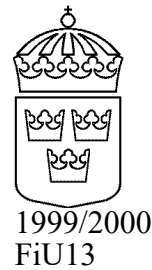


Finansutskottets betänkande 1999/2000:FiU13

Utvecklingen av den ekonomiska styrningen
(prop. 1999/2000:1)



Sammanfattning

Regeringen redovisar i propositionen utgångspunkterna för det fortsatta utvecklingsarbetet avseende den ekonomiska styrningen i staten. Det kommande utvecklingsarbetet och analysen syftar i huvudsak till att få de olika delarna i den ekonomiska styrningen att i ökad utsträckning stödja varandra, bl.a. genom en tydligare koppling mellan finansiell styrning och resultatstyrning. I propositionen sägs att i en budget som presenteras i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder kommer uppställda mål och resultat att bättre kunna ställas i relation till förbrukade resurser. Utskottet välkomnar ett utvecklingsarbete med en sådan inriktning. Utskottet redovisar härutöver i betänkandet några utgångspunkter som ur ett riksdagsperspektiv är särskilt angelägna att beakta i det fortsatta arbetet. Som utskottet anför förutsätts den parlamentariska referensgruppen löpande kunna följa det fortsatta arbetet.

Regeringen aviserar i propositionen att resultatet av den fortsatta analysen kommer att redovisas i en rapport i departementsserien under våren 2000. Regeringens slutsatser och förslag till framtida utformning av den ekonomiska styrningen med anledning av rapporten förutsätts därefter bli föremål för riksdagens ställningstagande. Om det anses lämpligt bör regeringen i vårpropositionen kunna redovisa hur arbetet fortskrider. Tre motionsyrkanden avstyrks av utskottet.

Till betänkandet fogas en reservation och ett särskilt yttrande.

Inledning

Propositionens förslag

I proposition 1999/2000:1 Budgetpropositionen för 2000, i vad avser förslag till statsbudget, finansplan m.m., föreslår regeringen

14. att riksdagen godkänner de riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten som regeringen förordar (avsnitt 9.3).

1999/2000:Fi203 av Sonja Fransson (s) med förslag att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att återinföra investeringsbudget.

1999/2000:Fi510 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) med förslag

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om resultatbudgetering och redovisning,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om införande av modeller för Public Private Partnership.

Propositionen

I årsredovisning för staten 1998 (skr. 1998/99:150) behandlades det arbete som bedrivits under de senaste åren med utveckling av den ekonomiska styrningen i staten, det utvecklingsbehov som finns samt en rad principiella frågeställningar. Regeringen återkommer nu med förslag till riktlinjer för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Förslagen till riktlinjer har diskuterats med den parlamentariska referensgrupp som följer arbetet med utveckling av den ekonomiska styrningen i staten.

Den ekonomiska styrningens främsta uppgift är att vara ett verktyg för politikens förverkligande. Det innebär att den måste skapa förutsättningar för

- god kontroll av statens finanser,
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt
- hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.

Regeringen har i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1) angett att den ekonomiska styrningen i staten omfattar såväl planering som uppföljning och utvärdering och såväl finansiell styrning som resultatstyrning.

Finansiell styrning avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de resurser som används i verksamheten, medan resultatstyrning avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de prestationer och effekter som blir resultatet av verksamheten.

I samma proposition betonade regeringen att resultatstyrningen och den finansiella styrningen måste stödja varandra om den ekonomiska styrningen skall bli effektiv.

Utvecklingsbehov

De senaste årens utvecklingsarbete har bidragit till att långsiktigt förbättra den ekonomiska styrningen i staten. Bland annat har den reformerade budgetprocessen skapat förutsättningar för ökad budgetdisciplin. Utvecklingen av den statliga redovisningsmodellen, myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten har vidare bidragit till att förbättra uppföljningsinformationen på olika nivåer i staten. Samtidigt finns det områden inom

vilka det finns ett fortsatt utvecklingsbehov som hänger samman med bl.a. två förhållanden.

För det första har enskilda delar i den ekonomiska styrningen getts stort utrymme i utvecklingsarbetet, medan samverkan mellan delarna har fått mindre uppmärksamhet.

För det andra har styrningen av myndigheterna getts stort utrymme i utvecklingsarbetet, medan verksamhetsperspektivet har fått mindre uppmärksamhet.

Mot den bakgrunden är målen för utvecklingsarbetet bl.a. att förbättra möjligheterna att

- utifrån statsbudgeten få en god bild av den statliga ekonomin,
- relatera den budgeterade resursförbrukningen till fastställda mål så att prioriteringsdiskussioner underlättas,
- ställa resultatet av en verksamhet mot de resurser som förbrukats inom verksamheten.

Regeringen föreslår följande utgångspunkter för utvecklingsarbetet:

- Statsbudgeten skall kunna presenteras i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder.
- I statsbudgeten skall utöver mål även kostnadsramar föreslås för statlig verksamhet.
- Styrningen av enskilda myndigheter och deras sakverksamheter skall verksamhetsanpassas.

