



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref

BUDGET REFORM

1973:43

NOU
S

BETÄNKANDE AV BUDGETUTREDNINGEN • STOCKHOLM 1973



Statens offentliga utredningar

1973:43

Finansdepartementet

Budgetreform

Betänkande av budgetutredningen

Stockholm 1973

ISBN 91-38-01522-6

Omslag: Roland Klang

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 13 juni 1969 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga med uppdrag att verkställa översyn av det statliga budgetsystemet m. m.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för finansdepartementet den 27 juni 1969 som ledamöter dåvarande statssekreteraren i finansdepartementet Kjell-Olof Feldt, ledamoten av riksdagen, direktören Gösta Bohman, ledamoten av riksdagen, revisionsdirektören Arne Gadd, generaldirektören och chefen för riksrevisionsverket Lars Lindmark samt professorn i nationalekonomi vid universitetet i Stockholm Lars Werin. Feldt utsågs att som ordförande leda utredningsarbetet.

Till ledamot och ordförande efter Feldt, som entledigades den 12 oktober 1970, förordnades samma dag statssekreteraren i finansdepartementet Bo Jonas Sjölander. Till ledamot efter Bohman, som entledigades den 21 december 1970, förordnades samma dag ledamoten av riksdagen, bankdirektören Carl Göran Regnéll.

Till sekreterare förordnades den 17 oktober 1969 dåvarande departementssekreteraren i finansdepartementet Sten Westerberg. Till biträdande sekreterare förordnades samma dag departementssekreteraren i finansdepartementet Stig Wandén samt fil. lic. Peter Lagerblad. Lagerblad entledigades på egen begäran den 31 december 1972.

Till sekreterare efter Westerberg, som på egen begäran entledigades den 16 januari 1972, förordnades genom beslut den 13 december 1971 kanslirådet i finansdepartementet Svante Englund.

I utredningens arbete har som experter deltagit försäkringsdomaren Carl Herman Bergh, försäkringsdomstolen (fr. o. m. den 28 oktober 1969), docent Gunnar Eliasson, Sveriges Industriförbund (fr. o. m. den 28 april 1971), fil. lic. Peter Lagerblad (fr. o. m. den 1 januari 1973), professor Assar Lindbeck, universitetet i Stockholm (fr. o. m. den 28 oktober 1969 t. o. m. den 10 februari 1971), ekon. dr. Lars Matthiessen, handelshögskolan i Stockholm (fr. o. m. den 11 februari 1971), ekon. dr. Lars Nabseth, Jernkontoret (fr. o. m. den 28 oktober 1969 t. o. m. den 27 april 1971), revisionsdirektören Willy Salomon, riksrevisionsverket (fr. o. m. den 1 december 1971) samt docent Bengt-Christer Ysander, universitetet i Stockholm (fr. o. m. den 11 februari 1971).

Underlag för arbetet har vidare utarbetats bl. a. av en arbetsgrupp under ledning av kanslirådet Bengt A.W. Johansson, finansdepartementet, av pol. mag. Richard Murray (samordningen med kommunerna) samt av ett stort antal tjänstemän inom statsdepartementen och vid myndigheter och företag.

Vi har antagit benämningen budgetutredningen.

Under arbetets gång har samråd ägt rum med grundlagberedningen.

I syfte att i koncentrerad form presentera budgetpropositionen har vi i januari 1972 utgett "Regeringens budgetförslag 1972/73". I skrivelse den 4 september 1972 till Statsrådet och chefen för finansdepartementet föreslogs att finansdepartementet årligen i anslutning till budgetpropositionens offentliggörande publicerar en motsvarande skrift. Vi slutförde därmed uppdraget i direktiven att överväga en lättillgänglig presentation av budgetpropositionen.

Vi har genom en rapport "Reformerat budgetsystem" i oktober 1972 berett vissa myndigheter tillfälle att yttra sig över preliminära förslag rörande programbudgetering på statsmaktsnivå och utformningen av budgetsystemet. Myndigheternas yttranden har legat till grund för den slutliga utformningen av våra förslag. Dessa yttranden redovisas kortfattat i det följande vid behandlingen av resp. förslag.

Sedan utredningsuppdraget slutförts får vi härmed överlämna vårt betänkande "Budgetreform".

Två reservationer har fogats till betänkandet. Utöver den reservation som anförts av ledamoten Regnéll beträffande delegering av beslutanderätt rörande indirekta skatter har ledamoten Werin reserverat sig beträffande utredningens kapitel 10 med instämmande av experten Matthiessen. Särskilda yttranden har vidare anförts beträffande detta kapitel av experterna Salomon och Ysander, det sistnämnda yttrandet med instämmande av experten Eliasson. Den sistnämnde har också avgett ett yttrande rörande kapitel 4.

Utredningens majoritet vill göra följande kommentar till reservationen och de särskilda yttrandena beträffande utredningens kapitel 10 (Förmögenhetsredovisning och kapitalkostnader). I vår ovannämnda rapport lade vi fram förslag som byggde på en ny grundsyn på kapitalkostnaderna. Den teoretiska analys av kapitalkostnadsproblematiken, som presenteras i reservationen, innebär en vidareutveckling av denna grundsyn. Vi instämmer i stort i denna analys. Det övervägande flertalet remissinstanser ansåg emellertid att rapportens behandling av kapitalkostnadsfrågan gav uttryck åt en alltför hög ambitionsnivå. Utredningens majoritet har med hänsyn härtill sett sig föranlåten att i detta avseende lägga fram förslag som inte bygger på något utvecklat teoretiskt synsätt, men som ändå kan bidra till överskådlighet och administrativ hanterlighet. Vi konstaterar att de konkreta förslag, som reservationen mynnar ut i, endast i begränsad utsträckning skiljer sig från förslagen i betänkandet, nämligen främst vad gäller utgångsvärden för beräkning av kapitalkostnader och statsbudgetens uppställning. Vi konstaterar också att i reservationen och de olika särskilda yttrandena beträffande kapitalkostnadsproblematiken anges skilda utvecklingslinjer i dessa frågor. Någon enhetlig och allmänt accepterad teori på detta område har sålunda inte heller kunnat dokumenteras av våra experter.

Som underlag för arbetet har vi låtit göra ett antal undersökningar inom olika problemområden. Vidare har vi, för att illustrera våra förslag, låtit utarbета exempel på utformningen av vissa dokument. Delar av detta material bör vara lätt tillgängligt och överlämnas därför som av

sekretariatet utarbetade bilagor (SOU 1973: 44 och 45) till betänkandet. Vi överlämnar vidare som bilaga (SOU 1973: 46) till betänkandet en på vårt uppdrag utförd studie "Den statliga budgetens regionala effekter" av Lagerblad. Författaren svarar själv för innehållet i denna bilaga.

Delar av vårt arbete kommer att publiceras på engelska.

Stockholm i september 1973

Bo Jonas Sjölander

Arne Gadd

Lars Lindmark

Carl Göran Regnéll

Lars Werin

/Svante Englund

Stig Wandén

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	15
<i>Vissa terminologiska frågor</i>	23
Kapitel 1 <i>Den statliga budgeten</i>	25
1.1 Inledning	25
1.2 Den statliga budgetens syften	25
1.2.1 Allmänt	25
1.2.2 Inkomstfördelning	26
1.2.3 Resursstyrning	26
1.2.4 Samhällsekonomisk balans	27
1.2.5 Övriga syften	27
1.3 Budgetsystemet och budgetprocessen	27
1.3.1 Budgetens storlek och betydelse	27
1.3.2 Den nuvarande budgetprocessen	29
1.4 Brister i budgetsystemet	33
1.4.1 Bristande måluppfyllelse	33
1.4.2 Aktuella problem i budgetsystemet	33
1.5 Vår uppgift	37
1.5.1 Förslag att motverka bristerna	37
1.5.2 Behov av utbildning och information	40

I Resursstyrning genom budgeten

Kapitel 2 <i>Rollfördelningen i budgetarbetet</i>	42
2.1 Inledning	42
2.2 Överväganden	43
2.3 Budgetmodeller	45
2.3.1 Inledning	45
2.3.2 Kvantitetsallokering	45
2.3.3 Marknadsallokering	46
2.3.4 Budgetallokering	47
2.3.5 Tillämpning av modellerna	48
2.4 Sammanfattning	49

Kapitel 3 <i>Ändamålsindelning av budgeten</i>	50
3.1 Inledning	50
3.2 Genomförande av en ändamålsindelning	51
3.2.1 Arbetsgången i stort	51
3.2.2 Mål-medelanalys	52
3.2.3 Riktlinjer för sektorindelning	52
3.2.4 Riktlinjer för programindelning	54
3.2.5 Huvudprogramindelning	55
3.3 Sambandet mellan anslag och program	55
3.4 Svårigheter vid en ändamålsindelning av budgeten	57
3.4.1 Flermålsverksamhet	57
3.4.2 Organisatoriska konsekvenser	58
3.5 Prestationer och kostnader	59
3.6 Sammanfattning och förslag	60

Kapitel 4 <i>Planering</i>	62
4.1 Inledning	62
4.2 Allmänt om planering	63
4.2.1 Syfte med planering	63
4.2.2 Planeringens utformning	65
4.2.3 Principer för planeringsarbetets organisation	67
4.3 Förslag om planeringsdokument	67
4.3.1 Perspektivstudier	68
4.3.2 Sektorstudier	69
4.3.3 Budgetdirektiv	70
4.3.4 Verksamhetsplanering	71
4.3.5 Sambanden mellan olika planeringsdokument	72
4.4 Sammanfattning och förslag	74

II Budgeten i stabiliseringspolitiken

Kapitel 5 <i>Allmänt om stabiliseringspolitik</i>	75
5.1 Behovet av stabiliseringspolitik	75
5.1.1 Inledning	75
5.1.2 Konjunkturvariationer	76
5.2 Stabiliseringspolitisk information	78
5.2.1 Information om konjunkturläget	79
5.2.2 Information om konjunkturpolitikens effekter	80
5.3 Stabiliseringspolitiska medel	82
5.3.1 Allmänt	82
5.3.2 Stabiliseringspolitisk handlingsfrihet	83
5.4 Sammanfattning	86
Kapitel 6 <i>Budgetens utgiftssida</i>	88
6.1 Inledning	88
6.2 Driftbidrag och transfereringar	89
6.3 Anläggningsbidrag	91

6.4	Löpande förvaltningsverksamhet	93
6.4.1	Inledning	93
6.4.2	Förvaltningsanslagen	93
6.4.3	Variationsmodeller	94
6.4.4	Administrativ styrning	95
6.4.5	Budgetstyrning	96
6.4.6	Sammanfattning	97
6.5	Särskild verksamhet	97
6.6	Diverse konsumtion och transfereringar	99
6.7	Investeringar m. m.	99
6.7.1	Inledning	99
6.7.2	Rörlighet	100
6.7.2.1	Målkonflikter	101
6.7.2.2	Igångsättningsgrad	101
6.7.2.3	Produktionsplanering	102
6.7.2.4	Formella bindningar	102
6.7.3	Snabbhet	102
6.7.3.1	Projektering	102
6.7.3.2	Upphandling	103
6.7.4	Precision	103
6.7.4.1	Investeringsförloppens längd	104
6.7.4.2	Regionala effekter	105
6.7.4.3	Övriga faktorer	113
6.7.5	Sammanfattning	115
6.7.6	Styrning av de statliga investeringarna	115
6.7.6.1	Nuvarande förhållanden	115
6.7.6.2	Överväganden och förslag	120
6.7.6.3	Sammanfattning	126
Kapitel 7	<i>Budgetens inkomstsida</i>	128
7.1	Inledning	128
7.2	Den statliga inkomstskatten	129
7.2.1	Nuvarande förhållanden	129
7.2.2	Förslag	131
7.2.3	Rörlighet	132
7.2.3.1	Grad av rörlighet hos uttagsprocenten	132
7.2.3.2	Uttagsändringarnas varaktighet	133
7.2.3.3	Utformning av den slutliga skatten	133
7.2.3.4	Utformning av variationerna	134
7.2.3.5	Maximerade skatteuttag	137
7.2.4	Snabbhet	138
7.2.4.1	Skatteadministrativa förhållanden	138
7.2.4.2	Beslutsprocessen	139
7.2.5	Precision	139
7.2.5.1	Skattebetalarkategori	140
7.2.5.2	Regional styrning	140
7.3	Övriga skatter och avgifter	141
7.3.1	Inledning	141
7.3.2	Mervärdeskatten och punktskatterna	141

7.3.2.1	Nuvarande förhållanden	141
7.3.2.2	Behov av snabbhet och beredskap	142
7.3.2.3	Skatteadministrativa förhållanden	143
7.3.2.4	Beslutsprocessen	145
7.3.2.5	Regional och näringsgrensvis differentiering	147
7.3.3	Arbetsgivaravgiften	147
7.3.4	Investeringsavgiften	148
7.4	Sammanfattning	149
Kapitel 8	<i>Samordning med kommunerna</i>	150
8.1	Inledning	150
8.2	Finansiering av kommunernas verksamhet	153
8.2.1	Finansieringens roll	153
8.2.2	Skatteinkomster	154
8.2.3	Statsbidrag	156
8.2.4	Övriga drift- och kapitalinkomster	157
8.2.5	Upplåning och likviditet	157
8.3	Kommunernas utgifter	158
8.3.1	Kommunernas handlingsfrihet	158
8.3.2	Diskussion om vissa medel	160
8.3.3	Bidrag för tidigareläggning	161
8.3.4	Projekteringsbidrag	163
8.3.5	Investeringsavgifter	163
8.3.6	Byggnadsreglering	164
8.3.7	Konjunkturdepositioner	165
8.4	Informationsfrågor	167
8.4.1	Förbättrad information m. m.	167
8.4.2	Informationsutbyte	167
8.5	Sammanfattning	169

III Budgetprocessen

Kapitel 9	<i>Beslutsunderlag i fråga om investeringar</i>	171
9.1	Inledning	171
9.2	Investeringsbegreppet	171
9.3	Nuvarande praxis i fråga om investeringskalkyler	172
9.4	Investeringsbedömningar	173
9.5	Investeringskalkyler	173
9.5.1	Kalkylmetoder	174
9.5.2	Alternativa kalkyler	175
9.5.3	Efterkalkyler	175
9.5.4	Diskonteringsränta	175
9.5.5	Organisatoriska aspekter	177
9.6	Samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser	178
Kapitel 10	<i>Förmögenhetsredovisning och kapitalkostnader</i>	180
10.1	Inledning	180
10.2	Redovisningens utformning	182

10.2.1	Drift- och kapitalbudgeten	182
10.2.2	Förmögenhetsredovisning	183
10.2.2.1	Allmänt	183
10.2.2.2	Uppställning	184
10.2.2.3	Omfattning	185
10.2.2.4	Värdering	186
10.2.2.5	Förmögenhetsförändringar	186
10.2.3	Resultaträkningar	187
10.2.4	Kapitalkostnader	188
10.2.4.1	Principförslag	188
10.2.4.2	Avskrivningar	188
10.2.4.3	Kapitalränta	189
10.2.5	Konsekvenser för budgetanslagen	191
10.2.6	Vissa övriga räntor	192
Kapitel 11 <i>Anslagssystem m. m.</i>		195
11.1	Inledning	195
11.2	Allmänt om anslagssystemet	195
11.2.1	Inledning	195
11.2.2	Riktlinjer för indelning i anslag och anslagsposter	196
11.3	Anslagstyper	197
11.3.1	Nuvarande förhållanden	197
11.3.2	Fördelar och nackdelar med nuvarande system	198
11.3.2.1	Maximering och överskridande	198
11.3.2.2	Anslagsbehållningar	198
11.3.3	Överväganden	199
11.3.3.1	Överskridande	199
11.3.3.2	Anslagsbehållningar	202
11.4	Bemyndiganden	204
11.4.1	Allmänt	204
11.4.2	Utformning	206
11.5	Finansfullmakt	206
11.6	Kassabokföring	211
11.7	Kompensation för pris- och lönestegringar	212
11.7.1	Förvaltningsmyndigheter	212
11.7.2	Investeringar	213
11.8	Sammanfattning	213
Kapitel 12 <i>Budgetens avgränsning m. m.</i>		215
12.1	Budgetens avgränsning	215
12.1.1	Allmänt	215
12.1.2	Socialförsäkringssystemet	215
12.1.3	Prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden	216
12.1.4	Affärsverkens driftbudgetar	217
12.2	Specialdestination	218
12.2.1	Nuvarande förhållanden	218
12.2.2	Överväganden	218
12.3	Nettoredovisning	219

Kapitel 13 <i>Budgetårets förläggning</i>	221
13.1 Utgångspunkter	221
13.2 Fördelar och nackdelar med en omläggning	223
13.2.1 Budgetprocessen	223
13.2.2 Samordning med kommunernas budgetprocess	227
13.2.3 Informationsflödet avseende konjunkturläget	229
13.2.4 Internationella aspekter	232
13.3 Överväganden	233

Kapitel 14 <i>Förändringar i budgetsystemet</i>	236
14.1 Inledning	236
14.2 Budgetdokument	236
14.2.1 Bakgrund	236
14.2.2 Före budgetåret	237
14.2.3 Under budgetåret	244
14.2.4 Efter budgetåret	244
14.3 Budgetprinciper	245

<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	249
--	-----

1 Delegering av beslutanderätt rörande indirekta skatter	
Reservation av ledamoten Regnéll	249

2 Beträffande utredningens kapitel 10	
2.1 Reservation av ledamoten Werin med instämmande av experten Matthiessen	249
2.2 Särskilt yttrande av experten Salomon	277
2.3 Särskilt yttrande av experten Ysander med instämmande av experten Eliasson	279

3 Beträffande utredningens kapitel 4	
Särskilt yttrande av experten Eliasson	283

Tabeller

6: 1 Budgetens bindningsgrupper, budgetåret 1970/71	89
6: 2 Författningsbundna anslag m. m., budgetåret 1970/71	89
6: 3 Anslag till anläggningsbidrag, budgetåret 1970/71	91
6: 4 Vissa utlåningsfonder, budgetåret 1970/71	92
6: 5 Antal statsanställda, hösten 1969	94
6: 6 Diverse konsumtion och transfereringar, budgetåret 1970/71	99
6: 7 Investeringar m. m., budgetåret 1970/71	100
6: 8 Beredskapsreserv, budgetåret 1972/73	119
7: 1 Existensminimum, år 1972	137
8: 1 Statens och kommunernas utgifter, år 1950 och 1970	150
8: 2 Finansiering av landstings och borgerliga primärkommuners utgifter, år 1970	153
8: 3 Kommunernas utgifter, år 1970	159
11: 1 Totalbudgetens anslag, budgetåret 1970/71	197
11: 2 Administrativa konsekvenser av olika överskridanderegler	201

Diagram

1: 1 Den offentliga sektorns viktigaste utgifter, år 1972	28
2: 1 Kvantitetsallokering	46
2: 2 Marknadsallokering	47
2: 3 Budgetallokering	48
3: 1 Överensstämmande organisations- och programindelning . .	56
3: 2 Icke överensstämmande organisations- och programindelning	56
4: 1 Samband mellan olika planeringsdokument	73
4: 2 Tidsrelationer mellan vissa planeringsdokument	73
5: 1 Antal lediga platser och registrerade arbetslösa vid arbets- förmedlingarna, 1965–1973	77
5: 2 Fördöjningar i konjunkturpolitiken	84
6: 1 Kritisk tidpunkt i investeringsförloppet	105
6: 2 Sysselsättningseffekten av pansarbandvagn 302	111
7: 1 Statlig inkomstskatt för fysiska personer	130
7: 2 Uttagsvariation med 10 %, fysiska personer	135
10: 1 Balansräkning	185
10: 2 Resultaträkning	187
11: 1 Finansieringsalternativ rörande etapp II	207
13: 1 Budgetarbetet i nuvarande system	222
13: 2 Budgetarbetet i ett kalenderårssystem	222
13: 3 Riksdagens budgetprocess i ett kalenderårssystem	226
13: 4 Prognoshorisonter i olika budgetårssystem	230
14: 1 Statsbudget	241

Kartor

6: 1 Sysselsättningseffekter på grund av vissa statliga investeringar 1968/69	107
6: 2 Sysselsättningseffekter på grund av vissa statliga mate- riellinköp 1968/69	108
6: 3 De direkta sysselsättningseffekterna på grund av den statliga byggnadsverksamheten under 1968/69 per län	109
6: 4 Sysselsättningseffekter på grund av den statligt finansierade vägbyggnads- och vägunderhållsverksamheten 1968 per län .	110
6: 5 Antal sysselsatta i olika län med underleveranser till PBV 302	112

Bilagor

- 1 Budgetutredningens direktiv
- 2 Exempel på schema för mål-medelanalys
- 3 Exempel på ändamålsindelning av budgetens utgiftssida
- 4 Metoder för perspektivstudier
- 5 Exempel på vissa planeringsdokument m. m.
- 6 Exempel på utformning av vissa budgetdokument m. m.
- 7 Beskrivning av nuvarande anslagstyper m. m.
- 8 Budgetårets förläggning

- 9 Presentationen av finanspolitiska effekter
- 10 Budgeten i stabiliseringspolitiken
- 11 Samordning med kommunerna
- 12 Den statliga budgetens regionala effekter

Bilagorna 1–8 (SOU 1973: 44), 9–11 (SOU 1973: 45) resp. bilaga 12 (SOU 1973: 46) publiceras i separata volymer.

Sammanfattning

Med den statliga budgeten avses i första hand det dokument som sammanfattar statens inkomster och utgifter under det kommande året. Den statliga budgeten kan emellertid också betraktas som en vidare företeelse, nämligen som ett informations- och styrsystem. Det egentliga budgetdokumentet är endast en — om än viktig — del av det mer omfattande budgetsystemet.

Budgetsystemet har flera syften. Ett syfte för de statliga besluten om resursanvändningen är att bidra till att förverkliga den fördelning av levnadsstandard och konsumtionsmöjligheter som från politiska värderingar anses önskvärd. Beslut om skatter och transfereringar och beslut om utbildning och sjukvård är exempel på resursanvändningsbeslut med detta syfte.

Ett annat syfte, som är besläktat med det första, är att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser, vari ingår att tillhandahålla vissa nyttigheter som det anses vara just statens uppgift att stå för. Rättsväsende och försvar är exempel på dessa s. k. offentliga nyttigheter.

Den statliga budgetens tredje huvudsyfte är att bidra till att skapa samhällsekonomisk balans. Härmed avses full sysselsättning och ekonomisk tillväxt i en takt som är förenlig med rimlig prisstabilitet och balans i de utrikes betalningarna.

Ofta inträffar att dessa mål för budgetsystemet inte uppfylls i tillfredsställande mån. En orsak till otillräcklig måluppfyllelse kan vara brister i budgetsystemet.

För det första är budgetsystemet inte alltid så utformat att arbetsrutiner och informationsflöden i önskvärd mån leder till att resursstyrningen underlättas. Ibland innebär arbetsrutinerna att regeringen eller riksdagen kommer att ägna stor uppmärksamhet åt detaljfrågor, medan myndigheterna i vissa fall har möjlighet att på egen hand fatta beslut som har stor betydelse för samhällsutvecklingen.

En annan brist är att budgetsystemet är så utformat att beslutsfattarnas uppmärksamhet inte alltid fästs vid möjligheterna att göra avvägningar mellan olika medel som leder till samma mål. Detta kan leda till att diskussionen i alltför hög grad koncentreras till frågan om ökning av enstaka anslagsbelopp, medan frågan om hur ett resurstillskott på bästa sätt bör fördelas på olika verksamheter, som syftar till samma mål, inte penetreras på samma sätt. Det är vidare sällsynt att man i budgetdiskussionen ifrågasätter pågående verksamheter.

Ytterligare ett problem är att i budgetarbetet förmedlas ofta endast

kortsiktigt informationsunderlag för resurstilldelningen för det kommande budgetåret. Underlag för långsiktig planering saknas i dessa fall, eftersom budgetbeslutens konsekvenser för handlingsfriheten på lång sikt inte tillräckligt belyses. Det är av vikt att budgetsystemet på ett systematiskt sätt beaktar de långsiktiga konsekvenserna av de kortsiktiga budgetbesluten, som bör ses mot bakgrund av mer långsiktiga överväganden. Allmänt gäller att avsaknad av planering medför att de olika handlingsalternativ som kan föreligga inte alltid penetreras, eftersom dessa måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Ytterligare en följd av bristande planering kan vara dålig samordning av olika verksamheter, som på sikt berör varandra. Bristande planering kan således i hög grad försvåra effektiv styrning av statens resurser.

Möjligheterna att använda den statliga budgeten i stabiliseringspolitiken är f. n. alltför begränsade. Detta sammanhänger bl. a. med den ovan påtalade bristen på alternativ planering. En ytterligare orsak till den begränsade handlingsfriheten är att de nuvarande beslutsprocesserna ibland är för långsamma för att man via budgeten skall hinna påverka det ekonomiska förloppet i tid. Innan stabiliseringspolitiskt motiverade beslut hunnit fattas och verkställas kan konjunkturläget ha ändrats så att besluten inte längre är ändamålsenliga eller t. o. m. motverkar sitt syfte.

Det nuvarande budgetsystemet har också några andra svagheter. Det är i vissa avseenden onödigt krångligt. Budgetsystemet har inte underkastats någon genomgripande översyn, varför det ger information som numera i många fall förlorat sin aktualitet.

Vår huvuduppgift är — enligt direktiven — att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att detta skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken. Vidare skall vi överväga en rad särskilda frågor om budgetsystemet samt analysera frågan om en eventuell omläggning av det statliga budgetåret.

I våra direktiv pekas på att sambandet mellan s. k. programbudgetering och utformningen av statsbudgeten hittills inte blivit föremål för några närmare analyser och överväganden. Våra förslag om en förbättrad resursstyrning tar fasta på vissa komponenter som vi funnit vara väsentliga i ett programbudgetsystem, nämligen en klarare rollfördelning, analys av verksamheternas mål och medel, en ändamålsinriktad budget och ett planeringssystem med inriktning på alternativtänkande. Dessutom betonar vi vikten av prestations- och kostnadsredovisning. Våra förslag i dessa avseenden kan sägas innebära en tillämpning av programbudgetering på statsmaktsnivå.

Ambitionen har varit att föreslå ett budgetsystem som kan anpassas till de ständigt förändrade krav den ekonomiska utvecklingen och förändringarna i de statliga verksamheterna ställer. Vi har alltså strävat efter att utforma budgetsystemet så att det så långt möjligt är utvecklingsbart.

En utgångspunkt vid utformningen av vårt förslag till budgetsystem är att statsmakterna tar ett ökat ansvar för målinriktningen av de statliga verksamheterna, medan myndigheterna får ett ökat ansvar för val av medel för genomförandet av verksamheterna. Uppmärksamheten bör i högre grad än f. n. riktas mot de statliga verksamheternas syften och

resultat och mindre mot valet av resursslag. Vissa restriktioner kommer dock alltså att finnas för myndigheternas frihet i val av resurser, främst när detta val innebär långsiktiga bindningar för statsmakterna eller påverkar andra samhälleliga mål.

Budgeten — betraktad som ett beslutsdokument — bör på sikt mer konsekvent delas in efter verksamheternas ändamål. På så vis underlättas rationella avvägningar i budgetprocessen. Statsmakterna får nämligen bättre möjligheter att i budgetprocessen tillämpa en helhetssyn vid resursfördelningen inom olika statliga verksamhetsområden och beakta möjliga avvägningar mellan olika mål. Uppmärksamheten riktas mer mot verksamheternas resultat. Dessutom kommer den statliga verksamhetens huvudsakliga innehåll att klarare framgå ur budgeten.

Riktlinjer för hur en ändamålsindelning av budgeten bör ske samt ett exempel på en sådan indelning presenteras. Exemplet, i vilket budgeten indelas i 23 sektorer, omfattar de verksamheter som f. n. redovisas på budgeten. Vid en indelning av budgeten efter ändamål bör man dessutom beakta åtgärder utan direkta konsekvenser för budgeten, t. ex. lagstiftningsåtgärder. Till målet en god miljö bidrar inte bara budgetanslag till miljövard och fysisk planering, utan också naturvårdslagen, miljöskyddslagen och bygglagen. En sektor delas i sin tur in i program, varmed avses aktiviteter som huvudsakligen är inriktade mot sektorns mål. Huvudregeln bör vara att ett anslag på budgeten finansierar ett program.

Genomförandet av en ändamålsindelning bör ske i en takt som möjliggör att man tar administrativa hänsyn. Ett förslag till sådan indelning för statsverksamheten bör utarbetas. Därefter bör statsmakterna på grundval av detta förslag fatta ett principbeslut om att en ändamålsindelning av budgeten skall komma till stånd på sikt. Ändamålsindelningen bör därefter genomföras för några sektorer och sedan stegvis byggas ut i den takt förutsättningarna medger.

Budgetsystemets informationsflöden bör förbättras genom en utbyggd, systematisk planeringsverksamhet, som kan ge ett tillfredsställande underlag för de resursfördelningsbeslut statsmakterna har att fatta. Syftet med den långsiktiga planeringen är att i görligaste mån öka handlingsfriheten för de politiska beslutsfattarna, däremot inte att planeringen skall leda till bindande planer. Planeringen bör därför i ökad utsträckning vara inriktad på att skapa alternativ.

Planeringen bör mot denna bakgrund samordnas med den årliga budgetprocessen. Planeringen på statsmaktsnivå skall underlätta resursavvägningarna och bör därför ske sektorvis. Givetvis kommer det vid skilda tillfällen dessutom att behövas planering över sektorgränserna eller särskilda studier av en viss del av en sektor.

Utgångspunkten i fråga om planeringsarbetets organisation är att regeringen leder planeringsarbetet, medan riksdagen får del av den information som utgör resultatet av olika studier och som kan vara av betydelse för dess beslut. Statsmakterna svarar för den mer översiktliga planering som anger mål och inriktning för verksamheterna, medan myndigheterna inom ramen för angivna riktlinjer utför den konkreta planering som ligger till grund för verksamheternas genomförande.

Mot bakgrund av dessa principiella riktlinjer för planeringens syfte,

utformning och organisation läggs förslag fram om vilka dokument som normalt bör framställas vid en planering för den civila delen av statsverksamheten. Planeringen inom försvaret berörs således inte. Följande dokument ingår:

Perspektivstudier med syfte att sektorvis skissera bl. a. alternativa utvecklingslinjer såväl vad gäller den miljö i vilken sektorn verkar som i fråga om de önskemål som kan komma att ställas på den. Tidshorisonten bör normalt vara 10–20 år. Verksamheten bör starta på försök inom några sektorer.

Sektorstudier med syfte att mot bakgrund av perspektivstudierna sektorvis redovisa de utvecklingslinjer som man önskar se särskilt och mera detaljerat undersökta och samtidigt ange konsekvenserna av redan fattade beslut. De bör omfatta en tidsperiod av 5 år och revideras årligen. De bör komma till stånd genom en utbyggnad av nuvarande långtidsbudgetarbete. Studiearbetet bör starta som försök inom samma sektorer som de inom vilka försöksverksamhet med perspektivstudier bedrivs.

Särskilda budgetdirektiv som innehåller anvisningar för en enskild myndighet. De bör utarbetas årligen som ett led i budgetprocessen.

Verksamhetsplaner på myndighetsnivå med syfte att specificera och avgränsa den mer övergripande planeringen. De bör omfatta en tidsperiod av normalt 4 år och revideras årligen.

Budgeten bör i ökad utsträckning kunna användas som ett medel i den löpande konjunkturpolitiken. En särskild svårighet, som härvid måste uppmärksammas, är de konflikter som kan uppstå mellan de olika mål statsmakterna uppställt, t. ex. mellan full sysselsättning och balans i de utrikes betalningarna. För att man i större utsträckning skall kunna undgå sådana målkonflikter bör statsmakterna förfoga över så många instrument som möjligt i den ekonomiska politiken, och de restriktioner som läggs på användningen av dessa instrument bör från denna synpunkt vara så få som möjligt. Detta är utgångspunkten för våra stabiliseringspolitiska förslag.

Det är vidare angeläget att den stabiliseringspolitiska informationen förbättras, dels om vad som faktiskt händer i samhällsekonomin, dels om vilka effekter de stabiliseringspolitiska medlen har. Vi har diskuterat budgetsaldots roll som en indikator på budgetens konjunkturpolitiska effekter. Det utvecklingsarbete som pågår vad gäller förbättrad stabiliseringspolitisk information bör intensifieras.

Vi har undersökt möjligheterna att använda budgeten i den löpande stabiliseringspolitiken och funnit dem vara begränsade. På budgetens utgiftssida är det — förutom i några avseenden statens konsumtion och transfereringar — väsentligen investeringarna som kan användas i stabiliseringspolitiken. Investeringarnas regionala och tidsmässiga innebörd har undersökts i detalj. Inom ramen för det nuvarande systemet för styrning av de statliga investeringarna föreslås att information om den statliga investeringsverksamhetens tidsmässiga förläggning (igångsättningstidpunkt, varaktighet i tiden, möjligheter till förskjutningar) samt regionala och näringsgrensvisa effekter (såsom sysselsättningseffekter i tid och rum) så långt som möjligt lämnas av myndigheterna i deras budgetförslag.

Möjligheterna att använda investeringsverksamheten i stabiliseringspoli-

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

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

Mervärdeskatten och de mer betydande punktskatterna samt den allmänna arbetsgivaravgiften och investeringsavgifterna bör från stabiliseringspolitisk synpunkt kunna ändras snabbt och när som helst under året. Vi föreslår att regeringen får en fullmakt att ändra dessa skatter och avgifter under hela året så att sådana ändringar kan ske snabbt och i sådana former att köprusher kan undvikas.

Med hänsyn till den kommunala sektorns storlek och betydelse för samhällsekonomin är det, som också betonas i våra direktiv, angeläget att en ökad kommunal medverkan i stabiliseringspolitiken kommer till stånd. Vi har gjort undersökningar av de olika medel som är tänkbara i detta avseende. Vi föreslår bl. a. att det system för konjunkturdepositioner som tidigare föreslagits av byggplaneringsutredningen vad gäller näringslivet också införs för den kommunala byggverksamheten. Vidare föreslås att en konjunkturklausul införs i flertalet författningar om statsbidrag till kommunala investeringar så att bidragen kan höjas eller sänkas av konjunkturskäl under löpande budgetår. Vi föreslår även förbättringar av vissa befintliga medel, t. ex. vad gäller projekteringsbidragen till arbeten som skall kunna tidigareläggas.

Den kommunala finansieringen bör beaktas i sin helhet för att de stabiliseringspolitiska åtgärderna skall få erforderlig effekt. Mot denna bakgrund föreslås att kommunalekonomiska utredningen prövar följande medel: tidsförskjutningar av utbetalning av kommunalskattemedel till kommunerna, "frysning" av eller ett "tak" på den kommunala utdebiteringen samt mervärdeskatt på och prisreglering av avgiftsfinansierad verksamhet.

Informationsutbytet mellan statsmakterna och kommunerna bör förbättras, bl. a. genom inrättande av ett gemensamt råd. Vidare bör man inom statsdepartementen ägna ökad uppmärksamhet åt de statliga åtgärdernas stabiliseringspolitiska effekter på kommunerna.

I vårt uppdrag ingår även att behandla en rad andra frågor om budgetsystemet. Förslag till ändringar och förenklingar av nuvarande system framläggs mot bakgrund av diskussionerna om resursstyrning och stabiliseringspolitik.

Investeringarna — såväl av fysisk som av "immateriell" karaktär — är inte bara av stor betydelse för de statliga verksamheterna, utan också i förhållandevis hög grad påverkbara. Det färdigställda investeringsobjektet ger effekter under en lång tidrymd, vilket innebär att den framtida

verksamheten blir beroende av det. Samtidigt är möjligheterna att påverka investeringsobjektets utformning och utförande — och därmed de framtida verksamheterna — ofta stora. Vidare är de olika investeringsobjektens tillverknings- eller uppbyggnadsprocess av särskilt intresse från stabiliseringspolitisk synpunkt, eftersom den mer än andra verksamheter kan flyttas i tid och rum.

Till grund för beslut om investeringar, fysiska såväl som ”immateriella”, ligger investeringsbedömningar, dvs. en diskussion om i vad mån investeringsprojektet bidrar till att uppfylla verksamhetens mål. Vi föreslår att investeringskalkyler bör upprättas som ett led i denna diskussion och i vissa fall presenteras för regeringen. Med en investeringskalkyl avses en strikt finansiell beräkning av framtida betalningsströmmar förknippade med investeringen. Kalkylerna bör göras enligt kapitalvärde-metoden. Alternativa kalkyler och efterkalkyler bör utföras. Diskonteringsräntan fastställs av regeringen.

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

Den statliga förmögenhetsredovisningen är f. n. oenhetlig och svåröverskådlig. En stor del av den information som tas fram har numera mindre intresse än tidigare. En rad förenklingar av förmögenhetsredovisningen föreslås därför, främst motiverade av den överblick och den administrativa hanterlighet som kan åstadkommas.

Driftbudgeten och kapitalbudgeten bör således slås samman till en budget. Genom denna reform, som innebär ett stadfästande av den faktiska utvecklingen, kommer överblicken över den statliga budgeten att förbättras, eftersom de i praktiken invecklade relationerna mellan drift- och kapitalbudgeten inte längre behöver beaktas. Skillnaden mellan investeringar å ena sidan och driftkostnader och transfereringar å den andra sidan beaktas genom att investeringarna särredovisas i budgetuppställningen.

Den nuvarande kapitalfondredovisningen bör ersättas med en enhetlig balansräkning, som bör användas även av myndigheter med uppdragsverksamhet och av myndigheter med programbudgetering, där utrustningen är så omfattande att den finansieras över särskilda investeringsanslag. Tillgångarna bör som huvudregel värderas till sitt nyanskaffningsvärde, dvs. marknadsvärdet av en motsvarande ny eller lika ändamålsenlig tillgång. Omvärderingar av förmögenheten behöver inte ske över budgeten, eftersom de inte motsvaras av något resurstillskott eller resursuppföring, utan kan göras direkt i balansräkningen. För affärsverk och myndigheter med helt eller delvis avgiftsfinansierade verksamheter bör balansräkningen kompletteras med en resultaträkning. Flertalet myndigheter torde sakna tillgångar som behöver förmögenhetsredovisas och

berörs alltså inte av dessa förslag.

Kapitalkostnader bör beräknas för samtliga förmögenhetsvärderade tillgångar. Såväl avskrivningar som ränta bör beräknas på nyanskaffningsvärdet. Statens normalränta bör ersättas av en kapitalränta som fastställs av regeringen. Räntan bör fastställas utan det nuvarande sambandet med statens upplåningskostnader.

De fyra nuvarande anslagstyperna — förslagsanslag, obetecknade anslag, reservationsanslag och investeringsanslag — föreslås ersättas med *en* enda anslagstyp för vilken två regler gäller. För det första får regeringen rätt att medge överskridande med upp till 10 % av anslagsbeloppet eller upp till ett belopp av 1 mkr — endast ettdera villkoret behöver vara uppfyllt — och för det andra finns ingen möjlighet att disponera outnyttjade medel efter budgetårets slut. Vidare föreslås ett system med bemyndiganden för anskaffningar, som medför utbetalningar över flera budgetår. Regeringen bör ha möjlighet att utnyttja en finansfullmakt för att av konjunkturpolitiska skäl sätta igång nya investeringar.

Ingen ändring föreslås av den gällande kassabokföringsprincipen, enligt vilken det är de faktiska in- och utbetalningarna som registreras på budgeten.

Huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten bör vara att samtliga statens inkomster och verksamheter på olika områden redovisas i budgeten. Härigenom möjliggörs en samlad överblick och ett samlat ställningstagande till hela den statliga sektorn. Undantag från denna princip kommer dock alltid att finnas.

En redovisning av hela socialförsäkringssektorn, som f. n. till stor del ligger utanför budgeten, bör i informativt syfte lämnas i en särskild bilaga till budgetpropositionen. De införselavgiftsmedel, som inflyter till särskilda regleringskassor genom prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden, bör jämföras med övriga tullmedel på budgeten. De bör därför tas upp på budgetens inkomstsida, varvid regleringskassorna och de övriga ändamål som finansieras av dem får motsvarande bidrag över budgetens utgiftssida.

Driften vid affärsverken bör övervägas samtidigt som ställning till deras investeringar tas i budgetarbetet. Deras driftbudgetar bör därför föras upp på den statliga budgeten under formella anslag.

Specialdestination inom statsbudgeten bör i princip upphöra. Således bör specialdestinationen av automobilskattemedlen och av bankinspektionens och försäkringsinspektionens inkomster av bidrag upphöra. Beslut om nyutlåning från de nuvarande revolverande lånefonderna bör tas öppet på budgeten, dvs. systemet med revolvering bör upphöra.

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

Vid en avvägning mellan de två aktuella alternativen för det statliga budgetårets förläggning — nuvarande system med budgetår per den 1 juli och övergång till med kalenderåret sammanfallande budgetår — bör,

förutom konstitutionella faktorer såsom tidpunkten för allmänna val, en rad faktorer beaktas, nämligen konsekvenserna för budgetprocessen på olika nivåer, samordningen med kommunerna, informationsflödet avseende konjunkturläget och internationella aspekter. Vi har i uppdrag att analysera konsekvenserna av en omläggning av budgetåret till kalenderåret med avseende på dessa sistnämnda faktorer.

Vid vår avvägning framstår skillnaderna mellan de båda alternativen som begränsade. Den vikt som bör tillmätas frågan om beslutsunderlaget för statens finanspolitik talar dock för att nuvarande budgetår bör behållas. Denna bedömning gäller under nuvarande samarbetsformer med andra stater på det ekonomiska området. Vid ett slutligt ställningstagande till frågan måste självfallet samtliga faktorer, av såväl konstitutionell som teknisk art, beaktas. Vid detta ställningstagande bör avgörande vikt tillmätas frågan om tidpunkten för de allmänna valen.

Vissa av våra förslag kan genomföras snabbt, medan andra åter kräver en försöksverksamhet under en längre tid. Större delen av förslagen rörande utformningen av budgetsystemet kan tillämpas för första gången budgetåret 1976/77.

Vissa terminologiska frågor

Statsmakterna har nyligen tagit ställning till förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. (prop. 1973:90, KU 1973:26, rskr 1973:265). Ställningstagandet innebär att förslagen antagits såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling. I det följande utgår vi från dessa förslag till regeringsform och riksdagsordning.

I denna vilande regeringsform används bl. a. följande benämningar på vissa budgetdokument.

<i>Nuvarande benämning</i>	<i>Ny benämning</i>
statsverksproposition	budgetproposition
riksstat	statsbudget
tilläggsstat	tilläggsbudget

Vi föreslår följande benämningar på vissa andra budgetdokument.

<i>Nuvarande benämning</i>	<i>Förslag</i>
petitaanvisningar	budgetdirektiv
förslag till anslags- framställning ("petita")	budgetförslag
regleringsbrev	budgetbrev

Flertalet dokument i budgetprocessen kommer därmed att ha en benämning som innehåller termen "budget". Vi använder denna terminologi i betänkandet. Förslag till vissa andra termer läggs fram i det följande.

Vidare använder vi benämningen "regeringen" i stället för "Kungl. Maj:t" (Konungen i statsrådet) (jfr regeringsformen). Där ej annat sägs används termen "myndighet" för myndigheter och statens affärsverk.

1.1 Inledning

Med den statliga budgeten avses i första hand det dokument som sammanfattar statens inkomster och utgifter under det kommande året. Den statliga budgeten kan emellertid också betraktas som en vidare företeelse, nämligen som ett informations- och styrsystem. Termen "budgetsystem" används ofta för denna företeelse. Det egentliga budgetdokumentet är endast en – om än viktig – del av det mer omfattande budgetsystemet.

Budgetsystemet påverkar och vägleder hela det förlopp där statens inkomster och utgifter övervägs, beslutas och förverkligas. I detta förlopp förmedlas stora mängder information, som ligger till grund för de många enskilda beslut som fattas. Systemet omfattar också medel att verkställa dessa beslut.

Informationen kan bestå av enkla besked, men också av omfattande redogörelser för komplicerade förhållanden. Den kan gå från allmänheten, myndigheter, kommuner och företag till statsmakterna och omvänt och mellan olika instanser i den statliga förvaltningen. *Medlen* utgörs av anslag till olika verksamheter, av lagar och förordningar, av direktiv och anvisningar eller av olika incitament att uppmuntra till eller avhålla från att vissa åtgärder vidtas.

Gränsen mellan information och medel kan vara svår att dra. Även en användning av medlen innebär ett slags informationsöverföring. Det är således möjligt att betrakta budgetsystemet som ett stort informations-system, vars viktigaste syften är att frambringa underlag för beslut och att förmedla beslutsfattarnas intentioner.

1.2 Den statliga budgetens syften

1.2.1 Allmänt

Statsmakterna, dvs. riksdag och regering, har bl. a. till uppgift att fatta en rad beslut – vid sidan av de beslut enskilda hushåll, företag, organisationer och kommuner fattar – om hur de resurser som finns i samhället

skall användas. Statsmakterna kan göra detta genom att använda lagstiftningen, den statliga och kommunala förvaltningsapparaten eller andra sätt att med information påverka samhällsutvecklingen.

En stor och betydelsefull del av dessa statsmakternas beslut om resursanvändningen fattas i samband med att den statliga budgeten årligen fastställs. Andra sådana beslut fattas formellt utanför den årliga budgetprocessen, även om de kan ha konsekvenser för budgetanslagen. Detta kan t. ex. gälla beslut om värnpliktsuttag och om användningen av naturtillgångar.

Huruvida budgetsystemet skall sägas omfatta endast det förra slagets beslut eller alla resursanvändningsbeslut är en terminologisk fråga. Vi behandlar i det följande inte enbart den årliga budgetprocessen, utan diskuterar även andra beslut om resursanvändningar.

1.2.2 Inkomstfördelning

Ett första syfte med de statliga resursanvändningsbesluten är att bidra till att realisera den av statsmakterna eftersträfvade inkomstfördelningen. Hade inte staten en övergripande uppgift härvidlag, skulle individernas möjligheter att tillgodose sina önskemål främst bestämmas av deras utgångsläge, dvs. av deras arbetskapacitet och av vad de äger. Människor med begränsad arbetsförmåga, med begränsade kunskaper eller utan kapital skulle vara sämre ställda än de rikare utrustade.

Ett viktigt syfte med de statliga besluten om resursanvändningen är således att bidra till att förverkliga den fördelning av levnadsstandard och konsumtionsmöjligheter som från politiska värderingar anses önskvärd. Beslut om skatter och transfereringar och beslut om utbildning och sjukvård är exempel på resursanvändningsbeslut med detta syfte.

1.2.3 Resursstyrning

Detta resonemang för oss in på de statliga resursanvändningsbeslutens andra viktiga syfte, nämligen att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser, vari ingår att tillhandahålla vissa nyttigheter som det anses vara just statens uppgift att stå för. Rättsväsende och försvar är exempel på sådana nyttigheter.

Det är inte möjligt att leverera tjänster i särskilda kvantiteter inom områden som t. ex. rättsväsende och försvar till var och en av individerna i samhället. Bereds en individ möjlighet att åtnjuta en viss kvantitet, är samma kvantitet tillgänglig även för övriga individer. Det betyder att individerna normalt inte är villiga att betala för sin konsumtion i proportion till sina önskemål. Följaktligen finns det inga privata producenter som på egen hand vill tillhandahålla dessa nyttigheter. Någon marknadsmekanism finns inte. Detta gör det naturligt att staten tillhandahåller dessa tjänster, som ofta kallas "kollektiva nyttigheter".

Vissa av de nyttigheter staten tillhandahåller går dock att erbjuda i olika kvantiteter till skilda individer. Detta kan gälla undervisning och — till viss del — kommunikationer. I sådana fall är det möjligt att låta individerna — helt eller delvis — betala för sin konsumtion, dvs. att

avgiftsfinansiera nyttigheterna. I den mån dessa finansieras över budgeten subventioneras således konsumtionen med statens medel (genom skattemedel eller upplåning).

Det är ibland möjligt att tillgodose önskemål om offentliga nyttigheter inte bara via budgeten (anslag till försvar, utbildning etc.), utan även genom lagstiftning. Nyttigheten "god miljö" kan t. ex. påverkas genom naturvårdslag, miljöskyddslag och bygglag, inte bara genom budgetanslag till miljövard och fysisk planering.

1.2.4 Samhällsekonomisk balans

Den statliga budgetens tredje huvudsyfte är att bidra till den samhällsekonomiska balansen. Härmed avses full sysselsättning och ekonomisk tillväxt i en takt som är förenlig med rimlig prisstabilitet och balans i de utrikes betalningarna. Bristande samhällsekonomisk balans innebär arbetslöshet eller inflation och drabbar därmed – åtminstone tillfälligt – olika grupper i samhället. Det är således angeläget bl. a. av fördelningsskäl att uppnå önskad samhällsekonomisk balans.

De olika komponenterna i den samhällsekonomiska balansen är ofta svårförenliga. Det är t. ex. välkänt att full sysselsättning i regel uppnås till priset av en viss inflationstakt. Normalt får man göra en avvägning mellan de olika delmålen, varvid ambitionsnivån ofta får sänkas i något eller några hänseenden.

Statsmakterna har flera olika medel att åstadkomma samhällsekonomisk balans. Att bedriva stabiliseringspolitik genom den statliga budgeten är ett av dessa medel.

1.2.5 Övriga syften

Utöver de tre nämnda huvudmålen för den statliga budgeten kan flera andra nämnas. Budgeten har självfallet en stor betydelse i det politiska skeendet som regeringens viktigaste årliga handlingsprogram. Härigenom kommer den också att utgöra den naturliga utgångspunkten för oppositionspartiernas arbete. Den politiska debatten rör sig i stor utsträckning – direkt eller indirekt – om budgeten.

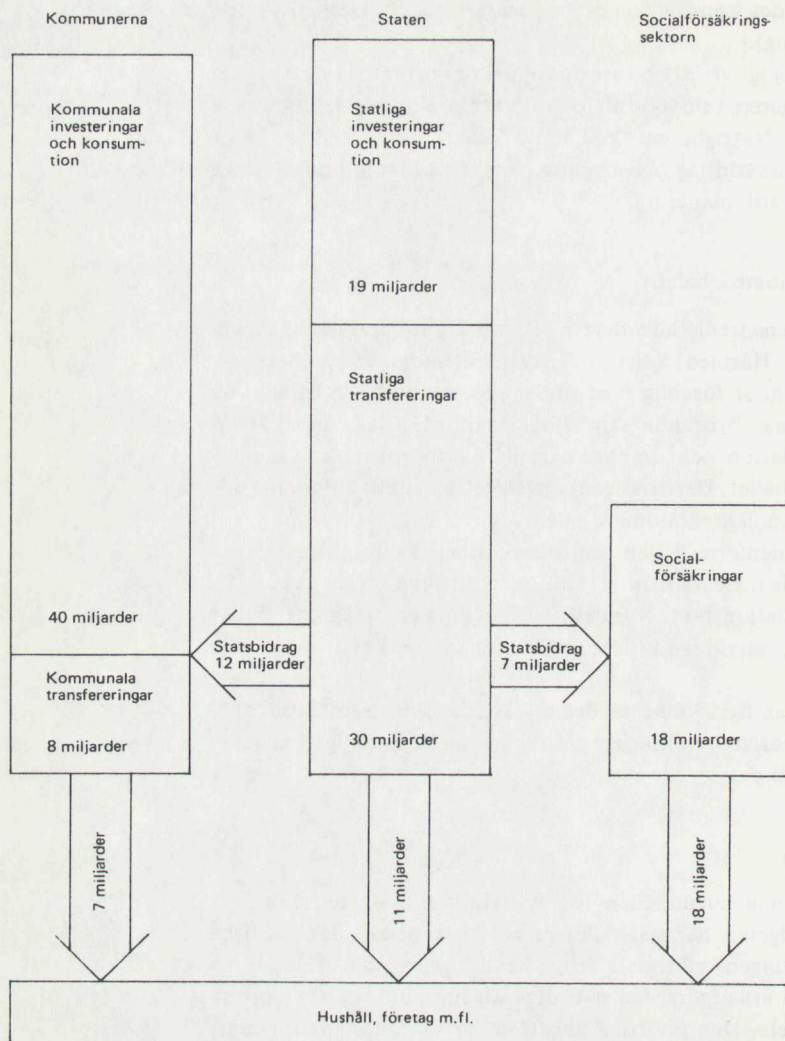
Grundtanken i den tidigare diskussionen har varit att det finns givna önskemål som så långt möjligt skall förverkligas. Men i den statliga budgeten skall inte bara redan uttryckta önskemål sammanvägas och tillgodoses. Det gäller också att skapa nya önskemål och att inspirera till nya värderingar och ambitioner. Budgeten är en av de viktigaste förändringsfaktorerna i samhället.

1.3 *Budgetsystemet och budgetprocessen*

1.3.1 Budgetens storlek och betydelse

Budgetens uppgifter är som framgått omfattande och viktiga. Som allmän bakgrund till våra resonemang lämnar vi några uppgifter om den statliga sektorns storlek och betydelse i samhällsekonomin (jfr diagram 1:1).

Diagram 1: 1 Den offentliga sektorns viktigaste utgifter, år 1972¹



¹ Socialförsäkringssektorn inkluderar folkpensionerna. De statliga bidragen till denna sektor har i diagrammet räknats netto, dvs. minus bl. a. folkpensionsavgifterna. Kommunerna bidrar med ca 1 miljard kr till socialförsäkringssektorn. Diagrammet tar inte upp finansiella transaktioner, t. ex. utlåning och sparande.

Statens utgifter för konsumtion och investeringar uppgick år 1972 till knappt 19 miljarder kr, vilket motsvarar ca 10 % av bruttonationalprodukten. Affärsverkens och de statsägda bolagens omfattande verksamhet har då inte medräknats. Statens transfereringar översteg 30 miljarder kr, varav ca 12 miljarder till kommunerna.

Genom den statliga budgeten finansieras således, via bidrag, stora delar av den i och för sig mycket omfattande kommunala verksamheten. Kommunernas konsumtion och investeringar kostade år 1972 mer än

dubbelt så mycket som motsvarande statliga verksamheter, nämligen ca 40 miljarder kr.

Socialförsäkringssektorns utgifter för transfereringar till hushållen översteg 18 miljarder kr år 1972. Totalt omslöt den offentliga sektorn ca 100 miljarder kr detta år. Härav utgjorde offentlig konsumtion och investeringar ca 60 miljarder kr, medan ca 37 miljarder avsåg transfereeringar till enskilda och företag.

Budgeten har expanderat snabbt. Totalbudgetens omslutning var — i löpande priser — budgetåret 1966/67 ca 32 miljarder kr och 1973/74 ca 67 miljarder kr.

Antalet anställda i statlig tjänst, inklusive det statsunderstödda skolväsendet och vuxenutbildningen samt affärsverken, var budgetåret 1971/72 över 420 000. Skolväsendet och vuxenutbildningen sysselsatte närmare 100 000. Vid affärsverken var ca 150 000 anställda.

1.3.2 Den nuvarande budgetprocessen

I detta avsnitt beskriver vi i stora drag komponenterna i det nuvarande budgetsystemet och den process varigenom besluten om budgeten kommer till stånd. Den statliga budgetprocessen är uppbyggd kring en tolv månadersperiod, *budgetåret*, som löper från den 1 juli till och med den 30 juni. Besluten om utgiftsanslag och vissa inkomster brukar fattas i ett sammanhang — i budgetarbetet — och avser således i princip det kommande budgetåret, även om avsteg från denna princip inte är ovanliga. Nya beslut fattas nämligen under löpande budgetår och åtskilliga budgetbeslut har i praktiken en räckvidd som överstiger ett år, även om de formellt endast avser denna budgetperiod.

Före budgetåret

Budgetprocessen kan sägas börja med arbetet på *budgetförslagen* (med tidigare terminologi förslag till anslagsframställning eller ”petita”). I regel inleds myndigheternas arbete senast på våren mer än ett år innan det aktuella budgetåret börjar. Arbetet sker bl. a. på grundval av de *budgetdirektiv* (petitaanvisningar) regeringen utfärdar. Större myndigheter påbörjar budgetarbetet t. o. m. under hösten mer än ett och ett halvt år före budgetårets början. Budgetförslagen lämnas in till vederbörande departement före den 1 september. Även andra än statliga myndigheter, t. ex. organisationer, lämnar förslag om anslag för olika ändamål. Reformförslag lämnas ofta av utredningar.

Regeringens *budgetproposition* (statsverksproposition) presenteras för riksdagen i början av januari. Detta dokument, som är regeringens viktigaste handlingsprogram för det kommande året, utarbetas under hösten i statsdepartementen. De skilda önskemål som lämnats i budgetförslagen granskas och prövas då av vederbörande fackdepartement och finansdepartementet. Det gäller att anpassa önskemålen till de resurser som bedöms kunna ställas till den statliga verksamhetens förfogande.

För denna senare bedömning krävs ytterligare underlag, nämligen bl. a. om hur stora statens inkomster, främst genom beskattningen, kommer att bli. Riksrevisionsverkets *inkomstberäkning* är en prognos över hur stora skattebeloppen kommer att bli, under vissa antaganden om konjunkturutvecklingen samt hushållens och företagens inkomstutveckling. Bedömningen av det statliga resursutrymmet grundas på en uppfattning om konjunkturläget under det kommande budgetåret, dvs. i vilken utsträckning ekonomins samlade resurser kommer att utnyttjas. Det är möjligt att resurser förväntas bli outnyttjade under det kommande budgetåret på grund av lågkonjunktur, eller omvänt: man förväntar sig att det kommer att bli en alltför hög efterfrågan och därmed att inflationstryck kommer att råda. Statsmakternas möjligheter att genom den statliga budgeten motverka otillräcklig tillgång eller efterfrågan på resurser måste därför också bedömas — ett av budgetens huvudsyften är som nämnts att bidra till samhällsekonomisk balans.

Material för dessa bedömningar ges i den *konjunkturrapport*, som konjunkturinstitutet publicerar i oktober. Vid slutavstämningen av budgetpropositionen har den preliminära *nationalbudgeten*, som utarbetas inom finansdepartementet, motsvarande roll. Den föreligger i december och innehåller en prognos för främst det kommande kalenderåret. I *finansplanen* presenterar regeringen sin konjunkturbedömning och riktlinjer för den ekonomiska politiken.

Budgetpropositionen innehåller ett stort antal bilagor och utgör i sin helhet ett omfångsrikt och detaljrikt dokument på uppemot 4 000 sidor.

Nästa etapp i budgetprocessen utgörs av riksdagens budgetbehandling, som rör dels de förslag regeringen lämnat i budgetpropositionen och övriga propositioner, dels de *motioner i budgetfrågor* som väcks. Budgetpropositionen och motionerna remitteras till riksdagens utskott. Riksdagens budgetbehandling inleds med en ekonomisk debatt på grundval av finansutskottets betänkande över regeringens bedömning av och ställningstagande till det ekonomiska läget. När ett utskott tagit ställning till en grupp förslag, avger det ett betänkande till riksdagen, som fattar sitt beslut på grundval härav. I praktiken innebär dessa riksdagens successiva budgetbeslut att ifrågavarande del av den nya budgeten blivit fastställd och att medlen ställs till regeringens disposition att användas från budgetårets början.

Kring månadsskiftet april-maj presenterar regeringen *kompletteringspropositionen*. I denna kompletteras budgetpropositionen dels med hänsyn till de propositioner i anslagsfrågor som framlagts under våren, dels med en aktuell konjunkturbedömning. Denna presenteras i den *reviderade finansplanen*, som bl. a. bygger på en förnyad inkomstberäkning från riksrevisionsverket och på en *reviderad nationalbudget* som upprättats inom finansdepartementet. Kompletteringspropositionen kan också innehålla förslag till skatteändringar. Vidare presenteras en inom finansdepartementet upprättad *långtidsbudget* med syfte att kartlägga de statsfinansiella konsekvenserna på längre sikt av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. I kompletteringspropositionen redovisas vissa år även resultatet av *långtidsutredningarna* eller avstämmningar av dessa.

Syftet med kompletteringspropositionen är att i slutskedet av riksda-

gens budgetbehandling ge en säkrare och aktuellare framtidsbedömning än som varit möjligt i budgetpropositionen och att redovisa den förändrade inriktning av den ekonomiska politiken som nya konjunkturdataba kan ge anledning till. Även kompletteringspropositionen blir föremål för en allmän debatt i riksdagen på grundval av ett betänkande från finansutskottet.

Sedan riksdagen fattat beslut om budgetanslagen, ställer regeringen medlen till myndigheternas disposition och meddelar närmare riktlinjer för medlens användande. Detta sker i *budgetbrevet* (regleringsbrevet), som successivt utfärdas under våren och försommaren.

Denna beskrivning av förberedelsearbetet på den nya budgeten har utgått från det stora antal dokument, som reguljärt ingår i processen. Vårt uppdrag omfattar granskning av i princip samtliga dokument i denna process utom de dokument, främst utskottsbetänkandena, som ingår i riksdagens budgetarbete.

Eftersom budgetarbetet primärt är ett politiskt skeende, förekommer emellertid dessutom icke formaliserade inslag i form av opinionsyttringar, den allmänna debatten m. m. Sådana påverkas i sin tur av olika utredningsförslag, statistiska uppgifter och även av informella kontakter och nyheter i massmedia m. m. Deltagare i processen i denna vidare mening utgörs av alla politiskt agerande och alla som påverkar opinionsbildningen i budgetfrågor.

Under budgetåret

Även själva förloppet under budgetåret, dvs. verkställandet av budgeten, kan betraktas som en del av budgetprocessen. Under budgetåret verkställs beskattning och utgifter. Dessutom fattas i vissa fall nya utgiftsbeslut under budgetåret.

Beskattningen har för det första en administrativ sida. I beskattningen medverkar olika myndigheter (genom taxering, uppbörd, indrivning, rättsliga påföljder m. m.), enskilda individer (genom deklarationer m. m.) och företag (genom deklarationer, skatteinbetalningar m. m.). Denna medverkan styrs av lagar och anvisningar, som normalt inte beslutas i samband med den årliga budgetprocessen, men ändå kan sägas ingå i budgetsystemet i vidare mening.

För det andra innebär beskattningen ett ingrepp i hushållens och företagets ekonomi. Dessa måste avstå från eljest disponibel inkomst, varigenom köpkraft dras in. Eftersom skatterna inte belastar olika skattebetalare eller olika varor på samma sätt, kommer skattebetalarna vidare att påverkas olika och således förändra sitt ekonomiska beteende på olika sätt. Beskattningen kan alltså i väsentlig mån bidra till förverkligande av det huvudsyfte för budgeten som utgörs av en rättvis fördelning av resurserna i samhället.

Bedömningen av skattesystemets ändamålsenlighet brukar emellertid normalt inte göras i samband med den årliga budgetprocessen, utan sker i särskild ordning. Vårt uppdrag omfattar inte dessa frågor.

Statens *utgifter* utgörs dels av transfereringar till hushåll och enskilda, dels av utgifter för statens egen verksamhet och dels av bidrag till kommuner och organisationer. Transfereringarna till hushåll och enskilda kan i detta sammanhang betraktas som "negativa" skatter och omfattas därmed av det resonemang vi tidigare fört.

Den statliga verksamheten omfattar en rad olika uppgifter, bl. a. rättstillämpning, förvaltning, undervisningsverksamhet och affärsdrivande verksamhet. De statliga myndigheterna med uppgift att verkställa dessa olika uppgifter skiljer sig avsevärt i fråga om storlek, prestationernas art, organisation och förekomsten av regional indelning. En väsentlig del av de aktuella uppgifterna verkställs av kommunerna, som erhåller drift- och investeringsbidrag från staten.

Verksamheten vid myndigheterna styrs genom lagar och författningar, genom instruktioner för respektive myndighet och genom tilldelningen av medel och föreskrifter i budgetbrevet. Inom myndigheterna förekommer vidare olika former av styrning.

Utfallet av den statliga verksamheten beror i hög grad på hur statsmakterna utformar och tillämpar de styrmedel som behövs. Dessa kan därför sägas utgöra en betydelsefull del av budgetsystemet i vid mening. I vårt uppdrag ingår att i första hand se över den principiella utformningen av de medel inom budgeten som påverkar relationerna mellan statsmakterna och myndigheterna. Däremot behandlar vi i princip inte lagstiftningen eller styrmedlen inom myndigheterna.

Budgetbeslut måste ibland fattas under löpande budgetår. Nya medelsbehov kan uppstå helt enkelt därför att man i budgetarbetet inte korrekt beräknat medelsåtgången. Sådana korrigeringar är i flertalet fall beloppsmässigt små. Dessutom kan mer resurser behöva anvisas till följd av nya reformer eller insatser, som inte förutsetts i budgetarbetet. Stabiliseringspolitiska åtgärder t. ex. i form av ökad investeringsverksamhet kan visa sig påkallade. Beslut om nya anslag eller ökningsar av maximerade anslag fattas av riksdagen genom *tilläggsbudgetar* (tilläggsstater), medan regeringen i övriga fall kan medge överskridanden. Vi granskar behovet av och formerna för dessa nya medelstilldelningar.

Efter budgetåret

Efter budgetårets slut sker redovisning och revision, som självfallet utförs även under löpande budgetår. Budgetens finansiella utfall redovisas inte bara under budgetårets gång, utan även i *budgetredovisningen*, som upprättas av riksrevisionsverket under hösten efter budgetårets slut. I *rikshuvudboken* redogörs bl. a. för statens förmögenhetsställning vid budgetårets slut.

Revisionen är av två slag, *redovisningsrevision* och *förvaltningsrevision*. Den förra, som är av kameral natur, sker inom ramen för en ny organisation som f. n. är under införande. Organisationen står under tillsyn av riksrevisionsverket, som också handhar huvudparten av förvaltningsrevisionen. Denna utgörs av granskningar av myndigheternas verksamhet i syfte att föreslå åtgärder som kan främja effektiviteten. Även riksdagens revisorer bedriver förvaltningsrevision.

Redovisningen och revisionen har således inte bara till syfte att utöva kontroll, utan främst att undersöka möjligheterna att förbättra verksamheten och att ge bättre underlag för framtida budgetbeslut. I denna mening kan alltså redovisningen och revisionen betraktas som ett led i arbetet på kommande budgetar. Vårt uppdrag omfattar dessa frågor endast i den mån de direkt påverkar budgetbesluten.

1.4 *Brister i budgetsystemet*

1.4.1 Bristande måluppfyllelse

En väsentlig fråga är om de tre huvuduppgifter för budgetsystemet vi angett — att bidra till den eftersträlvade inkomstfördelningen, att bidra till en god resursstyrning och att bidra till balans i samhällsekonomin — uppfylls i tillfredsställande mån. En diskussion om detta förutsätter att innebörden av sådan måluppfyllelse är klart angiven, vilket inte alltid är fallet.

Begreppet samhällsekonomisk balans är förhållandevis väl definierat. Vidare råder allmän enighet om önskvärdheten av att uppnå detta mål, dvs. att uppnå bl. a. full sysselsättning och rimlig prisstabilitet, även om oenighet kan råda om hur prioriteringen mellan delmålen skall ske.

Bristande samhällsekonomisk balans kan få allvarliga konsekvenser. Arbetslöshet och otillräckligt kapacitetsutnyttjande innebär bortfall av produktion och orsakar därigenom en betydande kostnad. Härtill kommer fördelningsaspekter och sociala aspekter på arbetslöshet som är svårare att mäta men minst lika väsentliga. Ett för högt efterfrågetryck å andra sidan leder till inflation, som innebär inkomst- och förmögenhetsöverföringar av avsevärd storlek.

Innebörden av målen eftersträlvad fördelning och god resursstyrning är inte entydig. Detta beror inte så mycket på definitionssvårigheter som fastmer på att det inte föreligger någon allmän enighet om vilken fördelning som är rättvis eller om vilka nyttigheter som bör betraktas som offentliga och i vilken utsträckning de i så fall bör framställas. Innebörden av dessa mål framgår ofta först i och med att de politiska besluten fattas, dvs. att avvägningarna kommer till konkret uttryck. Graden av bristande måluppfyllelse är svårbedömbär och kan i allmänhet inte mätas i pengar. En god resursstyrning kan försvåras genom att tilldelade resurser inte utnyttjas på bästa sätt inom varje särskild statlig verksamhet.

I följande avsnitt skall vi mer i detalj redogöra för vilka brister i nuvarande budgetsystem vi anser föreligga.

1.4.2 Aktuella problem i budgetsystemet

Vi har karakteriserat budgeten som ett informations- och styrsystem. Budgetsystemet kan vara bristfälligt i båda dessa funktioner. Den nödvändiga informationen om beslutsalternativen och deras konsekvenser kan saknas eller ges för sent eller i fel sammanhang. Informationen kan vara osystematisk eller knapphändig. Den kan vara överflödlig, dvs. inte behövas för budgetbesluten. Överblicken över budgeten och dess delar

kan vara dålig. Bristerna i budgeten som styrsystem kan innebära att befogenhetsfördelningen kan vara olämplig så att besluten fattas antingen på för hög eller för låg nivå. Vidare kan beslutsformerna vara så tungrodda att besluten och deras verkställande fördröjs.

Vi redogör nu för innebörden av dessa bristfälligheter i det nuvarande budgetsystemet allteftersom de påverkar budgetens huvuduppgifter, dvs. att bidra till en önskvärd inkomstfördelning och god resursstyrning samt samhällsekonomisk balans. Även några andra brister i systemet tas upp.

Problem vad gäller fördelningspolitiken

Fördelningen av inkomster och nyttigheter mellan olika grupper av medborgare påverkas på många olika sätt genom de offentliga budgetbesluten. Detta sker inte bara genom de direkta betalningstransaktionerna mellan offentlig budget och hushåll – skatter, avgifter, bidrag, försäkringsutbetalningar m. m. – utan också genom resursstyrnings- och stabiliseringspolitiska beslut i budgeten och genom skilda lagstiftningsåtgärder. Val av storlek, inriktning och finansieringsform för offentlig verksamhet, t. ex. transporter, utbildning eller hälsovård, kommer således att i hög grad påverka fördelningen av standard och konsumtionsmöjligheter mellan olika kategorier av människor. De sysselsättningspolitiska åtgärderna syftar inte bara till ett bättre resursutnyttjande utan motiveras också av önskan att förbättra situationen för personer som drabbas av sysselsättningssvårigheter. Lagstiftningsåtgärder, t. ex. inom miljövården eller inom det näringspolitiska området, kan medföra väsentliga kostnadsomfördelningar mellan företag och mellan företag och hushåll.

Inkomstpolitiska beslut bör grundas på löpande information om hur fördelningssituationen ser ut, hur den förändras och hur dessa förändringar kan påverkas genom budgeten. I synnerhet i de fall fördelningspolitiska hänsyn spelar en direkt roll för utformningen av en speciell åtgärd behöver man underlag för att beräkna dennas fördelningseffekter. Man behöver dessutom en kontinuerlig kartläggning av budgetens fördelningseffekter. Nuvarande budget- och redovisningsrutiner ger otillräckligt underlag för sådana analyser.

Denna brist sammanhänger med bl. a. det faktum att fördelningsanalysen fortfarande är förenad med avsevärda metodologiska problem och beräkningssvårigheter. För att beräkna den slutliga fördelningseffekten av offentliga åtgärder räcker det inte med att registrera hur åtgärderna primärt berör olika grupper och enheter. Man måste också veta hur olika slag av företag och enskilda personer reagerar på exempelvis förändringar i skatter, taxor, bidrag eller utbud av offentliga tjänster för att kunna uppskatta successiva omfördelningseffekter. Vidare måste det slutliga fördelningsresultatet uppskattas med hänsyn till den betydelse olika faktorer har när det gäller att bestämma enskilda människors realinkomst eller relativa standard. Analysen kompliceras ytterligare genom kravet på samtidig uppskattning av fördelningseffekterna av hela den offentliga sektorns verksamhet, alltså inklusive socialförsäkringssektorn och kommunerna, och genom att fördelnings-

effekterna av en åtgärd kan utfalla väsentligt olika beroende på ekonomisk tillväxttakt och konjunktursituation.

Under senare år har man i flera olika sammanhang påbörjat utredningsverksamhet i syfte att utveckla sådana analysmetoder avseende budgetens fördelningseffekter och att verkställa preliminära kartläggningar av fördelningssituationen. Resultatet av dessa arbeten kan ge underlag att utforma redovisningsrutiner i budgetprocessen för att ge informationsunderlag för fördelningsanalyser.

Med hänvisning till bl. a. de förhållanden som ovan berörts konstaterar vi att det inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete ge förslag om hur man inom budgeten på kort sikt skall kunna åstadkomma förbättringar ifråga om fördelningspolitiskt beslutsunderlag. Dessa frågor har dock berörts i samband med diskussionerna om vissa informationsproblem inom resursstyrnings- och stabiliseringspolitiken, t. ex. frågorna om den statliga budgetens regionala effekter och om samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser.

Problem vad gäller resursstyrningen

Budgetsystemet är inte alltid så utformat att arbetsrutiner och informationsflöden i önskvärd mån leder till att resursstyrningen underlättas. Ibland innebär arbetsrutinerna att regeringen eller riksdagen kommer att ägna stor uppmärksamhet åt detaljfrågor, medan myndigheterna i vissa fall har möjlighet att på egen hand fatta beslut som har stor betydelse för samhällsutvecklingen. Således kan frågor om smärre beräkningstekniska justeringar av anslag och om inrättande av enstaka tjänster behöva föreläggas riksdagen. Å andra sidan kan vissa myndigheter, t. ex. genom att inom vissa gränser efter eget bedömande fördela sin investeringsverksamhet på olika regioner, på ett väsentligt sätt påverka den regionala utvecklingen, inte bara inom sitt eget verksamhetsområde. Vidare är informationsflödena inte alltid ägnade att systematiskt förse statsmakterna med gott underlag i principiella frågor, utan ger i stället statsmakterna för mycket information vad gäller vissa detaljfrågor i budgetarbetet. Detta förhållande kan vara till nackdel för de övergripande avvägningarna.

En annan brist är att budgetsystemet är så utformat att beslutsfattarnas uppmärksamhet inte alltid fästs vid möjligheterna att göra avvägningar mellan olika medel som leder till samma mål. Detta kan leda till att diskussionen i alltför hög grad koncentreras till frågan om ökning av enstaka anslagsbelopp, medan frågan om hur ett resurstillskott på bästa sätt bör fördelas på olika verksamheter, som syftar till samma mål, inte penetreras på samma sätt. Det är vidare sällsynt att man i budgetdiskussionen ifrågasätter pågående verksamheter.

Ytterligare ett problem är att i budgetarbetet förmedlas ofta endast kortsiktigt informationsunderlag för resurstilldelningen för det kommande budgetåret. Underlag för långsiktig planering för de olika verksamheterna saknas i dessa fall, eftersom budgetbeslutens konsekvenser för handlingsfriheten på lång sikt inte tillräckligt belyses. Vi vill framhålla vikten av att budgetsystemet på ett systematiskt sätt beaktar de långsiktiga konsekvenserna av de kortsiktiga budgetbesluten. Det är av

särskild vikt att de kortsiktiga besluten ses mot bakgrund av mer långsiktiga överväganden. Allmänt gäller att avsaknad av planering medför att de olika handlingsalternativen som kan föreligga inte alltid penetreras, eftersom dessa måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Ytterligare en följd av bristande planering kan vara dålig samordning av olika verksamheter som på sikt berör varandra. Bristande planering kan således i hög grad försvåra effektiv styrning av statens resurser, dels på grund av dålig information, dels därför att handlingsalternativ inte finns förberedda.

Slutligen är det en brist att sambandet mellan insatta resurser och erhållna resultat inte klarare framgår av budgetsystemet. Härigenom försvåras bedömningarna av om man genom resursinsatserna uppnår de mål som satts för de olika verksamheterna. Det hjälpmedel, som en prestations- och kostnadsredovisning kan vara när det gäller att åstadkomma rationaliseringar och andra förbättringar av olika myndigheters verksamhet, bör kunna användas i ökad utsträckning.

Problem vad gäller stabiliseringspolitiken

Samhällsekonomisk balans är som framhållits en sammansatt företeelse som berör en rad olika förhållanden i ekonomin. Det är därför av vikt att statsmakterna besitter så många olika medel som möjligt för att på ett tillräckligt nyanserat sätt kunna bedriva stabiliseringspolitik. Budgeten är ett viktigt instrument härvidlag, men möjligheterna att använda den i stabiliseringspolitiken är f. n. begränsade. Trots att den statliga budgeten täcker ett stort antal uppgifter och aktiviteter, erbjuder den ändå inte tillräckligt stor stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. Detta sammanhänger bl. a. med den ovan påtalade bristen på alternativ planering.

Ytterligare en orsak till den begränsade handlingsfriheten är att de nuvarande beslutsprocesserna ibland är för långsamma för att man via budgeten skall hinna påverka det ekonomiska förloppet i tid. Innan stabiliseringspolitiskt motiverade beslut hinner fattas och verkställas kan konjunkturläget ha ändrats så att besluten inte längre är ändamålsenliga eller t. o. m. motverkar sitt syfte.

Det är också av vikt att statsmakterna har god information om det stabiliseringspolitiska läget. Det gäller att goda konjunkturprognoser med tillräckligt lång tidshorisont finns tillgängliga. Detta är f. n. inte alltid fallet. Kunskaperna om hur budgeten påverkar samhällsekonomin är dessutom inte alltid tillfredsställande.

Övriga brister

Det nuvarande budgetsystemet har också några andra svagheter. Det är i vissa avseende onödigt krångligt. Exempelvis är systemet för förmögenhetsredovisning — kapitalfonderna — mer komplicerat än vad vi funnit vara nödvändigt. Budgetsystemet har inte underkastats någon genomgripande översyn sedan slutet av 1930-talet. En rad delreformer har därefter efter hand genomförts, varigenom budgetsystemet förlorat i enhetlighet och systematik. Samtidigt ger det information som numera i många fall förlorat sin aktualitet.

Budgetsystemet är f. n. svåröverskådligt. Endast ett fåtal personer behärskar alla dess olika delar. Framför allt det centrala budgetdokumentet, budgetpropositionen, är mycket omfattande och svårt att överblicka.

1.5 Vår uppgift

1.5.1 Förslag att motverka bristerna

Vår huvuduppgift är — enligt våra direktiv — att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att detta skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken. Vidare skall vi överväga en rad särskilda frågor om budgetsystemet samt analysera frågan om en eventuell omläggning av det statliga budgetåret.

Detta uppdrag innebär att vi skall föreslå reformer som så långt möjligt motverkar de nuvarande bristerna i budgetsystemet. Några delar av detta, främst skattesystemets ändamålsenlighet, faller utanför vårt uppdrag. Vi har dock inledningsvis sökt beskriva budgetsystemet i vid mening.

Vår uppgift begränsas självfallet till att söka förbättra budgetsystemets formella utformning, inte budgetbeslutens innehåll. Detta innehåll är avhängigt av de politiska avvägningar som görs när budgeten används som ett styrmedel att påverka samhällsutvecklingen.

Vår ambition har varit att föreslå ett budgetsystem som kan anpassas till de ständigt förändrade krav den ekonomiska utvecklingen och förändringarna i de statliga verksamheterna ställer. Våra förslag innebär således en strävan att utforma budgetsystemet så att det så långt möjligt är utvecklingsbart. Mot denna bakgrund är det inte ändamålsenligt att budgetsystemets regler fastläggs i en budgetlag eller budgetstadga. Ändringar av budgetsystemet bör kunna ske i samband med de årliga budgetbesluten.

Vi presenterar nu i stora drag de förslag vi i det följande lägger fram för att motverka de brister vi anser föreligga i budgetsystemet.

Förbättringar rörande resursstyrningen

Vi föreslår principer för en klarare och mer konsekvent *rollfördelning i budgetarbetet* mellan statsmakterna och myndigheterna. Statsmakterna bör i ökad utsträckning fastställa de övergripande målen för de olika statliga verksamheterna och ange riktlinjer för deras bedrivande, medan myndigheterna bör få större ansvar för val av medel när de skall genomföra verksamheten. Budgetprocessen bör ännu mer konsekvent utformas som en dialog så att myndigheternas sakkunskap inom deras områden tillvaratas när statsmakterna fastställer verksamheternas mål och omfattning.

För att underlätta rationella avvägningar mellan olika verksamheter föreslår vi att budgeten på sikt mer konsekvent delas in med hänsyn till målen för de olika verksamheterna. En indelning av budgeten efter *ändamål* innebär att sådana statliga verksamheter, som har samma mål, i

princip behandlas tillsammans. Statsmakterna kan då inom varje sådan grupp avväga de olika verksamheternas omfattning så att det överordnade målet kan uppfyllas på bästa sätt. Dessutom blir budgeten mer upplysande, eftersom de olika syftena med den statliga verksamheten framgår klarare.

I samband härmed understryker vi vikten av en förbättrad *kostnads- och prestationsredovisning*. Innebörden av de olika verksamheterna och deras produktivitet kan belysas bättre genom en sådan redovisning.

Vi föreslår ett system för *planering* på medellång och lång sikt. På så vis motverkas den nuvarande kortsiktigheten i budgetarbetet och verksamheterna kommer att kunna ses i ett längre perspektiv. Planeringen bör inte vara bindande utan tvärtom syfta till att öka statsmakternas framtida handlingsfrihet genom att de olika reella handlingsalternativ, som kan finnas på längre sikt, presenteras och belyses. Samtidigt skapas förutsättningar för en bättre samordning mellan olika verksamheter.

I vårt arbete med att söka finna former för en förbättrad resursstyrning har vi utgått från det synsätt på planerings- och budgetsystem som brukar presenteras under samlingsrubriken *programbudgetering*. Dessa metoder att främja den enskilda myndighetens effektivitet introducerades i Sverige i mitten av 1960-talet. År 1968 föreskrev regeringen att en försöksverksamhet med programbudgetering inom den civila sektorn skulle äga rum. Inom försvarssektorn tillämpas sedan den 1 juli 1972 ett nytt planerings- och budgeteringssystem, där programbudgetering är en viktig del. Vi har i vårt arbete utgått från att programbudgetering successivt kommer att införas vid de enskilda myndigheterna, såväl affärsdrivande som icke-affärsdrivande verksamheter. I statsverkspropositionen år 1972 framhölls, att erfarenheterna av försöksverksamheten är goda och att en återgång till tidigare system för budgetering saknar aktualitet (prop. 1972: 1 bil. 2, FiU 1972: 11).

Under 1960-talet har stort intresse visats för att utveckla system för programbudgetering i en rad länder. I USA har programbudgetsystem utvecklats för såväl federal, delstatlig som lokal nivå. Flera västeuropeiska länder överväger att införa eller har infört programbudgetering.

I USA har man i en kongressrapport konstaterat att programbudgeteringen har lett till förbättringar vad gäller måldefinitioner och angivandet av alternativa vägar att uppnå målen. Vidare har den information myndigheterna redovisar förbättrats avsevärt. Samtidigt konstateras dock att programbudgeteringen inte helt har motsvarat de höga förväntningar som ställts på den. I Norge prövas f. n. inom finansdepartementet ett utredningsförslag om ett programbudgetsystem omfattande integrerad planering och budgetering av den statliga verksamheten.

Programbudgetering prövas också på kommunal nivå i Sverige.

Våra förslag om en förbättrad resursstyrning tar fasta på vissa komponenter som vi funnit vara väsentliga i ett programbudgetsystem, nämligen en klarare rollfördelning, analys av verksamheternas mål och medel, en ändamålsinriktad budget och ett planeringssystem med inriktning på alternativtänkande. Dessutom betonar vi vikten av prestations- och kostnadsredovisning. Vi betraktar dessa fem komponenter som viktiga element i ett budgetsystem. Våra förslag i dessa avseenden kan sägas

innebära en tillämpning av programbudgetering på statsmaktsnivå.

Vi har alltså mot bakgrund av denna utveckling på budgetområdet sökt finna lösningar, som på relativt kort sikt kan väntas motverka de brister vi anser finnas i det nuvarande budgetsystemet. Vi vill i detta sammanhang understryka vikten av ett fortsatt utvecklingsarbete i fråga om de bästa sätten att styra samhällets resurser till olika ändamål och verksamheter. Det är angeläget att den forskning och det utvecklingsarbete som pågår inom det ekonomiska området i större utsträckning inriktas mot problem rörande det offentliga ekonomi.

Förbättringar rörande stabiliseringspolitiken

De stabiliseringspolitiska åtgärderna bör i princip räknas som en form av resursstyrning, där speciell hänsyn tas till tidsaspekten. Dessa åtgärder innebär nämligen inte att resurser i ett visst konjunkturläge avdelas för helt nya ändamål, utan snarare att man förskjuter resursinsatser i tiden så att de bidrar till en bättre avvägning mellan inflationstakt och resursutnyttjandegrad och då främst sysselsättningen. Våra förslag om att förbättra budgeten som ett stabiliseringspolitiskt instrument bör således ses mot bakgrund av de förslag som rör resursstyrningen.

Vi föreslår bl. a. följande förbättringar av den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten inom den statliga budgeten. På budgetens utgiftssida är det väsentligen *investeringarna* som kan användas i stabiliseringspolitiken, även om handlingsfriheten är underkastad en rad bindningar även vad gäller dem. Vi föreslår ett styrsystem som i görligaste mån utökar handlingsfriheten. Samtidigt betonar vi vikten av att stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder beträffande investeringarna beslutas mot bakgrund av den långsiktiga planeringen för respektive verksamhet.

På budgetens inkomstsida föreslår vi att uttagsprocenten till den *statliga inkomstskatten* skall kunna varieras under löpande år i konjunkturpolitiskt syfte, vilket innebär ett väsentligt tillskott till den stabiliseringspolitiska medelsarsenalen. Vi kommer också att diskutera den från stabiliseringspolitisk synpunkt erforderliga snabbheten i beslutsprocesserna och föreslår att regeringen får en fullmakt att ändra *indirekta skatter*.

Vad gäller statens möjligheter att via budgeten påverka *kommunerna* i stabiliseringspolitiskt syfte föreslår vi att de statliga bidragen till de kommunala investeringarna i ökad utsträckning skall kunna konjunkturvarieras under löpande budgetår. Det system för konjunkturdepositioner som tidigare föreslagits av byggplaneringsutredningen bör också införas för den kommunala byggverksamheten. Vi föreslår även vissa förbättringar av redan använda medel samt ett utökat informationsutbyte mellan stat och kommun.

Vår strävan har varit att finna så många användbara medel som möjligt för stabiliseringspolitiken. På så vis blir budgeten mer användbar i detta sammanhang och dessutom ökar möjligheterna att undvika målkonflikter ju fler stabiliseringspolitiska medel som står till förfogande.

Vi kommer att föreslå en rad förändringar av budgetsystemet för att göra detta mer lätthanterligt från administrativ synpunkt och samtidigt mer enkelt och lättöverskådligt. I detta syfte föreslår vi att man inte längre skall skilja mellan drift- och kapitalbudget, att den nuvarande förmögens- och kapitalkostnadsredovisningen görs enklare och att *en* ny anslagstyp ersätter de fyra nu befintliga. Dessa förslag är till en del motiverade av våra övriga förslag rörande resursstyrning och stabiliseringspolitik.

Från de synpunkter vi har att företräda har vi inte funnit skäl att förorda att någon förändring nu sker av det statliga budgetårets förläggning.

För att tillgodose kravet på bättre information om den statliga budgeten har vi tidigare utarbetat en sammanfattning av budgetpropositionen för budgetåret 1972/73. Denna skrift har sedan legat till grund för en liknande sammanfattning, utarbetad inom finansdepartementet, för budgetåret 1973/74.

1.5.2 Behov av utbildning och information

Vi presenterar således en rad förslag till förändringar av det nuvarande budgetsystemet. Vi har i första hand sökt finna lösningar som på relativt kort sikt är praktiskt möjliga att genomföra. I vissa delar lägger vi dock fram principförslag, som kräver en försöksverksamhet under en längre tid. Större delen av förslagen rörande utformningen av budgetsystemet kan tillämpas för första gången budgetåret 1976/77. En förutsättning är då att statsmakterna tar ställning till förslagen under år 1974, varefter dessa ställningstaganden kan beaktas i budgetdirektiven vintern 1974/75 avseende budgetåret 1976/77. Budgetförslag, budgetproposition och statsbudget kan då utformas i enlighet med de nya riktlinjerna.

Den föreslagna reformen av budgetsystemet leder säkrare till framgång om den grundas på omfattande utbildnings- och informationsinsatser. Målet för dessa insatser bör vara att öka medvetandet om behovet av förändringar i nuvarande system och inte minst att öka förutsättningarna för att personal på olika nivåer bidrar till att vidareutveckla det föreslagna budgetsystemet.

Förutom att utbildningsinsatserna bör leda till dessa attitydförändringar bör de givetvis också bidra till att kunskaperna ökar om det regelsystem för budgetering och planering som föreslås gälla i statsförvaltningen.

Dessa utbildningsinsatser bör för att ge största möjliga effekt ges till personal på olika nivåer inom departement och myndigheter.

Statsmakterna fattade år 1973 beslut om information och utbildning kring det s. k. SEA-systemet, dvs. det statliga ekonomi-administrativa system, som inrymmer verksamhetsplanering och budgetering på myndighetsnivå, redovisning med resultatanalys, revision samt utveckling och utbildning inom dessa områden. Denna information och utbildning skall genomföras budgetåren 1974/75–1975/76. De särskilda utbildningsinsatser som är nödvändiga för genomförandet av våra förslag bör

kunna ges inom ramen för information och utbildning kring SEAsystemet. Dessa redan planerade åtgärder ansluter såväl innehållsmässigt som i tiden till våra förslag. Vi föreslår att statsmakterna i samband med sitt ställningstagande till våra förslag uppdrar åt riksrevisionsverket att i samråd med bl. a. statens personalutbildningsnämnd planera de särskilda utbildningsinsatser som erfordras. Behov föreligger också av skrifter med information om regelsystemet för budgetering m. m.

2.1 Inledning

Den statliga verksamheten styrs med flera olika medel, varav budgeten och lagstiftningen är de viktigaste. Det ingår i vårt uppdrag att behandla budgeten som ett medel att styra särskilt den del av de statliga aktiviteterna som utförs av myndigheterna. Som en allmän utgångspunkt diskuterar vi nu de principiella riktlinjerna för hur uppgifter och befogenheter bör fördelas mellan statsmakterna och myndigheterna.

De riktlinjer vi förordar ligger inom ramen för den rollfördelning som angavs vid statsmakternas nyligen gjorda ställningstaganden i fråga om ny regeringsform. Diskussionen bygger således på att statsmakterna fastställer mål och riktlinjer för verksamheterna och att riksdagen, efter förslag av regeringen, fattar beslut om budgeten normalt för närmaste budgetår och anvisar anslag till angivna ändamål. Statens medel och dess övriga tillgångar står med vissa undantag till regeringens disposition. Förvaltningsuppgifterna fullgörs av myndigheterna, som med vissa undantag lyder under regeringen. Uppgifterna kan också anförtros åt kommun eller överlämnas till bolag m. fl. Nu behandlas alltså endast den del av den statliga verksamheten som utförs vid myndigheterna.

Detta allmänna synsätt på rollfördelningen är således i huvudsak redan accepterat och tillämpas i stor utsträckning. Vi anser emellertid att tillämpningen kan ske mer konsekvent till förmån för en förbättrad resursstyrning. Detaljreglering av hur myndigheterna bedriver sin verksamhet bör alltså så långt möjligt undvikas, samtidigt som statsmakterna i ökad utsträckning behandlar målen för och inriktningen av aktiviteterna. Dessa frågor tas nu upp från mer principiell synpunkt och några konkreta förslag läggs inte fram. Det bör dock framhållas att de allmänna riktlinjerna kan behöva tillämpas på olika sätt i praktiken, beroende på de speciella villkor som gäller för olika verksamheter.

En utgångspunkt för diskussionen är att budgetarbetet sker och bör ske i första hand i form av en skriftlig dialog mellan riksdag, regering och myndigheter. Budgetdirektiv, budgetförslag, budgetproposition, riksdagens beslut och budgetbrev samt de skilda planeringsdokumenten är

dokument i denna dialog. Omfattningen av den statliga verksamheten förutsätter att styrningen i första hand sker skriftligt. Vidare leder kravet på insyn i den offentliga verksamheten till ett behov av skriftlig dokumentation. Dessa resonemang utesluter dock inte att information i viss utsträckning förmedlas muntligt under budgetprocessen.

Att budgetprocessen måste ta formen av en dialog beror bl. a. på att de för ledningen ansvariga instanserna inte i detalj kan känna samtliga förhållanden som är av betydelse för de olika aktiviteterna. Om man på central nivå i varje ögonblick hade fullständig kännedom om produktionsteknik, lokala resursbegränsningar, lokal miljö m. m. skulle styrningen i princip kunna ske genom att de producerande organen erhöi en av statsmakterna fastställd optimal produktionsplan som i detalj specificerade vilka uppgifter som skall utföras. En sådan ordning är i praktiken varken möjlig eller eftersträfvansvärd. Den skulle bl. a. ställa alltför stora krav på informationsflödet och på informationsbehandlingen på central nivå och dessutom innebära att viljan hos myndigheterna att ta initiativ till förändringar kan minska.

2.2 Överväganden

Styrningen genom den statliga budgeten av myndigheternas verksamhet utövas f. n. i huvudsak genom att regeringen i budgetbrevet tilldelar medel för viss verksamhet och meddelar föreskrifter rörande användningen av olika slag av resurser, t. ex. personal, lokaler, expenser etc. Denna form av styrning riktar således i stor utsträckning uppmärksamheten mot förbrukningen av olika slag av resurser och mindre mot konsekvenserna i stort av verksamheterna. Självfallet beaktas även dessa konsekvenser, men detta kommer inte alltid till direkt uttryck i föreskrifterna.

Vidare är informationsflödena inte alltid ägnade att systematiskt förse statsmakterna med gott underlag i principiella frågor, utan ger i stället för mycket information vad gäller vissa detaljfrågor i budgetarbetet.

