,3	– 58,2	– 52,8	– 49,3			
– kompl.prop.		– 58,2	– 48,2	– 45,7			
1987:							
– budgetprop.			– 42,7	– 40,4	– 37,6		
– kompl.prop.			– 42,7	– 33,3	– 31,8		
1988:							
– budgetprop.				– 13,4	– 13,8	– 20,1	
– kompl.prop.				– 13,4	– 7,6	– 14,4	
1989:							
– budgetprop.					– 7,0	5,6	– 3,8
– kompl.prop.					– 10,0	0,7	4,6

Referenser

Agell J och Dillén M (1989) *Distributional Effects of High Interest Rates*, Sveriges Riksbank, Occasional Paper 5

Birgersson B O (1978) *Riksdagsledamöterna: beslutsfattare och representanter i antologin Vem håller i rodet?*, red. D Tarschys, LiberFörlag

Buchanan J (1988) *Maktens gränser*, Ratio

Czarniawska Joerges B och Jacobsson B (1987) *Budget in a Cold Climate*, Handelshögskolan i Stockholm

Ds Fi 1983:26 *Generellt statsbidrag tio kommuner – modellskisser*, rapport till ESO (finansdep.)

Ds C 1986:5 *Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser*

Ds 1988:34 *Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter av en besparingsteknik*, rapport till ESO (finansdep.)

Ds 1988:48 *Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner* av Nils Stjernkvist och Håkan Magnusson

Ds 1988:54 *Alternativ i jordbrukspolitiken*, rapport till ESO (finansdep.)

Ds 1989:23 *Vad skall staten äga? De statliga företagen inför 90-talet*, rapport till ESO (finansdep.)

Ds 1989:26 *Statsbidrag till kommuner: Allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige*, rapport till ESO (finansdep.)

Energiforskningsnämnden (1989) *Energiforskningsprogrammet – från politisk vision till praktisk verklighet* av Joachim Schäfer, Efn-rapport 30

Finansdepartementet, riksrevisionsverket (1983) *Budgethandbok, anvisningar för myndighetens anslagsframställning samt för utformning och tolkning av regleringsbrev*

Förs.
1989/90:11
Bilaga

Hcrlitz N (1946) *Grunddragen av det svenska statsskickets historia*, Stockholm. Svenska Bokförlaget

Izraeli D och Jick T (1986) *The Art of Saying No! Linking Power to Culture*, Organization Studies 1986, 7/2, 171–192

Jacobsson B (1984) *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur

Klara-Posten (1983) *Regeringskansliet kolossalt petrifierat*, nr 8/1983

Kommunförbundet (1989) *Bestämna i eget hus! Statsbidragssystem för bättre utjämning och större kommunal frihet samt Några politikerns syn på statsbidrag och styrning*

Kungliga Myntkabinettet (1989) *Statsbudgeten under 400 år*

Lane J-E och Back S (1989) *Den svenska statsbudgeten*, SNS Förlag

Lindblom C E (1958) *Policy Analysis*, The American Economic Review, vol. 48 nr 3

Lybeck J A (1984) *Hur stor är den offentliga sektorn?* Liber

Långtidsutredningen 87, bilaga 7 *Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldpolitiken* av Jonas Agell och Mats Persson

Madsen V (1969) *Redovisningens roll i 70-talets styrsystem*, Bonnier

Maktutredningen (1987:1) *Riksdagen säger nej! ett exempel på "politik som reaktion"*, av Bengt Jacobsson, rapport 17

Maktutredningen (1987:2) *Statens symboler* av Olof Petersson och Jonas Fredén

March J och Olsen J P (1983) *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Governing*, The American Political Science Review, 88, 281–296

Molin B, Månsson L, Strömberg L (1979) *Offentlig förvaltning, Stats- och kommunförvaltningens struktur och funktioner*, BonnierFakta

Myhrman J (1980) *Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?* Ekonomisk Debatt nr 5