Regeringen avser att ytterligare fördjupa analysen av hur den ekonomiska styrningen skall kunna utvecklas i enlighet med de redovisade utgångspunkterna för arbetet. Resultatet av analysen, som bl.a. kommer att redovisas i en rapport i departementsserien, kommer att ges en bred förankring i förvaltningen.

Regeringen kommer fortlöpande att informera den parlamentariska referensgruppen om utvecklingsarbetet.

Principer för budgetering och redovisning

För närvarande är anslag för förvaltningsändamål och investeringar inkomst- och utgiftsmässiga i statsbudgeten, medan transfereringar m.m. presenteras enligt kassamässiga principer. I redovisningen baseras olika dokument på olika principer. Myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten är uttryckta i termer av intäkter och kostnader, in- och utbetalningar samt tillgångar och skulder. Redovisningen mot anslag och inkomstitlar i statsbudgeten är däremot uttryckt i termer av inbetalningar och utbetalningar respektive inkomster och utgifter beroende på vilken grund budgeten beslutats.

Utgångspunkten för utvecklingsarbetet är att principerna för statsbudgeten bör ändras så att budgeteringen och redovisningen konsekvent kan uttryckas

i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder.

En budgetering som uppfyller dessa krav gör det möjligt att presentera utvecklingen av den statliga ekonomin på ett bättre sätt. En resultatbudget kan upprättas som visar resursförbrukning och resurstillskott, en finansieringsbudget kan upprättas som visar betalningsflöden mellan staten och övriga samhällssektorer, en balansbudget kan upprättas som visar förändringar i statens tillgångar och skulder, en driftsbudget kan upprättas som visar kostnader för olika verksamheter och en investeringsbudget kan upprättas som komplement till finansieringsbudgeten.

Budgeteringens och redovisningens avgränsning

Budgeteringens och redovisningens avgränsning handlar om hur staten avgränsas i de olika budget- och redovisningsdokumenten.

För närvarande tillämpas olika avgränsningar av staten i olika dokument. Statsbudgeten och redovisningen mot statsbudgeten omfattar de statliga verksamheter som anslagsfinansieras. Årsredovisningen för staten omfattar både anslagsfinansierad verksamhet och verksamhet som finansieras på annat sätt. Därmed kompliceras presentationen av den statliga ekonomin och sambandet mellan olika dokument blir oklart.

Utgångspunkten för val av den framtida avgränsningen bör vara att budgeten och redovisningen skall omfatta alla delar av den statliga verksamheten som det är relevant att beakta i budgetprocessen.

Budgeteringens och redovisningens presentation

Budgeteringens och redovisningens presentation handlar om vilka indelningar som görs av informationen.

För närvarande innehåller budget- och redovisningsdokumenten en blandning av verksamhetsmässiga och organisatoriska indelningar.

Utgångspunkten för utvecklingsarbetet är att budgeten på ett mera renodlat sätt bör presenteras i en verksamhetsmässig och en organisatorisk indelning.

Mål och ekonomiska ramar för verksamheter

Budgetering enligt de principer som presenteras ovan möjliggör förbättrad koppling mellan finansiell styrning och resultatstyrning.

En viktig förutsättning för en sådan koppling är den översyn av mål och målstrukturer som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1, volym 1, s. 150) och som skall genomföras under åren 1999 och 2000. Denna s.k. tvåårsöversyn lägger grunden för en verksamhetsindelning i statsbudgeten.

Utgångspunkten för utvecklingsarbetet är att statsbudgeten skall innehålla förslag till såväl mål som kostnadsramar för den statliga verksamheten. När det gäller resultatstyrningen av enskilda myndigheter är regeringens inriktning att verksamhetsanpassningen måste öka, dvs. att målen måste anpassas

Målöversynen

När översynen är avslutad i december år 2000 bör det också finnas uttalade strategier för hur målen skall följas upp och utvärderas. Detta för att bl.a. säkerställa att resultatinformationen till riksdagen förbättras.

Resultatet av översynen av mål och målstrukturer kommer att märkas successivt i kommande budgetpropositioner. Förändringar i resultatinformationen till riksdagen dröjer ytterligare två år.

Motionerna

I *motion Fi510* av Karin Pilsäter m.fl. (fp) hävdas (yrkande 7) att för att den nya budgetprocessen och systemet med utgiftstak skall fungera väl krävs en övergång till resultatbudgetering och resultatredovisning. Investeringar skall kunna beslutas och genomföras utan att undantränga löpande driftskostnader eller tvärtom. Statens budget måste kunna följas upp genom en redovisning i samma termer. Det är angeläget att kapitalkostnader kan mätas och redovisas löpande.

Vidare yrkas att modeller för Public Private Partnership (PPP) införs, där fristående aktörer tecknar avtal med staten om anläggning, drift och underhåll av exempelvis vägsträckor eller broar men lika gärna andra anläggningar och verksamheter (yrkande 8).

I *motion Fi203* av Sonja Fransson (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att återinföra investeringsbudget. En särskild investeringsbudget bör införas vid sidan av driftsbudgeten och tillföras medel i tider av överskott. Medlen bör användas för investeringar i infrastruktur.