Detta system är mindre väl lämpat som medel att genomföra statsmakternas intentioner rörande verksamheternas inriktning. Vidare kan det i vissa fall leda till ett mindre tillfredsställande utnyttjande av resurserna. Den förordade principen, nämligen att statsmakterna tar ett ökat ansvar för målinriktningen av verksamheterna, medan myndigheterna får ett ökat ansvar för val av medel för genomförandet av verksamheterna, bör som framhållits kunna tillämpas mer konsekvent. Man bör alltså i högre grad än f. n. rikta uppmärksamheten mot de statliga verksamheternas mål och resultat och mindre mot valet av resursslåg.

Det är emellertid ofta svårt att ange preciserade mål för de statliga verksamheterna på ett sådant sätt att målangivelserna direkt kan läggas till grund för att genomföra verksamheterna. Statsmakternas målangivelser torde i allmänhet bli av översiktlig karaktär och endast ange allmänna riktlinjer för verksamheterna. Detta beror bl. a. på att statsmakterna varken kan eller bör precisera målen på ett sådant sätt i kvantitativa eller

kvalitativa termer att det innebär en låsning av deras framtida handlingsfrihet.

Det förhållandet att statsmakternas målangivelser normalt endast kan ske i allmänna termer förhindrar dock inte att även sådana allmänna målformuleringar kan bidra till mer rationella budgetbeslut och förbättra förutsättningarna för att verksamheterna genomförs i enlighet med statsmakternas intentioner. Uppmärksamheten kommer nämligen i högre grad att riktas mot frågan varför man genomför en viss verksamhet och vilket resultat verksamheten ger.

Detaljreglering av hur myndigheterna bedriver sin verksamhet bör å andra sidan i görligaste mån undvikas och restriktionerna för valet av resursslag bör vara så få som möjligt. I takt med att andra och effektivare styrmedel ställs till förfogande bör alltså antalet sådana restriktioner minskas.

Frågan om styrning i termer av resursslag har behandlats av bl. a. programbudgetutredningen. I sitt ställningstagande till utredningens förslag anförde finansministern bl. a. att de dåvarande avlönings- och omkostnadsanslagen för myndigheterna borde slås ihop till förvaltningskostnadsanslag och att avsikten med denna omläggning var att lägga grunden för en större flexibilitet i myndigheternas disposition av anslagen (prop. 1969: 1 bil. 2). Riksdagen biträdde detta synsätt (rskr 1969: 58).

Strävan under senare år har också varit att i görligaste mån avskaffa restriktioner i fråga om val av resursslag. Ännu föreligger dock för myndigheter som inte har programbudgetering restriktioner bl. a. i form av särskilda anslagsposter för löner, expenser, hyra, resor etc. samt föreskrifter rörande användningen av dessa resurser.

Myndigheternas frihet i val av resurser kan dock inte bli fullständig. Vissa restriktioner torde behövas även i fortsättningen. Som ett motiv för att sådana restriktioner bibehålls kan nämnas att användningen av vissa resursslag innebär långsiktiga bindningar för statsmakterna. Exempelvis kan på grund av det statliga tjänstesystemet och den statliga personalpolitiken inrättande av tjänster medföra sådana bindningar. Detta gäller även många investeringar. Ett annat motiv för restriktioner kan vara att myndigheternas val av resursslag kan komma i konflikt med statsmakternas mål på olika områden, t. ex. personal- och lönepolitik, regionalpolitik, lokaliseringspolitik samt sysselsättnings- och stabiliseringspolitik. I kapitel 6 behandlas de restriktioner som behövs av stabiliseringspolitiska skäl. Valen av resursslag är i dessa och andra fall inte politiskt neutrala. I vissa fall krävs också en central samordning av utnyttjandet av vissa resursslag.

Vissa myndigheter har, som framhållits, beretts tillfälle att yttra sig över våra preliminära förslag. Remissreaktionen vad gäller principen om att statsmakterna bör ta ett ökat ansvar för målinriktningen av verksamheterna, medan myndigheterna bör få ett ökat ansvar för val av medel för genomförandet av verksamheten, har i stort varit positiv. Några myndigheter har dock ansett att den preliminära rapporten gett uttryck för en strävan efter centralisering med bibehållen detaljkontroll. Vi vill därför betona att de förordade principerna för rollfördelningen tvärtom innebär att man i ökad utsträckning bör kunna delegera beslutanderätten

till myndigheterna vad gäller valet av medel att uppnå angivna mål. Det är enligt vår mening självklart att det ankommer på statsmakterna att ange målen för myndigheternas verksamhet. Restriktionerna för myndigheternas val av resursslag bör vara så få som möjligt även om valfriheten inte kan bli fullständig med hänsyn till övergripande mål för den statliga verksamheten.

2.3 Budgetmodeller

2.3.1 Inledning

Våra överväganden åskådliggörs i det följande med en beskrivning av en begreppsapparat för styrning av den statliga verksamheten genom budget. Med denna begreppsapparat har vi ställt upp tre teoretiska modeller för styrning.

Som en utgångspunkt för diskussionen har vi valt att betrakta en myndighets verksamhet som bestående av ett antal olika aktiviteter eller om man så vill produktionsprocesser. I varje aktivitet görs insatser av olika resurser och som resultat erhålles prestationer eller andra konsekvenser. Syftet med att använda denna ekonomiska terminologi är uteslutande att renodla begreppsapparaten för resonemangen i detta avsnitt.

Några påpekanden bör göras innan modellerna presenteras.

Styrningen kan inriktas på något eller några av styrobjekten, dvs. resurser, aktiviteter eller prestationer. Den kan vidare ske genom att olika slags besked ges till myndigheterna. Vi skiljer här mellan prisstyrning och administrativ styrning. Prisstyrning sker genom att myndigheten får besked om priser på olika resurser eller prestationer. Administrativ styrning innebär att myndigheten får andra kvantitativa besked än prisuppgifter. Som exempel på sådana besked kan nämnas mängden av olika resurser som ställs till myndighetens disposition, omfattningen av en viss aktivitet samt antalet olika prestationer som skall produceras.

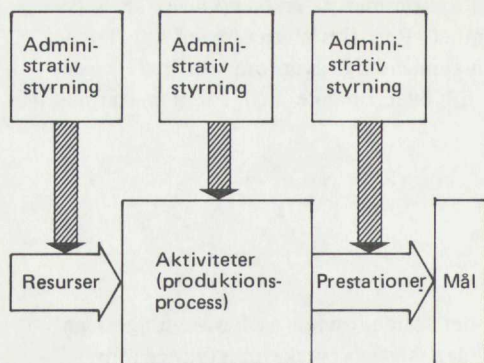
Slutligen kan graden av detaljrikedom i specificeringen av styrningen variera. Om man t. ex. övergår från att ha specificerat anslagen till olika expensposter till att tilldela myndigheten en budgetram för hela verksamheten har specificeringsgraden minskat.

Genom att kombinera dessa aspekter på statsmakternas möjligheter att genom en budget styra resurserna till olika ändamål kan tre olika budgetmodeller ställas upp, benämnda kvantitetsallokering, marknadsallokering och budgetallokering. Modellerna har renodlats så långt möjligt och tillämpas knappast i dessa former.

2.3.2 Kvantitetsallokering

Myndigheterna får i detta fall noggrant angivna produktionsuppgifter och särskilt angivna resursmängder. De får besked om det antal tjänster av olika kategorier de kan disponera, hur stora lokaler och hur mycket budgetmedel de får utnyttja samt hur mycket av olika aktiviteter de skall genomföra eller hur mycket av olika prestationer de skall producera.

Diagram 2:1 Kvantitetsallokering



Specifikationsgraden för resurser och prestationer är således hög.

I sina budgetförslag informerar sedan myndigheterna de centrala organen dels om vad som är möjligt och omöjligt – vilka flaskhalsar och köer som uppkommer vid försök att genomföra de centrala föreskrifterna – dels hur mycket mer man skulle kunna åstadkomma inom ett visst verksamhetsområde om man fick en ökning av exempelvis personalen eller tillgången på lokaler. Beskeden kan också avse hur mycket mer man skulle kunna göra inom ett område av verksamheten om man tilläts att göra en nedskärning inom ett annat område.

Med utgångspunkt i dessa besked försöker sedan de centrala organen i nästa steg att jämka produktionsuppgifter och resurstilldelning. Anpassningen syftar till att finna så bra produktionsplaner som möjligt för de olika myndigheterna. Man kan i princip gå tillväga på följande sätt. För det första söker man säkerställa att alla resurser enligt de politiska värderingarna utnyttjas lika väl inom alla verksamhetsområden. För det andra eftersträvar man att anpassa produktionen inom varje område så att dess värde på marginalen – utifrån de politiska målen – överensstämmer med den redovisade gränskostnaden.

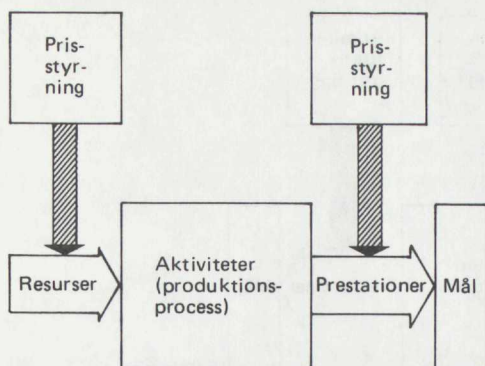
Detta förfarande med informationsutbyte får normalt tänkas fortgå i flera varv innan man kan uppnå ett godtagbart läge.

Kvantitetsallokeringen ställer stora krav på centralorganens förmåga att fortlöpande och snabbt inhämta och värdera detaljinformation om myndigheternas produktionsmöjligheter och produktionsresultat.

2.3.3 Marknadsallokering

Marknadsallokering innebär att resursfördelningen fungerar på i princip samma sätt som i den privata marknadsekonomin. Den kan sägas bygga på ett köpar–säljar-förhållande mellan olika organ. Ett organ "köper" olika slag av varor och tjänster från andra organ, privata eller statliga, till givna priser i syfte att uppnå bästa möjliga resultat. Specifikationsgraden är hög vad gäller de av statsmakterna fastställda priserna på resurser och prestationer, men i övrigt låg. Statsmakterna anger således vad som skall produceras, men inte i detalj hur stora

Diagram 2:2 Marknadsallokering



resurser organen skall ha eller hur stor mängd prestationer de skall producera. Efterfrågan påverkar i hög grad produktionsvolymen. De säljande organen antas ha frihet att själva bestämma sin produktionsteknik, t. ex. hur mycket personal de vill anställa till givna marknadspriser och hur mycket lokaler de vill hyra till de givna internpriserna. Priserna på de efterfrågade varorna och tjänsterna anpassas till efterfrågan på samma sätt som på privata marknader. Om alla nödvändiga förutsättningar är uppfyllda kommer man med hjälp av pris- och kvantitetsanpassningar att successivt närma sig en bästa möjliga resursfördelning.

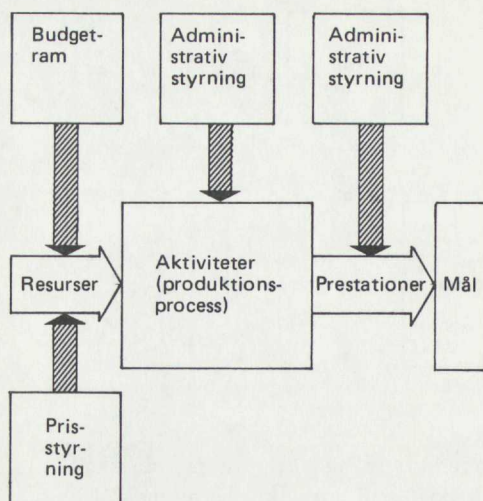
För att en modell av detta slag skall vara någorlunda effektiv från resursstyrningssynpunkt bör emellertid vissa förutsättningar vara uppfyllda. För att priserna skall kunna påverka resursstyrningen krävs att både säljare och köpare verkligen har frihet att anpassa utbud och efterfrågan till de aktuella priserna. Vidare förutsätts att s. k. externa effekter inte förekommer. En annan förutsättning är att det inte får finnas några stordriftsfördelar i produktens tillverkning eller användning. Om dessa två senare förutsättningar för modellen inte föreligger måste styrningen kompletteras med administrativa regler eller speciella prissättningsförfaranden.

Exempel på statliga verksamheter, för vilka marknadsallokering i princip tillämpas, är affärsverken. Dessa har — inom vissa gränser — frihet att köpa varor och tjänster för att driva sin verksamhet så att en angiven avkastning uppnås. Någon fullständig marknadsallokering är det dock inte fråga om, eftersom flera restriktioner, t. ex. i fråga om inrättande av tjänster, åvilar affärsverken.

2.3.4 Budgetallokering

Budgetallokering utgör ett "blandat" styrsystem. Här ges myndigheten en anvisning om vilka prestationer som bör utföras eller aktiviteter som bör komma till stånd. Verksamhetsinriktningen regleras således genom en form av administrativ styrning. Specifikationsgraden vad gäller prestationerna kan vara både hög och låg. Visar det sig svårt att på administrativ

Diagram 2:3 Budgetallokering



väg styra prestationerna, får ökad vikt läggas vid specifika produktionsuppgifter för aktiviteterna. På resurssidan utnyttjas en form av prisstyrning. Varje myndighet eller verksamhetsområde får en enda resursrestriktion att ta hänsyn till, nämligen en finansiell budgetram uttryckt i kronor. Inom denna ram kan sedan myndigheten köpa de olika produktionsfaktorer man anser sig behöva, dvs. välja lämplig produktionsteknik för att åstadkomma bästa möjliga resultat. Specifikationsgraden när det gäller resurserna är alltså låg.

Verksamhetsinriktningen och budgettilldelningen styrs genom att statsmakterna får in uppgifter om kostnaderna för marginella förändringar av produktionsvolymen. Med utgångspunkt i dessa uppgifter söker statsmakterna successivt anpassa budgetmedlens fördelning och även produktionsuppgifterna så att budgetmedlen enligt de politiska värderingarna utnyttjas lika väl överallt inom den statliga sektorn. Den successiva justeringen av budgettilldelningen kommer alltså att innebära att man överför marginella medel från verksamheter som man bedömer utnyttjar dessa medel mindre effektivt på marginalen till verksamheter som bedöms utnyttja dessa medel mer effektivt. Priserna på statens interna resurser anpassas med utgångspunkt i efterfrågan på samma sätt som på privata marknader.

2.3.5 Tillämpning av modellerna

Av de tre beskrivna teoretiska modellerna för styrning av den statliga verksamheten genom en budget bör, enligt de tidigare resonemangen, kvantitetsallokering inte eftersträvas som huvudmodell. Marknadsallokering och budgetallokering ger ett bättre uttryck för den önskvärda rollfördelningen. Marknadsallokering förutsätter emellertid bl. a. prissättning på resurser samt möjlighet att identifiera och prissätta prestationer.

Detta är f. n. praktiskt genomförbart endast för avgiftsfinansierad och efterfrågestyrd verksamhet.

Då verksamheterna lämpligen avgiftsfinansieras bör marknadsallokering vara en riktlinje, även om den inte kan tillämpas fullständigt — vissa restriktioner på valet av resursslag måste finnas även i dessa fall. En form av marknadsallokering förekommer f. n. för viss del av affärsverkens och uppdragsmyndigheternas verksamhet. Även interndebitering inom och mellan olika myndigheter kan sägas vara ett exempel härpå. Vi föreslår i princip ingen ändring av nu tillämpade former för marknadsallokering och lägger heller inte några konkreta förslag i fråga om för vilka ytterligare verksamheter ett sådant styrsystem bör kunna tillämpas. Denna fråga bör prövas från fall till fall.

För den helt dominerande delen av den statliga verksamheten kan prissättning på resurser och prestationer inte ske på det sätt som förutsätts vid marknadsallokering. För denna del av den statliga verksamheten bör budgetallokering eftersträvas som riktlinje. Budgetallokering kan dock inte tillämpas i sin renodlade form. Det kommer alltid att föreligga behov av vissa restriktioner för myndigheternas val av resursslag.

2.4 Sammanfattning

Den nuvarande formen av styrning av de statliga verksamheterna bör efter hand så långt möjligt förändras så att man mer riktar uppmärksamheten mot verksamheternas mål och resultat och mindre mot valet av resursslag. Den vägledande principen bör vara att statsmakterna tar ett ökat ansvar för målinriktningen av verksamheterna, medan myndigheterna får ett ökat ansvar för val av medel för genomförandet av verksamheterna. Vi har också redovisat de skäl som omöjliggör en fullständig övergång till en styrning med preciserade mål och en fullständig frihet för myndigheterna i val av resursslag.

Tillämpas huvudprincipen, kommer detta att få vissa konsekvenser för utformningen av budgetproposition, utskottsbetänkande och budgetbrev. En mer konsekvent tillämpning av budgetallokering kommer vidare att påverka utformningen av anslagssystemet. Vi återkommer till dessa frågor. I den takt möjligheter till en sådan styrning skapas bör detaljeringsgraden i de bestämmelser som f. n. ges i budgetbreven med anslagsposter för lönekostnader, expenser, reseersättning etc. jämte andra föreskrifter kunna minskas. Behovet av kvarstående restriktioner för val av resursslag bör granskas, vilket endast kan ske genom en systematisk genomgång av verksamhet för verksamhet och således kommer att kräva en relativt lång genomförandetid. Detta arbete, som redan påbörjats bl. a. i samband med försöksverksamheten med programbudgetering, bör intensifieras.

3.1 Inledning

I föregående kapitel framhölls vikten av att man i budgetprocessen diskuterar och klargör målen för de olika verksamheterna. Uppmärksamheten bör i ökad utsträckning riktas mot verksamheternas resultat. I detta kapitel diskuteras hur budgetens utgiftssida i princip bör delas in så att resursstyrningen sker på sådant sätt. Inkomstsidan tas inte upp, eftersom statens inkomster inte på samma sätt som utgifterna är avsedda för specificerade ändamål.

Budgetens utgiftssida kan delas in på olika sätt, antingen med hänsyn till verksamheternas resultat eller med hänsyn till vem som utför verksamheten (produktionsställe). En indelning efter resultat innebär att budgetens utgiftssida ändamålsindelas, medan indelning efter produktionsställe leder till en organisatorisk indelning.

Totalbudgetens utgiftssida indelas för närvarande i huvudtitlar enligt följande:

- I Kungl. hov- och slottsstaterna
- II Justitiedepartementet
- III Utrikesdepartementet
- IV Försvarsdepartementet
- V Socialdepartementet
- VI Kommunikationsdepartementet
- VII Finansdepartementet
- VIII Utbildningsdepartementet
- IX Jordbruksdepartementet
- X Handelsdepartementet
- XI Inrikesdepartementet
- XII Civildepartementet
- XIII Industridepartementet
- XIV Oförutsedda utgifter
- XV Riksdagen och dess verk m. m.
- XVI Riksgäldsfonden

Flertalet huvudtitlar utgörs av departementshuvudtitlar. En sådan huvudtitel omfattar de anslag som är hänförliga till departementets verksamhetsområde. Den nuvarande indelningen av budgeten i huvudtitlar bygger på en organisatorisk indelning med anknytning till ändamålen. Exempelvis finns under försvarsdepartementets och kommunikationsdepartementets huvudtitlar väsentligen endast verksamheter som främjar samma eller likartade mål. Indelningen av huvudtitlar i anslag bygger i huvudsak på organisatoriska förhållanden, men innehåller även ändamålsinriktade inslag.

Vi föreslår att budgeten på sikt mer konsekvent delas in med hänsyn till målen för de olika verksamheterna. På så vis underlättas rationella avvägningar i budgetprocessen samtidigt som man motverkar att man vid resurstilldelningen i alltför hög grad koncentrerar sig på enskilda anslag. Genom en mer konsekvent ändamålsindelning kan man nämligen förbättra statsmakternas möjligheter att tillämpa en helhetssyn vid resursfördelningen inom olika statliga verksamhetsområden och beakta möjliga avvägningar mellan olika mål. Uppmärksamheten riktas mer mot verksamheternas resultat. Dessutom kommer den statliga verksamhetens huvudsakliga innehåll att klarare framgå ur budgeten.

Vårt förslag innebär att ändamålsindelningen kommer att ligga till grund för *beslut* i statsbudgeten om resursfördelningen och inte bara i efterhand ge *information* i finansplanen om beslut, som fattats i termer av en organisationsindelning.

3.2 *Genomförande av en ändamålsindelning*

3.2.1 Arbetsgången i stort

Vid uppläggningsarbetet med en ändamålsindelning bör det beaktas att det primära syftet med en sådan indelning av budgeten är att sammanföra medel som är inriktade mot ett visst ändamål, inte i första hand att skapa underlag för resursavvägningar mellan olika större ändamålsområden. Det är alltså först och främst fråga om avvägningar inom varje område, inte mellan de olika områdena.

De olika stegen i arbetet med en ändamålsindelning av budgeten bör mot denna bakgrund normalt vara följande. Det första steget är att budgeten delas in i ett antal större ändamålsområden, sektorer. För varje sektor preciseras målen samtidigt som man kartlägger vilka medel som finns att främja målen. Genom en sådan s. k. mål-medelanalys som bl. a. lägger vikt vid att analysera medlens beroendeförhållanden kan man upprätta en mål-medelstruktur, dvs. ett schema som beskriver vilka medel som främjar delmål och överordnade mål för en sektor. Med utgångspunkt i mål-medelstrukturen kan olika program inom sektorn samt den närmare avgränsningen mellan sektorerna bestämmas. Program utgörs av aktiviteter som är inriktade mot sektorns mål. Sektorindelningen måste vara överskådlig och får därför inte bli alltför detaljerad. De olika sektorerna bör av detta skäl indelas i olika huvudprogram.

Varje ändamålsindelning av budgeten måste följas upp, utvärderas och vid behov successivt förändras. Den tekniska utvecklingen inom dataom-

rådet kan underlätta att ändringar görs mellan budgetåren av en given indelning av budgeten.

3.2.2 Mål-medelanalys

De överordnade samhällsmålen kan, som vi understrukt tidigare, ofta formuleras endast i allmänna termer. För sådana allmänt formulerade mål är det i regel svårt att klart ange i vad mån de uppfylls. Målen behöver i sådana fall konkretiseras.

Vi har därför utarbetat ett exempel på schema för mål-medelanalys. Ett sätt att konkretisera de allmänna målen är att försöka bryta ner dem i mer konkreta delmål. Genom mål-medelanalysen kan man då identifiera de medel som främjar ett mål. Vad som anses vara mål på en nivå kan vara medel för en överordnad nivå. Den på detta sätt erhållna mål-medelstrukturen belyser således hur olika medel samverkar för att främja de angivna målen. Ett annat sätt att utföra analysen är att utgå från de olika medlen, dvs. verksamheter, lagstiftning eller transfereringar. Analysens syfte är att skapa klarhet rörande verksamheternas relation till angivna mål och till andra verksamheter och mål. Båda analysmetoderna är av värde och bör gärna kunna tillämpas i kombination. I bilaga 2 redovisas exempel på ett schema för en mål-medelanalys, där analysen i huvudsak utgår från målen.

Mål-medelanalyser kan med fördel komma till användning vid ändamålsindelning av budgeten. Sådana analyser bör också kunna användas vid långsiktig planering, t. ex. för offentliga utredningar med uppgift att formulera mål och föreslå lämpliga medel för att nå målen. Det angivna exemplet kan därvid vara till ledning, även om analysen självfallet måste genomföras med hänsyn till de varierande förhållandena inom skilda områden. Det bör särskilt observeras att mål-medelanalysen innehåller ett politiskt element, såväl vid distinktionen mellan olika mål och medel som vid formuleringen av målen.

Vid formuleringen av mål för olika verksamheter kan en möjlighet vara att anknyta till s. k. sociala indikatorer, dvs. kvantitativa mått på olika tillstånd i samhället. Siffror som anger arbetslöshetsprocent, tillgång till olika typer av service etc. är exempel på sociala indikatorer. Sådana kan således i vissa fall vara en utgångspunkt för att diskutera mål för olika verksamheter.

Stora svårigheter föreligger emellertid vid identifiering och mätning av sociala indikatorer. Det måste även beaktas att sambanden mellan olika offentliga åtgärder och sociala förhållanden i samhället i många fall kan vara svåra att ange. Frågan befinner sig endast på utredningsstadiet och kräver långt utvecklingsarbete. Det kan nämnas att man inom FN söker utarbeta ett internationellt system för sociala indikatorer.

3.2.3 Riktlinjer för sektorindelning

Det första steget i ändamålsindelning av budgeten bör som framhållits vara att denna indelas i ett antal sektorer. Med sektor avses ett större område av offentliga, företrädesvis statliga verksamheter eller åtgärder

med gemensamma eller likartade mål. Sektorerna bör avgränsas så att varje sektor i princip omfattar samtliga verksamheter och åtgärder som i huvudsak är inriktade mot sektorns mål. En sektor kommer i de flesta fall att bestå av verksamheter hos flera myndigheter. En sektor bör omfatta inte bara verksamheter med omedelbara budgetkonsekvenser, utan också t. ex. lagstiftning och överhuvudtaget hela det regelsystem statsmakterna har beslutat för verksamheterna inom just den sektorn.

En indelning av statsverksamheten i olika sektorer bygger på en viss uppfattning om målen för olika verksamheter. Det är givetvis omöjligt att upprätta en "objektiv" sektorindelning, utan varje sådan indelning kommer att uttrycka politiska värderingar. En indelning bör därför vara politiskt relevant.

Syftet med en sektorindelning är som framhållits tidigare att sammanföra olika medel som påverkar sektorns mål. En viss verksamhet kan dock påverka målen i flera sektorer (s. k. flermålsverksamhet), vilket bör uppmärksammas vid avgränsningen av de olika sektorerna. Denna bör göras så att sektorerna påverkar varandra i så ringa utsträckning som möjligt. Varje verksamhet bör av administrativa skäl förekomma endast i en sektor i budgeten. En verksamhet bör alltså hänföras till den sektor, mot vars mål den i huvudsak är inriktad. Det är emellertid också, som vi nedan påvisar, av vikt att sambanden mellan de olika sektorerna redovisas och beaktas i budgetprocessen.

En sektorindelning skall vidare tjäna som en utgångspunkt för såväl kortsiktiga som långsiktiga avvägningsdiskussioner. Därför bör indelningen göras så att man kan fördela planeringsansvaret efter den. Slutligen bör de organisatoriska förhållandena beaktas. En myndighets verksamhet bör om möjligt i sin helhet ingå i det "egna" departementets verksamhetsområde. Undantag från denna regel förekommer redan i nu gällande indelning av budgeten. Vi återkommer till detta.

Dessa riktlinjer kan ibland vara motstridiga. Inte någon sektorindelning kan till varje del antas uppfylla samtliga redovisade principiella riktlinjer. En prioritering mellan olika riktlinjer får göras från fall till fall.

Vi har utarbetat ett exempel på sektorindelning för den statliga verksamheten, dock utan någon översiktlig mål-medelanalys. Den här gjorda sektorindelningen är enbart avsedd att vara ett *exempel* för att åskådliggöra det tidigare resonemanget.

Exemplet utgår från de verksamheter som f. n. redovisas på budgeten. Sektorbegreppet bör, som framhållits, även omfatta åtgärder utan direkta konsekvenser för budgeten. En indelning i sektorer måste alltså beakta även t. ex. lagstiftningsåtgärder. Även andra förhållanden som t. ex. den aktuella departementsindelningen och andra aspekter av administrativ eller organisatorisk natur kan påverka indelningen i sektorer. Frågor om lagstiftningen liksom departementsindelningen faller emellertid utanför vårt uppdrag. Det exempel som vi redovisar för att illustrera principförslaget är därför uppbyggt endast med utgångspunkt i budgetens nuvarande utformning. Vid ett slutligt ställningstagande till utformningen av en sektorindelning måste självfallet samtliga faktorer beaktas.

Exemplet omfattar följande 23 sektorer:

1. Arbetsmarknadsåtgärder
2. Bostäder
3. Energiförsörjning
4. Fysisk planering¹
5. Kommunikationer
6. Näringslivsutveckling
7. Insatser för jordbruk och skogsbruk m. m.²
8. Regional utveckling och planering
9. Insatser för barnfamiljer och ungdom
10. Konsumentpolitiska åtgärder³
11. Trygghetsförsäkring
12. Hälso-, sjuk- och socialvård
13. Miljövård
14. Allmän forskning
15. Insatser för kultur och fritid
16. Utbildning
17. Stöd till åsiktsbildande verksamhet³
18. Åtgärder mot brott
19. Totalförsvar
20. Internationellt utvecklingssamarbete
21. Allmän förvaltning m. m.
22. Riksdagen och dess verk
23. Övriga ändamål

3.2.4 Riktlinjer för programindelning

Programmen i en sektor bör bestå av aktiviteter som huvudsakligen är inriktade mot sektorns mål. En allmän utgångspunkt är, som vi framhöll tidigare, att programindelningen skall uttrycka de från politisk synpunkt viktiga verksamheterna. Eftersom programmen skall utgöra underlag för resursfördelningsbeslut bör dessutom följande riktlinjer gälla.

1. En viktig utgångspunkt är att möjliga resursavvägningar mellan olika medel att främja ett visst mål klart framgår. Möjligheterna att välja mellan medel som främjar samma mål ("substituerbara" medel) bör med andra ord belysas. Exempelvis bör indelningen underlätta möjligheterna att inom sektorn Åtgärder mot brott göra avvägningar mellan förebyggande och resocialiserande åtgärder för att främja målet minskad brottslighet.
2. Programmen bör avgränsas så att deras produktionsprocesser påverkar varandra i så ringa utsträckning som möjligt. Med en teknisk term kan detta uttryckas så att de externa effekterna mellan programmen bör vara av så ringa omfattning som möjligt.
3. Antalet program i en programindelning bör vara begränsat, eftersom överskådligheten annars går förlorad.
4. Programmen bör vara lämpliga som en utgångspunkt för planering

¹ Kan alternativt ingå i sektor 21.

² Kan alternativt ingå i sektor 6.

³ Kan alternativt ingå i sektor 23.

med olika tidshorisonter, eftersom de skall tjäna som underlag för såväl kortsiktiga som långsiktiga avvägningsdiskussioner.

5. Det bör vara möjligt att redovisa varje programs kostnader och i rimlig grad dess prestationer och effekter.

Eftersom statsmakternas styrning av myndigheternas verksamheter skall ske i termer av program bör följande riktlinjer gälla:

6. Som särskilda program bör urskiljas de aktiviteter genom vilka graden av måluppfyllelse för olika mål väsentligen påverkas (strategiska aktiviteter). Exempelvis kan det för sektorn Åtgärder mot brott vara av vikt att ange aktiviteten brottsutredning, som i hög grad påverkar efterföljande led i rättssystemet.
7. För varje program bör i görligaste mån gälla ett entydigt organisatoriskt ansvar.

Även här gäller att dessa principiella riktlinjer i konkreta fall kan vara motstridiga och att avvägningar får göras från fall till fall.

Varje sektors programindelning bör ta sin utgångspunkt i sektorns mål-medelstruktur. De olika sektorernas programindelningar kommer på så vis att ge uttryck för en helhetssyn på de olika verksamhetsområdena.

I den hittills genomförda försöksverksamheten med programbudgetering på myndighetsnivå har programindelningarna diskuterats främst med utgångspunkt i de enskilda myndigheternas verksamheter. Våra förslag innebär alltså att programindelningarna i stället bör utgå från de olika sektorernas mål-medelstrukturer. Härigenom uppnås en gemensam referensram för de olika myndigheternas programindelning.

I bilaga 6 redovisas som ett exempel en programindelning för sektorn ”Åtgärder mot brott”.

3.2.5 Huvudprogramindelning

En sektor torde i de flesta fall komma att omfatta ett relativt stort antal program. För att en bättre överblick skall erhållas bör sektorernas olika program grupperas till ett mindre antal huvudprogram. Med huvudprogram bör avses *antingen* olika program som är inriktade mot samma mål eller delmål inom sektorn *eller* program av likartad karaktär inom sektorn. Huvudprogrammen kan således ges olika innehåll. Detta får bedömas från fall till fall.

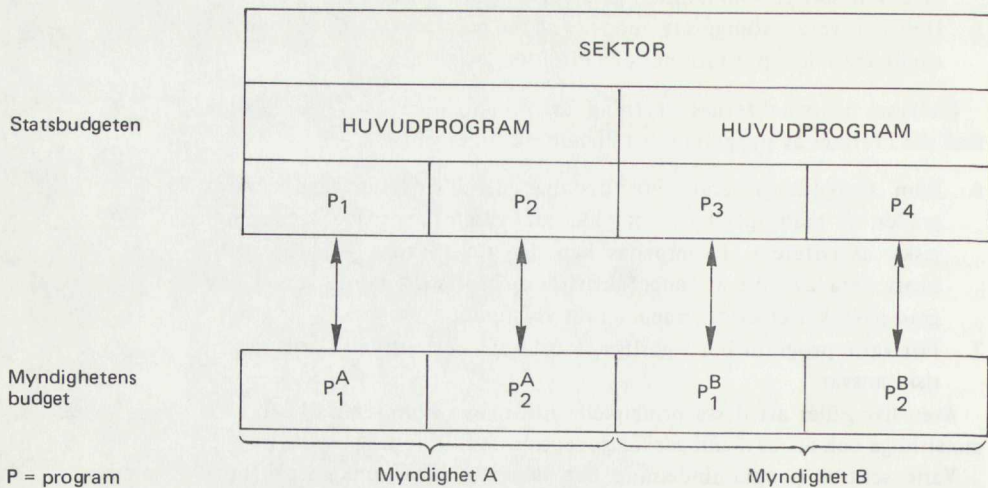
I bilaga 3 redovisas ett exempel på en huvudprogramindelning av budgetens utgiftssida.

3.3 Sambandet mellan anslag och program

Den diskuterade ändamålsindelningen av budgeten i sektorer, huvudprogram och program gäller som framhållits statsbudgeten. Däremot har inte indelningen av myndigheternas budgetar behandlats. I det följande diskuteras hur den förordade ändamålsindelningen av statsbudgeten förhåller sig till programindelningen på myndighetsnivå.

Vi framhöll tidigare att för varje program i budgeten bör i görligaste mån gälla ett entydigt organisatoriskt ansvar. Härav följer att ett program

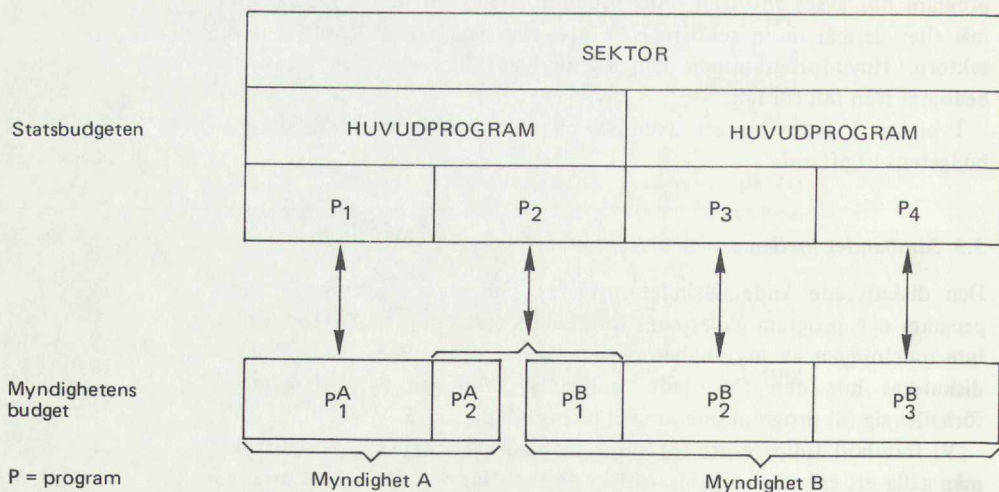
Diagram 3:1 Överensstämmande organisations- och programindelning



i statsbudgeten i normalfallet kommer att ha sin motsvarighet i ett program hos en myndighet. Myndigheternas programindelningar kommer på detta sätt att utgå från de olika sektorernas programindelningar, varigenom en gemensam referensram kan uppnås. I diagram 3:1 illustreras sambandet mellan statsbudgeten och myndighetens budget.

Ett program i statsbudgeten kan utgöras av verksamheter hos flera myndigheter. I sådant fall kommer ett program i statsbudgeten att utgöras av program hos olika myndigheter. Ett exempel kan vara naturvårdande verksamhet, som bedrivs både av naturvårdsverket och av länsstyrelserna. Detta fall kan i princip illustreras genom diagram 3:2, där vi bortser från att länsstyrelsernas och naturvårdsverkets verksamheter kan komma att tillhöra olika sektorer.

Diagram 3:2 Icke överensstämmande organisations- och programindelning



Den statliga budgetens utgiftssida, som består av ett stort antal anslag, bör alltså indelas i sektorer (i stället för nuvarande huvudtitlar), huvudprogram (i stället för nuvarande litterae) och program. Huvudregeln bör vara att ett anslag finansierar ett program. Anslagen kommer på detta sätt att vara länken mellan statsbudgetens och myndigheternas program. Beroende på utformningen av programindelningen kommer undantag från denna regel att bli nödvändiga. Om programindelningen är mycket detaljerad kan behov föreligga av att över ett anslag finansiera två eller flera program, i undantagsfall ett huvudprogram.

Statsmakterna bör från fall till fall avgöra vilken indelning som bör gälla. Vi återkommer i kapitel 11 till denna fråga.

3.4 *Svårigheter vid en ändamålsindelning av budgeten*

De myndigheter som yttrade sig över våra preliminära förslag om en ändamålsindelning av budgeten var i stort positivt inställda till principen. De kritiska synpunkter som framfördes gällde i allt väsentligt problem med hänsyn till s. k. flermålsverksamhet och med hänsyn till organisatoriska konsekvenser.

3.4.1 Flermålsverksamhet

Det är uppenbart att en rad verksamheter inom den statliga sektorn syftar mot flera mål. De problem detta kan skapa föreligger redan i nu gällande system. Ett exempel på flermålsverksamhet är ett vägbygge, som både ökar framkomligheten i trafiken och ökar trafiksäkerheten. Man kan också i många andra fall diskutera om en verksamhet skall betraktas mot bakgrund av de resultat den ger för mål A och därmed utföras vid myndighet X eller mot bakgrund av resultat den ger för mål B och därmed utföras vid myndighet Y. Dessa frågor löses f. n. genom beslut från fall till fall, varvid en avvägning sker mellan det från principiell synpunkt önskvärda och praktiskt hänsynstagande.

Det torde inte vara möjligt att finna någon indelning av budgeten som helt undanröjer de problem som flermålsverksamheter medför. Den förordade ändamålsindelningen innebär att man genom mål-medelanalyser klarare kan identifiera de flermålsverksamheter som förekommer och på så vis finna att verksamheter som f. n. genomförs vid viss myndighet egentligen bör ses tillsammans med annan verksamhet som genomförs vid en annan myndighet. Däremot leder inte en ändamålsindelning i sig till ett ökat antal flermålsverksamheter.

Problemen med flermålsverksamheten är således inte något argument mot en ändamålsindelning av budgeten. Tvärtom är det just en fördel med en ändamålsindelning att den på ett klarare sätt kan belysa de samband som råder mellan olika verksamheter. Oavsett vilken princip som styr indelningen av budgeten — organisationsprincipen eller ändamålsprincipen — är det i första hand av vikt att sådana samband uppmärksammas. Även i en budget uppbyggd på ändamålsprincipen

måste den organisatoriska fördelningen av verksamheterna ske genom beslut från fall till fall. Som vi tidigare framhållit måste en avvägning då göras mellan de olika principiella riktlinjerna.

3.4.2 Organisatoriska konsekvenser

I detta avsnitt redovisas de organisatoriska problem som kan uppkomma för statsdepartementen och för myndigheterna vid en ändamålsindelning av budgeten. (Den nya utskottsorganisationen i riksdagen torde redan f. n. möjliggöra en sådan behandling av budgetpropositionen att tänkbara avvägningar inom varje sektor kan beaktas.)

För statsdepartementen

Planerings- och budgeteringsansvaret för en given sektor bör i princip åvila endast ett departement. Undantag från denna huvudprincip kommer dock alltid att förekomma. En myndighet kan exempelvis sortera under ett annat departement än det som ansvarar för den sektor myndighetens verksamhet ingår i. Vidare kan olika delar av en myndighets verksamhet ingå i olika sektorer. I de fall avgränsningen av de olika sektorerna inte överensstämmer med avgränsningen av de aktuella departementshuvudtitlarna kan organisatoriska och administrativa svårigheter uppkomma.

Ett sätt att lösa en del av dessa svårigheter är att omfördela uppgifter mellan departementen. Indelningen i departement och arbetsfördelningen mellan dem fastställs av regeringen med hänsyn till en rad olika förhållanden. Indelningen av budgetens utgiftssida är endast *en* av faktorerna vid bedömningar av den lämpliga arbetsfördelningen mellan departementen. Det faller utanför vårt uppdrag att föreslå ändringar av denna arbetsfördelning.

Den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan departementen betraktar vi således som given. Den kan, som tidigare framhållits, till viss del betraktas som ändamålsinriktad. I bilaga 3 redovisas hur sektorerna i det ovanstående exemplet på sektorindelning kan hänföras till departement och riksdagsutskott enligt nu gällande arbetsfördelning.

Även om en uppgiftsförändring mellan departementen skulle komma till stånd kommer vissa svårigheter att kvarstå, eftersom olika verksamheter hos en och samma myndighet kan ingå i olika sektorer. Vi har heller ingen anledning att föreslå att organisatoriska förändringar på myndighetsnivå vidtas till följd av en ändamålsindelning av budgeten. En genomförd ändamålsinriktad planering och budgetering på statsmaktsnivå torde dock på sikt påverka den organisatoriska utvecklingen på olika nivåer. Det är sannolikt att, även om man genomför en indelning som inte nämnvärt påverkar den aktuella organisationen, den valda sektorindelningen därefter kommer att ligga till grund för diskussioner om organisationen, inte tvärtom.

Problemet att olika delar av en myndighets verksamhet ingår i olika sektorer kan lösas genom en viss ansvarsfördelning i budgetprocessen

inom statsdepartementen. I budgetprocessen bör beaktas, att storleken av en myndighets olika verksamheter blir lämpligt avvägd i förhållande till de övriga verksamheterna i den eller de sektorer myndigheten är verksam i. Ansvaret för att detta beaktas i budgetprocessen torde i de flesta fall åvila ett och samma departement. Undantagsvis krävs en särskild handläggningsordning.

En motsvarighet till en sådan kan redan f. n. sägas föreligga för anslagen till totalförsvarsverksamhet inom andra huvudtitlar än försvarshuvudtiteln. För dessa anslag tillämpas en särskild handläggningsordning för budgetbehandlingen inom statsdepartementen med försvarsdepartementets samordningsavdelning som samordnande instans. Samtliga berörda departement deltar i budgetbehandlingen. En motsvarande ordning skulle kunna tillämpas vid en ändamålsindelning av budgeten. En förutsättning härför är dock att en sådan arbetskrävande ordning tillämpas endast i ett begränsat antal fall.

För myndigheterna

Våra förslag innebär som tidigare framhållits att myndigheternas programindelningar bör utgå från vad som är mål och medel inom de olika sektorerna. I de fall olika delar av en myndighets verksamhet ingår i skilda sektorer kommer myndighetens budgetförslag att behöva insändas till flera departement. I budgeten kommer myndighetens anslag för dess olika program att återfinnas under skilda sektorer. En förutsättning för att myndighetens verksamhet på detta sätt skall kunna delas upp på olika sektorer är givetvis att de olika verksamhetsgrenarna kan särskiljas.

En ändamålsindelning av budgeten torde inte innebära några väsentliga förändringar för myndigheter med programbudgetering. För myndigheter med traditionell budgetering kommer våra förslag inte heller att innebära några förändringar utöver dem som följer av den av oss förutsatta övergången till programbudgetering på myndighetsnivå.

3.5 Prestationer och kostnader

I och med att uppmärksamheten i enlighet med våra förslag riktas mot de statliga verksamheternas mål och budgeten indelas härafter, bör också intresset i ökad utsträckning riktas mot de olika verksamheternas resultat och vad dessa kostar. Detta är ett av syftena med en ändamålsinriktad budget. Ökade krav ställs alltså på prestations- och kostnadsredovisning. Genom en sådan skapas ett underlag för budgetbesluten, samtidigt som uppföljning och kontroll av verksamheterna lättare kan ske.

Det är således väsentligt att de olika verksamheternas *prestationer* och *effekter* i görligaste mån avgränsas och relateras till de uppställda målen. Det är av vikt att prestationsredovisningen ses i samband med verksamheternas mål. Det finns annars en risk att redovisningen inriktas på lätt mätbara prestationer, som inte kan ligga till grund för bedömningar rörande graden av måloppfyllelse för programmen. Vi är emellertid medvetna om svårigheterna att genomföra en målinriktad prestationsre-

dovisning. Självfallet föreligger det även ett stort behov av en prestationsredovisning som är inriktad mot en mer snäv produktivitetsuppföljning av genomförandet av olika verksamheter. Denna får dock inte ersätta en prestationsredovisning som är inriktad mot målen för verksamheterna.

Det finns vidare ett behov av att redovisa de *kostnader*, som det innebär att driva de olika verksamheterna, och relatera dem till de erhållna prestationerna. Kostnader brukar definieras som de i pengar uttryckta, med verksamheten under en viss period eller med en viss prestation normalt sammanhängande uppoffringar av produktionsfaktorer, som ungefärligen kan beräknas till sitt värde. Det gäller alltså i princip att hänföra uppoffringarna till en viss period, dvs. att "periodisera" dem.

I kostnaderna inräknas med verksamheterna normalt sammanhängande löpande utgifter såsom löner, lönekostnadspålägg, hyror och expenser. Vidare bör — i den utsträckning som anges i kapitel 10 — inkluderas kostnaderna för användningen av kapitaltillgångar i de olika verksamheterna.

Kostnadsposter av dessa slag har uppmärksamats på senare år, bl. a. i samband med försöksverksamheten med programbudgetering. Hur långt man ytterligare vill precisera kostnaderna för en viss verksamhet får avgöras i varje särskilt fall genom att värdet av den förbättrade informationen för resursstyrningen vägs mot kostnaderna för att ta fram informationen. I kapitel 10 återkommer vi till hur kapitalkostnaderna bör beräknas och i kapitel 11 till i vad mån budgetanslagen bör innehålla kostnadsposter.

Såväl prestations- som kostnadsredovisning ingår som ett led i det redovisningssystem — system S — som riksrevisionsverket håller på att utveckla för den statliga förvaltningen. Mot bakgrund av våra allmänna resonemang vill vi understryka vikten av detta utvecklingsarbete.

3.6 Sammanfattning och förslag

Vi har i de tidigare avsnitten redovisat den principiella uppfattningen att budgeten bör vara ändamålsindeldad och att den nuvarande indelningen i huvudtitel-litterae-anslag på sikt bör ersättas av en indelning i sektorer-huvudprogram-anslag/program. Vi har också angett de problem som kan uppkomma vid en ändamålsindelning av budgeten, nämligen problem med hänsyn till s. k. flermålsverksamhet och organisatoriska problem. Dessa svårigheter är inte av den arten att de bör förhindra att en ändamålsindelning av budgeten kommer till stånd. Däremot påverkar de den takt i vilken den nya indelningen kan genomföras. Remissreaktionen på våra preliminära förslag styrker också uppfattningen att genomförandet bör — beroende på varierande svårighetsgrad inom olika sektorer — ske i en takt som möjliggör att man tar administrativa hänsyn.

Vi föreslår att följande åtgärder vidtas:

Ett förslag till sektorindelning för statsverksamheten bör utarbetas. Vi erinrar om att en sådan indelning bör påverkas även av andra faktorer än dem som belysts här. Förslaget till indelning kan lämpligen utarbetas inom en av regeringen tillsatt särskild arbetsgrupp. Därefter bör statsmak-

terna på grundval av detta förslag fatta ett principbeslut om att en ändamålsindelning av budgeten på sikt bör komma till stånd. Denna bör därefter genomföras för några sektorer och sedan stegvis byggas ut i den takt förutsättningarna medger. Vi utgår härvid från att programbudgetering införs för de myndigheter vilkas verksamheter ingår i dessa sektorer. Vi förutsätter vidare att — i enlighet med statsmakernas tidigare ställningstaganden — programbudgetering successivt införs även för övriga myndigheter. I den takt sektorindelningen utvidgas kan detta leda till behov av anpassning av den genomförda programbudgeteringen på myndighetsnivå. Som tidigare framhållits är det angeläget att även den genomförda sektorindelningen ses över och vid behov revideras.

En ändamålsindelning av budgeten redovisas f. n. som *information* i finansplanen. Intill dess en sådan indelning kan läggas till grund för budgetens indelning bör en mer utförlig ändamålsindelning redovisas i informativt syfte. Även sedan en sektorindelning av budgeten genomförts kan naturligtvis budgeten i informativt syfte presenteras i andra kategorier.

4.1 Inledning

Inledningsvis framhölls att ofta endast kortsiktigt informationsunderlag för det kommande budgetårets resurstilldelning förmedlas i budgetarbetet. Underlag för långsiktig planering för de olika verksamheterna saknas i dessa fall, eftersom såväl budgetbeslutens konsekvenser för handlingsfriheten på lång sikt som konsekvenserna på budgeten av olika långsiktiga alternativ inte tillräckligt belyses. Detta förhållande påverkar statsmakternas reella möjligheter att styra statens resurser.

Budgetsystemets informationsflöden bör förbättras i detta avseende genom en utbyggd, systematisk planeringsverksamhet, som inte resulterar i bindande planer utan tvärtom anger fler handlingsalternativ. En utökad planering är enligt vår mening ett bättre sätt att åstadkomma den önskade långsiktigheten i budgetprocessen än att t. ex. förlänga den formella budgetperioden. I detta kapitel redovisas förslag till riktlinjer för planeringen samt till utformning av de erforderliga planeringsdokumenten.

Det förordade planeringssystemet har utformats mot bakgrund av diskussionerna om målformuleringar och ändamålsindelning i föregående kapitel. Vi behandlar endast behovet av planering för den civila delen av de statliga verksamheterna och tar alltså inte upp frågan om planering inom försvaret. Denna fråga har nyligen behandlats av statsmakterna (se bilaga 5). Vi behandlar inte heller det behov som finns av mer övergripande samhällsplanering, t. ex. ekonomisk planering i form av långtidsutredningar, fysisk riksplanering och regional planering. Sambanden mellan den statliga planeringen och denna mer övergripande planering måste dock självfallet beaktas.

Den nuvarande statliga planeringen sker på olika sätt. Den kortsiktiga planeringen på statsmaktsnivå sker främst inom ramen för det årliga budgetarbetet och avser det kommande budgetåret. Den kommer alltså till uttryck i de skilda budgetdokumenten.

Regeringens långsiktiga överbälganden kommer främst till uttryck i princippropositioner till riksdagen. Dessa propositioner grundas ofta på underlag från offentliga utredningar. Vidare utarbetas varje år en långtidsbudget med syfte att kartlägga de statsfinansiella konsekvenserna

på längre sikt av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Denna långtidsbudget föranleder dock inga beslut av riksdagen eller regeringen. Däremot förekommer bindande ekonomisk planering över budgetårsgränserna för vissa enstaka verksamheter genom olika former av bemyndiganden.

Förutom denna planeringsverksamhet förekommer skilda former av långsiktig planering inom statsdepartementen och på myndighetsnivån. I samband med försöksverksamheten med programbudgetering har föreskrivits att myndigheterna skall bedriva verksamhetsplanering. Övriga myndigheter kan redovisa studier av verksamheten på längre sikt i samband med att de avger förslag till långtidsbudget.

4.2 *Allmänt om planering*

4.2.1 Syfte med planering

I föregående kapitel diskuterades hur den statliga resursfördelningen bör ske i termer av sektorer, huvudprogram, program och däri ingående enskilda aktiviteter. Detta innebär att de totala resurserna fördelas mellan olika sektorer, att inom varje sektor tillgängliga resurser fördelas mellan olika program och slutligen att inom ramen för varje program en resursavvägning görs mellan olika aktiviteter. För att man vid denna resursfördelning skall ha reell handlingsfrihet krävs information om olika möjliga alternativa kombinationer på olika nivåer och om kostnader och önskvärda effekter av dessa alternativ. Bedömningen av förväntade kostnader och effekter bygger på tidigare erfarenheter, varför informationssystemet normalt kommer att innefatta momenten: planering — beslut — genomförande — uppföljning — planering. Planeringen kommer att gå till så att man utifrån översiktliga problem- och alternativstudier genom successiva planeringsdirektiv alltmer begränsar handlingsalternativen till vad som anses vara möjligt och önskvärt och därmed också får möjlighet att öka detaljeringsnivån tills man åstadkommit ett tillräckligt underlag för de beslut som måste fattas. Syftet med diskussionerna och förslagen i detta kapitel är att utforma planeringssystemet och däri ingående planeringsdokument så att det ger ett tillfredsställande underlag för de resursfördelningsbeslut statsmakterna har att fatta.

I kapitel 2 diskuterades den önskvärda ansvarsuppdelningen mellan olika nivåer i statsförvaltningen och i kapitel 3 budgetens indelning i sektorer, huvudprogram och program. Våra resonemang innebär att, medan resursfördelningen mellan sektorer respektive mellan program avgörs på statsmaktsnivå, valen av effektiva aktivitetskombinationer inom programmen i allt högre grad kan delegeras till myndigheterna. Denna rollfördelning medför det ytterligare kravet på informationssystemet att varje ansvarsnivå skall erhålla det underlag som krävs för dess ställningstaganden utan att belastas med onödigt detaljinformation. Diskussionen i detta kapitel avser främst utformningen av ett planeringssystem på statsmaktsnivå, men berör också de motsvarande former av myndighetsplanering som krävs för att ge statsmakterna nödvändig information.

De föreslagna nya planeringsprocedurerna skiljer sig från tidigare rutiner bl. a. genom sin långsiktighet. Behovet av en långsiktig planering av statens verksamheter sammanhänger främst med två förhållanden. För det första kännetecknas en stor del av denna verksamhet av olika slag av *långsiktiga bindningar*. Större materiella eller organisatoriska förändringar tar ofta lång tid att förbereda och genomföra och medför i sin tur konsekvenser för verksamheten och därmed för handlingsfriheten under många år i framtiden. Vissa reformer t. ex. inom utbildningsväsendet tar både lång tid att genomföra och har konsekvenser under lång tid. Andra exempel är beslut om investeringar, som ofta ger effekter under en lång tidrymd och där tillverknings- och utbyggnadsprocess binder arbetskraft och andra produktionsfaktorer under en varierande tidsperiod. Beslut i sådana frågor måste därför grundas på ett långsiktigt underlag som innefattar och redovisar inte bara dagens utan även morgondagens alternativ. För det andra måste man när det gäller långsiktiga betydelsefulla beslut handla under en betydande grad av *osäkerhet* vad gäller den miljö och de möjligheter som i framtiden kommer att ange förutsättningarna för våra beslut. Denna osäkerhet medför ytterligare behov av att i de långsiktiga planerna skapa handlingsberedskap för alternativa utvecklingsmöjligheter och möjliggöra en sådan utformning av dagens beslut att morgondagens handlingsmöjligheter inte i onödan inskränks.

I det långa tidsperspektivet bör således syftet med planeringen vara att så långt möjligt skapa framtida *handlingsfrihet* för beslutsfattarna. Planeringen bör i större utsträckning än f. n. stimulera till utarbetande av olika *alternativ* att utforma verksamheterna eller att främja angivna mål. Härigenom ökar statsmakternas möjlighet att påverka verksamheternas utveckling och framtida inriktning. Den faktiska bundenheten i de årliga budgetbesluten är som framhållits stor och handlingsalternativ, som innebär mer än marginella förändringar, föreligger i allmänhet endast på längre sikt.

Det är av särskild vikt för handlingsfriheten att planeringen kartlägger de strategiska aktiviteter, som inte bara är av betydelse för verksamheternas inriktning utan också är i förhållandevis hög grad påverkbara. Hit hör i synnerhet investeringarna, vare sig de är av fysisk eller "immateriell" karaktär. Det färdigställda investeringsobjektet ger som nämnts effekter under en lång tidrymd, vilket innebär att den framtida verksamheten blir beroende av det. Samtidigt är möjligheterna att påverka investeringsobjektets utformning och utförande — och därmed de framtida verksamheterna — ofta stora. Vidare är de olika investeringsobjektens tillverknings- eller uppbyggnadsprocesser av särskilt intresse från stabiliseringspolitisk synpunkt, eftersom de mer än andra verksamheter kan flyttas i tid och rum.

Planeringen bör redovisa olika rimliga alternativ för verksamheternas utveckling och framtida inriktning och *inte* resultera i långsiktigt bindande planer. Från myndigheternas synpunkt kan visserligen verksamheterna synas effektivare om man på lång sikt kan fatta beslut om anställande och utbildning av personal samt skaffa erforderlig utrustning. Emellertid åsidosätts i så fall statsmakternas krav på en anpassbar organisation för att möta nya önskemål om offentliga nyttigheter eller

för att bidra till den samhällsekonomiska balansen.

Vi använder i det följande benämningen ”studier” för att understryka att syftet med planeringen inte är att utarbete bindande flerårsplaner. Vi tar upp behovet av bindande planer i samband med diskussionen av bemyndiganden i kapitel 11.

Vid remissbehandlingen av våra preliminära förslag mötte det föreslagna syftet med planeringen på det hela taget inga erinringar. Flertalet instanser tillstyrkte en utökad planeringsverksamhet, men det framhölls allmänt att en ökad medverkan av myndigheterna i planeringen är nödvändig. Vikten av en differentierad uppläggning av planeringen för olika verksamheter underströks, liksom behovet av ökade planeringsresurser. I den mån man uttalade sig om utformningen av de föreslagna planeringsdokumenten tillstyrktes förslagen. Vi återkommer till dessa frågor.

4.2.2 Planeringens utformning

För att tillfredsställa de olika syften och krav som ovan redovisats föreslår vi följande allmänna utformning av planeringen på statsmaktsnivå. En närmare presentation av de olika planeringsdokumenten ges i avsnitt 4.3.

Planeringen av statlig verksamhet måste ske i skrift på grund av denna verksamhets omfattning och på grund av kravet på insyn däri. Detta innebär självfallet inte att planering endast bör ses som ett formellt system av dokument. Ett väsentligt inslag är att stimulera till ett sätt att tänka — långsiktigt och alternativinriktat. Detta kan främst ske genom den ovan föreslagna insatsen av utbildning och information men måste ändå ske inom en yttre ram av dokument.

Följande dokument bör normalt ingå i planeringssystemet.

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

Givetvis kommer det vid skilda tillfällen dessutom att behövas planering över sektorgränserna eller särskilda studier av en viss del av en sektor.

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

3. Sektorstudierna utgör i sin tur en utgångspunkt för de särskilda *budgetdirektiv* som innehåller anvisningar för en enskild myndighet. I förhållande till sektorstudierna innebär de särskilda budgetdirektiven

normalt en ytterligare avgränsning och specificering av planeringen. De bör utformas så att myndigheternas budgetförslag på ett bättre sätt än f. n. kan tillgodose statsmakternas behov av relevant beslutsunderlag. Utöver en resursram för ett huvudalternativ och andra riktlinjer för detta alternativ kan direktiven ange bl. a. de ytterligare verksamhetsalternativ och de allmänna nedskärnings- eller expansionsmöjligheter som man önskar få redovisade. Man kan vidare av stabiliseringspolitiska skäl önska belysa möjligheterna att utforma utgifternas tidsprofil på visst sätt. Slutligen kan man också i budgetdirektiven av myndigheten beställa särskilda utredningar som behövs som underlag för perspektiv- och sektorstudiearbetet. Budgetdirektiven anger ramar och inriktning i första hand för myndigheternas budgetförslag. Även verksamhetsplanering kan påverkas.

Specificeringsgraden och detaljeringsnivån i budgetdirektiven är givetvis normalt större vad gäller budgetförslaget än verksamhetsplaneringens senare år.

De särskilda budgetdirektiven bör alltså stimulera till förslag inom ramen för vad som är samhällsekonomiskt realiserbart. Det nuvarande budgetsystemet stimulerar snarare till en planering som ligger på avsevärt högre kostnadsnivå än vad som är genomförbart. Planeringen ger i sådana fall ofta en otillräcklig vägledning för statsmakternas budgetbeslut.

4. Med ledning av de allmänna målen, som statsmakterna angett och som kan ha specificerats i bl. a. budgetdirektiven, utarbetar myndigheterna sina *budgetförslag* och *verksamhetsplaner*. Dessa dokument, främst budgetförslagen, utgör sedan en grund för statsmakternas budgetbeslut. I verksamhetsplanerna tillkommer genom den beräknade fördelningen inom myndigheten av tilldelade resurser på aktiviteter och resursslagen ytterligare specificering och avgränsning jämfört med både budgetdirektiv och sektorstudier. Genom verksamhetsplanen avgränsas och konkretiseras den tidigare allmänna planeringen så att ett tillfredsställande underlag för aktuella beslut kan sammanställas. Arbetet med internbudget och budgetförslag samordnas med verksamhetsplaneringen.

Myndigheternas verksamhetsplaner och övriga utredningar kommer sedan att löpande ingå som ett viktigt underlag i perspektiv- och sektorstudier. Planeringen kommer dessutom, som ovan framhölls, att hela tiden påverkas av beslut, genomförande och uppföljning av de olika verksamheterna.

Det bör vidare framhållas att planeringen bör kunna ges varierande utformning för skilda sektorer av statsverksamheten. Den måste således utformas mot bakgrund av varje sektors speciella villkor och behovet av detaljeringsgrad. Även valet av tidshorisonter bör ske med beaktande av sektorernas olika karaktär. Självfallet bör inte planeringen göras mer detaljerad eller avse längre tidsperiod än nödvändigt.

Ett genomförande av detta planeringssystem leder till att långtidsutredningarna och andra studier över samhällets ekonomiska utveckling på längre sikt kan erhålla ett förbättrat underlag vad avser de statliga verksamheterna.

Förslagen innebär främst en systematisering av nuvarande utredningsväsende och övrig planering för de statliga verksamheterna. I det följande

beskrivs hela planeringssystemet, även om väsentliga delar således redan finns.

4.2.3 Principer för planeringsarbetets organisation

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

Våra förslag bygger således på det självklara förhållandet att de politiska beslutsfattarna har ansvaret för planeringsarbetet. Härigenom blir det möjligt att genom planeringen skapa och samordna alternativ för de statliga verksamheternas utveckling och framtida inriktning. Av särskild betydelse blir de förslag till olika handlingsalternativ som bör läggas fram. Liksom hittills bör initiativ till förändringar kunna lämnas av ett stort antal olika parter. Det är alltså angeläget att sådana initiativ förs fram inte bara av myndigheterna utan också av kommuner, politiska och fackliga organisationer m. fl.

Med tanke på de statliga verksamheternas olikartade karaktär föreligger vidare behov av olika organisationsformer för planeringsarbetet i skilda sektorer. Regeringen bör således till sitt förfogande ha olika organisationsformer för arbetets utförande. Samtidigt bör organisationen utformas så att planeringen kan samordnas.

Vad gäller rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna leder de i kapitel 2 förordade principerna till att statsmakterna svarar för den mer översiktliga planering som anger mål och inriktning för verksamheterna, medan myndigheterna inom ramen för angivna riktlinjer utför den konkreta planering som ligger till grund för verksamheternas genomförande. Vi erinrar om att i allmänna verksstadgan föreskrivs att myndigheten med uppmärksamhet skall följa förhållandena inom sitt verksamhetsområde och vidta eller föreslå de åtgärder som behövs.

4.3 Förslag om planeringsdokument

Mot bakgrund av dessa principiella riktlinjer för planeringens syfte, utformning och organisation lägger vi i detta avsnitt fram förslag om vilka dokument som normalt bör framställas vid en planering för den civila delen av statsverksamheten.

4.3.1 Perspektivstudier

Perspektivstudiernas främsta syfte är som nämnts att sektorvis, mot bakgrund av de allmänna mål statsmakterna angett för sektorn, skissera bl. a. alternativa utvecklingslinjer såväl vad gäller den miljö i vilken sektorn verkar som i fråga om de önskemål som kan förväntas komma att ställas på den.

Väsentliga moment vid planeringen är att kartlägga den handlingsberedskap som behövs för att möta osäkerheten om framtiden, att ange när olika större beslut skall eller måste fattas och att så långt det är möjligt och ekonomiskt försvarbart säkerställa valfrihet mellan olika alternativ.

Tidshorisonten bör med hänsyn till behoven inom resp. sektor normalt vara 10–20 år. Utgångspunkten för val av tidsperspektiv vid denna typ av planering är att det skall vara möjligt att ange och åstadkomma en radikalt annorlunda inriktning av verksamheterna. Tanken är att de flesta resurser är rörliga på tillräckligt lång sikt. Eftersom denna tidshorisont varierar från verksamhet till verksamhet, bör tidsperspektiven fastställas i varje särskilt fall.

Perspektivstudier kan genomföras med olika mellanrum med hänsyn till behovet inom skilda sektorer. I bilaga 4 redovisas tänkbara metoder för arbetet med perspektivstudierna.

Den organisatoriska formen för perspektivstudierna bör övervägas från sektor till sektor. En lämplig form kan vara offentliga utredningar. Dessa arbetar under begränsad tid och kan ges den varierande sammansättning som sektoreernas olikartade verksamhet kräver. Det är vidare väsentligt att betydelsefulla politiska frågor kan behandlas genom parlamentariskt inslag i utredningsarbetet. De offentliga utredningarna som organisationsform möjliggör att så sker.

De olika instanser som berörs av en sektors verksamhet kan vid behov beredas plats i den aktuella utredningen. Förutom om statsdepartementen och myndigheter inom sektorn kan det även röra sig om representanter för verksamheter inom andra statliga sektorer, kommuner, landsting, näringslivet samt politiska och fackliga organisationer. Det nödvändiga informationsutbytet med andra delar av samhället kan på detta sätt lätt komma till stånd.

Regeringen kan redovisa perspektivstudierna för riksdagen med eller utan förslag till åtgärder. Perspektivstudierna kan vidare överlämnas till de grupper som arbetar med sektorstudierna, varvid regeringen kan utfärda direktiv om hur de skall beaktas i dessa gruppers arbete.

Faktaunderlaget för planeringen kommer till väsentlig del från berörda myndigheter. Myndigheternas fackkunskap om verksamhetsområdet är ett viktigt underlag i detta sammanhang. Även andra organisationer kan medverka i bakgrundsundersökningar. Det är också av vikt att forskare och annan expertis som är verksamma inom området i fråga utnyttjas vid planeringen. Av särskild vikt är att informationsutbytet med näraliggande sektorer säkerställs. Fackdepartementens planerings- och budgetsektariat bör kunna ha en samordnande funktion då det gäller perspektivstudierna.

Allteftersom arbetet med perspektivstudier kommer att omfatta fler

sektorer kommer behov att uppstå av att samordna sektorernas planeringsunderlag. Det kan behövas gemensamma — i vissa fall alternativa — framtidsantaganden om t. ex. ekonomisk tillväxt, demografi och regional struktur, både nationellt och internationellt. Vi återkommer till denna fråga i samband med de s. k. samhällsekonomiska kostnads—intäktsanalyserna.

4.3.2 Sektorstudier

Sektorstudiernas främsta syfte är som nämnts att mot bakgrund av perspektivstudierna sektorvis redovisa de utvecklingslinjer som man önskar se särskilt och mera detaljerat undersökta och samtidigt ange konsekvenserna av redan fattade beslut. De studerade alternativen bör belysa möjligheten att såväl höja som sänka de totala resursanspråken för sektorn jämfört med t. ex. en "oförändrad ambitionsnivå". Sektorstudierna kan sägas konkretisera och specificera perspektivstudierna för den närmaste perioden.

Utgångspunkten för studierna är att en väsentlig del av resurserna är bunden genom gjorda åtaganden. Sektorstudierna bör, liksom de nuvarande långtidsbudgetarna, kartlägga innebörden härav. De bör emellertid, till skillnad från långtidsbudgetarna, också redovisa olika alternativ för utvecklingen.

Planeringen bör, som framhållits, utformas med tanke på verksamhetens karaktär. Detta önskemål talar för att planeringshorisontens längd bör avgöras för varje sektor. Å andra sidan är det en fördel om planeringen för samtliga sektorer sker med samma tidsperspektiv, eftersom en sammanställning av olika sektorstudier därigenom underlättas. Vi förordar att en enhetlig planeringsperiod tillämpas för hela statsverksamheten och föreslår en tidshorisont på 5 år. En studie som läggs fram våren ett visst budgetår 0 bör omfatta perioden fr. o. m. budgetåret 3 t. o. m. budgetåret 7 (jfr diagram 4:2 nedan). Den innehåller dessutom bakgrundsmaterial för åren 1 och 2. Planerna bör revideras årligen.

Vi redovisar i bilaga 5 olika planeringsfaser i sektorstudierna.

Olika organisationsformer är tänkbara för genomförande av sektorstudier. En möjlighet är att bedriva arbetet inom ramen för offentliga utredningar eller särskilt tillkallade arbetsgrupper. En annan möjlighet är att bygga ut den nuvarande organisationen för långtidsbudgetarbetet.

I långtidsbudgeten arbetar man i första hand med underlag som sammanställts inom myndigheterna, men även med material från pågående utredningar o. d. Underlaget granskas av fackdepartementen och sammanställs av finansdepartementet, varefter det presenteras för riksdagen. Långtidsbudgeten föranleder inga beslut av regeringen eller riksdagen. Inte heller sektorstudierna avses vara bindande. Sektorstudierna, liksom långtidsbudgetarna, förutsätts revideras årligen.

Ett lämpligt sätt att bygga ut den nuvarande organisationen för långtidsbudgetarbetet kan vara att tillsätta en ledningsgrupp inom ifrågavarande fackdepartement som leder arbetet med sektorstudien. I denna grupp bör även representanter för andra departement liksom

sakkunniga utanför statsdepartementen kunna ingå. Av vikt är att representanter för berörda myndigheter kan delta i gruppens arbete. En stor del av faktasammanställningen bör ske genom myndigheternas försorg. Genom denna ordning kan man också uppnå att myndigheternas initiativ och kunskap kan tillgodogöras i sektorstudiearbetet. Vi erinrar om att myndigheternas initiativ kommer att uttryckas i verksamhetsplaner och budgetförslag.

Inom vissa sektorer bedrivs en del av verksamheten i icke-statlig regi. Det finns i sådana fall ett behov av samordning mellan icke-statlig och statlig planering. Ledningsgrupper i sådana sektorer bör beakta den övriga planering som sker inom sektorn, t. ex. av kommuner, landsting och näringsliv.

Av dessa resonemang följer att sammansättningen av sådana grupper bör avgöras från sektor till sektor. Vi lägger därför inte fram några detaljförslag. Fackdepartementens planerings- och budgetsekretariat bör kunna fungera som sekretariat åt grupperna.

Denna planeringsverksamhet inom statsdepartementen bör inte ses som en ny och fristående verksamhet, utan som en integrerad del av departementens löpande verksamhet. En av grundtankarna bakom den nuvarande departementsorganisationen (jfr prop. 1965: 65) är att departementen skall fungera som regeringens stabsorgan där arbetet med planeringen och utformningen av dess politik äger rum. Departementen bör i detta syfte ha en sådan kvantitativ kapacitet och organisation att det blir möjligt att där bedöma och självständigt värdera de utredningar och det material som kommer in. Departementsorganisationen bör också göra det möjligt för departementscheferna att lägga fram riktlinjer för en planering som skall ske utanför departementen, t. ex. inom myndigheterna.

Ledningsgrupperna bör alltså i första hand *leda* planeringsarbetet, inte själva ta fram erforderligt planeringsunderlag. Den skisserade organisationen torde ändå komma att medföra behov av en viss utökning av resurserna vid departementen inom den civila sektorn.

De studier som utarbetas för de olika sektorerna av statsverksamheten bör sammanställas centralt och redovisas för riksdagen. En sammanställning av detta slag görs redan f. n. vad gäller långtidsbudgeten.

4.3.3 Budgetdirektiv

Sektorstudierna utgör en utgångspunkt för de *särskilda budgetdirektiv* som innehåller anvisningar för en enskild myndighet. De bör utformas så att myndigheternas budgetförslag på ett bättre sätt än för närvarande kan tillgodose statsmakternas behov av relevant beslutsunderlag.

Flera skäl talar för att det inte är möjligt att i form av enbart generella budgetdirektiv möta de krav som ställs. Behov föreligger nämligen av att mera preciserat kunna ange förutsättningar och riktlinjer för de enskilda myndigheternas budgetarbete. Det torde därför vara nödvändigt att arbeta med såväl generella som individuella anvisningar för myndigheterna.

Budgetdirektiven bör således bestå av två delar: en allmän del, som

gäller för samtliga myndigheter, och en individuell del, som har varierande utformning för olika myndigheter. Nu behandlas endast de särskilda budgetdirektiven. Ett exempel på särskilda budgetdirektiv redovisas i bilaga 5.

Vi vill framhålla att de särskilda budgetdirektiven har till uppgift att bidra till att väsentligt beslutsunderlag för budgetbehandlingen utarbetas. Avsikten är däremot inte att tidigarelägga budgetbesluten.

Budgetdirektiven kommer att utgöra den viktigaste länken mellan de olika planeringsdokumenten på statsmaktsnivå och den årliga budgetprocessen. Regeringen kan i direktiven ta ställning till i perspektivstudie och sektorstudie eller av myndigheten i tidigare budgetförslag redovisade alternativ och ge myndigheten i uppdrag att mera i detalj redovisa ett eller flera av dessa alternativ i det kommande budgetförslaget.

Det föreligger dessutom ett behov av att komplettera det nuvarande utredningsväsendet med en typ av mindre utredningar. Från denna utgångspunkt har vi prövat frågan om en tillämpning av det amerikanska systemet med "issue-letters", som är skrivelser från presidentens budgetbyrå (Office of Management and Budget) till myndigheterna med begäran om specialanalys av handlingsmöjligheter på något eller några av myndigheternas verksamhetsområden. De särskilda budgetdirektiven kan ges samma uppgifter som dessa "issue-letters". Utredningsuppdrag bör således kunna ges till myndigheterna t. ex. i samband med budgetdirektiven. De kan avse både frågor där resultatet lämpligen kan presenteras i samband med budgetförslagen (dvs. frågor som kräver en utredningstid på 6–8 månader) och frågor som kräver en längre utredningstid.

Budgetdirektiven bör vidare leda till att myndigheternas budgetplanering från början inriktas på en nivå som är samhällsekonomiskt realiserbar. Under en följd av år har i petitaanvisningarna framhållits att mycket höga krav måste ställas på angelägenhetsgraden av de nya utgiftsanspråk som framförs av myndigheterna. Vidare har rests krav på en förutsättningslös omprövning av befintlig verksamhet och på att nya utgiftskrav kombineras med förslag till begränsningar inom mindre angelägna verksamheter.

Det är av stor vikt att statsmakternas beslutsunderlag förbättras i detta avseende. De särskilda budgetdirektiven bör därför innehålla anvisningar om resursramar. Detta innebär att myndigheterna åläggs att redovisa förslag till verksamhetens inriktning inom olika resursramar. Dessa ramar kan kompletteras med t. ex. personalramar. Härigenom stimuleras myndigheterna att redovisa prioriteringar mellan olika verksamheter. Direktiven om ramar är givetvis *inte* bindande för regeringen. Vidare står det myndigheterna fritt att — liksom f. n. — lägga fram egna alternativförslag.

4.3.4 Verksamhetsplanering

Den planeringsverksamhet som tidigare diskuterats berör i första hand statsmaktsnivån och är därför av mer översiktlig karaktär. Det finns emellertid ett behov av en mer konkret och detaljerad planering på myndighetsnivån. Vidare föreligger behov av att se genomförandet av den aktuella verksamheten mot bakgrund av den mer långsiktiga planeringen.

Myndigheterna bör, vid sidan av sina budgetförslag, årligen utarbeta verksamhetsplaner. I verksamhetsplanerna tillkommer genom den beräknade fördelningen inom myndigheten av tilldelade resurser på aktiviteter och resursslåg en ytterligare specificering och avgränsning jämfört med både budgetdirektiv och sektorstudier.

Till grund för verksamhetsplaneringen ligger de mål för och den inriktning av verksamheten som angetts av statsmakterna. De mål statsmakterna satt torde emellertid, som vi tidigare framhållit, ofta vara uttryckta i relativt allmänna termer. En utvecklad verksamhetsplanering kan då innebära att de angivna målen specificeras och konkretiseras.

Det är också naturligt att myndigheten – på grundval av erfarenheter inom sitt verksamhetsområde – lämnar förslag till nya eller ändrade mål för sin verksamhet. Det är angeläget att den kunskap och de idéer om förändring av målen som finns inom myndigheten tas till vara och att personalen engageras i detta arbete, vilket kan ske genom verksamhetsplaneringen. Denna syftar således inte bara till att samla upp myndighetens fackkunskap inom verksamhetsområdet, utan också till att ge personalen möjlighet att föra fram sina idéer och initiativ.

I arbetet med verksamhetsplanen bör man utreda konsekvenserna av alternativa ekonomiska ramar. De olika alternativen bör presenteras i budgetförslaget och därmed bli föremål för statsmakternas prövning. Verksamhetsplanen torde dock i allmänhet innehålla förslag om endast ett alternativ, även om samtliga övervägda alternativ bör redovisas översiktligt.

Arbetet med internbudget och budgetförslag bör, som framhållits, samordnas med verksamhetsplaneringen.

Vi lägger inte fram några förslag om den närmare utformningen av internbudget eller verksamhetsplan och inte heller om hur verksamhetsplaneringen skall organiseras. Varje verksamhets omfattning och karaktär, t. ex. inslaget av kapitalintensiva aktiviteter, bör i stor utsträckning påverka utformningen av dessa dokument och erforderlig organisation. Även tidsperspektivet bör kunna modifieras med hänsyn härtill. Planerna bör revideras årligen.

I bilaga 5 presenteras ett exempel på riktlinjer för verksamhetsplaneringen.

4.3.5 Sambanden mellan olika planeringsdokument

I diagram 4:1 visas översiktligt påverkan och samband mellan de olika föreslagna planeringsdokumenten och den årliga budgetprocessen. Vi erinrar om att perspektivstudierna motsvaras av det arbete som f. n. bedrivs i form av offentliga utredningar, arbetsgrupper osv. och att sektorstudierna till del motsvaras av nuvarande långtidsbudgetar.

Diagrammet visar endast sambanden mellan dokument och den årliga budgetprocessen under en budgetcykel. Som vi redan visat påverkar självfallet ett års dokument nästa års studier och förslag. En ständig återkoppling bör således ske mellan de olika dokumenten och nivåerna.

Verksamhetsplaneringen bör, som framhållits, bl. a. bygga på sektorstudie och budgetdirektiv. Tidsförhållandena åskådliggörs i diagram 4: 2.

Diagram 4:1 Samband mellan olika planeringsdokument

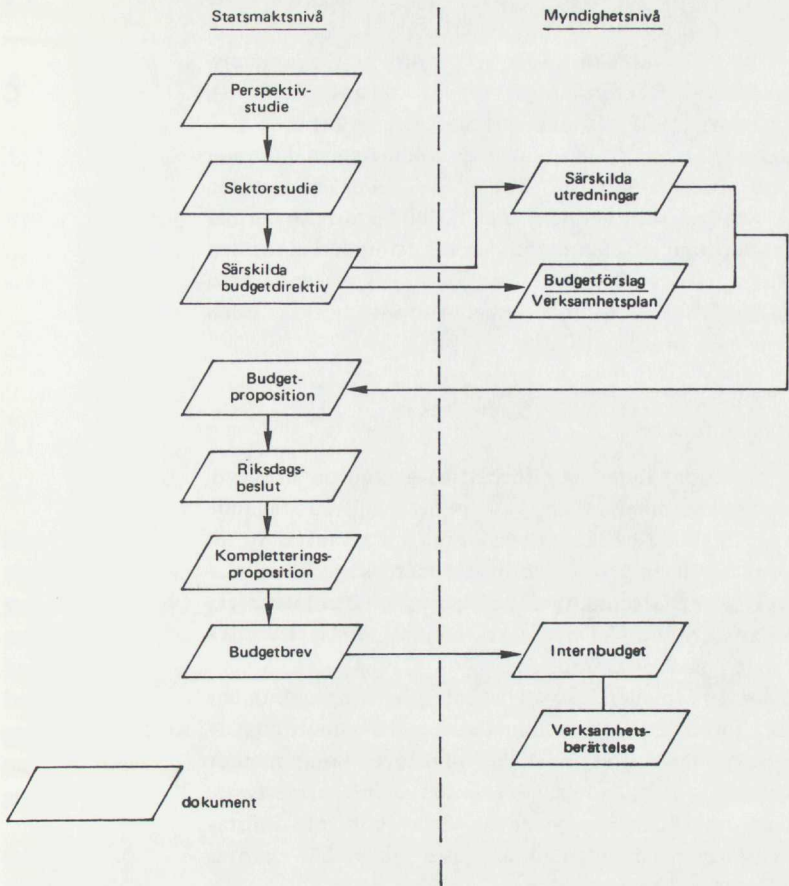
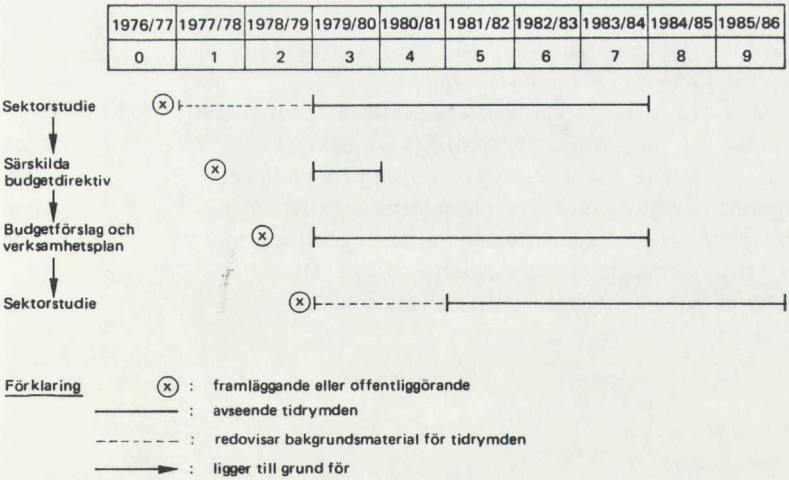


Diagram 4:2 Tidsrelationer mellan vissa planeringsdokument



Den sektorstudie, som läggs fram våren år 0 (t. ex. våren 1977) och avser åren 3–7 (dvs. budgetåren 1979/80–1983/84), kan beaktas i de budgetdirektiv för år 3 (dvs. 1979/80) som utfärdas år 1 (dvs. 1977/78). Dessa direktiv påverkar i sin tur den under år 1 bedrivna verksamhetsplaneringen, som resulterar i internbudget för år 2 (dvs. 1978/79), budgetförslag för år 3 (dvs. 1979/80) och verksamhetsplan för åren 4–7 (dvs. 1980/81–1983/84). Budgetförslag och verksamhetsplan kommer således att omspänna samma tidrymd (åren 3–7 eller budgetåren 1979/80–1983/84) som den sektorstudie, som via budgetdirektiven har påverkat dem. Denna verksamhetsplan utgör i sin tur ett underlag för den sektorstudie som läggs fram år 2 (budgetåret 1978/79) avseende åren 5–9 (dvs. 1981/82–1985/86). Den hinner emellertid inte beaktas i den sektorstudie som läggs fram våren år 1 (våren 1978).

4.4 Sammanfattning och förslag

Budgetsystemets informationsflöden bör förbättras genom en utbyggd, systematisk planeringsverksamhet, som kan ge ett tillfredsställande underlag för de resursfördelningsbeslut statsmakterna har att fatta. Syftet med den långsiktiga planeringen är att i görligaste mån skapa handlingsfrihet för de politiska beslutsfattarna, varför planeringen i ökad utsträckning bör vara alternativinriktad. Vi har också lämnat förslag till vilka dokument som bör ingå i planeringsprocessen.

Detta principförslag om planeringssystem och planeringsdokument innebär som nämnts i första hand en systematisering och samordning av nuvarande planeringsaktiviteter. Det innehåller därutöver komponenter som innebär förändringar i förhållande till det nuvarande planeringssystemet i den civila sektorn. Planeringssystemets delar bör inte införas samtidigt för hela statsverksamheten, utan vissa delar bör införas successivt och föregås av försöksverksamhet.

- Perspektivstudier och sektorstudier enligt de ovan angivna riktlinjerna bör av administrativa skäl införas successivt och vid behov föregås av försöksverksamhet. Försöksverksamheten bör inledas inom förslagsvis två sektorer. Därvid bör de sektorer väljas för vilka ändamålsindelning genomförs.
- Systemet med särskilda budgetdirektiv med de ovan angivna komponenterna bör snarast införas för hela statsverksamheten.
- Verksamhetsplanering bör snarast och senast i samband med övergången till programbudgetering införas för samtliga myndigheter.
- Med hänsyn till den utbyggda verksamhetsplaneringen på myndighetsnivå kan organisationen av nuvarande långtidsbudget successivt byggas ut med ledningsgrupper inom fackdepartementen för de sektorer, som inte omfattas av försöksverksamheten med sektorstudier. Härvid bör ökad vikt ges åt alternativplanering inom långtidsbudgetens ram.

5 Allmänt om stabiliseringspolitik

5.1 *Behovet av stabiliseringspolitik*

5.1.1 Inledning

Stabiliseringspolitikens syfte är, som framhållits inledningsvis, att upprätthålla en sådan total efterfrågan på varor och tjänster som säkrar full sysselsättning och ekonomisk tillväxt i en takt som är förenlig med rimlig prisstabilitet och balans i de utrikes betalningarna. I dessa mål ingår även kravet på rimlig regional balans. Stabiliseringspolitiken har en direkt betydelse för den totala välfärden i samhället och dess fördelning mellan grupper och individer. En riktigt utformad stabiliseringspolitik hindrar omfattande arbetslöshet eller stark inflation, som skapar orättvisor för grupper i samhället.

Vi framhöll i kapitel 1 att konflikter kan uppstå mellan de olika mål statsmakterna uppställt. Inom stabiliseringspolitiken kan det uppstå en konflikt mellan strävan att uppnå balans i de utrikes betalningarna och målet hög sysselsättning. Tänkbart är också att tillväxtmålet kommer i konflikt med målet att inflationstakten skall vara låg. Det kan då bli nödvändigt att uppoffra en del av den möjliga tillväxten för att hålla nere inflationstakten. En möjlighet är också att stabiliseringsmålen kan visa sig svårförenliga med resursfördelningsmål eller fördelningsmässiga önskemål, även om de många gånger sammanfaller. De stabiliseringspolitiska målen är, som framhållits, ofta motiverade av välfärdspolitiska hänsyn.

För att man i större utsträckning skall kunna undgå dessa olika målkonflikter bör statsmakterna förfoga över så många instrument som möjligt i den ekonomiska politiken, och de restriktioner som läggs på användningen av dessa instrument bör från denna synpunkt vara så få som möjligt.

Vår uppgift är att pröva hur den statliga budgeten kan bli ett så effektivt instrument som möjligt i stabiliseringspolitiken samt att överväga hur en ökad samordning mellan kommunernas aktiviteter och stabiliseringspolitiken kan ske. Vi har därvid i första hand sökt finna så många och så effektiva stabiliseringspolitiska medel som möjligt. Vidare har vi diskuterat behovet av ett förbättrat informationsunderlag om konjunkturläget.

Våra förslag om stabiliseringspolitiska medel innebär att åtgärder bör vidtas för att befintliga medel skall kunna förbättras och nya medel användas i skilda konjunkturlägen. I princip förbättras möjligheterna att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik, ju fler medel som står till statsmakternas förfogande. Vi redovisar våra konkreta förslag i de tre följande kapitlen. Däremot framlägger vi inga förslag om hur dessa medel bör kombineras inbördes eller med andra stabiliseringspolitiska medel i olika situationer. Denna avvägning ankommer på statsmakterna. Samordningen av olika stabiliseringspolitiska medel är ett väsentligt problem i konjunkturpolitiken. En god samordning kräver ökad kunskap om åtgärdernas verkningar, var för sig och i kombination.

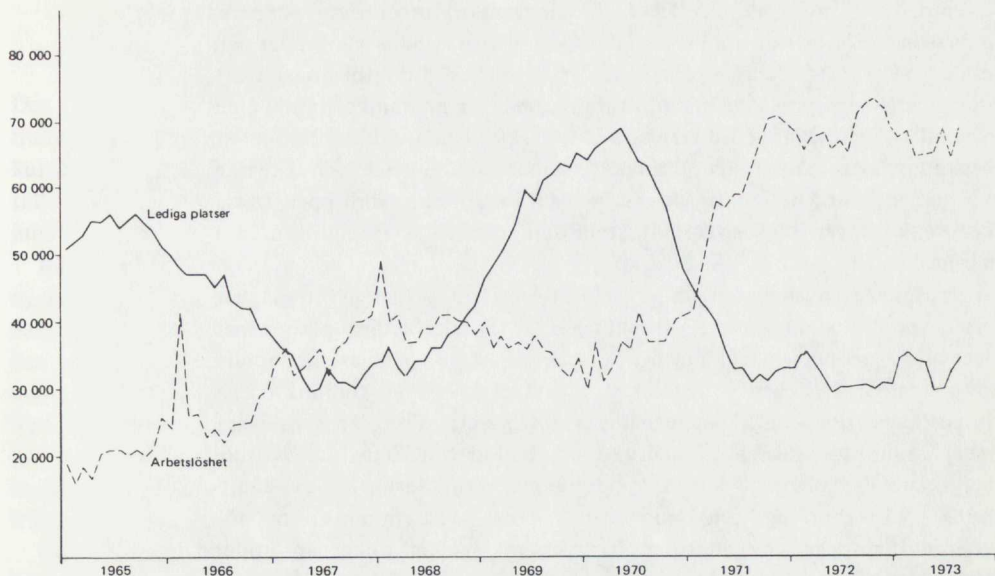
5.1.2 Konjunkturvariationer

Utmärkande för Sverige och andra länder med ekonomier av liknande typ är att efterkrigsperiodens konjunkturväxlingar jämfört med tidigare perioder har varit måttliga. I allmänhet har det endast varit fråga om variationer i bruttonationalproduktens tillväxttakt, medan absoluta minskningar av den totala produktionen har hört till undantagen. Denna utveckling får ses mot bakgrund av den relativt snabba ekonomiska tillväxt som har karakteriserat industriländerna sedan krigsslutet. Konjunkturfuktuationerna har därigenom blivit variationer kring en uppåtgående trend, vilket har medfört att produktionsnivån under en avmattning, trots ett ofullständigt kapacitetsutnyttjande, har legat över den nivå som uppnåddes under den föregående högkonjunkturen. Ser man däremot till utvecklingen inom delsektorer av ekonomin har det förekommit kraftiga produktionsminskningar under avmattningsåren. En bidragande orsak till att konjunkturutvecklingen i stort varit gynnsam under efterkrigstiden är den mer aktiva finanspolitik som förts under denna period.

Sverige har under efterkrigstiden genomgått sex konjunkturcykler, vilka i stort sett kan lokaliseras till perioderna 1946–49, 1950–53, 1954–58, 1959–63, 1964–68 och 1969–73. Högkonjunkturåren inföll (med den här valda indelningen) i början av varje konjunkturcykel, medan mer eller mindre markerade avmattningstendenser gjort sig gällande under varje periods senare del. Det har sålunda varit fråga om förhållandevis regelbundna konjunkturcykler av en längd på 4–5 år. För att ge en uppfattning om konjunkturutvecklingen i stort visas i diagram 5:1 hur antalet registrerade arbetslösa och antalet lediga platser har varierat sedan år 1965. En fullständig konjunkturbeskrivning förutsätter att utvecklingen redovisas för alla viktigare samhällsekonomiska områden som berörs av konjunkturvariationerna – exempelvis produktion, konsumtion, investeringar, utrikeshandel, priser, löner, kreditmarknad och de offentliga finanserna.

Man kan betrakta konjunkturvariationerna som ett kapacitetsutnyttjandeproblem. En lågkonjunktur innebär att existerande resurser i form av arbetskraft och kapitalutrustning inte sysselsätts fullständigt. I ett samhällsekoniskt balanserat läge är resurserna fullt utnyttjade. Med högkonjunktur avses ett läge där efterfrågan på resurser överstiger

Diagram 5:1 Antal lediga platser och registrerade arbetslösa vid arbetsförmedlingarna, 1965–1973 (säsongrensade uppgifter)



Källa: Konjunkturinstitutet

tillgången med prisstegringar som följd. Det bör emellertid framhållas att gränserna mellan dessa tre fall inte kan bestämmas med någon högre grad av exakthet, vilket bl. a. beror på att graden av kapacitetsutnyttjande kan mätas på olika sätt.

Fasförskjutningar av konjunkturmåtten kan iakttas på många områden. Vanligtvis kommer t. ex. investeringarna i näringslivet igång med en inte obetydlig eftersläpning i förhållande till produktionen. Eftersläpande prisstegringstendenser från högkonjunkturen kan förekomma samtidigt som arbetslösheten växer. De senaste årens utveckling har också uppvisat inflationstendenser i kombination med lågkonjunkturförhållanden i övrigt. Detta illustrerar svårigheterna att samtidigt påverka såväl total efterfrågan, sysselsättning som priser i önskad riktning och i önskad omfattning.

Problemen med att säkra balans i ekonomin kompliceras än mer om man med de olika måtten studerar *delar* av ekonomin, främst regioner och näringsgrenar. Bilden av de skilda konjunkturlägena framstår då som ytterligare splittrad.