Olsen J P (1970) *Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?* Scandinavian Political Studies 5/1970

Petersson O (1989:1) *Maktens nätverk*, Carlsson bokförlag

Petersson O (1989:2) *Den gränslösa staten*, Svenska Dagbladet den 29 augusti 1989

- Riksbanken (1989) *Penning- och valutapolitik*, 1989:1
- Riksdagens revisorer (1986) *Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna*, rapport 1985/86:7
- Riksdagens revisorer (1989:1) *Arbetskadeförsäkringen*, rapport 1988/89:5
- Riksdagens revisorer (1989:2) *1983 års bostadsförbättringsprogram*, rapport 1989/90:2
- Riksdagens revisorer (1989:3) *Postkoncernens verksamhet*, rapport 1989/90:4
- Riksrevisionsverket (1975) *SEA, statens ekonomiadministrativa system*
- Riksrevisionsverket (1984) *Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer*, dnr 1983:334
- Riksrevisionsverket (1985, 1986, 1987 och 1988) *Statens finanser*
- Riksrevisionsverket (1987:1) *Realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter för kalenderåren 1984 och 1985 och för jan–juni 1986*, 1987-01-20
- Riksrevisionsverket (1987:2) *Produktion av inkomststatistik*, dnr 1987:1480
- Riksrevisionsverket (1989:1) *Preliminär realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter för kalenderåren 1986, 1987 och första halvåret 1988*, 1989-04-05
- Riksrevisionsverket (1989:2) *Utredning av former för finansiering och redovisning av statliga myndigheters investeringar*, 1989-04-10
- Riksrevisionsverket (1989:3) *Resultatorienterad styrning och budgetdialog*
- Riksgäldskontoret (1988) *Verksamhetsberättelse för 1987/88*
- SOU 1952:44 *Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner*
- SOU 1952:45 *Bestämmelser och praxis rörande statens budget*
- SOU 1959:16 *Riksdagens budgetarbete*
- SOU 1967:11, 12, 13 *Programbudgetering*
- SOU 1973:43 *Budgetreform*
- SOU 1982:12 *Statlig fondförvaltning m.m.*
- SOU 1982:62 *Arveckling av statliga fonder*
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*
- SOU 1984:60 *Generell permutation av donationsbestämmelser*
- SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*
- SOU 1985:41 *Affärsverken och deras företag*
- SOU 1985:60 *Statens förvaltningsfond*

SOU 1986:27 *Folkets främsta företrädare*

SOU 1987:6 *Folkstyrelsens villkor*

SOU 1988:38 *Ägande och inflytande i svenskt näringsliv*

Statens jordbruksnämnd (1988) *Rapport med underlag för 3-årsbudget 1989/90–1991/92*

Statistiska centralbyrån *Nationalräkenskaper 1970, 1975–1987*, N 10SM 8801

Statskontoret (1987) *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*, rapport 1987:39

Statskontoret (1988) *Tredåriga budgetramar, erfarenheter av försöksverksamheten*, rapport 1988:7

Statskontoret (1989) *Vad kostar ett statsbidrag? – administrationskostnader hos stat och kommun*

Statsrådsberedningen, finansdepartementet, civildepartementet *Från marginalbudgetering till helhetssyn – ökat ansvar ersätter detaljstyrning*

Söderlind D, Petersson O (1988) *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs

Tarschys D (1978) *Den offentliga revolutionen*, Kontenta, Liber Förlag

Widebäck G (1979) *En betraktelse över nollbasbudgetering*, Ekonomen 1979:4

Wigforss E (1927) *Hur en svensk riksbudget blir till*, Hugo Gebers förlag

Wildavsky A (1975) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little, Brown and Company

Vinde P och Petri G (1975) *Hur Sverige styres, centralförvaltningen och statens budget*, Prisma

Zeitz G (1980) *Interorganizational Dialectics*, Administrative Science Quarterly, vol. 25

Förs.
1989/90:11
Bilaga