Utskottet

Den ekonomiska styrningen

Inledning

Regeringen redovisar i propositionen utgångspunkterna för det fortsatta utvecklingsarbetet avseende den ekonomiska styrningen i staten. Detta utvecklingsarbete bör ses som en fortsättning av det arbete som pågått under den senaste tioårsperioden. Den reformerade budgetprocessen och utvecklingen av den statliga redovisningen har skapat förutsättningar för större överskådlighet, mer rationella beslut och bättre uppföljningsinstrument. Dessa erfarenheter bör vara utgångspunkter för det fortsatta arbetet. Det kommande utvecklingsarbetet och den kommande analysen syftar i huvudsak till att få de olika delarna i den ekonomiska styrningen att i ökad utsträckning stödja varandra, bl.a. genom en tydligare koppling mellan finansiell styrning och resultatstyrning. I propositionen sägs att i en budget som presenteras i

termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder kommer uppställda mål och resultat att bättre kunna ställas i relation till förbrukade resurser. Utskottet välkomnar ett utvecklingsarbete med en sådan inriktning.

Regeringen aviserar i propositionen att resultatet av den fortsatta analysen kommer att redovisas i en rapport i departementsserien under våren 2000. Utskottet vill mot bakgrund av detta redovisa några utgångspunkter, som ur ett riksdagsperspektiv, det är särskilt angeläget att beakta i det fortsatta arbetet. Utskottet vill också framhålla att det även fortsättningsvis är angeläget att den parlamentariska referensgrupp som utsetts att följa arbetet hålls väl informerad om hur utvecklingsarbetet framskrider.

Utskottet vill först som en allmän bakgrund till sitt ställningstagande redovisa något om redovisningsprinciperna samt kort beskriva den internationella utvecklingen.

Redovisningsprinciper

Man brukar tala om i huvudsak tre olika baser för redovisningen.

- Kassamässig bas (eng. *cash basis*), där de ekonomiska händelserna registreras när de *betalas*. Det innebär att nettoutfallet på anslag och inkomstitlar (saldot) helt motsvarar statens lånebehov.
- Utgiftsmässig/inkomstmässig bas (eng. *modified accrual basis*), där de ekonomiska händelserna registreras när de uppstår oavsett när de betalas. Det innebär att anslaget avräknas när en myndighet tagit emot en vara eller tjänst och kan fastställa hur mycket den är skyldig även om utbetalningen görs först senare. Anslaget kommer därmed snarare att avse *anskaffningen av resurser* än betalningen. Det uppstår ett tidsmässigt glapp mellan anskaffning och utbetalning som gör att nettot mellan inkomster och anslagsutfallet inte exakt motsvarar lånebehovet. Om detta glapp inte varierar alltför mycket över åren kommer nettoutfallet att i det närmaste motsvara lånebehovet.
- Kostnadsmässig/intäktsmässig bas (eng. *full accrual basis*), där registrering sker när den faktiska *förbrukningen av resurserna* sker och inkomster förs till det år de hör. Anskaffningskostnaden för anläggningstillgångar fördelas med hjälp av avskrivningar över ett antal år som motsvarar den ekonomiska livslängden. I ett privat företag är det naturligt att jämföra årets intäkter med de kostnader som hänför sig till året. Det ger en indikation på att prissättningen är riktig på de varor och tjänster som produceras och säljs av företaget.

Det kan konstateras att alla tre redovisningsbaserna sammanfaller på tillräckligt lång sikt. Då kommer utbetalningar, nettoutgifter och nettokostnader att uppgå till samma belopp. Problemet är att dela upp de ekonomiska skeendena i perioder – ju kortare desto svårare.

I de flesta länder är statsbudgeten utformad efter vissa grundläggande principer nämligen:

- Fullständighetsprincipen – budgeten skall omfatta hela den statliga verksamheten, inga verksamheter redovisas vid sidan av budgeten,
- bruttoprincipen – inkomster tas upp för sig på inkomstsidan och utgifterna för sig på utgiftssidan,
- kassaprincipen – inkomster och utgifter tas upp när de betalas.

I praktiken görs dock ofta avsteg från dessa principer. Statsbudgetens struktur och principer är vanligtvis styrande för redovisningen på anslag och inkomstitlar. I flera länder pågår en utveckling av redovisningen som bättre återspeglar resursförbrukningen i olika verksamheter. Så har skett även i Sverige på myndighetsnivå genom den nya redovisningsmodell som tillämpas sedan 1993. Dessa förändringar har hittills inte föranlett några större förändringar av principerna för statsbudgeten. I ett fåtal länder (Nya Zeeland, Australien, Storbritannien och i viss mån Island) har man även ändrat principerna för statsbudgeten som en följd av ändrade redovisningsprinciper på myndighetsnivå. I andra länder (Danmark, USA, Kanada, m.fl.) försöker man kombinera en utgifts- eller kostnadsbaserad redovisning i verksamheten med en kassamässig statsbudget.

Utvecklingstendenserna internationellt visar att redovisningen alltmer renodlas mot kostnads- och kassamässiga principer. En annan utvecklingstendens är att uppställda mål och resultat bättre skall kunna ställas i relation till förbrukade resurser.