Vi har undersökt konjunkturförloppen i olika näringsgrenar och regioner under 1960-talet. Av dessa undersökningar, som redovisas i bilaga 12, framgår sammanfattningsvis följande.

Konjunkturvariationernas styrka skiljer sig väsentligt mellan olika *näringsgrenar*. För t. ex. kemisk industri och livsmedelsindustri är skillnaden i graden av kapacitetsutnyttjande mellan hög- och lågkonjunktur liten, medan skillnaden är avsevärt större för t. ex. maskinindustri och skoindustri.

Den tidsmässiga förläggningen av konjunkturtoppar och -bottnar har också skilt sig avsevärt mellan olika näringsgrenar under 1960-talet. Exempelvis inträffade åren 1969–70 en konjunkturtopp för pappersindustrin 1 3/4 år tidigare än för maskinindustrin. Under 1950-talet och början av 1960-talet förekom som ett typiskt konjunkturmönster att skogs-, stål- och verkstadskonjunkturen kom igång i nämnd ordning, men förskjutna i förhållande till varandra. Att verkstadskonjunkturen kom sist berodde delvis på att investeringsverksamheten i Sverige och i övriga Västeuropa normalt kom igång relativt sent i konjunkturförloppet. Dessa fasförskjutningar bidrog till att stabilisera den totala konjunkturen i näringslivet.

Konjunkturkänsligheten under 1960-talet i olika *regioner* (län) har mätts på tre sätt: genom utvecklingen av antalet lediga platser per arbetslös, genom utvecklingen av arbetslösheten och av de totala inkomsterna. Det kan konstateras, att styrkan av de konjunkturrella variationerna i de olika länen är mycket olikartad. Vissa län synes vara mer konjunkturkänsliga än andra, t. ex. Blekinge, Kalmar och Kronobergs län, medan andra län är mindre konjunkturkänsliga, t. ex. Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Även tidpunkterna för konjunkturtoppar och -bottnar har varierat mellan olika län under 1960-talet.

Till en del kan dessa regionala variationer återföras på näringslivets olikartade sammansättning i de olika länen. Det förhållandet att t. ex. de typiska skogslänen inte hör till de mest konjunkturkänsliga samtidigt som massindustrin uppvisar de största skillnaderna i resursutnyttjande mellan låg- och högkonjunktur illustrerar emellertid hur svårt det är att klargöra alla aspekter på konjunkturläget.

Det är alltså ofta svårt att skilja konjunkturrella variationer från mera långsiktiga förändringar i ett lands ekonomiska struktur. Ju mer i detalj man studerar det ekonomiska förloppet, desto mer framträdande blir dessa svårigheter. Regionala arbetslöshetsproblem av mer långsiktig karaktär kan förekomma samtidigt med högkonjunkturförhållanden i övrigt. Likaså förekommer normalt expansiva tendenser i vissa regioner och näringsgrenar även under utpräglade lågkonjunkturförhållanden. Under praktiskt taget hela 1950- och 60-talen gällde detta för storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Vi går inte in på frågan om i vilken utsträckning konjunkturrella variationer eller strukturella förändringar har legat bakom den faktiska utvecklingen av totalproduktion och sysselsättning i Sverige under avmattningsperioder, som t. ex. åren 1971–72. Det torde emellertid vara helt klart att produktions- och sysselsättningsvariationerna i betydande utsträckning får betraktas som konjunkturrella i den meningen att de är påverkbara med stabiliseringspolitiska medel.

5.2 Stabiliseringspolitisk information

Det behövs två slags stabiliseringspolitisk information, dels kunskap om vad som faktiskt händer i samhällsekonomin, dels kunskap om vilka

effekter de stabiliseringspolitiska medlen har. Vi tar nu upp dessa två aspekter på informationen.

5.2.1 Information om konjunkturläget

Den ekonomiska politiken måste alltid utformas under osäkerhet om de framtida utvecklingstendenserna. För att minska denna osäkerhet är kunskaper om hur samhällsekonomin fungerar och tillgång på allsidig och tillförlitlig statistisk information om det aktuella och förväntade konjunkturläget av vikt.

Bilden av konjunkturläget och dess förändringar blir givetvis mer nyanserad ju fler konjunktur känsliga serier som beaktas i analysen. Samtidigt finns det ett behov av överblick och förenkling. Detta behov kan i vissa fall tillgodoses genom att man konstruerar sammanfattande mått på konjunkturläget som innehåller alla de särdrag som anses viktiga. Vad som i ett givet fall skall beaktas i en analys av konjunkturläget och hur detaljerad denna skall vara beror på syftet med analysen. Analysmetoder och kraven på information kan bli olika beroende på om det är fråga om att t. ex. höja sysselsättningen eller minska inflationstakten.

De mest omfattande analyserna av det ekonomiska läget utgörs f. n. av tre större, mer genomarbetade konjunkturprognoser per år: den preliminära nationalbudgeten i januari, den reviderade nationalbudgeten i maj samt konjunkturinstitutets höstrapport i oktober. Nationalbudgetarna upprättas inom finansdepartementets sekretariat för ekonomisk planering i samarbete med konjunkturinstitutet. Även intresseorganisationer m. fl. brukar presentera mer eller mindre detaljerade konjunkturöversikter.

Statliga organ svarar för en stor andel av den löpande informationen om konjunkturläget till statsmakterna. Arbetsmarknadsstyrelsen och statistiska centralbyrån insamlar månatligen statistik över arbetsmarknadsläget, fördelad på bl. a. näringsgrenar och regioner. Kvartalsvisa investeringsenkäter och byggnadsinventeringar belyser investeringsverksamheten, dock inte regionalt fördelad. Utrikeshandelsstatistik presenteras månadsvis av statistiska centralbyrån, medan riksbanken svarar för betalningsbalansstatistiken, likaledes månadsvis. Olika prisindexserier upprättas fortlöpande av ett flertal statliga organ. Kommunerna lämnar kvartalsvis finansstatistik och kreditmarknadsstatistik samt uppgifter om de kommunala investeringarna. Vidare publiceras varje kvartal konjunkturbarometrar för industrin, byggnadsverksamheten och varuhandeln. Statistiska centralbyrån redovisar kvartalsvisa försörjningsbalanser.

En förutsättning för att man skall kunna bedriva en effektiv stabiliseringspolitik är som nämnts goda konjunkturbedömningar. Det är väsentligt att dessa konjunkturdata inte endast belyser läget i stort (total sysselsättning, kapacitetsutnyttjande, utvecklingen av inkomster, priser och efterfrågan etc.), utan även klarlägger läget och utvecklingstendenserna inom olika näringsgrenar och regioner. En svårighet i detta sammanhang, som redan har berörts, är problemet att särskilja de kortsiktiga konjunktursvängningarna från de mer långsiktiga strukturförändringarna. Det är t. ex. i praktiken svårt att avgöra om en näringsgrens

svårigheter eller arbetslösheten i en region är av tillfällig konjunkturell art eller ett resultat av en långsiktig utveckling.

Det är vidare väsentligt att orsakerna till att tidigare gjorda prognoser slagit fel fortlöpande undersöks för att prognosmetodernas tillförlitlighet och precision skall kunna förbättras. Sådana prognos-utfallsanalyser bör ingå som en rutinmässig del av prognosverksamheten. Det är inte självklart att en avvikelse mellan prognos och utfall utan vidare kan anses bero på en felaktig prognos. Det är tvärtom tänkbart att den ursprungliga prognosen föranledde ekonomisk-politiska ingrepp vilka ledde till att utfallet kom att avvika från prognosvärdet. Även i andra avseenden kan de förutsättningar prognosen var baserad på ha ändrats.

Det är emellertid ofrånkomligt att konjunkturprognoserna även i fortsättningen bygger på ofullständigt underlag. För att begränsa de negativa följderna härav så mycket som möjligt kan snabba omläggningar av den ekonomiska politiken behövas så snart utvecklingen säkrare kan bedömas. För att säkra en hög grad av handlingsfrihet i den ekonomiska politiken är det angeläget att på förhand söka bedöma hur effekterna av en viss konjunkturpolitik blir ifall prognoserna skulle slå fel och vilka åtgärder som i så fall kan behöva vidtas.

Ett utvecklingsarbete vad beträffar konjunkturprognoser pågår bl. a. inom konjunkturinstitutet och statistiska centralbyrån. Vi har därför inte funnit anledning att framlägga några detaljförslag på denna punkt. Däremot vill vi allmänt framhålla behovet av en utökad och förbättrad information om konjunkturläget. Enligt vår mening bör utvecklingsarbetet intensifieras. Det bör även omfatta moment som möjliggör en detaljerad och väldokumenterad analys i efterhand av hur prognoserna slagit in.

5.2.2 Information om konjunkturpolitikens effekter

Utöver krav på mer tillförlitliga och precisa konjunkturprognoser bör även ökade krav ställas på förbättrad kunskap om hur de stabiliserings-politiska medlen verkar i olika konjunkturlägen. Det är härvid inte minst viktigt att skapa ökad kunskap om hur medel, som inriktas på att uppnå vissa mål, påverkar andra delar av samhällsekonomin. Även icke önskade bieffekter måste således kartläggas. Ju fler instrument som används samtidigt, desto större informationskrav ställs också på hur man skall uppnå en effektiv samordning och en god kontroll över den samlade effekten i olika avseenden.

Budgetpolitiken verkar genom att förändringar av budgetposter direkt eller indirekt ger upphov till förändringar av utbuds- eller efterfrågeförhållanden och därmed i vissa fall till prisförändringar. Det är av stort intresse att på ett enkelt sätt kunna presentera budgetförändringarnas effekter på samhällsekonomin.

Budgetsaldot ansågs tidigare vara en god indikator på den statliga budgetens stabiliseringspolitiska effekter. Ett budgetunderskott uppfattades som konjunkturstimulerande, medan ett överskott drar in pengar från marknaden och ansågs dämpa aktiviteten. Över- och underbalansering av budgeten betraktades således som ett viktigt stabiliseringspolitiskt medel.

(Av hänsyn till statens förmögenhetsställning borde dock budgeten balanseras på sikt, jfr bilaga 6.)

Det är emellertid numera känt att budgetsaldot inte ger någon tillfredsställande uppfattning om budgetens finanspolitiska effekter. En väsentlig orsak här till är att dessa effekter inte utgår från saldot som sådant utan i stället från varje enskild budgetpost, eller snarare från ändringen av varje sådan post, och att ändringar av de olika posterna ger upphov till effekter av olika art och styrka. En viss förändring av budgetsaldot kan orsakas av ett stort antal olika kombinationer av förändringar i budgetens delposter, där varje kombination kan ha sin karakteristiska effekt på samhällsekonomin. Om de stabiliseringspolitiska effekterna skall kunna uppskattas måste därför vissa karakteristiska effektskillnader hos de olika budgetkomponenterna beaktas.

Ytterligare en orsak är att budgetsaldot påverkas inte bara av statsmakternas beslut, utan även av den ekonomiska utvecklingen. Statsmakterna kan t. ex. kontrollera skattesatserna, men inte den inkomst, omsättning e. d. dessa skall tillämpas på. Skatteinkomsterna kan alltså inte exakt förutsägas. Budgeten och budgetsaldot påverkas således av det man önskar mäta budgetens inverkan på.

I bilaga 9 visas att en förändring av statens köp av varor och tjänster kan ha en ungefär dubbelt så stor produktionspåverkande effekt som en beloppsmässigt lika stor förändring i statens inkomster. Härav kan man bl. a. dra slutsatsen att en ökning av den statliga direkta efterfrågan som balanseras av en beloppsmässigt lika stor ökning av skatterna inte utan vidare kan förutsättas verka neutralt på aktiviteten i samhällsekonomin.

Dessa resonemang gäller f. ö. inte bara statens budget utan hela den offentliga sektorns samlade verksamhet. Detta understryker ytterligare att det statliga budgetsaldots betydelse som en indikator på den offentliga sektorns konjunkturerffekter är begränsad.

I bilaga 9 presenteras några modeller att beskriva den offentliga (inkl. den statliga) budgetens finanspolitiska effekter.

Den första utgörs av den modell som sedan några år tillämpas i den nationalbudget som biläggs finansplanen. OECD har använt en annan modell vid en översyn av den i ett antal länder förda finanspolitiken. En tredje modell har använts av handelshögskolan i Stockholm vid en undersökning av den i Sverige under efterkrigstiden förda finanspolitiken.

Som visas i bilaga 9 ger de tre modellerna en i sina huvuddrag likartad bild av konjunkturpolitikens effekter, trots att de har något olika syften och utformning.

Det är önskvärt att mer förfinade ekonometriska finanspolitiska modeller utarbetas. De bör vara mer nyanserade och kunna ge besked om hur andra ekonomiska mål än den samlade efterfrågan eller aktiviteten i samhällsekonomin påverkas av budgetpolitiken.

De resultat som metoder av detta slag ger är dock pålitligare än ett budgetsaldo som indikator på budgetpolitikens effekter. I avvaktan på att påtagligt bättre modeller finns tillgängliga kan de redovisade metoderna därför användas för att presentera budgetens finanspolitiska effekter.

En sådan presentation av de budgetpolitiska effekterna bör enligt vår mening tas in i finansplanen. Av presentationen bör framgå de effekter

som härrör från olika offentliga delsektorer. En särskild bedömning av effekterna på företagens investeringar bör också göras, eftersom dessa inte fångas in av modellerna. Budgetsaldot bör främst uppmärksammas i samband med bedömningarna av budgetens kreditpolitiska effekter. En förändring av budgetsaldots storlek innebär nämligen en direkt förändring av statens upplåningsbehov, vilket kan ha stor kreditpolitisk betydelse. Om det bedöms vara av intresse — t. ex. från kreditpolitisk synpunkt — kan statens samlade utlåning redovisas särskilt (samtidigt som den uppförs på budgeten och således påverkar saldot).

5.3 Stabiliseringspolitiska medel

5.3.1 Allmänt

Stabiliseringspolitiken uppdelas traditionellt i kreditpolitik (penningpolitik) och finanspolitik. Till kreditpolitiska medel räknas bl. a. köp och försäljning av värdepapper, räntesatser och andra villkor för upplåning i riksbanken samt likviditets- och kassakvoter. Finanspolitiska medel omfattar bl. a. offentliga utgifter för varor och tjänster (investeringar och konsumtion), inkomstskattesatser, grunderna för transfereringar, skattesatserna för mervärdeskatt och punktskatter, procentsatserna för arbetsgivaravgifterna, subventioner, investeringsavdrag, bidrag till kommunerna samt investeringsfonderna. Skillnaden mellan finans- och kreditpolitik definieras ibland så att kreditpolitiken består av åtgärder i samband med statsmakternas köp och försäljning på fordringsmarknaderna och finanspolitiken av åtgärder i samband med andra betalningar till och från statsmakterna. Det är emellertid svårt att dra en klar gräns mellan finanspolitiska och kreditpolitiska medel, bl. a. därför att finanspolitiska åtgärder också kan ha vissa effekter på den totala likviditeten i ekonomin. För att en effektiv ekonomisk politik skall kunna bedrivas, måste självfallet de finanspolitiska och kreditpolitiska medlen samordnas.

Vår uppgift är, som framhållits, att granska och föreslå förbättringar av de medel som kan stå till buds inom den statliga budgeten samt att överväga möjligheterna att åstadkomma en samordning mellan kommunernas aktivitet och stabiliseringspolitiken. Dessa medel är väsentligen av finanspolitisk karaktär. Vi tar alltså i princip inte upp nya kreditpolitiska medel eller förändringar i redan existerande kreditpolitiska medel eller medel utanför budgeten.

Stabiliseringspolitik via budgetens *utgiftssida* innebär att vissa av staten — helt eller delvis — finansierade verksamheter (främst investeringar) tidigareläggs eller senareläggs, beroende på konjunkturläget. Konjunkturstyrningen avser alltså i princip endast den tidsmässiga förläggningen av aktiviteterna, inte frågan om dessa aktiviteter över huvud taget skall komma till stånd eller ej.

Frågan om ett projekt skall realiseras brukar normalt betraktas som ett resursstyrningsproblem. Vanligtvis är det svårt att helt hålla isär dessa problem från stabiliseringspolitiken. Renodlat stabiliseringspolitiska insatser, t. ex. av typen beredskapsåtgärder, gäller ibland projekt som aldrig skulle ha utförts annars. Stabiliseringspolitiska åtgärder innebär vidare

långsiktiga bindningar i olika hög grad, varför de varken kan eller bör ses isolerade från resursstyrningsproblemet. Överväganden av detta slag ligger till grund för det förslag om ett statligt planeringssystem som presenterades i kapitel 4.

På budgetens *inkomstsida* utgörs de väsentliga medlen av vissa pålagor – skatter eller avgifter – som höjs inför högkonjunkturer och sänks inför lågkonjunkturer. Det rör sig således inte om att tidsförskjuta vissa offentliga aktiviteter, utan snarare om att indirekt påverka omfattning eller tidsförläggning av verksamheter inom övriga delar av ekonomin. Detta innebär att statsmakterna söker påverka ekonomin så att planerade verksamheter flyttas från högkonjunktur till lågkonjunktur. Även i detta fall har man således att göra med ett slags resursstyrningsproblem, fast inte längre begränsat till den offentliga sektorn. Att en senareläggning av t. ex. en skattehöjning utan en motsvarande utgiftsförändring innebär att statens utgifter måste lånefinansieras i ökad utsträckning belyser svårigheten att i praktiken skilja finans- och kreditpolitiska åtgärder.

Samordningen med kommunerna syftar till tidsförskjutningar av kommunal aktivitet för att därigenom öka eller minska den totala efterfrågan så att den motsvarar resurstillgången. Denna samordning kan delvis åstadkommas genom den statliga budgeten. Med statliga bidrag är det framför allt möjligt att åstadkomma tidigareläggning av kommunala aktiviteter. Med avgifter, t. ex. en investeringsavgift, är det möjligt att åstadkomma senareläggningar av kommunala verksamheter. Samordningen kan också åstadkommas på andra vägar, t. ex. med statlig reglering av kommunala verksamheter eller med kreditpolitiska medel.

5.3.2 Stabiliseringspolitisk handlingsfrihet

Vi har gjort utredningar om i vilken utsträckning utgiftsanslagen på den statliga budgeten i praktiken kan anses vara bundna på kort sikt och om budgetens regionala effekter. Dessa utredningar redovisas i bilagorna 10 och 12 och sammanfattas i följande kapitel.

Den generella slutsatsen av våra undersökningar är att den stabiliseringspolitiska handlingsfrihet som f. n. står till buds inom budgeten under löpande budgetår är förhållandevis kringskuren. Vidare är statsmakternas möjligheter att med nuvarande medel få kommunerna att medverka i stabiliseringspolitiken alltför begränsade. Den offentliga sektorns – statens och kommunernas – storlek gör det samtidigt angeläget att budgetsystemet utformas så att effektiva finanspolitiska medel står till buds. Det skall emellertid också betonas att den offentliga sektorns tillväxt bör kunna bidra till ökad handlingsfrihet förutsatt att planeringen av den offentliga verksamheten inriktas på att tillvarata denna möjlighet.

Att den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten under löpande budgetår är begränsad beror på en mängd olika faktorer. Den roll konflikten mellan de stabiliseringspolitiska målen och andra mål för den ekonomiska politiken kan spela har redan tidigare berörts. Vi skall här ta upp samtliga de omständigheter som minskar handlingsfriheten i konjunkturpolitiken. För att underlätta diskussionerna i följande kapitel har vi valt att samlar dessa faktorer i tre grupper. Även om indelningen är något godtycklig –

grupperna kan sägas delvis sammanfalla — förenklar den framställningen.

För det första kan möjligheterna att variera själva budgetbeloppen (medelsförbrukningen eller statsinkomsterna) vara kringskurna på grund av de målkonflikter som uppstår. *Rörligheten* är begränsad. Härigenom nedbringas antalet medel inom budgeten väsentligt. För det andra kan det av praktiska skäl vara omöjligt att tillräckligt snabbt vidta annars tänkbara åtgärder. Det brister i den nödvändiga *snabbheten*. För det tredje kan åtgärder få icke önskvärda effekter eller i alla händelser inte de önskade effekterna. Medlen kan i så fall inte tillämpas med önskvärd *precision*: vidtagna åtgärder får effekter som inte är väl avpassade i tid och rum.

Rörlighet

Den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten kan, som vi tidigare framhållit, begränsas av uppkommande målkonflikter, dvs. av hänsyn till andra mål. De uppoffringar och kostnader, som är förenade med stabiliseringspolitiska åtgärder, får inte blir så stora att de överväger de nackdelar dessa åtgärder är avsedda att undanröja. Men man bör också uppmärksamma att de samhällsekonomiska förluster som kan bli följden om man *inte* bedriver stabiliseringspolitik kan bli avsevärda. En instabil ekonomi kan, som vi framhöll inledningsvis, innebära allvarliga konsekvenser för fördelningen och utnyttjandet av samhällets resurser. En avvägning mellan stabiliseringspolitikens fördelar och nackdelar måste alltid göras.

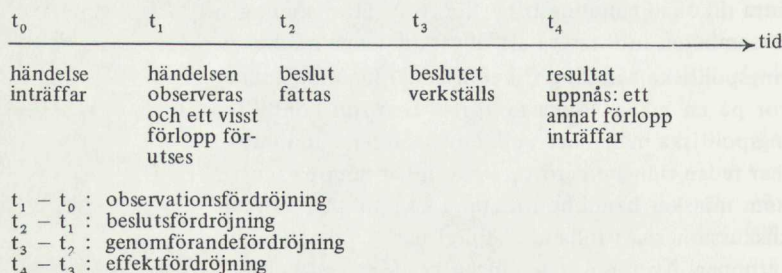
Vidare kan de olika stabiliseringspolitiska målen strida mot varandra eller mot önskemålet om ekonomisk tillväxt. Dessa ofta diskuterade problem leder till konkreta inskränkningar i den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten.

Snabbhet

Förändringar i konjunkturläget kan komma snabbt och kan vara svårförutsägbara. Detta leder till ett krav på att tillgängliga medel kan sättas in snabbt. Den tidrymd, som krävs för att uppnå önskade effekter av stabiliseringspolitiska åtgärder, kan indelas i olika stadier. Det finns risk för följande olika dröjsmål (se diagram 5: 2).

- a) *Observationsfördröjning* innebär en för lång tidrymd mellan en händelse, t. ex. en försämring av betalningsbalansen, och tidpunkten då den observeras.

Diagram 5: 2 Fördröjningar i konjunkturpolitiken



- b) *Beslutsfördröjning* innebär en för lång tidrymd mellan observations-tidpunkt och tidpunkten då ett beslut fattas, t. ex. att höja räntan för att motverka ytterligare försämring av betalningsbalansen.
- c) *Genomförandefördröjning* innebär en för lång tidrymd mellan beslut och beslutets förverkligande.
- d) *Effektfördröjning* innebär en för lång tidrymd mellan beslutets förverkligande och den önskade effektens inträdande.

Observationsfördröjningen berördes i avsnitt 5.2.1. I kommande kapitel redovisas olika möjligheter att undvika onödiga administrativa dröjsmål (besluts- och genomförandefördröjningarna). Effektfördröjningarna beaktar vi i samband med frågan om precision (se nedan). Strävan är att de medel som föreslås kunna användas under löpande år, skall kunna sättas in utan väsentliga tidsfördröjningar. I detta sammanhang kommer även kravet på god beredskap att tas upp.

Eftersom de konjunkturpolitiska besluten grundas på en bedömning (prognos) om framtiden, gäller allmänt att ju tidigare konjunkturförändringar kan förutses, desto mindre roll spelar tidsfördröjningarna. Ju större tidsfördröjningarna å andra sidan är, desto större blir kraven på långa prognosperioder. Möter det svårigheter att göra långa prognoser, ställer detta större krav på rörlighet och snabbhet.

Vi erinrar om att det tidigare föreslagna planeringssystemet har till syfte just att öka handlingsfriheten och möjliggöra snabba, välplanerade åtgärder.

De administrativa aspekterna är väsentliga. Arbetet med den statliga budgeten följer i stort fastställda arbetsordningar och är beroende av omfattningen av förefintliga administrativa resurser. Dessa arbetsordningar kan ibland vara motiverade av överordnade hänsyn, t. ex. befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. De begränsade resurserna utgör en "flaskhals" i budgetarbetet, vare sig det gäller det ordinarie budgetarbetet eller den löpande verksamheten under året. Vi lägger i det följande förslag som syftar till snabbare beslutsprocesser, men vi är medvetna om att de administrativa begränsningarna kan såväl förhindra som fördröja stabiliseringspolitiska beslut. Föreslagna medel måste vara administrativt hanterliga på alla nivåer.

Precision

De stabiliseringspolitiska medlen måste bidra till att de ekonomiska målen uppnås. Detta innebär bl. a. att man så långt möjligt skall säkerställa att

- åtgärdernas verkan består under en väl avpassad tidrymd,
- vidtagna åtgärder har tillräckligt stora effekter,
- de medel som används speciellt för att påverka vissa regioner och näringsgrenar är väl avpassade.

Den avsedda effekten bör inträffa när den behövs (vilket bl. a. är avhängigt av kravet på snabbhet), men ändå inte bestå längre än vad som är avsett: lämplig tidsanpassning. Detta innebär att man bör uppmärksammas i vad mån de vidtagna stabiliseringspolitiska åtgärderna på längre sikt

binder handlingsfriheten. De anslag på budgeten som används i stabiliseringspolitiskt syfte bör helst vara rörliga både uppåt och nedåt, så att de inte "fastnar" i något läge. Ett exempel: att anställa fast personal för att stimulera konjunkturen är i princip olämpligt, eftersom den personalen av andra skäl inte kan avskedas i en följande högkonjunktur. Vidare bör t. ex. i stabiliseringspolitiskt syfte insatta investeringar ha en väl avpassad tidslängd. Effektfördröjningarna måste härvid uppmärksammas.

Kravet på lämplig tidsanpassning av de finanspolitiska åtgärderna har varit föremål för debatt på senare år. Det har hävdats att de sammanlagda tidsfördröjningarna har en sådan längd, att de stabiliseringspolitiska åtgärderna inte sällan helt motverkar sina avsedda syften. En stimulerande åtgärd i en lågkonjunktur kan bli så försenad att i stället den följande högkonjunkturen stimuleras. Åtstramningsåtgärderna under en överhettad period kan å sin sida få allvarliga konsekvenser i ett följande avmattningsläge.

Vår kartläggning har visat, att det går att i ökad utsträckning använda den statliga budgeten i stabiliseringspolitiken. Det är därvid väsentligt att statsmakterna har tillgång till goda prognoser och till ett stort antal effektiva medel samt att man uppmärksammar att insatta åtgärder blir väl tidsanpassade. Vidare är det angeläget att man har tillgång till tillförlitliga metoder för bedömning av finanspolitikens verkningar.

En ytterligare aspekt som bör beaktas är kravet på *tillräckligt stor effekt* inom den önskade tidrymden, ett förhållande som i sin tur understryker nödvändigheten av en god tidsanpassning.

Effekterna bör vidare vara väl avpassade till konjunkturläget i skilda regioner och näringsgrenar. Storleksordningen av spridningseffekterna till andra regioner eller näringsgrenar av en åtgärd i en bestämd region eller näringsgren bör uppmärksammas, så att icke önskade spridningseffekter upptäcks och beaktas. Det är emellertid i många fall svårt att på förhand ange spridningseffekternas regionala fördelning.

Det är självfallet av stor vikt att man har kunskap om hur effekterna av olika åtgärder kommer att bli. Detta är väsentligt för en god precision i stabiliseringspolitiken. Ju större effekterna är, desto högre krav ställs på precisionen. Vår uppgift har emellertid inte varit att utföra ekonomiska studier för att motivera våra förslag, även om vi har gjort vissa undersökningar för att klargöra att föreslagna medel verkar "åt rätt håll". Vår ambition är i första hand att föreslå sådana reformer att användningen av den statliga budgeten i stabiliseringspolitiken i görligaste mån underlättas.

5.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis leder diskussionen av de olika aspekterna på de stabiliseringspolitiska medlen inom den statliga budgeten till slutsatsen att budgeten bör kunna användas i större utsträckning i konjunkturpolitiken.

Vi har i detta kapitel sökt beskriva några av de problem och svårigheter som föreligger i stabiliseringspolitiken. Det går självfallet inte att uppnå

den ideala situationen att man har *fullständig* kännedom om konjunktur-utvecklingen och om de stabiliseringspolitiska medlens effekter och att man har *fullständig* handlingsfrihet i val mellan olika medel. Syftet med vår redovisning har varit att understryka att man vid varje tillfälle i största möjliga utsträckning bör uppmärksamma och beakta de svårigheter som föreligger men också de möjligheter man har att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik. Eftersom stabiliseringspolitiska åtgärder är normala inslag i statsmakernas löpande verksamhet bör statsmakterna vid varje tidpunkt ha tillgång till så många medel som möjligt att använda i det aktuella konjunkturläget. Avvägningen mellan kreditpolitiska och finanspolitiska medel samt avvägningen mellan de av oss föreslagna medlen ankommer givetvis på statsmakterna.

Våra förslag till stabiliseringspolitiska medel redovisas i de tre följande kapitlen.

6.1 Inledning

Vi redovisar i detta kapitel en inventering av tänkbara stabiliseringspolitiska medel på budgetens utgiftssida samt ett principförslag till styrsystem i fråga om investeringar.

Det finns ca 1 000 utgiftsanslag på den nuvarande budgeten. Vi har indelat dessa anslag efter de reella möjligheter statsmakterna har att under löpande budgetår variera anslagsbeloppen i konjunkturpolitiskt syfte. Det innebär att anslagen ordnats i grupper allt efter de bindningar de är underkastade, dvs. efter de faktorer som begränsar den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten, såsom administrativa, tekniska och juridiska hänsyn.

Denna indelning sammanfaller inte med den s. k. realekonomiska indelningen av anslagen, vilken anger hur statens utgifter fördelar sig på konsumtion, investeringar, transfereringar och dessa kategoriers underindelningar. Eftersom vårt syfte är att bedöma handlingsfriheten i budgeten, har vi utgått från bindningsgrupperna och för varje sådan angett dess olika realekonomiska kategorier. För varje bindningsgrupp redovisas dessutom anslagens och anslagsbehållningarnas storlek, eventuella ramar, anslagens innehåll etc.

Inventeringen genomfördes våren 1970. Sedan dess har den realekonomiska klassificeringen modifierats, anslagsindelningen på vissa punkter ändrats och budgetens omslutning ökat. Vi har dock inte funnit anledning att göra om inventeringen, eftersom dessa förändringar inte i nämnvärd grad torde påverka bedömningarna av den reella handlingsfriheten inom budgetens olika delar. Inventeringen redovisas mer i detalj i bilaga 10.

Budgetens bindningsgrupper budgetåret 1970/71 redovisas i följande tabell.

Tabell 6:1 Budgetens bindningsgrupper, budgetåret 1970/71

Grupp	Antal anslag (avrundat)	Anslags- belopp (miljarder kr) ¹	Andel av total- budgeten %
1. Driftbidrag och transfereringar (till kommuner och enskilda)	155	23,3	50,5
2. Anläggningsbidrag (främst till kommuner)	50	3,6	7,8
3. Löpande förvaltningsverksamhet	375	8,1	17,6
4. Särskild verksamhet (utredningar, övningar m. m.)	100	1,0	2,2
5. Diverse konsumtion och trans- fereringar	200	1,6	3,5
6. Investeringar m. m.	180	8,5	18,4
Summa	1 060	46,1	100,0

¹ Förändringar i anslagsbehållningar och rörlig kredit har inte beaktats.

6.2 Driftbidrag och transfereringar

Anslagen i denna grupp, som beloppsmässigt omfattar drygt hälften av budgeten, kännetecknas av att beräkningsgrunden för anslaget är formellt bunden i lag eller författning eller av avtal. Anslagens utfall är dessutom beroende av faktorer som inte kan påverkas på kort sikt, t. ex. demografiska (antalet barn under 16 år, antalet skolbarn, antalet studerande, antalet pensionärer) eller ekonomiska faktorer (förändringar av ett index) eller av opåverkbar icke-statlig verksamhet.

Anslagen i denna grupp kan indelas i tre undergrupper, beroende på den formella bindningens karaktär. Det kan röra sig om författningsmässig bindning, avtal eller av riksdagen antagen plan, som inte är bunden i författning.

De författningsbundna anslagen utgörs väsentligen av inkomstöverföringar till enskilda och driftbidrag till kommunerna. De senare klassificeras realekonomiskt som konsumtion. Till de största anslagen budgetåret 1970/71 hör folkpensionerna (7 330 mkr), bidragen till driften av grundskolor m. m. (2 932 mkr) och av kommunala gymnasiala skolor (1 118 mkr), allmänna barnbidragen (1 885 mkr), anslaget till riksgäldsfonden (1 800 mkr), skatteutjämningsbidragen till kommunerna (1 680 mkr), bidragen till sjukförsäkringen (845 mkr), bostadstilläggen för barnfamiljer (415 mkr), bidragen till social hemhjälp (175 mkr) samt allmänna studielånefonden (111 mkr) och studiemedelsfonden (750 mkr).

Tabell 6:2 Författningsbundna anslag m. m., budgetåret 1970/71

	Antal	Anslagsbelopp (mkr)
1. Författningsbundna anslag	102	21 302
2. Avtalsbundna anslag		
Inhemskt avtal	21	1 109
Internationella avtal	27	77
3. Planbundna anslag	5	840
Summa	155	23 328

De *avtalsbundna anslagen* utgörs av dels avtalsstyrda bidrag och lån till kommuner och organisationer, dels bidrag och lån enligt avtal till internationella organisationer. Dessa anslag kan i och för sig vara författningsbundna. Det avgörande är emellertid att de uppkommit genom avtal med en oberoende part. De största anslagen är bidragen till driften av kliniker för psykiskt sjuka m. m. (927 mkr), till kommunala undervisningssjukhus (140 mkr) och till viss hälso- och sjukvård (109 mkr). Genom internationella avtal styrs 27 anslag om sammanlagt 77 mkr. Kostnaderna för europeiskt samarbete inom kärnforskning (18 mkr) och rymdforskning (15 mkr) samt bidragen till en rad internationella organisationer, främst FN (11 mkr) och OECD (5 mkr) tillhör denna kategori.

Till *planbundna*, men ej författningsreglerade, *anslag* har hänförts u-hjälpsanslagen. Till u-hjälpen hör 5 anslag under utrikesdepartementet om sammanlagt ca 800 mkr. Även några anslag avseende atomenergiverksamhet redovisas här.

Det är enligt vår mening möjligt att av stabiliseringspolitiska skäl *höja* anslagen i gruppen Driftbidrag och transfereringar, även om undantag från eller modifieringar av gällande regler måste göras.

Så skedde hösten 1971 vad gäller bl. a. folkpensionerna. Härvid anslogs medel för sådana särskilda tillägg, som endast skulle utbetalas i januari 1972. Vidare kunde — utöver den fastställda ramen — ettåriga yrkesutbildningskurser påbörjas under budgetåret 1971/72 för att motverka ungdomsarbetslösheten. Härigenom kom bidragen till driften av kommunala gymnasiala skolor att öka. Det bör dock observeras, att ambitionshöjningar av detta slag innebär långsiktiga bindningar om de inte senare kan "tas tillbaka". Sådana bindningar strider mot kravet att de stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärdernas effekter skall bestå under en väl avpassad tidrymd. En annan sak är att reformer och standardhöjningar av transfereringarna, t. ex. folkpensionerna, kan tidigareläggas av stabiliseringspolitiska skäl. I sådana fall hade långsiktiga bindningar ändå uppstått.

Det är i och för sig alltid formellt möjligt att ändra grunderna för driftbidrag och transfereringar. För anslagen i denna grupp är det emellertid i de flesta fall politiskt svårt att ändra de formella grunderna så att anslagen kan *sänkas*. Enligt vår mening varken kan eller bör sådana sänkningar tillgripas som medel i konjunkturpolitiken. Detta gäller uppenbarligen bl. a. bidrag till barn och handikappade. En konjunkturrellt motiverad sänkning av dessa anslag skulle innebära att vissa grupper särskilt utpekades att bära en oproportionerlig börda av stabiliseringspolitiken.

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

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

Förändringar i grunderna för anslagen i denna grupp fordrar normalt riksdagens medverkan. Vi föreslår ingen ändring härvidlag.

6.3 Anläggningsbidrag

Anslagen i denna grupp, väsentligen investeringsbidrag och -lån till kommuner och organisationer men även vissa transfereringar, är formellt bundna såtillvida att beräkningsgrunden för anslaget är given i lag eller författning. Anslagsutfallet beror emellertid normalt i väsentlig utsträckning på av statsmakterna påverkbara faktorer. Statsmakterna har alltså normalt möjligheter att påverka anslagsutfallet såväl under löpande som till kommande budgetår. Det kan ske på olika sätt. Det är exempelvis möjligt att förkasta eller fördröja ansökningar om bidrag och lån till viss investering. I vissa av de aktuella författningarna finns en klausul ”i mån av medelstillgång” (gäller bl. a. bidragen till byggande av kommunala vägar). Investeringsvolymen kan i vissa fall påverkas genom investeringsavgifter eller fysiska regleringar.

De aktuella anslagen i denna grupp redovisas i tabell 6: 3.

Inberäknat de ingående anslagsbehållningarna kunde budgetåret 1970/71 mer än 4 miljarder kr användas under dessa anslag.

Tabell 6: 3 Anslag till anläggningsbidrag, budgetåret 1970/71 (mkr)

Anslag	Anslagsbelopp	Reserverade medel 30.6.1970
1. Lånefonden för bostadsbyggande	1 650	25
2. Bidragen till byggande och drift av kommunala vägar och gator	438	127
3. Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m.	267	—
4. Lokaliseringslån	250	138
5. Kommunala lån	117	24
6. Bidrag till viss bostadsförbättringsverksamhet	105	—
7. Bidrag till kommunala avloppsreningsverk m. m.	84	26
8. Bidrag till anordnande av kliniker för psykiskt sjuka	79	51
9. Bidragen till byggande och drift av enskilda vägar m. m.	78	30
10. Lokaliseringsbidrag	60	45
11. Bidrag till vatten- och luftvårdande åtgärder inom industrin	50	50
12. Bidrag till byggande av skyddsrum	40	85
13. Övriga lån	84	96
14. Ytterligare ca 20 anslag på driftbudgeten	263	28
Summa	3 565	725

De i tabell 6:3 uppräknade *lånen* hänförs antingen till statens utlåningsfonder eller till fonden för låneunderstöd.

Statens utlåningsfonder är f. n. revolverande, dvs. återbetalda utlåningsmedel kan direkt lånas ut igen, utan att redovisas över budgeten och utan förnyat beslut av statsmakterna. Bland de fonder, som är avsedda för investerings- och utrustningslån, väger lånefonden för bostadsbyggnad särskilt tyngst. De största lånevolymerna redovisas i tabell 6: 4.

Vi behandlar inte bostadslånen. Bostadsbyggandet regleras med ramar och på budgeten registreras endast utfallet av denna styrning. Bostadsbyggandet används f. n. i konjunkturpolitiken. Vi förutsätter att så blir fallet även i framtiden.

Fonden för låneunderstöd är inte revolverande, utan nyutlåningen under budgetåret fastställs i budgeten. Den totala utlåningen under låneunderstödsfonden per den 30 juni 1970 var 1,7 miljarder kr och budgetåret 1969/70 utlånades 233 mkr. Lokaliseringslånen utgör här den största posten.

De anslag i gruppen Anläggningsbidrag som utgör *lån* och *investeringsbidrag till enskilda och organisationer* (t. ex. miljövårdsbidragen till industrin och bostadsförbättringsbidragen) kan med rådande politiska värderingar endast i begränsad utsträckning skäras ned i stabiliseringspolitiskt syfte. Det är däremot möjligt att öka bidragen och därmed anslagen, vilket t. ex. skedde med bidraget till kommunala avloppsreningsverk m. m. åren 1971 och 1972. Även beträffande dessa anslag bör beaktas att en tillfällig ökning av anslagen kan leda till svårigheter att sänka anslagen i ett annat konjunkturläge. Bidragen till byggande och drift av enskilda vägar torde vara mer flexibla. Lokaliseringslånen och lokaliseringsbidragen bör självfallet kunna konjunkturvarieras regionalt.

Lån och bidrag till kommunala investeringar, som dominerar gruppen, diskuteras även i kapitel 8. Vi föreslår att samtliga hithörande avtal och författningar, nya och befintliga, förses med konjunkturklausuler. Anläggningsbidragen bör således inte bara kunna höjas vid en lågkonjunktur, utan även kunna sänkas vid en högkonjunktur. En förteckning över de viktigaste kommunala bidragen redovisas i avsnitt 6.7.6.2.

Från stabiliseringspolitisk synpunkt är det önskvärt att nyutlåningen under de revolverande utlåningsfonderna beslutas och redovisas på

Tabell 6: 4 Vissa utlåningsfonder, budgetåret 1970/71 (mkr)

	Total utlåning	Ökning från föregående år
1. Lånefonden för bostadsbyggnad	17 129	+ 2 443
2. Statens hantverks- och industrilånefond	230	+ 36
3. Lånefonden för allmänna sam- lingslokaler	138	+ 8
4. Bosättningslånefonden	137	+ 13
5. Fiskerilånefonden	52	+ 3
6. Lånefonden för den mindre skeppsfarten	39	+ 4
7. Lånefonden för kommunala markförvärv	35	—

budgeten. Härigenom får statsmakterna reella möjligheter att årligen lägga konjunkturpolitiska aspekter på utlåningens omfattning och inriktning. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 12.

6.4 Löpande förvaltningsverksamhet

6.4.1 Inledning

Denna anslagsgrupp, som omfattar drygt 8 miljarder kr, utgörs väsentligen av anslagen till den statliga förvaltningen samt förvaltningsbidrag till formellt fristående organ (museer, vissa teatrar, Operan, vissa institut etc.). Kännetecknande för dessa anslag är att den absolut största delen av anslaget utgörs av avlöningar, medan resten i allmänhet består av omkostnader och hyror. Anslagen har en formell grund i verksinstruktioner och författningar, men omfattningen av myndigheternas verksamhet är en ambitionsfråga. Generellt sett hindras väsentliga nedskärningar på kort sikt av personalpolitiska skäl. Skilda myndigheters olika karaktär och arbetsuppgifter påverkar handlingsfriheten i olika hög grad.

Vidare har till denna grupp räknats de efterfrågestyrda s. k. uppdragsanslagen. Uppdragsverksamheten utförs i allmänhet av fast anställd personal. Verksamheten bekostas antingen via bruttoanslag eller nettoanslag. De bruttoredovisade anslagen motsvaras av inkomster på budgetens inkomstsida, titeln uppbörd i statens verksamhet. Vid de s. k. 1 000-kronorsanslagen sker nettoredovisning. Eventuella subventioner redovisas då i princip på särskilda anslag, som medräknats här. De 38 uppdrags- och subventionsanslagen uppgår till drygt 80 mkr.

Förvaltningsanslagen och de verksamheter som nettoredovisas under 1 000-kronorsanslag har stabiliseringspolitiskt intresse. Vi har däremot inte funnit anledning att närmare utreda frågan om konjunkturvariationer av statliga avgifter och taxor.

6.4.2 Förvaltningsanslagen

Normalt avser mellan 80 och 90 % av förvaltningsanslagen lönekostnader och resten omkostnader. Lönekostnaderna uppgår således till ca 7 miljarder kr av förvaltningsanslagens drygt 8 miljarder.

Antalet anställda i statlig tjänst, inklusive det statsunderstödda skolväsendet och vuxenutbildningen, men exklusive affärsverken, var budgetåret 1971/72 nära 280 000, vilket innebar en ökning med nästan 6 000 från närmast föregående budgetår. Skolväsendet och vuxenutbildningen sysselsatte närmare 100 000. Vid affärsverken (vilkas personalkostnader inte medräknats i förvaltningsanslagen, eftersom dessa kostnader inte redovisas på budgeten) var ca 150 000 anställda, ungefär lika många som närmast föregående budgetår.

I följande tabell redovisas antalet statsanställda (utom statsunderstödd verksamhet) i storstockholmsområdet och i övriga landet två år tidigare, hösten 1969, för olika delar av statsverksamheten.

Antalet arvodesanställda var ca 6 000 hösten 1969 och drygt 7 000 hösten 1970. Antalet kontraktsanställda var år 1970 omkring 500 personer, praktiskt taget samtliga högavlönade.

Tabell 6: 5 Antal statsanställda, hösten 1969

Sektor	Antal anställda i	
	storstockholms- området	övriga landet
Civila myndigheter och institutioner	31 200	51 600
Statliga civila utbildningsanstalter	7 200	17 100
Försvarssektorn	14 200	35 700
Statens affärsverk	35 000	114 100
Statliga bolag	6 800	31 900
Totalt	94 400	250 400

Källa: SOU 1970: 29, sid. 14.

Omsättningen på statligt anställd personal, dvs. avgångar (inkl. pensionsavgångar) i förhållande till antal anställda, var år 1970 enligt en opublicerad utredning av statens avtalsverk för ett stort antal myndigheter ca 15 %. Även högre omsättningssiffror, t. o. m. över 25 %, förekom. Omsättningen var i allmänhet oförändrad eller hade ökat något, jämfört med närmast föregående år. Särskilt inom biträdeskategorin hade omsättningen ökat. Vi vill understryka att uppgifterna avser högkonjunkturåret 1970 och att förhållandena kan ändras, särskilt under lågkonjunkturår. Riksdagens revisorer har i en undersökning om personalomsättningen hos 10 myndigheter under budgetåren 1969/70–1971/72 funnit att omsättningen hos dessa myndigheter legat på 11 %, 10 % respektive 7 % under dessa tre år (granskningspromemoria 4/1973).

Slutligen bör nämnas, att förvaltningsanslagen vid fastställandet av budgeten i vissa fall beräknas schablonmässigt (näst högsta löneklass i lönegraden). Härigenom har myndigheterna normalt "extra pengar", som inom vissa gränser kan användas för inrättande av tillfälliga tjänster. Statistik över dessa medels storlek och antalet sådana tillfälliga tjänster saknas.

6.4.3 Variationsmodeller

En eventuell konjunkturvariation av förvaltningsanslagen kan ske ur olika tidsaspekter. Variationer kan ske dels under löpande budgetår, dels i budgetarbetet till kommande budgetår. I det senare fallet registreras variationerna i budgeten, i det förra fallet endast i efterhand i budgetredovisningen. En variation kan vidare avses råda under en begränsad tidrymd, t. ex. några månader eller en längre tid, t. ex. ett helt budgetår.

En eventuell konjunkturvariation av förvaltningsanslagen kan även differentieras mellan olika regioner. Den statliga förvaltningsverksamheten är i betydande utsträckning koncentrerad till storstockholmsområdet (se tabell 6: 5). Till följd av besluten om omlokalisering av vissa statliga myndigheter kan möjligheterna i viss mån förbättras att genom en påverkan av den löpande förvaltningsverksamheten uppnå stabiliseringspolitiska effekter i olika delar av landet.

Tänkbara modeller för konjunkturvariation av förvaltningsanslagen

kan också klassificeras efter graden av styrning från statsmakternas sida. Styrningen kan i princip ske på två sätt. Den kan ske genom direkt kvantitativ styrning (administrativ styrning) av omfattningen hos vissa aktiviteter eller vissa kostnadsslag hos myndigheterna, varvid anslagsbeloppen får anpassas efter verksamhetens omfattning. Styrningen kan också ta formen av s. k. budgetstyrning, varvid anslagens (eventuellt anslagsposternas) storlek varieras och myndigheterna på egen hand får anpassa sin verksamhet efter givna budgetramar.

6.4.4 Administrativ styrning

En form av administrativ styrning är att reglera antalet anställda. Detta innebär att man kan avskeda eller nyanställa personal av konjunkturpolitiska skäl. Konjunkturpolitiskt motiverade avskedanden är dock uppenbarligen olämpliga. Anställningstrygghet och kravet på kontinuerlig verksamhet väger tyngre än de stabiliseringspolitiska effekterna av sådana avskedanden. Vi har redan påvisat det olämpliga i att av konjunkturpolitiska skäl anställa fast personal.

En annan möjlighet är att låta arvodesanställda och kontraktanställda fungera som "buffertar" vid växlande konjunkturer. De kontraktsanställda är emellertid en liten grupp (ca 500 stycken). De arvodesanställda har i praktiken kommit att få samma ställning som extra tjänstemän. Det torde vara personalpolitiskt svårt att avskeda dem av konjunkturskäl. Antalet anlitate konsulter och experter torde i detta sammanhang kunna anses för litet för att vara intressant.

Mer realistiskt är att utnyttja den naturliga personalomsättningen. Tidigare konstaterades att omsättningssiffrorna har varit ganska höga. Man skulle alltså i högkonjunktur inte tillåta nyrekrytering under löpande år till statliga myndigheter. Vakanta tjänster får då inte återbesättas. (Även omkostnadsposterna reduceras eftersom de beräknats för full personalstyrka.)

För detta medel talar det förhållandet att det torde få en stor effekt samt att det kan slå snabbt. Metoden kan utformas så, att pågående anställningsförfarande avbryts. Sökande, som redan hunnit få besked om att de antagits, bör dock kunna anställas i vanlig ordning. Inom den icke-statliga sektorn är anställningsstopp ingenting ovanligt vid svåra ekonomiska lägen (om än inte av stabiliseringspolitiska skäl), varför det kan synas skäligt att samma förhållanden råder inom den statliga sektorn.

Mot medlet talar att det kan "slå blint", dvs. alla myndigheter drabbas utan bedömning av verksamheten. Myndigheter med stor personalomsättning skulle också drabbas hårdare än andra. Vidare berörs främst personalkategorin biträden. Vi är också medvetna om att medlet kan få långsiktiga effekter på personalrekryteringen till den statliga sektorn, om det under en längre tid används alltför ofta.

Det finns emellertid olika sätt att motverka dessa nackdelar. Nyanställningsstoppet kan således inskränkas till att tillämpas i vissa områden, t. ex. endast avse storstadsregionerna. Den administrativt besvärliga dispensproblematik, som torde uppstå, kan till viss del

elimineras om befintlig personal är rörlig inom myndigheten. En vakant "nyckeltjänst" kan då övertas av en annan tjänsteman, vars ursprungliga tjänst blir vakant istället. Behovet av tidskrävande omskolning kan dock reducera handlingsfriheten på kort sikt.

Enligt vår mening är ett selektivt nyanställningsstopp ett tänkbart stabiliseringspolitiskt medel under löpande budgetår. Medlet bör särskilt kunna användas differentierat vid överhettningssituationer i vissa regioner. Beslut om att använda detta medel bör kunna fattas av regeringen.

6.4.5 Budgetstyrning

Budgetstyrning innebär att statsmakterna endast varierar anslagsbeloppen, varefter myndigheterna själva vidtar de förändringar i verksamheten eller personalstocken som erfordras. Variationerna kan ta sig formen att medel för pris- och löneomräkning inte tilldelas eller att förvaltningsanslagen minskar med en procentuell andel, t. ex. 5 %. Det ankommer sedan på myndigheten att fördela minskningen på olika anslagposter eller kostnadsslag. Utgångsläget (jämförelsesiffran) kan definieras på olika sätt. Närmast till hands ligger att utgå från budgetens anslagsbelopp. Myndigheterna bör i sådana fall åläggas att sedan budgetpropositionen framlagts redovisa planering för de alternativa anslagsnivåerna så att dessa i praktiken kan tillämpas.

Anslagsvariationer kan ske antingen i budgetarbetet till kommande år eller under löpande år. Särskilda problem uppstår vid anslagsvariationer under löpande budgetår, eftersom anslagsbeloppen fastställs för hela budgetåret, inte månadsvis eller kvartalsvis. För myndigheter, vilkas verksamhet är underkastad säsongmässiga variationer (t. ex. kartverket och lantmäteriet), ställs stora krav på planeringen, dels att ange olika jämförelsesiffror för variationen under olika delar av året, dels att ange genomförbara verksamhetsalternativ för dessa olika perioder.

Fördelarna med en budgetstyrd variation är främst två. För det första utnyttjas myndigheternas kännedom om den egna verksamheten och möjligheter att variera resursinsatsen. I detta avseende är medlet överlägset ett nyanställningsstopp. För det andra frambringas en planering för ökad flexibilitet. På sikt kan denna flexibilitet ha fördelar för såväl resursstyrningen som stabiliseringspolitiken.

Budgetstyrning av förvaltningsanslagen är ett tänkbart stabiliseringspolitiskt medel under löpande budgetår. Ett villkor för att det skall kunna tillämpas är att berörda myndigheter — sedan regeringen presenterat budgetpropositionen — redovisar en planering för nedskärningar av stabiliseringspolitiska skäl av det av regeringen föreslagna anslaget. Liksom föreslogs vid nyanställningsstopp bör medlet kunna tillämpas selektivt med hänsyn till förhållandena inom olika verksamheter.

Planeringen bör i så fall utgå från den resursram som utgörs av det eller de i budgetpropositionen föreslagna anslagsbeloppen minus 5 %. Följande bör anges:

- Vilka konkreta åtgärder som avses vidtas för att verksamheten skall minska till en omfattning som kan finansieras av den reducerade

resursramen (t. ex. nyanställningsstopp, uppskjuten utrustningsupphandling).

- Vilka konsekvenser dessa åtgärder har på myndighetens produktion. Alternativt erfordras normalt inte.

Det väsentliga är inte att anslagsnivån sänks, utan att verksamheten skärs ned. Detta bör kunna ske när som helst under det kommande budgetåret.

Planering bör också kunna göras för anslagsökningar, varvid myndigheterna anger tänkbara ökningar av verksamhetsvolymen av mer tillfällig art, t. ex. smärre utrednings- och projekteringsuppgifter. (Detta medel prövades hösten 1972.)

Beslut om att dessa anslagsvariationer skall träda i kraft bör kunna fattas av regeringen.

6.4.6 Sammanfattning

Vi har vad beträffar förvaltningsanslagen stannat för att föreslå att regeringen under löpande budgetår i stabiliseringspolitiskt syfte skall kunna använda såväl nyanställningsstopp som anslagsvariationer. I praktiken torde dessa två medel innebära samma sak. Myndigheterna torde tvingas till nyanställningsstopp vid en anslagsnedskärning. De vid ett nyanställningsstopp framtvingade inskränkningarna i verksamheten kräver planering och insikt om de konkreta konsekvenserna på samma sätt som vid en anslagsnedskärning. Vid en god planering har dock budgetstyrningen större precision: man vet i detalj vilka konsekvenserna blir för de enskilda myndigheterna.

Vi har redan tidigare påvisat det olämpliga i att av stabiliseringspolitiska skäl öka antalet fast anställda under lågkonjunkturer.

6.5 Särskild verksamhet

Den verksamhet, som finansieras av anslagen i denna grupp, har inte samma "löpande" karaktär som den rena förvaltningsverksamheten. Till denna grupp har hänförts utgifterna för försvarets övningar, kommittéer, utredningar, försöksverksamhet, kurser och arbetsmarknadsutbildning, sammanlagt ca 1 miljard kr. Det rör sig om engångsprojekt med varierande varaktighet. Uppenbarligen har man här större variationsmöjligheter än för förvaltningsanslagen.

Försvarets övningar bekostades budgetåret 1970/71 från 10 reservationsanslag på sammanlagt nära 135 mkr och reservationsmedelsbehållningar på 22 mkr. (Fr. o. m. budgetåret 1972/73 finns inte särskilda anslag för övningar, utan dessa bekostas främst från förslagsanslagen för ledning och förbandsverksamhet inom armén, marinen och flygvapnet.) Repetitionsövningarna kräver årligen 2,5 milj. mandagar, vilket motsvarar ca 7 000 manår. (Värnpliktsutbildningen i sin helhet — grundutbildning och repetitionsövningar — omfattar ca 19 milj. mandagar eller ca 52 000 manår.) En stabiliseringspolitiskt motiverad nedskärning av verksamheten kan gälla grundutbildningen eller repetitionsövningarna. Vid tidigare tillfällen har repetitionsövningar inställts. Även den ordinarie värnplikts-

utbildningen har skurits ned, dock inte i första hand i stabiliseringspolitiskt syfte. Påslagsmöjligheterna synes mer begränsade, eftersom övningarna fordrar viss planläggning. Till kommande budgetår är variationsmöjligheterna goda.

Kommittéanslagen uppgår till drygt 50 mkr. *Bidragen till forskningsprojekt* av olika slag (exklusive kostnader för universitet och högskolor) uppgår till ca 200 mkr. *Utbildning och kurser* (exklusive arbetsmarknadsutbildningen) kostar ca 120 mkr. Dessa anslag i bindningsgruppen är mindre flexibla nedåt under löpande budgetår. Den arbetsmarknadspolitiska innebörden av att använda dessa verksamheter som konjunkturpolitiska styrmedel kan inte jämföras med försvarets övningar. En annan sak är att nyanställningsstopp, liksom vi tidigare föreslagit för förvaltningsverksamheten, även kan tillämpas för dessa verksamheter.

Anslaget till *arbetsmarknadsutbildning* är gruppens dominerande post (drygt 500 mkr). (På grund av ändrad anslagsindelning på arbetsmarknadspolitikens område bekostas numera utbildningen från anslaget Arbetsmarknadsservice.) Från anslaget till arbetsmarknadsutbildning bestreds utgifter för yrkesutbildning som sker av sysselsättningspolitiska skäl. Det är huvudsakligen fråga om omskolning och annan yrkesutbildning åt personer som är eller löper risk att bli arbetslösa eller är svårplacerade på arbetsmarknaden och för vilka utbildningen bedöms vara nödvändig för att stadigvarande arbete skall kunna erhållas. Som försöksverksamhet anordnas fr. o. m. budgetåret 1966/67 i viss omfattning utbildning av inte arbetslösa personer inom s. k. bristyrken (bristyrkesutbildning).

Utgifterna avser kostnader främst för anordnande av utbildningen och för utbildningsbidrag åt kursdeltagarna. Arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen handhar utbildningen. Bidrag utgår i form av grundbidrag, hyresbidrag, familjetillägg och särskilt bidrag.

Arbetsmarknadsutbildningen, mätt i antalet personer i utbildning, har stadigt ökat under senare år, väsentligen oberoende av konjunkturläge. Säsongsvariationerna är emellertid utpräglade. Utbildningens syfte framstår som väsentligen långsiktigt strukturellt och näringspolitiskt. Frågan är nu om detta mål kan kombineras med kortsiktiga konjunkturpolitiska aspekter.

Under en avmattningsperiod kan självfallet konjunkturrellt betingad arbetslöshet sugas upp genom en tillfällig ökning av utbildningen. Från regional stabiliseringspolitisk synpunkt är arbetsmarknadsutbildningen ett viktigt medel. Genom en sådan utbildning kan arbetslösa beredas arbete i respektive region inom näringsgrenar, vilka har arbetskraftsunderskott. Detta medel har tidigare prövats och bör även i fortsättningen kunna komma till användning. Säsongarbetslösheten motverkas normalt på detta sätt. Av vikt är dock att utbildningskursernas längd är väl avpassad till den förutsedda arbetslöshetssituationen, vare sig denna är av säsongmässig eller konjunkturrell art.

I en högkonjunktur finns endast marginella möjligheter att minska utbildningsvolymen, om man vidhåller det väsentliga utbildningsmålet: att på sikt tillgodose kravet på rörlighet på arbetsmarknaden. Detta krav är lika aktuellt i en hög- som i en lågkonjunktur. I huvudsak är det som

framhållits svårplacerade personer som utbildas, varför högkonjunktorens arbetskraftsefterfrågan bättre tillgodoses om utbildningen får fortgå än om den reduceras.

Sammanfattningsvis kan nyanställningsstopp av stabiliseringspolitiska skäl tillämpas för kommittéer, försöksverksamhet o. d. Vi är medvetna om att andra hänsyn kan väga tyngre än de rent stabiliseringspolitiska. Försvarets repetitionsövningar har redan vid tidigare tillfällen inställts. Arbetsmarknadsutbildningen kan under avmattningsperioder ökas i stabiliseringspolitiskt syfte.

6.6 Diverse konsumtion och transfereringar

I denna grupp redovisas ca 200 anslag av konsumtions- och transfereringskaraktär om sammanlagt ca 1,6 miljarder kr. Följande undergrupper kan särskiljas.

Tabell 6:6 Diverse konsumtion och transfereringar, budgetåret 1970/71

	Anslagsbelopp (mkr)
1. Omkostnadsanslag innebärande interndebitering inom statsverket (telefon, hyra, porto)	487
2. Ersättning till SJ, trafikföretag och luftfartsverket	250
3. Diverse omkostnadsanslag (resor, kongresser, sakkunniga etc.)	243
4. Försvarets omkostnadsanslag etc.	241
5. Diverse lån	23
6. Övriga anslag	366
Summa	1 610

Undergrupp 2 — ersättning till affärsverk och andra — faller till största delen under lokaliseringpolitiken. Således får SJ här sitt bidrag för det icke lönsamma nätet.

Vi har inte funnit det möjligt att använda anslagen i denna grupp i den löpande stabiliseringspolitiken. Det är fråga om ca 200 anslag, vilket försvårar hanterandet av dem.

6.7 Investeringar m. m.

6.7.1 Inledning

Den sista gruppen i genomgången av handlingsfriheten vad gäller budgetens utgiftssida innehåller de anslag, som traditionellt betraktas som särskilt lämpade att variera av stabiliseringspolitiska skäl: anslagen till investeringar, underhåll m. m. Anslagsnivån anses vanligen vara i förhållandevis liten grad bunden av t. ex. lagar och författningar och i stället i väsentlig utsträckning ett uttryck för statsmakternas ambitionsnivå.

Vi redogör först för anslagsgruppens omfattning och diskuterar

därefter den reella handlingsfriheten. Slutligen ger vi förslag om hur handlingsfriheten i görligaste mån bör tillvaratas.

Det bör observeras, att till denna grupp har räknats flera anslag, som enligt nationalräkenskaperna räknas som konsumtion. Detta gäller särskilt de militära anslagen.

De i budgeten berörda anslagen redovisas i följande tabell.

Tabell 6: 7 Investeringar m. m., budgetåret 1970/71

	Antal anslag	Reserverade medel 30.6.1970 (mkr)	Riksstaten 1970/71 (mkr)
<i>Driftbudgeten</i>			
Civila utrustningsanslag	69	82	206
Väginvesteringar, vägdrift	2	867	1 458
Beredskapsarbeten	2	85	830
Övriga civila investeringar	11	10	158
Militära utrustningsanslag	38	204	207
Militära underhållsanslag	3	151	403
Militära materielanslag	3	605	1 690
Militär prisreglering	1	—	167
Summa	129	2 004	5 119
<i>Kapitalbudgeten</i>			
Affärsverksfonderna	12	183	1 861
Fastighetsfonden	23	275	312
Fonden för beredskapslagring	2	—	855
Diverse kapitalfonder		66	126
Försvarets fastighetsfond	13	57	237
Summa	50	581	3 391
<i>Totalt drift- och kapitalbudget</i>		2 585	8 510
varav försvaret		1 017	2 704

I det följande bortses från anslagen till fonden för beredskapslagring. Anslaget till överstyrelsens för ekonomiskt försvar delfond: lagring för beredskapsändamål, utgör en bokföringsmässig transaktion. Lagringen skedde tidigare med begagnande av rörlig kredit, men finansieras nu med investeringsanslag under denna fond. Beloppet (700 mkr) innebär en engångsanvisning för övergången till detta nya redovisningssätt. Utredningen av beredskapen i fråga om viss varuförsörjning skall enligt sina direktiv undersöka möjligheterna att variera beredskapslagringen i konjunkturpolitiskt syfte. Anslaget till statens jordbruksnämnds delfond: lagring av jordbruksprodukter för beredskapsändamål (155 mkr), bör enligt vår mening diskuteras i samband med att beredskapslagringens konjunkturpolitiska roll tas upp.

I de följande tre avsnitten redovisas de faktorer av teknisk och formell natur, som förhindrar eller försvårar användandet av de statliga investeringarna i konjunkturpolitiken. Statsmakternas handlingsfrihet beror, som framhållits, främst på tre faktorer: rörlighet, snabbhet och precision.

6.7.2 Rörlighet

I detta avsnitt diskuteras de bindningar, som begränsar den stabiliseringspolitiska rörligheten under löpande budgetår. De diskuterade faktorerna

är politiska bindningar till följd av konflikter mellan olika mål för investeringsverksamheten samt andelen nya projekt (igångsättningsgrad), produktionsplanering och formella bindningar.

6.7.2.1 Målkonflikter

Vi har tidigare framhållit att de stabiliseringspolitiska målen kan komma i konflikt med de övriga målen för den statliga verksamheten: resursstyrningsmål och fördelningspolitiska mål. Detta gäller självfallet även vid den statliga investeringsverksamheten. De rent stabiliseringspolitiska målen kan bedömas som mindre viktiga: även om en viss investering bidrar till överhettning av konjunkturläget, kan dess betydelse för den allmänna välfärden eller förvaltningens effektivitet vara så stor att en investeringsinskränkning inte kan komma ifråga. Kravet på en hög tillväxttakt kan också begränsa möjligheterna att vidta åtgärder för att uppnå en stabil prisnivå. Vi påpekade i kapitel 5 att de stabiliseringspolitiska målen även kan strida mot varandra.

De hänsyn, som måste tas på grund av dessa målkonflikter, begränsar den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten.

6.7.2.2 Igångsättningsgrad

Av de medel, som varje år beviljas för statliga investeringar, är som regel huvuddelen avsedd för redan före budgetårets början igångsatta investeringsobjekt, medan övriga medel används för objekt, som påbörjas under budgetåret i fråga. Såväl i budgetarbetet till kommande budgetår som under löpande budgetår torde det främst vara de ännu inte påbörjade objekten som kan påverkas i stabiliseringspolitiskt syfte. Möjligheterna att inställa eller skära ned takten hos pågående investeringar är ofta starkt begränsade.

Det är alltså av intresse att söka kartlägga relationen mellan påbörjade och ännu inte igångsatta investeringsobjekt under ett budgetår. Någon systematisk statistik som belyser detta finns inte. Emellertid har vissa myndigheter i sina budgetförslag lämnat uppgifter, vilka kan ge en viss, om än ofullständig, uppfattning av situationen.

Således torde normalt mindre än hälften av ett års investeringsmedel användas för nya projekt. I vissa fall är endast 25–30 % avsedda härför. Vägverket, byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen och arbetsmarknadsstyrelsen torde ha en relativt stor andel nya objekt under budgetåret, eftersom dessa myndigheters investeringsprojekt ofta är kortvariga. Försvarets materielverk och vissa affärsverk (luftfartsverket och vattenfallsverket) har en relativt liten andel nya objekt. De stora materielanskaffningarna (band- och stridsvagnar, stridsflygplan) och anläggningsarbetena (kraftstationer, flygplatser) sträcker sig över ett antal år.

Detta innebär, att möjligheterna att reducera investeringsverksamheten begränsas. Självfallet minskar möjligheterna dessutom under löpande budgetår allteftersom objekten hinner sättas igång.

6.7.2.3 Produktionsplanering

Särskilt vad gäller stora beställningar av tekniskt komplicerad art, som inte utgör för lagerhållning lämpad standardmateriel, måste leverantörernas produktionsplanering uppmärksammas. Denna är ofta hårt uppbyggd flera år i förväg. Detta gäller speciellt de stora exportindustrierna. Orsaken är väsentligen att man vill maximalt utnyttja sina produktionsresurser.

När produktionsplaneringen är fastlåst i förväg, minskas avsevärt den flexibilitet som behövs för de löpande motkonjunkturella åtgärderna. Tidsförskjutningar av leveranser försvåras i hög grad. Den fasta planeringen nödvändiggör att beställningar måste läggas ut lång tid i förväg, vilket innebär en civilrättslig bindning. Visserligen kan de industrier, vilkas produktion är bunden för flera år framåt, i viss mån vara konjunkturoberoende, vilket skulle minska behovet av konjunkturmotiverade tidsförskjutningar av leveranser till staten. Statsmakterna bör dock med stabiliseringspolitiska medel kunna påverka även dessa industrier.

6.7.2.4 Formella bindningar

Ett slags formell bindning är de ovan nämnda genom beställningar ingångna avtalen, vilka är civilrättsligt bindande. Vidare skall den statliga upphandlingen i princip ske efter affärsmässiga principer och på icke-diskriminatorisk basis, dvs. utan hänsyn till anbudsgivarens nationalitet. Detta förutsätts såväl i 1952 års upphandlingskungörelse som i den nya upphandlingskungörelse, som träder i kraft den 1 januari 1974 samt i åtagandena inom ramen för EFTA. Enligt EG-avtalet förbjuds i princip offentliga konkurrenshindrande stödåtgärder, men i händelse av allvarliga störningar inom en sektor av näringslivet eller en region tillåts dock skyddsåtgärder.

Dessa regler innebär att en leverantör inte får gynnas av den upphandlande myndigheten på grund av sin regiontillhörighet. Möjligheterna att genom beställningar till industrin åstadkomma stabiliseringspolitiska effekter begränsas ytterligare, när man på förhand inte vet i vilken region i landet i stabiliseringspolitiskt syfte utlagda beställningar kommer att placeras. Det är enligt vår mening väsentligt att undantag från affärsmässighetsprincipen, liksom hittills, kan komma till stånd.

6.7.3 Snabbhet

I detta avsnitt skall visas, att investeringsverksamheten i stor utsträckning är underkastad sådana bindningar att kravet på snabbhet i många fall kan vara svårt att tillgodose, även om möjligheterna att variera investeringsvolymen i och för sig föreligger. De väsentliga faktorerna bakom genomförandefördröjningen är projekteringsförhållanden och upphandlingen.

6.7.3.1 Projektering

Med projektering avses de detaljerade kalkyler och planer, som erfordras för att investeringen skall kunna utföras. De mer allmänna överväganden,

som leder fram till att investeringsobjekt i princip är önskvärda (översiktsutredningar etc.), beaktas inte här. Detta utredningsskede ligger i allmänhet långt före det egentliga investeringsförloppet.

Projekteringen för de statliga investeringarna kan ske på två olika sätt. I vissa fall — främst byggnadsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens byggande samt kontorsbyggnader vad gäller affärsverken m. fl. — medverkar regeringen i projekteringen. Detta sker vanligen två gånger ("tvåstegsförfarandet"): vid prövningen av det preliminära byggnadsprogrammet och vid prövningen av förslags- eller huvudhandlingar. Sedan den senare prövningen skett, begärs medel hos riksdagen. I övriga fall handhas projekteringen helt av de investerande myndigheterna själva.

Projekteringen är i allmänhet tidskrävande, beroende på investeringsobjektets art och storlek. Tidsåtgången kan sträcka sig från några månader till åtskilliga år. Allmänt sett är tvåstegsförfarandet betydligt mer tidskrävande än när myndigheterna projekterar självständigt.

Slutsatsen är att endast färdigprojekterade eller nästan färdigprojekterade objekt kan användas i den löpande stabiliseringspolitiken. I övriga fall uppstår alltför stor tidsfördröjning (genomförandefördröjning). Vidare följer att statsmakterna, som i praktiken är hänvisade till vad som de facto har projekterats, bör styra projekteringen så att en tillräcklig mängd av investeringsobjekt för att kunna möta oväntade konjunkturvariationer finns i reserv. Förslag härom framläggs i det följande.

6.7.3.2 Upphandling

Även upphandlingen (anbudsinfordran) kräver viss tid. Tidsåtgången varierar beroende på objektets art och storlek. I vissa fall inhämtas anbud på någon timme (teknisk standardmateriel), i andra behövs flera år. Ofta krävs några månader.

Statsmakterna måste normalt fatta beslut om att investeringen verkligen skall genomföras *innan* anbudsinfordran sker. Att begära in anbud under "konjunkturförbehåll" låter sig normalt inte göra. Näringslivets anbudsbägenhet torde i sådant fall klart minska.

Anbudstiden ingår således i genomförandefördröjningen. Till skillnad från projekteringstiden kan den i allmänhet inte elimineras genom att en "reserv" av godkända anbud läggs upp. Det torde inte heller vara möjligt att i någon mer väsentlig utsträckning förkorta anbudstiden.

6.7.4 Precision

I detta avsnitt studeras olika förhållanden som påverkar möjligheterna att i investeringsstyrningen uppnå stabiliseringspolitiska effekter, som är väl avpassade från tidsmässig och rumslig synpunkt. Av betydelse är främst investeringsförloppens längd och investeringarnas regionala effekter. Även andra faktorer som objektens kostnadsstrukturer, regiformer och marknadsformer uppmärksammas.

6.7.4.1 Investeringsförloppens längd

Investeringsförloppens längd, dvs. tidrymden mellan byggnadsarbetenas eller tillverkningsprocessens start och slut, är uppenbarligen av avgörande betydelse för tidsanpassningen av de motkonjunkturrella åtgärderna. Investeringsförloppet kan vara från någon månad till en följd av år.

I den löpande stabiliseringspolitiken måste dessa tidsförhållanden observeras. De konjunktursvackor, som skall motverkas, har erfarenhetsmässigt en längd på högst ett à två år. Igångsättes längre objekt, får dessa stimulerande verkningar in i den följande högkonjunkturen.

Det nu sagda betyder självfallet inte, att tidskrävande investeringsföretag och beställningar inte bör göras. Innebörden är att sådana medför långsiktiga bindningar, som påverkar konjunkturläget och konjunkturpolitiken under kommande år. Det är av vikt att man uppmärksammar detta.

Kortvariga objekt och långvariga objekt vilkas produktionsprocess kan utföras i etapper är alltså speciellt lämpliga att sättas in i en inträffad eller befarad lågkonjunktur. Skulle å andra sidan konjunkturen bli överhettad, kan det givetvis vara värdefullt att uppskjuta eller senarelägga mer långvariga investeringsobjekt. Detta medel har prövats flera gånger. Några långsiktiga bindningar från stabiliseringspolitisk synpunkt följer normalt inte härav. Problemet att uppnå erforderlig precision vid nedskärningar är således mindre än vid öknings- eller aktivitetsökningar.

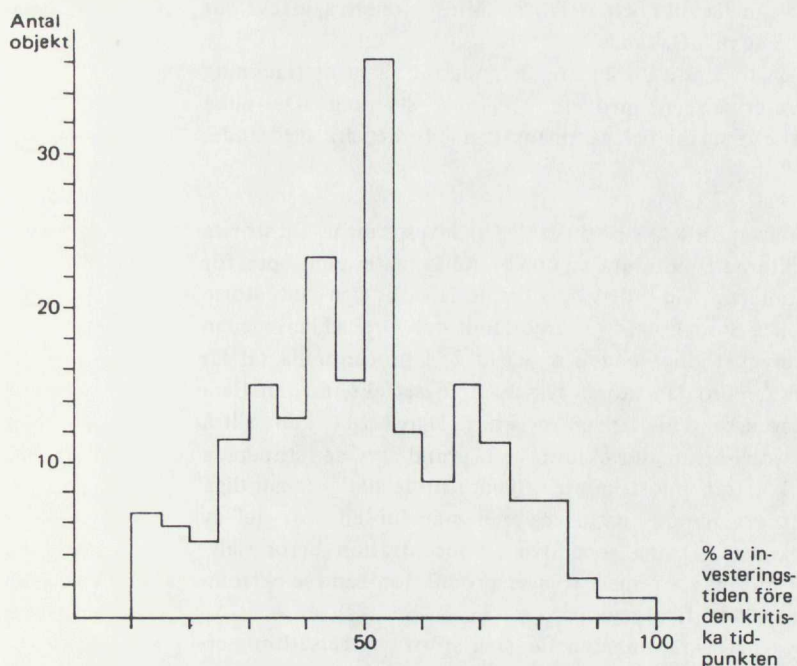
Investeringsförloppens längd kan sägas vara ett grovt mått på tidrymden mellan en åtgärds insättande och dess resultat (effektfördröjning). Ett annat mått kan erhållas genom att den s. k. kritiska tidpunkten bestämmes. Härmed menas den tidpunkt då 50 % av de till investeringsobjektet hörande utbetalningarna gjorts. Siffran 50 % har valts för att den kan sägas ge en uppfattning om när investeringen "kulminerar". I och för sig hade andra siffror kunnat väljas.

I diagram 6:1 visas hur stor andel av investeringstiden som ligger före den kritiska tidpunkten i det material som vi samlat in rörande strukturen hos 184 investeringsobjekt. Det framgår att det vanligaste fallet är att 50 % av utbetalningarna gjorts efter drygt halva investeringstiden. Emellertid kan den kritiska tidpunkten komma praktiskt taget när som helst under investeringen.

Diagram 6:1 är en sammanfattning av de effektfördröjningsstudier som redovisas i bilaga 10. En väsentlig iakttagelse av diagrammet är att någon korrelation mellan betalningsströmmarna och den reala investeringsaktiviteten knappast föreligger. Härav följer att konjunkturpolitisk styrning av de statliga investeringarna genom variationer av de kassamässiga anslagsbeloppen möter stora svårigheter, eftersom betalningstillfällena ofta kan förskjutas över budgetårsgränser utan att den reala aktiviteten påverkas.

Vare sig man nu använder sig av investeringsförloppets längd eller av den kritiska tidpunkten som mått, framgår vidare av effektfördröjningsstudierna i bilaga 10 att om långvariga investeringsobjekt används i den löpande, kortsiktiga konjunkturpolitiken man bör uppmärksamma de långsiktiga bindningarna.

Diagram 6: 1 Kritisk tidpunkt i investeringsförloppet



6.7.4.2 Regionala effekter

Budgetpolitikens effekter i rummet måste också beaktas. Vi har undersökt de regionala effekterna av försvarsinvesteringar (försvarets materielverk), de större affärsverkens investeringar (SJ, vattenfallsverket och televerket), den statliga byggnadsverksamheten (byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen) och av statligt finansierad vägbyggnad och vägunderhåll (vägverket). Den kartlagda investeringsverksamheten motsvarar omkring 60 % av den totala statliga investeringsvolymen sådan den presenteras i tabell 6: 7.

Undersökningen avser förhållandena budgetåret 1968/69, men genom att leverantörsnätet i avsevärd utsträckning visat sig vara konstant genom åren torde den även belysa förhållandena under andra år. Undersökningen redovisas i detalj i bilaga 12. Slutsatserna presenteras här i stora drag.

Den granskade investeringsvolymens regionala sysselsättningseffekter framgår av karta 1. I *absoluta tal* tillfaller den särklassigt största effekten Stockholms län (nära 17 700 sysselsättningstillfällen). Östergötlands län, Göteborgs och Bohus län och Örebro län får vardera hälften, eller mindre än hälften så stora effekter som Stockholms län. Därefter kommer Västernorrlands län, Västmanlands län, Malmöhus län samt Västerbottens och Norrbottens län. Minsta effekt i absoluta tal får investeringarna i Hallands län och på Gotland, där mindre än 1 000 arbetstillfällen bereds. I *relation till folkmängden* kommer den största effekten i Östergötlands och Örebro län (antalet sysselsättningstillfällen

utgör 2 % eller mer av befolkningen). I norrlandslänen utom Gävleborgs län, i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Kalmar län ligger motsvarande andel mellan 1 och 1 1/2 %. Minsta relativa effekt får investeringarna i Skåne och Halland.

Det bör betonas att dessa förhållanden endast i ringa utsträckning torde vara resultatet av en medveten regional styrning. De olika regionernas industriella styrka och sammansättning torde vara avgörande. (Se vidare bilaga 12.)

Uppgifterna har även fördelats på olika slag av investeringar. De största sysselsättningseffekterna (i absoluta tal) på grund av materielinköpen för investeringsverksamheten vid försvarets materielverk och de större affärsverken, tillfaller Stockholms, Östergötlands och Örebro län, medan Norrland får en mycket ringa andel, se karta 2. I procentuella tal får Östergötlands och Örebro län störst sysselsättningseffekt, medan flera syd- och mellansvenska län får en avsevärt lägre. Det kan alltså konstateras att sysselsättningseffekterna på grund av de studerade myndigheternas inköp från industrin inte är jämnt fördelade över samtliga regioner, utan att ett mindre antal regioner står för en stor del av sysselsättningseffekterna. Denna geografiska koncentration beror självfallet på att verkstadsindustri med försvarsproduktion samt elektroindustri är lokaliserad till ett fåtal regioner.

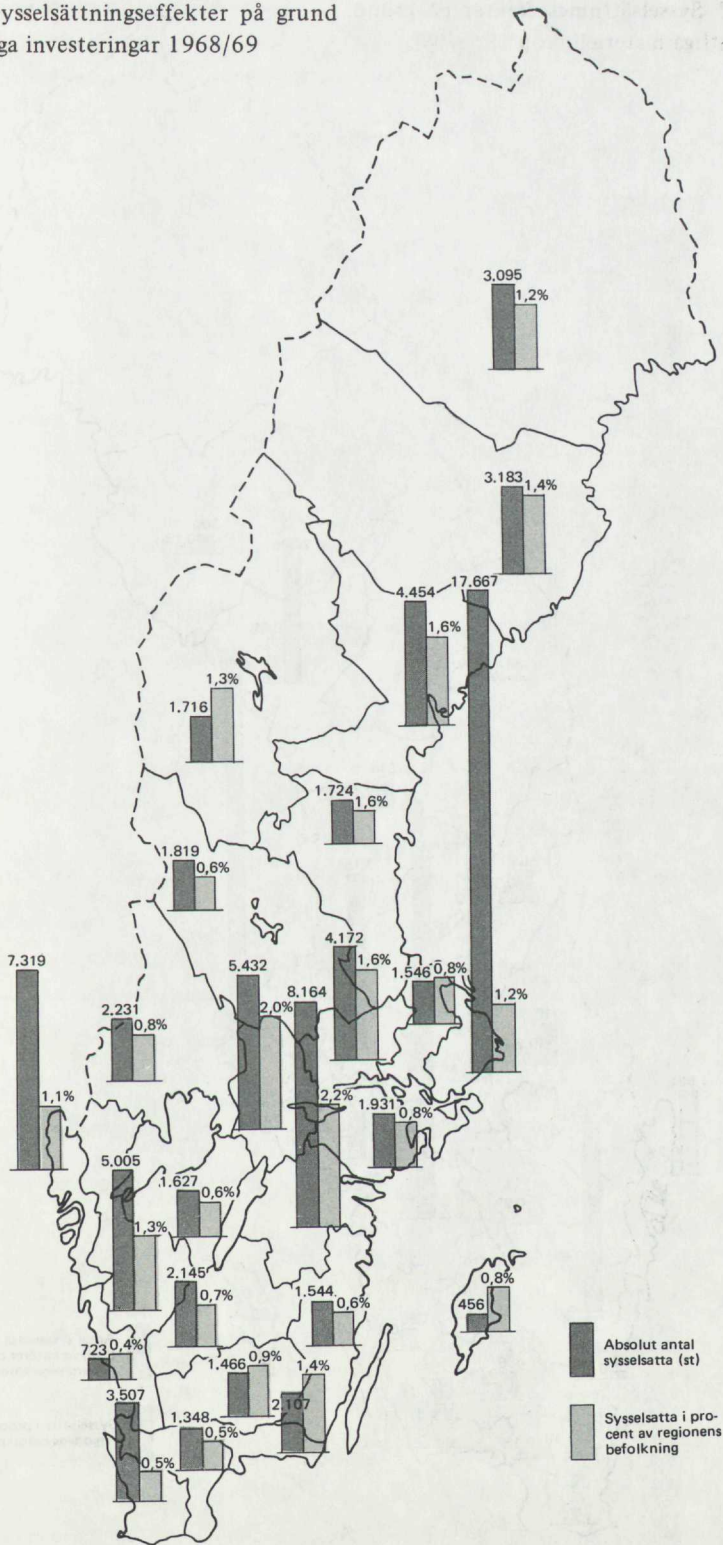
Den statliga byggnadsverksamheten får sina största sysselsättningseffekter i absoluta tal i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län, medan de största procentuella effekterna tillfaller Uppsala, Norrbottens och Stockholms län — se karta 3.

En stor del av de absoluta regionala sysselsättningseffekterna på grund av de statliga byggnadsinvesteringarna är således koncentrerad till ett mindre antal regioner, företrädesvis storstadsregioner. Den procentuella sysselsättningseffekten är emellertid även stor i vissa norrlandslän. De statliga byggnadsinvesteringarnas storlek i olika regioner är givetvis avhängig av den statliga verksamhetens lokalisering. Som exempel på viktiga byggnadsinvesteringsobjekt kan nämnas förvaltningshus, högskolor, universitet, posthus, telehus samt byggnader för försvarets ändamål.

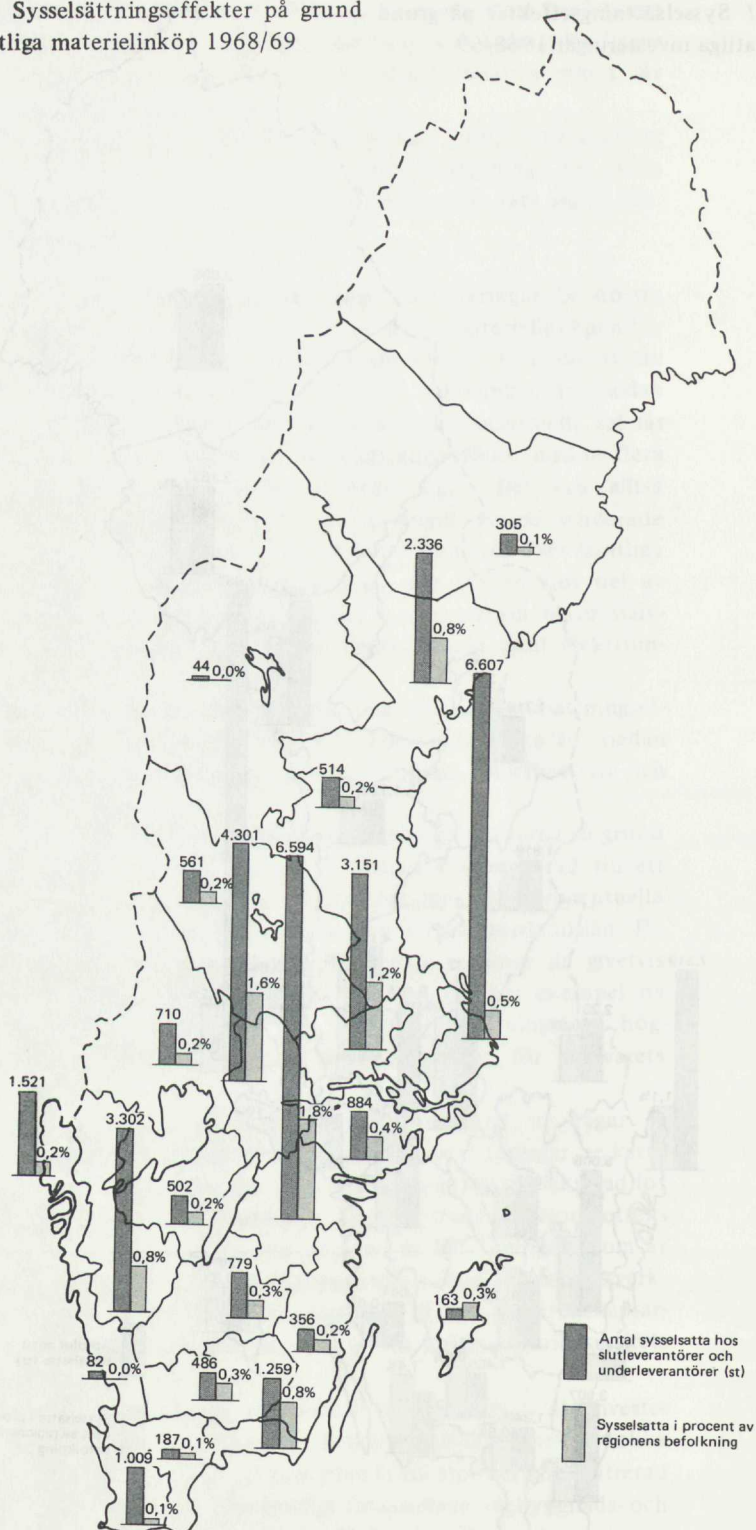
Sysselsättningseffekterna av byggnad och underhåll av vägar är naturligt nog fördelade betydligt jämnare än övriga investeringar, se karta 4. Den procentuella sysselsättningseffekten i länen är relativt likartad för samtliga län, med undantag av Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. I dessa län är den procentuella andelen av befolkningen, som är sysselsatt med statligt finansierad vägbyggnads- och vägunderhållsverksamhet, avsevärt högre än i övriga län. Omkring hälften av beredskapsarbetena i form av vägbyggande i vägverkets och arbetsmarknadsverkets regi försiggår i dessa län.

Av undersökningarna framgår således *sammanfattningsvis* att investeringsutgifterna i allmänhet inte är jämnt fördelade mellan olika regioner. Den statliga byggnadsverksamheten är till stor del koncentrerad till ett mindre antal regioner. Den statligt finansierade vägbyggnads- och vägunderhållsverksamheten är mer jämnt fördelad mellan olika regioner.

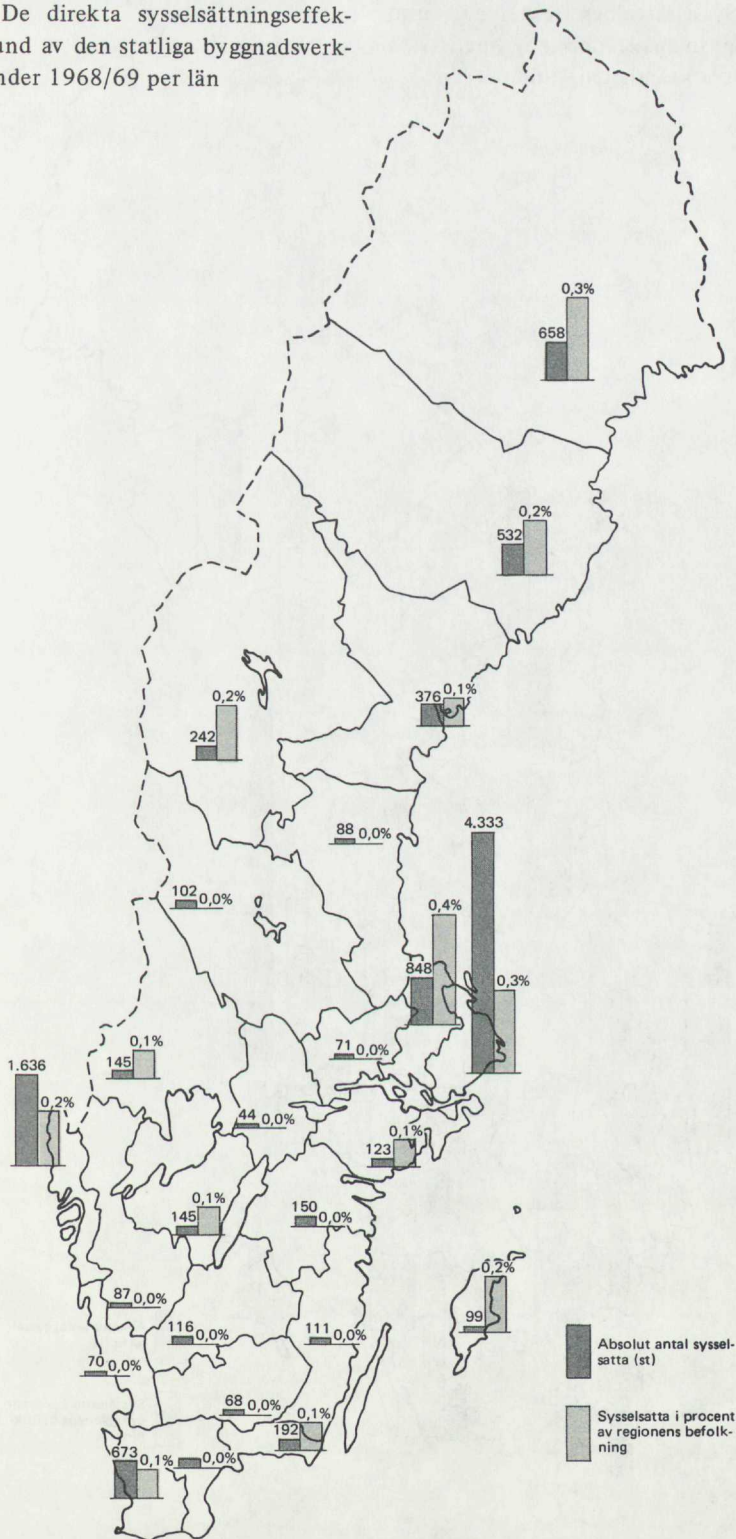
Karta 6:1 Sysselsättningseffekter på grund
av vissa statliga investeringar 1968/69



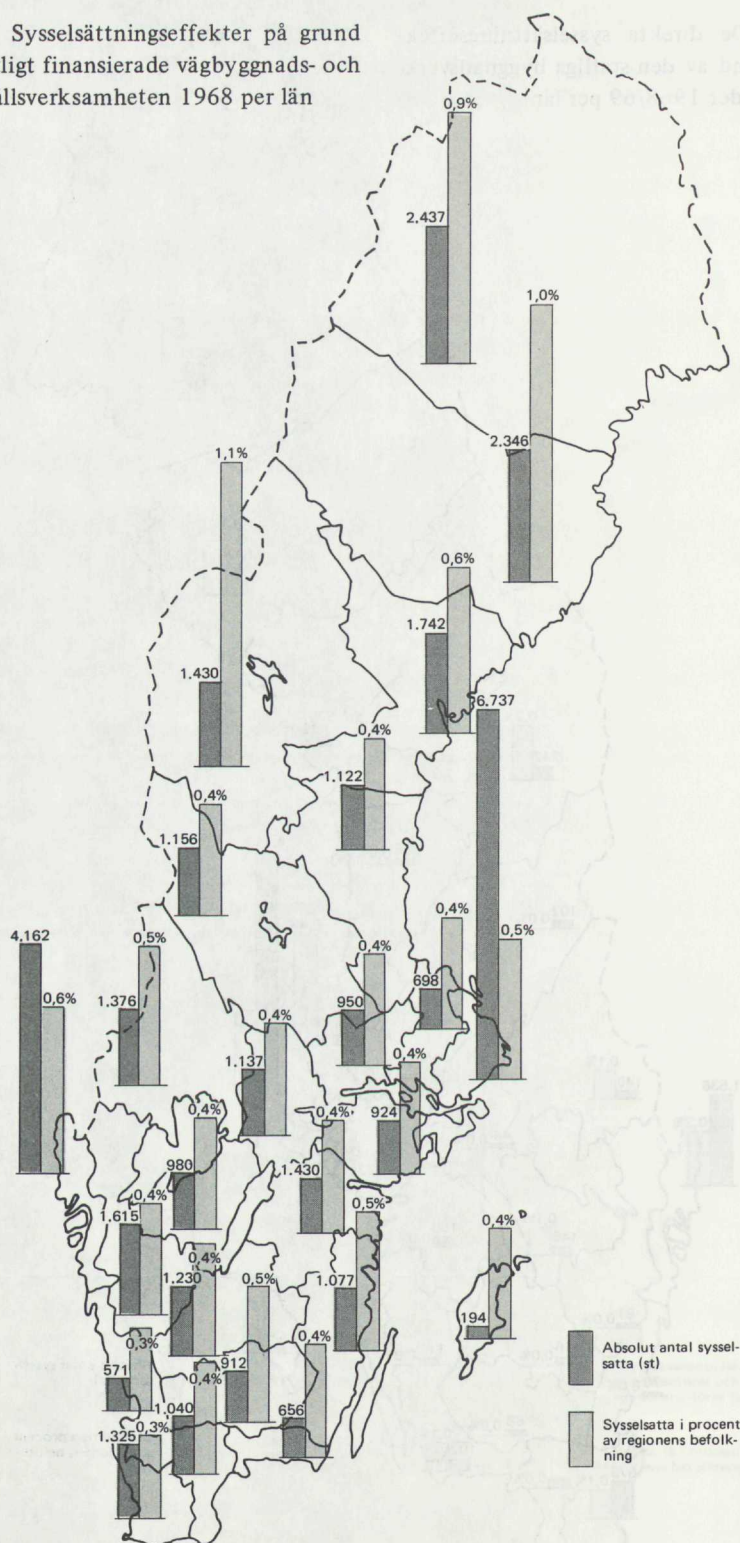
Karta 6:2 Sysselsättningseffekter på grund
av vissa statliga materielinköp 1968/69



Karta 6:3 De direkta sysselsättningseffekterna på grund av den statliga byggnadsverksamheten under 1968/69 per län



Karta 6:4 Sysselsättningseffekter på grund av den statligt finansierade vägbyggnads- och vägunderhållsverksamheten 1968 per län



En förändring av de här studerade utgifternas storlek ger således upphov till storleksmässigt skilda stabiliseringspolitiska effekter i olika regioner. Vissa regioner torde inte i någon större utsträckning beröras av förändringar av storleken hos de statliga investeringarna och de statliga inköpen från industrin. Förändringar av vägbyggnads- och vägunderhålls-verksamhetens storlek torde däremot kunna påverka samtliga regioner i stabiliseringspolitiskt avseende.

Vi har vidare för att belysa de regionala effekterna av *en större industribeställning* utfört en studie av beställningen av pansarbandvagn 302, tillverkad hos AB Hägglund & Söner i Örnsköldsvik (se vidare bilaga 12).

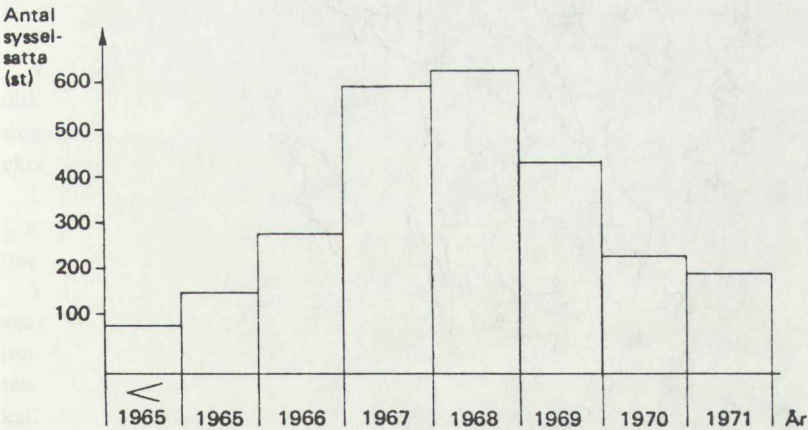
De totala utbetalningarna för denna beställning mellan 1963 och oktober 1971 uppgår till 174 mkr. Den totala sysselsättningseffekten hos Hägglund & Söner under samma tid har varit 2 870 arbetstillfällen (se diagram 6: 2). Härav tillfaller den största delen, nära 2 400 arbetstillfällen eller ca 80 %, Örnsköldsviksområdet.

Sysselsättningseffekten hos de underleverantörer, vilka ingår i undersökningen och vilkas leveranser (tillsammans med den importerade materielen) svarar för 75 % av underleveranserna, uppgår till ca 470 arbetstillfällen.

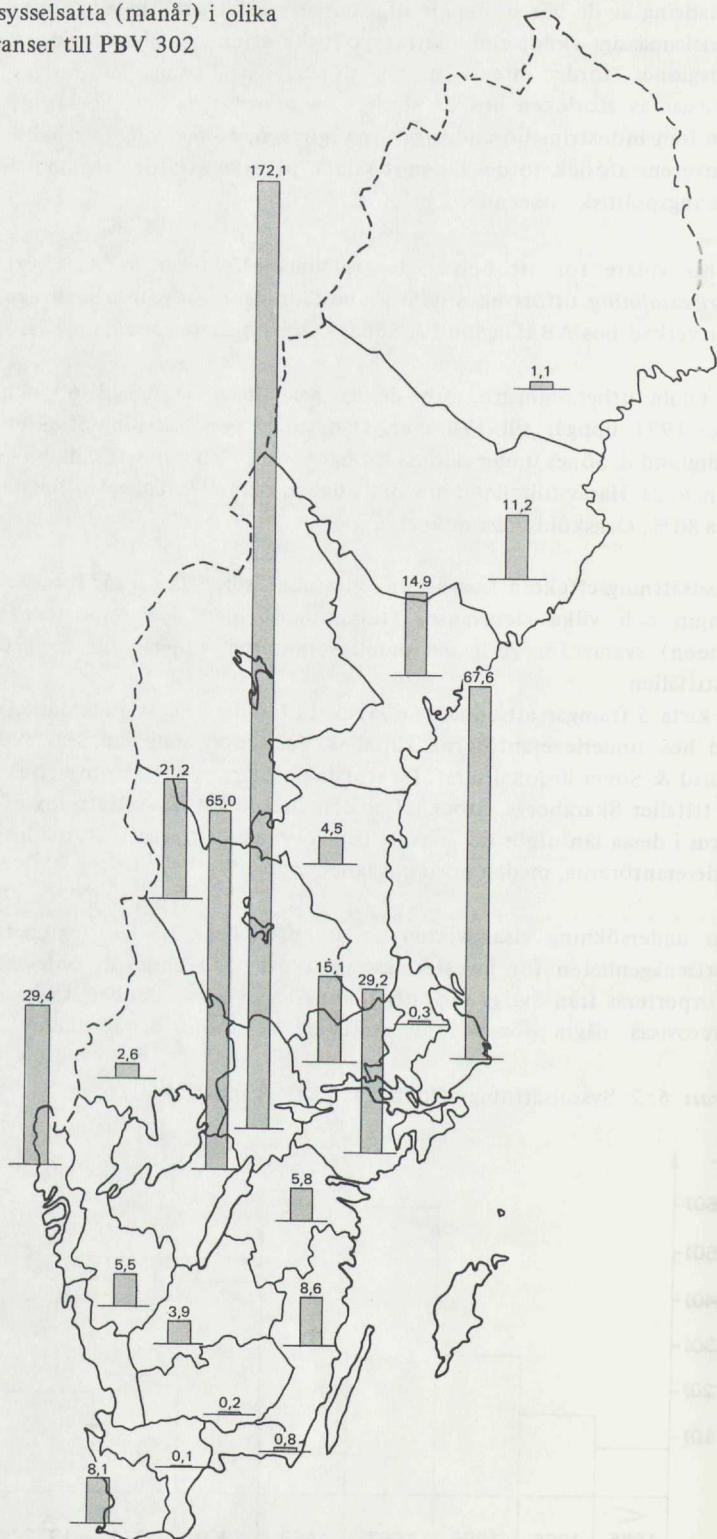
Av karta 5 framgår att endast en mycket liten del av sysselsättningseffekten hos underleverantörerna tillfaller Västernorrlands län, där AB Hägglund & Söner är lokaliserat. De största absoluta sysselsättningseffekterna tillfaller Skaraborgs, Stockholms och Örebro län. Sysselsättningseffekterna i dessa län utgör 65 % av de totala sysselsättningseffekterna hos underleverantörerna, medan norrlandslänen svarar för 7 %.

Vår undersökning visar vikten av att man beaktar den regionala importbenägenheten för investeringsobjekt dvs. den andel av objektet som importeras från övriga regioner i landet eller från utlandet. I bilaga 12 redovisas några försök till skattning av importbenägenheten i

Diagram 6: 2 Sysselsättningseffekten av pansarbandvagn 302



Karta 6: 5 Antal sysselsatta (manår) i olika
län med underleveranser till PBV 302



A-regioner för några olika typer av projekt. Följande uppskattning kan göras (%):

1. Vägbyggnadsprojekt	48
2. Vägunderhållsprojekt	44
3. Husbyggnadsprojekt	60
4. Industribeställning	41

Dessa importbenägenheter har inte differentierats med avseende på olika typer av regioner utan har beräknats som maximala importbenägenheter, dvs. endast sådana utgifter för de ovanstående projekten, som med säkerhet kan hänföras till regionen, har räknats till utgifter för icke-importvaror. Importbenägenheten kan således vara mindre i vissa regioner. Den torde exempelvis vara avsevärt mindre i storstadsregionerna på grund av dessas mer differentierade näringsliv.

En slutsats av de i detta avsnitt redovisade undersökningarna är således att en stor del av den totala sysselsättningseffekten tillfaller andra regioner än den där investeringen utförs. Undersökningarna illustrerar svårigheterna att uppnå god precision i den regionala stabiliseringspolitiken vid variationer av den statliga investeringsverksamheten. Icke avsedda bieffekter i andra regioner är svåra att undvika. Detta förhållande måste beaktas vid dimensioneringen av investeringarnas storlek i regionalt stabiliseringspolitiskt syfte. Undersökningen visar vikten av att statsmakterna i förväg får information om vilka regionala effekter en investering kan väntas få. Vi återkommer till denna fråga.

6.7.4.3 Övriga faktorer

Utöver de tidsmässiga och regionala förhållandena måste vissa övriga faktorer beaktas vid diskussionen om precision i investeringsstyrningen.

Kostnadernas *storlek* för olika investeringsobjekt är självfallet av betydelse för stabiliseringspolitiken. Men även deras *sammansättning*, dvs. uppdelning på olika kostnadslag, bör beaktas. Kan dessutom kunskap om dessa kostnaders fördelning över tiden (*investeringsförloppet*) erhållas, möjliggörs ytterligare precision i de stabiliseringspolitiska åtgärderna. Man kan då med större exakthet lägga "tyngdpunkten" hos investeringarna inom önskad tidrymd.

Vad gäller kostnadsstrukturen är det också av intresse att redovisa olika objekts *importandelar*. Ju större importandelen hos ett investeringsobjekt är, desto mindre effekt har objektet på den svenska ekonomin och desto större påverkan på valutareserven.

Löpande statistik för olika slags investeringars importandelar saknas f. n. Våra undersökningar tyder på att importandelen för den statliga upphandlingen ligger mellan 15 och 20 %.

Ytterligare en faktor av betydelse är *regiformen* för investeringarna. I vissa fall utförs de statliga investeringarna av statliga myndigheter. Det innebär, att myndigheterna själva bygger eller tillverkar investeringsobjekten i fråga, eventuellt med hjälp av underleverantörer. Denna regiform kallas ofta egenregiverksamhet. I andra fall utförs investeringen av en

entreprenör eller leverantör. Vad gäller statlig byggnads- och anläggningsverksamhet torde de två regiformerna ha ungefär lika stor andel.

Regiformen har stabiliseringspolitiskt intresse, eftersom det vid investeringsinskränkningar ofta blir olika konsekvenser för arbetskraften, beroende på om den är statligt anställd eller inte. Detta gäller speciellt anläggningsarbeten. Statligt anställd personal blir normalt inte friställd, medan byggtreprenörernas arbetskraft riskerar att bli det.

Från uteslutande stabiliseringspolitisk synpunkt kan sådana friställningar sägas vara lämpliga. I den mån arbetskraften inte friställs, vilket är regel för den statliga sektorn, eller om arbetskraften sysselsätts i annan investeringsverksamhet, förlorar investeringsinskränkningarna mycket av sin konjunkturpolitiska effektivitet. Statsmakterna, som har att ta hänsyn till såväl personalpolitiska som stabiliseringspolitiska mål, har då värderat de förra högre än de senare. Vi finner ingen anledning att förorda någon ändring härvidlag. Däremot föreslår vi att man vid dämpningar av den statliga investeringsverksamheten kan tillgripa det föreslagna medlet nyanställningsstopp vid den egna arbetskraften för att såvitt möjligt hålla personalstocken i nivå med den dämpade verksamheten.

En annan väsentlig faktor att beakta vid investeringsstyrningen är *marknadsformerna*.

Den statliga investeringsverksamheten sker i stor utsträckning inom områden där staten i realiteten har monopol på marknaden. Detta gäller t. ex. televerket, stora delar av försvarssektorn, många förvaltningsmyndigheter. Investeringsvolymen kan då teoretiskt sett varieras av statsmakterna utan hänsyn till marknadssituationen.

Är emellertid marknaden av konkurrenstyp, blir läget ett annat. Inskräns den statliga investeringsverksamheten, kan vid oförändrad efterfrågan motsvarande ökning av de privata eller kommunala investeringarna motverka det statliga bortfallet. Den stabiliseringspolitiska effekten av de statliga åtgärderna kan då i princip utebli.

Detta kan exemplifieras med vattenfallsverkets och byggnadsstyrelsens byggande. Tillgodoser inte vattenfallsverket efterfrågan på energi, kan de privata kraftföretagen expandera. (Verkets andel i kraftförsörjningen utgör ca 45 %, medan resterande andel fördelar sig på ett stort antal privata och kommunala företag.) Inskräns byggnadsstyrelsens byggande av förvaltningshus, kan efterfrågan på förhyrningar på privata marknaden och därmed byggbehovet där öka om inte motåtgärder vidtas. Omvänt kan i en lågkonjunktur en utökning av den statliga aktiviteten minska det privata utbudet.

Vid dessa resonemang bör man dock beakta, att de kompenserande marknadskrafterna knappast hinner verka på kort sikt. I den löpande stabiliseringspolitiken kan alltså även inskränkningar respektive utökningar av statlig investeringsverksamhet på marknader av konkurrenstyp vara lämpliga.

6.7.5 Sammanfattning

Vi har i denna kartläggning av gruppen Investeringar m. m. visat på en rad inskränkningar i den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten. *Rörligheten*, dvs. möjligheterna att variera investeringsvolymen, begränsas av att åtskilliga pågående investeringsobjekt inte kan avbrytas, av fastställda produktionsplaner och av hänsyn till affärsmässighetsprincipen i upp-handlingen, som förhindrar vissa former av regional stabiliseringspolitik. Vidare kan överordnade politiska mål, t. ex. välfärdspolitiska, begränsa möjligheten att bedriva stabiliseringspolitik. *Snabbheten* i de åtgärder som står till buds påverkas av den tid projektering och anbudsinfordran kräver. *Precisionen* i investeringsstyrningen beror främst på investeringsförloppens längd och regionala effekter. Brister i snabbhet och precision minskar ytterligare den reella handlingsfriheten.

Trots dessa inskränkningar i möjligheterna att använda de statliga investeringarna i stabiliseringspolitiskt syfte framstår dessa som det väsentliga stabiliseringspolitiska medlet på budgetens utgiftssida. Vi anser således, att statsmakterna bör kunna använda investeringarna i den löpande stabiliseringspolitiken mer aktivt än f. n. Detta gäller såväl statlig anläggnings- och vägbyggnadsverksamhet som inköp av maskiner och inventarier.

Mot denna bakgrund ger vi i följande avsnitt förslag om hur styrningen av de statliga investeringarna bör ske så att man kan tillvarata och i görligaste mån utvidga den reella stabiliseringspolitiska handlingsfriheten. Även investeringsbidragen till kommunerna uppmärksammas.

6.7.6 Styrning av de statliga investeringarna

6.7.6.1 Nuvarande förhållanden

A. Investeringsstyrning

Den väsentliga styrningen av den statliga investeringsverksamhetens omfattning och inriktning sker via budgeten. Styrningen har olika innebörd för olika myndigheter. Vi redovisar i detta avsnitt de regler som gäller.

Affärsverken redovisar i sina budgetförslag investeringsplaner, som anger beräknad medelsförbrukning för objekt eller grupper av objekt. Investeringsplanerna redovisas i stora drag i budgetpropositionen, men fastställs inte av riksdagen. Regeringen fastställer senare i budgetbrev en medelsförbrukningsram (investeringsram) för budgetåret. Investeringsanslagen beräknas regelmässigt så att en viss konjunkturresev – ca 10 % – utöver investeringsramen ställs till förfogande och kan utnyttjas efter beslut av regeringen. Affärsverkens underhålls- och reparationsverksamhet är i regel inte föremål för statsmakternas styrning, utan finansieras med löpande driftmedel.

Om förutsättningarna för verksamheten förändras under löpande budgetår får affärsverken omfördela medlen mellan objektgrupperna. För särskilt specificerade, större projekt gäller dock som regel att

besparingar under ett budgetår inte utan regeringens medgivande får disponeras för andra ändamål. Eventuella nya projekt som aktualiseras under löpande budgetår får inte heller igångsättas utan regeringens — i vissa fall riksdagens — medgivande, även om finansieringen kan klaras genom omfördelning av medel inom ramen. I budgetbrevan brukar dock stadgas att affärsverken intill ett visst belopp (vanligen av storleksordningen 1–5 mkr) får använda anslagsmedel för sådana arbeten och anskaffningar, som inte ingår i det av departementschefen förordade investeringsprogrammet och som var för sig får kosta upp till några hundra tusen kronor (beloppet varierar från verk till verk).

Genom den medgivna rörelsefriheten kan den faktiska fördelningen av förbrukningen bli en annan än den planerade. Verken kan ändra planerna inom de i budgetpropositionen angivna objektgrupperna (t. ex. rullande materiel för SJ, fastigheter och byggnader för televerket). Vidare kan de överföra medel från en sådan grupp till en annan. Procentuellt sett brukar dock dessa förskjutningar vara små.

Den nu redovisade styrningen gäller inte domänverket, som har större frihet vad avser investeringsverksamheten och vars ställning i detta avseende snarast motsvarar de statliga aktiebolagens.

Det *statliga vägbyggandet* finansieras på två sätt, dels som ordinarie vägarbeten, dels som beredskapsarbeten. I genomsnitt under 1960-talet har de ordinarie vägarbetena utgjort omkring 70 % av det statliga vägbyggandet och resterande 30 % har varit beredskapsarbeten.

Flerårsplaner upprättas för byggande av riksvägar och för byggande av länsvägar. Planerna, som är femåriga men förnyas efter tre år, upptar de vägar för vilka staten är väghållare. Regeringen lämnar direktiv för flerårsplanarbetet, i vilket vägverket, länsstyrelser, kommuner och länsvägnämnder deltar. Vägverket fastställer länsvisa flerårsplaner. Har länsstyrelse och vägverket olika uppfattning om upprättad flerårsplan hänskjuts ärendet till regeringen. Syftet med flerårsplanerna är att de skall vara till ledning vid fördelningen av de medel som anvisas på budgeten för byggande av vägar.

I budgetpropositionen visas hur anslaget Byggande av statliga vägar beräknas bli fördelat på främst riksvägar, tunnelbanor och länsvägar. Riksdagen fastställer dock inte denna fördelning. Några väsentliga avvikelser brukar inte förekomma under året. Den regionala fördelningen fastställs, som framgått, i huvudsak av vägverket. För driften av statliga vägar redovisas också — utan att fastställas av riksdagen — en beräknad fördelning på främst servicearbeten, egentligt vägunderhåll och förstärkt vägunderhåll.

Byggandet för *civila myndigheter exklusive vägverket* administreras till största delen av byggnadsstyrelsen och finansieras via statens allmänna fastighetsfond.

Kostnadsram för det enskilda objektet redovisas för riksdagen. Bygghandigheten kan räkna upp ramarna med byggnadskostnadsindex och regeringen kan göra smärre ramändringar. I budgetpropositionen redovisas varje objekt med angivande av lokalisering, byggstart och färdigställande. Reparations- och underhållskostnader, som för budgetåret 1973/74 uppgår till drygt 200 mkr, regleras i budgeten med

anslagsbeloppet. Detta fördelas på underhåll samt ombyggnad och komplettering.

För det *militära byggandet* (fortifikationsförvaltningen) tillämpas sedan budgetåret 1966/67, utöver objektsvisa kostnadsramar, för varje enskilt år fastställda utgiftsramar för nybyggande och underhåll. Utgiftsramarna täcker alltså det totala nybyggandet.

Riksdagen fastställer investeringsstaterna, men regeringen får regelmässigt tillstånd att bestämma om objektens utförande och vid behov ersätta objekt med andra objekt, som kan men inte behöver finnas i investeringsplanen. Härvid förutsättes att utgiftsramen hålls. Regeringens styrmöjligheter är alltså stora.

Försvarets materielverk (FMV) ombesörjer bl. a. anskaffning, underhåll och förrådshållning av materiel. I detta sammanhang är materielanskaffningen och det centrala underhållet av intresse. FMV:s anslagsframställning innehåller planer för anskaffning under materielanslagen. I budgetpropositionen begärs endast anslagsbelopp och belopp för beställningsbemyndigande. Riksdagen utövar således ingen detaljstyrning. Under våren fastställer regeringen bemyndigandeplaner, som fungerar som ett slags budgetbrev för materielanskaffningen och anger hur stora beställningar som får läggas ut för varje objekt (objektsvisa bemyndiganden). Dessutom förekommer diverse maximeringar och restriktioner (för t. ex. forskning, utlandsköp) samt en prisstegringspost. Med "objekt" avses t. ex. personbilar, bandvagnar etc. Systemet innebär att regeringen ställer beställningsbemyndiganden till myndighetens förfogande. Vid större och viktigare projekt erfordras dessutom regeringsbeslut om både projektering och beställning (igångsättning) under löpande år.

FMV skall följa upphandlingskungörelsen vid val av leverantörer till de olika objekten. Någon regional styrning sker således inte genom FMV:s beslut. Det bör dock nämnas att viss särbehandling sker av företag från de fyra nordligaste länen vid upphandling av förmödenheter för försvarets behov. Denna innebär att försvarets upphandlande myndigheter i samråd med länsarbetsnämnden skall dels upprätta förteckningar över de företag i Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län som kan komma i fråga som leverantörer vid upphandling och infordra anbud från dessa, dels inhämta yttrande från överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen, när myndigheten inte anser sig kunna anta anbud från företag i de nämnda länen.

För de *civila och militära utrustningsanslagen* fastställs endast anslagsbeloppen. Någon detaljstyrning av utrustningen från statsmakternas sida förekommer normalt inte. Tidsmässiga och regionala aspekter beaktas som regel inte. Några långsiktiga bindningar över budgetårsgränsen förekommer dock sällan. Upphandlingskungörelsen reglerar leverantörsvalet.

Statsmakterna anger inte någon regional fördelning av *beredskapsarbetena*, utan denna fördelning på olika län fastställs av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Regeringen har alltså delegerat till AMS att efter behov snabbt sätta in erforderliga resurser. Beredskapsarbetenas fördelning inom ett län fastställs av länsstyrelsen efter samråd med länsarbetsnämnden.

Några regler för beredskapsarbetenas varaktighet i tiden finns inte. Det

formella villkoret för urvalet av beredskapsarbeten enligt arbetsmarknads-kungörelsen (1966: 368) är att arbetena beräknas bli utförda inom den närmaste tiden även om inte arbetslöshet råder. Beredskapsarbetena skall alltså vara tidigarelagda ordinarie arbeten. De objekt som upptagits i den allmänna beredskapsstaten kan också användas av AMS som beredskapsarbeten. Dessa objekt har godkänts av riksdagen. AMS skall enligt gällande handläggningsordning för varje statligt beredskapsarbete förvissa sig om att det verkligen är ett arbete som godkänts som ordinarie.

AMS avgör i allmänhet beredskapsarbetenas sammansättning på grundval av sysselsättningsläget och de färdigprojekterade objekt som finns i reserv. För vissa sektorer har dock särskilda begränsningar för AMS:s befogenheter införts. Beredskapsarbeten på vägar får enligt budgetbrevet budgetåren 1971/72 och 1972/73 bedrivas för högst 225 mkr per år (varav 175 mkr som allmänna beredskapsarbeten och 50 mkr som särskilda beredskapsarbeten). På försvarssidan får högst 20 mkr satsas på beredskapsarbeten. Det bör framhållas att dessa beloppsramar gäller anslagen i budgetpropositionen. I tilläggsbudgetar har de senaste åren ytterligare medel beviljats för vägar.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att olika myndigheter har varierande möjligheter att avvika från de investeringsplaner som antagits i budgetarbetet. Byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen och försvarets materielverk styrs i detalj. Arbetsmarknadsstyrelsen har stor rörelsefrihet vad gäller beredskapsarbeten. Även affärsverken har avsevärd rörelsefrihet.

Statsmakterna kan under löpande budgetår vidta åtgärder som förändrar de planer som antagits i budgetarbetet. Detta kan från budgetteknisk synpunkt ske i olika former: tilläggsbudgetar, överskridanden, beredskapsstat, finansfullmakt, 10-procentiga konjunkturreserver och "frysning" av anslagsbehållningar. I sådana fall har det i praktiken rört sig om administrativ styrning av investeringarna, inte om renodlad budget- eller ramstyrning. Man har med andra ord objektsvis eller för grupper av objekt prövat möjligheterna att öka eller minska investeringsverksamheten, varefter förändringen i anslagsutnyttjandet fått anpassa sig till resultatet av denna prövning.

B. Investeringsplanering i konjunkturberedskapssyfte

Vid prövningen av möjligheterna att variera investeringsverksamheten under löpande budgetår har det framgått att projektplaneringen utgör en strategisk fas i investeringsstyrningen. Är planeringen väl framme hos alla myndigheter och de tidsmässiga och regionala aspekterna belysta, kan en god investeringsstyrning och en god konjunkturberedskap uppnås. De budgettekniska arrangemang som behövs torde då inte bereda några större svårigheter. Planeringens fundamentala betydelse betonades också av stabiliseringsutredningen (SOU 1961: 42) och arbetsmarknadsutredningen (SOU 1965: 9).

Vi har gjort en undersökning av investeringsplaneringen i beredskaps-syfte och sökt kartlägga om det alltid finns ett antal färdigprojekterade investeringsobjekt i beredskap för en eventuell tidigareläggning.

Olika myndigheter ligger olika långt framme härvidlag. I följande tabell redovisas för större investerande myndigheter, dels arbetsmarknadsstyrelsens förslag till investeringsreserv för budgetåret 1972/73, dels den av statsmakterna i beredskapsstaten antagna reserven och dels denna reserv i procent av årets anslag.

AMS skall varje år inge förslag till regeringen om reserv av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt (investeringsreserv). Detta sker normalt i februari, avseende det kommande budgetåret. Statsmakterna fastställer på grundval härav under våren en allmän beredskapsstat, dvs. en särskild budget för antagna reservobjekt, avseende det kommande budgetåret.

AMS:s förslag omfattade budgetåret 1972/73 totalt 1 643 mkr och beredskapsstaten 1 199 mkr.

Det bör observeras att uppgifterna för de olika myndigheterna i tabellen inte är helt jämförbara. I anslagen till affärsverken (SJ, televerket, vattenfallsverket) ligger redan tioprocentiga anslagsreserver för beredskapsändamål.

Vidare har de olika myndigheternas investeringsobjekt olika karaktär. Vissa objekt lämpar sig mindre väl att utföras som konjunkturpolitiskt motiverade beredskapsarbeten. Skilda myndigheter står också inför olika efterfrågesituationer på sina tjänster. Andra orsaker till den splittrade bilden diskuteras nedan.

Vi har gjort en enkät till de i tabellen angivna myndigheterna för att kartlägga dels principerna för reservens sammansättning, dels kostnaderna för och finansieringen av projekteringen av reserven och dels upphandlingsformer. Sammanfattningsvis framgick följande.

Objekten i investeringsreserven ingår normalt i de investerande myndigheternas långsiktiga planering och hade därför kommit till utförande förr eller senare. Det tar oftast tre till sex månader att påbörja objekten eller lägga ut beställningarna. I denna tidrymd ligger anbudsförfarande och prövning samt i vissa fall plan- och tomtfrågor. Ytterligare

Tabell 6:8 Beredskapsreserv, budgetåret 1972/73 (mkr, avrundade belopp)

	I	II	III	II i % av III (avrundat)
	Investe- rings- reserv	Bered- skaps- stat	Anslag	
Sysselsättningsska- pande åtgärder	300	300	357	84
Försvarets materiel- verk ¹	146	140	1 604	9
Fortifikationsför- valtningen	70	70	284	25
Byggnadsstyrelsen	20	14	496	3
Vägverket ²	275	275	1 640	17
SJ	25	25	342	7
Televerket	36	36	813	4
Vattenfallsverket	10	10	1 190	1

¹ Materielanslagen

² Byggnad och drift av statliga vägar

personalresurser, främst projekterings- och arbetsledningspersonal, anses i vissa fall kunna förkorta igångsättningstiden. Vissa rutiner borde enligt enkätsvaren kunna förkortas.

Vad gäller mängden av objekt i investeringsreserven framhålls att den väsentliga förutsättningen för att ha en tillfredsställande investeringsreserv är en god långsiktig planering. Även engångsinsatser av planeringspersonal anses i viss utsträckning kunna vara till hjälp.

För byggnadsstyrelsens del torde det nuvarande tvåstegsförfarandet försvåra skapandet av en investeringsreserv. Systemet innebär att prövningen av behovet av byggnadsobjekten inte skils från ett ställningstagande till tidpunkten för objektets utförande. Detta betraktas som ett problem när det gäller möjligheterna att bygga upp en projektereserv. Vidare sker en ingående detaljprövning av många instanser. Trycket från nyttjarsidan att utföra projekten utan tidsutdräkt är bl. a. på grund härav i allmänhet stort, vilket också försvårar hållande av en reserv.

Extrakostnader för beredskapsprojekteringen anses i allmänhet vara obetydliga. Detta sammanhänger med att ifrågavarande objekt är tidigarelagda "ordinarie" objekt och således i vilket fall som helst skulle ha projekterats och utförts.

En allmän iakttagelse av den redovisade kartläggningen är att de diskuterade myndigheternas planeringssituationer på ett avgörande sätt skiljer sig åt. Investeringsberedskapen hos t. ex. vägverket och byggnadsstyrelsen är helt olika, beroende på investeringsobjektens olika art, men också på påverkbara faktorer som planeringssystemen och beslutsprocesserna. Härav följer att planeringsberedskapen i sin helhet bör kunna förbättras avsevärt.

6.7.6.2 Överväganden och förslag

Det är möjligt att inom ramen för befintligt styrsystem förbättra såväl riksdagens som regeringens möjligheter att från konjunktursynpunkt planera och styra de statliga investeringarna. Vi tar nu upp de modifieringar som härvid behövs. De budgettekniska konsekvenserna av våra förslag behandlas i kapitel 11.

A. Informationsbehov

Redan i nuläget redovisar myndigheterna i sina budgetförslag investeringsplaner för det kommande budgetåret. Dessa planer omfattar både redan påbörjade och föreslagna nya projekt. Vidare görs framställningar om medel till tämligen ospecificerade objektgrupper, t. ex. rullande materiel (SJ) och fastigheter och byggnader (televerket). Vi föreslår att dessa framställningar kompletteras med uppgifter om de redovisade enskilda projektens planerade igångsättningstidpunkt, varaktighet i tiden och, så långt möjligt, regionala effekter. En för samtliga myndigheter gemensam regionindelning bör härvid utarbetas. Särskilt sysselsättningseffekter i tid och rum bör uppmärksammas. Effekterna av de olika objekten bör summeras så att en totalbild erhålls i budgeten, såväl vad gäller de tidsmässiga som regionala effekterna. Möjligheter till

tidsförskjutningar av olika projekt bör redovisas. (För de ospecificerade objektgrupperna kan normalt inte alla dessa uppgifter lämnas.) Det är vidare önskvärt att uppgifter om importandelar anges — sådana uppgifter torde dock f. n. vara svåra att erhålla.

B. Ställningstagande till investeringsbehovet

Regeringen tar f. n. ställning till investeringsverksamheten vid i huvudsak två tillfällen, nämligen i höstens budgetarbete och vid upprättandet av investeringsreserven under våren. Genom att ställningstagandet splittras på detta sätt försvåras möjligheterna för statsmakterna att — mot bakgrund av de långsiktiga planerna för de statliga verksamheterna — göra en samlad bedömning av investeringsverksamheten och möjligheterna till konjunkturpolitiskt motiverade tidsförskjutningar.

Vi föreslår därför att den konjunkturpolitiska investeringsreserven upprättas under det ordinarie budgetarbetet. De av myndigheterna föreslagna projekten och kostnadsramarna prövas då, bl. a. mot bakgrund av de långsiktiga bedömningarna av vederbörande sektors utveckling. Mot bakgrund av det förväntade konjunkturläget bör statsmakterna i budgetarbetet avgöra vilka av de godkända objekten som skall utföras eller påbörjas under det kommande budgetåret ("objekt i etapp I") och vilka som kan anstå till ett följande budgetår ("objekt i etapp II"). Såväl objekten i etapp I som i etapp II skall alltså vara godkända och skall utföras, men tidpunkten för igångsättning av de senare är inte fastställd. Konjunkturläget avgör när de skall utföras, det kommande budgetåret eller senare. Både etapp I och etapp II kommer att innehålla medelsanvisningar för — vid sidan av de uppräknade investeringsobjekten — ospecificerade objektgrupper. Formerna för finansieringen tas upp i kapitel 11.

Vi har tidigare förordat ett planeringssystem avseende bl. a. den långsiktiga planeringen. Investeringsverksamheten bör särskilt uppmärksammas i denna planering. Vi har betonat vikten av att detta planeringssystem inte innehåller några bindande planer. Bindande beslut i budgetarbetet bör så långt möjligt fattas endast vad avser budgeten för det kommande budgetåret.

Alla godkända objekt har i normalfallet redovisats i den tidigare planeringen. I varje fall de viktigare av dessa objekt kan vara kopplade till förslag om en ny inriktning av verksamheten. (Myndigheterna skall redovisa sådana förslag i verksamhetsplanen.) Vi vill understryka vikten av att man vid beslut om de objekt som avses ingå i etapp II uppmärksammar detta.

I särskilda fall, t. ex. vad gäller försvarssektorn, kan statsmakterna ha fastställt bindande resursramar för flera år framåt. Då bör de medel, som förbrukas för igångsatta objekt i etapp II, betraktas som i förtid ianspråktagna och således dras ifrån medelsramarna för ett eller flera kommande budgetår. Sådana avräkningsförfaranden är inte aktuella i normalfallet, då inga bindande resursramar föreligger. Däremot måste man i dessa fall i den pågående planeringen beakta vad som redan satts igång i etapp II.

C. Kommunala objekt

Riksdagen fattar f. n. beslut om det kommande budgetårets bidrag till kommunala investeringar vid behandlingen av i huvudsak följande anslag:

- anslag till allmänna och särskilda beredskapsarbeten (innefattar statliga såväl som kommunala),
- anslag till byggande av gator och vägar,
- anslag till byggande av kommunala avloppsreningsverk,
- anslag till byggande av skolor, elevhem, folkskolor,
- anslag till byggande av dag- och fritidshem,
- anslag till byggande av nykterhetsanstalt,
- anslag till tidigareläggning av industribeställningar,
- anslag till anordnande av skyddade verkstäder,
- anslag till byggnadsarbeten inom sjukvården,
- anslag till anläggande av särskolor och vårdhem,
- anslag till förbättring av pensionärsbostäder,
- anslag till byggande av skyddsrum.

Riksdagen fattar också beslut om investeringsramar för skolor och elevhem, dvs. ramar för de totala kostnaderna för objekt som sätts igång, oavsett vilket budgetår dessa kostnader faller ut och vem som betalar dem.

I vissa fall beslutas objektsspecificerade planer av vederbörande statlig myndighet i enlighet med givna riktlinjer inom de anslagsramar (eventuellt fysiska ramar) som riksdagen fastställt.

Sammanfattande plandokument av detta slag med en specificering av projekt är dock mindre vanliga. I fråga om gatu- och vägbyggen fastställs en 5-årig fördelningsplan och en 10-årig långtidsplan av vägverket. Skolöverstyrelsen baserar sina beslut om bidrag på prioriteringslistor gjorda av länsskolnämnderna. AMS:s investeringsreserv omfattar bl. a. kommunala investeringar.

Vi anser att besluten om objekt i etapp II, liksom f. n. investeringsreserven, även bör kunna omfatta statsbidragsstödda kommunala objekt. Detta innebär att statsmakterna i sitt budgetarbete tar ställning till *dels* hur stora bidrag som skall ges till kommunala investeringar det kommande budgetåret, *dels* hur stora anslagsökningar som dessutom kan medges om konjunkturläget så kräver.

D. Största möjliga beredskap

I och med prövningen av och ställningstagandet till det kommande budgetårets investeringsprogram, såväl vad gäller etapp I som etapp II, får statsmakterna genom det föreslagna informationssystemet klaraste möjliga bild av investeringsverksamheten. Denna bild tjänar som underlag för de ytterligare åtgärder som kan vidtagas under budgetårets lopp.

När det gäller att fastställa hur många av de godkända objekten som skall ingå i etapp I bör detta ske mot bakgrund av de olika verksamheternas investeringsbehov men även med hänsyn till det förväntade konjunkturläget under det kommande budgetåret. Det är

emellertid ofta inte möjligt att redan i budgetarbetet förutsäga det kommande konjunkturförloppet, framför allt inte vad avser skilda regioner och näringsgrenar. Utformningen av etapp I kan därför i sådana fall endast i begränsad utsträckning grundas på detaljerade konjunkturprognoser. Detta talar för att man i dessa fall i så stor utsträckning som möjligt försöker hålla igångsättningstidpunkten för de i sak godkända objekten öppna. Etapp II bör således då vara så stor och ha en så varierad sammansättning att skilda konjunkturlägen i olika regioner och näringsgrenar kan mötas.

E. Avvikelser från investeringsplanerna

Förläggningen av objekten i etapp I i tid och rum har, som framhållits, stor betydelse för utformningen av de extra åtgärderna under löpande budgetår. De fastställda objekten i etapp I utgör ett väsentligt underlag för bedömningen av den statliga investeringsverksamhetens regionala och tidsmässiga effekter. Väsentliga avvikelser från fastställda investeringsplaner och huvuddragen i dispositionen av de ospecificerade beloppen bör därför anmälas av vederbörande myndighet till regeringen. Denna kan härigenom löpande följa utvecklingen. Anmälan bör ske så god tid i förväg att regeringen vid behov kan påverka händelseförloppet. Som nämnts gäller redan nu att större avvikelser skall underställas regeringen eller riksdagen. Förslaget om anmälningsplikt innebär en mindre merbörda särskilt för affärsverken, medan förhållandena för t. ex. byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen inte förändras. Vi förutsätter att affärsverken — liksom f. n. — kan disponera ett mindre belopp för smärre objekt, som inte ingår i investeringsplanen.

Objekten i etapp II är antingen direkt utpekade i budgetpropositionen eller angivna kollektivt i form av en viss objektgrupp, som får utföras inom en given medelsram. Även om avsikten är att statsmakterna vid ett tillfälle skall ta ställning till investeringsvolymen, bör den under löpande budgetår pågående projekteringsverksamheten efter statsmakternas ställningstagande kunna tillföra etapp II nya objekt, statliga och kommunala, som inte varit kända i budgetarbetet. Allt eftersom projekteringsberedskapen förbättras, torde en sådan löpande förstärkning av etapp II få mindre betydelse.

F. Beslut om konjunkturpolitiska åtgärder

Objekten i etapp II kan, som framhållits, delvis sägas motsvara objekten i dagens investeringsreserv. Dessa objekt används vidare i viss utsträckning som beredskapsarbeten.

Beslut om igångsättning av objekten i etapp II skall alltså kunna fattas under löpande budgetår. Vid dessa beslut bör följande tre faktorer beaktas:

- den tidsmässiga förläggningen,
- de regionala effekterna och
- sektortillhörigheten.

Frågan gäller nu *vem* som skall fatta beslut om igångsättningen. Efter vilka riktlinjer och i vilken omfattning bör statsmakterna delegera beslutanderätten? Dessa frågor måste bedömas mot bakgrund av i vilken utsträckning igångsättningen av objekten innebär långsiktiga konjunkturpolitiska bindningar av betydelse för statsmakterna, vilket är avhängigt av de ovannämnda faktorerna. Objektens förläggning i tid och rum har konjunkturpolitiskt intresse. Regionala och sektoriella förhållanden kan även ha betydelse för resursstyrningen. Vidare måste kraven på snabbhet och flexibilitet vid bemötande av oförutsedda krissituationer beaktas.

Vi har gjort följande avvägningar vad gäller förslag till riktlinjer för delegering av beslutsfattandet.

a) *Tidsfaktorn*. Sådana objekt i etapp II, vilkas varaktighet i tiden (byggtid, leveranstid) är så stor att den resulterar i långsiktiga bindningar in i ett kommande konjunkturläge, bör avgöras av statsmakterna, dvs. inte delegeras. Praktiskt sett innebär detta att igångsättning av objekt eller delar av objekt, som det tar t. ex. mer än ett år att färdigställa, bör beslutas av regeringen, medan AMS bör få i uppdrag att besluta om igångsättningen av kortvarigare objekt (inom av regeringen givna medelsramar).

b) *Rumsfaktorn*. Vad gäller objektens regionala fördelning kan regeringen ange en övre gräns för vad som av konjunkturskäl bör utföras i en given region. Regeringen uppdrar i så fall åt AMS att besluta om igångsättningar upp till denna gräns, medan ytterligare påslag erfordrar regeringens godkännande, bl. a. med hänsyn till mer långsiktiga strukturella faktorer. Sådana regionala gränser eller ramar bör utformas mot bakgrund av statsmakternas regionalpolitiska handlingsprogram. Vi erinrar om att statsmakterna hösten 1972 fastställt ett sådant program.

Vid tidsförskjutningar av beställningar och leveranser är det av stor vikt att de tidsmässiga och regionala effekterna beaktas. 1968 års upphandlingskommitté har framhållit att så inte skett vid ett antal tillfällen. Härigenom reduceras nyttan av åtgärderna i väsentlig grad.

c) *Sektortillhörigheten*. Även om objekten i etapp II har godkänts av statsmakterna, kan det finnas önskemål om att vid igångsättningsbesluten beakta objektens sakliga innebörd (vägar, förvaltningsbyggnader, försvarsmateriel etc.), dvs. vilken sektor de tillhör. I annat fall kan det finnas risk för felallokeringar, t. ex. om ett visst slag av objekt under en längre period får alltför stor andel av igångsättningarna. Vi vill således betona vikten av att sektortillhörigheten av objekten i etapp II beaktas. Vi föreslår att detta sker med hjälp av sektoriella ramar, vilket f. n. är fallet vad beträffar vägar och försvarsutrustning. Detta tar sig f. n. den formen att regeringen i budgetbrevet föreskriver en beloppsgräns för objekt av angivet slag. I det nedan föreslagna finansieringssystemet (kapitel 11) sker det väsentligen genom att de medel, som skall finansiera etapp II, fördelas på sakanslag.

För *de allmänna beredskapsarbetena* vidkommande innebär förslagen att AMS bör, i den utsträckning statsmakterna medger, få använda objekt i etapp II med begränsad varaktighet som beredskapsarbeten. Beredskapsarbetena kommer således att utgöra en del av etapp II. Liksom f. n. bör beredskapsarbetena kunna sättas igång snabbt: inom fyra, i vissa fall sex

månader. Statsmakterna bör avgöra sektorfördelningen av beredskapsarbetena, liksom även den regionala fördelningen.

Självfallet står det statsmakterna fritt att, liksom f. n., i budgetarbetet ge AMS möjlighet att i angiven utsträckning oberoende av konjunkturläget använda även andra objekt än dem som ingår i etapp II och här ansetts som delegeringsbara. Den budgettekniska utformningen av dessa förslag diskuteras i kapitel 11.

G. Tidigare- och senareläggningar

Tidigare- och senareläggning av statliga industribeställningar och av leveranser är ett flera gånger använt medel i konjunkturpolitiken. Det bör givetvis även framgent komma till användning (jfr prop. 1973: 73, FiU 1973: 27, rskr 1973: 190). I det här föreslagna systemet innebär igångsättningen av objekten i etapp II under budgetåret i princip ett tidigareläggande av dessa objekt. Även objekten i etapp I kan tidigareläggas under året. Likaså bör, liksom hittills, tidsförskjutningar av leveranser användas. Detta bör även gälla objekten i etapp I.

Ovan i avsnitt 6.7.4.3 föreslog vi att man vid dämpningar av den statliga investeringsverksamheten — t. ex. i form av senareläggningar — kan tillämpa nyanställningsstopp för att såvitt möjligt hålla personalstocken i nivå med den dämpade verksamheten.

Tidigare- och senareläggningar av statliga industribeställningar kan även användas som medel att motverka konjunkturvariationer i enskilda regioner utan att affärsmässighetsprincipen frångås. Regeringen kan nämligen utfärda riktlinjer att tidsförskjutningar av sådana beställningar som erfarenhetsmässigt tillfaller vissa regioner skall göras. När härvid affärsmässigt förmånligaste anbud kommer från en inte avsedd region, kan statsmakterna antingen avstå från att anta något anbud över huvud taget eller anta anbudet, men lägga ut beställningen först vid gynnsam tidpunkt. Vilken av dessa modeller som skall tillämpas får avgöras från fall till fall.

Vi vill betona vikten av att underställningsförfarandet i de fall upphandlingsärendena underställs regeringen inte blir så tidsödande att det konjunkturpolitiska syftet med underställningarna motverkas. Särskilda arbetsrutiner för dessa ärenden bör utarbetas, så att den sammanlagda handläggningstiden i statsdepartementen och AMS inte överstiger en à två veckor.

H. Planeringsberedskap

Det har visat sig att den trånga sektorn för konjunkturberedskap på investeringsidan är projekteringen. Har inte projektering skett eller kommit tillräckligt långt, finns över huvud taget inga investeringsobjekt att sätta in. Det har under senare år inträffat att från konjunkturpolitisk synpunkt önskvärda påslag inte kunnat komma till stånd på grund av brist på färdigprojekterade objekt.

Av den tidigare redovisade enkäten till vissa myndigheter framgår att en fungerande långsiktig planering är väsentlig för att projekteringen skall

ligga långt framme. Det går inte att projektera om man inte från den långsiktiga planeringen vet vilka objekt som skall tas fram.

Vi föreslog i kapitel 4 ett system för långsiktig statlig planering, vari särskilt investeringsverksamheten avses ingå. Förslaget om etapperna I och II innebär att samtliga objekt i dessa etapper prövas i det årliga budgetarbetet mot bakgrund av denna långsiktiga planering. Om planeringssystemet och etappindelningen av investeringar utformas på detta sätt bör det leda till att en omfattande och varierad konjunkturberedskap i större utsträckning blir möjlig. Det erfarenhetsmässigt svåraste hindret häremot undanröjs: dålig långsiktplanering. Vidare torde det föreslagna systemet leda till ett större intresse bland de investierande myndigheterna för en god projekteringsberedskap. Iakttagelserna från vår enkät om investeringsplanering i beredskapssyfte bestyrker dessa antaganden.

Vi erinrar om att AMS enligt sin instruktion har att verka för en god investeringsberedskap hos de investierande myndigheterna. Denna uppgift bör självfallet kvarstå.

I vissa fall erfordras emellertid ytterligare åtgärder. Vad gäller byggnadsstyrelsens verksamhet är det således från denna synpunkt väsentligt att det nuvarande tvåstegsförfarandet modifieras. Sakprövning och igångsättningsbeslut bör skiljas åt vad gäller objekten i etapp II. Vi är medvetna om att detta bl. a. innebär att totalentreprenad i många fall inte kan tillämpas för dessa objekt. Totalentreprenad torde kunna förekomma endast i begränsad omfattning, nämligen för objekt för vilka igångsättningsbeslut fattas redan i samband med att man beslutar om projektering. Vi bedömer dock detta vara en mindre olägenhet. Frågan om sakprövning och igångsättningsbeslut bör således beaktas vid det pågående arbetet med ett nytt styrsystem för byggnadsstyrelsens investeringar.

Vad gäller möjligheterna att snabbt sätta igång i och för sig färdigprojekterade objekt finns det enligt enkätsvaren olika fördröjningsmoment: brist på projekteringspersonal m. fl. samt tidskrävande administrativa rutiner.

Vi diskuterar inte frågan i vad mån ytterligare projekteringspersonal erfordras. Det ankommer på de investierande myndigheterna att vid behov ta upp frågan om ytterligare resurstilldelning för detta ändamål.

Vissa administrativa fördröjningsmoment går inte att eliminera, t. ex. upphandlingsförfarandet. Däremot bör planfrågor o. d., särskilt vad avser vattenfallsverket, kunna lösas före igångsättningsbesluten vad gäller objekten i etapp II. Dessa har ju godkänts för utförande, varför några särskilda svårigheter att få erforderliga tillstånd inte torde behöva uppstå.

Det är av vikt att även andra onödiga administrativa dröjsmål undviks. Fasta och tidsbesparande rutiner bör, som framhållits, läggas upp för igångsättningen av objekten i etapp II.

6.7.6.3 Sammanfattning

Våra förslag om bättre planering och styrning från statsmakternas sida av de statliga investeringarna särskilt från stabiliseringspolitisk synpunkt innebär sammanfattningsvis:

- myndigheterna redovisar i sina budgetförslag så långt möjligt de olika begärda investeringsobjektens varaktighet i tiden och regionala effekter,
- statsmakterna tar ställning till investeringsverksamhetens inriktning och omfattning mot bakgrund av långsiktiga bedömningar av ifrågavarande verksamheter,
- godkända objekt och objektgrupper indelas i dels sådana som skall utföras eller påbörjas under det kommande budgetåret ("objekt i etapp I"), dels sådana som, beroende på konjunkturläget, kan anstå till följande budgetår ("objekt i etapp II"),
- även statsbidragsstödda objekt och objektgrupper indelas på detta sätt i de två etapperna,
- etappen II bör vara så omfattande och ha en så varierad sammansättning att skilda konjunkturlägen i olika regioner och näringsgrenar kan mötas,
- myndigheterna skall anmäla väsentliga avvikelser från fastställda investeringsplaner avseende etapp I under löpande budgetår till regeringen,
- regeringen kan delegera till AMS att inom sektoriella och regionala ramar besluta om igångsättningen av sådana objekt i etapp II, som inte innebär långsiktiga konjunkturpolitiska bindningar.

Finansieringen av konjunkturpolitiskt motiverade igångsättningar diskuteras i kapitel 11.

7.1 Inledning

Vi diskuterar i det följande den roll budgetens inkomstsida kan spela i den löpande konjunkturpolitiken. Från ekonomisk och administrativ synpunkt har det ofta bedömts fördelaktigt att variera skatterna i stabiliseringspolitiskt syfte, främst därför att detta ansetts kunna ske relativt lätt och snabbt och med god verkan. I Sverige har under de senaste åren vissa indirekta skatter och investeringsavgifter ändrats i detta syfte under löpande kalenderår eller budgetår. I debatten har flera gånger föreslagits ökad reell handlingsfrihet för statsmakterna på detta område.

Att variera skatter, direkta eller indirekta, i stabiliseringspolitiskt syfte, har andra effekter än att variera de statliga utgifterna i samma syfte. Utgiftsanslagen på den statliga budgeten har ofta karaktären av produktionsplaner. Skär man t. ex. ned investeringsanslagen under en högkonjunktur, minskar volymen av statliga investeringar, vissa investeringar senareläggs eller genomförs i långsammare takt. Statsmakternas handlingsfrihet i stabiliseringspolitiken begränsas, som vi tidigare visat, av de faktiska bindningar som den löpande produktionsplanen innebär.

Den del av budgetens inkomstsida, som anger statens inkomster av skatter och avgifter, fungerar däremot som en prognos över hur mycket skatt och avgifter som kommer att betalas in vid givna betalningsregler och förutsedd befolknings- och inkomstutveckling. Skulle utfallet av hur mycket skatt och avgifter som kommer att betalas in bli väsentligt annorlunda än vad som beräknats, behöver detta inte betyda att statens verksamhet påverkas. Innebörden är snarare att finansieringen av de offentliga utgifterna blir en annan. Lånefinansiering, dvs. sedelutgivning, obligationslån, etc. får tillgripas i högre eller lägre grad.

Några produktionstekniska bindningar av det slag som kan vila på utgiftssidan föreligger således inte vid användning av skatterna i stabiliseringspolitiken. (Självfallet påverkas dock individernas och företagens planering och beteende.) Svårigheterna här är av annat slag: skatteändringar, liksom förändringar av de statliga transfereringarna, kan

få fördelningsmässiga konsekvenser som inte är acceptabla. Kraven på möjligheter till snabba förändringar kan komma i konflikt med konstitutionella hänsyn. Vid utformningen av den roll budgetens inkomstsida kan spela i den löpande stabiliseringspolitiken måste hänsyn också tas till de skatteadministrativa förhållandena

I detta kapitel föreslår vi sådana reformer som dels ökar den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten på skattesidan under löpande budgetår, dels möjliggör att önskade åtgärder kan slå igenom så snabbt som möjligt i samhällsekonomin.

Bland *de direkta skatterna* koncentreras diskussionen till den statliga inkomstskatten. Vi föreslår inga nya "konjunkturskatter". Endast redan förekommande skatter har tagits upp till behandling. Olika regler gäller f. n. för skilda skattetyper i fråga om möjligheterna att variera skattebeloppen. Uttagsprocenten till den statliga inkomstskatten — dvs. normalt 100 % av skattetabellernas belopp — fastställs för kalenderår och får alltså f. n. inte ändras under loppet av detta.

Vad gäller *de indirekta skatterna* får mervärdesskatten i och för sig ändras under året, men hittills har detta skett med så stor tidsfördröjning innan beslutet trätt i kraft, att köprusher ägt rum. Investerings- och arbetsgivaravgifterna kan också ändras under året. Vi diskuterar även möjligheterna att använda skatter och avgifter differentierat mellan olika regioner och näringsgrenar.

Vare sig det är inkomstskattesatsen eller de indirekta skatterna som statsmakterna önskar variera, kan detta ske antingen genom ett beslut vid varje förändringstillfälle eller genom någon form av automatik. Man kan t. ex. tänka sig att en viss skatt höjs (sänks) när ändringar i konsumtionsprisindex överstiger (understiger) en fastställd ökningstakt. Nackdelarna med ett sådant system är dels att det är svårt att utan godtycke och schablonmässighet fastställa den utlösande indikatorn, dels — vad gäller indirekta skatter — att skatteförändringen skulle kunna förutsägas av allmänheten med åtföljande förebyggande, för ekonomin icke önskvärda åtgärder (t. ex. köprusher eller uppskjutande av köp). Diskussionen begränsas alltså till det "diskretionära" fallet, att statsmakterna fattar beslut i varje särskilt fall.

Vi har även uppmärksammat möjligheterna att variera själva *betalningsströmmarna*, inte endast skattebeloppens storlek. Detta skulle innebära, att villkoren för in- och utbetalningar av skatt varieras, t. ex. betalningsterminer och räntesatser. Vi har emellertid funnit att de administrativa och skattetekniska nackdelarna med dessa medel klart överväger de tänkbara fördelarna, varför vi inte lägger något förslag i detta avseende (jfr bilaga 10).

7.2 Den statliga inkomstskatten

7.2.1 Nuvarande förhållanden

Tanken, att uttagsprocenten till den statliga inkomstskatten skall kunna varieras, av fiskala eller stabiliseringspolitiska skäl, är inte ny. En rörlig uttagsprocent är sedan mer än ett halvsekel inbyggd i skattesystemet vad

gäller fysiska personer, däremot inte vad gäller juridiska personer.

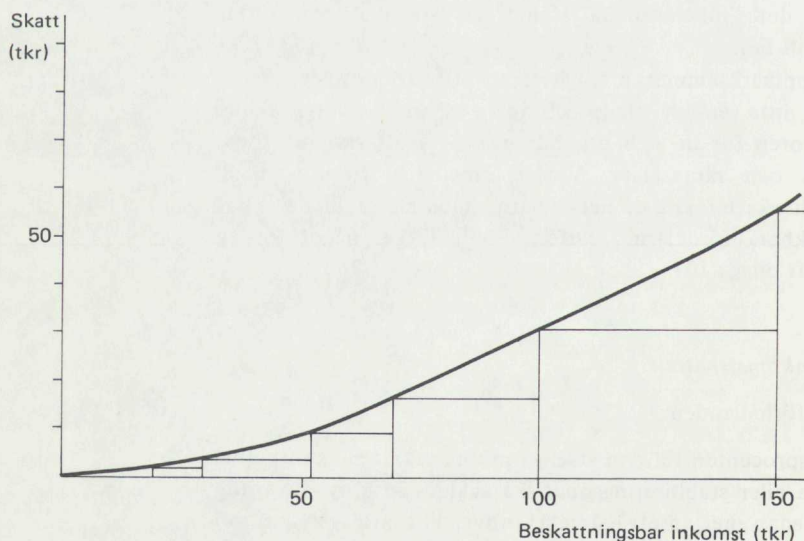
Uttagsprocenten har varierat åtskilliga gånger under denna tid (jfr bilaga 10). Sist det skedde var emellertid på 1950-talet. Metoden har därefter inte använts trots att den formella möjligheten kvarstår även efter den skattereform som trädde i kraft år 1973.

Den statliga inkomstskatten är progressiv för fysiska personer, men proportionell för juridiska. Progressivitetens konstruktion redovisas nedan. För juridiska personer är huvudregeln 40 %, men även skattesatserna 32 % (vissa ekonomiska föreningar och hypoteksföreningar), 10 % (livförsäkringsanstalter) samt 15 % (vissa övriga) förekommer.

Den progressiva skatten utgår fr. o. m. den 1 januari 1973 med ett grundbelopp som för beskattningsbara inkomster upp till 15 000 kr utgör 7 % härav. Progressiviteten för högre inkomster illustreras i diagram 7:1, som visar statlig skatt på beskattningsbara inkomster, dvs. efter grundavdrag och andra avdrag. (Hade man utgått från t. ex. taxerad inkomst, hade profilen blivit en annan. Det bör också betonas att diagrammet inte omfattar kommunalskatt, sjukförsäkringsavgifter och folkpensionsavgifter.) I varje inkomstskikt utgörs skatten dels av ett fast belopp, som är lika för alla i skiktet, och dels av en procentuell andel av den del av inkomsten som överstiger skiktets lägsta inkomst. Den förra delen av skatten illustreras i diagrammet av rektanglarna, den senare delen av trianglarna. Den statliga inkomstskatten blir, som synes, progressiv. Progressiviteten påverkas självfallet av de avdrag som kan göras. I diagrammet visas, som framhållits, den statliga skatten på inkomster efter avdrag.

Det sätt, varpå bl. a. statlig inkomstskatt skall betalas in, regleras i uppbördsförordningen från år 1953. Skattskyldig skall under inkomståret erlägga preliminär skatt med ett belopp som så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga skatten, som sedan räknas fram vid

Diagram 7:1 Statlig inkomstskatt för fysiska personer



taxeringen. Man skiljer mellan A-skatt och B-skatt. *A-skatten* innebär att preliminär utdebitering sker vid källan under beskattningsåret (inkomst-året). De flesta arbetstagare erlägger A-skatt, som alltså dras direkt från lönen och inbetalas till statsverket av arbetsgivaren. Slutlig skatt bestäms påföljande år på grundval av den deklaration för inkomståret, som inlämnas på våren efter inkomståret. Eventuell resterande skatt erläggs i början av andra året efter beskattningsåret. Eventuell skatteåterbäring äger rum i slutet av första året efter beskattningsåret. Skattebetalare, som erlägger *B-skatt*, betalar preliminär skatt med en sjättedel av ett på förhand bestämt belopp under var och en av sex betalningsterminer, vilka infaller under en vecka varannan månad med början i mars beskattnings-året. Sista inbetalningsterminen ligger således i januari efter beskattnings-året. Den slutliga skatten regleras som för A-skatt.

B-skatt erläggs av juridiska personer och sådana fysiska personer vilkas inkomst till stor del utgörs av annan inkomst än inkomst av tjänst, t. ex. större förmögenhetsägare och företagare.

7.2.2 Förslag

I den svenska diskussionen likaväl som i den utländska har det framhållits att statsmakterna bör ha reella möjligheter att använda skatterna i konjunkturpolitiken. De samhällsekonomiska fördelarna härav har inte bestridits, men förslagets kritiker har pekat på politiska och administrativa hinder.

Stabiliseringsutredningen (SOU 1961:42) tog bl. a. upp frågan om lämpligheten av en konjunkturvarierad statlig inkomstskatt. Man ställde sig tveksam härtill, främst av politiska skäl. De skattetekniska möjligheterna ansågs oklara och borde utredas, om så bedömdes lämpligt från samhällsekonomisk synpunkt. Någon sådan utredning har hittills inte gjorts.

I sin nuvarande form innebär den rörliga uttagsprocenten för skatten för fysiska personer, att beslut härom fattas på våren på regeringens förslag i kompletteringspropositionen för att gälla hela nästföljande kalenderår. Dessa tidsfördröjningar är från stabiliseringspolitisk synpunkt för långa.

Vi anser att den statliga inkomstskatten bör kunna användas aktivt som ett medel i den löpande stabiliseringspolitiken. Det är av vikt att skattesatserna kan ändras utan alltför stora tidsfördröjningar även under löpande år. Härigenom får den stabiliseringspolitiska medelsarsenalen ett värdefullt tillskott. Den statliga inkomstskatten inbringar f. n. ungefär 20 miljarder kr per år, vilket innebär drygt 3 miljarder kr per inbetalningstermin. En variation av uttagsprocentsatsen med exempelvis 10 % även under en begränsad tidrymd kan innebära en väsentlig påverkan på samhällsekonomin.

På grund av de begränsade möjligheterna att med säkerhet förutse konjunkturutvecklingen finns det ett behov av att sätta in snabba stabiliseringspolitiska åtgärder närhelst konjunkturläget så kräver. Detta krav gäller även den statliga inkomstskatten som ett medel i stabiliseringspolitiken.

För att det skall bli möjligt att använda den statliga inkomstskatten aktivt som ett medel i stabiliseringspolitiken måste vissa ändringar företas i gällande regler. Vi föreslår att 12 § förordningen om statlig inkomstskatt ändras så att uttagsprocenten vad gäller fysiska personer inte längre behöver fastställas för helt kalenderår¹. Dessutom föreslår vi att en på detta sätt under året rörlig uttagsprocent införs även för juridiska personer: aktiebolag etc. Dessa förslag innebär att det belopp, som av fysiska eller juridiska personer skall inbetalas för preliminär statlig inkomstskatt, kan öka eller minska med en given procentuell andel. Deklaration och taxering berörs inte av förslaget.

Den konjunkturpolitiska handlingsfriheten beror, som vi tidigare framhållit, på flera faktorer: möjligheterna till rörlighet, snabbhet och precision. Det gäller nu att utforma systemet så att dessa möjligheter realiseraras. Vi kommenterar och preciserar vårt förslag i följande avsnitt.

7.2.3 Rörlighet

De förhållanden, som är av vikt för lagstiftningen vad gäller en rörlig uttagssats, är av olika slag. De fördelningspolitiska aspekterna hör till de väsentligaste.

Mer konkret måste följande faktorer diskuteras:

- grad av rörlighet hos uttagsprocenten,
- varaktighet hos uttagsändringarna,
- behandling av den slutliga skatten,
- utformning av variationerna,
- maximerade skatteuttag.

7.2.3.1 Grad av rörlighet hos uttagsprocenten

Uttagsprocenten kan varieras i olika grad. Fullständig rörlighet skulle innebära att uttagsprocenten kan varieras under året utan restriktioner i lagstiftningen. Systemet kan också utformas så, att uttagsprocenten under året får varieras mellan på förhand bestämda gränser (t. ex. 70–130 %). Uttagssatserna kan då anta varje värde däremellan.

Skatteadministrativt enklare är dock att låta uttagsprocenten under året anta endast tre värden: ett lågvärde, ett normalvärde och ett högvärde. I anslutning till förhållandena på 1950-talet skulle dessa kunna sättas till t. ex. 90, 100 respektive 110 %.

Det finns inget skäl att statsmakterna i inkomstskatteförordningen stipulerar några begränsningar för sin egen handlingsfrihet. I praktiken kan dock sannolikt endast variationer av storleksordningen högst ± 10 % komma i fråga. Statsmakterna bör, för att påskynda genomförandet av uttagsändringar, generellt förbereda just de nämnda variationerna (90 respektive 110 %).

¹ Se bilaga 10 angående viss lagstadgad rätt för regeringen att sänka uttaget till preliminär B-skatt. Denna rätt berörs inte av våra förslag.

7.2.3.2 Uttagsändringarnas varaktighet

De stabiliseringspolitiskt motiverade uttagsvariationerna är avsedda att vara av *tillfällig* karaktär och bör endast bestå så länge konjunkturläget det kräver. För att förhindra att en ändring blir permanent, vilket kan ske av andra än stabiliseringspolitiska hänsyn, skulle kunna stadgas att en under löpande budgetår vidtagen uttagsvariation endast får bestå under en begränsad tidrymd, t. ex. tolv månader.

Vi har emellertid stannat för att inte föreslå att någon tidsbegränsning av uttagsändringarna införs i inkomstskatteförordningen. Inte heller i detta avseende finns skäl att statsmakterna stipulerar några begränsningar för den egna handlingsfriheten. Statsmakterna bör i varje enskilt fall avgöra ändringens varaktighet mot bakgrund av det rådande konjunkturläget. Vi anser det dock självklart att de stabiliseringspolitiskt motiverade ändringarna inte bör bestå längre än vad konjunkturläget kräver.

7.2.3.3 Utformning av den slutliga skatten

Vid de årsvisa uttagsvariationer, som f. n. är möjliga, stadgas att slutlig skatt skall utgå efter den uttagsprocent som gällde för den preliminära skatten. Frågan är om uttagsprocenten för den slutliga skatten skall följa det preliminära uttaget, dvs. hur man skall förfara med den slutliga skatten om det preliminära uttaget varierat under året. Skall skattebetalaren få igen höjt uttag och återbetala sänkt uttag? Vi har stannat för att föreslå följande modell, som är administrativt hanterlig och erbjuder rimlig stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. I bilaga 10 diskuteras några alternativa modeller.

Den slutliga skatten bör, liksom vid rådande förhållanden, utgå efter de procentsatser som gällt vederbörande preliminärskatteuttag. Följande konstruktion är då naturlig. Den slutliga skatten beräknas utifrån ett vägt medelvärde av de uttagsprocentsatser som gällt under inkomståret. Vikterna är den del av året respektive uttagsprocent har varit i kraft. Har uttag med 90 % gällt under 9 månader och 100 % under 3 månader, beräknas den slutliga skatten S enligt formeln

$$S = \frac{90 \times 9 + 100 \times 3}{12 \times 100} \times S^1 = 0,925 \times S^1$$

där S^1 är den "normala" slutliga skatten, såsom den beräknas vid uttag med 100 %. Enligt detta betraktelsesätt blir de konjunkturbetingade extra påslagen eller avdragen på skatten slutgiltiga.

Modellen, liksom f. ö. de övriga i bilaga 10 redovisade alternativen, innebär dock att den slutliga skatten inte påverkas av *när* under inkomståret inkomsten förvärvats. I och för sig hade systemet kunnat konstrueras så att just den inkomst som tjänats in under en period av året med uttag med t. ex. 90 % beläggs med en slutlig skatt beräknad efter 90 %. Den slutliga skatten beräknas då inte direkt för hela året, utan som summan av de slutliga skatterna under året.

Fördelen med en sådan utformning skulle vara den ökade precisionen i

beräkningen av den slutliga skatten. Den som har inkomst under endast en del av året skulle inte slutligt beskattas med hänsyn till förhållanden övriga delar av året. En person som pensioneras i juli och fram till dess erlägger preliminärskatt med uttag på 100 % kan annars få en slutlig skatt med uttag överstigande 100 % om senare under året ett högre uttag gällt.

Nackdelen med en tidsanpassad slutlig skatt är främst att skattebetalare med möjlighet att legalt överföra inkomster från en del av året till en annan kan erhålla extra förmåner. Detta gäller främst B-skattebetalare, men även A-skattebetalare med extrainkomster. (Överföringar mellan år kan inte elimineras. Aktiebolagens legala möjligheter att via avskrivningar och lagervärderingar överföra inkomstskatt, dvs. bolagsskatt, från ett inkomstår till ett annat erbjuder således i viss mån ett sätt att reducera den slutliga skatten.) Vidare skulle en tidsanpassad slutlig skatt erbjuda avsevärda skattetekniska svårigheter. Kontroll- och beräkningsuppgifter skulle väsentligen försvåras. Dessa nackdelar torde väga tyngre än den ökade precision i beräkningen av slutlig skatt som ovan exemplifierats. Det bör noteras, att en sämre precision kan innebära både fördelar och nackdelar för skattebetalarna. Vid avvägningen mellan dessa modeller har vi alltså stannat för att den slutliga skatten bör beräknas utifrån ett vägt medelvärde av de uttagsprocentsatser som gällt under inkomståret.

7.2.3.4 Utformning av variationerna

Vi har föreslagit att skatteuttaget, liksom f. n. för fysiska personer, bör kunna varieras procentuellt. En annan möjlighet är att utforma alternativa skatteskalor vid ändrade uttag, antingen mer eller mindre progressiva än de procentuella ändringarna. Fördelningspolitiska önskemål kan vara skäl för sådana lösningar.

För den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten är det väsentligt att de föreslagna uttagsvariationerna är fördelningsmässigt acceptabla. Skulle så inte vara fallet, inskränks statsmakternas reella handlingsmöjligheter av hänsyn till fördelningskonsekvenserna. Har däremot förslagets fördelningspolitiska innebörd i förväg diskuterats och accepterats, försvinner ett väsentligt hinder för användandet av medlet.

Frågan är av vikt i synnerhet för fysiska personer. En procentuell uttagsvariation av den statliga skatten på beskattningsbar inkomst illustreras i följande principskiss (diagram 7: 2).

Problemet är således om skalorna vid en uttagshöjning respektive en uttagssänkning är acceptabla, eller om man bör söka konstruera nya skalor.

Utgångspunkten är att det föreslagna variationssystemet bör vara så neutralt som möjligt från fördelningspolitisk synpunkt. Den nuvarande fördelningen av skattebördan betraktar vi som given. Vi prövar alltså inte denna fråga. Det ankommer enligt dess direktiv på 1972 års skatteutredning att bedöma de fördelningspolitiska aspekterna på skattesystemet.

Frågan är däremot om en *tillfällig förändring* av uttagsprocentsatsen väsentligen påverkar den ursprungliga fördelningen. Det är således själva den tillfälliga skatteändringens större eller mindre rättvisa som diskuteras, inte den totala skattebördans. Det bör också framhållas att förändringar

kan gå åt båda hållen och att en person som kan anses missgynnad i det ena fallet är speciellt gynnad i det andra.

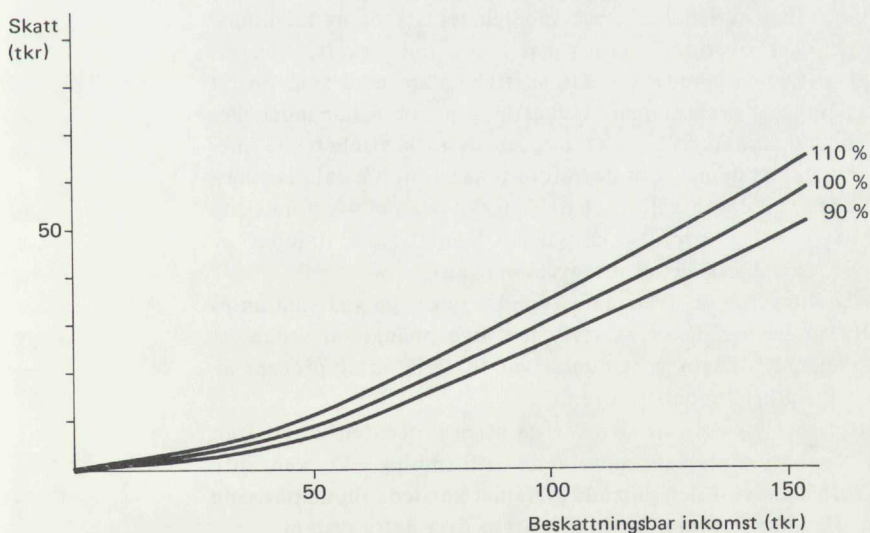
Vi konstaterar först att ingen utformning av variationerna är helt och oomtvistligt neutral från fördelningspolitisk synpunkt. Härav skulle man i och för sig kunna dra den slutsatsen att man bör avstå från att av stabiliseringspolitiska skäl ändra på den för året fastställda skatteskalan. Inkomstfördelningen bör enligt detta resonemang inte påverkas av konjunkturpolitiken.

Det måste emellertid understrykas att frånvaron av en skatteändring ingalunda innebär oförändrad fördelning. Om inte skatten ändras i ett visst ekonomiskt läge, får konjunkturförloppet nämligen ett annat utseende, vilket i sin tur innebär en ändrad fördelning av disponibel inkomst och påverkar sysselsättningen. Man bör således, för att ta ett exempel, jämföra en tillfällig tioprocentig ökning av den statliga skatten med en ökad inflationstakt, som får bestående konsekvenser för realinkomsterna (och antagligen främst drabbar de lägre inkomstgrupperna och småsparare).

Vi finner således ingen anledning att av fördelningspolitiska skäl avstå från att lägga förslag om att den statliga inkomstskatten skall användas aktivt i konjunkturpolitiken. Frågan är istället på vilket sätt den föreslagna rörligheten skall utformas: är procentuella variationer acceptabla eller bör ändringar ske genom nya skatteskalor?

Alternativen redovisas mer i detalj i bilaga 10. Vi har sammanfattningsvis funnit två invändningar mot en procentuell variation av uttaget. Enligt den ena missgynnas vid en uttagshöjning låginkomsttagaren, som anses vara mer beroende av dessa extra procentuella belopp än höginkomsttagaren. Enligt den andra missgynnas höginkomsttagaren vid en höjning av uttaget, eftersom han får avstå från en större procentuell andel av sin inkomst än låginkomsttagaren. Vid uttagssänkning gynnas å andra sidan

Diagram 7: 2 Uttagsvariation med 10 %, fysiska personer



den som missgynnats vid höjningen. Dessa invändningar kan bemötas var för sig med ändrade skatteskalor i stället för med procentuella förändringar av existerande skatteskala. I det förra fallet får den högsta skatteskalan vara mer progressiv än den skala som resulterar av den nuvarande plus ett procentuellt påslag. I det senare fallet måste den vara mindre progressiv. I bilaga 10 skisseras i diagram- och tabellform några alternativa modeller för variabelt skatteuttag.

Den analys vi gjort visar emellertid att det knappast finns någon modell som skulle vara den objektivt sett mest "rättvisa". Vi erinrar om att man vid bedömningen av dessa frågor måste beakta effekterna av en utebliven skatteändring. Såväl låginkomsttagaren som höginkomsttagaren missgynnas av en inflation som kan bli följden av en utebliven uttagshöjning. Valet mellan olika variationsmodeller innebär självfallet ett politiskt ställningstagande. Det bör betonas att det nuvarande systemet med procentuella variationer inte har ifrågasatts av riksdagen vid de senaste årens skatteomläggningar. Vi har därför inte funnit anledning att utarbeta och föreslå ett system med nya skatteskalor utan stannat för att nuvarande variationsmöjligheter, dvs. procentuell variation, utvidgas till att gälla även under kalenderåret.

Mot detta förslag kan dock följande tre invändningar riktas. De två första invändningarna riktar sig speciellt mot uttagshöjningar, medan den tredje rör vissa juridiska personer.

För det första kan det hävdas att olika skattebetalare de facto har olika möjligheter att utnyttja avdragsrätterna, beroende på kunskaper och möjligheter att skaffa sakkunnig hjälp. Härigenom kommer vissa skattebetalare i åtnjutande av lägre skatt, vilket sedan resulterar i en gynnsammare uttagsvariation vid en höjning. En procentuellt rörlig uttagssats skulle alltså accentuera detta förhållande.

För det andra kan de skattekreditmöjligheter gällande uppbördsförordning redan f. n. medger gynna högre inkomsttagare och B-skattebetalare. En rörlig uttagsprocent skulle vid en höjning ytterligare accentuera denna fördel (jfr bilaga 10).

För det tredje har aktiebolag legala möjligheter att via avskrivningar och lagervärderingar överföra inkomstskatt, dvs. bolagsskatt, från ett inkomstår till ett annat. Vidare skulle skattebetalare med s. k. brutet räkenskapsår kunna få gynnsammare beskattning genom förlängning eller förkortning av räkenskapsåret. Härvidlag är dessa skattebetalare mer gynnade än övriga. Systemet kan dessutom redan f. n. ha stabiliseringspolitiska nackdelar. Bolagen kan i det föreslagna systemet överföra skatt till år med lägre uttagsprocent och således undvika att drabbas av uttagshöjningar samt dra fördel av uttagssänkningar.

De tre invändningarna är av samma typ. De pekar på vad som anses vara missförhållanden i rådande skattesystem och poängterar sedan att dessa missförhållanden något accentueras vid en rörlig uttagsprocent av den preliminära, statliga inkomstskatten.

Vi har i förslaget att aktivera den rörliga uttagsprocenten utgått från skatte- och uppbördssystemets nuvarande utformning. Vi kan inte bestrida att förhållanden i det gällande systemet kan leda till de påvisade nackdelarna. Vår uppgift är emellertid inte att se över detta system.

Dessa frågor behandlas av vissa andra utredningar. 1972 års skatteutredning har enligt sina direktiv att pröva skattesystemets fördelningspolitiska effekter. Inom riksskatteverket pågår en översyn av B-skattebetalarnas uppbördsförhållanden. Företagsskatteberedningen har bl. a. att se över reglerna för avskrivningar och lagervärderingar.

Vi utgår från att dessa utredningar resulterar i sådana förändringar av skatte- och uppbördssystemet att de påvisade nackdelarna elimineras eller reduceras. Vi finner det därför möjligt att nu lägga fram förslag om tillfälliga procentuella variationer av statsskatten.

7.2.3.5 Maximerade skatteuttag

Det finns f. n. i tre avseenden bestämmelser som begränsar uttaget av inkomst- och förmögenhetsskatt hos fysiska personer, nämligen avseende förbehållsbelopp vid existensminimum samt begränsning av skatt i vissa fall (80 %-regeln och 54 %-regeln). Vid nuvarande system för procentuell uttagsvariation bibehålls dessa uttagsbegränsningar och bryter således mot huvudregeln om procentuell variation av hela skatteskalan.

Skatteavdrag på lön får inte göras med högre belopp än att den skattskyldige totalt disponerar så mycket som bedöms erforderligt till underhåll för honom själv och för hans make och oförsörjda barn (existensminimum). Genom existensminimum garanteras alltså skattebetalaren en viss nettolön (förbehållsbelopp). Detta kan ske i fall av nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvårdad arbetslöshet, stor försörjningsbörd o. d. Även sjukdom etc. kan åberopas. Det räcker alltså inte med att nettoinkomsten understiger existensminimum, utan någon eller några av nämnda förutsättningar måste vara uppfyllda. Vid taxeringen tas hänsyn till existensminimum genom reglerna om extra avdrag. Riksskatteverket fastställer normalbelopp för existensminimum (belopp i kronor/år). Beloppen år 1972 framgår av tabell 7: 1.

Nuvarande regler innebär att de skattebetalare, som redan ligger på existensminimum och för vilka ovannämnda förhållanden gäller, inte drabbas av höjt uttag. Skattebetalare, som ligger över existensminimum, kan vid tillämpning av höjt skatteuttag komma under detta minimum. Nedsättning av skatteuttaget för dessa personer sker då så att vederbörande inte kommer under existensminimum (förutsatt att övriga villkor för skattenedsättning är uppfyllda).

De andra fallen av uttagsmaximering berör de högsta inkomsttagarna eller förmögenhetsinnehavarna (bland fysiska personer). Vad som åsyftas

Tabell 7: 1 Existensminimum, år 1972

Kategori	Löneortsgrupp	
	4	5
1. Ensamstående	7 900	8 200
2. Sammanlevande makar och likställda	12 000	12 600
3. Tillägg för varje barn	1 320	1 380

är den s. k. 80-procentsregeln samt 54-procentsregeln. Den förra regeln innebär väsentligen följande (SFS 1970: 172).

Först definieras ett spärbelopp för varje skattskyldig. Spärbeloppet utgör 80 % av den beskattningsbara inkomsten vad gäller statlig skatt. Om denna inkomst överstiger 200 000 kr utgör spärbeloppet 85 % av överskjutande belopp.

Om den skattskyldiges sammanlagda statliga inkomstskatt, förmögenhetsskatt och kommunalskatt överstiger spärbeloppet, nedsätts den statliga inkomstskatten och förmögenhetsskatten med överskjutande belopp.

Parallellt med denna spärregel finns i inkomstskatteförordningen en bestämmelse med innebörd att, även om uttaget till den statliga inkomstskatten överstiger 100 %, den statliga marginalskatten inte får överstiga 54 %, vilket är marginalskatten i det högsta inkomstsiktet (över 150 000 kr).

Båda dessa regler – spärregeln och marginalskatteregeln – innebär att om preliminärskatteuttaget tillfälligt höjs detta inte påverkar berörda inkomsttagare. Det faller utanför ramen för vårt uppdrag att föreslå någon ändring av dessa regler. Vi förutsätter dock att dessa gränsproblem övervägs vidare i annat sammanhang.

I vissa fall utgår A-skatt med särskild beräkningsgrund. Skatten kan t. ex. beräknas till viss procent av inkomsten enligt särskilda beslut av lokal skattemyndighet vid varje års ingång eller enligt jämningsbeslut. Ibland beslutas att A-skatt skall utgå med ett i kronor angivet belopp vid varje avlöningstillfälle. Vid procentuell variation av skatteuttaget kommer A-skatt, som beräknats på något av dessa sätt, att varieras med samma procentsats. Vid nuvarande system kommer även i dessa fall uttagsbegränsningarna att gälla, dvs. reglerna om existensminimum, 80-procentsregeln och 54-procentsregeln gäller.

7.2.4 Snabbhet

7.2.4.1 Skatteadministrativa förhållanden

De extra skatteadministrativa förfaranden som föranleds av ändrad uttagssats torde kräva på sin höjd någon månad. Därvid förutsätts att t. ex. tryckning av nya skattetabeller och inbetalningskort skett i förväg. Den administrativa merbördan som följer av vårt förslag diskuteras mer i detalj i bilaga 10. De ökade kontrolluppgifter, som skulle åligga skattemyndigheterna, torde inte påverka genomförandefördröjningen, eftersom de uppkommer först sedan beslutet genomförts.

I detta sammanhang bör framhållas att den eftersläpning på upp till två månader, som uppstår mellan arbetsgivarens innehållande av källskatt på lönen och hans inbetalning härav till staten, inte behöver förlänga beslutsprocessen. Arbetsgivaren kan nämligen snarast efter det att ett beslut om uttagshöjning trätt i kraft innehålla det högre beloppet av lönerna, trots att dessa belopp inte skall inbetalas förrän om upp till två månader. Motsvarande gäller vid uttagssänkningar.

7.2.4.2 Beslutsprocessen

Vid nu gällande regler tar beslutsprocessen i riksdagen vid en inte alltför omfattande proposition fyra à fem veckor. Om ärendet brådskar kan dock denna tid förkortas. Man kan antingen skära ned följdmotionstiden eller utskotts- och riksdagsbehandlingen. Så har skett t. ex. i några fall av förslag om höjning av skatten på sprit och vin. Ändring av uttagssatsen till den statliga inkomstskatten kan inte genomföras då riksdagen inte är samlad.

Inledningsvis i detta kapitel konstaterades, att de stabiliseringspolitiska medlen bl. a. borde kunna användas när som helst under året och då med erforderlig snabbhet. Frågan är således om en à två månader är en godtagbar besluts- och genomförandefördröjning och om den lucka i handlingsberedskapen som riksdagens normala sommaruppehåll på ca fyra månader innebär kan accepteras från samhällsekonomisk synpunkt.

Vid förändringar i *den indirekta skatten* uppstår i allmänhet senareläggningar eller tidigareläggningar av inköp, vilket är destabiliserande. Men vid förvarning om en ändring av *den direkta skatten* torde inte sådana effekter uppstå i nämnvärd utsträckning. Det mest betydande omedelbara resultatet torde bli, att vid en väntad uttagshöjning konsumtionen minskar något och sparandet i stället ökar. Vid förvarning om en uttagssänkning är det å andra sidan sannolikt att konsumtionen ökar och sparandet minskar. I båda fallen är detta just de önskade effekterna. Slutsatsen är alltså att, vad gäller den rörliga uttagsprocenten på inkomstskatten, kravet på snabbhet är sekundärt. Beslutsprocessen, som medger snabbbehandling i riksdagen, är alltså tillfredsställande från denna synpunkt.

Kravet på handlingsberedskap året runt är däremot f. n. inte uppfyllt mellan riksdagssessionerna. Självfallet kan – vilket också varit fallet – kritiska konjunkturförändringar inträffa under sommaren. De bör då kunna bemötas omedelbart.

Vi vill framhålla att det betraktat från samhällsekonomisk synpunkt är angeläget att statsmakterna kan bemöta kritiska konjunkturförändringar under hela året. Det förhållandet att de direkta skatterna inte kan användas i detta syfte under sommarmånaderna ökar behovet att kunna använda övriga stabiliseringspolitiska instrument, t. ex. de indirekta skatterna.

7.2.5 Precision

De stabiliseringspolitiska instrumenten bör slutligen äga en tillräcklig grad av precision vad gäller effekterna. Vid diskussionen av de statliga investeringarna befanns härvid tidsaspekten vara viktig: av konjunkturskäl insatta investeringar borde ha en väl avpassad tidslängd. Denna aspekt erbjuder från administrativ synpunkt mindre svårigheter vid uttagsvariationer, som i princip kan träda i kraft och upphöra närhelst statsmakterna så finner lämpligt. En annan sak är att effekterna av en uttagsvariation kan minska genom att skattebetalarna anpassar sitt sparande snarare än sina utgifter. Vad gäller val av skattebetalarkategori och vad gäller regional styrning finns speciella precisionsproblem, som nu skall diskuteras.

7.2.5.1 Skattebetalarkategori

Statlig inkomstskatt erläggs, som framhållits, av såväl fysiska som juridiska personer. För fysiska personer, oskifta dödsbon och familjestiftelser är skatten progressiv, för juridiska proportionell.

Från stabiliseringspolitisk synpunkt får en skattevariation avseende fysiska personer andra effekter än motsvarande variation för juridiska personer. I det förra fallet påverkas i första hand konsumtion och sparande. I det senare fallet torde investeringarna utsättas för större direkt påverkan.

Dessa möjligheter till nyanserade och för uppkommande situationer väl avpassade åtgärder bör tas till vara. Möjligheterna att variera det preliminära statsskatteuttaget bör således gälla även juridiska personer, såsom aktiebolag och ekonomiska föreningar. (Den rörliga uttagsprocenten gäller f. n. endast fysiska personer, oskifta dödsbon och familjestiftelser, och således inte juridiska personer.)

7.2.5.2 Regional styrning

I princip är det tekniskt möjligt att differentiera uttagsprocenten till den statliga inkomstskatten mellan olika regioner för att påverka de regionala konjunkturutvecklingarna.

Fördelarna av möjligheten till en så nyanserad regional styrning får dock vägas mot nackdelarna. Dessa är främst två: ogynnsamma fördelningspolitiska konsekvenser och risk för bristande precision i effekterna. Härtill kommer att något administrativt system för regionalt varierad uttagsprocent inte finns.

Från fördelningsynpunkt skulle en regionalt differentierad uttagsprocent innebära, att skattebetalarna i regioner med utpräglad högkonjunktur erlägger högre skatt än övriga skattebetalare. Vissa skattebetalare skulle även kunna tänkas vidta sådana åtgärder att de inte längre skrevs i högkonjunkturregioner. För vissa juridiska personer, t. ex. koncerner med verksamhetsgrenar i olika regioner, kan vidare finnas möjligheter att genom interndebiteringar o. d. överföra inkomster till regioner med normalt lägre uttagssats.

Effekterna av en regionalt differentierad uttagssats för fysiska personer riskerar vidare att inte bli de önskade. Deras storlek beror på hur stor del av ökningen av den privata konsumtionen i regionen som består av importerade varor från andra regioner och från utlandet. Om en ökning av den privata konsumtionen i en region medför en motsvarande ökning av importen av konsumtionsvaror från andra regioner eller från utlandet, påverkas inte sysselsättningen i den region där skatteändringen ägde rum i någon nämnvärd utsträckning.

Vi bedömer att dessa nackdelar hos en regionalt differentierad uttagsvariation överväger de tänkbara fördelarna.

Det kan nämnas att riksdagen år 1971 tog avstånd från en regionalt differentierad statlig inkomstskatt med hänvisning till att en sådan dels skulle rubba konkurrensneutraliteten och dels göra "vår redan komplicerade skattelagstiftning än mer svårtillämpad" (SkU 1971: 53).

7.3 Övriga skatter och avgifter

7.3.1 Inledning

De stabiliseringspolitiska problemen är vad gäller de indirekta skatterna andra än de som rör den direkta beskattningen. De indirekta skatterna kan ändras och har ändrats under löpande kalenderår. Problemet är snarare hur detta skall kunna ske så snabbt att man undviker icke önskade bieffekter, såsom köprusher.

Investeringsavgift, liksom investeringsavdrag, används redan f. n. som stabiliseringspolitiska medel. Vi förutsätter att så kommer att ske även i fortsättningen. I det följande diskuteras det lämpliga i att differentiera investeringsavgiften mellan olika regioner i syfte att erhålla olikartade regionala effekter.

Vi föreslår inte några förändringar vad beträffar andra direkta skatter än den statliga inkomstskatten, såsom förmögenhetsskatten samt arvs- och gåvoskatten, eftersom förändringar av dessa torde sakna stabiliseringspolitiskt intresse.

7.3.2 Mervärdeskatten och punktskatterna

7.3.2.1 Nuvarande förhållanden

De indirekta skatter, som kan vara aktuella för konjunkturvariation, är följande.

Mervärdeskatten (momsen), som budgetåret 1972/73 beräknas inbringa över 13 miljarder kr, betraktas redan f. n. som ett självklart medel i stabiliseringspolitiken.

Övriga indirekta skatter, de s. k. punktskatterna, beräknas inbringa ca 11 miljarder kr budgetåret 1972/73.

Vad gäller *brännoljeskatten*, *bensinskatten* och *den särskilda skatten på motorbränslen* som budgetåret 1972/73 tillsammans inbringar ca 2,9 mkr, innebär det inte större svårigheter att konjunkturvariera dessa punktskatter än momsen. Bl. a. motorbränsleskatten har använts i konjunkturpolitiskt syfte (höjningen den 1 november 1970).

Brännolje- och bensinskatterna är, liksom fordonsskatten, f. n. specialdestinerade automobilskattemedel. På brännolja och bensin utgår emellertid även skatter som inte är specialdestinerade, nämligen energiskatt (se nedan) och särskild skatt på motorbränslen. Specialdestinationen har betraktats som ett hinder för att utnyttja dem i stabiliseringspolitiken. Vi föreslår i annat sammanhang att specialdestinationen skall upphöra, varigenom detta hinder undanröjs.

Fordonsskatten (1,3 mkr budgetåret 1972/73), som egentligen är en direkt skatt analog med förmögenhetsskatten, har flera gånger ändrats vid årsskiften, men aldrig under löpande år. Skatteuppbörden sker f. n. genom ett förskottssystem, vilket skulle innebära en viss fördröjning i genomförandet av en ändring. Ett väsentligt merarbete av en ändring uppstår också i det administrativa handhavandet. Variationer av fordonsskatten är alltså f. n. inte lika lämpliga från konjunkturpolitisk synpunkt som variationer av de olika motorbränsleskatterna.

Bilregisterutredningen (SOU 1968: 23, 1971: 11) föreslog s. k. rullande eller individuell uppbörd av fordonsskatten. Härigenom blir skatteuppbörden spridd över hela året. Uppbörds månaden för det enskilda fordonet bestäms efter sista siffran i fordonets registreringsnummer. Bilskatteutredningen (SOU 1972: 42) har utgått från detta förslag. Skulle nu fordonsskatten konjunkturvarieras i ett sådant system, kommer fordonssägare att drabbas eller gynnas beroende på den slumpmässigt valda slutsiffran i registreringsnumret. Såvida inte skatteändringen består precis ett år, torde denna konsekvens vara mindre lämplig. Vi erinrar också om att fordonsskatten är ett slags förmögenhetsskatt, som knappast påverkar bilförsäljningen.