Riksdagens behandling av budgeten baserad på nya budgeteringsprinciper

Den reformerade budgetprocessen som tillämpats sedan hösten 1996 har inneburit en mer överskådlig och konsekvent hantering av budgetfrågorna i riksdagen. Genom att fastställa de budgetpolitiska målen i saldorelaterade termer och som finansiellt sparande samt i form av ett treårigt utgiftstak fördelat på ettåriga ramar för utgiftsområden har budgetpolitiken givits en övergripande inriktning som direkt kan knytas till statsbudgetens omfattning och den statliga verksamhetens inriktning i väsentliga avseenden. Målen kan också ställas i relation till de s.k. Maastrichtkriterierna om finansiellt sparande och som statsskuld i relation till bruttonationalprodukten. Inte minst betydelsefullt har varit att innefatta i budgeten viss in- och utlåningsverksamhet i Riksgäldskontoret. Det har gjort att begreppet budgetsaldo blivit liktydigt med statligt upplåningsbehov och därmed fått en tydlig koppling till statsskuldens förändring. Ett starkt motiv för att inrätta och bedriva verksamheter vid sidan av budgeten har därmed försvunnit. Likaså har den ökade graden av bruttoredovisning lett till att nästan all statlig verksamhet blir föremål för en årlig budgetprövning där olika utgiftsanspråk ställs mot varandra samtidigt och därmed blir en del av den politiska beslutsprocessen i riksdagen.

I den beslutsordning som tillämpades före 1996 behandlades de övergripande frågorna i form av s.k. riktlinjer för budgetregleringen. Regeringen redovisade och lade fram förslag till sådana i de preliminära och reviderade finansplanerna. Partierna svarade med att ange motsvarande riktlinjer i sina ekonomisk-politiska partimotioner. Riktlinjerna kunde vara mycket allmänt hållna eller på enstaka punkter vara mycket specifika men de hade ingen formell koppling till statsbudgeten och än mindre till finansiella frågor som t.ex. upplåningsbehov och statsskuldens utveckling. De beslut om de budgetpolitiska riktlinjerna som fattades som ett resultat av finansdebatterna i mars hade mycket liten styrande verkan på de följande budgetpolitiska besluten i riksdagen eller för arbetet i Regeringskansliet.

Det hände till och med vid några tillfällen på 1970- och 1980-talen att regeringen led nederlag i riksdagen på de budgetpolitiska riktlinjerna, men detta hade på intet sätt någon inverkan på besluten om statsbudgeten som fattades därefter. Våren 1976 förlorade den socialdemokratiska regeringen med lottens hjälp omröstningen om riktlinjerna (se prot. 1975/76:80 resp. 148), och våren 1982 avstod Moderaterna från att stödja Fälldins tredje regering vilket fick till följd att de socialdemokratiska riktlinjerna för budgetregleringen (FiU:s bet. 1981/82:20 s. 74) med Vänsterpartiets hjälp vann riksdagens stöd. I dag skulle ett motsvarande nederlag ha inneburit att regeringens förmåga att få igenom sin budget allvarligt skulle ha ifrågasatts och sannolikt skulle regeringen ha varit tvungen att avgå.

Sett mot denna bakgrund har således riksdagens politiska inflytande över de övergripande frågorna i budgetprocessen ökat. I frågor på anslagsnivå har riksdagens inflytande alltid varit, och är alltjämt, stort. Detta kommer till uttryck i särskilt hög grad på vissa områden och har sin grund i regeringsformens bestämmelser att statens medel ej får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (RF 9:2) och att riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål (RF 9:3 första stycket).

Det är således entydigt att de övergripande beslut som riksdagen numera fattar om statsbudgetens inriktning och omfattning har en tydlig och klar koppling både till den politiska debatten för att tydliggöra de skillnader som där finns och till statsbudgeten med dess styrning av den statliga verksamheten. Att ett parti föreslår en annan nivå på utgiftstaket är samtidigt ett uttryck för en annan politisk inriktning och ambitionsnivå. Det är dessutom uppenbart att partiernas budgetalternativ numera utformas efter striktare principer beträffande förslagets finansiering än tidigare. Det är naturligtvis möjligt att gå vidare och utveckla besluts- och styrformerna ytterligare. Regeringens förslag i budgetpropositionen om ekonomisk styrning kan ses som ett steg i en sådan riktning. Det är emellertid enligt utskottets mening viktigt att omsorg också ägnas åt att överväga på vilket sätt riksdagens arbete påverkas av förändringarna samt hur riksdagens inflytande kan utvecklas och stärkas i dessa avseenden.

Regeringen säger i årets budgetproposition att utgångspunkten för utvecklingsarbetet är att principerna för statsbudgeten bör ändras så att budgeteringen och redovisningen konsekvent kan uttryckas i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder. En

budgetering som uppfyller dessa krav gör det möjligt att presentera utvecklingen av den statliga ekonomin på ett bättre sätt. En *resultatbudget* kan upprättas som visar resursförbrukning och resurstillskott, en *finansieringsbudget* kan upprättas som visar betalningsflöden mellan staten och övriga samhällssektorer, en *balansbudget* kan upprättas som visar förändringar i statens tillgångar och skulder, en *driftsbudget* kan upprättas som visar kostnader för olika verksamheter och en *investeringsbudget* kan upprättas som komplement till finansieringsbudgeten.