Särskilda varuskatten, omsättningsskatten på motorfordon (den s. k. bilaccisen), *tobaksskatten, skatten på spritdrycker och vin samt skatten på malt- och läskedrycker* är tekniskt sett lika lätta att variera som momsen. Tillsammans väntas de inbringa över 5,6 mkr budgetåret 1972/73, varav tobaksskatten 1,7 och spritskatten ca 2,1 mkr. Skatten på sprit och vin höjdes av konjunkturpolitiska skäl den 1 november 1970. Vid konjunkturvariation måste dock dessa skatters övriga funktion uppmärksammas, t. ex. den alkohol- eller tobakspolitiska funktionen.

Även *energiskatten* på elektrisk kraft (ca 350 mkr budgetåret 1972/73) kan varieras som övriga punktskatter liksom energiskatten på t. ex. bensin och andra bränslen (ca 730 mkr budgetåret 1972/73).

År 1971 och 1972 har regeringen bemyndigats att i konjunkturstimulerande syfte förordna om nedsättning av eller befrielse från energiskatt. Bemyndigandet har utnyttjats för energiskatt på elkraft och på visst annat bränsle.

Bortsett från fordonsskatten är således de nämnda indirekta skatterna tekniskt användbara i den löpande stabiliseringspolitiken. De flesta av dem har under efterkrigstiden också använts i detta syfte.

7.3.2.2 Behov av snabbhet och beredskap

De ovan i samband med de direkta skatterna diskuterade kraven på handlingsberedskap året runt och snabbhet i beslutsfattandet är också väsentliga för att de indirekta skatterna skall kunna användas effektivt i den löpande stabiliseringspolitiken.

Vad gäller snabbhetskravet har det ofta framhållits, att indirekta skatter såsom oms och moms måste ändras snabbt, så att inte "antecipatoriska effekter", dvs. köprusher respektive uppskjutande av köp, uppstår. I debatten har det till och med framförts att sådana nackdelar i vissa fall kan uppväga de allmänna fördelar skatteändringen avses åstadkomma. De institutionella förhållandena vad gäller beslutsprocesserna anses vara bristfälliga i detta avseende.

Vid tidigare höjningar av den allmänna indirekta beskattningen (åren 1962, 1965 och 1967 av oms, åren 1970 och 1971 av moms) skedde otvivelaktigt ökningar i köpen av beskattade varor, innan höjningarna trädde i kraft.

Från konjunkturinstitutet har under hand meddelats följande uppgifter. Då omsen infördes med 4 % den 1 januari 1960 beräknas under vissa

föresättningar de sammanlagda tidigareläggningarna av köp sista kvartalet 1959 uppgå till drygt 300 mkr. Motsvarande uppgifter vid höjningarna till 6 % den 1 januari 1962 och till 9,1 % den 1 juli 1965 uppskattas till drygt 50 mkr år 1962 och över 500 mkr år 1965 i löpande priser.

Höjningarna av mervärdesskatten i februari och november 1970 och den 1 januari 1971 har också medfört att hushållen tidigarelagt inköp. Mellan första och andra kvartalet 1970 beräknas enligt senaste uppgifter en förskjutning ha skett av bilinköpen till ett värde av uppemot 150 mkr. Bilinköpen avsåg till stor del importerade varor, dvs. utgifterna belastade till stor del valutareserven. I den reviderade nationalbudgeten år 1972 uppskattas köprushen under fjärde kvartalet 1970 till ca 400 mkr (livsmedel och varaktiga varor utom bilar). Härtill kommer att moms på fastigheter i stor utsträckning betalades före momshöjningen den 1 januari 1971 istället för efter. Effekterna härav har uppskattats till flera hundra mkr. Bortsett från att skatteändringens syfte i sådana fall delvis förfelas, torde även en fördelningseffekt uppstå eftersom främst personer, företag etc. med likvida tillgångar kan utnyttja dessa möjligheter att undvika skattehöjningen.

I en rapport "Fiscal Policy for a Balanced Economy", som år 1968 upprättades inom OECD, konstateras att procedurerna i Sverige för att ändra skatter tar lång tid och därmed kan åstadkomma förebyggande åtgärder. Dessa skadliga effekter blir, enligt rapporten, större än skatteändringarnas allmänna fördelar.

Nuvarande beslutsprocesser vid ändringar av de indirekta skatterna är således för långsamma från samhällsekonomisk synpunkt. Ändringar bör kunna ske "över natten" eller över ett veckoslut. Vidare är det synnerligen angeläget att reell handlingsberedskap föreligger året runt.

För att snabbhetskravet skall kunna tillgodoses, bör dels tiden för det skatteadministrativa genomförandet nedbringas, dels beslutsprocessen förkortas.

7.3.2.3 Skatteadministrativa förhållanden

Vid en förändring av moms och punktskatter erfordras två typer av skatteadministrativa insatser: (A) åtgärder innan ändringen träder i kraft och (B) kontrollåtgärder. Dessutom diskuterar vi möjligheterna att "ta tillbaka" en skatteändring (C).

A. Beträffande de *skatteadministrativa åtgärderna innan skatteändringen träder i kraft* har framkommit, att såväl vad gäller moms som punktskatterna det från skatteteknisk synpunkt inte möter hinder att beslut om ändring fattas "över natten".

Vid generella momsändringar är det fullt möjligt att genomföra ändringen över ett veckoslut. I detta fall torde det räcka att de skattskyldiga underrättas via massmedia (jfr prisstoppen 1970 och 1972).

Vid snabba momsändringar kan dock vissa problem uppstå för handeln att märka om varor. Detta gäller i första hand affärer med stort sortiment. Konsumentombudsmannen rekommenderar att varor märks med priset inkl. moms, vilket numera också torde vara det vanliga.

En partiell momsändring är skattetekniskt mer komplicerad än en generell. Detta framgick vid den partiella momshöjningen den 1 november 1970, vilken dock genomfördes snabbt. Propositionen härom lades (i stencilerat skick) på riksdagens bord ca två veckor innan ändringen kom att träda i kraft. Av särskilt intresse i detta sammanhang är det skattetekniska förfarandet, som ger vid handen att ändringen kunnat genomföras på ett par dagar.

Ändringar av punktskatter kan ske snabbare och enklare än på mervärdesskatteområdet, eftersom det finns endast en beskattningsmyndighet, nämligen riksskatteverket. Vid punktskattehöjningar har snabbförfarande på högst ett par dagar visat sig skattetekniskt genomförbart. Detta gäller t. ex. bilaccis, skatt på sprit och vin etc.

B. Vad gäller de *kontrollåtgärder*, som måste utföras vid en ändring av de indirekta skatterna, skiljer sig dessa i princip inte från länsstyrelsernas och riksskatteverkets ordinarie kontroll, dvs. då ändring ej har företagits.

Av särskild vikt är att snabbheten i beslutsfattandet inte försvårar kontrollarbetet. Visserligen kan det med viss rätt sägas att en ändring av de indirekta skatterna ger möjlighet till skattefusk (fel datum kan uppges för olika transaktioner). Dessa möjligheter påverkas emellertid inte av hur *snabbt* beslutet om ändringen tas.

C. Möjligheten att *"ta tillbaka"* en ändring av indirekta skatter, dvs. i framtiden återgå till det ursprungliga läget, är av intresse vid en skattefullmakt, då riksdagens reella möjligheter att återta vidtagna åtgärder är av vikt. Sådana återtaganden kan tänkas ske efter olika tidrymder. Ju längre tidrymder, desto lättare blir återtagandet från administrativ synpunkt. Det bör framhållas att återtaganden av detta slag kan väntas inträffa mycket sällan.

Återtagandet kan ske redan efter några veckor eller en månad. Riksskatteverkets expertis har från sina synpunkter bestämt avstyrkt att så snabba återtaganden sker. Möjligheterna till oegentligheter från skatteinbetalarnas sida vid så täta skatteändringar ökar, en viss osäkerhet hos allmänheten är sannolik och kraven på kontrollen ökar.

Skulle återtagandet ske efter två eller fyra månader, är det möjligt att genomföra. Från riksskatteverket har emellertid framhållits, att det saknas erfarenhet av så täta ändringar. Därför vill man inte utan ytterligare utredning ta ställning till genomförbarheten. Vissa praktiska svårigheter kan uppstå. Speciellt har framhållits, att punktvisa ändringar är betydligt svårare än generella samt att momssänkningar är svårare än höjningar. Skulle återtagandet ske efter längre tidrymd än ett halvår, bedömdes det av riksskatteverket vara genomförbart.

Under alla omständigheter bör momsändringar ske så, att en och samma skattesats gäller under de två månader långa redovisningsperioderna. I annat fall kompliceras det skatteadministrativa förfarandet och allmänhetens redovisning i mycket hög grad.

Vår *slutsats* vad gäller de skatteadministrativa förhållandena är, att det är fullt möjligt att snabbt ändra indirekta skatter. Så har också skett vad gäller punktskatterna. Däremot har snabbförfarande inte tillgripits vid de generella momshöjningarna.

7.3.2.4 Beslutsprocessen

Tidigare har betonats vikten av att stabiliseringspolitiska åtgärder kan sättas in snabbt och att handlingsberedskap föreligger året runt. Vad gäller snabbhetskravet väger detta mindre tungt vid ändringar av uttaget till den statliga inkomstskatten och den allmänna arbetsgivaravgiften. En fördröjning på en à två månader kan här godtas. Ändringar av mervärdesskatt och punktskatter bör däremot, som vi tidigare motiverat, kunna ske mycket snabbt och i sådana former att köprusher o. d. undviks. Motsvarande gäller investeringsavgifter.

Handlingsberedskap året runt är ett krav som gäller samtliga skattetyper. Möjligheterna att med säkerhet förutse konjunkturutvecklingen, såväl internationellt som nationellt, kan nämligen, som framhållits, vara begränsade även på kort sikt. Snabba stabiliseringspolitiska åtgärder måste därför vara normala inslag i statsmakternas löpande ekonomiska verksamhet och kunna sättas in närhelst konjunkturläget så kräver.

I propositionen om en ny regeringsform framhöll departementschefen bl. a. att indirekta skatter bör kunna ändras mycket snabbt i syfte att förekomma hamstring och andra sådana effekter. Vidare sades att man i fråga om indirekta skatter har att skilja mellan fall då riksdagen är samlad till riksmöte och fall då riksdagen har ferier. I det förra fallet skulle möjligheten till snabbbehandling i riksdagen tillgodose kravet på skyndsamhet. I det senare fallet kan behovet av stabiliseringspolitiskt motiverade skatteåtgärder enligt departementschefen inte tillgodoses genom möjligheten att kalla riksdagen till ett extra riksmöte:

”För det första kan man räkna med att ett sådant riksmöte inte gärna kommer till stånd annat än i extraordinära situationer. För det andra accentueras de problem med avseende på hamstring och andra sådana effekter som jag nyss har berört. Redan sammankallandet av riksmötet torde börja utlösa de verkningar som man vill undvika. Härtill kommer att den tid som förflyter från det att kallelsen offentliggörs till dess riksdagens skattebeslut föreligger med nödvändighet inte kan bli helt kort.”

Departementschefen föreslog i stället att riksdagens beslutanderätt kan, då riksmöte inte pågår, delegeras till ett organ, bestående av ledamöterna i finans- och skatteutskotten. Detta organ kan på regeringens förslag fatta beslut om skatteändring, varefter beslutet skall underställas riksdagens prövning. Riksdagens prövning kan anstå till hösten, närmare bestämt inom en månad från riksmötets början.

Riksdagen beslöt i enlighet härmed. I konstitutionsutskottets betänkande behandlades bl. a. en motion i vilken hemställdes att riksdagen skulle uttala att frågan om skattefullmakter kan komma att behöva prövas på nytt när budgetutredningen lagt fram sitt sakmaterial i fråga om behovet av snabba beslutsprocesser. Utskottet anförde:

”Budgetutredningen (Fi 1970:64), som tillkallades 1969 för att företa en bred översyn över det statliga budgetsyste- met, har enligt sina direktiv som en huvuduppgift att pröva vilka förändringar som bör vidtas för att budgeten skall bli ett så effektivt instrument som möjligt i stabiliseringspolitiken. Såsom framgår av propositionen har utredningen i sitt remissyttrande ställt sig positiv till grundlagberedningens förslag om skattefullmakter. Utredningen har vidare att ta ställning bl. a. till frågan om budgetårets förläggning. Utredningens förslag torde komma att

redovisas i slutet av innevarande år och därefter bli föremål för remissbehandling och prövning i sedvanlig ordning. Med hänvisning härtill finner utskottet att utredningens förslag inte bör föregripas genom ett uttalande av riksdagen och avstyrker motionsyrkandet.”

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets betänkande.

Med anledning av statsmakternas nu gjorda ställningstagande har vi gjort följande överväganden. Vi vill inledningsvis erinra om att vår uppgift är att diskutera stabiliseringspolitiska spörsmål, inte att behandla frågor om befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering.

Vi har tolkat konstitutionsutskottets betänkande så att statsmakternas ställningstagande nu inte innebär något slutligt avgörande i fråga om skattefullmakter avseende indirekta skatter. Vi anser oss därför oförhindrade att lägga de förslag vi bedömer vara motiverade från stabiliseringspolitisk synpunkt, varefter statsmakterna har att pröva dessa förslag med beaktande av även andra aspekter än stabiliseringspolitiska.

De krav som stabiliseringspolitiska hänsyn ställer på beslutsprocesserna för indirekta skatter är, som framhållits, att reell handlingsberedskap skall finnas året runt och att skatteändringar skall kunna ske mycket snabbt och i sådana former att köprusher o. d. undviks. Från OECD har man, som nämnts, påpekat att beslutsprocesserna är mindre tillfredsställande i detta avseende i Sverige än i andra länder. I t. ex. England och Nederländerna har regeringarna möjlighet att snabbt ändra indirekta skatter när som helst under året.

Reglerna i den vilande regeringsformen innebär visserligen att det kommer att finnas en formell handlingsberedskap året runt. Under riksmöten kommer emellertid regeringens förslag om skatteändringar att bli offentliga. Även om riksdagsbehandlingen kan ske relativt snabbt, kommer därför företeelser som köprusher inte att kunna undvikas. (Då riksdagen inte är samlad till riksmöte kan däremot skatteändringar beslutas relativt snabbt.)

Konsekvenser av detta slag har inte bara en stabiliseringspolitisk effekt såtillvida att skatteändringens syfte motverkas. Dessutom har de en fördelningspolitisk innebörd, eftersom i synnerhet personer och företag med god likviditet kan utnyttja den situation som uppkommer när det varslas om en skattehöjning. Det bör betonas att en god likviditet blir särskilt fördelaktig om varslat kommer bara några dagar före skatteändringen.

Vi anser dessa olägenheter vara så betydande att frågan om beslutsprocessen bör tas upp till förnyad prövning.

Den från samhällsekonomisk synpunkt lämpligaste lösningen är att riksdagen kan ge regeringen fullmakt att när som helst under året ändra de aktuella skatterna. En sådan ordning innebär att beslut om ändringar kan fattas såväl snabbt som under hela året samt i sådana former att köprusher o. d. kan undvikas. Samtliga krav på beslutsprocessen som vi funnit angelägna från stabiliseringspolitisk synpunkt kan således tillgodoses. Vi utgår därvid från den i den vilande regeringsformen angivna befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen, dvs. att beskattningsmakten ligger hos riksdagen. Detta innebär självfallet att det är riksdagen som stiftar fullmaktslagen. Det är riksdagen som sedan

bestämmer om och när en fullmaktslag skall träda i kraft samt om den skall dras tillbaka. I den mån regeringen utnyttjat en fullmaktslag skall också beslutet inom viss tid underställas riksdagen för slutligt avgörande, dvs. riksdagen skall kunna återkalla av regeringen vidtagna åtgärder.

Sammanfattningsvis föreslår vi att regeringsformen utformas så att riksdagen kan bemyndiga regeringen att i fråga om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva bestämma om skattesatsen eller besluta att skatt skall börja eller upphöra att utgå. Bemyndigandet bör kunna utnyttjas under hela året, alltså även under tid då riksmöte pågår. Sådant bemyndigande bör, i likhet med föreskrifterna i den vilande regeringsformen, kunna innefatta rätt att göra skillnad mellan olika slag av verksamhet och olika delar av riket. Från de synpunkter vi har att företräda är det av särskild vikt att underställningstiden, dvs. den tid inom vilken regeringen skall underställa sina beslut riksdagens prövning, sätts så lång att beslut om ändring av de aktuella skatterna även kan fattas under riksdagens sommarferier.

7.3.2.5 Regional och näringsgrensvis differentiering

Vi har stannat för att *inte* föreslå en konjunkturpolitiskt motiverad regional och näringsgrensvis differentiering av de indirekta skatterna.

En *regional* differentiering har flera nackdelar. De regionala sysselsättningseffekterna av en differentiering är svåra att förutsäga. De beror bl. a. på regionens marginella importbenägenhet för de beskattade varorna. På grund av rörligheten över regiongränserna kan vidare inköpen för många varor förläggas till regioner med lägre skattesats. Vid en regional differentiering av momsen kan problem uppkomma vid interna leveranser mellan produktionsställen i olika regioner, vilka tillhör samma företag.

En *näringsgrensvis* differentiering av de indirekta skatterna, främst momsen, kan innebära antingen att vissa näringsgrenar tillfälligt får erlagga lägre (högre) skatt på de varor och tjänster de använder i sin produktion, eller att dessa näringsgrenars slutprodukter tillfälligt beläggs med lägre (högre) skatt.

I båda fallen kan det vara svårt att på ett lämpligt sätt avgränsa näringsgrenarna. Vid den första varianten uppstår dessutom svårigheter att definiera varugrupperna och att kontrollera att försäljare av varor tar ut rätt skattesats för de olika varorna. Erfarenheten från undantagsbestämmelserna vid den allmänna varuskatten styrker dessa antaganden. Slutsatsen är att en näringsgrensvis differentiering av de generella indirekta skatterna av konjunkturpolitiska skäl skulle innebära stora praktiska tillämpningsproblem, samtidigt som de stabiliseringspolitiska fördelarna torde vara begränsade.

7.3.3 Arbetsgivaravgiften

Den allmänna arbetsgivaravgiften utgår fr. o. m. den 1 januari 1973 med 4 % av summan av vad arbetsgivaren utgivit under året som lön till arbetstagare i pengar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad

(beräknad för budgetåret 1973/74 till ca 4,5 miljarder kr). Arbetsgivaravgiften bör självfallet kunna varieras i stabiliseringspolitiskt syfte.

Vi har övervägt frågan om en regional differentiering av den allmänna arbetsgivaravgiften från stabiliseringspolitisk synpunkt, men funnit detta medel så kopplat till den mer långsiktiga strukturpolitiken att det faller utom ramen för vårt uppdrag.

7.3.4 Investeringsavgiften

Allmänna investeringsavgifter har använts åren 1952–1953 och åren 1955–1957. Investeringsavgift har vidare utgått för vissa byggnadsarbeten mars 1967 – september 1968 och maj 1970 – juni 1971. Avgiften, som till skillnad från förhållandena på 1950-talet inte var avdragsgill, utgick med 25 % på s. k. oprioriterade byggen. Från den förstnämnda avgiften undantogs byggnadsarbete i Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län om byggnadskostnaden inte uppgick till 5 mkr (SFS 1968: 101). Från den sistnämnda avgiften undantogs byggnadsarbete i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt i de delar av Gävleborgs, Kopparbergs, Värmlands, Älvsborgs och Göteborg och Bohus län som regeringen bestämde (SFS 1970: 99).

Investeringsavgiften används således redan f. n. som ett stabiliseringspolitiskt medel och har tidigare differentierats i regionalpolitiskt syfte. Regionalt differentierade investeringsavgifter är ett lämpligt stabiliseringspolitiskt medel och bör alltså användas även i fortsättningen. Det finns – av samma skäl som anfördes för mervärdesskatten och punktskatterna – ett behov av att kunna variera investeringsavgiften under hela året.

Ett tänkbart komplement till investeringsavgiften samt investeringsavdragen och investeringsfondssystemet att användas i stimulerande syfte är investeringssubventioner till näringslivet eller industrin. Vi har emellertid inte funnit anledning att pröva och jämföra dessa olika medel. Vi erinrar om att företagsskatteberedningen enligt sina direktiv har att studera hur företagsbeskattningen kan användas i stabiliseringspolitiken.

Vid en regional differentiering av investeringsavgiften i stabiliseringspolitiskt syfte är tanken att arbetskraftsefterfrågan skall dämpas i olika hög grad i olika regioner.

Om en investeringsavgift införs för en region, torde investeringsverksamheten i regionen minska. (Jfr Medel för styrning av byggnadsverksamheten, SOU 1970: 33.) Den resulterande minskningen av arbetskraftsefterfrågan är av två slag, dels minskad arbetskraftsefterfrågan från företag som producerar investeringsvaror, dels minskad efterfrågan från investerande företag och kommuner. Eftersom investeringsavgiften här diskuteras från kortsiktig stabiliseringspolitisk synpunkt, är den förstnämnda typen av efterfrågeminskning av störst intresse. Investeringarna kan avse byggnads- och anläggningsinvesteringar eller maskininvesteringar. Då investeringsavgiften differentieras regionalt i stabiliseringspolitiskt syfte bör avgiften främst avse byggnads- och anläggningsinvesteringar. Det är nämligen ofta så att företag som producerar en viss maskin inte är

beläget i samma region som det företag eller den kommun som kommer att investera i denna maskin.

7.4 Sammanfattning

Vad beträffar den *direkta skatten* föreslår vi att uttagsprocenten till den preliminära statliga inkomstskatten för såväl fysiska som juridiska personer kan varieras under löpande år. Detta innebär att det belopp, som skall inbetalas för preliminär statlig inkomstskatt, av konjunkturskäl kan öka eller minska med en procentuell andel. Utagsändringarna bör vara av begränsad storlek och varaktighet. Den slutliga skatten föreslås beräknas som ett vägt medelvärde av de uttagsprocentsatser som gällt under året.

Mervärdeskatten, punktskatterna (främst de olika drivmedelsskatterna, bilaccisen, vin-, sprit- och tobaksskatterna och energiskatten) och *investeringsavgiften* föreslås kunna ändras snabbt och när som helst under året. Vi föreslår att regeringen får fullmakt att ändra indirekta skatter under året.

Arbetsgivar- och investeringsavgifterna bör, liksom hittills, kunna användas i konjunkturpolitiken, den senare även regionalt.

8.1 Inledning

Den offentliga sektorn har expanderat kraftigt efter andra världskriget. Expansionen har varit särskilt stark för kommunerna (primärkommuner och landstingskommuner) och för socialförsäkringssektorn.

År 1950 var statens utgifter ca 80 % större än kommunernas sammanlagda utgifter (socialförsäkringarna utom folkpensionerna ligger utanför statsbudgeten), men år 1970 endast 7 % större.

Tabell 8:1 Statens och kommunernas utgifter, år 1950 och 1970

	Staten	Kommunerna	Staten i förhållande till kommunerna
	mkr	mkr	%
<i>1950</i>			
Konsumtion	1 650	1 960	84
Bruttoinvestering	1 300	720	181
Inkomstomfördelning	2 870	540	531
därav statsbidrag till kommunerna	580		
Summa	5 820	3 220	181
<i>1970</i>			
Konsumtion	11 800	22 910	52
Bruttoinvestering	7 100	9 420	75
Inkomstomfördelning	22 840	6 090	375
därav statsbidrag till kommunerna	9 160		
Summa	41 740	38 420	109

Källa: Nationalräkenskaperna. Investeringarna innefattar affärsverk, statliga och kommunala bolag (exkl. permanenta bostäder) samt militära investeringar.

Statsbudgetens relativa position har förändrats mer vad gäller konsumtion och investeringar än vad gäller de totala utgifterna. Dessa innefattar även utgifter i inkomstomfördelningssyfte. Expansionen i statens inkomstomfördelning gäller i hög grad bidragen till kommunerna. På den kommunala sidan har investeringarna expanderat särskilt snabbt.

Den kommunala sektorns omfattning gör att den offentliga sektorn i dess helhet, trots statliga åtgärder, i vissa lägen kan spela en från konjunkturpolitisk synpunkt destabiliserande roll. Detta problem har uppmärksammats i den finanspolitiska litteraturen. En studie¹ har gjorts av den kommunala ekonomins effekter på den samlade efterfrågan i olika konjunkturlägen. Slutsatsen är att kommunerna i allt väsentligt inte bidragit till ekonomins stabilisering, men att de heller inte verkat påtagligt destabiliserande. Vid vissa tillfällen har kommunerna dock spelat en destabiliserande roll. Detta gäller exempelvis expansionen under högkonjunkturen 1964 och 1970 och uppbromsningen under lågkonjunkturen 1971–1972.

Kommunernas konjunkturbeteende synes åtminstone intill år 1971 ha berott på å ena sidan en konstant expansion och å andra sidan finansieringssvårigheter under löpande budgetår, då utdebitering och avgifter i stort sett är låsta, och begränsningar i form av otillräckligt resursutbud på marknaderna under högkonjunkturerna. Utgiftsutvecklingen har därigenom blivit trappstegsformad, så att begränsningarna i expansionen har satt in i högkonjunkturer och expansionen i lågkonjunkturer har varit konjunkturstimulerande.

Kommunernas utgiftsbeteende är emellertid endast en sida av deras stabiliseringspolitiska inflytande. För att bilden skall bli fullständig bör även inkomsterna uppmärksammas. Helhetsbilden, dvs. inklusive inkomsterna, av kommunernas inverkan på konjunkturutvecklingen blir mindre gynnsam. Utdebiteringshöjningar har förekommit de flesta åren sedan 1950-talet och har vid åtskilliga tillfällen (t. ex. åren 1971 och 1972) kommit olägligt från konjunktursynpunkt, dvs. varit särskilt stora i svaga konjunkturer.

Även om kommunernas handlande inte skulle verka direkt destabiliserande — dvs. att utgifterna skulle öka i en uppåtgående konjunktur eller utgifterna skulle minska och utdebiteringen höjas i en nedåtgående konjunktur — kvarstår att kommunerna genom den kommunala sektorns omfattning mer aktivt än f. n. bör kunna medverka i stabiliseringspolitiken.

Följande medel har använts för att anpassa den kommunala ekonomin till konjunkturutvecklingen:

- kreditpolitiska medel,
- byggnadsreglering,
- investeringsavgifter,
- bidrag till kommunala beredskapsarbeten,
- bidrag till tidigareläggning av industribeställningar.

Stabiliseringspolitiken har på senare tid i ökad utsträckning omfattat även kommunerna. Byggnadsregleringen utvidgades år 1966 och kom då att omfatta ca 30 % av de igångsatta kommunala byggnadsföretagen. Investeringsavgift som bl. a. omfattade visst kommunalt byggande inför-

¹ Ernst Jonsson, Kommunernas finanser, Stockholm 1972.

des första gången år 1967 och tillämpades även åren 1970–1971. Bidrag till tidigarelagda beställningar har använts tre gånger, åren 1963, 1967 och 1971. Beredskapsarbeten gavs ökade stabiliseringspolitiska uppgifter år 1971, bl. a. genom att bidragsprocenten höjdes till 75 %. Bruket av ramar för igångsättning av skolbyggen i konjunktursyfte intensifierades genom ett extra påslag år 1967. År 1971 höjdes bidragsprocenten till miljövårdande investeringar. Överläggningar mellan statsmakterna och kommunförbunden vid några tillfällen har resulterat dels i en rekommendation om att begränsa investeringarna, dels i en rekommendation om stopp för utdebiteringshöjningar. Bostadsbyggandet, som också har konjunkturvarierats, har avsevärda indirekta effekter på de kommunala investeringarna.

Vi har tidigare framhållit att statsmakterna vid varje tillfälle bör ha tillgång till en så bred uppsättning stabiliseringspolitiska medel som möjligt och har föreslagit åtgärder i syfte att förbättra statsmakternas möjligheter att anpassa statens efterfrågan till stabiliseringspolitiska krav. Vidare har vi föreslagit åtgärder som framförallt riktas mot hushåll och företag i syfte att anpassa också dessas efterfrågan. Mot bakgrund av kommunernas stora andel av den offentliga sektorn är det enligt vår mening självklart att ökade möjligheter måste skapas att samordna deras ekonomiska aktivitet med stabiliseringspolitiken, bl. a. genom förbättrade och utökade stabiliseringspolitiska medel. I våra direktiv har också uttryckts krav på en sådan samordning.

Vi har tidigare understrukit vikten av att de stabiliseringspolitiska medlen kan differentieras regionalt. Enskilda kommuners eller kommungruppers medverkan blir i detta sammanhang av stor betydelse.

Ansvar för och ledningen av stabiliseringspolitiken har varit och bör självfallet vara en statlig angelägenhet. Statsmakterna måste kunna vidta stabiliseringspolitiska åtgärder som berör hushåll, företag och kommuner. En utökad kommunal medverkan i stabiliseringspolitiken innebär ingen förändring av detta förhållande. Denna medverkan förutsätter inte att kommunerna vidtar några åtgärder utanför sin kompetens, utan innebär endast en förbättrad konjunkturmässig samordning av de kommunala aktiviteterna. Vi har därför inte funnit något behov av att med lagstiftning precisera de statliga och kommunala uppgifterna eller att förändra den kommunala kompetensen till följd av de åtgärder som föreslås.

Ett särskilt problem som bör uppmärksammas är att den kommunala budgeten i princip skall vara balanserad, dvs. att utgifter och inkomster skall vara lika stora. Detta hindrar dock inte att utgifter kan lånefinansieras och att inkomster kan fonderas. Förmögenhetsskyddet sätter en gräns för hur långt lånefinansieringen får drivas – den får inte avse driftutgifter. Enligt praxis skall anslagen avse specialiserade ändamål, vilket kan anses hindra fondering av inkomster i t.ex. renodlat stabiliseringspolitiskt syfte. I praktiken ger dock dessa regler stora möjligheter för kommunerna att variera utgifter i förhållande till inkomster. Handlingsfriheten är så stor att vi inte funnit anledning att föreslå ändringar i kommunallagen.

Vi kommer i det följande att lägga förslag som berör primärkommuner

och landsting. Vi lägger däremot inte fram några förslag som direkt berör de kommunala bolagen. Dessa påverkas av de stabiliseringspolitiska åtgärder som riktas mot hela företagssektorn.

Våra direktiv uttalar som ett minimikrav att "en samordning åstadkommes mellan kommunernas aktivitet och stabiliseringspolitiken". Vi anvisar följande vägar för att lösa detta samordningsproblem.

1. Statsmakternas informationer om kommunernas planerade ekonomiska handlande bör förbättras. Statsmakterna behöver kunskap dels om kommunala planer, dels om hur olika åtgärder påverkar de kommunala planerna. Detta diskuteras i avsnitt 8.4.
2. Informationen till kommunerna bör förbättras. Detta diskuteras i avsnitt 8.4.
3. Kommunernas önskemål, särskilt vad gäller tidpunkt för åtgärder, bör kunna påverkas. Detta förutsätts komma att ske bl. a. genom överläggningar mellan statsmakterna och kommunerna. Genom dessa överläggningar kan uppnås att kommunerna tar stabiliseringspolitiska hänsyn och att statsmakterna beaktar konsekvenserna för kommunerna av den stabiliseringspolitiska regleringen (jfr avsnitt 8.4.2).
4. Kommunernas projekteringsberedskap bör utökas (jfr avsnitt 8.3.4).
5. Ytterligare stabiliseringspolitiska medel bör tillkomma och befintliga medel bör förbättras (jfr avsnitt 8.2 och 8.3).

8.2 Finansiering av kommunernas verksamhet

8.2.1 Finansieringens roll

I följande tabell redovisas hur de kommunala verksamheterna finansierades år 1970.

Tabell 8:2 Finansiering av landstings och borgerliga primärkommuners utgifter, år 1970 (%)

	Landsting	Primärkommuner
Skatt	53,2	40,7
Statsbidrag	19,3	21,8
Övriga drift- och kapitalinkomster	24,3	28,6
Upplåning, netto	1,8	4,5
Likviditetsförbrukning	1,4	4,4
Summa	100,0	100,0

Källa: Kommunernas finanser 1970, SOS.

Skatteinkomsterna spelar en dominerande roll. Statsbidrag och övriga drift- och kapitalinkomster väger ganska jämnt. Upplåningen (netto) svarar för en mindre del av finansieringen. År 1970 finansierades en ovanligt stor andel av utgifterna genom likviditetsförbrukning i såväl landsting som primärkommuner. De medel som f.n. finns att i stabiliseringspolitiskt syfte påverka kommunernas finansiering avser framförallt variationer i en begränsad del av statsbidragsvolymen samt kredittillgången.

Kommunens finansieringsmöjligheter spelar emellertid olika roller under olika faser av den kommunala budgetprocessen. Under löpande budgetår är de i stort sett utanför kommunens kontroll. Likviditeten kan förändras endera genom förbrukning av likvida medel eller genom kortfristig upplåning. Förändringar i statsbidrag och kredittillgång under löpande budgetår kommer att få konsekvenser för kommunernas utgifter och likviditet. Om den kommunala likviditeten kan kontrolleras, kan således utgifterna påverkas.

Under budgetarbetet till kommande budgetår spelar finansieringsmöjligheterna en annan roll. Kommunen kontrollerar då genom utdebiteringsbeslut, avgifter m. m. ca 3/4 av sina inkomster. Om man genom statsbidrag och kredittillgång söker begränsa de kommunala utgifterna kan man i det läget istället utlösa utdebiteringshöjningar utan att påverka utgifterna. Höjs utdebiteringen kan detta visserligen under vissa förutsättningar få en effekt på konsumtionsefterfrågan som kan verka dämpande på konjunkturen på samma sätt, om också inte med samma styrka, som en kommunal utgiftsminskning. En utdebiteringshöjning kan av andra skäl vara mindre önskvärd eller med hänsyn till utdebiteringens aktuella höjd vara svår att genomföra.

Det är emellertid, som vi senare skall redovisa, f. n. förenat med betydande svårigheter att genom förändringar av statsbidragen och kredittillgången till kommunerna åstadkomma en eftersträvad stabiliseringspolitisk effekt. Detta leder till att även möjligheten att i stabiliseringspolitiskt syfte påverka övriga inkomster måste granskas.

Vidare föreligger behov av att uppmärksamma kommunernas likviditet. År 1970 finansierades drygt 4 % av primärkommunernas utgifter genom en likviditetsneddragning. Effektiviteten av tillgängliga stabiliseringspolitiska medel kan i sådana situationer bli ringa. Detta resonemang gäller även vid en expansiv politik, då problemet kan vara att förse kommunerna med likvida medel i tillräcklig omfattning för att de skall kunna medverka i stabiliseringspolitiken.

Det är alltså av vikt såväl för kommunernas stabiliseringspolitiska medverkan som för den stabiliseringspolitiska styrningens framgång att man beaktar kommunernas samtliga viktigare finansieringskällor.

Vi granskar i följande avsnitt tänkbara stabiliseringspolitiska medel avseende kommunernas inkomstsida.

8.2.2 Skatteinkomster

Kommunernas skatteinkomster beror på utdebiteringssats, beskattningsregler och skatteunderlag. Skatteunderlaget är inkomsterna i närmast föregående taxering. De skatteinkomster som inflyter till kommunen år X är produkten av beskattningsbara inkomster år $X-2$ och utdebiteringssatsen för år X. Skillnaden mellan vad kommunerna erhållit i förskott år X och den slutliga skatt som betalats för samma år regleras år $X+2$ genom avräkning. Kommunerna erhåller således dels förskott, dels avräkning på slutlig skatt. Vidare tillskjuter statsmakterna skatteunderlag vid låg skattekraft. Även extra skatteutjämningsbidrag kan erhållas.

Förskottet av skattemedel baseras sålunda på utdebitering och

skatteunderlag hänförligt till intjänade inkomster två år tidigare. Sedan den 1 januari 1971 har förskottet dessutom gjorts beroende av befolkningstillväxten i den enskilda kommunen. Har befolkningstillväxten varit speciellt snabb görs ett särskilt påslag på förskotten.

Sedan skatteunderlag, skatteutjämningsbidrag, föregående års befolkningstillväxt och utdebiteringen fastställts, kan skatteinkomsterna för det kommande året beräknas. De inflyter sedan med $1/6$ varannan månad.

Statsmakterna kan således påverka skatteinkomsterna genom

- 1) att begränsa kommunernas möjlighet att bestämma utdebiteringssats,
- 2) att påverka skatteunderlaget (skatteutjämningsbidraget),
- 3) att påverka förskottsutbetalningarna.

Kommunernas möjlighet att bestämma utdebitering kan begränsas på olika sätt. I vissa länder har primärkommunerna inte någon egen beskattningsrätt utan erhåller en del av skatteinkomsterna från landsting (motsv.) och stat. I andra länder finns ett tak för hur högt utdebiteringen får sättas. En metod, som kommer nära 1972 års överenskommelse med kommunförbunden om utdebiteringsstopp under två år, är att tillfälligt frysa de rådande utdebiteringssatserna.

Skatteinkomsterna beror också på skatteunderlaget. Detta underlag skulle kunna påverkas om skatteutjämningsbidragen fastställs med hänsyn till såväl stabiliseringspolitiska överväganden som fördelningspolitiska önskemål.

Slutligen återstår möjligheten att påverka förskotten, vilka kan varieras av stabiliseringspolitiska skäl. Detta kan ske t.ex. med en likartad proportionell ökning av det kommande årets förskott till alla kommuner. Ökningen kan också differentieras med avseende på konjunktursituationen i olika delar av landet. Även minskningar av förskotten skulle kunna komma ifråga. Detta kan åstadkommas genom att en viss andel, t.ex. 3 % av kommunernas beräknade skatteinkomster under det kommande budgetåret, tillfälligt fryses (denna teknik tillämpas i Väst-tyskland sedan år 1967), eller genom att den del av skatteinkomsterna som svarar mot utdebiteringshöjning innehålls och inte utbetalas till kommunerna.

Samtliga nämnda medel kan bidra till stabiliseringspolitiken, men får även effekter utöver de stabiliseringspolitiska. Begränsningar av kommunernas möjlighet att bestämma utdebiteringssats — genom tillfälliga ”frysningar” av rådande utdebiteringar eller genom att ett ”tak” för högsta tillåtna utdebitering fastställs — påverkar även kommunernas långsiktiga expansion.

Dessa medel skulle innebära ett väsentligt tillskott till stabiliseringspolitiken, men detta kräver en bedömning även från andra synpunkter än renodlat stabiliseringspolitiska. Vi har därför inte funnit anledning att utforma medlen i detalj. Vi föreslår att regeringen uppdrar åt den kommunalekonomiska utredningen, som enligt sina direktiv har att bedöma kommunernas långsiktiga expansion, att även pröva frågan om att variera kommunernas skatteinkomster i stabiliseringspolitiskt syfte.

8.2.3 Statsbidrag

Statsbidragen är en betydande finansieringskälla, som åtminstone i princip kontrolleras fullständigt av statsmakterna. Stabiliseringspolitiskt kan de ges två funktioner:

- 1) att variera kommunernas sammanlagda inkomster,
- 2) att variera enskilda kommunala verksamheter.

Vi behandlar i detta avsnitt endast den första funktionen. Den andra tas upp i det följande.

Större delen av statsbidragen (exkl. skatteutjämningsbidragen) till kommunerna är driftbidrag. Dessa svarar, tillsammans med bidrag till transfereringar, för drygt 80 % av statsbidragen till primärkommunerna och nästan 90 % av statsbidragen till landstingen. Övriga bidrag är investeringsbidrag.

Svårigheterna att inom ramen för de många bidrag som f. n. utgår åstadkomma en samordning som ger möjligheter att styra bidragens totalsumma har visat sig vara betydande. En stor del av bidragen — om också långt ifrån alla — är utsatta för automatiska förändringar, som sammanhänger med bidragskonstruktionen. Bidragen är så många att det är svårt att samordna alla beslut. Ett enskilt bidrag eller några få kan inte spela rollen av "dragspel" med vilka den totala bidragsvolymen skulle kunna anpassas till vad som är önskvärt. Slutligen utbetalas många bidrag i efterskott, ett år efter det kommunerna bedrivit verksamheten. Bidragen varken bokförs eller redovisas förrän de skall utbetalas, vilket försvårar överblicken över bidragsåtagandena.

Bidragen till driftkostnader har i viss utsträckning karaktären av långsiktiga finansieringsförbindelser från statsmakternas sida. Investeringsbidragen utgår däremot vanligen i mån av anvisade medel och får därmed en villkorlig karaktär. Dessa bidrag kan alltså lättare utnyttjas för stabiliseringspolitiska ändamål.

Den metoden har ibland använts att under löpande budgetår göra vissa påslag på anslagen till statsbidrag för kommunala investeringar. Vidare höjdes år 1971 bidragsprocenten till beredskapsarbeten och reningsanläggningar. Några reduceringar har däremot inte förekommit.

Variationer i statsbidragen till kommunala investeringar skulle göra det möjligt att påverka en betydande kommunal finansieringskälla. Investeringsbidragen till kommunerna utgjorde år 1970 1,1 miljarder kr. En generell höjning eller minskning med 10 % skulle på ett år betyda en variation med 110 mkr. Vi föreslog i kapitel 6 att flertalet av de statliga investeringsbidragen till kommunerna förses med en konjunkturklausul som gör det möjligt för regeringen att såväl höja som sänka det ordinarie bidraget, t. ex. från 35 % av kostnaderna med 10 procentenheter till 45 % eller 25 %, eller att förhindra att ytterligare bidrag utgår. Genom en sådan konjunkturklausul underlättas en samordnad användning av den sammanlagda bidragsvolymen till investeringar. (Aktuella bidrag redovisades i kapitel 6.)

Klausulen bör kunna användas även under löpande budgetår. Redan beslutade bidragsutbetalningar bör däremot inte kunna påverkas genom

en sådan klausul. Vissa bidrag bör undantas från variationer, t.ex. bidragen till skyddsrummbyggnad, vilket sker på statsmakternas uppdrag, och avtalade bidrag till vissa sjukhusbyggen. Statsbidragen bör inte höjas om bidragen skulle överstiga själva investeringskostnaden. Detta kan bli fallet vid en höjning av statsbidragen till vägbyggen.

Ytterligare förstärkning av den kommunala ekonomin kan åstadkommas genom tidigareläggning av bidragsutbetalningar till investeringar. Detta tillämpades budgetåret 1971/72 på några kommunala och industriella statsbidrag och statliga lån, exempelvis bidragen till miljövårdande anläggningar. Detta förfarande bör enligt vår mening kunna ges utökad tillämpning.

En samlad redovisning av de statliga bidragsutfästelserna bör komma till stånd och presenteras i samband med budgetpropositionen. En sådan redovisning skulle ha betydelse för uppskattningen av statsbidragens stabiliseringspolitiska effekter på kommunerna, men även för kostnadsredovisningen i statsbudgeten och för bedömningen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Vi återkommer till statsbidragen vid redovisningen av stabiliseringspolitiska medel på de kommunala budgetarnas utgiftssida.

8.2.4 Övriga drift- och kapitalinkomster

De kommunala avgifterna utgör en alternativ finansieringskälla till utdebiteringen och kan framdeles komma att spela en allt viktigare roll i kommunernas finansiering. Beslut om dem kan fattas under löpande budgetår.

Huvuddelen av den kommunala produktionen av tjänster och varor är undantagen från mervärdesskatt i det kommunala produktionsledet. Kommunala avgifter har inte omfattats av den prisreglering som förekommit. Ett fåtal av de avgifter som kommunen uppbär måste underställas statlig myndighet (länsstyrelsen). Under prisstoppet åren 1970–1971 ålades kommunerna samråd med statens pris- och kartellnämnd, dock utan att några tvångsmedel gentemot kommunerna förekom.

I princip är det möjligt att utsträcka mervärdesskatt och prisreglering till avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Från renodlad stabiliseringspolitisk synpunkt kan detta vara motiverat, men sådana åtgärder har även andra konsekvenser. Vi föreslår därför att regeringen uppdrar åt den kommunalekonomiska utredningen, som bl. a. har i uppgift att ”ägna särskild uppmärksamhet åt frågan hur efterfrågan (på kommunala tjänster) kan styras genom t. ex. priser eller kvantitativa restriktioner”, att pröva frågan om att variera kommunal avgiftsfinansiering i stabiliseringspolitiskt syfte.

8.2.5 Upplåning och likviditet

Den kommunala upplåningen är reglerad på olika sätt. En primärkommun (landstingsfri kommun) får utan särskilt tillstånd ta upp kortfristiga lån intill ett belopp som motsvarar fem (sju) skattekröner. Långfristiga

lån och ytterligare kortfristig upplåning skall underställas regeringen. För landsting råder ingen begränsning av den kortfristiga upplåningen. Den långfristiga upplåningen är reglerad på samma sätt som för primärkommunerna. Den här redovisade lånekontrollen är dock inte utformad med syfte att kunna användas som stabiliseringspolitiskt medel.

Statsmakternas påverkan på den kommunala upplåningen sker via kreditpolitiken. En kommunal planering, vilken som ett syfte har att säkerställa ett finansiellt oberoende, kan emellertid rikta in sig på en god likviditet. Genom en god likviditet kan kommunen bli mer eller mindre okänslig för den kortsiktiga kreditpolitiken. Så länge kreditåttstramningen varar kan kommunen dra på sin likviditet. När kreditåttstramningen släpper kan kommunen snabbt låna upp för att stärka likviditeten inför nästa åttstramningsperiod. Kreditpolitiken kan därigenom förlora möjligheterna att på kort sikt åttstadkomma utgiftseffekter. Vidare verkar den med en viss fördröjning. Möjligheterna att bedriva en stabiliseringspolitiskt motiverad kreditpolitik gentemot kommunerna som skiljer sig från den allmänna kreditpolitiken är starkt begränsade med hänsyn till att kommunernas upplåning är fördelad på många låneinstitut.

Det föreligger således vissa problem när det gäller att styra den kommunala upplåningen. En effektivare styrning av den kommunala upplåningen är sannolikt möjlig att åttstadkomma på olika sätt. En möjlighet kan vara att påverka nyupplåningen från låntagarsidan istället för från långivarsidan. Den nuvarande lånekontrollen kan eventuellt omformas och utnyttjas för stabiliseringspolitiska syften. Särskilda nyupplåningstak, som sätter bestämda gränser för varje kommuns nyupplåning, är en annan tänkbar möjlighet. Kostnaden för att hålla stora likvida tillgångar kan höjas. En möjlighet kan vara att belägga övernormal likviditet med en avgift. Kommunerna kan föreläggas att hålla kassa- eller likviditetskvoter.

Även upplåningsmöjligheter och kommunal likviditet bör i alla händelser ägnas uppmärksamhet vid den stabiliseringspolitiska samordningen med kommunerna. Det ligger emellertid utanför våra uppgifter att föreslå kreditpolitiska åttgärder. Vi har därför inte utformat sådana medel i detalj. Vi föreslår att kreditpolitiska åttgärder som syftar till stabiliseringspolitisk påverkan på kommunerna prövas av den kommunalekonomiska utredningen.

8.3 Kommunernas utgifter

8.3.1 Kommunernas handlingsfrihet

Kommunerna svarar f. n. för flera väsentliga delar av den offentliga sektorns verksamheter. I följande tabell visas utgifternas fördelning på olika områden.

Möjligheterna att använda kommunernas utgifter i stabiliseringspolitiken är avhängiga av de begränsningar av olika slag som kan förhindra kommunerna att variera sina utgifter. Självfallet spelar inkomsterna en avgörande roll för möjligheterna att öka utgifterna. Vi har i föregående

Tabell 8:3 Kommunernas utgifter, år 1970 (%)

<i>A. Primärkommunernas bruttoutgifter</i>		
Central förvaltning		2,5
Rätts- och samhällsskydd samt folkbokföring och beskattningsväsen		1,7
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning		10,3
Stadsbyggnad, gatu- och parkförvaltning, sport och friluftsliv		11,2
Hamnar, kommunikationer, näringsliv		2,7
Industriell verksamhet		14,7
Undervisning och annan kulturell verksamhet		24,2
Socialvård och socialförsäkring		15,5
Hälsö- och sjukvård		7,0
Finansiering		10,2
Summa		100,0
 <i>B. Landstingens bruttoutgifter</i>		
Hälsö- och sjukvård		77,3
Undervisnings- och bildningsverksamhet		5,7
Undervisning och vård av psykiskt efterblivna		6,9
Social verksamhet		2,8
Diverse ändamål	}	4,4
Central administration		
Fastighetsförvaltning		
Finansförvaltning		2,9
Summa		100,0

Källa: Kommunernas finanser 1970, SOS.

avsnitt redovisat kommunernas möjligheter att öka sina inkomster.

De undersökningar vi gjort om möjligheterna att använda kommunernas utgifter i stabiliseringspolitiken har lagts upp på ett något annorlunda sätt än motsvarande undersökningar av statsbudgeten på grund av att kommunerna inom ramen för kommunallagen är fristående. Resultaten av undersökningarna av statsbudgeten är dock i stor utsträckning tillämplbara även vad gäller kommunerna.

En väsentlig fråga i detta sammanhang är om mängden av uppgifter, som statsmakterna ålagt kommunerna, i så hög grad binder den kommunala verksamheten och därmed de kommunala utgifterna att dessa inte kan varieras i konjunkturpolitiskt syfte. Vi har därför undersökt den statliga regleringen av primärkommunernas verksamheter år 1968. Detta år svarade primärkommunerna för nästan 80 % av kommunernas och landstingens sammanlagda utgifter. Undersökningen redovisas i bilaga 11.

Det väsentliga resultatet är att kommunernas s. k. fakultativa uppgifter, dvs. uppgifter som kommunerna får bedriva i den utsträckning de själva bestämmer, utgör ca 60 % av den kommunala verksamheten. Detta förhållande, tillsammans med det uppenbara faktum att statsmakterna kan påverka ambitionsnivån vad gäller den resterande kommunala verksamheten, visar att kommunerna inte på grund av mängden ålagda uppgifter är förhindrade att medverka i stabiliseringspolitiken.

Den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten vad gäller statens budget visades i föregående kapitel bero på en rad olika faktorer. Förutom de bindningar som följer av att vissa åtgärder leder till målkonflikter redogjordes bl. a. för formella bindningar – lagar, författningar och ingångna avtal – och för reella bindningar, främst avseende investerings-

verksamheten. Planerings- och projekteringsförhållanden, andelen redan igångsatta investeringsobjekt och investeringsförloppens längd och sammansättning påverkar den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten.

Detta gäller självfallet även de kommunala verksamheterna. Liksom på den statliga sidan är vår slutsats att det främst är investeringarna som bör kunna användas i stabiliseringspolitiken. Det i kapitel 6 framlagda förslaget om stabiliseringspolitisk styrning av de statliga investeringarna berör även statsbidragsgivningen till de kommunala investeringarna.

Sammanfattningsvis har kommunerna lika goda möjligheter att medverka till ekonomins stabilisering som andra sektorer i ekonomin. Handlingsfriheten är, liksom i övriga sektorer, begränsad av olika hinder. De lagstiftningsmässiga hindren spelar en större roll i den kommunala sektorn än i andra sektorer, eftersom den kommunala verksamheten i högre grad är reglerad i lag. Vi har dock funnit att variationer av de kommunala utgifterna kan spela en viktig roll i stabiliseringspolitiken, i synnerhet mot bakgrund av den kommunala sektorns storlek. Liksom inom den statliga sektorn framstår variationer av investeringarna som det viktigaste stabiliseringspolitiska medlet.

8.3.2 Diskussion om vissa medel

Kommunernas utgifter kan påverkas med olika medel, vars stabiliseringspolitiska effektivitet är beroende av hur och i vilken situation de används. Vi redovisar i det följande vissa allmänna synpunkter på olika stabiliseringspolitiska medel.

Med en avgift kan en verksamhet fördyras på ett sådant sätt att kommunerna minskar dess omfång eller uppskjuter den. Med ett bidrag däremot kan verksamheten göras så mycket billigare att kommunerna finner skäl att utöka verksamheten eller tidigarelägga den.

Läggs en avgift på investeringar som sätts igång under löpande budgetår, träffar avgiften detta års planer och, om den är tillräckligt hög, framkallar senareläggningar. Ges bidrag till investeringar som sätts igång under löpande budgetår är det däremot inte säkert att de investeringar som erhåller bidrag inte skulle satts igång i alla fall, dvs. det är osäkert om bidragen faktiskt kommer att utgå till sådana investeringar som tidigarelagts. Detta sammanhänger bl. a. med att investeringsplaneringen tar tid (i den mån den inte är gjord i förväg).

Det är således sannolikt lättare att framkalla senarelägnings- än tidigareläggningseffekter. Svårigheterna att uppnå de avsedda effekterna beror på den bristande kännedomen om den kommunala planeringen för löpande och följande år. Medel som syftar till tidigareläggningar av olika kommunala verksamheter måste utformas så att de i så stor utsträckning som möjligt träffar verksamheter, vilka är planerade till en senare tidpunkt och som är möjliga att tidigarelägga utan alltför stora kostnader.

En investeringsavgift på ett begränsat antal investeringar, t. ex. investeringar av viss typ, kan minska igångsättningen av just dessa investeringar. Men om samtidigt andra typer av investeringar, som inte avgiftsbeläggs, ersätter dem som inte kommit till stånd, uppnås inte någon totaleffekt. Därmed inte sagt att åtgärden blir helt verkningslös.

Resultatet blir emellertid främst en förändrad sammansättning av investeringarna. En investeringsavgift på t. ex. förvaltningsbyggnader och simbassänger kan omfördela investeringsverksamheten till förmån för daghem, vägar, ålderdomshem m. m. eller leda till ökade driftutgifter. Om syftet är att påverka investeringsvolymen i dess helhet är det sålunda önskvärt att investeringsavgiften träffar en så stor andel av investeringarna inom en kommun som möjligt.

Likartat resonemang kan föras beträffande bidrag. Den verksamhet som erhåller bidrag kan ersätta någon annan verksamhet. Nettoeffekten på utgifterna blir då liten. Om syftet är att i stabiliseringspolitiskt syfte åstadkomma en sammanlagd utgiftsökning bör detta förhållande beaktas.

Detta resonemang om möjligheterna att ersätta en begränsning eller utökning av en verksamhet med motsvarande ökning eller återhållsamhet i andra verksamheter är tillämpligt också för andra medel. Byggnadsregleringens effektivitet i stabiliseringspolitiskt avseende kan förmodas vara starkt beroende av i hur stor omfattning den tillämpas på den kommunala byggnadsverksamheten.

Möjligheterna att utnyttja den statliga regleringen av den kommunala verksamheten för stabiliseringspolitiska ändamål är begränsade. Variationer i enskilda investeringsbidrag, igångsättning av vissa enskilda objekt, förändring i enskilda normer och föreskrifter får tagna var för sig osäker stabiliseringspolitisk effekt. Däremot får hela mängden av statliga åtgärder som träffar kommunerna effekt. Den betydelsefulla stabiliseringspolitiska effekten av regleringarna kan således bäst utvinnas genom samordning av olika statliga regleringsåtgärder.

I följande avsnitt redovisas de medel avseende kommunernas utgiftssida vi funnit möjliga att använda. Vi erinrar i detta sammanhang om att det är av vikt att beakta kommunernas finansiering. Verkan av t. ex. en avgift kan vara beroende av kommunernas likviditet och lånemöjligheter. En verksamhet kan vara synnerligen lönsam eller så angelägen att kommunen är beredd att betala en mycket hög avgift för att genomföra den. Om kommunens likviditet samtidigt sätter en gräns för hur expansiv dess utgiftspolitik kan vara, kan avgiften genom att ställa tillräckligt stora likviditetsanspråk förhindra att verksamheten kommer till stånd. Omvänt kan inträffa att t. ex. bidrag till en verksamhet inte kan utnyttjas på grund av brist på medel i kommunen.

8.3.3 Bidrag för tidigareläggning

Vi har tidigare behandlat statsbidragen med hänsyn till den roll dessa bidrag kan spela i kommunernas finansiering (avsnitt 8.2.3). I de följande avsnitten behandlas vissa statsbidrag med hänsyn till möjligheterna att variera enskilda kommunala verksamheter.

Bidrag utgår till beredskapsarbeten och har utgått till industribeställningar och syftar i båda fallen till att åstadkomma tidigareläggning av anläggningsarbeten och beställningar. Bidragsramarna till gatu- och vägbyggen samt skolor har konjunkturanpassats och ramarna för skolbygget har vid några tillfällen höjts under löpande budgetår. (Skolbygget behandlas i samband med byggnadsregleringen i ett följande avsnitt.)

De kommunala beredskapsarbetena blir särskilt betydelsefulla mot bakgrund av den utveckling som ägt rum mot en allt större kommunal andel av samtliga beredskapsarbeten. Budgetåret 1960/61 utgjorde de kommunala beredskapsarbetena 25 % av statliga och kommunala beredskapsarbeten. Budgetåret 1970/71 utgjorde de 50 %. Beredskapsarbetena har dessutom totalt sett ökat under hela 1960-talet.

Bidragsbestämmelserna innebär att om projektet faller under annan statsbidragsförfattning gäller denna medan statsbidrag eljest utgår med 33 % av godkända kostnader. Som beredskapsarbeten har bl. a. utförts byggen utanför de ramar — anslagsmässiga och anknutna till byggnadsregleringen — som gällt för skolor, sjukhus, vägar och ålderdomshem.

Tidigareläggning av kommunala (och statliga) beställningar och leveranser som ett led i sysselsättningspolitiken har använts under åren 1963, 1967, 1971 och 1972.

För kommuner, landsting och kommunala bolag har gällt att arbetsmarknadsstyrelsen kan bevilja 20 % i statsbidrag av inköpssumman vid beställningar inom verkstadsindustrin. Beställningarna skulle inte ingå i ordinarie anskaffningsprogram det närmaste året, vilket skulle styrkas av de bidragssökande. Beställningarna skulle läggas ut före en viss tidpunkt och beräknas ge snabb sysselsättningseffekt. Prövning av sysselsättnings-effekt och sysselsättningsläge utfördes av arbetsmarknadsstyrelsen. Villkor om senaste leveranstidpunkt har förekommit. År 1963 lades beställningar ut för 83 mkr, 1968 för 109 mkr och 1971 för ca 125 mkr.

Nettoeffekten av att variera enskilda bidrag — för t. ex. gatu- och vägbyggande — har förmodligen i vissa fall blivit liten. Ifråga om gatu- och vägbyggande gäller att kommunerna redan bygger åtskilliga i princip bidragsberättigade gator och vägar utan bidrag, vilket innebär att bidragen i stort sett spelar rollen av allmän finansieringskälla utan starkare samband med gatu- och vägbyggandet. Minskar bidragen går därför inte hela minskningen ut över gatu- och vägbyggandet utan fördelar sig över hela den kommunala budgeten på samma sätt som en allmän inkomstminskning. Detta utesluter inte att en långsiktig effekt kan erhållas på vägbyggandet.

Den teknik som används vid beredskapsarbeten och vid tillfällig subventionering av materiel och maskiner är att projekt för projekt undersöka huruvida ett omedelbart genomförande skulle innebära en faktisk tidigareläggning. Därvid utgår man från de kommunala flerårsbudgetarna. I dessa anges nämligen i princip när projekten är aktuella för igångsättning. Med utgångspunkt häri kan man genom subventionering förmå kommunerna att tidigarelägga projekt. Även senareläggningar bör kunna åstadkommas genom att en subvention utlovas till de projekt som uppskjuts till en senare tidpunkt.

Enligt vår mening kan bidrag till materiel och utrustning för tidigareläggning av beställningar och leveranser samt beredskapsarbeten utgöra effektiva stabiliseringspolitiska instrument. Beredskapsarbetena används f. n. i flera syften. Vi diskuterar i detta sammanhang beredskapsarbetena uteslutande från stabiliseringspolitisk synpunkt.

Den utformning som bidragen till tidigarelagda beställningar och leveranser av materiel och utrustning tidigare getts synes ändamålsenlig.

Om beställningarnas art gör det osäkert när effekterna kommer att inträffa, bör ett datum för leveranser utsättas efter vilket levererade beställda varor inte erhåller bidrag. Villkoren för bidragen kan utformas med hänsyn till önskade regionala och näringsgrensvisa effekter.

Prövningen av bidragen till tidigarelagda materielbeställningar, liksom beredskapsarbetena, berörs av vårt förslag om etappindelning av de statliga investeringarna (jfr kapitel 6). Vi föreslog därvid att även statsunderstödda kommunala investeringar skall etappindelas. Med ledning av den kommunala planeringen ifråga om skol-, gatu- och vägbyggnad, ålderdomshems- och daghemsbyggen, vatten- och avloppsinvesteringar, investeringar i industriella verk etc. kan arbetsmarknadsstyrelsen, andra berörda statliga verk (skolöverstyrelsen, statens vägverk m. fl.) och kommunerna göra upp investeringsprogram. Etapp II kommer i högre grad än vad som f. n. är fallet med investeringsreserven att ansluta till de kommunala flerårsplanerna.

Genom användning av den tidigare föreslagna konjunkturklausulen i bidragsförfattningarna finns möjligheter att skapa särskilda incitament för att tidigare- eller senarelägga investeringar. Genom en tillfällig höjning eller sänkning av bidrag framkallas en benägenhet att tidigarelägga investeringar som planeras respektive att uppskjuta dem till dess normalt bidrag kan erhållas. Denna teknik användes år 1971, då bidragsprocenten höjdes för såväl beredskapsarbeten som för kommunala vattenreningsverk om de tidigarelades och utfördes inom en viss tid.

8.3.4 Projekteringsbidrag

Bidrag till kommunal projektering av arbeten som skall kunna tidigareläggas ges f. n., enligt beslut av arbetsmarknadsstyrelsen, med 35 % av kostnader, i stödområdet 50 % (budgetåret 1972/73 60 resp. 75 %). Med årliga bidrag, något under 10 mkr, erhålls ett projektlager på ca 200 mkr.

Projekteringskostnaderna utgör en mindre del av byggkostnaden, och endast en del av projekteringskostnaden subventioneras, varför effekten av bidragen kan bli begränsad. Vi finner det angeläget att kommunerna håller ett projektlager i beredskap och anser att projekteringsbidragen därvid kan spela en roll. Bidragssystemet bör dock förbättras i vissa avseenden. De bidragsbeviljande myndigheterna bör söka påverka kommunerna att i större utsträckning än f. n. ta fram projekt som ligger närmare i tiden för genomförande och som samtidigt kan uppskjutas. Bidragen bör i första hand gå till projekt som kan ingå i etapp II av investeringsbidrag till kommunerna.

Bidragen bör kompletteras med villkor att projektet måste startas inom en viss tid, t. ex. tre månader efter det att tillstånd ges, samt att kommunen förbinder sig att, såvida inte tillstånd ges, inte utföra projektet inom en tvåårsperiod. I annat fall skall bidraget återbetalas.

8.3.5 Investeringsavgifter

Avgift på kommunala investeringar har varit i kraft vid två tillfällen. Under perioderna mars 1967 – september 1968 och maj 1970 – maj

1971 utgick 25 % av investeringskostnaden i avgift på oprioriterade byggen i såväl privat som kommunal sektor. För kommunerna gällde avgiften t. ex. förvaltningsbyggnad, sporthall och idrottsanläggning samt gata eller väg som inte behövs för nytt bostadsområde. Avgiftens syfte var främst att styra investeringsverksamheten från ett område till ett annat, inte att begränsa investeringsverksamheten i dess helhet.

I en studie av 1970/71 års avgift har bruttoeffekten för år 1970 uppskattats till en minskning med 1 % (70 mkr) av de totala investeringarna¹. Effekten 1971 blev något större. Genom att icke avgiftsbelagda investeringar i viss mån torde ha ersatt avgiftsbelagda, har nettoeffekten förmodligen blivit mindre.

Enligt vår mening bör en investeringsavgift av den typ som förekommit kunna vara ett verksamt medel att påverka de kommunala investeringarna. Den bör utsträckas till att omfatta merparten av dessa. Även maskininvesteringar (beställningstidpunkten blir då avgörande) och reparationskostnader (fördelade på tiden före och tiden efter avgiftens införande) bör innefattas. Självklart bör inte en avgift på all kommunal investeringsverksamhet, som påbörjas efter en viss tidpunkt, sättas så högt att den förhindrar investeringarna helt. På vissa områden kan den däremot under korta perioder ges en sådan höjd. En lämplig nivå kan vara 5–10 %. Görs en generell investeringsavgift avdragsgill vid beskattningen, vilket förekommit tidigare, bör den differentieras med hänsyn till att kommunerna inte betalar skatt. Dispenser bör kunna medges i samma omfattning som i det följande redovisas beträffande konjunkturdepositioner. Det bör slutligen observeras att om tidpunkten när en avgift skall upphöra annonseras långt i förväg detta kan leda till en anhopning av investeringar till denna tidpunkt.

8.3.6 Byggnadsreglering

Regeringen har genom en lag år 1972 fullmakt att utsträcka kravet på byggnadstillstånd i stabiliseringspolitiskt syfte till allt byggande. Regleringen omfattar f. n. endast de s. k. oprioriterade delarna av det kommunala byggandet, vilket fått effekter på investeringssammansättningen men i mindre utsträckning på den totala investeringsvolymen.

Vi anser att byggnadsregleringen även i fortsättningen bör kunna ges konjunkturpolitiska uppgifter. Den kan ges olika utformning, beroende på hur omfattande effekter man vill ha. En skärpt reglering kan t. ex. användas för att åstadkomma drastiska begränsningar i igångsättningen av nya byggen.

Byggnadsregleringen, som f. n. tillämpas på 30 % av igångsättningen av kommunalt byggande, bör för att få effekter på hela investeringsvolymen utsträckas till de övriga delarna. Vidare bör uppmärksammas att av ett års investeringar i genomsnitt endast ca 1/3 hänförs sig till under året igångsatta projekt.

¹ Lars Bertmar, Effekter av 1970 års investeringsavgift, EFI.

För att komma till rätta med eftersläpningen i effekterna bör arbetsmarknadsstyrelsen utföra en registrering och kontroll av varje projekts utsträckning i tiden. Arbetsmarknadsmyndigheterna bör i ökad utsträckning fastställa hur stor sysselsättningen skall vara vid projektet vid varje tidpunkt. En strävan bör vara att uppdelat stora projekt i etapper så att följdverkningarna bättre kan kontrolleras.

Regeringen har delegerat beslut om tillstånd för projekt understigande 3 mkr till arbetsmarknadsstyrelsen. Beslut om projekt överstigande 3 mkr fattas av regeringen. Från konjunkturpolitisk synpunkt är de små projekten lämpligare att variera med tanke på deras mindre eftersläpningseffekter. Detta kan ske genom att regeringen fastställer årliga ramar inom vilka arbetsmarknadsstyrelsen kan avgöra tidpunkten för igångsättning bl. a. i säsongutjämnings syfte.

Beträffande skolbyggandet styrs verksamheten av det till bidragen kopplade igångsättningstillståndet, inte av själva bidraget. Detta tillstånd ges inom en ram som fastställs samtidigt som bidragsanslaget beslutas. Skolöverstyrelsen administrerar igångsättningsramen, eftersom bidragsbeslut (även preliminärt) är liktydigt med igångsättningstillstånd. Arbetsmarknadsmyndigheterna kan på egen hand endast påverka påbörjandet från säsongsynpunkt och då med rekommendationer. Överensstämmelsen mellan igångsättningsram och faktiskt påbörjande har visat sig vara svag (jfr bilaga 11). Den bör förbättras genom att byggnadsregleringen utsträcks att omfatta skolbyggen.

8.3.7 Konjunkturdepositioner

Byggnadsplaneringsutredningen (SOU 1970: 33) föreslog ett system med depositionsavgifter och fonder för att styra näringslivets byggnadsinvesteringar. Förslaget innebär att beslut om konjunkturdepositioner skall grundas på en lag som ger regeringen fullmakt att förordna att ett belopp motsvarande viss andel av byggnadskostnaderna skall deponeras räntelöst i riksbanken för en tid av fem år. Uttag av depositioner skall under vissa förutsättningar kunna medges före femårsperiodens utgång. Fullmakten att föreskriva att konjunkturdepositioner skall erläggas får tas i anspråk om det behövs för att begränsa byggnadsverksamheten med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen. Avgiften uttas på den preliminärt taxerade byggnadskostnaden och justeras vid slutlig taxering. Den utgår på alla byggnadsarbeten som kräver byggnadslov från kommunal byggnadsnämnd.

Vi har tidigare föreslagit bibehållande av byggnadsregleringen som ett medel för att styra de kommunala byggnadsinvesteringarna. Byggnadsregleringen ger emellertid upphov till besvärliga prioriterings- och köproblem, vilka kan undvikas med en depositionsavgift. Vidare kan en depositionsavgift avpassas så att en faktisk likviditetsindragning med effekter på hela den kommunala ekonomiska aktiviteten kan komma till stånd. De fonder som skapas kan användas i en differentierad stabiliseringspolitik.

Ett syfte med depositionsavgifterna är att den påfrestning som dessa innebär för kommunens likviditet, skall leda till att projekten inte kommer till stånd. Förutsättningen härför är emellertid att kreditpolitiken är stram, så att inte de extra medlen med lätthet kan lånas upp. Är denna förutsättning för handen, ger depositionsavgiften, vilken kan sättas avsevärt högre än en investeringsavgift utan att förorsaka snedvridningar av investeringsinriktningen, en snabb effekt utan att vara beroende av hur länge den avses vara i kraft. Ett annat syfte med depositionsavgifterna är att bygga upp likviditet som kan möjliggöra en ökad investeringsverksamhet i lågkonjunkturer. Man bör dock observera att det kan inträffa att inga medel står deponerade och till förfogande för tidigarelagda frisläpp, om avgifterna satts mycket högt.

Möjligheter finns att låta systemet omfatta även maskininvesteringar och reparationer. Maskininvesteringarna är ca 7 % av bruttoinvesteringarna i primärkommunerna och 16 % i landstingen. Någon administrativ rutin liknande byggnadslovgivningen finns dock inte att anknäta dessa investeringar till. Dessa investeringar kan däremot styras av investeringsavgifter.

Urvalet av projekt som uppskjuts kommer att ske på grundval av likviditetsläge och kreditmöjligheter i olika kommuner. Det gynnar de likvida kommunerna och kommuner med goda bankförbindelser, främst de stora kommunerna. Detta är en effekt som i och för sig kan motverkas genom en differentiering av depositionsavgiftens storlek.

Undantagen från depositionsavgift behöver och bör inte bli omfattande. Statens bidragsgivning syftar inte och avses inte heller i fortsättningen, med undantag för beredskapsarbeten och bidrag till tidigarelagda industribeställningar, syfta till en bestämd tidsinplacering av igångsättningen eller investeringen. Därför kan depositionsavgifter uttas även på bidragsberättigade byggnadsinvesteringar med undantag för beredskapsarbeten. I samband med investeringsavgift har tidigare meddelats dispens för kostnader i samband med högertrafikomläggningen, till vilka statsbidrag utgick, men däremot ej till bidragsstödda idrottsanläggningar och samlingslokaler. I vissa fall är kommunen bunden att utföra investeringar inom en viss tid. Detta kan gälla miljövärdinvesteringar. Vissa investeringar kan vara motiverade av förelägganden från naturvårdsverket, arbetskyddsstyrelsen eller hälsovårdsnämnd. Tvångssituationer kan uppstå, t. ex. efter en brand då en byggnad måste återuppbyggas. Dessa fall bör enligt vår mening kunna undantas från avgift. Redan påbörjade projekt berörs naturligtvis inte av avgifterna. Systemet med totalentreprenader kan därigenom komma att minska en del av avgiftens verkan.

Frågan om konjunkturdepositioner för näringslivet prövas f. n. av regeringen med beaktande av bl. a. byggarbetskraftsutredningens betänkande. Vi föreslår konjunkturdepositioner även för kommunal byggnadsverksamhet och ansluter oss till den utformning av systemet som byggplaneringsutredningen föreslagit.

8.4 Informationsfrågor

8.4.1 Förbättrad information m. m.

Vi kommer att föreslå att i budgetpropositionen bör som information lämnas uppgifter om kommunala följdkostnader, bl. a. kostnader till följd av lagstiftning (jfr kapitel 9). Det är angeläget att information ges i budgetpropositionen även om kostnader för verksamheter som kommunerna bedriver på eget initiativ och som utgör komplement till statliga program. Sådana konsoliderade utgiftsprogram bör omfatta all statlig och kommunal verksamhet. Detta ställer krav på redovisningen som den f. n. endast ofullständigt uppfyller. Ett utvecklingsarbete i syfte att anpassa de statliga och kommunala kontoplanerna är därför angeläget. En sådan redovisning är huvudsakligen av betydelse för resursstyrningen, men är också av vikt för uppföljningen av statliga åtgärders stabiliseringspolitiska effekter på kommunerna.

För att samordningen av stabiliseringspolitiken skall bli effektiv behövs information om såväl den kommunala budgetpolitikens stabiliserings-effekter som den statliga finanspolitikens effekter. Den offentliga sektorns sammanlagda effekter på den samhällsekonomiska balansen beräknas och presenteras numera i nationalbudgeten, varvid effekterna även delas upp på statlig och kommunal sektor. Dessa beräkningar bör vidareutvecklas, i enlighet med vad vi föreslog i kapitel 5. Vi vill i detta sammanhang betona vikten av att kommunerna medverkar när det gäller insamlandet av prognosmaterial för bedömningen av konjunkturläget.

Ett instrument för att övervaka de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av statliga förvaltningsåtgärder under löpande budgetår föreligger genom kungörelsen (SFS 1970: 641) om begränsning i myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd som i väsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar. Bevakningen av statliga åtgärders stabiliseringspolitiska effekter på kommunerna måste emellertid utsträckas till att omfatta beslut i samband med budgetarbetet och den långsiktiga reformverksamheten. Det är därvid inte tillräckligt att lägga stabiliseringspolitiska synpunkter endast på varje åtgärd. Det är, som vi tidigare framhållit, summan av åtgärder som är avgörande för den stabiliseringspolitiska effekten.

Med tanke på de många vägar på vilka statsmakterna påverkar kommunerna vid sidan av stabiliseringspolitiken – genom statsbidrag och lån, genom lagstiftning, genom sin egen verksamhet på näraliggande områden – är en förbättrad uppföljning inom statsdepartementen av de statliga åtgärdernas stabiliseringseffekter på kommunerna påkallad.

8.4.2 Informationsutbyte

Samråd mellan stat och kommun förekommer f. n. i en rad olika former. Det senaste exemplet är överenskommelsen med kommunförbunden om att rekommendera kommunerna att avstå från att höja den kommunala utdebiteringen under två år. Överenskommelser om rekommendationer att begränsa de kommunala investeringarna har träffats tidigare. Diskussioner om kommunala spörsmål har vid något tillfälle förts i det

ekonomiska planeringsrådet, knutet till finansdepartementet. Underhandlingar mellan departement och kommunförbund i enskilda frågor förekommer också.

Utvecklingen pekar hän mot ett allt större behov av samordning och därmed ett behov av mera kontinuerligt samråd. Kommunerna kommer enligt våra förslag i högre grad än tidigare att beröras av de statliga stabiliseringsåtgärderna.

Den närmaste till hands liggande lösningen är ett gemensamt råd för statsmakterna och kommunerna. Ett sådant råd skulle kunna svara för *informationsutbyte*, tjäna som kontaktorgan för *underhandlingar* och fungera som forum för gemensamma *rekommendationer*.

En tänkbar uppgift kan alltså vara samråd vid beslut om viktiga stabiliseringspolitiska åtgärder, när dessa i betydande grad berör kommunerna. Samrådet kan då få till syfte att vinna kommunernas förståelse för de stabiliseringspolitiska problemen, att om möjligt vinna kommunernas positiva medverkan, vilket är av vikt för stabiliseringspolitikens effektivitet, samt att stimulera kommunerna till konjunkturpolitiskt hänsynstagande.

Samrådet kan skapa förutsättningar för gemensamma rekommendationer rörande den kommunala budgetpolitiken. Rekommendationer kan t. ex. syfta till att ge politisk sanktion och därigenom underlätta för kommunerna att vidta vissa åtgärder (t. ex. att stå emot utgiftskrav), eller till att reducera osäkerheten kommuner emellan om ett solidariskt uppträdande (t. ex. då det gäller att undvika utdebiteringshöjningar). Vidare kan möjligheter uppmärksammas vilka kan bidra till stabiliseringspolitiken (t. ex. lämpligheten i att tidigarelägga beställningar, att undvika importtunga varukategorier). Kommunernas handlingsfrihet på något längre sikt kan uppmärksammas. Möjligheter att komplettera eller ersätta statliga stabiliseringspolitiska åtgärder med kommunala åtaganden i form av en aktivt konjunkturanpassad budgetpolitik kan också uppmärksammas.

Diskussioner kan föras om ekonomins utvecklingstendenser och därmed göra det möjligt för den kommunala planeringen att ske på grundval av — eventuellt flera olika — prognoser och förutsättningar rörande produktionstillväxt, arbetskraftstillgång, prisutveckling etc.

Vid sidan av att utväxla befintlig information finns även ett behov av att ta fram för samordningen mellan statsmakterna och kommunerna väsentlig information.

Sammanfattningsvis anser vi att behov föreligger av att förbättra informationsutbytet mellan statsmakterna och kommunerna. Detta kan ske i många olika former. Enligt vår mening kan ett gemensamt råd för statsmakterna och kommunerna, med främsta uppgift att svara för informationsutbyte i stabiliseringspolitiska frågor, därvid spela en betydelsefull roll. Vi föreslår att ett sådant råd kommer till stånd.

8.5 Sammanfattning

Vår uppgift har varit att undersöka och föreslå åtgärder och medel för att åstadkomma en samordning av den kommunala ekonomiska aktiviteten och stabiliseringspolitiken.

Vi har föreslagit förbättringar av befintliga medel. Detta gäller

1. beredskapsarbeten,
2. bidragen för tidigareläggningar av kommunala industribeställningar och leveranser,
3. projekteringsbidragen,
4. investeringsavgifter,
5. byggnadsregleringen.

Vi föreslår några nya medel:

6. konjunkturklausul i statsbidragsföfattningar som gäller kommunala investeringar,
7. depositionsavgifter på kommunala byggnadsinvesteringar.

Vi har understrukt vikten av att beakta den kommunala finansieringen i dess helhet för att de stabiliseringspolitiska åtgärderna skall få erforderlig effekt. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att sådana medel även kan få långsiktiga effekter på kommunerna har vi föreslagit att den kommunalekonomiska utredningen bör pröva följande medel:

- tidigareläggning av utbetalning av kommunalskattemedel till kommunerna,
- senareläggning av utbetalning av vissa kommunalskattemedel, "frysning" av eller ett "tak" på den kommunala utdebiteringen,
- mervärdeskatt på och prisreglering av avgiftsfinansierad verksamhet.

Vi har även funnit att kreditpolitiska medel bör utvecklas, men att detta ligger utanför vårt uppdrag. Vi föreslår därför att kreditpolitiska medel övervägs av den kommunalekonomiska utredningen.

Vi har föreslagit att informationsutbytet mellan statsmakterna och kommunerna bör förbättras, bl. a. genom inrättande av ett gemensamt råd. Vi har vidare pekat på behovet av att man inom statsdepartementen ägnar ökad uppmärksamhet åt de statliga åtgärdernas stabiliseringspolitiska effekter på kommunerna.

De medel som vi föreslagit fyller ibland delvis samma funktion. Effekten kan dock bli olikartad beroende på i vilka konjunkturpolitiska situationer medlen sätts in. Vi har tidigare framhållit att det givetvis ankommer på statsmakterna att med beaktande av det aktuella konjunkturläget göra de erforderliga avvägningarna mellan de föreslagna medlen.

I denna avdelning behandlas utformningen av budgeten. Således tar vi upp den budgettekniska innebörden av förslagen i avdelning I om resursstyrning och avdelning II om stabiliseringspolitik. Det gäller beslutsunderlag för investeringar, kapitalkostnadsberäkningar, anslags-system med bemyndigandesystem, finansieringen av i konjunkturpolitiskt syfte insatta extra åtgärder, nettoredovisning samt utformningen av budgetdokumenten.

Dessutom läggs i denna avdelning fram förslag om vissa övriga budgettekniska frågor, nämligen om förmögenhetsredovisning, kompensation för kostnadsökningar som inträffar efter budgetarbetets slut, budgetens avgränsning samt om specialdestination.

De administrativa konsekvenserna av en eventuell omläggning av det statliga budgetåret analyseras. Slutligen sammanfattas de förslag som påverkar budgetsystemet samt de riktlinjer som angetts för utformningen av de viktigaste dokumenten i denna process.

9.1 Inledning

Statens investeringsverksamhet har stor betydelse för budgetsystemet i två avseenden. För det första spelar investeringarna en avgörande roll för planeringen genom att de används och ger effekter och binder medelsvalet under en lång tidrymd. Detta innebär alltså inskränkningar i den framtida handlingsfriheten. För det andra har de olika investeringsobjektens tillverknings- eller uppbyggnadsprocess ett särskilt intresse från stabiliseringspolitisk synpunkt, eftersom de, som framhölls i kapitel 6, i högre grad än övriga aktiviteter kan flyttas i tid och rum.

En väsentlig uppgift för det föreslagna planeringssystemet blir således att utarbeta underlag för beslut om nya investeringar. Systemet bör, i enlighet med vad vi framhållit om behovet av handlingsfrihet och effektivitet, vara så utformat att dessa beslut i görligaste mån kan fattas på ett underlag som dels anger i vad mån investeringarna bidrar till uppfyllandet av angivna mål, dels klargör de långsiktiga bindningarna och dels redovisar möjliga alternativ. Dessa frågor behandlas i detta kapitel. I kapitel 11 tas frågan om finansieringen av investeringar upp.

9.2 Investeringsbegreppet

Med investering avses normalt produktion av en ny tillgång. Denna betydelse hos begreppet tas inte upp här. I detta kapitel används termen "investering" i betydelsen förvärv av en produktionsresurs som har en viss varaktighet. Investeringsbegreppet används f. n. inte entydigt inom den statliga budgeten.

Reglerna för beslutsunderlag för investeringar kan utvidgas gradvis att avse allt fler av följande kategorier:

- I Fysiska produktionsresurser oavsett om målet för verksamheten är monetärt mätbart eller inte.
- II "Immateriella" tillgångar (projekt) med åtminstone delvis monetärt mätbara effekter, t. ex. större rationaliseringar, utveckling av data-system, produktutvecklingsarbete.

- III "Immateriella" tillgångar (projekt) utan monetärt mätbara effekter.
- IV Beslut om normer eller kvalitetsförbättringar som påverkar privat, kommunal eller statlig investeringsverksamhet.

Ett annat sätt att precisera reglernas tillämpning är att ange investeringarnas livslängd och anskaffningskostnad. För myndigheter med programbudgetering tillämpas f. n. den regeln att anskaffande av tillgångar med en minsta varaktighet av 3 år och en minsta kostnad av 10 000 kr räknas som investeringar.

Vad som i det följande föreslås om beslutsunderlag i fråga om investeringar bör normalt äga tillämplighet på investeringar i betydelsen fysiska tillgångar och "immateriella" tillgångar med åtminstone delvis monetärt mätbara effekter (kategori I och II). Gränserna 10 000 kr och 3 år bör tjäna som riktlinjer för krav på investeringskalkyler m. m. På sikt bör förslagen om beslutsunderlag kunna utvidgas att även omfatta övriga kategorier (III och IV). S. k. samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser bör kunna avse samtliga kategorier.

Med investeringsanslag menas f. n. anslag som finansierar verksamhet på kapitalbudgeten. Investeringar på driftbudgeten finansieras vanligen över reservationsanslag. Vi använder här termen "investeringsanslag" i betydelsen "anslag som finansierar investering eller bidrag till investering". Som riktlinje bör gälla att avgränsbara större investeringar bör finansieras över investeringsanslag. (Vidare bör, som framhålls i kapitel 14, ökningar av rörelsekapital, lagerökningar och statens utlåning finansieras över investeringsanslag.) Förslagen innebär alltså inte att samtliga investeringar för vilka vi i det följande uppställer krav på beslutsunderlag behöver finansieras över investeringsanslag eller, som vi kommer att visa i följande kapitel, behöver avskrivas eller räntebeläggas. Avgränsningen av investeringsbegreppet gäller endast kraven på beslutsunderlaget.

9.3 Nuvarande praxis i fråga om investeringskalkyler

Det tillämpas f. n. inte någon fastställd beräkningsmetod, som mekaniskt avgör om ett givet projekt skall utföras eller inte. Vad man i första hand söker fastställa är i vad mån projektet eller projekten bidrar till eller är nödvändiga för verksamheten.

I vissa fall prövar statsmakterna enskilda namngivna projekt. Detta gäller t. ex. för byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen, för viktigare objekt hos affärsverken, för större beställningar hos försvarets materielverk och för större rationaliseringsprojekt. De alternativa handlingsmöjligheterna brukar kartläggas. En första faktor som beaktas vid denna prövning är om det nya objektet verkligen behövs eller om det t. ex. finns tillräckligt med gamla objekt av samma slag som fortfarande fungerar. I synnerhet större investerande myndigheter, t. ex. affärsverken, använder vid urvalet av de i budgetförslagen presenterade objekten i viss utsträckning investeringskalkyler. Statsmakternas prövning omfattar, utöver den information som kan ges i investeringskalkylen, även bl. a. organisatoriska förhållanden samt regional- och näringspolitiska conse-

kvenser av att skaffa objektet.

I andra fall sker statsmakternas prövning i form av granskning av grupper av investeringsobjekt. Detta förekommer avseende affärsverken, vägverket samt de civila och militära utrustningsanslagen. De enskilda objekten diskuteras i begränsad eller ingen utsträckning på statsmaktsnivå. Samma faktorer som ovan är relevanta, fast behovet av objekten för verksamhetens fullföljande blir mer svårbedömbart från statsmakternas sida.

Slutligen förekommer att i synnerhet affärsverken får "ospecificerade" medel att investera i smärre objekt med hänsyn till givna mål för verksamheten i dess helhet (jfr kapitel 6).

Myndigheterna kan i varierande grad fatta investeringsbeslut inom givna resursramar. De använder därvid ibland investeringskalkyler för att avgöra vilka objekt inom grupperna som skall skaffas. Myndigheterna har självfallet en ram (anslagsbeloppet + behållningar) att hålla sig inom.

I budgetdirektiven har under en följd av år föreskrivits att investeringskalkyler skall lämnas. Myndigheterna har emellertid hittills endast i begränsad utsträckning redovisat sådana investeringskalkyler i budgetförslagen.

9.4 *Investeringsbedömningar*

Vi har betonat vikten av att de skilda statliga verksamheterna planeras och ses i ett långsiktigt perspektiv. Detta gäller självfallet och i särskilt hög grad de statliga investeringarna. Dessa måste bedömas mot bakgrund av den långsiktiga inriktningen hos den verksamhet de ingår i.

Med *investeringsbedömning* avses en diskussion om i vad mån investeringsprojektet bidrar till att uppfylla verksamhetens mål. I investeringsbedömningen ingår däremot i regel inte en diskussion av projektets stabiliseringspolitiska konsekvenser. Sådana konsekvenser bör, som vi framhållit i kapitel 6, normalt beaktas när igångsättningstidpunkten för projektet bestäms, dvs. efter det att beslut har fattats att investeringen verkligen skall utföras. I budgetdirektiven föreskrivs numera att myndigheterna skall redovisa en investeringsbedömning, åtminstone vad gäller större investeringar.

Med *investeringskalkyl* å andra sidan menas en strikt finansiell beräkning av framtida utbetalningar och där så är aktuellt inbetalningar vid olika alternativ. Kalkylerna kan t. ex. göras med nuvärdemetoden eller internräntemetoden.

Investeringsbesluten grundas på investeringsbedömningar. Vi vill understryka att de olika kalkyler vi föreslår skall upprättas – investeringskalkyler och samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser – endast fyller funktionen av att vara *ett* underlag för beslutsfattarna.

9.5 *Investeringskalkyler*

Investeringskalkyler bör komma till användning i betydligt större utsträckning än f. n. som en del av investeringsbedömningarna. Vi anger i

det följande mer detaljerade krav på investeringskalkylernas utformning m. m.

Beslutsunderlagen från olika myndigheter bör ha en likartad utformning och en viss föreskriven minimikvalitet.

9.5.1 Kalkylmetoder

De vanligaste typerna av kalkylmetoder är

- nuvärdemetoden
- annuitetsmetoden
- internräntemetoden
- pay-off-metoden.

Nuvärdemetoden innebär att in- och utbetalningar vid olika tidpunkter görs jämförbara genom att de "översätts" till värden i dag (nuvärdet), med hjälp av diskontering. Ju större nuvärdet är, desto lönsammare är investeringen. Annuitetsmetoden är en variant härav, varvid nuvärdet av en investering fördelas över investeringens livslängd med lika stora belopp. Ju större annuiteten är, desto lönsammare är investeringen. (Nuvärdemetoden och annuitetsmetoden brukar båda benämnas kapitalvärdemetoder.) Internräntemetoden utgår från internräntan, dvs. den ränta vid vilken investeringens nuvärde är noll. Ju större internräntan är, desto lönsammare är investeringen. Pay-off-metoden slutligen har karaktären av en enkel tumregel. Den anger hur lång tid det behövs för att de med investeringen förknippade inbetalningarna skall täcka gjorda utbetalningar.

Investeringskalkylerna bör genomföras enligt diskontering till nuvärde av framtida betalningsströmmar. (I gällande petitaanvisningar ges detaljerade exempel och anvisningar hur sådana kalkyler utförs.) Fördelen med denna metod är att man öppet skiljer mellan två saker: å ena sidan beräkningen av det undersökta projektets framtida monetära konsekvenser och å andra sidan den politiska bedömningen härav mot bakgrund av dagens uppoffring för projektets utförande. (Se vidare nedan vid diskussionen om diskonteringsräntan.)

Två fall av kalkylsituation kan särskiljas.

1. I fall där investeringen i huvudsak genomförs med ett monetärt mätbart mål bör diskontering ske till nuvärde (nuvärdemetoden).
2. I fall där investeringens effekter i huvudsak inte är monetärt mätbara bör en kostnadsannuitet uträknas (annuitetsmetoden).

I det första fallet sker i huvudsak en argumentering med utgångspunkt i vad varje investeringskrona ger i monetärt utbyte. I det senare fallet sker en argumentering med utgångspunkt i den nytta som investeringen årligen ger och i vilken omfattning denna är värd den monetära uppoffring annuiteten är uttryck för.

Kalkylens lönsamhetstal bör vara dels kapitalvärdet, dels nuvärdekvoten (dvs. kvoten mellan nuvärdet av intäkter/kostnadsminskningar och totala kostnader) vid en given av statsmakterna fastställd ränta, diskonteringsräntan (se nedan).

I investeringskalkylen bör användas givna priser på alla intäkt- och kostnadsposter, antingen (ibland uppskattade) marknadspriser eller av

regeringen fastställda priser. På grund av svårigheterna att uppskatta prisutvecklingen bör priserna normalt beräknas i kalkyltillfällets penningvärde. (Detta utesluter inte att, som nedan förordas, olika antaganden om relativa priser prövas.)

In- och utbetalningar bör diskonteras var för sig. Ett års in- och utbetalningar får således inte kvittas mot varandra, eftersom någon nuvärdekvot i så fall inte kan beräknas.

9.5.2 Alternativa kalkyler

En viktig funktion hos kalkylen är den fördjupade kunskap beslutsfatta-
ren får genom kalkyleringen. För att öka denna kunskap bör kalkylen
upprättas med flera olika antaganden om de ingående storheterna.
Härigenom kan osäkerheten hos kalkylernas olika förutsättningar beak-
tas.

S. k. känslighetsanalyser bör användas. Sådana innebär att de olika
storheterna i kalkylen, t. ex. ränta, livslängd och lönekostnadsandel ges
olika värden. Därefter jämförs utfallen för de olika investeringsalterna-
tiven vid olika situationer med varandra. På så vis kan konsekvenserna av
olika antaganden belysas. Det är således av stort intresse för bedöm-
ningen av investeringen att analysera konsekvenserna för kalkylen om
relationen mellan olika priser förändras, t. ex. om lönekostnadsandelen
ökar.

9.5.3 Efterkalkyler

Ett viktigt instrument för förbättring av kvaliteten i myndigheternas
investeringskalkyler är efterkalkylen. Genom att investeringskalkylerna
följs upp får man en uppfattning om vari de svårförutsägbara elementen i
kalkylen ligger, i vilken omfattning gjorda antaganden varit realistiska
och eventuellt på vilka olika sätt olika antaganden i fortsättningen kan
modifieras.

Efterkalkyler bör således göras för genomförda större investeringar.
Detta kan ske i olika former, i revisionsberättelser, i verksamhetsberättel-
ser eller i form av särskilda undersökningar.

9.5.4 Diskonteringsränta

Vi förordar således att man använder en av kapitalvärdemetoderna —
nuvärdemetoden och annuitetsmetoden — vid upprättandet av investe-
ringskalkyler. Fördelen med dessa metoder är att man öppet skiljer
mellan å ena sidan beräkningen av det undersökta investeringsprojektets
framtida monetära konsekvenser och å andra sidan den politiska
bedömningen härav mot bakgrund av dagens uppoffring för projektets
utförande.

Denna politiska bedömning sker vid fastställandet av kalkylräntan, här
benämnd diskonteringsränta. Denna ränta bör, liksom f. n., fastställas av
regeringen.

Diskonteringsräntesatsens höjd påverkar investeringskalkylernas utfall vad gäller olika investeringsobjekt. Vid en given diskonteringsränta framstår alltid projekt, vars inkomster är avlägsna i tiden, som mindre fördelaktiga än projekt med snara inkomster. Ju högre räntan är, desto större blir denna skillnad.

Kännedom om avkastningskraven i privat och kommunal sektor kan vara av intresse vid bestämmandet av diskonteringsräntesatsen. En hög statlig diskonteringsränta kommer att få statens investeringsverksamhet att te sig mindre fördelaktig, och omvänt för en låg diskonteringsränta. Diskonteringsräntan kan med andra ord teoretiskt sett påverka samhälls-ekonomins totala avvägning mellan konsumtion och investeringar och mellan statliga och privata investeringar.

Dessa resonemang visar varför valet av diskonteringsräntesats har en politisk innebörd. Räntan uttrycker nämligen i princip statsmakternas avvägningar mellan nutida statlig konsumtion och den framtida konsumtion som möjliggörs av dagens investeringar samt mellan korta och långa investeringar. I den mån man beaktar andra faktorer kommer dock räntans roll inte att bli så betydelsefull eftersom investeringskalkylerna, som vi tidigare understrukt, endast är ett led i investeringsbedömningen. Diskonteringsräntans och investeringskalkylernas uppgift är, som framhållits, att bilda underlag för investeringsbesluten, inte att avgöra sådana beslut. Kalkylerna kan spela olika roll för olika typer av investeringar.

Det går inte att finna någon både praktiskt användbar och teoretiskt tillfredsställande formel som skulle definiera statens diskonteringsränta. Statens normalränta uppfyller inte kravet att vara teoretiskt tillfredsställande. Statistiskt underlag att entydigt och på ett jämförbart sätt mäta avkastningen inom den privata, offentliga eller statliga sektorn saknas f. n.

Regeringens fastställande av diskonteringsräntesats är således på sätt och vis analogt med riksbankens fastställande av diskontot. Diskontots höjd påverkar lånekostnaden i samhället och därmed investeringsbesluten. Fastställandet av räntesatsen sker i båda fallen efter en ekonomisk-politisk bedömning av de konsekvenser man önskar uppnå, inte efter en särskild formel. Information om de ekonomiska konsekvenserna är i båda fallen av vikt för en välavvägd bedömning. (I praktiken är dock riksbankens möjligheter att variera diskontot betydligt mindre än regeringens att variera diskonteringsräntan.)

Diskonteringsräntan kan i princip betraktas antingen som en penningränta eller som en realränta. Allmänt sett uttrycker en penningräntesats på ett kapital detta kapitals faktiska avkastning i avkastningstillfällets penningvärde. Realräntesatsen motsvarar penningräntesatsen minus prisutvecklingen i procent sedan kapitalet investerades. Det kan visas att en investeringskalkyl, som görs med utgångspunkt i kalkyltillfällets prinsnivå med en realränta som diskonteringsränta, ger samma resultat som en kalkyl, som beaktar förväntade penningvärdeförändringar och där en penningränta används som diskonteringsränta. Görs kalkylen i kalkyltillfällets priser skall med andra ord en realränta användas, och görs den med hänsyn till förväntade penningvärdeförändringar, skall en penningränta användas.

Investeringskalkylerna bör som framhållits normalt göras i kalkyltillfällets penningvärde. Detta medför således att diskonteringsräntan blir en realränta, inte en penningränta. Genom de förordade alternativa kalkylerna kan man ändå bilda sig en uppfattning om konsekvenserna av olika relativa prisförändringar.

Investeringskalkylerna bör, liksom f. n., dessutom kompletteras med alternativa kalkylräntor, en högre och en lägre, för att ge en bättre bild av projektens långsiktiga betydelse.

9.5.5 Organisatoriska aspekter

Frågan i vilken utsträckning investeringskalkyler bör upprättas och vem som skall använda dem påverkas i hög grad av objektens art (alltså inte bara deras kostnad) och beslutssituationen.

Som huvudregel bör gälla att en kalkyl skall upprättas. Kalkylerna behöver dock inte alltid redovisas för regeringen eller riksdagen. I vissa fall kan tillgänglig information till viss del stanna inom den investerande myndigheten. Det kan således ibland räcka att informationen finns tillgänglig på en lägre nivå för att vid behov kunna delges en högre nivå.

Kravet att kalkyler skall upprättas får med andra ord olika innebörd, beroende på beslutssituationen. Först och främst bör man skilja på de fall där statsmakterna fattar beslut om enskilda projekt och de fall där statsmakterna bestämmer ett anslagsbelopp för en grupp objekt.

1. Då beslut fattas om *enskilda projekt*, bör man skilja mellan projekt med och projekt utan monetär intäktssida.

1.a Då de enskilda projekten medför eller bidrar till intäkter i form av inbetalningar, bör investeringskalkyler lämnas i myndighetens budgetförslag som underlag för statsmakternas beslut. Detta bör alltså även gälla rationaliseringsprojekt, ADB-projekt o. d. Vid vissa objekt, som medför stora externa kostnader eller intäkter, blir dock kalkylerna avsevärt mindre intressanta än investeringsbedömningen och samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser. Detta gäller t. ex. stora brobyggen, som har stor regional- och näringspolitisk betydelse.

1.b För enskilda objekt utan monetär intäktssida bör som huvudregel investeringskalkyler upprättas (dvs. annuiteter beräknas) och inlämnas i myndighetens budgetförslag. För byggnadsärenden bör kalkyler göras, om rimliga alternativ finns: uppföra annan byggnad, hyra en annan byggnad eller inte vidta någon åtgärd. Vid val av standardutrustning med likartade prestanda och driftkostnader, t. ex. kontorsutrustning, kan kalkylförfarandet förenklas till en enkel jämförelse av anskaffningskostnader och beräknade livslängder. För anläggningsarbeten och maskininköp utan rimliga alternativ kan kalkylförfarandet inskränkas till en enkel beräkning av anskaffningskostnader och årliga driftkostnader.

2. Då statsmakterna fattar beslut endast om *objektgruppers* storlek (mot bakgrund av en investeringsbedömning), ankommer det på myndigheten att använda kalkyler för att avgöra vilka enskilda objekt som bör utföras inom anvisat resursutrymme. Detta kan gälla telefonstationer, rullande materiel för SJ och lantmäteriutrustning för lantmäteriet. Myndigheterna bör här som regel använda investeringskalkyler, särskilt då

objekten har en intäktssida (t. ex. affärsverken).

Slutsatsen av dessa resonemang är *dels* att kalkyler som huvudregel bör upprättas, *dels* att några generella regler för i vad mån de bör redovisas för regering och riksdag i konkreta fall inte kan uppställas. I stället bör för den enskilda myndigheten avpassade riktlinjer om redovisning av kalkyler ges i de särskilda budgetdirektiven. Endast på detta sätt torde man uppnå att reglerna följs i tillfredsställande grad.

9.6 Samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser

Det nämnda beslutsunderlaget — investeringsbedömning med investeringskalkyler — är inte alltid tillräckligt. Vid beslut om investeringar — även av "immateriellt" slag — som bedöms vara särskilt viktiga från politisk eller samhällsekonomisk synpunkt, behövs ytterligare underlag. Exempel på sådana investeringsbeslut är principplaner för utbyggnad av vägar i ett län, beslut om byggnad av kärnkraftverk och beslut om normer för högsta tillåtna trafikbuller.

I sådana fall måste man kartlägga alla de faktorer som är av vikt för beslutet och — där så är möjligt — kvantifiera och värdera dem. Härvid beaktas även faktorer som normalt inte tas upp i traditionella investeringskalkyler. Det är av särskild vikt att sådana aspekter som inte kan mätas eller prissättas uppmärksammas. Hit hör sociala aspekter och frågan hur investeringens effekter fördelar sig på olika grupper i samhället. En åtgärd kan t. ex. leda till fördelningskonsekvenser, som uppfattas som så ofördelaktiga att den inte bör vidtas oavsett dess fördelar i övrigt. Det omvända kan också inträffa. Ibland kan den övervägda åtgärden ges olika utformningar, varav en viss är den bästa från fördelningsynpunkt. Konsekvenser av detta slag bör således beaktas.

Bland dessa faktorer märks de externa effekterna. Sådana uppstår när en verksamhet har effekter för andra verksamheter utan att dessa intagits i redovisningen (budgeten) för den första verksamheten. Hit hör t. ex. kostnader till följd av statsmakternas regleringar som bestrids av kommuner, individer och företag. Externa kostnader och intäkter bör således uppmärksammas i detta sammanhang. Det bör härvid särskilt observeras att vad som är en extern kostnad eller intäkt på en nivå eller för en instans kan vara en "intern" (budgeterad) kostnad respektive intäkt för en annan. Begreppet "extern" är med andra ord relaterat till en viss verksamhet.

Det är vidare av vikt att de olika faktorerna, även konsekvenserna av de icke-prissatta momenten, så långt möjligt värderas. Värderingen kan ibland grundas på givna priser, men innebär ofta ett politiskt ställningstagande. I sådana fall kan det vara lämpligt att göra olika antaganden om hur värderingen skall ske för att ytterligare belysa sakfrågan. Man bör dock, som framhållits, avstå från att godtyckligt värdera faktorer som inte kan mätas i pengar.

Analysen av detta slag kan kallas samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser (engelska "cost-benefit analysis").

En gränslinje bör dras mellan samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser och investeringskalkyler. Det senare begreppet reserveras, som

ovan nämnts, för kalkyler som endast omfattar finansiella poster inom myndighetens egen verksamhet, mätt i marknadspriser eller av regeringen fastställda priser. De skall inte inkludera t. ex. externa effekter.

Väljorda samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser har en viktig uppgift att fylla och vi anser därför att de bör komma till användning i ökad utsträckning. Inte bara fysiska, utan även immateriella projekt (kategori II–IV) bör i görligaste mån bedömas med sådana analyser.

Att resultatet av en kostnads-intäktsanalys ofta blir behäftat med fel och brister som kan vara betydande är i och för sig inget argument mot att sådana analyser upprättas. Frågan är istället hur beslutsunderlaget skulle sett ut om ingen analys upprättats. Det bör dock beaktas att en skev eller felaktigt genomförd analys kan leda till ett sämre beslut än det som skulle fattats utan sådan analys. Vidare bör man som framhållits undvika att på ett alltför godtyckligt sätt kvantifiera omätbara faktorer. Förutsättningarna för analysen bör alltid redovisas.

Samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser utgör endast *underlag* för de politiska besluten. Genom analysen kan man inte direkt avgöra om ett projekt skall utföras eller inte, utan bara peka på konsekvenserna av det.

De samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyserna torde normalt komma att utföras mot bakgrund av den långsiktiga planeringen för resp. verksamhet. De kommer att få varierande inriktning och omfattning i olika fall. Den normala handläggningsordningen bör därför vara att regeringen i varje särskilt fall – en större investering eller reform – ger ett uppdrag om att en samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys skall utföras.

Analysarbetet bör i första hand bedrivas i för varje uppdrag särskilt tillsatta grupper. Sammansättningen av dessa grupper bör avgöras med hänsyn till den investering eller den reform som skall analyseras. Grupperna kan t. ex. sammansättas av personer från vederbörande myndigheter, varigenom sakkunskap om ifrågavarande verksamhet erhålles, och från universiteten, varigenom vetenskapliga och utvecklingsmässiga aspekter kan tillvaratas.

Det föreligger vidare behov av central samordning och utvärdering av de olika analyserna av ett organ med nära anknytning till regeringen. Vi föreslår att finansdepartementets sekretariat för ekonomisk planering får denna uppgift och tilldelas resurser härför. Sekretariatet bör vidare utarbeta de gemensamma förutsättningar som bör gälla för de olika analyserna, t. ex. om ekonomisk, demografisk och industriell utveckling samt bevaka metodfrågorna och övervaka att analyserna från olika områden blir förenliga.

Vi erinrar slutligen om att vissa myndigheter, främst riksrevisionsverket, statskontoret och försvarets forskningsanstalt, inom ramen för sina instruktionsenliga arbetsuppgifter har att överväga frågor rörande samhällsekonomisk bedömning av statliga verksamheter. Det är angeläget att dessa myndigheter har möjlighet att avsätta tillräckliga resurser för ifrågavarande uppgifter. Vi vill dessutom betona att samtliga myndigheter i görligaste mån bör redovisa och om möjligt värdera externa effekter av sin verksamhet.

10.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi, mot bakgrund av de allmänna kraven på budgetsystemet, förutsättningslöst se över den statliga förmögenhetsredovisningen och föreslå principer för värdering av kapitaltillgångar samt avskrivningsregler.

Sedan år 1937 är riksstaten uppdelad i två delar, driftbudgeten och kapitalbudgeten. Driftbudgeten omfattar i princip löpande utgifter och inkomster, medan kapitalbudgeten tar upp sådana utgifter som motsvaras av en ökning i statens s. k. produktiva kapital, dvs. tillgångar som ger monetär avkastning. Det produktiva kapitalet redovisas sedan år 1911 på kapitalfonderna, dit bl. a. affärsverksfonderna och utlåningsfonderna hör. På det produktiva kapitalet räknas kapitalkostnader, dvs. ränta och avskrivningar.

Detta system för redovisning av förmögenhet, förmögenhetstillskott och driftutgifter presenteras mer i detalj i bilaga 6. I detta sammanhang skall endast framhållas att systemet under årens lopp genom en rad delreformer blivit oenhetligt och svåröverskådligt, trots att det ursprungligen byggde på genomtänkta principer. Vidare har numera, som framgår av bilaga 6, en stor del av den information som tas fram mindre intresse än tidigare.

I vår preliminära rapport väcktes förslag om ny förmögenhetsredovisning. Förslaget byggde på en ny grundsyn, nämligen att som förmögenhet bör räknas de tillgångar, vilkas användning kan omprövas (som har rimlig alternativ användning), dvs. inte som i nuvarande budgetsystem tillgångar med monetär avkastning (produktivt kapital). Mot bakgrund härav lades sedan en rad konkreta förslag: drift- och kapitalbudgetarna borde slås samman och kapitalfondsredovisningen borde ersättas med enhetliga balans- och resultaträkningar. Vidare borde kapitalkostnaderna (ränta och avskrivningar) betraktas som närmevärde på alternativkostnaderna för de olika tillgångarnas användning — med alternativkostnaderna avses de intäkter man går miste om genom att använda tillgången som man gör och inte på de bästa av de alternativa sätt som finns. Genom att kapitalkostnaderna gavs denna innebörd och således beräknades för alla tillgångar med alternativ användning borde omprövningar stimuleras.

Enhetliga beräkningsmetoder för kapitalkostnaderna föreslogs, varigenom även jämförelser av kostnaderna för olika verksamheter skulle underlättas.

De myndigheter, som bereddes tillfälle att yttra sig över dessa preliminära förslag, ställde sig i många fall kritiska eller tveksamma till den föreslagna grundsynen. Omprövningsprincipen ansågs praktiskt oanvändbar vid värdering av åtskilliga tillgångar, t. ex. kraftverk. Vissa remissinstanser ansåg principen från teoretisk synpunkt otillräckligt underbyggd.

Vidare ansåg vissa myndigheter att det föreslagna redovisningssystemet, inkl. grunderna för kapitalkostnadsberäkningarna, i alltför hög grad stred mot hittillsvarande principer. Det påpekades att kapitalkostnaderna i vissa fall inte kan betraktas som närmevärde på alternativkostnaderna. Även om principen att olika tillgångars användning bör omprövas i de flesta fall kunde accepteras, bestreds av några myndigheter att en utökad kapitalkostnadsredovisning var ett lämpligt medel härför.

Till en del ansågs slutligen förslagen ge uttryck för en alltför hög ambitionsnivå. Förslagen att slå samman drift- och kapitalbudgetarna och avskaffa den särskilda kapitalfondsredovisningen godtogs däremot allmänt.

Den kritik som riktats mot de preliminära förslagen bör tillmätas stor vikt och vi har mot denna bakgrund omprövat våra förslag.

Vi har inte funnit någon allmänt accepterad och praktiskt tillämpbar teori att utgå från i fråga om grundsynen på förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisningen för statsförvaltningen, trots de skilda utvecklingslinjer som skisseras å ena sidan i reservationen och å andra sidan i de särskilda yttrandena till detta kapitel. Forskningen har först under senare år ägnat större uppmärksamhet åt den offentliga sektorns ekonomi, och någon mer allmänt omfattad syn på dessa frågor föreligger inte f. n. Den tidigare presenterade grundsynen — som vidareutvecklas i reservationen — anser vi visserligen alltjämt till en del vara bärande, men har däremot inte funnit det möjligt att bygga ett alltför ambitiöst utformat förslag på den. I vissa avseenden finns dock en relativt stor enighet kring tänkbara utgångspunkter för resonemangen. Således råder enighet om att förmögenhetsredovisningen bör förbättra resursstyrningen genom att bidra till ett ökat kostnadsmedvetande snarare än att uppvisa förmögenhetsställningen.

Mot denna bakgrund ser vi oss nödsakade att föreslå endast vissa förenklingar av den nuvarande komplicerade och svåröverskådliga förmögenhetsredovisningen. Dessa förslag, som inte går så långt som i den preliminära rapporten, är således främst motiverade av den överblick och den administrativa hanterlighet som kan åstadkommas, inte av något övergripande synsätt. Vidare torde den föreslagna förmögenhetsredovisningen kunna bidra till ett ökat kostnadsmedvetande genom att peka på de upppoffringar som förknippas med att kapitalkrävande tillgångar används i en verksamhet. Härvid bör kapitalkostnaderna så långt möjligt beräknas på ett enhetligt sätt för olika tillgångar. Samtidigt kan möjligheterna till kontroll av statens förmögenhet bibehållas. Vi vill framhålla att ytterligare kapitalkostnadsredovisning utöver den av oss

förordade kan behövas på myndighetsnivå. Ett skäl härför kan vara behovet att genom interndebiteringar stimulera kostnadsmedvetandet inom myndigheterna.

Övervägandena i denna fråga har således lett till att vi avstått från att utveckla en preciserad teori om vad som är förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisningens viktigaste syften. I stället förordar vi ett system som kan och bör vidareutvecklas allteftersom ytterligare behov av information om förmögenhet och kapitalkostnader uppstår. Framtida höjningar av ambitionsnivån är således möjliga, när önskvärdheten av ytterligare information är klarlagd. Förändringar i budgetens innehåll och i behovet av uppgifter för den ekonomisk-politiska debatten bör alltså kunna leda till att informationsunderlaget utvidgas genom en vidareutveckling av systemet. Vi har tidigare framhållit att det är angeläget att den forskning och det utvecklingsarbete som pågår inom det ekonomiska området i större utsträckning inriktas mot problem rörande det offentliga ekonomi. Detta utvecklingsarbete kan leda till att förutsättningar skapas för framtida höjningar av ambitionsnivån.

Detta resonemang kan klagöras genom följande exempel. Någon förmögenhetsredovisning och kapitalkostnadsberäkning förekommer inte f. n. vad gäller vägarna. Vi har inte heller funnit att avgörande argument f. n. föreligger för en sådan — från administrativ synpunkt — krävande redovisning. Däremot är det av stor vikt att, om man av andra skäl finner behov av en redovisning av just vägkostnaderna, sådant informationsunderlag skall kunna lämnas inom systemet. Det system som föreslås i det följande är utvecklingsbart i den meningen att ambitionsnivån lätt kan höjas allteftersom informationsbehov föreligger.

Vi har inte funnit anledning att lägga fram förslag om att använda en utökad kapitalkostnadsredovisning som ett medel att delegera beslutanderätten rörande befintliga tillgångar.

Våra förslag har genomgående utformats så att regeringen dels i de allmänna budgetdirektiven bör utforma vissa *huvudregler* för samtliga myndigheter — detta för att åstadkomma enhetlighet i budgetsystemet —, dels i de särskilda budgetdirektiven bör utfärda de *undantag* från huvudreglerna, som då särskilda skäl föreligger bör gälla för vissa verksamheter. Vid sidan om denna i princip enhetliga information bör dessutom viss information kunna tas fram genom *specialundersökningar*.

10.2 Redovisningens utformning

10.2.1 Drift- och kapitalbudgeten

En ledande tanke vid införandet av det nuvarande systemet med drift- och kapitalbudgetar var, som närmare redovisas i bilaga 6, att alla förändringar i statens förmögenhet skulle redovisas öppet och i första hand via kapitalbudgeten, som i princip var lånefinansierad. Driftbudgeten skulle vara skattefinansierad och täcka de löpande utgifterna.

En annan tanke var att driftbudgeten fick över- eller underbalanseras, beroende på konjunkturläget. Dess saldo borde visa överskott i högkonjunktur och underskott i lågkonjunktur. På sikt borde driftbudgeten

balanseras, så att inte statens förmögenhet skulle påverkas av konjunkturpolitiken. Balanseringen skulle ske via budgetutjämningsfonden, vars huvuduppgift är att utjämna driftbudgetens över- och underskott. (Den skall vidare redovisa saldot på automobilskattemedlens specialbudget samt — sedan budgetåret 1955/56 — fonden för reglering av utbetalningarna av kommunalskattemedel.)

Efter andra världskriget har synen på budgeten gradvis förändrats. Man upprätthåller i praktiken inte längre distinktionen mellan drift- och kapitalbudgetarna såtillvida att ingen skillnad föreligger mellan skatte- och lånefinansierade budgetar. Sedan år 1956 upprättas en totalbudget, där drift- och kapitalbudgetarna slagits ihop. Fr. o. m. år 1966 presenteras totalbudgeten i riksstaten. Budgetens balansering på sikt, vare sig det gäller driftbudgeten eller totalbudgeten, tillmäts inte längre så stor betydelse. (Vi motiverar i kapitel 5 varför budgetsaldots konjunkturpolitiska betydelse är begränsad.)

Slutligen har tillkommit förmögenhetstyper som inte redovisas på kapitalfonder. Även vissa tillgångar som finansieras över driftbudgeten, t. ex. uppdragsmyndigheternas utrustningskapital, torde numera kunna anses utgöra förmögenhet.

Vi förslår mot denna bakgrund att drift- och kapitalbudgetarna slås samman till en budget och inte längre särredovisas. Genom denna reform, som innebär ett stadfästande av den faktiska utvecklingen, kommer överblicken över den statliga budgeten att förbättras, eftersom de i praktiken invecklade relationerna mellan drift- och kapitalbudgeten inte längre behöver beaktas. Skillnaden mellan investeringar å ena sidan och driftkostnader och transfereringar å andra sidan kan beaktas på andra sätt än genom drift- och kapitalbudgetarna. Den nya budgetuppställningen presenteras i kapitel 14.

Något skäl att behålla budgetutjämningsfonden föreligger inte, varför den kan upphöra. I kapitel 12 föreslås att automobilskattemedlens specialbudget upphör. Formerna för en samlad redovisning av statsverkets avräkning med kommunerna vad gäller utbetalning av kommunalskattemedel bör utredas i särskild ordning efter statsmakternas ställningstagande till våra förslag.

10.2.2 Förmögenhetsredovisning

10.2.2.1 Allmänt

Statens förmögenhetsredovisning sker f. n. framför allt över ett antal kapitalfonder, som i första hand finansieras över kapitalbudgeten. Utgård kapitalbudgeten, bör även kapitalfondsredovisningen ses över, eftersom kapitalbudgeten kommit att baseras på kapitalfonderna. Dessutom har kapitalfondsredovisningen, som framgår nedan, vissa svagheter. Även på driftbudgeten sker numera redovisning av vissa tillgångar, t. ex. av programbudgetmyndigheternas utrustningskapital.

Vi föreslår inte någon förändring vad gäller övriga fonder — diversemedelsfonder och donationsfonder. Dessa fonder berörs inte av de föreslagna ändringarna av budgetsystemet. Den särskilda statsreglerings-

fonden, som omfattar bl. a. diversemedelsfonderna och donationsfonderna, har endast till syfte att sammanfatta dessa övriga fonder. Benämningen "statsregleringsfond" bör utgå.

De huvudsakliga svagheter i nuvarande förmögenhetsredovisning kan sammanfattas i följande punkter:

- redovisningen är enhetlig, eftersom den i princip endast avser inrättade kapitalfonders produktiva tillgångar, medan däremot uppdragsverksamheternas tillgångar inte tas med,
- redovisningen syftar framförallt till att visa förändringar av det produktiva kapitalet,
- redovisningen är komplicerad och genom den invecklade bokföringstekniska konstruktionen mycket svåröverskådlig och föga informativ.

Det är angeläget från såväl styr- som informationssynpunkt att redovisningen är enkel och enhetlig.

10.2.2.2 Uppställning

Förmögenhetsredovisning bör i princip ske på likartat sätt för samtliga aktuella verksamheter, oavsett om tillgångarna f. n. redovisas under kapitalfonder eller hos uppdragsmyndigheter.

Vi föreslår att de värderingsbara tillgångarna redovisas av myndigheterna i en balansräkning (jfr diagram 10: 1), som tas upp i vederbörande programavsnitt i budgetpropositionen. Balansberäkningarna bör fastställas årligen ex post av regeringen.

Det bör framhållas att förmögenhetsredovisning av detta slag blir aktuell endast för nuvarande kapitalfonder, t. ex. affärsverk, samt för uppdragsmyndigheter och ett mindre antal övriga myndigheter. Flertalet myndigheter torde sakna tillgångar som enligt förslagen i det följande bör förmögenhetsredovisas. I dessa fall behöver givetvis inte balansräkningar upprättas.

Balansräkningarna bör vid behov kompletteras med resultaträkningar (se nedan). *Termen* "kapitalfond" kan utgå, eftersom det inte längre finns anledning att redovisningsmässigt skilja mellan uppdragsverksamhet (på driftbudgeten) och kapitalfonder (på kapitalbudgeten).

Vi vill framhålla att förslaget endast innebär en förändring av redovisningen, inte någon ändring av tillgångarnas förvaltning och handhavande. Särskilt bör framhållas, att den föreslagna redovisningen även i fortsättningen möjliggör att förvaltningsansvaret för vissa tillgångar åläggs specialistmyndigheter, såsom byggnadsstyrelsen (fastigheter), statskontoret (datamaskiner) eller utrustningsnämnden för universitet och högskolor. Förhållandet mellan tillgångsförvaltare och nyttjare (kund) bör regleras genom att en hyra eller avgift uttas. I övriga fall åvilar förvaltningsansvaret den nyttjande myndigheten.

Balansräkningen bör som huvudregel utformas enligt diagram 10: 1. Förmögenheten, dvs. saldoret mellan tillgångar och skulder, utgör verksamkapitalet.

Den närmare innebörden av de olika posterna redovisas i bilaga 6.

När det nya redovisningssystemet införs för kapitalfonderna, bör vissa fonder, som förlorat sin aktualitet, kunna upphöra. Hit hör folkpensione-

Diagram 10: 1 Balansräkning

Omsättningstillgångar	Skulder
Finansiella tillgångar	Externa
Likvida medel m. m.	Interna
Fordringar	Rörlig kredit
Externa	Donationskapital
Interna	Verkskapital
Reala tillgångar	
Lager, förråd	
Balanserade prestationer	
(färdigställda eller under	
produktion)	
Anläggningstillgångar	
Finansiella tillgångar	
Aktier	
Fordringar	
Externa	
Interna	
Reala tillgångar	
Brukstillgångar	
Mark	

ringsfonden och fonden för förlag till statsverket. Den förra inrättades i början av 1900-talet, då folkpensionssystemet var ett försäkringssystem, där avgifterna fonderades för att täcka pensionsutbetalningarna. Efter det att folkpensionerna på 1920-talet lades om att finansieras direkt över budgeten utan att fondmedel ianspråktoas, har fonden kommit att förlora sin uppgift. Den har numera endast till uppgift att placera de kvarvarande avgiftsmedlen — ca 1 300 mkr — och bör därför överföras till riksgäldskontoret, i vars uppgifter ingår att handha obligationsförvaltningen. Fonden för förlag till statsverket torde kunna ersättas med ett system med rörlig kredit.

10.2.2.3 Omfattning

Förmögenhetsredovisning bör ske, inte bara av de tillgångar som f. n. förmögenhetsredovisas på kapitalfonderna, utan också av utrustningskapital hos myndigheter med uppdragsverksamhet och hos myndigheter med programbudgetering, där utrustningen är så omfattande att den finansieras över särskilda investeringsanslag. Förslagen om förmögenhetsredovisning berör alltså inte de myndigheter som ännu inte övergått till programbudgetering.

Endast tillgångar med en minsta varaktighet av 3 år och en minsta kostnad av 10 000 kr (jfr kapitel 9) behöver komma i fråga för förmögenhetsvärdering hos berörda myndigheter. Det är dock inte nödvändigt att alla sådana tillgångar finansieras över investeringsanslag och förmögenhetsredovisas. I de fall tillgångar som kostar mer än 10 000

kr inte finansieras över investeringsanslag behöver de inte förmögenhetsredovisas. Ett exempel kan vara telefonväxlar.

Vi lägger inte fram förslag om vilka tillgångar som bör förmögenhetsvärderas. Detta hade erfordrat en genomgång av samtliga tillgångstyper hos olika verksamheter. Frågan bör avgöras i varje särskilt fall med hänsyn till föreliggande informationsbehov. Vi erinrar om att vi inte föreslår att redovisningssystemet skall påverka befogenhetsfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna, varför frågan i vad mån myndigheterna har rätt att disponera och sälja fasta och lösa tillgångar inte berörs av frågan om förmögenhetsvärderingens omfattning.

Följande bör emellertid framhållas. Inventarier och kontors- och reproduktionsutrustning bör normalt skrivas av direkt. De behöver alltså inte förmögenhetsvärderas.

Vi finner ingen anledning att föreslå en administrativt betungande förmögenhetsredovisning av vägar och försvarsmateriel. Vid 1911 års budgetreform klassificerades dessa tillgångar som icke produktiva och fördes därför inte upp bland kapitalfonderna. Vi erinrar om att det av oss förordade systemet för förmögenhetsredovisning är utvecklingsbart och kan anpassas till de ytterligare behov av information som kan uppkomma.

Regeringen kan, som framhållits, i de särskilda budgetdirektiven med hänsyn till informationsbehovet medge undantag från kravet på förmögenhetsredovisning av viss tillgång eller föreskriva redovisning av ytterligare tillgångar.

10.2.2.4 Värdering

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

Det finns inte något behov av att exakta belopp alltid registreras. Uppskattningar av förmögenhetsvärdena kan ofta vara tillfyllest.

10.2.2.5 Förmögenhetsförändringar

Förmögenheten kan förändras genom nyanskaffning samt genom försälvning och försäljning av tillgångar. Dessutom kan den befintliga förmögenheten omvärderas.

Nyanskaffning av tillgångar bör, liksom f. n., normalt ske öppet över budgeten. Detta motiveras inte minst av stabiliseringspolitiska skäl. Nyinvesteringar bör redovisas brutto, dvs. utan avdrag för avskrivningar och försäljningar. Det är nämligen inte självklart att verksamhetens

omfattning skall bibehållas. Detta bör även gälla de nuvarande kapitalfonderna. Samtliga avskrivningsmedel och försäljningsmedel bör således i princip inlevereras till budgetens inkomstsida. Det bör framhållas att detta förslag inte innebär någon reell förändring av investeringsfinansieringen, utan bara en klarare redovisning av investeringsverksamheten.

Omvärderingar av förmögenheten – uppskrivningar och nedskrivningar – sker f. n. över budgeten (genom grundavskrivningar och registrering av kapitalvinster och kapitalförluster). Nuvarande system redovisas i bilaga 6. Våra förslag innebär att i synnerhet tillgångsuppskrivningar blir vanliga, om nämligen tillgångarna skall värderas efter sitt nyanskaffningsvärde.

Dessa justeringar varken behöver eller bör ske över budgeten. De motsvaras nämligen inte av något resurstillskott eller någon resursuppföring. Förmögenhetsomvärderingarna kan således registreras direkt i förmögenhetsredovisningen.

Omvärderingar av förmögenheten bör fastställas av regeringen i budgetbrevet. De bör anmälas i budgetpropositionen för riksdagen, som sedan kan beakta dem vid fastställandet av ev. avkastningskrav.

Vidare påverkar förmögenhetsomvärderingar kostnads- och lönsamhetsjämförelser. Detta bör uppmärksammas vid omvärderingar som görs av inkomstfördelnings- och resursstyrningsskäl. Sambanden mellan förmögenhetsredovisning och resultaträkning (se nedan) blir inte desamma som i näringslivet, eftersom förändringen i förmögenheten ett år inte nödvändigtvis motsvaras av resp. verksamhets överskott eller underskott. Detta förhållande har dock inte någon avgörande betydelse.

10.2.3 Resultaträkningar

För affärsverk, uppdragsmyndigheter och övriga helt eller delvis intäkts- och avgiftsfinansierade verksamheter bör, liksom hittills, resultaträkningar för årets verksamhet komplettera förmögenhetsredovisningen. Resultaträkningarna bör fastställas ex post av regeringen.

För kapitalfonderna redovisas f. n. stater, som kan ha varierande utseende, medan uppdragsmyndigheterna har en helt skiljaktig resultatredovisning enligt en mall i de allmänna petitaanvisningarna.

Vi föreslår att resultaträkningarna för samtliga avgiftsfinansierade verksamheter i princip ställs upp enligt följande exempel. Den närmare utformningen av resultaträkningen för en verksamhet bör givetvis

Diagram 10: 2 Resultaträkning

Kostnader	Intäkter
Produktionskostnader	Intäkter av verksamheten
– drift och underhåll av tillgångar	Driftbidrag till verksamheten
– förvaltningskostnader (personal-kostnader o. d.)	Övriga intäkter
– hyror	(publikationstryck m. m.)
– råvaror	
Att inleverera till statsverket	
– avskrivningar (amorteringar)	
– ränta	
– överskott	

utformas med hänsyn till det särskilda informationsbehov som kan föreligga.

Överskottet är en ren saldobost, som inlevereras till budgetens inkomstsida. Kapitalkostnaderna (ränta och avskrivningar) bör också i sin helhet inlevereras till budgeten och inte avsättas på något värdepappers- eller avskrivningskonto, vilket f. n. sker vid kapitalfonderna. Vi framhöll ovan att detta förslag endast påverkar redovisningen, inte finansieringen.

I bilaga 6 ges exempel på resultaträkningar för några olika verksamheter.

10.2.4 Kapitalkostnader

10.2.4.1 Principförslag

Kapitalkostnaderna — ränta och avskrivningar — är ett uttryck för kostnaderna att binda och förbruka kapital. Avskrivningarna brukar stå för kapitalförbrukningen, dvs. tillgångens värdenedsättning. Kapitalkostnaderna bör beräknas för samtliga förmögenhetsvärderade tillgångar. Härigenom kan statsmakernas och myndigheternas kostnadsmedvetande förväntas öka.

I det följande ger vi riktlinjer för hur kapitalkostnaderna normalt bör beaktas. Däremot tas *inte* upp vad som i det enskilda fallet är den lämpliga höjden på de faktiska avkastningskrav, hyror, räntor och priser som gäller f. n. Vi tar således inte upp vilka avkastningskrav som bör gälla för affärsverken, lämplig höjd på statliga taxor och avgifter eller statens utlåningsräntor. Regeringen bör i de särskilda budgetdirektiven ange i vad mån undantag från de föreslagna riktlinjerna bör medges i det enskilda fallet.

10.2.4.2 Avskrivningar

Avskrivningar kan definieras som en planmässig och tidsmässig regelbunden registrering av värdenedsättningen för en tillgång avsedd för stadigvarande bruk. I praktiken innebär detta en fördelning av tillgångsvärdet på de perioder som utgör dess användningstid. Härigenom beaktas den del av det bundna kapitalet som förbrukas varje budgetperiod.

I det privata näringslivet har de bokföringsmässiga avskrivningarna skattemässiga konsekvenser och dessutom till syfte att tillgodose konsolideringsbehovet. Dessa syften saknar relevans för statlig verksamhet. Borgenärssynpunkter är tillgodosedda på annat sätt och det finns inget som säger att en enskild funktion hos en statlig myndighet skall "överleva" utan omprövning.

Hos postverket, televerket, statens järnvägar och vattenfallsverket sker normalt linjär avskrivning av nyanskaffningsvärdena. Beräkningen av nyanskaffningsvärde sker genom olika index. Hos luftfartsverket, domänverket och förenade fabriksverken sker avskrivningarna på anskaffningsvärdena. Hos övriga statliga myndigheter sker avskrivning oftast på anskaffningsvärdena. Uppdragsmyndigheterna baserar dock i sina taxe-

kalkyler avskrivningar på nyanskaffningsvärdena. Nuvarande avskrivningsregler framstår således som oenhetliga.

Som huvudregel bör gälla att nyanskaffningsvärdet, dvs. förmögenhetsvärdet, bör utgöra avskrivningsunderlag. Därmed kan avskrivningarna uttryckas i samma penningvärde som övriga budgetposter.

Då nyanskaffningsvärdet är svårt att fastställa till rimlig kostnad kan det på ett enkelt sätt och med tillräcklig noggrannhet approximeras med tillgångens historiska värde uppräknat med hjälp av index.

Som framhållits grundas f. n. avskrivningarna i vissa fall på det historiska anskaffningsvärdet. I de fall detta på grund av särskilda informationsbehov bedöms lämpligt även framgent bör undantag från regeln att nyanskaffningsvärdet bör ligga till grund för avskrivningarna kunna medges i de särskilda budgetdirektiven.

I avskrivningsunderlaget bör nya komponenter av tillgångar ingå ("förstärkt underhåll"), däremot inte komponenter som normalt ersätts under löpande år och räknas bland driftkostnaderna.

Följande huvudsakliga metoder för avskrivning föreligger:

1. *Konstant eller linjär avskrivning*, dvs. avskrivningsbeloppet utgör en lika stor bråkdel av nyanskaffningsvärdet varje år. Metoden anses enkel att tillämpa och används därför oftast i praktiken.
2. *Degressiv avskrivning*, dvs. avskrivningsandelen är störst i början och minskar för varje år.
3. *Intermittent avskrivning*. I denna metod tar man hänsyn till i vilken grad anläggningen utnyttjas.
4. *Avskrivning enligt annuitetsmetoden*, dvs. avskrivnings- och räntekostnaderna summeras till ett konstant belopp per år.

Den intermittenta metoden torde ge den bästa bilden av resursförsörjningen, men är administrativt svårhanterlig. Linjär avskrivning bör därför i normalfallet användas som en god approximation. Denna metod är administrativt lätthanterlig. Undantag härifrån bör kunna förekomma, som dock skall motiveras från resursstyrningssynpunkt. Detta bör avgöras från fall till fall.

Hur stor bråkdel som skall avskrivas varje år för olika tillgångar är avhängigt av den beräknade ekonomiska livslängden. För statsförvaltningen gemensamma riktlinjer för bestämning av den beräknade ekonomiska livslängden för olika tillgångstyper bör fastställas.

10.2.4.3 Kapitalränta

Statens förmögenhet är f. n. i princip räntebelagd med den s. k. statens normalränta. På senare år har i allt större utsträckning även på andra sätt beräknade räntor kommit till användning, främst för utlåningsfonderna.

Statens normalränta uppgår till medeltalet av räntan — beräknad på emissionskursen — för de av statens lån mot obligationer och reverser med en ursprunglig löptid av minst 10 år (dvs. den mest långsiktiga upplåningen), som upptagits under de 10 närmast föregående åren. Därtill läggs 1/4 % avsedd att täcka förvaltningskostnader och med utlåningen förenad normal kreditrisk. Normalräntan är dock inte lägre än 4 % och uppgår till jämna 1/4 %. Räntesatsen för normalräntan fastställs

varje år av regeringen efter hörande av riksbanksfullmäktige och riksgäldskontoret. Den är f. n. 7 %.

Grundtanken bakom normalräntan var att den skulle motsvara statens upplåningskostnader (kapitalanskaffningskostnader). Den särskilda konstruktionen skulle garantera att räntan inte varierade alltför mycket från år till år och att den anslöt till den allmänna ränteutvecklingen. Utvecklingen har emellertid varit sådan att räntenivån visat en stigande trend. Normalräntan har därför släpat efter på ett sådant sätt att ett inte avsiktligt subventionsmoment till låntagaren kommit in vid statens utlåning sett ur såväl statens som den enskilde låntagarens synvinkel.

Motivet för att normalräntan skulle täcka statens upplåningskostnader torde finnas i distinktionen mellan drift- och kapitalbudget, varav som huvudregel den förra skattefinansieras och den senare lånefinansieras. Är statens utlåningsfonder lånefinansierade, innebär en normalränta av detta slag att upplåningskostnaderna täcks utan "oskälig" vinst för staten. Normalräntan har i linje härmed kommit att utgöra avkastningskrav för statens kapitalfonder överhuvudtaget, inkl. affärsverksfonderna. (Även andra typer av ränta, t. ex. bostadslåneräntan, har till uttalat syfte att motsvara statens upplåningskostnader.)

Grundavskrivningar brukar göras för sådan kapitalanvändning, främst utlåning, som inte inbringar vad normalräntan kräver. Grundavskrivningen görs då i princip så stor att återstående del av kapitalinvesteringen ger en avkastning som motsvarar normalräntan. Detta innebär att den avskrivna delen finansieras från driftbudgeten och den återstående delen från kapitalbudgeten enligt principen täckning av upplåningskostnaderna.

Enligt vår mening är det inte riktigt att låta räntan motsvara statens upplåningskostnader. I och med att man inte längre skiljer mellan drift- och kapitalbudget, finns ingen särskild destination av skattemedel eller lånemedel till olika slags utgifter. Systemet med grundavskrivningar har inte längre någon funktion att fylla. Är vissa investeringar inte räntabla, bör detta i stället redovisas öppet.

Statens ränta på utnyttjat kapital – som vi kallar *kapitalränta* – bör, liksom avskrivningarna, normalt beräknas på grundval av tillgångarnas nyanskaffningsvärde (förmögenhetsvärdet), inte på det historiska värdet. På så vis kommer kapitalräntan att uttryckas i samma penningvärde som övriga budgetposter.

För affärsverken beräknas f. n. räntan på kapitalets anskaffningsvärde, medan däremot avskrivningarna för de flesta affärsverk baseras på nyanskaffningsvärdet. Ett skäl härför kan vara de särskilda informationsbehov som gäller affärsverken, nämligen att jämförelser med motsvarande privata verksamheter anses vara av vikt. Vid statens utlåningsverksamhet är normalt de historiska värdena, dvs. de faktiska utlånade beloppen, av intresse vid ränteberäkning. I sådana fall bör regeringen i de särskilda budgetdirektiven kunna medge undantag från den av oss föreslagna huvudregeln, om så bedöms lämpligt. Som framhållits behandlar vi inte de särskilda avkastningskrav som kan gälla för skilda verksamheter.

Kapitalräntan bör fastställas av regeringen, eftersom den uttrycker avkastningskravet. Vi vill erinra om att ränta på utrustningskapital för programbudgetmyndigheterna f. n. fastställs av regeringen.

Frågan är hur man skall bestämma en kapitalräntesats, som kan användas för alla de olika statliga tillgångar som bör räntebeläggas.

Att välja normalräntan, dvs. ett uttryck för statens historiska upplåningskostnader, är som framhållits inte tillfredsställande. Det finns anledning att även av andra skäl kritisera normalräntan. Den har, som framhållits, genom det stigande ränteläget fått en icke avsedd subventionseffekt. Dagens utlåningsräntor har nämligen påverkats av det lägre ränteläget vid 1960-talets början och mitt. Dessutom saknar den flexibilitet. Sedan beräkningsgrunden väl fastställts saknas möjligheter att korrigera nackdelar av antydd art.

Vi föreslår däremot ingen ny beräkningsmetod eller formel för att beräkna kapitalräntan. Det torde f. n. inte gå att finna någon teoretiskt tillfredsställande och praktiskt användbar sådan metod. Kapitalräntesatsen kan inte räknas fram genom någon formel, utan bör fastställas av regeringen efter eget bedömande.

Följande bör därvid beaktas. I och med att kapitalräntan som huvudregel beräknas på nyanskaffningsvärdet, dvs. i dagens priser, kan den inte fastställas med beaktande av förväntade förändringar av penningvärdet. Den blir med andra ord en realränta. I de fall kapitalräntan bedöms böra räknas på de historiska värdena — så som nu är fallet t. ex. i viss utlåningsverksamhet — bör den vara en penningränta.

Det bör vidare observeras att vid en hög kapitalränta kapitalintensiva verksamheter kommer att framträda som dyrare relativt mindre kapitalintensiva verksamheter.

Någon anledning att överväga höjningar eller sänkningar av räntesatsen med någon enstaka procentenhet torde inte finnas. (En annan sak är att vid fastställandet av avkastningskrav för en viss verksamhet en procentenhet mer eller mindre kan spela stor roll.) Det är vidare en praktisk fördel om räntesatsen är någotsånär konstant.

Det bör framhållas att regeringen i de särskilda budgetdirektiven bör kunna medge undantag från den generella kapitalräntan, om särskilda behov härav föreligger. Således kan det visa sig behövt att för viss affärsverksamhet eller låneverksamhet fastställa avkastningskrav som avviker från den generella kapitalräntan.

10.2.5 Konsekvenser för budgetanslagen

F. n. medräknas i anslagen kapitalkostnaderna hos programbudgetmyndigheter med utrustningsanslag (fr. o. m. budgetåret 1973/74) och vid vissa subventionsanslag vid uppdragsverksamhet. Även hyror för t. ex. lokaler och datamaskiner medräknas f. n. i alla berörda myndigheters anslag. Vi förutsätter ingen ändring härvidlag.

Ovan föreslogs att förmögenhetsredovisning skall införas i samband med övergången till programbudgetering för myndigheter som har så omfattande utrustning att den finansieras över särskilda investeringsanslag. Frågan om kapitalkostnaderna skall medräknas i budgetanslagen berör de nuvarande och tillkommande programbudgetmyndigheterna med investeringsanslag. (Affärsverkens och uppdragsmyndigheternas verk-

samhet nettoredovisas, enligt förslagen i kapitel 12, varför kapitalkostnaderna inte "syns" på anslaget.)

Kapitalkostnaderna bör i princip medräknas i anslagen. Om dessa kostnader motsvaras av utgifter under anslaget, torde nämligen statsmakterna och myndigheterna i högre grad uppmärksamma dem, varigenom kostnadsmedvetandet kan väntas öka.

När kapitalkostnader ingår i budgetanslagen bör de motsvaras av utgifter för myndigheten. Detta innebär att medel för kapitalkostnaderna ställs till myndighetens förfogande att inlevereras till budgetens inkomstsida. Vid avgiftsfinansierad verksamhet kommer kapitalkostnaderna i princip att täckas av avgiftsmedel. Överskottet av verksamheterna skall enligt förslagen ovan likaledes inlevereras till budgetens inkomstsida.

Förslagen innebär att de investeringar inom icke avgiftsfinansierad verksamhet, för vilka kapitalkostnader skall beräknas, kommer att dubbelredovisas, nämligen dels när investeringen görs, dels när ränta och avskrivningar tas upp i budgetanslagen. (Så är f. ö. fallet redan i nuvarande system, nämligen för programbudgetmyndigheter med utrustningsanslag.) Denna konsekvens innebär emellertid inte någon olägenhet. Tvärtom ter det sig naturligt att både den uppoffring som en ny investering innebär och den uppoffring det innebär att en tillgång används för ett visst ändamål redovisas öppet.

I detta sammanhang kan följande tilläggas. Den här förordade principen, att kostnader för en verksamhet bör motsvaras av utgifter under vederbörande anslag när detta förbättrar resursstyrningen, kan tillämpas även i ett annat fall. När en verksamhet orsakar följdkostnader hos andra statliga myndigheter, är det lämpligt att tillämpa interndebitering mellan myndigheterna, om detta leder till bättre resursutnyttjande. En förutsättning härför är att producenten och avnämaren kan påverka utbud respektive efterfrågan på grundval av internpriset. Genom interndebitering kan myndigheterna ges större ansvar för val av medel för genomförande av sina verksamheter. Samtidigt möjliggörs prisjämförelser mellan olika producenter och kostnadsmedvetandet kan öka. Förslag om tillämpning av interndebitering bör väckas av berörda myndigheter.

10.2.6 Vissa övriga räntor

I detta sammanhang behandlas två speciella räntor, nämligen ränta på rörlig kredit och förskottsränta.

Räntan på rörlig kredit uppgår f. n. till 8 %, då myndigheterna tar kredit i anspråk, och 4,5 %, då myndigheterna sätter in överskottsmedel. Räntesatsen fastställs av riksgäldskontoret. Chefen för finansdepartementet framhöll i 1972 års finansplan att denna ränta bör anpassas till marknadsräntan för motsvarande lånetyp.

Den rörliga kreditens huvudfunktion är att förse myndighet, vars verksamhet är förenad med säsongbetonade likviditetsväxlingar, med medel att täcka tillfälliga behov av likvida medel. Dessutom har den rörliga krediten kommit att användas för att tillgodose främst affärsverkens behov av rörelsekapital. Största delen av den nu utnyttjade krediten

används för detta ändamål. Vid underskott i avgiftsfinansierad verksamhet kan också underskott tills vidare finansieras med rörlig kredit.

Den rörliga krediten bör inte fungera som en extra, permanent finansieringskälla för utgifter som *anslagsfinansieras*. Härigenom skulle det nedan föreslagna anslagssystemets överskridanderegler kunna åsidosättas. Den administrativa smidighet, som på detta sätt kan vinnas, kan inte utgöra skäl nog att ändra befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering.

Den rörliga krediten bör således i första hand ha till funktion att täcka tillfälliga behov av likvida medel. Vidare bör, som vi förordar nedan, förskott i statliga upphandling täckas med rörlig kredit. Rörlig kredit tas främst i bruk av uppdragsmyndigheter och affärsverk i konkurrenssituation och bör därför vara konkurrensneutral. Räntesatsen bör alltså, liksom f. n., ansluta till motsvarande marknadsräntor. Vi förutsätter att kassamässigt överskott liksom hittills får sättas in på räntebärande räkning i riksgäldskontoret.

Behovet av rörelsekapital bör tillgodoses genom anslagsmedel, inte genom rörlig kredit.

I samband med myndigheternas upphandling förekommer som framhölls att förskott lämnas till leverantören. Storleken härav uppgår till två à tre miljarder kronor om året. Frågan om *räntebeläggning av sådana förskott* har varit föremål för utredning inom 1968 års upphandlingskommitté (SOU 1971:88). Kommittén konstaterade att frågan berör förhållanden utanför dess uppdrag, t. ex. budgetsystemets utformning och kreditpolitiska överväganden, och föreslog därför inte någon ändring i nu gällande bestämmelse att myndighet får medge leverantör räntefritt förskott på betalning. På förskott, som begärs efter det att anbud avgetts, borde enligt kommittén liksom f. n. förskott utgå. Vidare framhölls att starka skäl talar för generell räntebeläggning.

I proposition (1973:73 rskr 1973:190) om riktlinjer för den offentliga upphandlingen framhöll departementschefen att nuvarande regler om räntefritt förskott bör tillämpas tills vidare i avvaktan på budgetutredningens prövning av frågan.

Resursstyrningsskäl talar för att räntebeläggning av sådana förskott bör göras. Härigenom kommer kostnaderna för det lämnade förskottet att redovisas öppet på vederbörande ändamål, vilket är i överensstämmelse med de föreslagna kostnadsredovisningsprinciperna. Förskottsräntan har däremot inte någon större betydelse som stabiliseringspolitiskt styrmedel, eftersom variationer i förskottsbeloppen innebär i detta sammanhang relativt små belopp. En annan sak är att det kan vara olämpligt att bevilja stora förskott i högkonjunkturer, då statsmakterna i övrigt bedriver en restriktiv kreditpolitik. Vid ett slutligt ställningstagande till frågan om förskottsräntan bör även hänsyn tas till de övriga förhållanden som upphandlingskommittén har belyst, främst konsekvenserna för de administrativa förhållandena hos beställare och leverantörer och för prisbildningen.

Frågan är om denna ränta, om man finner att den skall uttas, bör motsvara kapitalräntan eller de jämförliga marknadsräntorna. Den skall erläggas av den privata sektorn. Det synes därför naturligt att räntesatser-

na är konkurrensneutrala och således ansluter till vad som förekommer på den öppna marknaden. Däremot föreligger inte något särskilt intresse av att utkräva kapitalräntan, även om förskotten i och för sig kan betraktas som kortfristiga lån. Har leverantören utfört vissa arbeten före beställningen är förskottet från hans (men inte säkert från statens) synpunkt snarast betalning för utfört arbete, inte ett förskott.

11.1 *Inledning*

Enligt direktiven skall vi bl. a. se över anslagssystemet och anslagstyperna. Det framhålls i direktiven att vi i samband härmed bör uppmärksamma dels programbudgetsystemet, dels olika former av beställningsbemyndiganden.

I det följande görs en översyn av anslagsvillkoren mot bakgrund av skilda resursstyrnings- och stabiliseringsaspekter. Vi föreslår att samtliga anslagstyper ersätts av *en* enda anslagstyp och vidare att regeringen får begränsad rätt att medge överskridande på samtliga anslag. Någon möjlighet att disponera outnyttjade medel efter budgetårets slut bör inte föreligga. Någon särskild anslagsbeteckning för denna enda anslagstyp blir inte nödvändig. Vi redovisar även förslag till utformningen av ett bemyndigandesystem samt förslag till finansfullmakt. Slutligen tar vi i detta kapitel upp frågor om kassabokföring och om kompensation för pris- och lönestegringar.

11.2 *Allmänt om anslagssystemet*

11.2.1 *Inledning*

Anslagen på budgetens utgiftssida utgör riksdagens instrument att fördela medel till olika ändamål. I kapitel 2 framhölls att detta i princip bör ske genom budgetallokering eller, i vissa fall, genom marknadsallokering. Anslagssystemets närmare utformning påverkar dels befogenhetsfördelningen mellan riksdag, regering och myndigheter, dels möjligheterna att styra de skilda statliga verksamhetsgrenarna mot önskade mål.

Det är framför allt två aspekter som bör uppmärksammas vid utformningen av anslagssystemet: indelningen i anslag och anslagsposter (dvs. vad som faller under anslag och vad som faller under anslagsposter — detta senare är regeringens uppdelning av de av riksdagen fastställda anslagen) samt anslagsvillkoren.

I kapitel 3 diskuterades olika sätt att utforma programindelningen. I

följande avsnitt redovisas vissa riktlinjer för indelningen i anslag och anslagsposter.

De budgettekniska anslagsvillkoren är av två slag. De *generella* anslagsvillkoren, som gäller samtliga anslag, rör rätten att överskrida anslag, rätten att efter budgetårets slut disponera outnyttjade medel samt grunderna för anslagsberäkningen: utbetalningar, utgifter eller kostnader. De *speciella* villkoren, som endast gäller visst eller vissa anslag, kan t. ex. hänföra sig till tekniken för och redovisning av prestationsanknytning, personalstater etc. Vi behandlar inte dessa speciella villkor.

11.2.2 Riktlinjer för indelning i anslag och anslagsposter

I kapitel 3 förordades att program bör vara grundenheten i budgeten och att man över *anslag* som huvudregel finansierar ett enda program. I vissa fall skall även flera program kunna finansieras över ett anslag. Det första alternativet är att föredra om riksdagen vill bestämma omfattningen av det enskilda programmet, medan det andra innebär att regeringen inom den givna anslagsramen kan fördela resurserna mellan programmen under anslaget. I detta fall är det rimligt att de olika programmen finansieras över skilda anslagsposter eller maximerade belopp under anslagsposter.

I kapitel 3 framhölls att statsmakterna bör från fall till fall avgöra vilken indelning av anslagen som bör gälla. Härvid bör man beakta följande faktorer:

- a) klarheten i avgränsningen av och sambanden mellan olika program,
- b) graden av konkretion av prestationer och mål,
- c) hur långt man i det enskilda fallet kan delegera resursavvägningarna, dvs. om valet av resursinsats är neutralt med hänsyn till andra mål och om beslut om resursinsats inte förutsätter tillgång till information som finns endast på central nivå,
- d) behovet av utbytbarhet mellan program vid genomförandet av verksamheten,
- e) behovet av överskådlighet och hanterlighet — det kan bli administrativt ohanterligt att ha ett stort antal anslag eller beloppsmässigt mycket små anslag.

Vi kommer i det följande att förorda en begränsad överskridanderätt för de enskilda anslagen. Utbytbarhet mellan anslagen skall emellertid inte föreligga. Endast riksdagen bör kunna besluta om överförande av resurser från ett anslag till ett annat. Skall denna möjlighet delegeras för vissa ändamål, bör dessa föras upp som anslagsposter under ett enda anslag. Sedan ankommer det på regeringen att i budgetbrevet närmare utforma reglerna för utbytbarheten mellan anslagsposterna/programmen. Lösningen innebär således att delegering i enskilda fall sker via anslagsindelningen, inte via anslagsvillkoren, som är generella.

Indelningen av anslagen i anslagsposter kan utformas på i princip tre olika sätt, beroende på de nämnda faktorerna.

- 1) Anslagsposterna kan göras beroende av varandra så att myndigheten kan överskrida en post om medelsförbrukningen under övriga poster i motsvarande grad skärs ned. Denna modell, som vidare kan ges olika

detaljutförning, kan tillämpas då anslagsposterna står för program mellan vilka avgränsningen inte är helt given och/eller valet av resursinsatser är neutralt.

2) Anslagsposterna kan vara oberoende, så att medelsförbrukningen under en post inte är avhängig av förbrukningen under övriga poster. Modellen kan tillämpas då resursavvägningen mellan de olika programmen under anslaget inte bör förändras.

3) En särskild anslagspost under anslaget kan stå till regeringens eller myndighetens disposition att fördelas på de övriga anslagsposterna enligt respektive regeringens eller myndighetens bestämmande. Mellan övriga anslagsposter föreligger ingen utbytbarhet.

Det ankommer självfallet på regeringen att fastställa vilken modell för indelning av anslagen i anslagsposter som är den mest ändamålsenliga i det enskilda fallet.

11.3 Anslagstyper

I detta avsnitt behandlas de generella budgettekniska anslagsvillkor som rör anslagstyperna: regler för överskridanden och anslagsbehållningar.

11.3.1 Nuvarande förhållanden

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

Antalet anslag av olika typer redovisas i följande tabell.

Tabell 11: 1 Totalbudgetens anslag, budgetåret 1970/71 (md.kr)

Anslagstyp	Antal	Anslags- belopp	Ingående behåll- ning	Utgående behåll- ning	Mer- utgift
Förslagsanslag	590	29,4	—	—	1,7
Obetecknade anslag	60	2,5	—	—	} 0,5
Reservations- anslag	325	7,8	3,2	3,0	
Investerings- anslag	85	6,4	1,0	1,4	1,4
Summa	1 060	46,1	4,2	4,4	3,6

11.3.2 Fördelar och nackdelar med nuvarande system

11.3.2.1 Maximering och överskridande

Drygt hälften av budgetanslagen är som framgår av ovanstående tabell förslagsvis betecknade, dvs. regeringen kan medge överskridande, medan resten är maximerade och endast riksdagen kan medge överskridande. Detta sker tre gånger årligen på tilläggsbudgetar, medan överskridande av förslagsanslag kan ske löpande under året.

Såväl de av riksdagen som de av regeringen medgivna överskridandena brukar kännetecknas av att ett fåtal anslag (ca 10 % av anslag som överskridits) svarar för den helt övervägande delen av de totala överskridandebeloppen. De flesta överskridandena är beloppsmässigt mycket små och har karaktären av tekniska eller beräkningsmässiga justeringar. (Se vidare bilaga 7.)

Nackdelarna med maximeringsreglernas utformning är följande.

- a) Det saknas systematik i den praktiska tillämpningen. Ofta är det historiska tillfälligheter och inte egenskaper hos verksamheterna som har avgjort befogenhetsfördelningen vid eventuella merutgifter. Som en följd härav kan det inträffa att obetydliga tekniska anslagsjusteringar måste föreläggas riksdagen medan regeringen i vissa fall kan medge relativt och absolut sett betydande överskridanden.
- b) Systemet är administrativt krångligt. I många fall erfordras justeringar av maximerade anslag under löpande budgetår, t. ex. på grund av oförutsedda pris- och lönestegringar eller smärre tekniska justeringar. Sådana justeringar måste föreläggas riksdagen även i de fall besluten är helt rutinmässiga och saknar principiell betydelse.

Vissa *fördelar* kan också noteras.

- a) Systemet erbjuder möjligheter för statsmakterna att alltefter omständigheterna välja anslagsvillkor: maximering eller inte.
- b) Tekniken att riksdagen maximerar vissa anslag och således inte delegerar överskridanderätten har en väsentlig fördel. Det belopp, som anslås för ett givet ändamål, blir nämligen fixerat och verksamheten får anpassas efter detta belopp. Tekniken är av värde speciellt då inga sakliga anslagsvillkor har uppställts, utan beloppet utgör den enda restriktionen.

11.3.2.2 Anslagsbehållningar

Anslagsbehållningarna uppgick i början av budgetåret 1970/71 till 4,2 miljarder kr, vilket var ca 30 % av det totala anslagsbeloppet på reservations- och investeringsanslagen. Anslag till utrustning och investeringar och till anläggningsbidrag svarade för närmare 2,5 miljarder kr, och anslag till u-hjälp, försvarets övningar och forskning för 0,5 miljarder kr. (Se vidare bilaga 7.)

Systemet att outnyttjade anslagsmedel får disponeras efter budgetårets utgång har några från såväl stabiliseringspolitisk som resursstyrningsmässig synpunkt väsentliga *nackdelar*.

- a) Den från konjunkturpolitisk synpunkt viktiga tidsstyrningen av särskilt investeringsverksamheten försvåras, om myndigheterna i vä-

sentlig omfattning kan förskjuta projekt i tiden. Som vi motiverade i kapitel 6 bör inte myndigheterna på egen hand kunna göra större tidsförskjutningar av investeringarna.

- b) Behållningarna är svåröverskådliga och försvårar information om budgetbeloppens egentliga innebörd. Totalbudgetens post "Minskning (ökning) av anslagsbehållningar" har begränsat informationsvärde.
- c) Bristen på systematik i tillämpningen är påtaglig. Detta sammanhänger med maximeringsreglerna (jfr nackdel a) under maximering). Ibland kan möjligheter att reservera anslagsbehållningar uppstå, när den eftersträlvade effekten egentligen är maximering av anslaget.
- d) Ett incitament till god anslagsberäkning bortfaller om myndigheterna får behålla outnyttjade medel. Det bör noteras att anslagen plus ingående behållning i de flesta fall är avsedda att gå jämnt ut. Att så regelmässigt inte sker utan behållningarna ligger kvar på miljardbelopp visar på en mindre god anslagsberäkning.
- e) Budgetanslagen skall i princip avse verksamheten under ett budgetår. Om outnyttjade anslagsmedel får behållas och i stället användas för verksamheten nästa budgetår, bryts denna princip.
Å andra sidan har systemet en rad påtagliga fördelar.
- a) Förseningar i den verksamhet, som täcks av anslaget, kan finansieras utan administrativt besvär. Detta gäller t. ex. investeringsverksamhet och projektbunden verksamhet.
- b) Förseningar i fakturering och utbetalning kan lätt mötas. Att sådana förseningar är vanliga t. ex. vid investeringar, framgår av det material om investeringsprofiler som vi redovisar i våra stabiliseringspolitiska undersökningar.
- c) Myndigheternas planering underlättas om de med säkerhet vet att de disponerar anslagna medel även efter budgetårets slut.
- d) Slutligen kan anföras att myndigheterna uppmuntras till rationaliseringar och besparingar om de får behålla inbesparade medel. Köprushet i juni månad kan motverkas.

11.3.3 Överväganden

Vi lägger nu fram förslag om ett nytt anslagssystem. Utgångspunkten är att detta skall ge statsmakterna goda styrmöjligheter samtidigt som administrativ hanterlighet och god överblick kan säkras. Reglerna för överskridande och för outnyttjade medel måste uppenbarligen ses i ett sammanhang. Vi börjar med en diskussion av överskridandereglerne.

11.3.3.1 Överskridande

Budgetallokering bör, som framhållits, eftersträvas som huvudmodell för större delen av den statliga verksamheten. I princip följer därav att anslagen bör vara maximerade (obetecknade), eftersom det just är budgetbeloppet som är styrande. Statsmakternas beslut innebär att en bestämd budgetram avdelas och verksamheten får avpassas till den fastställda resursinsatsen. Överskridanden bör alltså i princip inte förekomma. Av en rad skäl — svårigheten att i vissa fall förutse

medelsbehovet, beräkningsfel, ändrade villkor för verksamheten, förändringar i konjunkturbilden — måste undantag från denna princip förekomma. I det följande diskuteras på vilket sätt beslut om dessa undantag bör fattas.

Utgångspunkten är att väsentliga överskridanden inte bör få göras av något anslag utan riksdagens hörande. Innebörden av "väsentliga" överskridanden diskuteras nedan. Vi vill redan nu framhålla, att behovet av konjunkturpolitiskt betingade påslag avses mötas främst med en finansfullmakt, inte genom den här diskuterade överskridanderätten (se avsnitt 11.5).

Den formellt sett obegränsade överskridanderätt regeringen har vid förslagsanslag bör alltså upphöra. Även när riktlinjerna för anslaget är fastslagna av riksdagen och beloppen är en funktion av demografiska eller andra likartade faktorer (t. ex. folkpensioner, grundskolebidrag), bör riksdagen besluta om större överskridanden. Riksdagen kan då beakta konsekvenserna av stora "oväntade" utgifter för den ekonomiska situationen och för avvägningsproblematiken. Den får därmed också redan från början en total överblick över regeringens möjligheter att anslå ytterligare medel. Denna överblick saknas med den nuvarande obegränsade överskridanderätten för förslagsanslagen.

Å andra sidan bör regeringen i enlighet med resonemangen tidigare få möjlighet att *inom vissa gränser och i enlighet med de för varje enskilt anslag givna anslagsvillkoren* överskrida samtliga anslag, dvs. även de nu maximerade. Detta möjliggör en enklare handläggning av det antal smärre, tekniska anslagsjusteringar som f. n., vad gäller maximerade anslag, måste beslutas av riksdagen.

Utformningen av överskridandegränsen är i stor utsträckning en fråga om administrativ hanterlighet. Även frågan om befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering spelar självfallet in, liksom riksdagens önskan att vid medelstilldelningen klart överblicka vilka ytterligare möjligheter regeringen får.

Tidigare framhölls att av posterna på tilläggsbudgetarna ett litet antal poster svarar för den absolut största delen av hela beloppet. Budgetåret 1970/71 begärdes tillsammans på de tre tilläggsbudgetarna 64 anslagsöverskridanden om tillhopa 1,7 miljarder kr, varav 20 poster på mindre än 1 mkr, 35 poster mellan 1 och 10 mkr och 9 poster över 10 mkr (härav 1 på över 1 miljard kr — bostadslånefonden). Av de 236 överskridandena av förslagsanslag var 150 under 1 mkr, 63 mellan 1 och 10 mkr och 23 över 10 mkr. Av de 86 överskridandena på mer än 1 mkr var 35 mindre än 10 % av anslagsbeloppet (orsakerna till överskridandena redovisas i bilaga 7).

Det finns olika modeller för delegering av rätten att överskrida. Man kan tänka sig endera en procentuell gräns eller en beloppsgräns eller bådadera. Följande sammanställning, som baseras på förhållandena budgetåret 1970/71, ger en bild av de administrativa konsekvenserna.

Valet mellan modellerna är en avvägningsfråga. Vi föreslår modell b), dvs. regeringen får inom givna regler för anslaget medge överskridanden antingen upp till ett belopp av 1 mkr eller upp till 10 % av anslagsbeloppet. Endast ettdera av dessa två villkor behöver vara uppfyllt, dvs. ett

Tabell 11:2 Administrativa konsekvenser av olika överskridanderegler

	Antal överskridanden	
	till riksdagen	till regeringen
Rätt att överskrida med		
a) 1 mkr	130	170
b) 1 mkr eller 10 %	65	235
c) 1 mkr eller 10 %, dock högst 10 mkr	80	220
d) 5 mkr eller 10 %	35	265
e) 10 mkr	30	270
f) 15 %	75	225
g) 25 %	45	255
Nuvarande system	64	236

anslag på 50 mkr kan överskridas med högst 5 mkr, medan ett anslag på 5 mkr kan överskridas med högst 1 mkr. Ett sådant system medger att den stora mängden av mindre, tekniska eller beräkningsmässiga anslagsöverskridanden, t. ex. för kompensation för mindre pris- och lönestegringar under löpande budgetår, kan beslutas av regeringen. Vid behov, exempelvis som följd av ett under löpande budgetår ändrat löneavtal, bör dock riksdagen ge ett generellt bemyndigande för större överskridanden. Sådant beslut kan lämpligen tas i samband med riksdagens ställningstagande till avtalet. Enligt vår mening är förslaget i sin helhet neutralt i förhållande till nuvarande befogenhetsfördelning mellan regering och riksdag. Arbetsbelastningen blir väsentligen oförändrad men en förskjutning kan väntas i riktning mot att riksdagen beslutar endast om de beloppsmässigt stora samt principiella frågorna, medan de tekniska frågorna inte behöver föreläggas riksdagen.

De för varje enskilt anslag givna anslagsvillkoren måste således vara uppfyllda för att regeringen överhuvudtaget skall kunna medge överskridanden inom de angivna gränserna. Överskridandereglerna avses vara generella i den meningen att de gäller i de fall riksdagen inte beslutat annat. Detta innebär bl. a. att riksdagen vid behandlingen av ett enskilt anslag kan uttala att detta anslag inte får överskridas. Det bör framhållas att, om verksamheterna under de s. k. 1 000-kronorsanslagen går med underskott, dessa anslag inte får överskridas. (Däremot kan enligt förslaget ev. subventionsanslag överskridas.) Skulle tillfällig brist på likvida medel uppstå, bör denna, liksom f. n., täckas med utnyttjande av rörlig kredit. Vi erinrar om att rörlig kredit enligt vårt tidigare förslag inte får användas som permanent finansieringskälla vid anslagsfinansierad verksamhet.

De föreslagna reglerna innebär således att regeringen får en begränsad fullmakt att medge överskridanden. Fullmakten bör inte, utan riksdagens medgivande, kunna delegeras till myndighet, dvs. beslut om överskridande fattas av regeringen efter framställning av myndigheten normalt i varje särskilt fall.

Förslaget om nya överskridanderegler fördes fram i vår preliminära rapport och tillstyrktes eller lämnades utan erinran av de flesta remissinstanserna. Några påpekade att behov av större överskridanden än

de föreslagna gränserna medger i vissa fall kan uppstå. Som exempel har nämnts oljekatastrofer, katastrofhjälp till utlandet och isbrytarverksamhet. Oförutsedda kostnader av detta slag kan f. n. bestridas från vederbörande förslagsanslag eller från förslagsanslaget Oförutsedda utgifter.

Det är ostridigt att det i vissa situationer, t. ex. katastrofhjälp till utlandet, är omöjligt att förutse behov av medel, liksom att det för vissa befintliga verksamheter, t. ex. isbrytning, kan vara svårt att i budgetarbetet förutse medelsbehovet. I båda dessa fall föreligger behov av att beslut om ytterligare medel kan fattas snabbt.

I de fall inga särskilda anslag finns uppförda i budgeten (t. ex. för bidrag till katastrofhjälp till utlandet) bör medel — liksom f. n. — tillföras från ett särskilt anslag för Oförutsedda ändamål. Det torde vara rimligt att räkna med ett belopp av storleksordningen något tiotal mkr. I de fall anslag finns uppförda, men medelsbehovet är svårt att förutse, kommer i undantagsfall ytterligare medel att behöva tilldelas i tilläggsbudget, om nämligen anslaget tillsammans med överskridandemöjligheterna inte väntas täcka den uppkomna situationen.

F. n. beviljar riksdagen överskridanden tre gånger årligen, nämligen i november, januari och mars. Härutöver bör en tilläggsbudget tillkomma i samband med kompletteringspropositionen, med tanke på att det i vissa fall kan vara svårt att i februari förutse medelsförbrukningen för resten av budgetåret.

Behovet av slutredovisning bör betonas. Vi föreslår att regeringen efter budgetårets slut för riksdagen redovisar gjorda avvikelser från budgetbeloppen och orsakerna härtill, så att dessa förhållanden kan beaktas i det ordinarie budgetarbetet. Budgeten bör även i detta avseende förse med ett fungerande återkopplingssystem.

11.3.3.2 Anslagsbehållningar

Rätten att disponera outnyttjade anslagsmedel efter budgetårets slut strider, som tidigare framhållits, mot principen att budgeten skall avse verksamheten under ett enda budgetår samt försvårar statsmakternas styrning, främst av de stabiliseringspolitiskt intressanta investeringarna, samtidigt som bristen på överblick och systematik är påtaglig. Ett incitament till precision vid anslagsberäkningarna försvinner. Å andra sidan har systemet med anslagsbehållningar obestridliga fördelar. Man bör alltså eftersträva att tillvarata dessa på annat sätt, även om rätten att disponera de outnyttjade medlen efter budgetårets slut avskaffas.

Förslaget om att avskaffa systemet med anslagsbehållningarna fördes fram i vår preliminära rapport. Många remissinstanser tillstyrkte förslaget. Vissa av instanserna framförde dock de invändningarna att svårigheter kan uppstå för investeringsverksamhet, för projektbunden verksamhet och för utvecklingsbiståndet.

Det förhållandet att verksamhetsförseningar lätt kan finansieras (fördelen a) ovan), är vad gäller *investeringarna* ingen egentlig fördel. Större förseningar har, som vi påvisat tidigare, stabiliseringspolitisk betydelse och bör underställas statsmakternas prövning, i stället för att

som nu avgöras av myndigheterna. Smärre förseningar kan lätt hanteras genom den föreslagna överskridandegränsen.

Vad gäller övrig verksamhet, främst *projektbunden verksamhet*, såsom forskning och utredningar, kan smärre förseningar hanteras genom den föreslagna överskridandegränsen. Vidare kan det bemyndigandesystem, som vi föreslår nedan, väsentligt underlätta planeringen av dessa verksamheter. Vi erinrar om den konstruktion som gäller för utrustningsnämnden för universitetet och högskolor och för styrelsen för teknisk utveckling och som visat sig ge myndigheterna goda möjligheter att planera sin verksamhet.

Även *anslagen till forskningsråden* (motsvarande) är av särskilt intresse i detta sammanhang.

Rutinen i anslagshänseende för projekt som inte bekostas med driftkostnadsanslag är f. n. följande. Sedan en universitetsinstitution eller en forskare vid en sådan institution beviljats medel för ett projekt upprättas ett "kontrakt" mellan institutionen eller forskaren och rådet, varefter beräknade medel för det enskilda projektet översänds från rådet till ifrågavarande universitet som handhar de administrativa och kamerala frågorna för forskningsmedlen. När forskningsrådet utbetalt medlen till universitetet bokförs medlen som utbetalade från anslagen. Sedan ett projekt fullföljts lämnar universitetet till forskningsrådet en redovisning för kostnaderna samt återlämnar ev. oförbrukade medel som av forskningsrådet tillgodoförs ifrågavarande anslag i budgeten.

Härav framgår att något behov av anslagsbehållningar för forskningsråden inte torde föreligga, eftersom medlen för de olika projekten med en gång utbetalas från anslagen. Förslaget att avskaffa anslagsbehållningarna torde således inte innebära några nackdelar från denna synpunkt. (Det bör observeras att detta system i sak — om än inte formellt — innebär ett slags anslagsbehållningar.) Oförbrukade medel bör tillgodoföras budgetens inkomstsida.

Vad gäller *biståndsanslagen* torde det vara ofrånkomligt att olika bilaterala biståndsprojekt blir förskjutna i tiden, samtidigt som icke utnyttjade medel alltfjämt torde böra användas för biståndsändamål. Även de multilaterala bidragen försenas ofta på grund av opåverkbara omständigheter eller förändras till beloppet genom ändringar av valutakurser. Stora anslagsbehållningar har i synnerhet tidigare förekommit på dessa anslag.

Det bör dock framhållas dels att dessa anslagsbehållningar kunnat nedbringas på senare år genom en förbättrad anslagsteknik, dels att beräkningen av medelsförbrukningen har varit särskilt svår under de år då anslagen byggs upp snabbt. Sedan de mål som uppsatts för dessa anslag uppnåtts, torde de förseningar och förändringar som erfarenhetsmässigt uppstår kunna hanteras inom den föreslagna överskridandegränsen. Biståndsanslagen torde således normalt inte erbjuda några särskilda svårigheter i detta avseende. För den händelse stora delar av anslagen trots detta inte skulle hinna utnyttjas under budgetåret kan en konstruktion med utbetalning av outnyttjade medel till särskilda konton i riksbanken övervägas.

Det förhållandet (fördelen b) ovan) att kameralt betonade förseningar

i fakturering och betalning inte orsakar något nämnvärt administrativt merarbete vid ett system med anslagsbehållningar uppnås till dels med den begränsade överskridanderätt som föreslagits ovan, varigenom smärre förseningar och fördyringar kan finansieras. I vissa fall kan även systemet med utgiftsrester (se nedan) tillämpas.

Det förhållandet, att myndigheternas planering underlättas om de vet vilka medel de kan disponera efter budgetårsgränsen, (fördelen c) ovan), kan uppnås bättre genom en ökad användning av bemyndigandesystemet (se nedan).

Systemet med anslagsbehållningarna anses ibland utgöra ett rationaliseringsincitament och förhindra köprushar i juni (fördelen d) ovan). Detta torde på sin höjd gälla anslag till investerings- och konsumtionsändamål, inte till transfereringar. Vi är medvetna om att systemet med anslagsbehållningar i vissa fall, t. ex. inom högskoleområdet, visat sig bidra till ett ökat kostnadsmedvetande. Köprushar förekommer emellertid även på anslag där anslagsbehållningar är möjliga. Detta framgår bl. a. genom en av riksdagens revisorer framlagd granskningspromemoria (nr 6/1972), där det påpekas att köprusherna kan leda till vissa likviditetsproblem. Revisoreernas påpekanden gäller även reservationsanslag.

Vi vill emellertid framhålla, att en eventuell köprush vid årets slut antingen kan vara ett uttryck för att anslaget beräknats för högt (vilket inte är anslagssystemets fel) eller kan vara ett uttryck för myndigheternas strävan att iaktta sparsamhet i början av budgetåret och sedan klara det uppdämda köpbehovet mot slutet av budgetperioden. Det kan således vara en fördel att myndigheterna på egen hand får fördela sina utbetalningar över budgetåret. (Vi vill samtidigt betona vikten av att myndigheterna har en god likviditetsplanering.) Slutsatsen är att "köprushargumentet" inte bör vara avgörande vid valet av anslagstyp.

Vi anser sammanfattningsvis att de fördelar som följer av nuvarande system med anslagsbehållningar kan uppnås på andra sätt. Med hänsyn till de nackdelar systemet har bör det upphöra.

11.4 Bemyndiganden

11.4.1 Allmänt

Det inträffar ofta att beslut om nya investeringar innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden utöver budgetårsgränsen. Frågan är hur de ofrånkomliga åtagandena av detta slag skall beaktas vid utformningen av budgetsystemet. Vi skall enligt direktiven uppmärksamma de olika former av beställningsbemyndiganden som nu används.

Sedan 1940-talet har ett system med beställningsbemyndiganden vuxit fram, främst vad gäller viss försvars- och kommunikationsutrustning. Det innebär, att riksdagen bemyndigar regeringen att intill ett visst belopp lägga ut beställningar på materielinköp, som kommer att levereras och betalas under ett antal år. Anskaffningsbesluten har konsekvenser under en rad kommande år, för vilka medel ännu inte har anvisats. Bemyndigandena vid försvaret har under 1960-talet uppgått till ca 2 miljarder kr per budgetår.

Även andra former av långsiktiga åtaganden förekommer. För bygg-

nadsstyrelsen tillämpas ett system med objektsvisa ramar, som innebär betalningsåtaganden utöver kommande budgetårs gräns. Styrelsen för teknisk utveckling har erhållit bemyndigande att för forskningsprojekt teckna kontrakt som får finansiella konsekvenser under en rad kommande år.

Bemyndigandesystemet växte fram bl. a. därför att man ville nedbringa de stora anslagsbehållningarna. Tidigare hade medel beviljats enligt täckningsprincipen, dvs. för samtliga under året ingångna betalningsåtaganden oavsett när utbetalningarna skedde. För att minska de stora anslagsbehållningarna som då uppstod övergick man till kassapprincipen, dvs. medel beviljades endast för budgetårets utbetalningar. Härigenom kom myndigheternas planering att försvåras, varför man främst inom försvarssektorn tillät myndigheterna att göra anskaffningsbeställningar som översteg ramen för tilldelade medel. Försvinner nu systemet med behållningar helt, blir bemyndigandena ett nödvändigt och bättre instrument för att säkra myndigheternas planering. Omvänt innebär bemyndigandena att ett bärande skäl att ha kvar systemet med behållningar försvinner. De olägenheter som kan uppkomma för vissa myndigheter, för vilka f. n. medel ges på reservationsanslag, bör kunna undanröjas genom ett ökat användande av bemyndigandesystemet. Mängden reella bindningar för statsmakterna behöver inte öka härigenom.

Erfarenheterna av bemyndigandesystemet torde överlag vara goda. För *statsmakterna* förbättras både styrningen av och överblicken över investeringsverksamheten. Bättre möjligheter ges att påverka omfattningen av de långsiktiga åtaganden, som i praktiken är ofrånkomliga. Genom ett bemyndigandesystem förs samtliga sådana åtaganden upp till en samlad bedömning på ett tidigt stadium. Några ytterligare bindningar för statsmakterna behöver alltså inte bli följden. Överblicken över gjorda åtaganden förbättras avsevärt genom redovisningarna av bemyndigandena och bemyndigandeskulder, dvs. utelöpande åtaganden.

Myndigheternas långsiktiga planering och utvecklingsarbete förbättras om man i förväg vet hur mycket medel som kommer att kunna disponeras.

Det finns således skäl att tillämpa ett system med bemyndigande för långsiktiga investeringsåtaganden för att bidra till långsiktighet i planering och beslutsprocess. Detta system bör även gälla investeringsprojekt av "immateriell" karaktär. Bemyndigandena bör även kunna gälla objekten i den tidigare föreslagna etapp II (jfr kapitel 6). Detta innebär att riksdagen godkänner att objekten skall utföras och att de kommer att medföra utbetalningar under en följd av år. Samtidigt bemyndigas regeringen att avgöra när objekten skall påbörjas.

Vi erinrar om att statsmakternas nyligen gjorda ställningstagande innebär att ett uttryckligt stöd för bemyndiganden ges i den vilande regeringsformen.

11.4.2 Utformning

Vi föreslår att bemyndigandesystemet ges i princip följande utformning.

Regeringen hemställer i budgetpropositionen att riksdagen måtte medge angivna bemyndiganden. De förslag till bemyndiganden, som avser investeringar, redovisas i investeringsavsnitten under programredovisningen samt i investeringsbilagan till budgetpropositionen. (Bemyndigandebeloppen framgår däremot inte i själva statsbudgeten.)

Bemyndigandena bör ges av riksdagen i samband med det årliga budgetarbetet. Medel anvisas endast för det kommande budgetåret. Bemyndigandena bör vara rullande, dvs. riksdagen skall årligen pröva resterande bemyndiganden och förändra eller fastställa medgivna belopp.

Bemyndigandet avser projekt av olika slag eller investeringsprogram (flera investeringar av likartad karaktär). Även "immateriella" projekt bör som framhållits kunna komma ifråga. Bemyndigandet uttrycks i form av de totala utbetalningarna för projektet.

Bemyndigandet lämnas av riksdagen till regeringen, som i sin tur kan lämna bemyndigandet eller del därav till myndighet. På grundval av regeringens bemyndiganden för budgetåret kan myndigheten göra dispositioner, dvs. lägga ut beställningar och teckna kontrakt, vilka kommer att medföra utbetalningar under kommande år. Av riksdagen ett budgetår beviljat anslag skall således täcka det årets utbetalningar till följd av såväl nya som omprövade bemyndiganden.

Bemyndigandebeloppen bör inte kunna överskridas. Oförutsedda förändringar i de beräknade betalningsutfallen bör kunna handhas genom den föreslagna överskridanderätten för regeringen av anslagen.

Det bör framhållas att förslaget om ökad möjlighet att använda bemyndigandesystemet inte innebär *reellt* sett fler långsiktiga åtaganden för statsmakterna. Förslagets innebörd är i stället att gjorda åtaganden skall redovisas öppet, vilket inte alltid sker nu. Vidare innebär förslaget en enhetlig terminologi ("bemyndigande", i stället för nuvarande termer "beställningsbemyndigande", "kostnadsram", "totalkostnad" etc.) samt en enhetlig redovisning av gjorda åtaganden.

11.5 Finansfullmakt

Konjunkturpolitiskt motiverade påslag på den statliga och kommunala investeringsvolymen kan f. n. finansieras på flera olika sätt.

Riksdagen kan antingen bevilja ytterligare medel på tilläggsbudget eller sätta beredskapsstaten i kraft. Den förra metoden tillämpas f. n., medan beredskapsstaten, som upprättas på våren för att kunna finansiera investeringsreserven, fallit ur bruk.

Regeringen kan utnyttja den till beredskapsstaten knutna finansfullmakten (600 mkr) eller de till affärsverken och vissa förrådsfonder knutna tioprocentiga investeringsramarna (totalt ca 230 mkr budgetåret 1972/73). Finansfullmakten har fallit ur bruk.

AMS kan använda, men inte överskrida, anslaget Sysselsättningskapande åtgärder (ca 360 mkr budgetåret 1972/73).

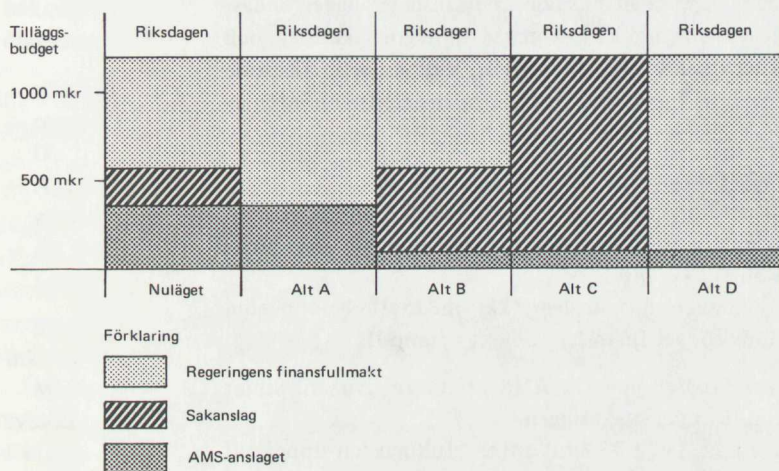
Riksdagen har således budgetåret 1972/73 totalt delegerat möjligheter

till konjunkturpolitiska påslag för ca 1 200 mkr. (Se diagram 11.1.) Normalt finns fler "reservobjekt" än vad som täcks av anvisade belopp.

Vid valet av alternativ för finansieringen av etapp II (jfr kapitel 6) är det väsentligt att en rimlig sektoriell styrning förenas med kraven på konjunkturpolitisk snabbhet och precision. Vidare bör det valda alternativet vara budgettekniskt tillfredsställande.

Det finns fyra olika sätt att förenkla nuvarande förhållanden och systematisera finansieringen av etapp II så att de föreslagna styrprinciperna möjliggörs. Nuläget och de fyra alternativen åskådliggörs i följande diagram. (Vi erinrar om att etapp II omfattar såväl statliga som statskommunala objekt.)

Diagram 11:1 Finansieringsalternativ rörande etapp II



Alternativ A

Det första alternativet, som i stort ansluter till nuvarande förhållanden, innebär följande (se diagram 11:1):

- riksdagen kan bevilja ytterligare medel på tilläggsbudget,
- regeringen får en finansfullmakt att igångsätta objekt i etapp II,
- AMS får ett särskilt anslag för att enligt givna riktlinjer igångsätta objekt i etapp II och
- de investerade myndigheternas anslag (sakanslagen) kan användas *endast* för objekt i etapp I.

Alternativet innebär att någon sektoriell lösning av de medel, som ställs till regeringens och AMS:s förfogande, inte sker på samma sätt som vid de tioprocentiga investeringsramarna på affärsverksanslagen. Emellertid kan villkor för finansfullmakten och/eller AMS-anslaget utfärdas med motsva-

rande innebörd, dvs. maximering av de belopp som får användas till objekt inom vissa sektorer. (Sådana villkor uppställs f. n. av regeringen för beredskapsarbetsanslaget vad gäller vägar och försvarsändamål. Jfr kapitel 6.)

Med utgångspunkt i de belopp riksdagen beviljat budgetåret 1972/73 kan finansfullmakten uppgå till avrundat 850 mkr och AMS-anslaget till 350 mkr.

Alternativ B

För att säkerställa den sektoriella styrningen kan alternativ A förändras så att AMS-anslaget uppdelas sektoriellt. Det innebär att allmänna beredskapsarbeten av olika slag — vägarbeten, VA-arbeten, barndaghem etc. — finansieras över respektive sakanslag: väganslag, bidragsanslag till VA-arbeten, barndaghem etc. På beredskapsarbetsanslaget ligger endast medel till sådana projekt, som inte kan hänföras till något sakanslag, och till projekt, som AMS själv kan fördela sektoriellt. Vidare bör merkostnaderna för beredskapsarbetena finansieras över detta anslag. Innebörden av alternativet blir alltså (se diagram 11:1):

- riksdagen kan bevilja ytterligare medel på tilläggsbudget,
- regeringen får en finansfullmakt att igångsätta objekt i etapp II,
- AMS får ett särskilt anslag att i begränsad utsträckning och efter givna riktlinjer igångsätta objekt i etapp II och
- de investerande myndigheternas anslag ökar med ett belopp som regeringen kan använda för att finansiera objekt i etapp II.

Regeringen kan i sin tur delegera till AMS att efter givna riktlinjer igångsätta objekt i etapp II under sakanslagen.

Med beloppen budgetåret 1972/73 skulle finansfullmakten uppgå till 600 mkr, medan t. ex. 500 mkr fördelas efter statsmakternas sektoriella avvägningar på de investerande myndigheternas anslag, och AMS-anslaget uppgår till 100 mkr. Med regeringens medgivande kan alltså AMS för t. ex. högst 500 mkr efter givna riktlinjer besluta om igångsättning av de olika myndigheternas objekt i etapp II samt själv fördela objekt inom en ram av 100 mkr.

Alternativ B innebär att riksdagen i budgetarbetet beslutar om sektorfördelningen när anslagsbeloppen bestäms, vilket kan men inte behöver ske i alternativ A. Alternativ B innebär en utvidgning av systemet med tioprocentiga konjunkturreserver. (De "tio procenten" blir dock inte längre standard, utan utökningen av sakanslagen blir avhängig av statsmakternas sektoriella avvägningar.)

Alternativ C

Den sektoriella styrningen från riksdagens sida kan ytterligare skärpas jämfört med alternativ B, om även regeringens finansfullmakt utgår och medlen i stället fördelas på sakanslagen. Detta innebär (se diagram 11:1):

- riksdagen kan bevilja ytterligare medel på tilläggsbudget,
- regeringen får ingen finansfullmakt,

- AMS får ett särskilt anslag att i begränsad utsträckning och efter givna riktlinjer igångsätta objekt i etapp II och
- de investeringar myndigheternas anslag ökar kraftigt med ett belopp som regeringen kan använda för att finansiera objekt i etapp II.

Regeringen kan i sin tur, liksom i alternativ B, delegera till AMS att efter givna riktlinjer igångsätta objekt i etapp II under sakanslagen.

Med beloppen ovan skulle sakanslagen öka med 1 100 mkr efter statsmakternas sektoriella avvägningar, och AMS-anslaget uppgå till 100 mkr. Riksdagen beslutar alltså om den sektoriella fördelningen av samtliga de objekt och objektgrupper den delegerar till regeringen.

Alternativ D

Det fjärde alternativet innebär att regeringens finansfullmakt utvidgas på bekostnad av AMS-anslaget och myndigheternas investeringsramar (se diagram 11:1):

- riksdagen kan bevilja ytterligare medel på tilläggsbudget,
- regeringen får en utökad finansfullmakt att igångsätta objekt i etapp II,
- AMS får ett särskilt anslag för att i begränsad utsträckning och efter givna riktlinjer igångsätta objekt i etapp II och
- de investeringar myndigheternas anslag kan endast användas för objekt i etapp I.

Med samma belopp som ovan skulle finansfullmakten uppgå till 1 100 mkr och AMS-anslaget till 100 mkr.

Med denna modell kommer regeringen att, då konjunkturläget eller sysselsättningsläget så kräver, kunna besluta om igångsättningar av objekt i etapp II eller, om så anses lämpligt, delegera denna beslutanderätt till AMS.

Denna delegering bör i så fall ske efter i kapitel 6 angivna tidsmässiga, regionala och sektoriella riktlinjer.

Regeringen kan alltså redan i budgetbrevet delegera en viss del av "sin" fullmakt till AMS. Denna del kommer att motsvaras av det nuvarande anslaget till sysselsättningskapande åtgärder.

Överväganden

Vid valet av alternativ att finansiera den del av etapp II, som riksdagen delegerar till regeringen, är det väsentligt att en rimlig sektoriell styrning förenas med kraven på konjunkturpolitisk snabbhet och precision. Vidare bör det valda alternativet vara budgettekniskt tillfredsställande.

Kravet på *konjunkturpolitisk precision* innebär att etapp II i största möjliga utsträckning bör specificeras objektsvis, inte i termer av allmänt hållna objektgrupper. Detta ligger också i linje med kravet på förbättrad planering. (Det kan dock av praktiska skäl inte bli tal om en fullständig objektsspecificering.) Behovet av *konjunkturpolitisk snabbhet* i sin tur innebär att tidskrävande procedurer med tilläggsbudgetar i görligaste mån bör undvikas.