Informationen till riksdagen blir på detta sätt mer omfattande och heläckande, men det finns en risk för att den också blir mer komplex och svåröverskådlig. När riksdagen i dag tar ställning till budgeten och anslagen kan den om den finner det lämpligt företa ändringar av anslagen. Av dessa förändringar framgår direkt också hur utgiftsramarna, den statliga budgetens omfattning och det statliga lånebehovet och statskulden förändras.

Om riksdagen i framtiden skall ta ställning till resultatbudgetar, finansieringsbudgetar, balans- och driftsbudgetar samt investeringsbudgetar kräver detta andra typer av beslut av riksdagen än i dag då man begränsar sig till att ta ställning till de poster som riksdagen direkt kan besluta om. Om ett parti i dag anser att det statliga åtagandet i samhället totalt sett bör minskas kan detta uttryckas i form av ett sänkt utgiftstak. Om ett parti vill öka byggandet av motorvägar eller förändra det familjepolitiska stödet är det relativt enkelt att anvisa medel för detta och det framgår tydligt av riksdagens beslutsprocess hur dessa förslag påverkar den statliga budgeten, hur det slår på utgifterna och inkomsterna samt på det statliga lånebehovet. Det kan möjligen bli svårare att få överblick över sådana förändringar i termer av resultatbudgetar, finansieringsbudgetar, balans- och driftsbudgetar samt investeringsbudgetar. Det kommer sannolikt också att ställa större krav på partierna och de enskilda ledamöterna om de, under de två veckor motionstiden löper, skall kunna utarbeta sina budgetalternativ i sådana termer. Det är dock enligt utskottet angeläget att riksdagen inte återgår till att diskutera och besluta om frågor kring budgeten i allmänna termer utan att dessa beslut direkt kopplas till budgeten. Utskottet förutsätter att man inom riksdagen analyserar hur de föreslagna förändringarna kommer att påverka riksdagens beredning och beslutsfattande kring budgetfrågorna. Det är naturligt att dessa frågor t.ex. uppmärksammas av den inom riksdagen utsedda riksdagskommittén. Vidare vill utskottet erinra om att man inom den parlamentariska referensgrupp som knutits till det s.k. VESTA-projektet följer arbetet med utvecklingen av den ekonomiska styrningen.

Tyvärr finns det inte något parlament i världen som kan tjäna som förebild för hur riksdagen skulle kunna hantera en budget i ett kostnads- och intäktsbaserat system. I det fåtal länder där sådana system har införts ägnar inte parlamentet budgetbehandlingen något större intresse. Det förekommer t.ex. inte att parlamentet ändrar i regeringens förslag. Det är inte heller ovanligt att budgetförslaget lämnas så sent att parlamentets expediering kan ske först några månader in på det nya budgetåret.

Skatterna är den dominerande inkomstkällan för statsbudgeten och transfereringarna svarar för huvuddelen av utgifterna. Inkomsterna är i dag huvudsakligen redovisade i kassamässiga termer men det finns även vissa inkomstitlar som redovisas intäktsmässigt fastän med något års eftersläpning. Att göra redovisningen av inkomsterna helt i form av intäkter kräver att skatterna periodiseras till det inkomståret som de rätteligen tillhör. För en periodisering krävs att de skattskyldiga lämnar deklarationer och att taxeringen fastställs. Först därefter kan en intäktsmässig redovisning göras av inkomsterna. Taxeringsutfallet föreligger inte förrän sent året efter inkomståret och därefter sker ytterligare skatteinbetalningar hänförliga till inkomståret. Det finns således en risk att en intäktsmässig redovisning påtagligt skulle försämra möjligheterna att redovisa budgetutfallet tidigt året efter inkomståret, t.ex. i vårpropositionen. En sådan redovisning skulle således i hög grad bygga på prognosuppgifter. Med tanke på de svårigheter som föreligger att beräkna inkomsterna är detta inte tillfredsställande. Motsvarande svårigheter föreligger för de transfereringar som är relaterade till taxerade inkomster, t.ex. bostadsbidragen. Det kan nämnas att i Storbritannien, som tillhör de länder som utvecklat budgeteringen och redovisningen längst i dessa avseenden, är inkomsterna alltså kassamässiga.

De närmare effekterna av en övergång till intäkt- och kostnads- och intäktsmässig redovisning av skatter och transfereringar bör således enligt utskottets mening belysas i det fortsatta utredningsarbetet.

Konsekvenser för riksdagens beslut om större investeringar

Ett utgiftsmässigt betydelsefullt område är de statliga investeringarna. För de investeringar som görs av myndigheterna för förvaltningsändamål finns redan i dag lösningar som innebär en fördelning av kapitalkostnaderna efter ekonomisk livslängd. Men för övriga investeringar, som större infrastrukturer och försvarsinvesteringar, behöver olika beslutsmodeller utarbetas, inte minst därför att riksdagen under årens lopp uttryckt ett betydande intresse för att kunna utöva sitt inflytande och sin finansmakt i dessa frågor.