Vad gäller möjligheterna till *sektoriell styrning*, dvs. möjligheterna att fördela objekten i etapp II på olika sektorer och sakanslag, är alternativen A, B och D formellt sett lika. I alternativ B kan dock, i den utsträckning statsmakterna önskar, en sektoriell styrning åstadkommas, som inte betonas lika starkt i alternativen A och D. Skillnaden är formell snarare än reell. Dessa tre alternativ, A, B och D, kan erbjuda samma möjligheter som alternativ C, som dock i sin tur inte tillåter den mindre grad av sektoriell styrning som är förenlig med de tre övriga alternativen. I alternativ C måste nämligen en fördelning av den av riksdagen delegerade delen av etapp II på olika sakanslag ske redan i budgetarbetet.

Vad nu sagts innebär att alternativ C inte är tillfredsställande. Den höga graden av sektoriell styrning i detta alternativ i förening med önskvärdheten av objektsvis specificering skulle medföra att den delegerade delen av etappen II i stor utsträckning skulle bli specificerad objektsvis och sektorvis. Rörelsefriheten under löpande budgetår skulle bli liten, och behovet av tilläggsbudgetar vid oförutsedda konjunkturlägen skulle bli stort. Alternativ C bör således inte komma i fråga.

De tre övriga alternativen A, B och D har inte nämnda brister, eftersom regeringen i samtliga fall har full frihet att inom ramen för sin finansfullmakt välja bland objekten i etapp II.

Vi har i valet mellan dessa återstående alternativ stannat för alternativ B. Skälet är att detta alternativ i praktiken torde ge bästa förutsättningar för en rimlig sektoriell styrning, samtidigt som en god flexibilitet bibehålls dels genom regeringens finansfullmakt, dels genom att allmänt definierade objektgrupper kommer att finnas. Statsmakterna har vidare tre finansieringsformer (finansfullmakt, sakanslag och AMS-anslag), inte bara två (finansfullmakt och AMS-anslag), som i alternativen A och D. Härigenom kommer handlingsfriheten att bli så stor som möjligt.

Den nuvarande beredskapsstaten får i och med detta förslag ingen funktion, utan bör upphöra. Den har, som framhållits, redan nu fallit ur bruk.

Vi finner ingen anledning att ge något förslag om storleken på finansfullmakten, AMS-anslaget och utvidgningen av sakanslagen.

Från *budgetteknisk* och *redovisningsteknisk* synpunkt torde de tre alternativen vara i stort sett likvärdiga. Alternativet B innebär visserligen att AMS kan få rätt att disponera över andra myndigheters anslag. Normalt brukar myndigheterna förfoga över "sina" anslag. Vi har dock bedömt detta förhållande väga mindre tungt än ovan redovisade fördelar hos alternativ B.

Vi föreslår att den använda finansfullmakten redovisas *ex post* på vederbörande sakanslag. I statsbudgeten (*ex ante*) bör finansfullmakten (till skillnad från sakanslagens konjunkturreserv) inte redovisas i anslagsbeloppen. Statsbudgetens saldo påverkas alltså inte *ex ante* av storleken på finansfullmakten — det är ju inte klart hur mycket av den som kommer att tas i anspråk för objekt i etapp II. Sakanslagens konjunkturreserv, som också används för att finansiera objekt i etapp II, redovisas däremot i anslagsbeloppen. Därmed är dock inte sagt att precis så många objekt i etapp II kommer att sättas igång att konjunkturreserven utnyttjas, eftersom ju detta beror på konjunkturläget. Det kan således

inträffa att fastställda anslagsbelopp inte utnyttjas, dvs. att anslagen underskrids.

11.6 Kassabokföring

Budgetanslagen redovisas f. n. enligt kassabokföringsprincipen, dvs. de faktiska in- och utbetalningarna registreras. (Vissa undantag härifrån — förskott och s. k. utgiftsrester — redovisas i bilaga 7.)

Andra tänkbara principer för anslagsredovisningen är kostnadsprincipen och utgiftsprincipen. Den förra innebär att anslagen anger kostnaderna, dvs. de periodiserade utgifterna, för verksamheterna i fråga. Anslagen bör enligt denna princip inkludera t. ex. kapitalkostnader. Utgiftsprincipen innebär att anslagen belastas när ifrågavarande prestation — varor eller tjänster — mottas.

Skillnaden mellan kassabokföringsprincipen och kostnadsprincipen kan i praktiken bli liten, nämligen om de kostnadselement, som skall beaktas enligt den senare principen, motsvaras av faktiska utbetalningar. Utgiftsprincipen skiljer sig från kassabokföringsprincipen i synnerhet vad gäller investeringsanslag, som enligt den förra principen belastas vid leveransen av investeringen men enligt den senare vid betalningen.

I den preliminära rapporten föreslog vi att i synnerhet investeringsanslagen borde redovisas enligt utgiftsprincipen, dvs. anslagen borde belastas när varan eller tjänsten mottogs. Detta skulle vara en fördel från stabiliseringspolitisk synpunkt och resursstyrningssynpunkt. Skatter och transfereringar borde dock redovisas kassamässigt, varigenom budgeten skulle bli oenhetlig.

Ett flertal remissinstanser ställde sig kritiska till förslaget om utgiftsredovisning och pekade bl. a. på det betydande administrativa merarbete som blir följden av dubbelbokföring, samtidigt som de stabiliseringspolitiska fördelarna bedömdes som begränsade. Skillnaderna i tiden mellan de faktiska utbetalningarna och utgifterna ansågs i allmänhet vara små.

Remissmaterialet visar att den administrativa merbörda som skulle följa av utgiftsredovisningen skulle bli betydande. Vi har därför omprövat de preliminära förslagen och anser att kassabokföringsprincipen bör bibehållas — med nu tillämpade undantag — även för konsumtion och investeringar. Myndigheter, som redan f. n. redovisar sina utgifter vid sidan av kassabokföringen, bör även i fortsättningen göra så.

Vi erinrar om att stabiliseringspolitiskt intressant information om investeringarna, t. ex. igångsättningstidpunkt och om möjligt regional förläggning, enligt våra förslag skall redovisas i särskild bilaga till budgetpropositionen.

I enlighet med resonemangen i föregående kapitel bör uppmärksamheten även riktas mot verksamheternas kostnader. I kapitel 10 föreslogs också att kapitalkostnader i vissa fall bör räknas med i anslagen. Kostnadsprincipen bör således kunna tillämpas vid sidan av kassabokföringsprincipen. Detta innebär att ev. kostnadsposter i anslagen, t. ex. lönekostnadspålägg — liksom f. n. — och där så är aktuellt kapitalkostnader, skall motsvaras av utbetalningar av myndigheterna. I vissa fall

kommer inte reella kassatransaktioner att ske, utan i stället bokföringsmässiga omföringar.

Budgetens inkomstsida bör liksom f. n. redovisas kassamässigt. Detta gäller alltså även överskjutande skatt och kvarskatt. Vid inbetalningarna från statens verksamheter kan, som framhållits i kapitel 10, kapitalkostnadsposter förekomma, analogt med vad som är fallet på budgetanslagen. Budgeten blir i sin helhet kassamässig och budgetsaldot kommer i princip att uppvisa ökning eller minskning av upplåningsbehovet.

Några särskilda frågor bör behandlas i detta sammanhang. F. n. används för anslag utan anslagsbehållningar, dvs. förslagsanslag och obetecknade anslag, ett system som möjliggör att försenade utbetalningar kan finansieras på ett enkelt sätt (förutsatt att anslagsmedlen inte är förbrukade). Det innebär att utbetalningar, som inte hunnit göras under det budgetår utgiften avsett men som vid bokslutet kan fastställas till beloppet, ändå kan bokföras under vederbörande budgetår som utgiftsrester. Att utbetalningarna skall kunna fastställas till beloppet innebär att de kan verifieras med (obetald) faktura, kravbrev, kontrakt e. d. Vi föreslår att detta system tillämpas för den föreslagna anslagstypen.

Vi föreslår följande undantag från kassabokföringsprincipen. Förskott i statlig upphandling, som uppgår till två à tre miljarder kronor varje år, bör täckas av rörlig kredit. Den rörliga kreditens funktion är, som framgår i kapitel 10 i första hand att täcka tillfälliga behov av likvida medel, vilket synes tillämpligt även för förskott.

11.7 *Kompensation för pris- och lönestegringar*

Enligt direktiven skall vi behandla tekniken för kompensation av kostnadsstegringar som inträffat efter det att budgetarbetet avslutats. Härmed avses främst sådan kompensation som ges utan statsmakernas prövning i det enskilda fallet ("automatisk kompensation"). Vi skall granska nu tillämpade principer och överväga för- och nackdelar med sådan kompensation. Vid denna bedömning skall kraven på att myndigheterna stimuleras till produktivitetsökningar beaktas.

I detta avsnitt behandlas alltså frågan om sådan kompensation bidrar till effektivare resursutnyttjande, inte frågan om anslagstekniken för att ge kompensation. När kompensation ges kan detta ske enligt de förslag vi redovisat tidigare i detta kapitel.

Kompensation av detta slag ges f. n. inom försvaret genom användning av nettoprisindex. Vidare tryggs realvärdet av vissa transfereringar, främst folkpensioner och grundskolebidrag. Vi har inte i uppgift att granska hur kompensationen ges i dessa fall.

11.7.1 *Förvaltningsmyndigheter*

Kompensation ges normalt för avtalsenliga löneökningar för civila myndigheter som fått medel anvisade över förslagsanslag. Anledningen till detta torde vara att personalkostnaderna betraktas som en på kort sikt i det närmaste fast kostnad för den enskilda myndigheten.

Vi finner ingen anledning att föreslå någon ändring av detta förhållan-

de, t. ex. i form av generella reduktioner av denna kompensation under löpande budgetår. Visserligen bör alla möjligheter till produktivitetshöjningar tas till vara. De anslagsmässiga konsekvenserna härav bör emellertid normalt beaktas i budgetarbetet, inte sedan budgeten fastställts. Budgetanslagen kommer härigenom att fastställas med hänsyn till den produktivetsökning som bedöms som rimlig under det kommande budgetåret. Till beloppet oförutsedda större kostnadsstegringar av typ löneökningar kan kompenseras till fullo utan att denna bedömning förändras.

11.7.2 Investeringar

Upphandling sker f. n. antingen till fast pris eller till rörligt pris. Rörligt pris är vanligare vid entreprenader. Vi har inte funnit anledning att överväga vilken prisform som är att föredra. Detta är en fråga som bör lösas med hänsyn till de speciella marknadsförhållandena i de enskilda fallen.

Vi har emellertid att ta ställning till hur statsmakterna bör tilldela medel för att finansiera upphandlingen. Vid fastprisupphandling uppstår inget problem: medelsbehovet bestäms definitivt vid avtalet. Används rörliga priser, kan anslaget beräknas på två sätt: antingen räknas anslaget från början så högt att eventuella prisstegringar kan täckas (förekommer bl. a. vid vissa affärsverk) eller räknas det i aktuellt prisläge men måste då ofta justeras. Detta kan i sin tur ske på två sätt. Antingen klarar man sig inom det givna anslaget, men måste då stryka eller senarelägga andra objekt (sker vid kollektivanslag), eller måste man anhålla om extra medel.

I princip bör de olika anslagen på budgeten vara beräknade i samma prisläge. Vi föreslår därför, att anslagen vid upphandling till rörliga priser bör beräknas i rådande prisläge och således utan "prisstegringsmarginaler". Samtidigt bör emellertid mer eller mindre slumpmässiga tidsförskjutningar av investeringsobjekt på grund av fördröjningar hos andra objekt undvikas. Detta följer bl. a. av förslagen om mer effektiv tidsstyrning av de statliga investeringarna.

11.8 Sammanfattning

I detta kapitel föreslår vi att de fyra nuvarande anslagstyperna ersätts med *en* enda anslagstyp för vilken två regler gäller. För det första får regeringen rätt att medge överskridande upp till 10 % av anslagsbeloppet eller upp till ett belopp av 1 mkr — endast ettdera villkoret behöver vara uppfyllt — och för det andra finns ingen möjlighet att disponera outnyttjade medel efter budgetårets slut. Vi föreslår också ett system med bemyndiganden för anskaffningar, som medför utbetalningar under flera kommande budgetår. Regeringen bör ha möjlighet att utnyttja en finansfullmakt för att av konjunkturpolitiska skäl igångsätta nya investeringar i etapp II.

Vi föreslår ingen ändring av den gällande kassabokföringsprincipen, enligt vilken det är de faktiska in- och utbetalningarna som registreras på budgeten.

Vi har inte funnit anledning att föreslå några generella reduktioner av

komensationer för pris- och löneökningar som inträffar efter det att budgetarbetet avslutats. Produktivtetsökningar bör i stället normalt beaktas i budgetarbetet när anslagen fastställs. Vid upphandling till rörliga priser bör anslaget beräknas i rådande prisläge och således utan "prisstejringsmarginaler".

12.1 *Budgetens avgränsning*

12.1.1 Allmänt

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

Huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten bör vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas i budgeten. Härigenom möjliggörs en samlad överblick och ett samlat ställningstagande till hela den statliga sektorn. Undantag från denna princip kommer dock alltid att finnas. Vi erinrar om att i den regeringsform som nyligen varit föremål för statsmakternas ställningstagande möjlighet ges för riksdagen att undanta medel från budgetregleringen.

Vi har granskat några områden som f. n. inte tas upp i den statliga budgeten och lämnar i det följande förslag med anledning av denna granskning. Det är väsentligt att information under alla omständigheter ges i budgetpropositionen om samtliga statens insatser och verksamheter, även om beslut om resurstilldelningen inte tas i budgeten.

12.1.2 Socialförsäkringssystemet

Folkpensionerna finansieras och administreras helt av staten och redovisas över statsbudgeten. Budgetåret 1972/73 har närmare 9,4 miljarder kr anvisats för detta ändamål.

Socialförsäkringssystemets övriga delar (allmänna tilläggspensionen, sjukförsäkringen, yrkesskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen) finansieras endast delvis eller inte alls över budgeten, utan i stor utsträckning direkt av avgifter. Omfattningen av dessa speciella budgetar

— liksom t. ex. folkpensionerna — beror på lagar och förordningar samt på faktorer av demografiskt och ekonomiskt slag. Omfattningen budgetåret 1972/73 har uppskattats till över 13 miljarder kr.

Allmänt sett torde det vara av intresse att redovisningen av socialförsäkringsavgifterna sker samlat över den statliga budgeten. Avgifterna är av betydelse från inkomstfördelningssynpunkt och har även ett stabiliseringspolitiskt intresse. Att stora delar av systemet f. n. ligger utanför den statliga budgeten försvårar överblicken över det.

Vi föreslår att en redovisning av hela socialförsäkringssystemet i informativt syfte sker i en särskild bilaga till budgetpropositionen.

Det bör observeras att detta förslag självfallet inte innebär någon förändring av AP-fondens och de övriga försäkringarnas förvaltning eller status. Det är alltså inte fråga om att t. ex. AP-fondens medelsplaceringar och pensionsutbetalningar skall påverkas eller föras upp på den statliga budgeten.

12.1.3 Prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden

Olika avgifter uttas f. n. för att bidra till täckning av *jordbrukets* kostnader. Importerade jordbruksprodukter beläggs med en införselavgift varigenom de får samma priser som inhemska produkter. Denna avgift inbringar drygt 350 mkr. årligen. Interna avgifter inom den svenska jordbruksproduktionen finansierar bl. a. exportstöd, prisutjämning, lagring m. m. Sådana avgifter uppgår till ca 750 mkr. Nu nämnda ändamål åtnjuter även statsbidrag på uppemot 70 mkr. I de fall utgifterna överstiger inkomsterna måste fonderade medel eller nyupplåning tillgripas.

Interna avgifter, importavgifter och statsbidrag samlas till regleringskassor, som förvaltas av regleringsföreningar för olika produkter. Det finns sju regleringsföreningar. Statens jordbruksnämnd är tillsynsmyndighet. Var och en av föreningarna har en styrelse med representanter för staten, jordbruket, konsumenterna, handeln och industrin.

Även på *fiskets* område finns en regleringskassa, som f. n. får ca 7 mkr i statsbidrag, medan dess behållning den 30 juni 1971 uppgick till över 22 mkr.

Regleringskassornas omslutning redovisas inte över budgeten utan utgör speciella budgetar som väsentligen fastställs av statsmakterna i samband med ställningstagande till förslag om jordbrukspolitiken och fiskepolitiken.

Införselavgiftsmedlen bör jämföras med övriga tullmedel på budgeten. Vi föreslår därför att dessa medel tas upp på statsbudgetens inkomstsida och att regleringskassorna och de övriga ändamål som finansieras av införselavgiftsmedel får motsvarande bidrag över statsbudgetens utgiftsida.

Det förhållandet, att man inte i förväg kan säga exakt hur avgiftsmedlen skall fördelas på olika ändamål, utgör inte någon avgörande invändning mot detta förslag. I den statliga budgetprocessen är det inte ovanligt att slutavräkningar måste göras efter budgetårets slut. Det gäller t. ex. för en rad kommunala bidrag. Det bör också framhållas att

avgiftsmedlen inte behöver fördelas på olika regleringskassor m. m. redan i budgetpropositionen.

Beslutsprocessen för fördelningen av avgiftsmedlen ligger f. n. i tiden efter budgetarbetet i statsdepartementen och infaller i februari–april, varefter riksdagsbehandling äger rum. (Detta gäller de år nytt avtal skall upprättas.) Förslaget innebär således att budgetpropositionen, vid nuvarande beslutstidpunkter för fördelning av avgiftsmedlen, kommer att innehålla beräknade belopp, som kan justeras i samband med kompletteringspropositionen i månadsskiftet april–maj.

12.1.4 Affärsverkens driftbudgetar

Affärsverkens driftstater fastställs inte, till skillnad från deras investeringsstater, av riksdagen. Driftstaterna redovisas dock för riksdagen under rubriken Inkomster av statens kapitalfonder i bilagan Riksrevisionsverkets inkomstberäkning till finansplanen. Här ges en beräkning av intäkter och kostnader för innevarande budgetår och prognoser för de två kommande åren. Redovisningen bygger på beräkningar som gjorts av affärsverken och inlämnats till riksrevisionsverket under höstens budgetarbete. Under våren revideras beräkningarna till kompletteringspropositionen. Regeringen fastställer driftstaterna i samband med utfärdande av budgetbrev. Ytterligare några justeringar kan hinnas med till dess.

Det är angeläget att affärsverkens *hela* verksamhet behandlas i ett sammanhang i budgetarbetet, där f. n. bara investeringsverksamheten tas upp. Affärsverkens driftsida bör därför övervägas i budgetarbetet samtidigt som ställning tas till investeringarna. Härigenom förbättras statsmakernas överblick. En sådan redovisning sker f. n. för uppdragsmyndigheterna.

Benämningen "driftstat" bör mot bakgrund av våra tidigare förslag i terminologiska frågor ersättas av "driftbudget".

Vi föreslår att affärsverkens driftbudgetar redovisas i budgetförslagen och budgetpropositionen i resp. programavsnitt. De bör föras upp på den statliga budgeten under formella anslag (1 000-kronorsanslag). Det bör framhållas att förslaget inte innebär någon förändring av befogenhetsfördelningen mellan statsmakterna och affärsverken. Inte heller behöver beslut om taxeändringar knytas till behandlingen av den statliga budgeten, utan taxorna kan (liksom f. n. hos uppdragsmyndigheter) ändras då så bedöms lämpligt även under budgetåret. Vi erinrar om att denna ordning förutsatts vid behandlingen av förslag till en ny regeringsform.

Liksom uppdragsmyndigheternas budgetar kommer driftbudgetarna i budgetpropositionen att ha en preliminär karaktär och bör, liksom f. n., kunna ändras om så bedöms erforderligt. Sådana ändringar, inklusive taxeändringar, kan vara nödvändiga bl. a. med hänsyn till snabbt föränderliga marknadsförhållanden. Affärsverken bör, liksom hittills, inlämna (reviderade) uppgifter till riksrevisionsverket i samband med inkomstberäkningarna. Affärsverkens driftbudgetar bör, liksom f. n., fastställas av regeringen i budgetbrev, och kan då alltså innehålla

avvikelser i förhållande till vad som preliminärt beräknas i budgetpropositionen.

12.2 *Specialdestination*

12.2.1 Nuvarande förhållanden

Specialdestination har tidvis förekommit i stor utsträckning i statsbudgeten. Systemet tillämpas numera endast för automobilskattemedel samt för bidrag till bank- och försäkringsinspektionens verksamhet. Även t. ex. de revolverande lånefonderna kan sägas innebära ett slags specialdestination.

Inkomsterna av *automobilskattemedel* skall i princip motsvara summan av de anslag, som avser de ändamål för vilka automobilskatt uttas. Bland dessa anslag upptas ett särskilt förslagsanslag till avsättning till statens automobilskattemedelsfond, vilket anslag regleras mot inkomstitteln. Övriga anslag som är förslagsanslag redovisas däremot direkt mot budgetutjämningsfonden och avräknas mot automobilskattemedlen endast med det belopp, varmed de anvisats i budgeten. För överskridanden samt reservationer på reservationsanslag gäller särskilda regler.

Fondavsättningsanslaget är avsett att möjliggöra en fondering av automobilskattemedel, genom vilken utgifterna för väg- och gatuarbetena skulle kunna göras mindre beroende av växlingar i uppbörden av automobilskattemedel och på så sätt i viss utsträckning utjämnas i tiden.

I de ovan angivna reglerna förutsätts att automobilskattemedlen åtminstone i ett längre perspektiv i sin helhet skall användas för väg- och vägtrafikändamål. Anslag som skall avräknas mot automobilskattemedlen prövas numera utan större hänsyn till inflytande automobilskattemedel. Specialdestinationen av medlen kan därför de facto anses ha upphört även om det tekniska förfaringssättet fortfarande tillämpas.

Vad gäller *bankinspektionens* och *försäkringsinspektionens fonder* finansieras verksamheterna genom obligatoriska bidrag från dem som är underkastade tillsyn. Bidragen redovisas under särskilda inkomstittlar. Genom speciella avsättningsanslag förs bidragen över till fonderna.

Även de över 30 *revolverande lånefonderna* innebär specialdestination. Störst bland dem är bostadslånefonden, allmänna studielånefonden och studiemedelsfonden. Den totala utlåningen vid statens utlåningsfond översteg budgetåret 1970/71 21 miljarder kr varav bostadslånen svarade för över 17 miljarder kr. Utlåningen ökade detta budgetår med 3,3 miljarder kr, varav till bostadsbyggande med 2,4 miljarder kr. Över budgeten erhöll fonden samtidigt ca 2,6 miljarder kr. Ökningen i utlåningen finansierades således till större delen med anslagsmedel och till ca 700 mkr med återbetalda medel.

12.2.2 Överväganden

Ett system med specialdestination inom budgeten har i princip den nackdelen att statsmakternas handlingsfrihet minskar. Från resursstyrningssynpunkt försvåras rationella avvägningar mellan olika handlingsal-

alternativ. Stabiliseringspolitiskt önskvärda åtgärder kan också förhindras. Den överblick, som specialdestination kan innebära, kan vidare uppnås på annat sätt, t. ex. genom att översikter i informativt syfte lämnas i budgetpropositionen. Det tidigare motivet för specialdestination, nämligen att garantera vederbörande verksamhet medel, torde numera sakna aktualitet. Det i vissa fall eftersträlvade syftet att intäkterna av en verksamhet skall redovisas mot kostnaderna kan uppnås på annat sätt. Vi föreslår därför att formell specialdestination inom budgeten inte längre tillämpas. Automobilskattemedelsfonden bör således upphöra och automobilskattemedlen inte längre avräknas mot vederbörande utgiftsanslag. Bank- och försäkringsinspektionens medel torde lämpligen kunna uppföras på 1 000-kronorsanslag.

Det är från såväl stabiliserings- som resursstyrningssynpunkt önskvärt att beslut om nyutlåning vid de nuvarande revolverande lånefonderna tas öppet på budgeten. Varje lån bör, som vi framhöll i kapitel 6, betraktas som en ny resursinsats med stabiliseringspolitisk innebörd. Självfallet har lånen även fördelningspolitiska konsekvenser. Den administrativa merbördan av förslaget torde vara obetydlig. Det tidigare motivet för att göra utlåningsfonderna revolverande, nämligen att garantera dessa ändamål medel, torde numera sakna aktualitet och är i vilket fall som helst en fråga om politiska ställningstaganden.

Förslaget att lånefondernas revolverande karaktär upphör innebär att nyutlåningen redovisas öppet. Budgetens omslutning torde härvid öka med uppemot 1 miljard kr.

Vi erinrar om att systemet med specialdestination inom budgeten inte reglerats i samband med statsmakternas ställningstagande till förslag om en ny regeringsform. Våra förslag innebär att någon reglering inte behöver komma till stånd.

12.3 *Nettoredovisning*

F. n. gäller som huvudregel bruttoredovisning av statens verksamheter, dvs. vid verksamheter med inkomster förs såväl inkomster som utgifter normalt upp på budgeten. Nettoredovisning, som innebär att endast över- eller underskott förs upp på budgeten, har emellertid blivit allt vanligare. Detta gäller särskilt uppdragsverksamhet. Härmed avses avgiftsfinansierad verksamhet, vare sig den befinner sig i fri konkurrens eller monopolsituation. Karakteristiskt är att det finns en direkt relation mellan intäkter och utförda prestationer, och därigenom mellan intäkter och kostnader.

Vi förordade i kapitel 2 att budgetallokering bör eftersträvas som huvudmodell, men att marknadsallokering tillämpas i de fall då verksamheterna lämpligen låter sig avgiftsfinansieras. Budgetallokering innebär att de resurser som tillförs verksamheten naturligen redovisas öppet, dvs. brutto. Vid marknadsallokering fäster man främst uppmärksamheten vid verksamhetens nettoresultat, medan verksamhetens omfattning beror på efterfrågan.

Som en konsekvens av våra tidigare ställningstaganden bör alltså bruttoprincipen användas som huvudregel, men nettoredovisning bör

kunna tillämpas för vissa avgiftsfinansierade verksamheter. Detta gäller t. ex. i princip uppdragsverksamhet och affärsdrivande verksamhet. Statsmakterna bör från fall till fall avgöra när avsteg bör göras från bruttoprincipen. Vi vill erinra om att ett generellt tillämpande av nettoredovisning bl. a. kan leda till de med specialdestination förknippade nackdelarna. Förslaget innebär inte någon väsentlig avvikelse från nuvarande praxis.

13.1 *Utgångspunkter*

Den statliga budgeten anger statens inkomster och utgifter under ett år, budgetåret, som omfattar perioden från 1 juli till 30 juni följande kalenderår.

Frågan om det statliga budgetårets förläggning behandlades i direktiven till grundlagberedningen (Ju 1967:61). Där framhölls att vid en eventuell omläggning av riksdagens sessionstider även det därmed sammanhängande spørsmålet om budgetårets omläggning borde uppmärksammas.

I våra direktiv anknyts till detta utredningsuppdrag, varvid kravet på samhällsekonomiska prognoser även för den framförliggande budgetperiodens andra hälft betonas. Detta, liksom t. ex. behovet av samordning med den kommunala budgetperioden som löper per kalenderår, talar enligt direktiven för en omläggning av budgetåret till kalenderår. Vi skall enligt direktiven bl. a. analysera de administrativa konsekvenserna av en sådan omläggning.

Vi har inte övervägt en längre budgetperiod än 12 månader, främst med hänsyn till de praktiska planerings- och budgeteringsproblem en längre period skulle medföra och till de finanspolitiska olägenheter som en för längre tid fastställd budget skulle innebära. Kravet på ökad långsiktighet i budgetarbetet bör tillgodoses genom det av oss föreslagna planeringssystemet utan att budgetperioden behöver förlängas. Vidare är det redan med nuvarande budgetperiod svårt att överblicka konjunkturläget under hela perioden. En längre budgetperiod skulle vidare möta problem från konstitutionell synpunkt. De riksdagar, under vilka budgetbeslut fattas, skulle binda följande riksdagars handlingsfrihet. Direktiven ger heller inte anledning att överväga ett budgetår som börjar något annat datum än den 1 januari eller den 1 juli. Vi har inte funnit några mer vägande skäl tala för en budgetperiod som börjar vid annat datum.

Vid en avvägning mellan de två alternativen – nuvarande system med budgetår per den 1 juli och övergång till med kalenderåret sammanfallande budgetår (alternativens innebörd framgår av diagrammen 13:1 och

13: 2) – bör följande fem faktorer beaktas:

- 1) konstitutionella förhållanden: valtider, mandattider, valgenomslag o. d.,
- 2) konsekvenser för budgetprocessen: på myndighetsnivå, i statsdepartementen och i riksdagen,
- 3) samordning med kommunerna,
- 4) informationsflödet avseende konjunkturläget och
- 5) internationella aspekter: främst relationerna med EG.

Diagram 13: 1 Budgetarbetet i nuvarande system

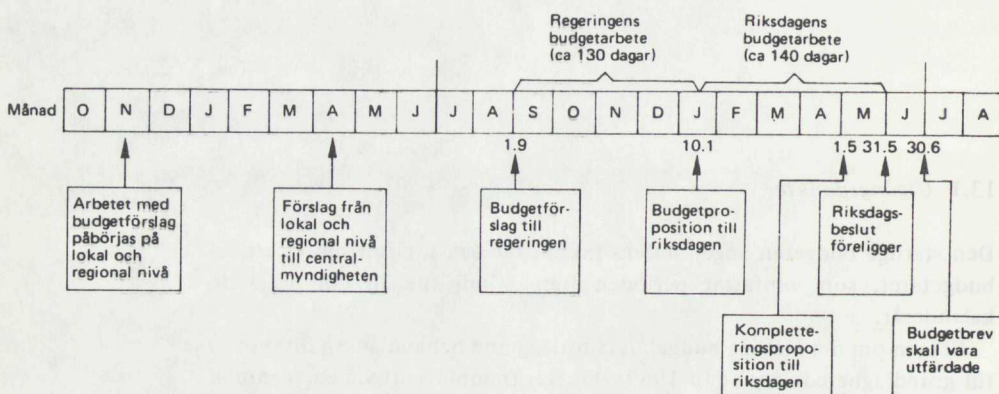
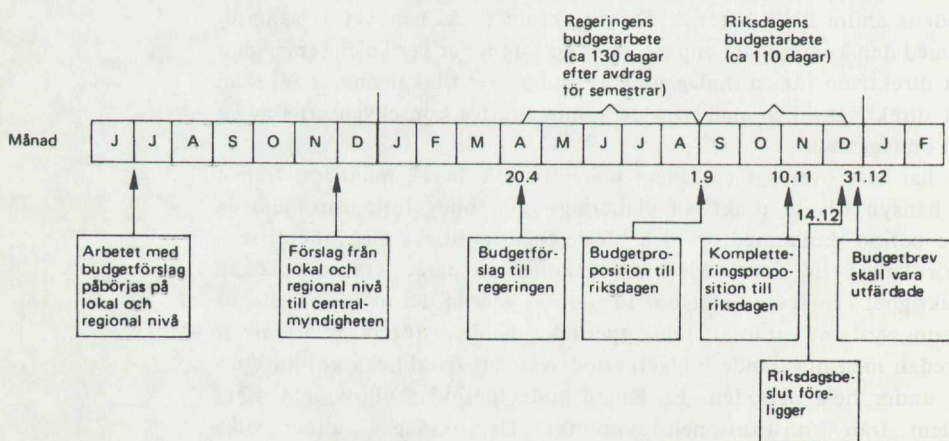


Diagram 13: 2 Budgetarbetet i ett kalenderårssystem



Frågan om budgetårets förläggning hänger nära samman med frågan om tidpunkten för de allmänna valen. Grundlagberedningen utarbetade år 1970 en diskussionspromemoria "Allmänna val på våren?" (SOU 1970: 27), vari en eventuell omläggning av tidpunkten för de allmänna valen från hösten till våren diskuterades. Vid höstval ansåg man att budgetåret antingen borde vara oförändrat eller löpa från 1 april till 31

mars. Vid vårval borde budgetåret läggas om så att det sammanföll med kalenderåret. Konsekvenserna av de olika alternativen diskuterades i detalj.

I sitt slutbetänkande (SOU 1972:15) anförde grundlagberedningen bl. a. att det inte hade varit möjligt att föreslå en omläggning av budgetåret, innan budgetutredningen har redovisat sitt material och sina ställningstaganden. Beredningen fann inte någon annan möjlighet än att utarbeta ett förslag som bygger på förutsättningen att statens budgetår skall vara oförändrat, dvs. löpa per 1 juli.

Departementschefen framhöll våren 1973 i förslaget till ny regeringsform:

Enligt min mening bör man inte binda sig för en lösning med val på våren och kalenderbudgetår innan budgetutredningens överväganden om budgetårets förläggning är tillgängliga och har granskats och värderats. Utredningen har i sitt yttrande framhållit att den har att överväga såväl interna som internationella aspekter på budgetårets förläggning och att den kommer att presentera sina ställningstaganden i frågan i sitt slutbetänkande, som kan väntas föreligga under år 1973. Jag vill betona att de svårigheter som man har att uppmärksamma inför en ifrågasatt omläggning av budgetåret inte är av enbart teknisk och arbetsmässig art. En flyttning av budgetåret kan t. ex. medföra en förändring av beslutsunderlaget för statens finanspolitik, sådan den kommer till uttryck i budgetpropositionen.

Konstitutionsutskottet fann också att frågorna om budgetårets förläggning och om vårval borde anstå till dess budgetutredningen lagt fram sitt material och detta granskats och värderats. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Det faller utanför vårt uppdrag att analysera de konstitutionella följderna av en omläggning av budgetåret. I stället har vi att besvara frågan om något av alternativen är att föredra med hänsyn till de övriga, mer tekniska faktorerna. Leder med andra ord dessa övriga faktorer till ett bestämt förord för något av alternativen eller är dessa likvärdiga? Vid ett slutligt ställningstagande måste självfallet samtliga faktorer beaktas. Detta innebär att de konstitutionella önskemålen får vägas mot de tekniska och administrativa hänsyn vi belyser.

I detta sammanhang kan konstateras att budgetårets förläggning framdeles inte regleras i grundlag, vilket innebär att en förändring kan genomföras utan någon längre tidsutdräkt.

13.2 Fördelar och nackdelar med en omläggning

I detta avsnitt presenteras kortfattat de olika icke-konstitutionella faktorerna av vikt för frågan om budgetårets förläggning. Undersökningarna redovisas mer utförligt i bilaga 8.

13.2.1 Budgetprocessen

Vid en övergång till kalenderårssystem kommer *myndigheternas* arbete med budgetförslaget att äga rum på senvintern och våren i stället för som f. n. på våren och sommaren. På lokal och regional nivå kommer arbetet

med budgetförslaget i kalenderårsalternativet att behöva påbörjas redan under sommaren, mot f. n. före jul.

Av redovisningen i bilaga 8 framgår att en övergång till kalenderår knappast torde innebära någon mer påtaglig vare sig förbättring eller försämring av myndigheternas arbetssituation. En viss försämring kan uppstå med hänsyn till den tidigare föreslagna verksamhetsplaneringen. Denna planering får i kalenderårsalternativet påbörjas och bedrivas på avdelningsnivå under senhösten och sommaren. För vissa myndigheter kan erforderligt statistiskt underlag för arbetet med budgetförslaget försämrats vid en övergång till kalenderår. För myndigheter med nära samarbete med kommunerna och näringslivet kan ett kalenderårssystem ha vissa fördelar.

Enligt vår mening är emellertid konsekvenserna för budgetprocessen vid myndigheterna inte av den arten att en omläggning skulle medföra några avgörande fördelar eller nackdelar.

Statsdepartementets budgetarbete skulle i kalenderårsalternativet flyttas från hösten till perioden mellan slutet av april och slutet av augusti (se följande sammanställning).

	Nuvarande tidpunkter	Tidpunkter vid kalenderårs- system
(Långtidsbudgeten utarbetas f. n. i februari-mars. Den utgör utgångspunkt för höstens budgetarbete.)		
Budgetförslag kommer in	1.9	20.4
Långtidsbudgeten revideras i finansdepartementet		
Fackdepartementen gör sina sammanställningar (Fack I)	25.9	17.5
Finansdepartementet börjar utarbeta sina preliminära bud (Under september sker också preliminär budgetföredragning av finansministern i regeringen.)		
Finansdepartementet lämnar sina preliminära bud (Fi I)	10.10	1.6
Fackdepartementen lämnar sina bud (Fack II)	25.10	17.6
Finansdepartementet lämnar sina slutliga bud (Fi II), varefter departementsförhandlingar äger rum	7.11	11.7
Statsrådsförhandlingar (fåtal fall, som inte klarats av på statssekreterarnivå)	23.11	17.7
"Tabellverket läses"		
Departementen avslutar sina delar av budgetpropositionen	4.12	30.7
Finansplanen delas	20.12	14.8
Trycklov för (praktiskt taget hela) budgetpropositionen	29.12	22.8
Budgetpropositionen överlämnas till riksdagen	10.1	1.9

Detta tidsschema för kalenderårsalternativet skulle i någon mån försämra en nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet, eftersom valen (dvs. vårval) kommer att äga rum någon eller några veckor längre in i budgetarbetet i detta alternativ än i nuvarande system.

Det bör dock framhållas att en nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet i båda modellerna ändå är begränsade. Som framgår t. ex. av vår redovisning av bindningarna i budgetarbetet torde inte bara budgeten i dess helhet, utan även stora delar av förändringarna i den nya budgeten vara svåra att påverka på kort sikt. Budgetbeloppen beror nämligen i hög grad på tidigare formella åtaganden eller andra bindningar. Det är i båda fallen tidsödande att i grunden förändra budgeten. Oavsett budgetårets förläggning finns dock stor handlingsfrihet vad gäller enstaka större reformer o. d.

Kalenderårsalternativet har vidare den olägenheten att statsdepartementens budgetarbete sammanfaller med de allmänna valen (dvs. vårval). Även i detta hänseende finns samma nackdelar i nuvarande system, om än inte i samma utsträckning.

Som framgår av redovisningen i bilaga 8 skulle beräkningarna av statens inkomster i någon mån försvåras vid en omläggning till kalenderår genom att man i viss utsträckning finge använda ett år äldre inkomstuppgifter. Sammantaget torde konsekvenserna för inkomstberäkningarnas del av en omläggning vara ringa.

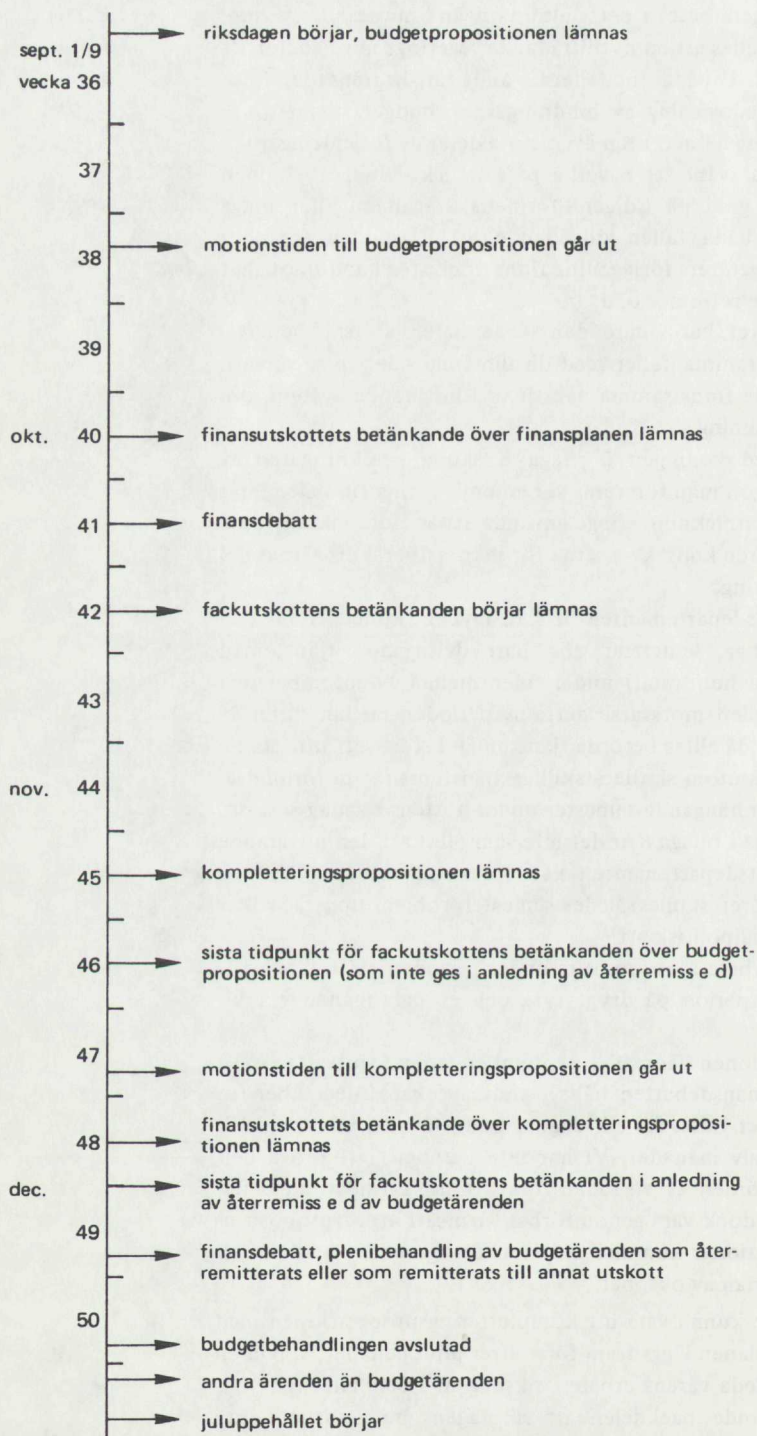
Budgetarbetet i statsdepartementen är f. n. mycket koncentrerat och medger väsentligen inga semestrar för häri deltagande tjänstemän (uppskattningsvis några hundratal) under tiden mellan 1 september och jul. I kalenderårsmodellen motsvaras detta av perioden mellan slutet av april och 1 september, då alltså berörda tjänstemän i stort sett inte skulle kunna ta semester. Dessutom skulle åtskilliga tjänstemän vara förhindrade att ta någon sammanhängande semester under höstens riksdagssession. Som närmare motiveras i bilaga 8 är det inte sannolikt att den nuvarande budgetprocessen i statsdepartementen kan förkortas avsevärt. Vid en omläggning av budgetåret skulle således semesterproblem uppstå, vilket är en nackdel av personalpolitisk art.

Riksdagens budgetarbete äger f. n. rum under perioden ca 10 januari – slutet av maj, dvs. en period på drygt fyra och en halv månader, inkl. helger.

Om budgetpropositionen lämnas 1 september (som förutsatts ovan) och den avslutande finansdebatten hålls i andra veckan i december (se diagram 13:3), kommer tiden för riksdagens budgetarbete att uppgå till närmare tre och en halv månader. Vi har inte i uppgift att pröva den konstitutionella innebörden av en sådan förkortning. En höstbudgetsession i riksdagen synes dock vara genomförbar förutsatt att särpropositioner och andra propositioner kommer att vara fåtaliga under hösten och läggas fram senast i början av oktober.

Ett alternativ skulle kunna vara att kompletteringspropositionen med den reviderade finansplanen läggs fram först efter juluppehållet, varvid en finansdebatt skulle inleda vårens arbete i riksdagen. Detta alternativ har emellertid den avgörande nackdelen att riksdagens budgetarbete inte kommer att avslutas före budgetårets början. Eventuella ändringsbeslut

Diagram 13:3 Riksdagens budgetprocess i ett kalenderårssystem



och korrigeringar avseende budgeten skulle inte föreligga förrän några veckor in på det nya budgetåret.

Förutsatt att riksdagens budgetarbete kan genomföras på tre och en halv månader, vilket synes möjligt, skulle en omläggning till ett kalenderårssystem vara genomförbart.

13.2.2 Samordning med kommunernas budgetprocess

En omläggning av det statliga budgetåret till kalenderår skulle ha konsekvenser för samordningen mellan statens och kommunernas budgetprocesser. Kommunernas budgetprocesser beskrivs i bilaga 8.

För *kommunernas* del utbetalas f. n. statsbidrag och kommunalskattemedel från staten i allmänhet enligt grunder som gäller tills vidare. Kommunerna kan således i förväg beräkna hur stora bidrag de kan få.

Skulle gällande bidragsbestämmelser ändras, bör detta normalt ske genom regeringens budgetproposition eller genom särproposition under våren och alltså hinna beaktas i kommunernas budgetarbete. För de fall kommunerna inte med säkerhet vet hur stora belopp de kan erhålla — t. ex. vid vissa investeringsbidrag — är kalenderårsmodellen fördelaktig. Då sådana bidrag utgår från ett maximerat anslag och beviljas ”i mån av tillgång på medel” kan anslaget storlek ge kommunerna en indikation på hur stora bidrag som kan väntas.

Om nya reformer med ikraftträdande vid det statliga budgetårets ingång föreslås i budgetpropositionen, kan kommunerna beakta detta i sitt budgetarbete, vilket är en fördel.

Kommunerna skulle i kalenderårsmodellen få tillgång till den statliga finansplanen den 1 september, dvs. när kommunstyrelsernas budgetarbete på allvar kommer igång.

Från *statens* synpunkt skulle en omläggning av budgetåret påverka samordningen med kommunerna på en rad punkter.

Nuvarande system har den fördelen att kommunernas budgetarbete är klart så att det kan beaktas i budgetpropositionen. Behovet av statliga åtgärder kan klargöras i och med slutförandet av det kommunala budgetarbetet.

En omläggning av det statliga budgetåret torde inte påverka möjligheterna att i arbetet med budgetpropositionen beräkna medelsbehovet för de olika statsbidragen (nu bortses från utbetalningarna av kommunalskattemedel och skatteutjämningsbidrag). Vid beräkning av statsbidragen utgår man nämligen normalt från de kommunala budgetar som gäller under innevarande kalenderår och gör schablonmässiga uppskattningar av behoven under kommande kalenderår.

Hur stora utbetalningar av kommunalskattemedel och skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft staten har att göra varje år, beror dels på senaste kända skatteunderlag som avser förhållandena två år tidigare, dels på den under hösten fastställda utdebiteringssatsen för kommande kalenderår. För slutavräkningen varje år avseende året före föregående år erfordras likaledes kunskap om det slutliga skatteunderlaget det senare året.

Uppgifter om den kommunala utdebiteringen och skatteunderlaget för

föregående kalenderår blir emellertid inte som f. n. tillgängliga vid utarbetandet av budgetpropositionen. Härigenom skulle regeringen sakna definitiva uppgifter om hur stort betalningsutfallet följande år kommer att bli.

Å andra sidan innebär nuvarande system att statens beräkningar för andra halvan av det kommande budgetåret, dvs. första halvan av nästföljande kalenderår, måste grundas på antaganden om utdebiteringen det året och skatteunderlaget under beräkningsåret. I kalenderårsmodellen omfattar statsbudgeten inte mer än det kommande kommunala budgetåret, varför denna situation inte skulle uppstå.

I kalenderårsmodellen kommer således budgetpropositionens beräkningar om utbetalningarna av kommunalskattemedel att bli osäkrare än nuvarande beräkningar avseende första halvan av budgetåret, men mindre osäkra avseende andra halvan av budgetåret. Det är svårt att uppskatta den sammantagna effekten på beräkningarna för hela budgetåret. Då förändringarna i skatteunderlaget och utdebitering är små, blir dock beräkningarna på det hela taget likvärdiga i de två modellerna.

Vidare finns möjlighet att i kompletteringspropositionen, som i kalenderårsmodellen lämnas ca 10 november, korrigera budgetpropositionens beräkningar. Vi erinrar dock om att statsmakterna våren 1973 (prop. 1973: 114, rskr 260) ändrade kommunallagen så att kommunfullmäktige kan fastställa utgifts- och inkomststat samt utdebiteringsgrund vid sammanträde före utgången av november i stället för som tidigare under oktober. Tidsfristerna för kommunstyrelsens och facknämndernas budgetarbete försköts i motsvarande grad. (Det bör emellertid framhållas att dessa beslut betraktades som provisoriska i avvaktan på bl. a. budgetutredningens betänkande, som kan medföra att bestämmelserna om kommunernas budgetarbete får omprövas.)

Statens information om kommunernas ekonomiska beteende under det kommande året är f. n. god vad avser första halvan av det kommande statliga budgetåret, dvs. andra halvan av det kommunala budgetåret, men ganska dålig vad avser det därpå följande halvåret. Informationen grundas vad gäller de betydelsefulla investeringarna på en enkät i november.

I kalenderårsmodellen skulle budgetpropositionen behöva grundas på ett mindre aktuellt beslutsunderlag avseende kommunerna. Detta är en påtaglig nackdel med kalenderårsalternativet. Kompletteringspropositionen skulle däremot kunna byggas på ett nära nog fullständigt aktuellt underlag för hela det kommande budgetåret.

Statens möjligheter att via budgeten och de i finansplanen uttalade intentionerna påverka kommunernas ekonomiska beteende i stort som det uttrycks i kommunernas budgetar är f. n. mycket små, eftersom kommunerna fastställer sina budgetar en eller flera månader innan budgetpropositionen läggs fram. Å andra sidan har kommunerna ingen möjlighet att i det nuvarande systemet undgå eventuella åsyftade åtstramningseffekter genom utdebiteringshöjningar.

Frågan är om denna situation väsentligen förändras vid en övergång till kalenderårssystem. Härvid bör det i första hand noteras att möjligheterna att genom budgetpropositionen påverka kommunernas budgetar generellt sett är begränsade på grund av de bindningar den kommunala verksam-

heten är underkastad.

Kvar står dock att kommunerna i kalenderårsmodellen normalt kan bedöma sina upplåningsmöjligheter bättre på grundval av finansplanen i september, vilket kan påverka utdebiteringsbesluten. I det nuvarande systemet finns, som framhållits, inte denna möjlighet för kommunerna, vilket är en fördel från konjunkturstyrningssynpunkt såtillvida att staten kan utgå från att kommunernas utdebitering är fastställd. Å andra sidan kan staten i kalenderårsmodellen påverka det kommunala budgetarbetet i och med att dess budgetarbete ligger före i tiden.

Regeringen har också vissa möjligheter att i en kompletteringsproposition i november ändra sina bedömningar på grundval av kommunernas budgetbeteende.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om konsekvenserna för samordning mellan statlig och kommunal budgetprocess av en omläggning av budgetåret.

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

Ur *statens* synvinkel kan beräkningarna vad gäller statsbidrag och kommunalskattemedel bli något osäkrare än vad som f. n. är fallet för första halvan av det statliga budgetåret, dvs. andra halvan av det kommunala budgetåret, men mindre osäkra än vad som f. n. gäller för det därpå följande halvåret. Den väsentliga informationen måste i kalenderårsmodellen presenteras i kompletteringspropositionen, inte som f. n. i budgetpropositionen. Detta betraktar vi som en nackdel. Motsvarande gäller om den allmänna konjunkturinformationen om kommunernas ekonomiska beteende under det kommande året. Statens möjligheter att påverka kommunernas beteende genom budgetproposition *och* kompletteringsproposition torde däremot inte förändras nämnvärt.

13.2.3 Informationsflödet avseende konjunkturläget

Budgetpropositionen innehåller en konjunkturprognos för det kommande året (nationalbudgeten) samt regeringens bedömning härav i finansplanen. Frågan är hur dessa dokument påverkas vid en förändring av budgetårets förläggning.

Nationalbudgeten utarbetas f. n. på grundval av material som inkommer under hösten fram t. o. m. november. Finansplanen, som utarbetas bl. a. på grundval av nationalbudgeten, skrivs under december månad. En revidering av finansplan och nationalbudget på grundval av tillkommande material presenteras i kompletteringspropositionen i maj.

I ett kalenderårssystem med budgetpropositionen den 1 september skulle det centrala analys- och prognosarbetet för nationalbudgeten få påbörjas efter midsommar och bedrivas intensivt från mitten av juli. Resultatet av de planstatistiska undersökningar, som skall kunna utnyttjas i detta arbete, bör åtminstone preliminärt redovisas under första hälften av juli. Arbetet med nationalbudgeten och finansplanen bör i detta system

vara färdigt i mitten av augusti. Analys- och prognosarbetet för den reviderade nationalbudgeten får bedrivas fr. o. m. den 1 oktober och till denna tidpunkt bör det planstatistiska underlaget i huvuddrag vara tillgängligt.

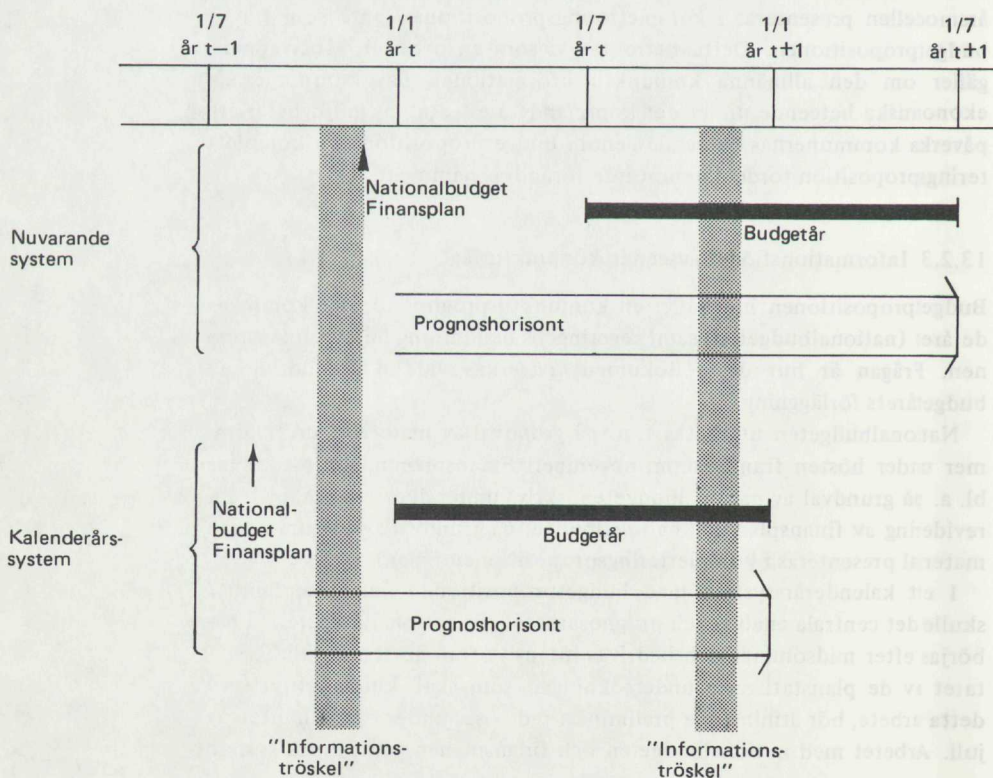
Den inverkan, som en omläggning av budgetåret kan få på informationsläget, kan gälla det statistiska grundmaterialet, tidsutrymmet för det centrala analys- och prognosarbetet och slutligen beskaffenheten hos den slutliga prognosprodukten.

Prognoshorisonten i olika budgetårssystem åskådliggörs i diagram 13:4.

De för prognosarbetet mest centrala grenarna av den inhemska planstatistiken är de som avser företagets investeringar och exportleveranser samt kommunernas investeringar och utgifter i övrigt. De måste i kalenderårsalternativet föreligga i början av juli.

Prognosvärdet hos dessa uppgifter för kommande kalenderår torde dock vara lägre än hos de uppgifter som i nuvarande system inhämtas i augusti. Sådana har varit de tidigaste som hittills legat till grund för systematiska prognoser för hela samhällsekonomin kommande kalenderår. De brukar presenteras i konjunkturinstitutets höstrapporter. Augustiuppgifterna, som vid en budgetomläggning till kalenderår med kompletteringsproposition i november skulle ligga till grund för pronoserna i en reviderad nationalbudget, måste i sin tur antas ha ett lägre prognosvärde för kommande kalenderår än sådana uppgifter, som inhämtas mot slutet

Diagram 13:4 Prognoshorisonter i olika budgetårssystem



av oktober och som hittills kunnat utnyttjas i arbetet med den preliminära nationalbudgeten. Det bör emellertid beaktas att skillnaden mellan industrins enkät i augusti och november ofta är begränsad.

Grundmaterialet för den följande 12-månadersperioden kan totalt sett förväntas bli sämre vid en omläggning av budgetåret till kalenderår vad gäller företagens investeringar och exportleveranser samt kommunernas investeringar och övriga utgifter. Däremot kommer det att avse hela det kommande budgetåret, vilket är en betydande fördel.

Vad beträffar nationalräkenskapsmaterialet i övrigt skulle en budgetårsomläggning inte behöva medföra någon påtaglig förändring av informationsstandarden. Tillgången på internationellt prognosmaterial i juli månad kan betraktas som tämligen god. Det brukar vid denna tidpunkt finnas tillgång till bedömningar som sträcker sig in på det efterföljande kalenderåret.

Det centrala analys- och prognosarbetet skulle bli intensivt i juli–augusti i kalenderårsalternativet, vilket är en personalpolitisk nackdel. Vad gäller arbetet med den reviderade nationalbudgeten på hösten sker ingen förändring i detta avseende.

Förutsättningarna för analys- och prognosarbetet för preliminär nationalbudget enligt kalenderårsalternativet skulle i viss mån försämrats eftersom det centrala analys- och prognosarbetet till en del skulle få lov att bedrivas utan möjlighet till kontakter med näringslivet.

Den slutliga prognosprodukten skulle i kalenderårsalternativet bli mindre tillförlitlig vad gäller det kommande kalenderåret, eftersom kalkylerna utförs i juli – augusti och inte i november – december. Vad gäller tillförlitligheten i fråga om den kommande budgetperioden i de båda alternativen är kalenderårsalternativet överlägset för andra halvan av budgetåret. Vad beträffar tidsperspektivet ligger en fördel däri att budgetpropositionen enligt omläggningensalternativet skulle behöva framläggas 16 månader före budgetårets utgång mot f. n. drygt 17 1/2 månader. Med avseende på grundmaterialet, dvs. tillgången på planuppgifter, finns det emellertid en ”informationströskel” som passeras mot slutet av varje kalenderår. En sådan tröskel skulle i omläggningensalternativet skymma sikten för hela budgetperioden, medan den enligt nuvarande ordning har en negativ inverkan på prognosmöjligheterna speciellt för andra hälften av budgetperioden. Det bör dock framhållas att ett ändrat statligt budgetår i någon mån kan visa sig leda till att grundmaterialet anpassas härefter.

Sammanfattningsvis skulle informationsläget försämrats vid en övergång till kalenderårssystem, eftersom väsentligt grundmaterial kommer under hösten. Denna informationströskel är således till nackdel vid en övergång. En kompletteringsproposition i november kan endast delvis motverka denna nackdel. Vad gäller andra halvan av det kommande budgetåret skulle en övergång medföra en förbättring, eftersom denna halva f. n. är skyddad av nästa års informationströskel och dessutom är mer avlägsen än vid kalenderårsalternativet.

Det bör vidare beaktas att den statliga statistiken vid kalenderårsalternativet kommer att sammanfalla med den kommunala, liksom med industristatistiken och den internationella statistiken. Detta är en fördel.

13.2.4 Internationella aspekter

Sveriges avtal med de europeiska gemenskaperna (EG), som trädde i kraft den 1 januari 1973, förutsätter konsultationer och samråd. Avtalstexten refereras i bilaga 8.

Den institutionaliserade formen för konsultationer som ingår i avtalet är en kommitté, bestående av representanter för de avtalsslutande parterna med uppgift dels att vaka över att avtalet tillämpas på rätt sätt, dels att vara forum för konsultationer mellan parterna.

Vad gäller samordning med finanspolitisk innebörd innehåller avtalet i korthet följande:

- skatterna i Sverige och EG-länderna får inte utformas så att de direkt eller indirekt diskriminerar varor som importeras från den andra parten till fördel för den inhemska produktionen,
- offentliga stödåtgärder, som förvanskar eller hotar att förvanska konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion förbjuds i princip i den mån de är ägnade att påverka handeln mellan Sverige och EG,
- i händelse av allvarliga störningar inom en sektor av näringslivet eller i en region samt i händelse av betalningsbalanssvårigheter tillåts dock skyddsåtgärder.

Det framhålls vidare att avtalet är utvecklingsbart.

De ursprungliga EG-länderna – Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Västtyskland – har samtliga kalenderårssystem. Västtyskland och Italien har under 1960-talet lagt om budgetår. Detta berodde i båda fallen till en del på det förhållandet att flertalet andra EG-länder hade kalenderårssystem. Erfarenheterna av omläggningarna har betecknats som goda.

I resolutionen om den ekonomiska och monetära unionen, som de ursprungliga EG-länderna antog den 22 mars 1971, sägs bl. a. att fram till år 1974 åtgärder skall vidtas ”för en fortsatt successiv harmonisering av de ekonomisk-politiska instrumenten och framför allt tidsmässigt samordna de nationella budgetprocedurerna” (artikel III).

De nyligen anslutna EG-länderna – Danmark, Island och Storbritannien – har f. n. budgetår som börjar 1 april. Resolutionen kan leda till krav på att dessa länder övergår till kalenderårssystem. Någon omläggning är dock f. n. inte aktuell för dessa länder.

I proposition 1972:135 framhålls att det ligger i Sveriges intresse att bygga ut samarbetet med EG på olika områden. Vidare sägs: ”Vid sidan av områden där parterna har ett intresse av direkt samarbete finns ett antal områden där ömsesidig information och samråd är värdefulla för att liberaliseringen av handeln skall kunna vidmakthållas utan störningar och gynnsamma förutsättningar skapas för ekonomisk stabilitet och tillväxt. Detta gäller exempelvis sådana områden som konjunktur- och stabiliseringspolitik samt valutapolitik.”

För Sveriges del kan en med EG gemensam beslutsperiod för den ekonomiska politiken tänkas underlätta konsultationer och samordning. Ju mer omfattande konsultationerna blir, desto större torde möjligheterna vara att dels i tid informeras om hur EG ser på den ekonomiska

situationen, dels i någon mån påverka utvecklingen.

Från svensk synpunkt kan det också vara en nackdel att ha en budget som (i huvudsak) ligger fast under första halvåret, om EG-länderna genom sina nya budgetar från årsskiftet ändrar förutsättningarna för den svenska ekonomiska politiken. Å andra sidan kan det för Sverige vara en fördel att kunna slutligt utforma sin kommande budget med hänsyn till de fastställda EG-budgetarna.

Det nordiska ekonomiska samarbetet har f. n. inga sådana institutionella former att en övergång till ett gemensamt budgetår skulle medföra några avgörande praktiska fördelar.

13.3 Överväganden

Av vår redogörelse framgår att en omläggning av budgetåret skulle påverka en rad olika förhållanden. I detta kapitel, och mer utförligt i bilaga 8, har vi diskuterat olika administrativa konsekvenser. Undersökningar har inte gett något entydigt resultat. Såväl nuvarande system som ett kalenderårssystem har både fördelar och nackdelar.

Statsmakterna skulle med ett *kalenderårssystem* få bättre sikt över hela den kommande budgetperioden. Budgetåret skulle omfatta samma tidrymd — kalenderåret — som budgetperioden i kommunerna, i näringslivet (åtminstone i stor utsträckning) och i de flesta andra länder. Det skulle vidare sammanfalla med de flesta inhemska och internationella statistikperioder.

Nuvarande system har den fördelen att budgetpropositionen, vari regeringens finanspolitik presenteras, kan bygga på ett bättre beslutsunderlag vad gäller första halvan av det kommande budgetåret än i kalenderårsalternativet. (Däremot saknas f. n. i stort sett underlag för andra halvan av det kommande budgetåret.) Vidare underlättas riksdagens och statsdepartementens budgetarbete något i detta alternativ.

De olika konsekvenser som här redovisats bör tillmätas olika vikt. Vi har gjort följande avvägningar.

De *konstitutionella faktorerna* (valtider etc.) måste uppenbarligen tillmätas stor vikt. Vi har inte haft i uppdrag att pröva dem utan konstaterar endast att nuvarande system innebär att allmänna val äger rum på hösten, medan kalenderårssystemet torde förutsätta vårval. Höstval i förening med kalenderårssystem skulle nämligen i hög grad förkorta tiden för riksdagens budgetarbete.

Konsekvenserna för *budgetprocessen* av en budgetårsomläggning bör inte tillmätas någon avgörande betydelse. Tiden för budgetarbetet i riksdagen skulle visserligen förkortas något. Statsdepartementens arbete skulle försvåras, främst därför att en nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet försämras något. Myndigheternas arbetssituation torde i allt väsentligt bli oförändrad. Vissa semesterproblem skulle dock uppkomma i statsdepartementen och hos myndigheterna. De nackdelar som skulle bli följden vid en omläggning synes dock inte så stora att de bör förhindra en sådan, om den bedöms önskvärd av andra skäl. Vi erinrar om att de flesta andra länder arbetar med kalenderårssystem.

De övriga faktorerna – *samordning med kommunerna, informationsflödet avseende konjunkturläget och de internationella aspekterna* – berör samma problem, nämligen hur staten från kommuner, näringsliv, internationella organisationer och andra länder bäst skall samla upp all information och allt beslutsunderlag av betydelse för finanspolitiken under kommande budgetperiod samt – vad gäller kommuner och näringsliv – påverka dessa på ett från stabiliseringspolitisk synpunkt lämpligt sätt.

Frågan om beslutsunderlaget för finanspolitiken måste tillmätas stor vikt. Tre frågeställningar måste därvid uppmärksammas. För det första frågan om det är rimligt att en väsentlig del av beslutsunderlaget presenteras först i kompletteringspropositionen, vilket blir fallet vid en omläggning. För det andra frågan om beslutsunderlaget för första delen av budgetåret blir så mycket sämre vid en omläggning att det uppväger fördelen med att den andra delen blir bättre belyst. För det tredje betydelsen av att staten fastställer sin budget ett halvår efter t. ex. kommunerna, näringslivet och EG. Vi har gjort följande bedömningar.

I avsnittet om den statliga budgetens roll i stabiliseringspolitiken framhölls vikten av att stabiliseringspolitiska åtgärder skall kunna vidtas när som helst under löpande budgetår. Detta bör ses mot bakgrund av svårigheterna att förutse snabba förändringar i konjunkturförloppet. I kapitlen 6–8 föreslås olika stabiliseringspolitiska medel att användas under löpande budgetår. Åtgärder under löpande budgetår måste emellertid självfallet vidtas mot bakgrund av den ekonomiska politik regeringen utformat i budgetpropositionen och riksdagens beslut i anledning av denna för den aktuella perioden. Budgetpropositionen och riksdagens beslut på grundval av detta dokument bör vara utgångspunkten för den ekonomiska politiken under hela budgetåret.

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

Det förhållandet att vid en omläggning till kalenderårssystem beslutsunderlaget för första delen av budgetåret försämrats, medan den andra delen blir bättre belyst (förutsatt att i kalenderårsalternativet väsentlig information har beaktats i kompletteringspropositionen), bör ses mot bakgrund av att skillnaderna inte torde bli avgörande, vare sig vad gäller första eller andra halvan av budgetåret. Slutet av det kommande budgetåret kommer i vilket fall som helst att vara så avlägset att helt tillförlitliga prognoser kommer att saknas.

Det faktum att staten f. n. fastställer sin budget ett halvår efter (och före) kommunerna, näringslivet och EG-länderna har vissa fördelar. Statsmakterna kan genom sin budget vidta de korrigerande åtgärder som behövs med anledning av övriga parter budgetbeslut. Det finns också f. n. möjligheter att med uttalanden om statens tillämnade politik påverka kommunernas och näringslivets budgetbeslut. En svårighet är

dock att staten kommer i efterhand vad gäller andra halvan av det innevarande statliga budgetåret, dvs. första halvan av följande kalenderår.

I kalenderårsmodellen bör i någon mån möjligheterna förbättras att på ett tidigt stadium påverka kommuner och näringsliv, eftersom budgetpropositionen läggs fram innan dessas budgetbeslut fattas. Å andra sidan försämras möjligheterna att efter övriga parter budgetbeslut vidta korrigeringar åtgärder.

Bedömningarna vad gäller frågan om beslutsunderlaget för statens finanspolitik leder sammantaget till ett förord för nuvarande budgetår.

Vi har redovisat våra bedömningar av de skilda icke-konstitutionella konsekvenserna av en omläggning av budgetåret. Vid en slutlig avvägning av de faktorer av betydelse för budgetårets förläggning som vi har att beakta framstår skillnaderna mellan de båda alternativen som begränsade. Den vikt som bör tillmätas frågan om beslutsunderlaget för statens finanspolitik talar dock enligt vår mening för att nuvarande budgetår bör behållas. Denna bedömning gäller under nuvarande samarbetsformer med andra stater på det ekonomiska området.

Vid ett slutligt ställningstagande till frågan måste självfallet samtliga faktorer, av såväl konstitutionell som mer teknisk art, beaktas. Vid detta ställningstagande bör avgörande vikt tillmätas frågan om tidpunkten för de allmänna valen.

I våra bedömningar har inte de övergångsproblem som kan uppkomma vid en omläggning av budgetåret beaktats. Vi har inte funnit anledning att kartlägga dessa problem, utan anser att detta lämpligen kan ske i det fall statsmakterna beslutar om en omläggning. Vi konstaterar att några västeuropeiska stater under 1960-talet genomfört en omläggning, enligt uppgifter utan mer väsentliga svårigheter.

14.1 *Inledning*

Budgetsystemet kan betraktas som ett omfattande informations- och styrsystem genom vilket statens inkomster och utgifter övervägs, beslutas, förverkligas och följs upp. Vi presenterade inledningsvis det nuvarande budgetsystemet genom en redovisning av de olika dokument som ingår. Samtidigt underströk vi att budgetprocessen primärt är ett politiskt skeende där även icke formaliserade inslag spelar en viktig roll.

Vi har framlagt en rad förslag som syftar till att förbättra budgetsystemet både när det gäller innehållet i det underlag som behövs för statsmakternas beslut och när det gäller möjligheterna att realisera besluten i enlighet med beslutsfattarnas intentioner. I detta kapitel beskrivs kortfattat hur våra förslag påverkar budgetprocessen, främst vad gäller utformningen av vissa centrala dokument i budgetsystemet. Den mer detaljerade utformningen av dessa dokument presenteras i bilaga 6. Avslutningsvis diskuterar vi hur förslagen förhåller sig till de traditionella budgetprinciperna.

14.2 *Budgetdokument*

14.2.1 *Bakgrund*

Vi diskuterar nu de olika budgetdokumentens utformning. Först behandlas de planeringsdokument, som utgör bakgrund till budgetprocessen, och därefter de dokument som framställs före, under respektive efter budgetåret.

I budgetarbetet förmedlas ofta endast kortsiktigt informationsunderlag för resurstilldelningen för det kommande budgetåret. Underlag för långsiktig planering saknas i dessa fall, eftersom budgetbeslutens konsekvenser för handlingsfriheten på lång sikt inte tillräckligt belyses. Vi har framhållit vikten av att budgetsystemet på ett systematiskt sätt beaktar de långsiktiga aspekterna av de kortsiktiga budgetbesluten. Det är av särskild vikt att de kortsiktiga besluten ses mot bakgrund av mer långsiktiga överväganden.

Budgetsystemet bör förbättras i detta avseende genom en utbyggd planeringsverksamhet. Studier på längre sikt bör därför samordnas med den årliga budgetprocessen. Vi har föreslagit att studier med en tidshorisont på normalt mellan 10 och 20 år, *perspektivstudier*, genomförs med syfte att sektorvis skissera bl. a. alternativa utvecklingslinjer såväl vad gäller den miljö i vilken sektorn verkar som i fråga om de önskemål som kan förväntas komma att ställas på den. Vi har också föreslagit att det nuvarande långtidsbudgetarbetet byggs ut till att omfatta bl. a. även redovisning av alternativ för olika verksamheters utveckling på 5 års sikt i s. k. *sektorstudier*. Planeringsverksamheten på statsmaktsnivå bör kompletteras med en planering på myndighetsnivå, och vi har föreslagit att detta sker genom *verksamhetsplaner* på normalt 4 års sikt.

Syftet med samtliga dessa dokument är att öka beslutsfattarnas handlingsfrihet genom ett förbättrat beslutsunderlag för de årliga budgetbesluten. Dessa beslut kan därigenom fattas i ett mer långsiktigt perspektiv, samtidigt som man i görligaste mån kan skapa valfrihet mellan olika alternativ i framtiden.

14.2.2 Före budgetåret

Budgetdirektiv

Budgetarbetet i mer begränsad mening bör inledas med att regeringen utfärdar budgetdirektiv för arbetet. Vi har föreslagit att dessa direktiv utfärdas främst i form av två dokument, nämligen dels allmänna budgetdirektiv med generella riktlinjer för myndigheternas budgetarbete samt tekniska och formella anvisningar, dels särskilda budgetdirektiv med för den enskilda myndigheten avpassat innehåll.

De *allmänna budgetdirektiven* bör bl. a. innehålla uppgifter om vilken information som i princip samtliga myndigheter bör redovisa i budgetförslagen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas den information som bör lämnas om investeringarna. Även externa effekter av verksamheterna bör uppmärksammas. Detta gäller även konsekvenserna av ändrade eller nya föreskrifter som påverkar gällande standard och kan leda till väsentliga kostnadsökningar. Mer djupgående analyser bör däremot ske i samband med de samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyserna, som föreslås bedrivas i annan ordning. Vidare bör i de allmänna budgetdirektiven riktlinjer ges för hur förmögenhetsredovisning och kapitalkostnadsredovisning normalt bör ske och för hur investeringskalkyler bör utformas.

De *särskilda budgetdirektiven* kan betraktas som en komponent i planeringsverksamheten. Det främsta syftet med dessa direktiv är att bidra till att väsentligt beslutsunderlag för budgetbehandlingen utarbetas. Avsikten är däremot inte att tidigarelägga budgetbesluten. Direktiven kan innehålla uppdrag att mer i detalj studera i planeringsdokumenten diskuterade alternativ. De särskilda budgetdirektiven kommer därmed att kunna utgöra en länk mellan de olika planeringsdokumenten på statsmaktsnivå och den årliga budgetprocessen. De bör också innehålla planeringsdirektiv, t. ex. anvisningar om resursramar. I de särskilda budgetdirektiven bör vidare regeringen, när informationsbehovet så

kräver, medge undantag från de i de allmänna budgetdirektiven uppställda kraven på information om förmögenhet och kapitalkostnader. Därmed möjliggörs att informationen anpassas till de önskemål som föreligger i de enskilda fallen.

Budgetförslag

De förslag vi presenterat påverkar i hög grad utformningen av myndigheternas budgetförslag. Samtidigt har vi betonat vikten av att den information som bör lämnas i första hand utformas så att de för respektive verksamhet relevanta uppgifterna kommer till beslutsfattarnas kännedom. Vi har därför inte funnit anledning att utarbeta detaljerade riktlinjer för myndigheternas budgetförslag för det kommande budgetåret, utan anger endast allmänna riktlinjer.

I myndigheternas årliga budgetförslag bör – förutom budgetförslaget för det kommande budgetåret – verksamhetsplanen presenteras samt en redogörelse för verksamhetsalternativ vid olika resursramar och eventuellt olika alternativ för inriktning av verksamheten inom samma resursram som budgetförslaget. På så vis kan planeringen fylla sin uppgift att ge ett bättre underlag för det årliga budgetarbetet. Myndigheterna bör dessutom – sedan regeringen lagt fram budgetpropositionen – redovisa konsekvenserna av eventuella stabiliseringspolitiska åtgärder, såsom nyanställningsstopp och tillfälliga anslagsnedskärningar under löpande budgetår.

De stabiliseringspolitiska undersökningar vi genomfört har visat att det på utgiftssidan framför allt är investeringarna som kan användas i konjunkturpolitiskt syfte. Som underlag för statsmakternas beslut om viktigare investeringar bör myndigheterna därför redogöra för objektens stabiliseringspolitiska konsekvenser, dvs. läge i tid och – om möjligt – i rum. Möjligheterna till tidigare- och senareläggningar bör kartläggas. Vidare bör redovisas investeringskalkyler som belyser objektens finansiella innebörd.

Även våra förslag om rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna kommer på sikt att påverka budgetförslagen i den meningen att uppmärksamheten i större utsträckning inriktas mot verksamheternas resultat och mindre mot val av resursslag.

Budgetproposition med bilagor

Budgetpropositionen är regeringens viktigaste handlingsprogram för det kommande budgetåret och utgör därmed också utgångspunkten för riksdagens arbete. Den innehåller en bedömning av vilka önskemål som kan tillgodoses inom ramen för statens beräknade inkomster, främst skatter. Denna bedömning grundas också på en uppfattning om konjunkturläget under det kommande budgetåret, så att skillnader i tillgång och efterfrågan på samhällets resurser i görligaste mån kan motverkas genom den statliga budgeten.

Budgetpropositionen innehåller enligt våra förslag – förutom regeringens förslag till statsbudget – finansplan med inkomstberäkningar och nationalbudget, en bilaga om för olika sektorer gemensamma frågor,

sektorbilagor, en investeringsbilaga och en bilaga redovisande de medel som tillkommer staten men som anvisats utanför statsbudgeten samt kan vidare innehålla en beredskapsbudget för försvarsväsendet.

Budgetpropositionen är ett omfångsrikt och detaljrikt dokument på uppemot 4 000 sidor. För att tillgodose kravet på bättre information om det statliga budgeten har vi tidigare utgett en sammanfattning av regeringens budgetproposition för budgetåret 1972/73. Denna skrift har sedan legat till grund för en liknande sammanfattning, utarbetad inom finansdepartementet, för budgetåret 1973/74.

A. Förslag till statsbudget

Den nuvarande riksstaten består dels av en totalbudget, dels av drift- och kapitalbudgetar. Den förra bör ersättas av statsbudgeten, medan de två senare utgår. Härigenom förenklas budgetuppställningen avsevärt och blir därmed mer överskådlig. Motivet bakom uppdelningen av budgeten i en driftbudget och en kapitalbudget år 1937 var att alla förändringar i statens förmögenhet skulle redovisas öppet. Detta motiv har emellertid inte längre samma aktualitet. Investeringsutgifterna bör dock även framdeles redovisas för sig i budgetuppställningen.

I diagram 14: 1 redovisas ett exempel på en statsbudget.

Vad gäller budgetens *utgiftssida* har vi föreslagit att den nuvarande huvudtitelsindelningen på sikt ersätts med en ändamålsindelning av budgeten. Härigenom ger budgetuppställningen en klarare bild av statens verksamhet, samtidigt som förutsättningar skapas för rationellare avvägningar i resursfördelningen. (Förslaget om en ändamålsindeldad budget påverkar självfallet de flesta av övriga budgetdokument.) Vi vill erinra om att exemplet på ändamålsindelning har gjorts med utgångspunkt i de verksamheter som f. n. redovisas på budgeten. Vid ett slutligt ställningstagande till utformningen av en sektorindelning måste även andra faktorer beaktas.

I budgetuppställningen bör driftutgifter och investeringsutgifter skiljas åt. Orsaken härtill är att utgifter, som rör endast det kommande budgetårets löpande verksamhet, bör redovisas skilda från utgifter för investeringar som i allmänhet kommer till nytta först under framtida budgetår. Investeringsanslagen bör finansiera avgränsbara större investeringar (av såväl fysisk som "immateriell" karaktär) samt bidrag till anläggnings- och investeringsverksamhet åt kommuner och andra. Vidare bör ökningar av rörelsekapital, lagerökningar och statens utlåning finansieras över investeringsanslag.

Mot bakgrund av det förväntade konjunkturläget bör statsmakterna i budgetarbetet avgöra vilka av de godkända objekten som skall påbörjas under det kommande budgetåret ("objekt i etapp I") och vilka som kan anstå till ett följande budgetår ("objekt i etapp II"). Konjunkturläget avgör när dessa senare objekt skall utföras, under det kommande budgetåret eller senare. Objekten etapp II bör dels finansieras över vederbörande sakanslag, dels genom en finansfullmakt till regeringen. För att även investeringsbidragen till kommunerna skall kunna varieras i stabiliseringspolitiskt syfte har vi föreslagit att en konjunkturklausul införs i

ifrågavarande statsbidragsförfattningar. Härigenom blir det möjligt för regeringen att såväl höja som sänka det ordinarie bidraget, beroende på konjunkturläget. Genom dessa åtgärder torde möjligheterna att utnyttja den statliga budgeten i stabiliseringspolitiskt syfte förbättras.

Det bör således vara möjligt att underskrida anslag, t. ex. genom senareläggningar av investeringar eller genom sänkningar av investeringsbidrag.

Vi har föreslagit ett nytt anslagssystem med den innebörden att samtliga nuvarande anslagstyper ersätts med en enda anslagstyp. Väsentliga överskridanden bör beslutas av riksdagen medan regeringen bör få en generell fullmakt att, förutsatt att de sakliga anslagsvillkoren är uppfyllda, medge överskridande av anslagen med antingen 10 % av anslagsbeloppet eller 1 mkr (endast ett av villkoren behöver vara uppfyllt). Systemet med anslagsbehållningar avskaffas. Vårt förslag om anslagssystem är motiverat av såväl resursstyrningsskäl som stabiliseringspolitiska önskemål och vidare av behovet av förenkling av budgetsystemet.

På budgetens *inkomstsida* innebär den nya uppställningen inga större skillnader gentemot nuläget.

I bilaga 6 redogörs för den detaljerade utformningen av den nya statsbudgeten.

Budgetsaldot kommer, liksom f. n., i princip att ange skillnaden mellan beräknade inbetalningar och utbetalningar. Budgeten föreslås även i fortsättningen bygga på kassabokföringsprincipen. I kapitel 5 anges varför budgetsaldots konjunkturpolitiska betydelse är begränsad. Enligt förslagen i kapitel 10 kommer ett eventuellt överskott eller underskott inte att påverka förmögenhetsredovisningen, eftersom budgetutjämningsfonden, som f. n. balanserar budgetsaldot till kommande budgetår, utgår.

B. Finansplan

Finansplanen bör, liksom f. n., innehålla regeringens bedömning av konjunkturläget och riktlinjer för den ekonomiska politiken. Den är således av central politisk betydelse. Våra förslag om utökad stabiliseringspolitisk information och bättre belysning av finanspolitikens verkningar syftar till att i väsentlig mån förbättra underlaget för regeringens ställningstagande till den ekonomiska politiken.

Vi har även övervägt möjligheterna att göra *nationalbudgeten*, som är en bilaga på ca 200 sidor till finansplanen, mer lättillgänglig för sin målgrupp: riksdagen, statsdepartementen, politiska och fackliga organisationer samt näringslivets organisationer. En tänkbar möjlighet kan vara att dela upp *nationalbudgeten* i en huvudtext på ca 50 sidor, som utgörs av en sammanfattande analys av de ekonomiska utsikterna, och en bilaga, som behandlar olika delområden av ekonomin.

Övriga bilagor — specifikation av driftbudgetens inkomster, förslag till investeringsplan och investeringsstater och vissa tabeller — förändras som en konsekvens av våra förslag på sätt som framgår av bilaga 6.

Statsutgifter		Statsinkomster	
		Drift	Investeringar
A.	Sektorer	A.	Skatter, avgifter m. m.
	1. Arbetsmarknadsåtgärder	0	I. Skatter och avgifter
	2. Bostäder	0	0
	3. Energiförsörjning	0	II. Diverse inkomster
	4. Fysisk planering	0	0
	5. Kommunikationer	0	B.
	6. Näringslivsutveckling	0	Inkomster av statens verksamhet
	7. Insatser för jordbruk och skogsbruk m. m.	0	0
	8. Regional utveckling och planering	0	Summa
	9. Insatser för barnfamiljer och ungdom	0	Underskott
	10. Konsumentpolitiska åtgärder	0	0
	11. Trygghetsförsäkring	0	
	12. Hälso-, sjuk- och socialvård	0	
	13. Miljövård	0	
	14. Allmän forskning	0	
	15. Kultur m. m.	0	
	16. Utbildning	0	
	17. Stöd till åsiktsbildande verksamhet	0	
	18. Åtgärder mot brott	0	
	19. Totalförsvär	0	
	20. Internationellt utvecklingssamarbete	0	
	21. Allmän förvaltning m. m.	0	
	22. Riksdagen och dess verk	0	
	23. Övriga ändamål	0	0
B.	Förändrad disposition av rörliga krediter	0	
	Summa	0	0
	Summa drift och investeringar	0	
	Överskott	0	
	Summa statsutgifter	0	Summa statsinkomster
			0

C. Sektorbilagor

Huvudtitelsbilagorna innehåller f. n. — förutom utdrag ur protokoll m. m. — en översikt över verksamheten inom området, anslagsvisa redogörelser för verksamheten vid de olika myndigheterna samt hemställan rörande anslag och anslagsbelopp.

Den föreslagna ändamålsindelningen av budgeten innebär att de nuvarande huvudtitelsbilagorna ersätts med sektorbilagor. Dessa bör innehålla sektoravsnitt, programavsnitt och organisationsavsnitt. Vidare kan finnas ett investeringsavsnitt för de investeringar inom sektorn som inte kan hänföras till något särskilt program.

I *sektoravsnitten* diskuteras utvecklingstendenser och problem inom sektorn. Detta kan ske med anknytning till en redovisning av planeringsläget för perspektiv- och sektorstudier. Vidare bör sektorns programstruktur, dvs. indelningen i huvudprogram och program redovisas. I anslutning här till bör de övergripande avvägningsproblemen inom sektorn och ställningstagandena till dessa behandlas. Avsnitten avslutas med en diskussion av och hemställan om för sektorn gemensamma ändamål. Dessa avsnitt anknyter till de översikter som f. n. lämnas i huvudtitelsbilagorna.

I *programavsnitten* presenteras regeringens redovisning av verksamheterna, varvid mål och riktlinjer för verksamheterna diskuteras. Programbeskrivningarna kan avse olika anslag, t. ex. programanslag och investeringsanslag. Redovisning av kostnader bör ske i ökad utsträckning, liksom av programmens effekter på andra statliga och icke-statliga verksamheter. Prestations- och resultatredovisning bör i görligaste mån komma till stånd, eftersom uppmärksamheten mer än f. n. bör riktas mot verksamheternas resultat. Balans- och resultaträkningar redovisas i förekommande fall. Hemställan om anslagsbelopp och även om riktlinjer för den verksamhet, som anslagen skall finansiera, görs här.

I *organisationsavsnittet* presenteras de myndigheter vilkas huvudsakliga verksamhet hänförs till sektorn i fråga. Varje myndighet bör redovisas i enbart ett organisationsavsnitt i budgetpropositionen. Vidare anges i avsnittet hur sektorns olika program fördelar sig på myndigheter.

I bilaga 6 presenteras en tänkbar utformning av dessa avsnitt.

D. Investeringsbilaga

Investeringarna har stort stabiliseringspolitiskt intresse i och med att de olika investeringsobjektens tillverknings- eller uppbyggnadsprocess, som binder arbetskraft och produktionsfaktorer under en tidrymd av varierande längd, mer än andra verksamheter kan flyttas i tid och rum. Det är därför av stor vikt att investeringsverksamheten belyses från dessa aspekter.

I en investeringsbilaga till budgetpropositionen bör därför redovisas en samlad bild av statens investeringsverksamhet. Denna bör ge upplysningar om de totala investeringarna såväl i etapp I som i etapp II, omfattande utbetalningar, avskrivningar och bemyndiganden. Genom ett bemyndigandesystem kan man registrera de långsiktiga finansiella åtaganden som

följer av påbörjade investeringar. Dessa olika upplysningar om investeringsverksamheten sammanfattas i finansplanen.

På detta vis kommer investeringsbilagan att dokumentera den stabiliseringspolitiska rörelsefrihet statsmakterna har vad gäller statliga och statskommunala investeringar. Vidare bör investeringsbilagan innehålla övriga stabiliseringspolitiskt intressanta uppgifter om investeringarnas sysselsättningseffekter och, där så är möjligt, regionala effekter. Detta gäller både etapp I och II (se vidare bilaga 6).

E. Övriga bilagor

Som information bör redovisas en bilaga om de medel, som tillkommer staten men som anvisats utanför statsbudgeten, t. ex. vissa socialförsäkringsavgifter. Dessa avgifter är nämligen av betydelse från inkomstfördelningssynpunkt och har även ett stabiliseringspolitiskt intresse. I samband därmed kan hela socialförsäkringssystemet redovisas. Liksom f. n. kan en beredskapsbudget för försvarsväsendet redovisas. Vi finner det inte behövligt att ge förslag om utformningen av dessa bilagor.

Riksdagsbehandling

I riksdagsbehandlingen fastställs budgeten efter det att budgetpropositionens olika delar behandlats i vederbörande riksdagsutskott. Det ligger utanför vårt uppdrag att överväga utformningen av utskottsbetänkanterna. Vi finner det emellertid naturligt att utformningen i huvudsak ansluter till de förordade riktlinjerna för statsbudgeten och budgetpropositionen.

Kompletteringsproposition

I kompletteringspropositionen ger regeringen i slutskedet av riksdagens budgetbehandling en säkrare och aktuellare framtidsbedömning än vad som varit möjligt i budgetpropositionen. Kompletteringspropositionen skall således innehålla erforderliga revideringar av budgetpropositionens beräkningar och bedömningar mot bakgrund av nytillkommande uppgifter under våren. Vi förutsätter att en kompletteringsproposition med i princip samma utformning som f. n. lämnas även i framtiden.

De förändringar i finansplan, nationalbudget och övriga specifikationer och bilagor till budgetpropositionen som vi redovisat ovan gäller självfallet även revideringarna i kompletteringspropositionen.

Långtidsbudgeten, som f. n. bifogas kompletteringspropositionen, bör på sikt ersättas med en sammanställning av sektorstudierna. Syftet härmed är att klargöra och sammanfatta statsmakternas reella handlingsalternativ vad gäller de olika statliga verksamheterna för en femårsperiod. Detta innebär att i samband med kompletteringspropositionen redovisas dels en redogörelse för de framtida konsekvenserna av fattade beslut, dvs. en motsvarighet till den nuvarande långtidsbudgeten, dels en redogörelse för verksamheternas framtida omfattning vid såväl en högre som en lägre ambitionsnivå än den som följer av redan fattade beslut.

Sedan riksdagens budgetbehandling avslutats och medlen ställts till regeringens disposition utfärdar regeringen närmare riktlinjer för hur verksamheterna skall bedrivas. Regeringen anvisar medel till myndigheterna och anger samtidigt villkor för hur medlen får utnyttjas. Detta sker i budgetbreven, som således utgör regeringens viktigaste styrmedel i budgetprocessen.

Budgetbrevens utformning kommer att påverkas av flertalet av våra förslag. Vi har föreslagit att i den takt möjligheter föreligger föreskrifterna i budgetbreven i större utsträckning riktar uppmärksamheten mot verksamheternas resultat och mindre mot val av resursslag. Ett anslag bör som huvudregel finansiera ett program, i undantagsfall flera program eller ett huvudprogram. Det föreslagna anslagssystemet kommer att påverka budgetbrevens utformning.

Vi har inte funnit anledning att utarbeta någon ny detaljutformning av budgetbreven. Denna fråga bör övervägas sedan statsmakterna tagit ställning till våra övriga förslag.

Internbudget

Sedan budgeten fastställts och medel anvisats i budgetbreven bör myndigheterna fastställa internbudget för budgetårets verksamhet. Detta bör ske i samband med verksamhetsplaneringen. Vi lämnar inte något förslag om internbudgetens utformning.

14.2.3 Under budgetåret

Tilläggsbudgetarna innehåller riksdagens beslut under löpande budgetår vad gäller dels tekniska korrigeringar av medelsberäkningarna, dels nya reformer och dels stabiliseringspolitiskt motiverade insatser. Vi föreslår ingen förändring härvidlag.

Tilläggsbudgetar under löpande budgetår fastställs f. n. av riksdagen tre gånger om året: i november, januari och mars. Det nya anslagssystem med begränsade överskridandemöjligheter, som vi föreslagit, gör det nödvändigt att en tilläggsbudget fastställs även i maj i samband med kompletteringspropositionen, med hänsyn till svårigheterna att tidigare förutse medelsförbrukningen för hela budgetåret.

14.2.4 Efter budgetåret

Efter budgetårets slut upprättar riksrevisionsverket en *budgetredovisning*, där budgetutfallet anges. Budgetredovisningens uppställning kommer att förändras till följd av våra förslag om statsbudgetens uppställning, t. ex. avskaffandet av drift- och kapitalbudgetarna och en enhetlig förmögensredovisning. Även *rikshuvudboken*, där tillgångar, inkomster och utgifter m. m. för statens kapitalfonder och för de olika myndigheterna redovisas, påverkas av våra förslag.

Balans- och resultaträkningar bör i förekommande fall fastställas efter

budgetårets slut av regeringen, som därigenom tar ställning till verksamheternas resultat samt beslutar hur eventuella underskott bör täckas.

Vi vill särskilt framhålla behovet av att *avvikelser från budgetanslagen* redovisas och att orsakerna härtill anges. På så vis möjliggörs en effektiv uppföljning av budgetutfallet. Regeringen bör lämna en samlad redogörelse för anslagsöverskridanden till riksdagen.

Efter budgetårets slut upprättar myndigheterna *verksamhetsberättelser* över det gångna budgetårets verksamhet. Verksamhetsberättelserna, som således innehåller resultatanalys, utgör ett väsentligt underlag för statsmakernas budgetarbete och för myndigheternas egen planering.

Den detaljerade utformningen av dessa olika dokument — budgetredovisning, rikshuvudbok och verksamhetsberättelser — bör övervägas i särskild ordning sedan statsmakterna tagit ställning till våra förslag.

14.3 Budgetprinciper

Vi granskar avslutningsvis hur våra olika förslag angående budgetsystemets utformning förhåller sig till de traditionella budgetprinciperna som de formulerades av 1948 års budgetutredning (Bestämmelser och praxis rörande statens budget, SOU 1952: 45).

Fullständighetsprincipen: All medelsdisposition skall redovisas över budgeten.