Större infrastrukturinvesteringar liksom försvarsinvesteringar får betydande effekter just de år de genomförs, statsfinansiellt och för utnyttjandet av finansiella och reala resurser. Detta kommer bättre till uttryck i en budget i utgiftsmässiga termer som återspeglar anskaffningen av resurser. Anslag i dessa termer anger också omfattningen av de investeringar som riksdagen och regeringen kan påverka när beslutet om investeringen fattas. I en kostnads- och intäktsmässig budget kommer investeringarna att belasta anslagen under 10 till 25 år med avskrivningskostnader som riksdagen under denna period inte kan påverka. För riksdagen blir det således mindre intressant att ta ställning till storleken på ett kostnadsbaserat anslag som huvudsakligen belastas med avskrivningar. I en budget redovisad i dessa termer är det i stället finansie-

rings- och investeringsbudgeten som blir intressant att ta ställning till om man vill påverka omfattningen under de år investeringen genomförs.

Det bör dock uppmärksammas att det, när det gäller vissa infrastrukturinvesteringar och försvarsinvesteringar, inte finns några lätt identifierbara framtida intäkter eller minskade produktionskostnader att bedöma investeringarna mot. Det går inte att med sedvanlig nuvärdesberäkning av framtida kapitalströmmar bedöma om investeringen bör genomföras eller inte. Den är därför inte att betrakta som en investering i företagsekonomisk mening. Det är således inte lämpligt att en enskild myndighet bedömer och tar ställning till omfattningen av sådana investeringar. Det bör i stället ankomma på regering och riksdag, som har att bedöma och värdera effekterna i ett vidare perspektiv, att fatta sådana beslut.

Nuvarande finansieringsmodell för denna typ av investeringar med direkt avskrivning, till den del den inte finansieras med monetära inkomster, innebär att riksdagen vid varje beslutstillfälle kan besluta om omfattningen och ändringar av investeringarnas inriktning och göra prioriteringar mellan olika ändamål och skatter. Om denna typ av investeringar skall lånefinansieras eller ej blir därmed en fråga om hur hela budgeten skall finansieras och vilka budgetpolitiska mål som regering och riksdag vill sätta upp för det finansiella sparandet. Att bestämma att en viss typ av utgift skall finansieras med en viss typ av lån kan med ett sådant synsätt bli inoptimalt eller innebära en onödig restriktion för statsskuldspolitiken. Det bör vara möjligt att med den inriktning som regeringen föreslår skilja beslutet om investeringarna från själva finansieringen.

Övergripande budgetmässiga restriktioner

Ett av de mest centrala övergripande budgetpolitiska restriktionerna i dag är utgiftstaket. Detta är en självklar utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet. Utgiftstaket utgör en restriktion på omfånget av den statliga verksamheten och påverkar därför på längre sikt skatteuttagets och lånebehovets storlek. En eventuell övergång till ett kostnadstak – där bl.a. investeringarna periodiseras efter ekonomisk livslängd – behöver sannolikt inte försämra restriktionens långsiktiga innebörd. Det nuvarande utgiftstaket har dock en nära koppling till det andra budgetpolitiska mål som riksdagen har fastställt och som innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skall uppgå till en viss målsatt nivå. Beslut om förändrade utgifter, som t.ex. nettoinvesteringar, påverkar normalt både de takbegränsade utgifterna och det finansiella sparandet. Detta samband kan vara en styrka vid en analys av finanspolitikens inriktning och vid fastställandet av de budgetpolitiska målen. Självfallet bör man i detta sammanhang uppmärksamma sambanden med andra ekonomisk-politiska mål, som sysselsättningsmål och sparmål, liksom möjligheterna att göra realistiska prognoser. I det fortsatta utvecklingsarbetet bör därför sambandet mellan restriktionen för statens omfång och saldomålet analyseras närmare.

I en redovisning enligt kassamässiga eller utgiftsmässiga principer är beloppen verifierbara mot faktiska ekonomiska händelser som kan styrkas med t.ex. fakturor. En redovisning av kostnader och intäkter bygger på redovisningsprinciper som delvis grundas på bedömningar och uppskattningar av belopp. Detta gäller även resultaträkningar i företag, men i staten finns vissa typer av händelser som är av speciell karaktär, t.ex. skatter, bidragssystem, infrastrukturinvesteringar, försvarsinvesteringar och utlåning med subventionsinslag. Beräkningar av t.ex. befarade förluster är naturligtvis alltid osäkra men för staten måste särskilda principer fastställas för exempelvis skatter och studielån.

En bokföring som inte enbart baseras på styrkta belopp skulle kunna bli osäkrare och löpa större risk att utsättas för godtycke. Det är därför viktigt att entydiga principer fastställs för hur kostnader och intäkter skall redovisas i specifika fall. I privata företag bestäms sådana principer av vad som följer av bokföringslagen och god redovisningssed samt i viss mån av skattelagstiftningen. Av ägarna utsedda revisorer granskar att bokföringslagen och god redovisningssed tillämpas. Skattemyndigheterna fastställer taxeringen. Inom staten har skattelagstiftningen inte samma betydelse, och rollfördelningen mellan utfärdandet av normer (bokföringsförordningen) och granskningen är inte lika tydlig. I Storbritannien övervakas redovisningsprinciperna för den intäkt- och kostnadsmässiga redovisningen av ett från regeringen fristående revisionsorgan, National Audit Office, som gör utlåtanden om hur principerna har tillämpats.

Målstyrningen

Regeringen påbörjade hösten 1998 ett arbete med en översyn av mål och målstrukturer inom samtliga utgiftsområden. Projektet, som benämns tvåårsöversynen, syftar till att ta fram målstrukturer för samtliga utgiftsområden byggda på samma principer för hur mål formuleras och hur mål kopplas till varandra mellan olika nivåer. När översynen är avslutad i december år 2000 bör det också finnas uttalade strategier för hur målen skall följas upp och utvärderas. Detta för att bl.a. säkerställa att resultatinformationen till riksdagen förbättras. Utskottet vill framhålla det angelägna i att målen görs mätbara och uppföljningsbara så att det blir meningsfullt att ställa dessa i relation till kostnaderna. Det är också av värde att målen uttrycks i sådana termer att de kan utgöra utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen bör således inte vara alltför vagt eller allmänt formulerade.

Utskottets ställningstagande till det fortsatta utvecklingsarbetet

Utskottet anser att utvecklingsarbetet bör fortsätta och i huvudsak följa den av regeringen föreslagna inriktningen. Som utskottet anfört förutsätts den parlamentariska referensgruppen löpande kunna följa det fortsatta arbetet. Avsikten är att resultatet av arbetet skall redovisas i en rapport i departementsserien. Regeringens slutsatser och förslag till framtida utformning av

den ekonomiska styrningen med anledning av rapporten förutsätts därefter bli föremål för riksdagens ställningstagande. Om det anses lämpligt bör regeringen i vårpropositionen kunna redovisa hur arbetet fortskrider.

Motionerna Fi203 (s) och Fi510 (fp) yrkande 7 avstyrks med det anförda av utskottet.

Alternativ finansiering av infrastrukturprojekt

I *motion Fi510* (fp) yrkas att modeller för s.k. Public Private Partnership införs, där fristående aktörer tecknar avtal med staten om anläggning, drift och underhåll av exempelvis vägsträckor eller broar men lika gärna andra anläggningar och verksamheter.

Vägverket hävdar i en rapport (Alternativ till anslagsfinansiering av väginvesteringar med direktavskrivning, 981215 rev 990104) att Public Private Partnership är en finansieringslösning som, åtminstone på kort sikt, skulle kunna ge ökat handlingsutrymme för investeringar i infrastruktur. Det är en metod som introducerats i England och som fått efterföljd i bl.a. Finland. Tanken är att den privata sektorn, i form av konsortier, tillhandahåller väghållningstjänster i stället för att staten skall investera i infrastruktur. Konsortierna får ersättning från väghållaren på marknadsmässiga villkor efter den tjänst man tillhandahåller, alternativt efter hur omfattande trafiken är på vägen (skuggtullar). I England och Finland hävdar vägmyndigheterna att man genom denna upphandlingsform gjort besparingar på i storleksordningen 15 %.

I årets budgetproposition (volym 12 utgiftsområde 22 Kommunikationer s. 29) erinrar regeringen om att man redan i proposition 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter föreslog att anslagsmedel skulle kunna användas för bidrag till samfinansieringsprojekt tillsammans med privata intressenter. Regeringen anser det därför angeläget att utreda om de möjligheter till effektivitetsvinster som konstaterats i vissa andra länder kan tas till vara även i Sverige. Regeringen avser att noggrant gå igenom och överväga möjligheter till alternativ finansiering av infrastrukturprojekt. Regeringen avser att återkomma till riksdagen för att inhämta de bemyndiganden som krävs om något investeringsprojekt skall genomföras med denna form av finansiering.

Trafikutskottet anför i sitt betänkande 1999/2000:TU1 att regeringens arbete bör bedrivas skyndsamt och att slutsatserna skall redovisas för riksdagen.

Finansutskottet vill för sin del framhålla att finansieringsmetoden som motionärerna förespråkar inte är en lösning på resursproblemet. Metoden i sig ökar inte det samhällsekonomiska utrymmet för infrastrukturinvesteringar. Investeringarna tar i anspråk resurser antingen de finansieras över anslag när de genomförs eller om de finansieras genom avgifter alternativt amorteringar och räntekostnader över en längre period när de utnyttjas. Som utskottet framhållit ovan är frågan om hur denna typ av investeringar skall finansieras en fråga om hur hela budgeten skall finansieras och vilka budgetpolitiska mål som regering och riksdag vill sätta upp för det finansiella sparandet. Att

bestämma att en viss typ av utgift skall finansieras med en sådan metod som motionärerna föreslår kan bli inoptimalt för staten som helhet på längre sikt samt innebära en onödig restriktion på statskuldspolitiken.

Det är däremot angeläget att investeringarna genomförs så kostnadseffektivt som möjligt. Det underlättas av att upphandlingen av tjänsterna sker i konkurrens mellan olika byggtreprenörer och genom att utnyttja upphandlingslagens bestämmelser. Det är viktigt att man i detta sammanhang också uppmärksammar effekterna på de långsiktiga underhållskostnaderna.

Med hänvisning till vad utskottet redovisat avstyrks motion Fi510 (fp) yrkande 8.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *den ekonomiska styrningen*
att riksdagen med bifall till proposition 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. yrkande 14 samt med avslag på motionerna 1999/2000:Fi203 och 1999/2000:Fi510 yrkande 7 godkänner de riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten som regeringen förordar,

2. beträffande *alternativ finansiering av infrastrukturprojekt*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Fi510 yrkande 8.
res. (m, kd, fp)

Stockholm den 2 december 1999

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Matz Hammarström (mp), Lena Ek (c), Gunnar Axén (m), Hans Hoff (s), Marie Engström (v) och Bijan Fahimi (fp).

Alternativ finansiering av infrastrukturprojekt (mom. 2) (m, kd, fp)

Mats Odell (kd), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Gunnar Axén (m) och Bijan Fahimi (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som under rubriken *Alternativ finansiering av infrastrukturprojekt* börjar med ”Finansutskottet vill” och slutar med ”yrkande 8” bort ha följande lydelse:

Som framgår såväl av Vägverkets rapport som av redovisningen i budgetpropositionen kan en finansieringslösning som bygger på samfinansiering med privata intressenter bidra till väsentliga kostnadsminskningar för väghållningstjänster. I England och i Finland har besparingar i storleksordningen 15 % gjorts i förhållande till andra upphandlingsformer. Belastningen på statsbudgeten anpassas dessutom till hur tjänsten utnyttjas och vid själva byggandet beaktas också de framtida underhållskostnaderna. Sådana finansieringsmodeller bör därför prövas av staten vid exempelvis vägbyggande men bör också kunna prövas i andra sammanhang.

Vad utskottet anfört med anledning av motion Fi510 (fp) yrkande 8 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *alternativ finansiering av infrastrukturprojekt*
att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Fi510 yrkande 8
som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Den ekonomiska styrningen (mom. 1) (m, kd, fp)

Mats Odell (kd), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Gunnar Axén (m) och Bijan Fahimi (fp) anför:

På initiativ av finansutskottet har en parlamentarisk referensgrupp kopplats till VESTA-projektet. Inom ramen för denna grupps arbete har givits stort utrymme åt riksdagens partier att följa projektets arbete, men också åt att få framföra substantiella förslag kring hur projektet skall utvecklas framöver. Därvid har samtliga partier givit sitt stöd åt utgångspunkten för arbetet. Syftet är att budgeteringen och redovisningen i staten konsekvent skall uttryckas i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder. Detta för att skapa jämförbarhet mellan de olika dokument som underställs riksdagen samt underlätta för en redovisningsmässigt mer riktig hantering av resursförbrukning i staten och kostnadsföring av bland annat olika former av investeringar.

Utskottsbetänkandets skrivningar kan ses som exempel på svårigheter som en omläggning enligt ovanstående riktlinjer kan komma att stöta på. Utan motsvarande beskrivning av likartade problem till följd av dagens budgeteringsprinciper blir framställningen emellertid skev. Risken finns också att

den tidigare markerade enigheten kring projektet till följd av denna skevhet kan komma att sättas i fråga. Utskottsskrivningarna bör diskuteras inom ramen för den parlamentariska referensgruppen i deras fortsatta arbete.

1999/2000:FiU13

Sammanfattning.....	1
Inledning.....	1
Propositionens förslag.....	1
Motionsyrkandena	2
Propositionen.....	2
Utvecklingsbehov	2
Principer för budgetering och redovisning	3
Budgeteringens och redovisningens avgränsning.....	4
Budgeteringens och redovisningens presentation	4
Mål och ekonomiska ramar för verksamheter	4
Målöversynen	5
Motionerna	5
Utskottet	5
Den ekonomiska styrningen.....	5
Inledning.....	5
Redovisningsprinciper	6
Internationell jämförelse.....	7
Riksdagens behandling av budgeten baserad på nya budgete- ringsprinciper.....	7
Effekter på skatter och transfereringar av en kostnads- och intäktsmässig redovisning.....	10
Konsekvenser för riksdagens beslut om större investeringar.....	10
Övergripande budgetmässiga restriktioner	11
Behovet av ett begripligt och stabilt regelverk som vårdas och övervakas	12
Målstyrningen.....	12
Utskottets ställningstagande till det fortsatta utvecklings- arbetet.....	12
Alternativ finansiering av infrastrukturprojekt	13
Hemställan	14
Reservation.....	15
Alternativ finansiering av infrastrukturprojekt (mom. 2) (m, kd, fp).....	15
Särskilt yttrande.....	15
Den ekonomiska styrningen (mom. 1) (m, kd, fp).....	15