Principen innebär att budgeten bör vara fullständig, dvs. omfatta all statlig verksamhet samt ange alla de medel som beräknas inflyta till eller utbetalas från statliga myndigheter eller andra statliga organ. Kravet på fullständighet anses inte vara åsidosatt om för vissa delar av statsverksamheten inkomster och utgifter salderas och endast nettot redovisas över budgeten.

Centraliseringsprincipen: Alla statliga finansiella transaktioner skall redovisningsmässigt ledas upp till budgeten.

Denna princip kompletterar fullständighetsprincipen såtillvida att, om en finansiell transaktion inte redovisas över budgeten, det ekonomiska resultatet av den ändå bör komma till synes på budgeten.

Vi anser att dessa båda principer bör tillämpas i största möjliga utsträckning. Behov av undantag från dessa regler kommer dock alltid att föreligga. Vi föreslår att affärsverkens driftbudgetar redovisas på statsbudgeten under formella anslag (1 000-kronorsanslag). Vidare föreslår vi att nyutlåningen under lånefonderna redovisas öppet. Lånefonderna bör således inte vara revolverande. Införselavgiftsmedlen inom jordbrukets och fiskets områden bör föras upp på statsbudgetens inkomstsida. Slutligen föreslår vi att information om socialförsäkringssystemet lämnas i budgetpropositionen.

Bruttoprincipen: Alla utgifter och inkomster skall skiljas åt för bruttoredovisning.

En konsekvent tillämpning av bruttoprincipen innebär att för varje förvaltningsområde samtliga utgifter och inkomster skall komma till synes i budgeten. Principen används som huvudregel, från vilken ett stort antal avvikelser medgetts.

Vi anser att bruttoprincipen bör användas som huvudregel. Nettoredo-

visning kan användas för verksamheter, där det finns en direkt relation mellan intäkter och utförda (avgiftsbelagda) prestationer. I sådana fall bör avsteg från bruttoprincipen kunna göras.

Kassabokföringsprincipen: Statsbokföringen — och därmed redovisningen av budgetutfallet — skall hänföras till de verkligen inbetalda och utbetalda beloppen.

I enlighet med denna princip beräknas budgetens inkomster samt en väsentlig del av budgetens utgiftssida till det belopp, som väntas inflyta eller utges under en budgetperiod.

Våra förslag innebär inte någon förändring i detta avseende. Kostnadsposter bör i ökad omfattning medtas i budgetanslagen, men bör då motsvaras av utbetalningar för vederbörande myndighet.

Principen om budgetens systematisering: Poster av likartad eller närbesläktad beskaffenhet bör för respektive förvaltningsområden sammanföras i grupper under sina särskilda rubriker. Vad särskilt angår utgifterna bör ändamålet med desamma bli bestämmande för grupperingen.

Vi föreslår att utgifterna på sikt bör grupperas efter ändamål i sektorer, huvudprogram och anslag. Förslaget kan betraktas som en utvidgad tillämpning av denna budgetprincip.

Balansregeln: Alla förmögenhetsförändringar skall redovisas öppet. I enlighet därmed bör budgetöverskottet eller -underskottet redovisas synligt på budgeten. Denna princip, som tillämpades år 1910 och en tid därefter men sedan var åsidosatt, kom åter till tillämpning genom 1937 års budgetreform. För att erhålla en riktigare bild av överskott och underskott uppdelades budgeten i två delar, en driftbudget omfattande löpande utgifter och inkomster samt en kapitalbudget, omfattande investeringar.

Vi föreslår att uppdelningen i drift- och kapitalbudget upphör och att den särskilda kapitalfondsredovisningen avskaffas. I stället kommer budgeten att för olika ändamålsområden visa utgifterna för drift och investering. Vidare föreslår vi att myndigheter med mer omfattande tillgångar bör upprätta en balansräkning, av vilken den av myndigheten förvaltade förmögenheten framgår. Statsbudgetens saldo kommer att framgå öppet, men kommer inte att kopplas till förmögenhetsredovisningen i och med att budgetutjämningsfonden upphör. Statsskuldens sammansättning särredovisas i samband med riksgäldskontorets redovisning.

Den parlamentariska kontrollen: All medelsdisposition skall stödjas på beslut av riksdagen.

Vi har utgått från en oförändrad tillämpning av principen.

Dispositionsregeln: Regeringen har primärt ensam förfoganderätt över de av riksdagen anvisade anslagen. En myndighet kan verkställa utbetalning av medel endast med stöd av ett beslut av regeringen.

Regeln berörs inte av våra förslag.

Täckningsregeln anger den tidpunkt vid vilken medel för finansiering av en utgift bör anvisas av riksdagen.

Två skilda principer kan tillämpas. Täckning kan beredas antingen för de beslut som fattas under en budgetperiod eller endast för de belopp

som skall utbetalas under samma period. Den förstnämnda principen innebär att varje riksdag bör anvisa medel för hela den av dess beslut betingade utgiften (täckningsprincipen). Den senare principen innebär att riksdagen meddelar beslut om mera betydande medelsdispositioner i form av bemyndigande att besluta utgifter, men på budgeten endast anvisar medel för de utbetalningar som skall verkställas under nästföljande budgetår (kassapprincipen).

Vi föreslår att anslagsbehållningarna avskaffas, vilket leder till att täckningsprincipen inte kan användas. I stället bör systemet med bemyndiganden tillämpas i större utsträckning. Enligt vårt förslag bör riksdagen på budgeten anvisa medel för betalningar som skall verkställas under följande budgetår (kassapprincipen).

Principen om budgetårets begränsning till en bestämd period har formellt gällt, men har många undantag genom medelsanvisningar som avser täckning av åtaganden som ingåtts under gångna år eller täckning av utgifter som skall göras under en följd av år, genom regler om rätt att använda besparingar och genom att i budgeten anvisats anslag till flera investeringar än som kunnat genomföras under ett budgetår.

Förslaget att avskaffa anslagsbehållningarna och en ökad tillämpning av systemet med bemyndiganden innebär att avstegen från denna princip redovisas öppet.

Reservationer och särskilda yttranden

1 *Delegering av beslutanderätt rörande indirekta skatter*

Reservation av ledamoten Regnéll

Budgetutredningen föreslår i kapitel 7 att riksdagen skall kunna bemyndiga regeringen att bestämma eller ändra skattesatser för indirekta skatter.

Jag anser att principiella skäl bestämt talar mot att riksdagens beskattningsmakt i någon form delegeras under fredsförhållanden. Anses åtgärder på skatteområdet böra vidtagas för att möta ett oförutsett konjunkturläge när riksdagen inte är samlad, bör den inkallas. Det kan inte rimligen göras gällande att inkallande av riksdagen för att ta ställning till ett brådskande skatteändringsförslag skulle förorsaka nämnvärd tidsutdräkt och därmed de av budgetutredningen anförda olägenheterna. Den öppna riksdagsdebatt som kan komma till stånd utgör ett väsentligt led i det förfarande som enligt svensk lag och praxis ansetts böra gälla vid ändringar i medborgarnas beskattning. Skattelagstiftningen bör också fortsättningsvis vara en riksdagens angelägenhet.

2 *Beträffande utredningens kapitel 10*

2.1 *Reservation av ledamoten Werin med instämmande av experten Matthiessen*

Budgetutredningen lägger i kapitel 10 fram förslag till redovisning av förmögenhet och kapitalkostnader. Jag anser att vissa av dessa förslag är otillfredsställande, och anser vidare att motivdiskussionen i kapitlet är alltför knapphändig. Jag menar därför att kapitlet i stället borde ha getts den lydelse som framgår nedan.

De huvudsakliga avvikelserna mellan mina förslag och utredningens framgår av följande:

1) Den samling tillgångar för vilka kapitalkostnader skall beräknas är ungefär densamma i de båda förslagen. Utredningen anser emellertid att kapitalkostnader i regel skall baseras på nyanskaffningsvärden. Jag anser däremot att de historiska anskaffningsvärdena i regel skall ligga till grund.

2) Liksom utredningen finner jag att subventionsinslagen i den statliga utlåningen om möjligt bör särskiljas och ingå bland de vanliga anslagen till sektorer och program. Den resterande huvudparten av utlåningen anser jag emellertid, till skillnad från utredningen, böra redovisas för sig, helst i en särskild bilaga, eller möjligen som en särskild avdelning på själva budgeten.

3) Investeringar i tillgångar för vilka hyror eller kapitalkostnader debiteras de användande myndigheterna — och inräknas i dessas anslag — bör enligt min mening helst särskiljas från övriga investeringar.

Om mina förslag hade antagits av utredningen skulle formuleringarna i betänkandet och i bilagorna ha påverkats även på följande ställen:

- a) Sammanfattningen: stycket som börjar med "Den nuvarande kapitalfondredovisningen . . ." samt följande stycke.
- b) Kapitel 12: avsnitt 12.2.2, andra och tredje styckena.
- c) Kapitel 14: avsnitt 14.2.2, under rubriken "Budgetpropositionen med bilagor", andra stycket; avsnitt 14.3, under rubriken "Balansregeln", andra stycket; uppställningen av statsbudgeten.
- d) Bilaga 6: uppställningen av statsbudgeten; avsnitt 5.1, sista stycket; avsnitten 6 och 7.

10 Beslutsunderlag i fråga om befintliga kapitaltillgångar. Redovisning av investeringar och kapitalkostnader

10.1 Inledning

I föregående kapitel behandlades metodiken vid beslut om statliga investeringar och det informationsunderlag varpå dessa beslut bör grundas. Det fastslogs att väl utformade investeringsbedömningar, investeringskalkyler och samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser utgör viktiga led i ett effektivt budgetsystem. Ytterligare aspekter på investeringsbesluten presenterades i kapitel 6. Där framhölls den stora vikten av stabiliseringspolitisk flexibilitet i dessa beslut, och ett förslag till styrsystem avsett att öka flexibiliteten redovisades.

Investeringarna leder till att varaktiga produktionsresurser av olika slag skapas eller förvärvas. Därmed uppkommer frågan hur man skall säkra att dessa resurser, så länge de varar, ges bästa möjliga användning. Det gäller bl. a. att löpande utforma de olika statsverksamheterna så, att befintliga fasta resurser kombineras med rörliga på det mest ändamålsenliga sättet. Visserligen kan man räkna med att informationsunderlaget för själva investeringsbesluten innefattar planer härför av ett eller annat slag. Men ofta är detta otillräckligt. Det är — som i kapitel 4 understrukits — i regel varken möjligt eller önskvärt att göra sådan planering bindande. Budgetsystemet måste därför, om det skall vara effektivt, omfatta underlag även för diverse beslut avseende användningen av de befintliga tillgångarna.

Vid användningen av de statliga kapitaltillgångarna kan även åsikter om vad som utgör rättvis fördelning göra sig gällande. Att så är fallet kan bero på att resursåtgången vid själva investeringen är skild i tiden från användningen av tillgångarna, och att olika "generationer" av skattebetalare därför berörs olika. Det kan också bero på att tillgångarna främst utnyttjas av vissa kategorier av individer eller företag. Besluten rörande tillgångarnas användning kan därför behöva kompletteras med beslut om beskattning eller om avgiftsbeläggning. Dessa beslut ställer särskilda krav på informationsunderlag.

Dessa frågor har utredningen enligt sina direktiv att granska. Direktiven pekar på budgetens resursfördelande funktion, och framhåller därvid

att klarare och till de ekonomisk-politiska målen bättre anpassade metoder bör eftersträvas inte minst när det gäller det kapital som används i de olika verksamheterna. Mot denna bakgrund bör utredningen — som det uttrycks i direktiven — ”förutsättningslöst se över den statliga förmögenhetsredovisningen och föreslå principer för värdering av kapitaltillgångar samt avskrivningsregler”. Att göra en sådan förutsättningslös översyn — om än endast översiktligt — blir den primära uppgiften i detta kapitel.

Ser vi återigen till de inslag i budgetsystemet som behandlades i föregående kapitel — dvs. investeringsbedömningarna, investeringskalkylerna och de samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyserna — finner vi att de bl. a. kännetecknas därav, att de utgör vad som kan kallas bakgrundsmaterial för den egentliga budgeten. De bildar underlag för poster på denna; däremot ingår de givetvis inte själva i den. När man nu skall ta ställning till hur underlaget för besluten om effektiv användning av de befintliga kapitaltillgångarna skall utformas — inklusive de eventuella beslut om skatter och avgifter som kan göras i anknytning — finner man emellertid att frågan om budgetens konstruktion direkt aktualiseras. Problemet blir om något slag av kapitalutnyttjandekostnader skall registreras på budgeten, om de i så fall skall ingå som delar av de vanliga program- och myndighetsanslagen, och om detta sedan skall påverka metoden för registreringen av investeringarna. Man har alltså att samtidigt fatta vissa viktiga avgöranden om hur budgeten skall uppställas och indelas. Till dessa avgöranden hör bl. a. den ”klassiska” frågan om uppdelning i driftbudget och kapitalbudget.

Dessa avgöranden kan dock icke fattas endast med hänsyn till de krav de nämnda besluten ställer. Hur budgeten konstrueras med avseende på registreringen av investeringar och kapitalutnyttjande har t. ex. betydelse även för dess förmåga att ge underlag för bedömningar av finanspolitikens stabiliseringspolitiska effekter. Detta problem berördes i kapitel 5. Även andra önskemål kan ställas på budgetens uppbyggnad, såsom att den skall ge en god samlad bild av resursanvändningen så att totalavvägningen av budgetens utgiftssida underlättas. Det visar sig att de olika kraven i viss utsträckning strider mot varandra. De olika typerna av beslut påkallar något skiljaktig registrering av investering och kapitalutnyttjande.

Att granska dessa registreringsproblem utgör den andra huvuduppgiften för detta kapitel. Resultatet blir att vissa slutsatser dras även beträffande budgetens omfattning och uppläggning. En samlad behandling av budgetdokumentets konstruktion, där även övriga relevanta aspekter tas upp, kommer i kapitel 14.

Registreringen av kapitalutnyttjande och av investeringar utgör ett periodiseringsproblem, och får sägas vara det viktigaste problemet av denna art som måste lösas inom budgetsystemet. Men även andra periodiseringsproblem föreligger. Ser man till budgetens inkomstsida finner man exempelvis att den under budgetåret upplupna skatten skiljer sig från den inbetalda, beroende på att uppbörden sker med viss eftersläpning. Ser man till utgiftssidan kan man vid de statliga inköpen konstatera att betalningen ofta infaller vid annan tidpunkt än leveransen,

i regel senare. Leveransen behöver inte sammanfalla i tiden med produktionen — den kommer i regel efteråt — och i synnerhet vid investeringar kan själva resursåtgången i sin tur ligga före tillkomsten av den färdiga produkten. Ett särskilt inslag vid inköp utgör uppkomsten av laglig förpliktelse att betala; den kan uppkomma samtidigt med leveransen, men ibland vid annan tidpunkt. På såväl inkomst- som utgiftssidan har man alltså ett tämligen invecklat förlopp över tiden, och flera olika principer för registrering är tänkbara. Antingen kan budgeten vara en kassabudget, dvs. registrera betalningarna, eller också kan den bygga på registrering av något av de övriga momenten. Med termer som hämtats från företagets bokföring men som i sammanhanget delvis ter sig svårtillämpade talas ibland om utgiftsbudget eller kostnadsbudget. Behandlingen av dessa periodiseringsfrågor uppskjuts till ett följande kapitel (avsnitt 11.6).

Uppgiften för det föreliggande kapitlet är sålunda att granska vilka krav som kan ställas på redovisningen av de statliga kapitaltillgångarna och dessas utnyttjande. Det gäller vidare att på basis av denna granskning framställa förslag till förenklad och förbättrad sådan redovisning. Avgörande för kraven är de behov av informationsunderlag som uppstår för de olika besluten, och granskningen bör därför lämpligen utgå från ett studium av dessa. Avsnitt 10.2 ägnas häråt. Som ovan framgått är flera olika typer av beslut aktuella, utöver dem som avser resurs- och inkomstfördelning bl. a. de stabiliseringspolitiska. De olika beslutstyperna tas i avsnittet upp till behandling, och för var och en av dem dras slutsatser beträffande behovet av tillgångsredovisning. Härvid kommer även olika kategorier av tillgångar att särskiljas. Då problemen får sägas tillhöra de svåraste vid analysen av budgetsystemet, och då granskningen bör göras allsidig och förutsättningslös, är det oundvikligt att diskussionen blir tämligen detaljrik och delvis komplicerad.

Avsnitt 10.3 inleds med en kort översikt över huvudslutsatserna av den i avsnitt 10.2 gjorda granskningen, och vidare redogörs kortfattat för hur redovisningen av kapitaltillgångarna utformats i det nuvarande budgetsystemet. Därpå följer utredningens överväganden och förslag. Avsnitt 10.4 tar upp vissa mera tekniska problem till närmare behandling.

10.2 *Behov av beslutsunderlag avseende statliga kapitaltillgångar*

10.2.1 Inledning

Som nyss omtalats är syftet med detta avsnitt att granska de behov av informationsunderlag rörande kapitalutnyttjande som kan uppstå i samband med olika beslut. De beslut som härvid avses är främst *statsmakternas*. I vad mån särskilt informationsunderlag kan erfordras för *myndigheterna* (inkl. affärsverken) i deras verksamhetsplanering och i den löpande driften kommer endast att i förbigående beröras. Utredningar därav har skett och sker i andra sammanhang.

Delavsnitt 10.2.2 ägnas *resursfördelningen*. Här behandlas sålunda besluten om hur tillgångar med alternativa användningsmöjligheter bäst skall utnyttjas. Objekt såsom kontorsbyggnader och datamaskiner är

klara exempel på dylika tillgångar. Även affärsverkstillgångar och lånemedel kommer i sammanhanget att beröras, trots att man här endast i mera indirekt mening kan tala om möjligheter till alternativ användning.

Delavsnitt 10.2.3 tar upp *inkomstfördelningen*. Här diskuteras frågan i vad mån användning av statliga kapitaltillgångar kan bedömas påkalla särskilda skatter eller avgifter i syfte att skapa rättvisa mellan dem som utnyttjar tillgångarna och dem som inte gör det.

I delavsnitt 10.2.4 påpekas vissa konsekvenser, avseende budgetens konstruktion, av de i de föregående delavsnitten förda resonemangen. Härvid aktualiseras nya resursfördelningsaspekter, främst frågan om hur budgeten bör vara konstruerad för att så effektivt som möjligt utgöra allmänt informationsunderlag för statsmakternas totalavvägning av utgiftssidan. I delavsnitt 10.2.5 fullföljs denna diskussion i form av en granskning av de krav på överblick som *stabiliseringspolitiken* ställer.

Delavsnitt 10.2.6 behandlar *kontroll och revision*. Här berörs även vissa krav på statens "solvens" som betonats särskilt i äldre budgetdebatt.

10.2.2 Beslut om användning av befintliga kapitaltillgångar

Vi utgår nu från att investeringsbeslut har fattats och förverkligats. Nya kapitaltillgångar har sålunda gjorts tillgängliga för olika verksamheter, i regel statliga men i viss utsträckning även privata. För de följande budgetåren gäller det att använda tillgångarna så väl som möjligt: det gäller att besluta om de skall användas på det ena sättet eller på det andra.

En grundläggande fråga blir då om det *finns* mer än ett sätt att använda tillgångarna på. Finns bara ett enda sätt behöver man inte fatta något nytt beslut; allt har avgjorts i och med investeringskalkylen, inget ytterligare resursfördelningsproblem föreligger. För sådana kapitaltillgångar finns sålunda inget behov av speciellt underlag för beslut rörande användningen. Antag emellertid att mer än ett sätt, mer än en möjlighet att använda objekten föreligger. Då måste man jämföra, och behov uppstår av informationsunderlag för att underlätta jämförelsen och därmed beslutet.

Möjligheter till alternativanvändning saknas uppenbarligen för åtskilliga statliga tillgångar, kanske huvudparten. I de fall sådana möjligheter föreligger kan de gestalta sig något olika för olika typer av tillgångar. Flera fall kan särskiljas.

A. Fysiska tillgångar användbara även i privat verksamhet

Till denna grupp hör främst byggnader, mark och viss utrustning, t. ex. datamaskiner och vägmaskiner. Byggnader kan tänkas bli uthyrda till enskilda såsom kontor, verkstäder, m. m. Mark kan ofta arrenderas ut för en mångfald olika ändamål, och maskintid kan i regel säljas på öppna marknaden. Utöver att dessa tillgångar sålunda är användbara även privat, kan de vanligen också utnyttjas i många olika statliga verksamheter.

Överväger man nu att använda en sådan tillgång i en viss statlig verksamhet, kan kostnaden härför sägas vara den högsta intäkt som skulle

kunna erhållas vid uthyrning på öppna marknaden. Två resonemang kan nämligen föras. Dels kan man överväga om den statliga verksamheten skulle gagnas bättre om tillgången hyrdes ut till det privata, och de influtna medlen i stället användas för andra ändamål inom verksamheten. Dels kan man göra en bedömning av huruvida den nytta den ifrågavarande statliga verksamheten avkastar verkligen svarar mot den totalkostnad som inkluderar hyresbeloppet. Skulle det inte finnas vara fallet bör tillgången i stället användas i någon annan statlig verksamhet som ter sig mera angelägen, eller hyras ut till det privata och de därvid influtna medlen tillföras den mera angelägna verksamheten.

Information om dylika hyresbelopp fyller alltså en viktig funktion såsom underlag för besluten om användningen. För exempelvis data-maskintid eller mer standardiserade kontorslokaler torde fungerande marknader ofta finnas. Det går då lätt att uppskatta hyrorna; det gäller bara att ta reda på de hyror som noteras på marknaderna. Ofta finns emellertid inga utbildade sådana marknader. I dessa fall blir hyrorna resultat av särskilda förhandlingsöverenskommelser. Här går det alltså inte att göra mera exakta bedömningar på förhand av de hyresbelopp som skulle aktualiseras vid faktisk uthyrning, utan närmevärden får skattas.

Kostnaden för utnyttjande i statlig verksamhet av byggnader och utrustning användbara även i det privata utgörs alltså av den marknads-mässiga hyran. Det kan observeras att denna i princip inte har något att göra med utlägget vid själva investeringen. Det kan visa sig att hyran år efter år kan sättas så högt, att utlägget mer än väl täcks med ränta. Motsatsen kan också inträffa. Det senare synes i regel vara mest troligt, eftersom tillgångarna ofta i någon mån specialanpassas efter statlig verksamhet och därför kan passa något sämre i det privata.¹ Huruvida det ena eller det andra inträffar är emellertid likgiltigt för de beslut som här diskuteras.

Beslut om var de statliga kapitaltillgångarna skall användas fattas i första hand i samband med budgetarbetet. Nu kan det hävdas att den statliga kapitalanvändningen på kortare sikt, t. ex. i budgetens ettårsperspektiv, under alla omständigheter — för samtliga tillgångar — är tämligen opåverkbar. Ser man det årliga budgetarbetet som ett led i ett mera långsiktigt planeringsarbete finner man emellertid att det finns ett visst spelrum för överväganden om alternativanvändningar inom dess ram.

En viktig fråga är hur de sålunda beräknade hyrorna skall infogas i beslutsunderlaget. Den ur effektivitetssynpunkt bästa metoden måste vara att helt likställa dem med andra årliga utgifter för statliga verksamheter, såsom löner, material, m. m. De tas alltså med i anslagen till de ifrågavarande programmen. Därmed får statsmakterna den mest rättvisande bilden av de sanna kostnaderna. Avvägningen mellan programmen blir tillförlitligare och impulserna till omprövning av tillgångsanvändningen starkare.

¹ Gruppen "fysiska tillgångar användbara även i privat verksamhet" inkluderar alltså både objekt som är perfekt användbara där, och objekt vilkas användbarhet är underkastad begränsningar.

Tas även planeringen och besluten på myndighetsnivån med i bilden är det sannolikt att effektiviteten där befrämjas om myndigheterna har att hyra tillgångarna i fråga från utomstående organ, dvs. en annan myndighet som fyller uppgiften att vara tillgångsförvaltare. Kostnadsmedvetenheten inom myndigheten stärkes om kostnaden framträder i form av en hyresavgift som måste betalas ut från anslaget. Tillämpas ett system där myndigheten ges full frihet att välja samtliga produktionsinsatser inom ramen för det givna anslaget, blir det i själva verket myndigheten själv som avgör i vilken utsträckning de statliga tillgångarna skall utnyttjas.

Eftersom hyran räknas in i anslagen uppstår konsekvenser för statsbudgeten. Där kommer följande att registreras:

Tablå 1

STATSBUDGETEN

Statsutgifter		Statsinkomster	
...		...	
Program P	x tkr	Överskott i	y tkr
	(därav z tkr i hyra till tillgångsförvaltande myndighet T) ¹	T-myndighetens verksamhet	(därav beloppet z tkr minus förvaltningskostnader, bränsle, etc., från den myndighet som står för Program P) ¹
...		...	

¹ Uppgifterna inom parentes tas ej med på budgeten. De framgår av bakgrundsdocument.

Det fastslogs ovan att hyran är oberoende av den ursprungliga kostnaden för investeringen. En fråga man kan resa är om det trots detta kan finnas anledning ställa hyresinkomsten för en tillgång mot kapitalkostnaden, dvs. mot avskrivning på investeringsbeloppet plus beräknad ränta på icke avskriven andel därav. Sett ur den aspekt som här behandlas torde inga skäl för detta föreligga. Sett bl. a. ur den tillgångsförvaltande myndighetens interna synpunkt kan emellertid vissa motiv anföras. Bl. a. kan den tillgångsförvaltande funktionen ges ökad stadga om en regelrätt resultaträkning upprättas.

B. Affärsverkens tillgångar

Huvudegenskapen hos de tillgångar som behandlades under A var att de kunde användas även i privat verksamhet. De har därmed också den egenskapen, att de kan bringas att ge monetär avkastning, inte bara i den formella meningen att de användande myndigheterna kan belastas med hyror, utan i den reella meningen att de kan ge intäkter härrörande från den privata sektorn.

Ser vi nu till affärsverkens tillgångar finner vi att i varje fall flertalet sådana tillgångar också har denna egenskap. De kan bringas att ge monetär avkastning; i praktiken sker detta nästan genomgående. Däremot

har dessa tillgångar i regel inte alternativa användningsmöjligheter i samma mening som tillgångarna under A. Kraftverk kan sålunda användas endast för kraftverksproduktion, järnvägar och järnvägsutrustning i huvudsak endast för tågtrafik. Har investeringen väl skett, är typen av användning sålunda i stort sett given.

Däremot kan de tjänster affärsverken presterar användas på många olika sätt inom den privata sektorn. I denna speciella men viktiga mening föreligger alternativa användningsmöjligheter, och därmed ett område för statsmaktsbeslut rörande användningsmönstret. Genom variationer i avgiftsstrukturen är det sålunda möjligt att — om statsmakterna finner det önskvärt — i viss utsträckning påverka detta mönster, så att sektorer, regioner eller kundkategorier gynnas eller missgynnas. Vidare är det ett viktigt krav att tillgångarna utnyttjas effektivt ur samhällsekonomisk synpunkt. Det gäller att genom lämplig utformning av avgiftssystemet söka säkerställa detta. Då affärsverken ofta har mer eller mindre utpräglad monopolställning, bl. a. på grund av stordriftsfördelar hos de ifrågavarande verksamheterna, är vanliga företagsekonomiska lönsamhetskriterier härvid ej alltid tillämpliga.

För dessa beslut rörande riktlinjerna för affärsverkskapitalets utnyttjande i den privata sektorn fordras visst informationsunderlag. Det ingår emellertid inte i våra uppgifter att närmare utreda dessa frågor. Inte heller har vi att undersöka de informationsbehov som aktualiseras i verkens egen planering. Att beräkningar av kapitalkostnader i det senare sammanhanget är nödvändiga är givet. Man kan bl. a. notera att för affärsverk som konkurrerar med privata företag (t. ex. statens vattenfallsverk) är det till fördel om jämförelser kan göras med dessa.

Då avgifterna fastställs för affärsverkens prestationer kan rättvisesynpunkter, förknippade med finansieringen av kapitalkostnaderna, göra sig gällande. Denna fråga tas upp i samband med resonemangen kring inkomstfördelningsaspekten i avsnitt 10.2.3.

C. Lånefonderna

Affärsverkens tillgångar befanns vara av mera begränsat intresse ur de synpunkter som är aktuella i detta avsnitt. Eftersom användningen av dessa tillgångar kommer in i vissa resursfördelningsbeslut fanns dock anledning beröra dem. En annan typ av tillgång av i sammanhanget mera begränsad betydelse är lånefonderna, dvs. för statlig utlåning avsedda finansiella medel.

För dessa tillgångar finns självfallet i och för sig ett ytterst brett spektrum av användningsmöjligheter. Finansiella medel kan lånas ut till många olika typer av låntagare (och även anslås till statlig verksamhet). I princip tillskapas emellertid lånefonderna som en ren konsekvens av beslut att viss utlåning skall ske. Det betyder att inget särskilt beslut behöver fattas om hur de ifrågavarande tillgångarna skall användas, sedan de väl kommit till stånd. Kalkylen i samband med utlåningen — ”investeringskalkylen” — är tillräcklig.

Den omständigheten att de statliga lånefonderna i viss utsträckning gjorts ”revolverande” — dvs. att återbetalda lån skall utlånas — innebär

dock att vissa beslut måste fattas rörande användning av befintliga tillgångar. Besluten är emellertid i regel av mycket enkel karaktär. Det kan i sammanhanget påpekas att vi i kapitel 12 lägger förslag att lånefonderna i fortsättningen ej bör göras revolverande.

I likhet med de båda föregående grupperna av tillgångar kan lånefonderna ge monetär avkastning, dvs. ränta. Denna kan antingen bindas för hela lånetiden, eller också bestämmas på kortare sikt. Endast i det senare fallet kan särskilt informationsunderlag utöver investeringskal-kylen behövas.

Slutsatsen blir att det inte finns något nämnvärt behov av särskilt underlag för beslut om användning av redan tillskapade lånefonder. Däremot kan fördelningssynpunkter påkalla särskild information; jfr avsnitt 10.2.3.

D. Tillgångar användbara i flera olika statliga verksamheter, men däremot ej i privat verksamhet

De tre grupper av tillgångar som behandlats i det föregående har bl. a. kännetecknats därav, att de kan appliceras i privat verksamhet och sålunda ge monetär avkastning. En samling tillgångar ungefär motsvarande de tre grupperna har i svensk budgetlitteratur ibland benämnts "produktivt kapital". Tillgångar i grupp A har vidare kännetecknats av att direkta möjligheter till alternativ användning föreligger, såväl i statlig som i privat verksamhet.

Det kan emellertid också finnas tillgångar som är användbara i flera olika statliga verksamheter — inom flera olika program på budgeten — utan att därför vara användbara även i det privata. För sådana tillgångar måste i princip liksom för tillgångarna i grupp A beslut årligen fattas om vilken av de alternativa användningsmöjligheterna som skall väljas. Däremot kan dessa tillgångar tydligen inte ge monetär avkastning.

Vilka tillgångar som kan tänkas ingå i denna grupp kan inte närmare bestämmas utan en mera ingående analys. Troligen rör det sig om en rätt begränsad samling. Som möjligt exempel kan man ta vissa typer av krigsmateriel. Betrakta en sådan typ av materiel, möjlig att utnyttja såväl i försvarets "X-program" som i dess "Y-program". Kostnaden för att använda materielen i X-programmet blir — i överensstämmelse med det resonemang som fördes beträffande tillgångarna i grupp A — den effekt som skulle uppnås i Y-programmet om materielen i stället sattes in där. I princip bör denna kostnad alltså belasta X-programmet som ett slags hyra, motsvarande den försakade "intäkten" i Y-programmet. Antag nämligen att statsmakterna överväger att göra en annan avvägning mellan de båda programmen: det ena skall ges ökat omfång, det andra dras ner. Till en del kan detta åstadkommas genom att materielen i fråga flyttas från det ena programmet till det andra. Flyttningen bör avspeglas i omfördelningen av anslagen. Skall beslutsunderlaget göras fullt effektivt bör därför materielanvändningen representeras av en hyra, som ingår i programanslaget.

För att skapa överskådlighet och för att öka kostnadsmedvetenheten är det liksom för tillgångarna i grupp A lämpligt att upprätta särskild

tillgångsförvaltning. De användande myndigheterna har alltså att faktiskt utbetala hyrorna till ett förvaltande organ. Konsekvenserna för budgetanslagen blir desamma som för tillgångarna i grupp A; jfr tablå 1.

Det visar sig dock att vissa svårigheter uppstår då sådan hyresbeläggning skall införas. Ett grundläggande problem är att det i detta fall inte finns några marknadshyror som anger alternativkostnaden. Det gäller alltså att på ett eller annat sätt *konstruera* lämpliga hyresavgifter. Eftersom de ifrågavarande anslagen (i exemplet: såväl X-anslaget som Y-anslaget) samtidigt sätts med hänsyn till att eventuella hyresbetalningar skall kunna inrymmas, är huvudkravet egentligen endast att systemet görs konsekvent, dvs. sådant att anslag och hyror bringas att stå i överensstämmelse med varandra.¹ Ytterligare krav kan dock också ställas.

Ett tillvägagångssätt som ur både principiell och praktisk synpunkt ter sig ändamålsenligt är att så långt möjligt söka efterbilda det resonemang som fördes ovan beträffande tillgångarna i grupp A. Utgångspunkten tas därvid i den investeringskalkyl som gjordes då beslutet fattades om att tillgången skulle förvärvas. Man sade sig då att de framtida intäkterna (ej möjliga att ange i pengar) skulle göra investeringsutgiften motiverad. Dessa intäkter beräknades med andra ord årligen svara mot avskrivningen av investeringsutgiften jämte en ränta som representerar den avkastning som skulle ha uppnåtts vid bästa alternativa investering, dvs. mot kapitalkostnaderna. Dessa kostnader får sedan representera hyran. Eftersom den nerlagda investeringsutgiften — det historiska anskaffningsvärdet — är uttryckt i ett tidigare penningvärde bör den ränta som anger avkastningen innefatta penningvärdeändringen, dvs. vara en vanlig penningränta (nominalränta).

Skulle villkoren i något avseende ha förändrats mera avsevärt sedan investeringsbeslutet fattades, torde metoden dock behöva modifieras. Den tekniska utvecklingen kan t. ex. oväntat ha medfört att utrustningens användbarhet undergått en mera markant förändring. Skäl finns då att justera det belopp varpå de årliga avskrivningarna och räntan beräknas. Ibland kan det bedömas ge en bättre approximation om nyanskaffningsvärdet tas till utgångspunkt i st. f. det historiska anskaffningsvärdet. I konsekvens därmed får penningräntan ersättas av en realränta.

Som nämnts synes det troligt att endast ett begränsat antal tillgångar är hänförliga till den grupp som här analyserats, dvs. tillgångar användbara i mer än ett av de program som statsmakterna i sina beslut särskiljer (men ej användbara i privat verksamhet). Ser man till *myndigheternas interna planering* kan en finare program- eller verksamhetsindelning emellertid ofta vara påkallad. Tillgångar som sett ur statsmakternas synpunkt är orörliga kan därmed framstå som rörliga på myndighetsnivån. Det betyder att interndebitering enligt de ovan beskrivna riktlinjerna kan ha ett betydligt vidare tillämpningsområde. På myndig-

¹ Det kan vara belysande att jämföra med utgifterna för värnpliktig personal. Försvarets myndigheter har här att räkna med speciella "löner", härledda på visst sätt. Anslagen till myndigheterna är bestämda i konsekvens härmed. (En skillnad är att det för värnpliktspersonal torde vara möjligt att skatta "marknadshyra", dvs. marknadslön.)

hetsnivån torde de praktiska svårigheterna också vara mindre. Detta är centrala frågor, men det ingår inte i våra uppgifter att närmare undersöka dem.

10.2.3 Beslut om beskattning eller avgiftsbeläggning i samband med användning av kapitaltillgångar

I föregående avsnitt beskrevs beslut om hur befintliga statliga tillgångar skall användas. Det gällde alltså beslut syftande till effektivt utnyttjande av givna resurser. Som i inledningen framhölls kan användningen av tillgångarna även föranleda beslut syftande till rättvisare inkomstfördelning. Det kan nämligen ibland bedömas lämpligt att de grupper av medborgare som drar särskild nytta av tillgångarna bör stå för finansieringen, helt eller delvis. Därmed kan särskilda skatter eller avgifter bli påkallade, eller befintliga skatter och avgifter behöva ställas in så att man får det rätta sambandet med tillgångsanvändningen.

Bedömningarna kan baseras på olika motiv, ge uttryck för olika värderingar. Här skall tre typer av bedömningar tas upp. Det skall diskuteras vilka beslut de kan föranleda, och vilka särskilda önskemål om beslutsunderlag som kan uppkomma.

A. Beslut syftande till rättvisa mellan generationer (typ I)

Det är då investeringarna görs åtgår resurser, som i stället kunnat ägnas åt att höja konsumtionen under året. De intäkter eller effekter som investeringarna leder till uppstår emellertid under en serie av kommande år, så länge tillgångarna varar. En uppfattning som då kan hävdas, är att det är skattebetalarna under vart och ett av åren i denna serie som har att stå för uppoffringen. De som betalar skatt under själva investeringsåret skall inte behöva åsamkas någon uppoffring för investeringarna. De skall i stället förmås att frivilligt åstadkomma den nödvändiga resursfrigörelsen. Det sker genom att staten lånar av dem på villkor de finner acceptabla, dvs. villkor jämförbara med dem som erbjuds vid bankinsättning, aktieköp eller andra placeringar.

Resonemanget leder i princip till att statens investeringar i sin helhet skall lånefinansieras, och att lånen skall amorteras och förräntas genom skatter i takt med tillgångarnas användning och förslitning. Självfallet är det dock en föga rimlig tanke att relationen mellan lån och skatter kan bestämmas enbart på basis av ett resonemang av detta slag. Särskilt de stabiliseringspolitiska kraven gör sig med stor kraft gällande när denna relation bestäms. I praktiken kan resonemanget därför bara leda till ett "första bud" beträffande upplåningens totalstorlek. Andra argument får därefter göra sig hörda; målet rättvisa mellan generationer får alltså vägas mot andra mål, och upplåningens storlek anpassas i enlighet därmed.

Som underlag för bedömningen behövs primärt endast uppgift om totalstorleken av årets statliga investeringar. Skall underlaget göras fullständigt är det emellertid önskvärt även med uppgifter om summa kapitalkostnader för samtliga tillgångar. Därmed ges information om det

skattebelopp som behövs för att täcka utnyttjandet av tillgångarna. Som följer av resonemanget bör kapitalkostnaderna utgöras av avskrivningar på det historiska anskaffningsvärdet, plus räntekostnader baserade på nominalränta. För budgetens del blir konsekvensen att anslagen för varje program som utnyttjar tillgångar av ett eller annat slag kommer att inkludera en post som anger detta utnyttjande.

B. Beslut syftande till rättvisa mellan generationer (typ II)

En annan uppfattning som förs fram om vad som utgör rättvisa mellan generationer av skattebetalare är följande. Tag de beslut man ett visst år fattar om att investera i tillgångar som inte kan ge monetär avkastning (som alltså inte utgör vad som i svensk budgetterminologi kallas "produktivt kapital"). Besluten innebär att resurser slutgiltigt dras bort från användning i den privata sektorn. Man kan då säga sig att årets generation av skattebetalare — den som stått för beslutet — bör ta ansvaret för detta; den bör sålunda skattefinansiera samtliga sådana investeringar. Tillgångar som kan ge monetära intäkter behöver dessa skattebetalare däremot inte stå för. För dem kan man i framtiden, om man så önskar, ta in intäkter som täcker investeringskostnaderna. De bör därför lånefinansieras; förfaringsättet blir det under A beskrivna.

Även i detta fall kan man bara räkna med att komma fram till en *utgångspunkt* för hur relationen mellan lån och skatter skall bestämmas. Stabiliseringspolitiska och andra synpunkter måste också påverka.

Som underlag för beslut i enlighet med en bedömning av detta slag behövs i första hand uppgifter om hur årets totala statliga investeringar fördelar sig på sådana som kan ge monetär avkastning, och sådana som ej kan göra detta. För ett fullständigt beslutsunderlag behövs därtill uppgifter om kapitalkostnader för den förra kategorin, beräknade så som beskrevs under A. Dock uppträder en komplikation, sammanhängande med att åtskilliga tillgångar som kan ge monetär avkastning i någon mån specialanpassas för statlig verksamhet. Det medför att deras förmåga att ge sådan avkastning begränsas, och följaktligen bör den andel av investeringskostnaden skattefinansieras som svarar mot minskning av privat användbarhet (en skattefinansierad "grundavskrivning").

Det resonemang som här beskrivits är av speciellt intresse av det skälet att det rådande svenska systemet med särskild kapitalbudget och med kapitalfonder är så utformat att det i stort sett ger det erforderliga informationsunderlaget; jfr avsnitt 10.3.2.¹

C. Beslut syftande till rättvisa mellan nyttjare och icke-nyttjare

En annan uppfattning betonar tillskapandet av rättvisa inom varje årsgrupp av skattebetalare. Den utgår från det viktiga faktum att åtskilliga statliga tillgångar är så beskaffade att de kan direkt nyttjas av enskilda personer eller företag. De effekter dessa tillgångar leder till utgör

¹ Posten "lånemedel" på kapitalbudgetens inkomstsida svarar sålunda i princip mot den uppläning som härleds ur resonemanget.

med andra ord inte kollektiva nyttigheter (jfr avsnitt 1.2.3). Det kan då hävdas att nyttjarna bör betala särskilda avgifter och skatter, så tilltagna att de täcker den andel av kapitalkostnaderna som man bedömer rimlig. Eventuellt kan man kräva att nyttjarna står för dessa kostnader i deras helhet.

Det viktigaste exemplet på tillgångar av denna art är affärsverkens. Här tas nyttjandeavgifter under alla omständigheter upp. Frågan är då om dessa avgifter skall sättas så, att totalsumman av dem varje år inte bara ger den önskade täckningen av årets driftkostnader, utan därjämte helt eller delvis amorterar och förräntar investeringsutgiften, dvs. bestrider en lämplig andel av kapitalkostnaderna, bestämda såsom avskrivningar på de historiska anskaffningsvärdena plus nominell kapitalränta. Bedöms så vara fallet, behövs sålunda information om dessa poster.

Då avgifterna på affärsverkens tjänster bestämmes, måste självfallet även andra synpunkter beaktas. I avsnitt 10.2.2 berördes sålunda vissa resursfördelningsaspekter. Dessa ställer sina särskilda krav såväl på avgiftssättningen som på informationsunderlaget. Viktigt att notera i samband med affärsverken är att deras verksamhet endast i begränsad utsträckning blir direkt representerad på budgeten (se vidare avsnitt 12.1.4).

Ett annat exempel på tillgångar av denna art är vägarna. De utnyttjas primärt av en viss kategori skattebetalare, nämligen biltrafikanterna. Den uppfattningen kan nu framföras att dessa genom särskilda skatter eller genom särskilda avgifter (i den mån sådana är möjliga) helt eller delvis bör stå både för de löpande utgifterna för vägarna och för kapitalkostnaderna. För budgetens del blir konsekvensen härav att anslagen till de program som avser vägtransporter bör inkludera dessa kostnader, vilka alltså måste beräknas.

De nuvarande bilskatterna betingas i någon mån av en strävan av detta slag. Det bör noteras att det beskrivna förfaringssättet inte innebär specialdestinering i den formella mening som f. n. råder, dvs. att de särskilda skatterna direkt avsättes till vägutgifter¹. Primärt gäller det bara att förse besluten om bilbeskattning med visst underlag; hur långt man faktiskt skall gå i sådan beskattning blir sedan en fråga att särskilt ta ställning till. Noteras bör vidare att då vägskatter bestäms — och än mer eventuella vägavgifter — kan även resursfördelningssynpunkter göra sig gällande; jfr diskussionen ovan om affärsverken.²

Vilka tillgångar av samma art som vägarna som kan bedömas tillhöra den nu behandlade kategorin är svårt att närmare bestämma. I och för sig är inga tillgångar uteslutna, inte ens sådana som leder till rent kollektiva nyttigheter. Den åsikten kan exempelvis hävdas att försvarets tjänster är till särskild nytta för vissa grupper av medborgare, i den meningen att de uppskattas intensivare, värderas högre, av vissa personer än av andra. Därmed finns sålunda ett argument för registrering av kapitalkostnader i

¹ I kapitel 12 föreslås att specialdestination i formell mening i princip skall upphöra.

² Särskilt om avgiftsbeläggning införs får vägarna sägas komma att tillhöra kategorin tillgångar som kan ge monetär avkastning.

syfte att förbättra beslutsunderlaget då beskattningens sammansättning avgörs.

En särskild grupp av tillgångar som tillhör kategorin kan lånefonderna sägas vara. För dem tar rättviseresonemanget ofta en något annan form. Det är vanligt att man här tar som utgångspunkt att nyttjarna — dvs. låntagarna — skall stå för de fulla "kapitalkostnaderna", alltså både amortera lånet i dess helhet och erlägga ränta svarande mot upplåningskostnaderna. Därefter, som en andra etapp, ställer man frågan huruvida det ur fördelningssynpunkt vore rättvist att avskriva en del av lånet och sätta räntan lägre. Sett ur redovisningssynpunkt torde man få det bästa beslutsunderlaget om såväl lånenedsättningar som implicita räntesubventioner visas öppet på budgeten. De senare är dock svåra att beräkna, eftersom den ränta som svarar mot upplåningskostnaderna är en något oklar företeelse.¹

10.2.4 Närmare om konsekvenserna för budgeten

Innan ytterligare typer av beslut tas upp till diskussion skall konsekvenserna för budgeten av de hittills beskrivna fallen beskrivas något närmare. Gemensamt för dessa fall är att de leder till att hyror eller kapitalkostnader skall räknas in i anslagen på budgeten. Det behövs därmed också motposter på budgetens inkomstsida. Med det system för tillgångsförvaltning som beskrevs i delavsnittet 10.2.2 uppkommer automatiskt en sådan dubbelregistrering. För besluten rörande resursfördelning befanns själva tillgångsförvaltningen därjämte innebära vissa direkta effektivitetsfördelar.

Man finner emellertid att samlingen av tillgångar, vilkas utnyttjande på detta sätt representeras i budgetanslagen, har olika omfång och sammansättning från fall till fall. Endast ett av fallen — beslut syftande till rättvisa mellan generationer, typ I — leder till att samtliga tillgångar tas med. I de övriga fallen blir det bara vissa av tillgångarna som blir representerade.

Det centrala problemet blir att avgöra vilka av de beskrivna fallen som skall tillmätas störst vikt, och därmed vilka tillgångar som skall bli föremål för hyres- eller kapitalkostnadsberäkning. Det problemet tas upp i avsnitt 10.3. Här gäller det bara att undersöka hur sambandet mellan hyres- och kapitalkostnadsredovisning å ena sidan och investeringsredovisning å den andra gestaltar sig på budgeten.

Klart är att tillgångar, som icke läggs under tillgångsförvaltning, kommer att sakna representation på budgeten av det slag som tablå 1 anger. Det är dock givet att själva investeringen, då tillgången anskaffas, redovisas på budgeten det år den görs.

Mycket starka skäl talar för att även de investeringar som leder till förvaltade tillgångar registreras på budgeten. Att så sker har varit en självklar förutsättning för diskussionerna bl. a. i kap. 6 och 9. Ytterligare skäl skall ges i följande avsnitt. Därmed uppkommer emellertid en dubbelräkning. Anskaffning av förvaltade tillgångar kommer att föras

¹ Jfr avsnitt 10.4.3.

upp två gånger: dels i samband med investeringen, dels i form av en samling årliga hyror eller kapitalkostnader inräknade i de nyttjande myndigheternas anslag.

Detta innebär för det första en brist ur logisk synpunkt. Vidare kan det möjligen medföra en risk att de ifrågavarande typerna av tillgångar vid budgetbehandlingen omedvetet uppfattas som "dyra". Deras användning i statsverksamheten kan obefogat komma att motverkas. En metod att undanröja denna risk och samtidigt skapa logisk konsekvens kan vara att i budgeten särskilja de båda huvudkategorierna av investeringar, dvs. sådana som leder till tillgångar underkastade förvaltning, resp. sådana som leder till tillgångar av annat slag. Nedanstående tablå, som kompletterar tablå 1, visar ett tänkbart arrangemang. Som framgår har den senare av de båda kategorierna av investeringar nämnts "direkta investeringar".

Tablå 2

STATSBUDGETEN

Statsutgifter		Statsinkomster	
DRIFT		...	
...		...	
...		...	
Sektor S		Överskott i	
...		T-myndighetens	
Program P	x tkr	verksamhet	y tkr
	(därav z tkr i hyra eller kapitalkostnad till tillgångsförvaltande myndighet T)		(därav z tkr minus ev. förvaltningskostnader, etc., från den myndighet som står för Program P)
...		...	
...		...	
...		...	
INVESTERINGAR			
I förvaltade tillgångar			
Tillgångar av typ T	v tkr		
...			
Direkta investeringar			
...			
Sektor S	w tkr		
...			

Även i ett annat avseende kan det tänkas att partiell tillgångsförvaltning medför risk för skevhet i utgiftsavvägningen. Grunden härtill är att det ofta är svårt att direkt mäta de statliga verksamheternas prestationer och effekter. Därför är det troligt att budgetprocessens deltagare i viss utsträckning använder driftanslagen såsom mått på verksamheternas omfång. Ju större anslag, desto mer av de ifrågavarande prestationerna. En verksamhet vars anslag i förhållandevis hög grad blåsts upp genom

hyror eller kapitalkostnader kan uppfattas som bättre tillgodosedd än en verksamhet av det motsatta slaget. Den kan därför obefogat komma att behandlas snålt vid anslagstilldelningen. Här föreligger sålunda ett visst argument för att låta tillgångsförvaltningen täcka samtliga kapitaltillgångar. Vidare följer att hyror och kapitalkostnader bör vara helt jämförbara dels med varandra, dels med andra utgifter — för löner, materiel, m. m. Det är möjligt att man sett ur denna synpunkt genomgående borde ha kapitalkostnader beräknade såsom avskrivningar på nyanskaffningsvärde jämte realränta.

Man kan säga att vad det här gäller är att en "budgetkrona" skall ha exakt samma innebörd var den än anslås. Ett naturligt följdkrav är att en "budgetkrona" skall motsvara en krona i den privata sektorn. Stora problem av såväl teoretisk som praktisk art uppstår om principerna skall ges en strikt tillämpning.

10.2.5 Stabiliseringspolitiska aspekter

En av våra väsentligaste uppgifter är att pröva hur budgetsystemet kan göras till ett så effektivt medel som möjligt i stabiliseringspolitiken. En sådan prövning har gjorts i kap. 5—8. Bl. a. diskuterades behovet av ett förbättrat informationsunderlag om finanspolitikens effekter. Detta skedde främst i kap. 5.

Det framhölls där att budgetsaldot tidigare ansågs vara en god indikator på budgetens stabiliseringspolitiska effekter. Numera är dock väl känt att saldot ej kan fylla en sådan funktion. Ett väsentligt skäl härtill är att dessa effekter inte utgår från saldot, utan i stället från varje enskild budgetpost, eller snarare från ändringen av varje sådan post. Ändringarna av de olika posterna ger upphov till effekter av olika art och styrka.

Den slutsats som drogs i kap. 5 gick därför ut på att särskilda kalkyler av budgetförändringarnas effekter på samhällsekonomin bör ske, och resultaten presenteras bl. a. i finansplanen. Endast på den vägen kan man få ett fullgott underlag för besluten om budgetpolitiken. Det gäller i själva verket även frågan hur stora statsutgifter som kan tillåtas och hur omfattande beskattningen bör göras med hänsyn till det rådande samhällsekonomiska balansläget. Vad som här kallas budgetens stabiliseringspolitiska effekter inkluderar alltså bedömningen av vilken kombination av beskattning och utgifter som är den lämpliga.

Dessa bedömningar bör sålunda i fortsättningen främst baseras på resultaten av särskilda kalkyler, i stället för på analys av budgetsaldot. Detta innebär att det i fortsättningen betyder mindre ur stabiliseringspolitisk synpunkt hur själva budgeten är redigerad och vilka poster den inkluderar. Sett ur stabiliseringssynpunkt kommer budgeten och dess enskilda poster i första hand att endast tjäna som underlag för de nämnda kalkylerna.

Det är emellertid ett starkt önskemål att budgeten ställs upp så, att den utgör en förteckning över de poster, som är föremål för budgetpolitikens *direkta* påverkan av efterfrågan. Därmed får man nämligen den budget som ger den bästa utgångspunkten för de nyss nämnda kalkyler-

na. Då dessa ofta måste göras snabbt är detta en betydande fördel. Vidare passar en sådan budget bäst in i nationalräkenskapssystemet.

Sett ur denna synpunkt skall budgeten utgöra en förteckning över de statsutgifter och -inkomster som innebär en direkt påverkan av efterfrågan på nyproducerade varor och tjänster. Det betyder att utgiftssidan skall innehålla alla investeringar med undantag för dem som utgörs av inköp av redan befintliga resurser, såsom mark, äldre byggnader, m. m. Det betyder vidare att de ovan diskuterade hyrorna och kapitalkostnaderna helst ej bör ingå; eftersom de har motposter på budgetens inkomstsida kan de dock inkluderas utan nämnvärd nackdel. Vad inköpen av befintliga resurser angår har de till skillnad från nyinvesteringar ej den innebörden att produktionsfaktorer tas i anspråk och inkomster uppstår. Konsekvensen blir endast att den privata sektorns förmögenhet får ändrad sammansättning. Detta kan visserligen ha sina särskilda effekter på efterfrågan och inkomstbildning, men endast indirekt; det rör sig dessutom snarare om kreditpolitiska än finanspolitiska effekter. Motsvarande gäller ren utlåning (dvs. utlåning exkl. därmed förenade subventionselement, vilka är att betrakta som inkomsttillskott för låntagarna). Båda dessa typer av poster — alltså inköp av befintliga resurser och utlåning — bör därför, sett ur den synpunkt som här är aktuell, dölas i saldot. För att underlätta en bedömning av budgetens kreditpolitiska effekter (och för att tillgodose andra informationskrav) bör de dock specificeras antingen i särskild bilaga, eller eventuellt såsom en särskild avdelning "under strecket" på den egentliga budgeten.

I tablå 3 ges en bild av konsekvenserna för statsbudgeten av att utlåningen bryts ut till en särskild bilaga. (Konsekvenserna av en ev. särbehandling av inköp av befintliga tillgångar visas däremot inte av tablåen.)

10.2.6 Kontroll och revision; statens "solvens"

Den kamerala kontrollen och revisionen av myndigheterna ställer vad kapitaltillgångarna angår främst ett krav på inventarieförteckningar. Dessa kan fylla en funktion även för myndigheterna i deras verksamhetsplanering. Varje myndighet får en överblick över de tillgångar som står till förfogande, inga äldre tillgångar riskerar att "glömmas bort".

Det är möjligt att de syften inventarieförteckningarna fyller skulle fyllas ännu något bättre om inventarierna — tillgångarna — inte bara katalogiserades utan därjämte värderades. Det är svårt att säga vilken typ av värde — historiskt anskaffningsvärde, nyanskaffningsvärde, etc. — som i så fall vore mest relevant.

En typ av krav som något anknyter till dem som ställs inom den kamerala kontrollen är att staten skall vara "solvent". Särskilt i äldre budgetdebatt har detta krav betonats. Ett av skälen härtill var att svenska staten under tidigare skeden — bl. a. i samband med järnvägsbyggen — uppträdde som låntagare i förhållandevis stor skala på de internationella kapitalmarknaderna. Långivarna kunde förväntas i någon mån anpassa sin kreditvillighet efter svenska statens förmögenhetsställning, och denna borde därför kontinuerligt beräknas. Man borde vidare ha kontroll över förmögenhetsställningen så att inga åtgärder kom att vidtas som ledde till

Tablå 3

STATSBUDGETEN

Statsutgifter

Statsinkomster

...		...
...		...
Program P	x tkr	
(i beloppet x tkr ingår av utlåningstransaktioner endast ev. subventions- element)		...
...		...
		Inkomster av statlig utlåning n tkr (beloppet utgörs huvud- sakligen av räntebetal- ningar till ifrågavarande lånefonder; ev. specifi- kation på sådana fonder)
...		...
...		...
...		Summa statsinkomster p tkr
Summa statsutgifter	r tkr	Underskott ¹ q tkr
		Summa r tkr

STATENS LÅNEVERKSAMHET

Disposition av lånemedel

Anskaffning av lånemedel

Statsutlåning		Återbetalning av utlånade medel
...		...
...		...
Program P ²	s tkr	Program P ² t tkr
...		...
...		...
Täckning av statsbudgetens underskott ³	q tkr	Upplåning ⁴ u tkr
Summa	w tkr	Summa w tkr

¹ Vid överskott kommer saldoposten i stället på vänster sida.² I stället för programmen kan här i stället lånefonderna uppföras, om dessa ges program- eller sektorsinriktade benämningar.³ Vid överskott i stället en motsvarande post på höger sida.⁴ Inkl. upplåning i riksbanken.

dess försämrings. Den förmögenhetsställning det blir fråga om avser relationen mellan staten och den privata sektorn, och anges av skillnaden mellan återstående, icke avskrivet värde av tillgångar som kan ge monetär avkastning, och utelöpande statslån. Detta tillgångsvärde måste alltså beräknas, och budgeten helst vara så konstruerad att dessa förändringar direkt registreras.

Jämförelser med privata företag kan också ha legat under "solvens"-kravet. Drivs dessa jämförelser långt kan önskemålen rörande förmögenhetsställningen bli än striktare. Ett privat företag står i regel i skuld till utomstående långgivare. Bästa garantin för återbetalningsmöjligheter skapas genom att företagets fortbestånd säkras. Detta underlättas om medel löpande avsätts till förnyelse av företagets byggnader och utrustning, vilket kan medföra att avskrivningskraven skärps. För statlig verksamhet ter sig synpunkter av denna art dock irrelevanta.

10.3 Överväganden och förslag

10.3.1 Sammanfattning av granskningen av behovet av beslutsunderlag

Granskningen i avsnitt 10.2 av de olika besluten visar först och främst att det är ett mycket stort antal önskemål som kan tänkas bli ställda på redovisningen av kapitalutnyttjande och investeringar. Den ger vidare vid handen att önskemålen delvis är olika för de olika besluten. Man kan konstatera att beräkning av hyror eller kapitalkostnader påkallas av flertalet av de diskuterade besluten, men samtidigt finner man att den samling för vilka sådana beräkningar bör göras skiljer sig avsevärt mellan de olika beslutstyperna. För vissa av dem är det önskvärt att hyror eller kapitalkostnader beräknas för samtliga tillgångar, för andra räcker det med beräkningar för ett ganska begränsat antal. Vidare gäller att den önskvärda metoden för beräkningen av kapitalkostnaderna kan vara olika. I flertalet fall är det bäst om kapitalkostnaderna definieras som avskrivningar på historiska anskaffningskostnader, plus nominalränta på ej avskrivet värde. För något av besluten kan argument emellertid anföras för nyanskaffningsvärde resp. realränta.

För flertalet beslut är det naturligt att eventuella hyror och kapitalkostnader medräknas i anslagen till de ifrågavarande programmen eller myndigheterna. För överskådlighetens skull och i vissa fall för att befrämja effektiviteten inom myndigheten är det därjämte till fördel att hyrorna eller kapitalkostnaderna har att utbetalas till en särskild tillgångsförvaltare, dvs. till en viss myndighet eller visst organ som har att fullgöra en tillgångsförvaltande funktion.

Även beträffande registreringen av investeringarna divergerar önskemålen något mellan de olika besluten.

För att ge en bättre överblick över den sammansatta bild som granskningen i avsnitt 10.2 resulterat i har de olika önskemålen schematiskt sammanfattats i tablå 4. I första kolumnen i denna tablå förtecknas de olika besluten eller åtgärderna, varvid hänvisning görs till behandlingen i avsnitt 10.2. Andra kolumnen tar upp de viktigare önskemålen beträffande redovisningen. Det anges i vilken utsträckning hyres- eller kapitalkostnadsberäkning bör ske, och efter vilka principer den senare i så fall skall göras (på historiska värden eller på nyanskaffningsvärden). Att hyror och kapitalkostnader inräknas i anslagen tas i tablå för givet; endast beträffande de stabiliseringspolitiska besluten (punkt 9 tablå) kan önskemålen, som angives, sägas gå i annan riktning. Vidare registreras i vad mån det ur interna effektivitetssynpunkter är önskvärt att införa en särskild tillgångsförvaltande funktion.

Ett studium av tablå visar att de olika typerna av önskemål inte bara är skiftande utan att de delvis är oförenliga med varandra. Det finns sålunda ingen redovisning som på en och samma gång ger fullgott informationsunderlag för samtliga beslut. Antingen får redovisningen därför göras så mångsidig att alla beslut tillgodoses, vilket innebär att man inte får ett enhetligt system utan snarare flera parallella system, eller också får man välja att främst tillgodose några få beslut som man uppfattar som särskilt väsentliga, och som inte erbjuder alltför diverge-

rande redovisningskrav. Praktiska synpunkter, såsom administrativ lätthanterlighet, är givetvis också av stor betydelse.

Avsnitt 10.3.2 skall kortfattat beskriva den nuvarande redovisningen, och även beröra hur den förhåller sig till de olika kraven. I avsnitt 10.3.3 följer utredningens överväganden och förslag.

10.3.2 Nuvarande system

Det nu rådande budgetsystemet baseras i huvudsak på 1911 och 1937 års budgetreformer. Vid båda dessa reformer var ett av huvudsyftena just att se över tillgångsredovisningen. 1911 tillskapades sålunda det rådande systemet med kapitalfonder, och 1937 företogs den uppdelning av budgeten i driftbudget och kapitalbudget som baseras på fondsystemet

Tablå 4

Beslut eller åtgärd

Önskemål beträffande tillgångsredovisningen

Beslut om användning av befintliga kapitaltillgångar

1) Fysiska tillgångar användbara även i privat verksamhet (10.2.2, A)

Marknadshyror beräknas för ifrågavarande tillgångar. Tillgångsförvaltning upprättas. Beräkning av kapitalkostnader (historiska värden, nominalränta) kan göras, men ej nödvändig.

2) Affärsverkens fysiska tillgångar (10.2.2, B)

Överväganden härom görs ej av budgetutredningen.

3) Lånefonder (10.2.2, C)

Inga önskemål.

4) Tillgångar användbara i flera statliga verksamheter, men ej privat (10.2.2, D)

Hyror uppskattas för ifrågavarande tillgångar. Lämpligen kan de ta formen av beräkningar av kapitalkostnader (historiska värden, ev. justerade, nominalränta; ev. i stället nyanskaffningsvärden, realränta). Tillgångsförvaltning upprättas.

Beslut om beskattning eller avgiftsbeläggning i samband med användning av kapitaltillgångar

5) Beslut syftande till rättvisa mellan generationer, typ I (10.2.3, A)

Kapitalkostnader (historiska värden, nominalränta) beräknas för samtliga kapitaltillgångar. Tillgångsförvaltning kan upprättas, men ej nödvändig.

6) Beslut syftande till rättvisa mellan generationer, typ II (10.2.3, B)

Kapitalkostnader (historiska värden, nominalränta) beräknas för samtliga tillgångar som ger eller kan bringas att ge monetär avkastning (jfr punkterna 1, 2 och 3 ovan). Tillgångsförvaltning kan upprättas, men ej nödvändig.

Beslut eller åtgärd

Önskemål beträffande tillgångsredovisningen

- 7) Beslut syftande till rättvisa mellan nyttjare och icke-nyttjare (10.2.3, C)

Kapitalkostnader (historiska värden, nominalränta) beräknas för tillgångar som utnyttjas av enskilda individer och företag (i första hand affärsverkstillgångar – för vilka redovisning dock ej sker på budgeten – samt lånefonder). Tillgångsförvaltning kan upprättas, men ej nödvändig.

- 8) *Budgetprocessens utgiftsavvägning* (10.2.4)

Ett första önskemål är att investeringarna på budgeten delas upp i sådana för vilka hyror eller kapitalkostnader utgår, resp. sådana för vilka detta icke är fallet. Ett striktare önskemål leder till att kapitalkostnader (ev. i form av nyanskaffningsvärden och realränta) beräknas för samtliga tillgångar.

- 9) *Stabiliseringspolitik* (10.2.5)

Hyror och kapitalkostnader inräknas helst ej i budgetanslagen (nackdelen av inräkning dock ringa). Investeringar bestående av inköp av befintliga resurser redovisas ej på budgeten, icke heller lån. (Ev. särredovisning "under strecket".)

Kontroll, revision, solvens

- 10) Kameral kontroll och revision (10.2.6)

Inventarieförteckningar upprättas.

- 11) Krav på solvens, t. ex. i samband med upplåning utomlands (10.2.6)

Kapitalkostnader (historiska värden, nominalränta) beräknas för tillgångar som ger eller som kan bringas att ge monetär avkastning (jfr punkt 6 ovan). System med drift- och kapitalbudget.

och som fortfarande gäller. Parallellt härmed presenteras sedan 1956 en sammanslagen totalbudget. I början fanns den endast såsom tabell i finansplanen, men har fr. o. m. budgetåret 1966/67 ingått i riksstaten jämsides med drift- och kapitalbudgetarna.

En huvudpunkt i det rådande systemet är att det s. k. produktiva kapitalet, dvs. tillgångar som ger monetär avkastning eller som kan bringas att ge sådan avkastning, särskiljes. Det gäller som framgått av avsnitt 10.2 de tillgångar som används i statlig verksamhet men som också kan användas i privat verksamhet, affärsverkstillgångarna samt lånefonderna. De förvaltas inom s. k. kapitalfonder, varmed avses att det dels finns ett tillgångsförvaltande organ ungefär i den mening som avsågs i avsnitt 10.2.2 ovan, dels ett bokföringssystem innefattande bl. a. resultaträkning.¹

¹ Åtskillnaden mellan tillgångsanvändande och tillgångsförvaltande myndighet är i flera fall, som t. ex. för affärsverkstillgångarna, snarast en ren formalitet.

Vi vänder oss nu först till det ursprungliga systemet med drift- och kapitalbudget, och bortser från totalbudgeten. Vad kapitalbudgeten angår registrerar den de investeringar i kapitalfonderna som finansieras genom nytillskott av kapital, dvs. på annat sätt än genom anslag svarande mot årets löpande avskrivningar. Dessa nytillskott tar formen av lånemedel, vilka sålunda utgör den enda posten på kapitalbudgetens inkomstsida. Som sidomaterial till kapitalbudgeten föreligger ett slags budget omfattande samtliga investeringar i fondkapital, dvs. produktivt kapital. Utöver de investeringar som uppförs på kapitalbudgeten ("investeringsbemyndigandena") och dem som finansieras av årets löpande avskrivningar ingår här även poster finansierade genom tillskott direkt från driftbudgeten. Dessa senare poster utgörs i princip av de engångsavskrivningar som i vissa fall är erforderliga för att tillgångarna skall bli jämförbara med motsvarande i den privata sektorn, dvs. utgöra produktivt kapital. Alla övriga investeringar — avseende kapital utanför kapitalfonderna — registreras på driftbudgeten tillsammans med de löpande utgifterna.

Man kan — om än med viss förenkling — säga att detta system byggts upp i syfte främst att tillgodose de önskemål som i tablå 4 uppförts under punkterna 6 och 11. Härvid har det senare önskemålet — i tablå och i diskussionen i avsnitt 10.2.6 grovt karakteriserat såsom avseende statens "solvens" — av allt att döma vägt tyngst. Även de krav på informationsunderlag som ställs av besluten om användning av tillgångar med monetär avkastning (punkterna 1—3 på tablå) kan delvis anses bli tillgodosedda av systemet.¹ Det synes dock tveksamt om detta varit ett medvetet syfte vid dess tillkomst. Något som bör understrykas är att systemet under årens lopp genom en rad delreformer blivit oenhetligt och svåröverskådligt.²

En typ av beslut som det genom reformerna av år 1911 och år 1937 tillskapade systemet ej väl tillgodoser är de stabiliseringspolitiska (punkt 9 på tablå).

Det främsta motivet bakom 1937 års uppdelning i drift- och kapitalbudget var dock stabiliseringspolitiskt. Tanken var att man genom att tillåta över- och underbalansering av driftbudgeten skulle öka möjligheterna att bedriva aktiv konjunkturpolitik. Driftbudgeten borde visa överskott i högkonjunktur och underskott i lågkonjunktur. Sett över hela konjunkturcykeln borde den däremot ungefär balansera, så att kravet att statens förmögenhet inte skulle påverkas av konjunkturpolitiken (ett inslag i kravet på "solvens") bleve uppfyllt. Detta skulle ske via budgetutjämningsfonden, vars huvuduppgift är att reglera driftbudgetens över- eller underskott.³ Man kan säga att resonemanget byggde på en strävan att genom bokföringsåtgärder bringa kravet på en aktiv stabilise-

¹ Beräkningen av hyror och kapitalkostnader sker dock ej genomgående efter de ovan angivna riktlinjerna. De medräknas inte heller genomgående i de nyttjande myndigheternas anslag.

² För en närmare beskrivning, se bilaga 6.

³ Budgetutjämningsfonden skall vidare redovisa saldot på automobilskattemedlens specialbudget samt — sedan budgetåret 1955/56 — fonden för reglering av utbetalningarna av kommunalskattemedel.

ringspolitik att bli förenligt med hävdvunna uppfattningar om balans i statsbudgeten.

Tillkomsten av totalbudgeten år 1956 betingades av strävan att skapa en budget bättre lämpad såsom underlag för de stabiliseringspolitiska bedömningarna. Avsikten kan sägas ha varit att med bibehållande av de beståndsdelar som ingår i 1911 och 1937 års system skapa en budget som så väl som möjligt uppfyller de önskemål som anges under punkt 9 på tablå 4. Totalbudgeten utgör i princip en sammanslagning av driftbudgeten och kapitalbudgeten, kompletterad med de investeringar i fondkapital som finansieras genom avskrivningsmedel inom kapitalfonderna. Genom att den inte systematiskt utskiljer poster som endast innebär ändringar av den privata sektorns förmögenhetssammansättning (lån, m. m.) och som alltså ej leder till direkt påverkan av efterfrågan på produktionsfaktorer, överensstämmer den dock knappast med de i avsnitt 10.2.5 uppställda önskemålen.

10.3.3 Förslag

Det nuvarande systemet har enligt vår mening vissa betydande brister. Det är för det första osystematiskt och krångligt. Det innefattar sålunda vissa tämligen invecklade fondkonstruktioner, och behäftas vidare med nackdelen att det leder till två parallella budgetar: totalbudgeten, respektive kombinationen av drift- och kapitalbudget. Allt detta skapar svåröverskådlighet, och vidare uppstår administrativt merarbete. Systemet har för det andra den bristen att ingen av de typer av beslut som i dag framstår som de mest betydelsefulla på ett fullt effektivt sätt betjänas.

I och för sig finns det enligt vår mening anledning hysa respekt för det system som tillskapades genom 1911 och 1937 års reformer. Det byggde — som framgick av föregående avsnitt — på genomtänkta principer. Dock innehöll det redan från början inslag som framstår som onödigt komplicerade. Väsentligast vid bedömningen av systemet är emellertid att de motiv varpå det baserades numera försvagats. Största rollen spelade — som ovan berördes — kravet på "solvens". Detta krav synes emellertid i dag i det stora hela inaktuellt. Ett sidomotiv var kravet på rättvisa mellan generationer. Om detta har försvagats eller ej är svårt att säga, men klart torde i varje fall vara att det i dag oftast ges en annan tolkning än den rätt speciella som synes ha påverkat de båda reformerna. Å andra sidan innehåller 1911 och 1937 års system i sina fonder ett arrangemang som i princip kan sägas tillgodose önskemålen om rationell förvaltning av tillgångar med alternativa användningsmöjligheter. Dessa önskemål kan bedömas ha ökat i betydelse, och såtillvida har alltså systemets användbarhet i någon mån vuxit.

Vad totalbudgeten angår är den som ovan framgått främst inriktad på att göra tjänst såsom underlag för bedömningar av budgetpolitikens samstämmighet med kravet på samhällsekonomisk balans. Som i avsnitt 10.2.5 underströks bör detta underlag i fortsättningen främst bestå av speciella kalkyler. Som också framhölls är det dock väsentligt att det centrala budgetdokumentet är så utformat att det ger ett så gott underlag

som möjligt för dessa kalkyler. Den strävan tillskapandet av totalbudgeten gav uttryck för har sålunda alltså stor aktualitet, men kan sägas delvis ta sig andra former.

Detta krav att budgeten skall ge ett bra underlag för bedömningar av finanspolitikens effekter har vi i våra överväganden funnit viktigt. Av de beslut man i övrigt främst bör sträva efter att tillgodose vid tillgångsredovisningen vill vi närmast peka på dem som avser hur tillgångar med alternativa användningsmöjligheter bäst skall utnyttjas, och dem som syftar till rättvis belastning av tillgångsnyttjarna. I tablå 4 gäller det de beslut som numrerats 1, 4 och 7. Härvid bör emellertid betonas att beslut av typ 4 har ringa betydelse, dels därför att antalet berörda tillgångar troligen är litet, dels därför att praktiska svårigheter kan uppstå vid tillämpningen och göra tillgångsredovisning omotiverad. Vidare kan det noteras att besluten 1 och 4 påkallar hyror medan beslut 7 påkallar kapitalkostnader baserade på historiska värden. I den mån samma tillgångar utpekade måste därför någotdera beslutet ges förtur; denna fråga skall strax tas upp. Slutligen måste det krav på inventarieförteckningar som registrerats under punkt 10 på tablå (och som i det nuvarande systemet i princip är uppfyllt) tillmätas stor vikt.

Som av det följande kommer att framgå blir konsekvenserna av dessa ställningstaganden att den faktiska utvecklingen i stor utsträckning stadfästes. Självfallet sker dock vissa reella ändringar, men framför allt företas förenklingar och systematiseringar.

Den första konsekvensen blir att drift- och kapitalbudgetarna försvinner. I fortsättningen kommer bara en totalbudget att finnas, dock något annorlunda utformad än den nuvarande. Hur den kommer att konstrueras med avseende på redovisningen av tillgångsanvändning och investeringar skall närmare beskrivas längre fram i detta avsnitt.

Det gäller vidare att avgöra vilka tillgångar som skall bli föremål för hyres- eller kapitalkostnadsberäkningar, och underkastas tillgångsförvaltning. Endast tillgångar utpekade av besluten nummer 1 på tablå kan sägas vara väl avgränsade. Vilka som utpekade av besluten nummer 4 och 7 kan bestämmas först efter närmare undersökningar; att antalet tillgångar under 4 sannolikt är ringa har redan nämnts, men vad gäller beslut 7 kan det möjligen komma att visa sig att en bred samling tillgångar — ytterst samtliga — utpekade. Vi föreslår att man i utgångsläget inskränker sig till den samling som f. n. ingår i kapitalfondsystemet. Dock bör tillgångar som utgörs av utrustningskapital hos myndigheter med uppdragsverksamhet i sin helhet från början ingå. Undan för undan, allteftersom behov uppstår, kan nya tillgångar sedan tas med i systemet. Klara regler bör årligen utfärdas.

I regel bör endast objekt med en minsta varaktighet av tre år och en minsta anskaffningskostnad av 10 000 kronor betraktas som tillgångar i den beskrivna meningen. Andra gränser bör dock i särskilda fall kunna föreskrivas. Vidare bör framhållas att inventarier samt kontors- och reproduktionsutrustning normalt ej bör behandlas som tillgångar. De synes dock i regel böra ingå i inventarieförteckningarna.

För tillgångar utpekade av beslut 1 och 4 gäller nu att hyror skall beräknas och ingå i anslagen till de användande myndigheterna. För

tillgångar utpekade av beslut 7 gäller att kapitalkostnader skall beräknas på basis av historiska anskaffningsvärden, och på samma sätt inräknas i anslagen. För den händelse beslut 7 skulle utpeka tillgångar som även utpekade av besluten 1 och 4 bör de senare ges prioritet; det blir alltså hyran i stället för kapitalkostnaden som räknas in i anslagen. Något nämnvärt motsatsförhållande föreligger dock inte, eftersom vi anser det självklart att kapitalkostnader beräknas även för de hyresbelagda tillgångarna. Som i det föregående framhållits är det starkt önskvärt att tillgångsförvaltning ges stadga genom att resultaträkningar upprättas. Som ett led häri är det naturligt att kapitalkostnadsberäkning sker, baserad på de historiska värdena. Både hyror och kapitalkostnader finns sålunda beräknade för dessa tillgångar, även om endast de förra "lyfts upp" på budgeten. För tillgångar utpekade endast av beslut 7 kommer resultaträkningarna i princip att innehålla kapitalkostnaderna på bägge sidor; dessa räkningar — liksom tillgångsförvaltningen i sin helhet — kommer alltså för dessa beslut att utgöra en ren formalitet.

Ser vi till det nuvarande systemet finner vi att avskrivningar i vissa fall görs på de historiska värdena, i andra däremot på uppskattade nyanskaffningsvärden. Det senare sker främst inom vissa affärsverk. Någon anledning att ändra denna praxis, som främst torde betingas av för de ifrågavarande verken naturliga överväganden av mera driftekonomisk art, anser vi knappast finnas. Skillnaderna torde ofta bli tämligen begränsade. Allmänt kan påpekas att nyanskaffningsvärdena ställer sig svårare att beräkna än de historiska anskaffningsvärdena; ibland kan de te sig rätt svårtolkade. En annan nackdel är att subjektiva uppfattningar kan komma att göra sig gällande vid beräkning av nyanskaffningsvärden. Beträffande kapitalkostnadsberäkningarna hänvisas vidare till avsnitt 10.4.

Kapitalfondsystemet bör i konsekvens med det förda resonemanget undergå följande ändringar, huvudsakligen av formell natur. Benämningen "kapitalfond" utgår och ersätts med "förvaltning av tillgång"; man får sålunda exempelvis "förvaltning av statens allmänna fastigheter", "förvaltning av datamaskiner", "förvaltning av postverkets tillgångar", "förvaltning av lånefond X". Viss myndighet ges uppdraget att ombesörja varje sådan förvaltning, och i samband därmed inkassera ifrågavarande kapitalutnyttjandeavgifter (hyror eller beräknade kapitalkostnader). Lämpligt utformade resultat- och balansräkningar bör upprättas.

Något skäl att behålla budgetutjämningsfonden föreligger inte, varför den kan upphöra. I kapitel 12 föreslås att automobilskattens specialbudget upphör. Formerna för en samlad redovisning av statsverkets avräkning med kommunerna i samband med utbetalning av kommunalskattemedel bör utredas i särskild ordning efter statsmakternas ställningstaganden till de ovan framförda förslagen.

Vad angår de s. k. diversemedelsfonderna och donationsfonderna saknas anledning föreslå någon förändring. De berörs ej av de föreslagna ändringarna. Den särskilda statsregleringsfonden, som bl. a. omfattar båda de nämnda kategorierna av fonder, har endast till syfte att sammanfatta dessa övriga fonder. Benämningen "statsregleringsfond" bör utgå.

När det nya redovisningssystemet införs bör vissa fonder, som förlorat sin aktualitet, upphöra. Hit hör folkpensioneringsfonden och fonden för förslag till statsverket. Den förra inrättades i början av 1900-talet, då folkpensionssystemet var ett försäkringssystem, där avgifterna fonderades för att täcka pensionsbetalningarna. Efter det att folkpensionerna på 1920-talet lades om att finansieras över budgeten utan att fondmedel ianspråk tas direkt har fonden kommit att förlora sin uppgift. Den har numera endast till uppgift att placera de kvarvarande avgiftsmedlen — ca 1 300 mkr — och bör därför överföras till riksgäldskontoret, i vars uppgifter ingår att handha obligationsförvaltningen. Fonden för förslag till statsverket torde kunna ersättas med ett system med rörlig kredit.

Statens förmögenhetsredovisning kommer i konsekvens med dessa förslag att utgöras av tillgångsförvaltarnas balansräkningar. Den kommer således (liksom i princip hittills) att täcka endast de tillgångar för vilka förvaltning upprättas. Dessa tillgångar kan som ovan framgått förväntas komma att omfatta inte bara tillgångar som kan ge monetär avkastning, utan även tillgångar till vars användning särskild beskattning eller avgiftsbeläggning kan knytas (om man så vill ett slags "monetär avkastning") samt tillgångar som eljest är alternativt användbara, sett ur statsmakternas synpunkt. Det kan vara lämpligt att summera till ett totalt förmögenhetsvärde, varvid förmögenhet bestående av tillgångar som kan ge monetär avkastning i strikt mening särredovisas.

För budgeten blir konsekvenserna följande. Hyror eller kapitalkostnader inräknas — som redan framgått — i de tillgångsnyttjande myndigheternas anslag. På budgetens inkomstsida införs motsvarande poster (efter avdrag av ev. förvaltningskostnader, etc.) såsom överskott i de tillgångsförvaltande myndigheternas verksamhet (jfr tablå 2). För att tillgodose de i avsnitt 10.2.4 diskuterade önskemålen om att dubbelräkningar skall undvikas delas investeringarna upp i två kategorier: investeringar i förvaltade tillgångar, resp. "direkta investeringar" (jfr samma tablå). För att tillgodose önskemålen om att budgeten skall ge så gott underlag som möjligt för beräkningar av finanspolitikens effekter uppförs av utlåningstransaktionerna (avseende lånefonderna) endast räntor samt — i den utsträckning det är praktiskt möjligt att särskilja dem — ev. subventioner som är direkt kopplade till lånen. Rena lånebelopp och amorteringar kommer därmed att döljas i budgetens saldo; de specificeras emellertid på särskild bilaga så som exemplifierats i tablå 3. Den omständigheten att statens utlåning sålunda ej registreras på själva statsbudgeten påverkar givetvis ej beslutsgången. Besluten om upplåning fattas på samma sätt som hittills. Önskemålet att investeringar bestående av inköp av befintligt realkapital skall särregistreras på budgeten bör däremot icke tillgodoses. En särredovisning skulle visserligen innebära fördelar med hänsyn till de stabiliseringspolitiska bedömningarna men samtidigt blir systemet svåröverskådligt.

10.4 Beräkning av avskrivningar och räntor

10.4.1 Inledning

Beräkningen av kapitalkostnader, dvs. avskrivningar och räntor, har i de föregående avsnitten diskuterats ur mera principiella aspekter. Ytterligare kommentarer beträffande beräkningarna skall göras i detta avsnitt. Avskrivningarna behandlas i 10.4.2, kapitalkostnaderna i 10.4.3.

I avsnitt 10.4.4 behandlas två speciella räntor, nämligen ränta på rörlig kredit och förskottsränta.

10.4.2 Avskrivningar

Som framhållits i avsnitt 10.3 grundas avskrivningarna f. n. i vissa fall på de historiska anskaffningsvärdena, i andra fall på nyanskaffningsvärden. Det senare sker hos postverket, televerket, statens järnvägar och vattenfallsverket, samt hos uppdragsmyndigheterna. Som vidare framhålls bör huvudregeln i framtiden vara att det historiska värdet läggs till grund för avskrivningarna. I de fall där nyanskaffningsvärdet f. n. används eller i fall där det på grund av särskilda informationsbehov kan bedömas lämpligt bör undantag från huvudregeln dock kunna medges i de särskilda budgetdirektiven.

Följande huvudsakliga metoder för avskrivning föreligger:

1. *Konstant eller linjär avskrivning*, dvs. avskrivningsbeloppet utgör en lika stor bråkdel av nyanskaffningsvärdet varje år. Metoden anses enkel att tillämpa och används oftast i praktiken.
2. *Degressiv avskrivning*, dvs. avskrivningsandelen är störst i början och minskar för varje år.
3. *Intermittent avskrivning*. I denna metod tar man hänsyn till i vilken grad anläggningen utnyttjas.
4. *Avskrivning enligt annuitetsmetoden*, dvs. avskrivnings- och räntekostnaderna summeras till ett konstant belopp per år.

Den intermittenta metoden torde ge den bästa bilden av förbrukningen, men är administrativt svårhanterlig. Linjär avskrivning bör därför i normalfallet användas som en god approximation. Denna metod är administrativt lätthanterlig. Undantag härifrån bör kunna förekomma. Detta bör avgöras från fall till fall.

Hur stor bråkdel som skall avskrivas varje år för olika tillgångar är avhängigt av den beräknade ekonomiska livslängden. För statsförvaltningen gemensamma riktlinjer för bestämning av den beräknade livslängden för olika tillgångstyper bör fastställas.

10.4.3 Kapitalränta

I avsnitt 9.5.4 presenterades den ränta som skall användas i investeringskalkylerna, den s. k. diskonteringsräntan. Några korta kommentarer gjordes till de problem med vilka fastställandet av denna ränta är förknippat. Flertalet av dessa problem är aktuella även i samband med den ränta som skall användas vid beräkningen av kapitalkostnader, dvs. kapitalräntan.

Den kapitalränta som f. n. i princip används är den s. k. statens normalränta. På senare år har i allt större utsträckning även på andra sätt beräknade räntor kommit till användning, främst för lånefonderna.

Statens normalränta uppgår till medeltalet av räntan — beräknad på emissionskursen — för de av statens lån mot obligationer och reverser med en ursprunglig löptid av minst 10 år (dvs. den mest långsiktiga upplåningen), som upptagits under de 10 närmast föregående åren. Därtill läggs 1/4 % avsedd att täcka förvaltningskostnader och med utlåningen förenad normal kreditrisk. Normalräntan är dock inte lägre än 4 % och uppgår till jämna 1/4 %. Räntesatsen för normalränta fastställs varje år av regeringen efter hörande av riksbanksfullmäktige och riksgäldskontoret. Den är f. n. 7 %.

Grundtanken bakom normalräntan var att den skulle motsvara statens upplåningskostnader (kapitalanskaffningskostnader). Den särskilda konstruktionen skulle garantera att räntan inte varierade alltför mycket från år till år och att den anslöt till den allmänna ränteutvecklingen. Utvecklingen har emellertid varit sådan att räntenivån visat en stigande trend. Normalräntan har därför släpat efter på ett sådant sätt att ett inte avsiktligt subventionsmoment kommit in vid statens utlåning. Normalräntan har haft stor betydelse även därigenom, att den lagts till grund för avkastningskrav vid fastställandet av olika affärsverkstaxor.

Även andra typer av ränta, t. ex. bostadslåneräntan, har till uttalat syfte att motsvara upplåningskostnader.

Vi föreslår nu beträffande bestämmandet av kapitalräntan först och främst att den årligen fastställs av regeringen. Vi vill erinra om att ränta på utrustningskapital för programbudgetmyndigheterna f. n. fastställs av regeringen i petitaanvisningarna.

Frågan blir nu hur man skall bestämma kapitalräntesatsen. Att välja normalräntan, dvs. ett uttryck för statens historiska upplåningskostnader, är av olika skäl ej tillfredsställande. Bl. a. har den, som framhållits, genom det stigande ränteläget fått en icke avsedd subventionseffekt. Dagens utlåningsräntor har nämligen påverkats av det lägre ränteläget vid 1960-talets början och mitt. Dessutom saknar den flexibilitet. Sedan beräkningsgrunden väl fastställts saknas möjligheter att korrigera nackdelar av antydd art.

Vi föreslår däremot ingen ny beräkningsmetod eller formel. Det torde f. n. inte gå att finna någon teoretiskt tillfredsställande och praktiskt användbar sådan metod. Kapitalräntan kan — i likhet med diskonteringsräntan — ej räknas fram genom någon formel utan bör fastställas av regeringen efter eget bedömande.

Följande bör dock beaktas. I och med att kapitalräntan som huvudregel beräknas på de historiska anskaffningsvärdena bör den inkludera förändringar av penningvärdet. Den bör sålunda i likhet med normalräntan vara en nominalränta, en penningränta. För de fall där kapitalkostnaderna i stället beräknas på grundval av nyanskaffningsvärden, bör räntesatsen i stället vara en realränta. Skillnaden mellan de båda svarar grovt taget mot den genomsnittliga prisstegringen.

Någon anledning att överväga höjningar eller sänkningar av räntesatsen

med någon enstaka procentenhet torde inte finnas. Det är ur praktisk synpunkt en fördel om räntesatsen är någorlunda konstant.

10.4.4 Vissa övriga räntor

= avsnitt 10.2.6 i utredningens version av kapitel 10.

2.2 Särskilt yttrande av experten Salomon

Budgetutredningen har i kapitel 10 i sitt betänkande föreslagit vissa förenklingar av budgetsystemet avseende kapitalkostnads- och förmögenhetsredovisningen. Främsta syftet sägs vara att åstadkomma bättre överblick och administrativ hanterlighet. Förslagen syftar till att bidra till ett ökat kostnadsmedvetande och bibehålla möjligheter till kontroll av statens förmögenhet. Det föreslagna systemet bör enligt utredningen vara utvecklingsbart så att framtida höjningar av ambitionsnivån möjliggöres. Dessa allmänna målsättningar för utredningens arbete delar jag helt.

Utredningen bör enligt min uppfattning även se det som sin uppgift att analysera behovet av besluts- och uppföljningsdata för olika nivåer med särskild betoning av statsmaktsnivån som underlag för förslag om förändringar i det formella redovisningssystemet.

Behovet av en förbättrad redovisning bör i hög grad beakta sambanden med tillämpning av programbudgetering på statsmaktsnivå dvs. utredningens förslag om utökad långsiktig planering, ändamålsindelning av budgeten och önskemål om en ändrad rollfördelning mellan statsmakterna och myndigheterna samt en mer konsekvent tillämpning av budgetallokering. Dessa förslag pekar mot andra motiveringar för förändringar av kapitalkostnads- och förmögenhetsredovisningssystemet än de av utredningen framförda samt en högre ambitionsnivå för redovisningen som likväl är praktiskt genomförbar.

Genom bristen på en referensram ger utredningen inga ledtrådar för den nödvändiga vidareutvecklingen av redovisningssystemet. Utan en utvecklad referensram och motivdel torde stora risker föreligga att det föreslagna redovisningssystemet snabbare underkastas sådana detaljändringar att den eftersträfvade enhetligheten äventyras.

I en reservation till utredningen har ett alternativ till kapitel 10 skisserats. Reservationen innehåller en problemanalys som bör kunna läggas till grund för ett vidare utredningsarbete avseende redovisningsfrågorna. Även reservationen utgår dock i viss mån från den nuvarande kapitalredovisningen och utgör därmed ingen analys av redovisningskonsekvenserna av ett införande av programbudgetering på statsmaktsnivå.

Ett budgetsystem med integrerad långsiktsplanering ställer andra krav på resursinformation vad avser kapitalkostnader som inte utgår från tillgångarnas alternativa användning på kort sikt i privat eller offentlig sektor. Vid en långsiktig bedömning om en viss produktionsfunktion skall finnas kvar eller ej bör även behov av avlösningar av resurser uppmärksammas. Det samhällsekonomiska kostnadsbegreppet som utgör grunden för programredovisningen bör därför spegla de totala resurser

som långsiktigt binds inom statsförvaltningen.

Genom ändamålsindelningen av budgeten fokuseras mål och program (aktiviteter). "Uppmärksamheten bör i högre grad än f. n. riktas mot de statliga verksamheternas syften och resultat och mindre mot valet av resursslag." Man kan se förslaget om slopande av fondsystemet som en konsekvens av detta synsätt. Fonderna, som i flertalet fall representerar resursslag (byggnader, vägmaskiner, datorer, fartyg etc.), försvinner från budgeten för att i stället bli representerade genom ett interndebiteringssystem med hyror.

Givetvis skall budgetsystemet fylla den viktiga funktionen att lämna underlag för beslut avseende en effektiv användning av befintlig kapitalstock. Statsmakternas utgångspunkt blir emellertid i huvudsak att få underlag för beslut om vilka behov som skall tillgodoses dvs. vilka prestationer som skall produceras och/eller vilka aktiviteter (program) och produktionsfunktioner som skall finnas. I samband härmed tar statsmakterna ställning till målen och verksamhetens inriktning.

Det blir således budgetutredningens uppgift att utforma förslag till ett system som ger incitament till effektiv användning av kapitalresurserna, inom programmen. Ett system med dessa egenskaper bör sannolikt inkludera en fullständig kapitalkostnadsredovisning på myndighetsnivå.

Myndigheternas kostnadskalkyler utgår i princip från de enskilda tillgångarna, medan statsmakternas avvägning bör ske på programnivå med utgångspunkt i de önskvärda effekterna. Ändamålsindelningen kommer sålunda att förknippas med vissa roller i budgetsystemet. För statsmakterna har de olika behoven som tillgodoses på basis av tidigare politiska beslut viss stabilitet. Ett aggregat av de olika resursernas individuella alternativanvändningskostnad är ur denna synvinkel inte lämplig som alternativkostnad för ett program.

Konklusionen av utredningens förslag om rollfördelningen i budgetprocessen borde kunna sammanfattas sålunda:

Statsmakterna bör fatta beslut om tillskapande av ny produktionskapacitet (nyinvesteringar). Beslutsinformation i form av kostnadskalkyler måste därför granskas av statsmakterna. Beslut om att upprätthålla en kapacitet eller beredskap är också en statsmaktsfråga. Beslut om rationell användning av tillgänglig kapacitet bör vanligtvis fattas på myndighetsnivå inom ramen för internbudget och verksamhetsplanering. Statsmakternas budgetering sker huvudsakligen i kronor (budget- och marknadsallokeringsmodellerna), medan myndighetens internbudgetering och produktionsplanering sker i såväl kronor som i termer av reala resurser. Har myndigheten överkapacitet bör den ha viss valfrihet att realisera denna eller anmäla förhållandet till statsmakterna. Systemet bör ha en sådan konstruktion att det ger incitament till effektivisering av kapitalstockens användning och realiserande av eventuell överskottskapacitet. Endast i undantagsfall bör det vara aktuellt för statsmakterna att ta ställning till omflyttning av reala resurser från ett program till ett annat.

Utredningen skall enligt direktiven "förutsättningslöst se över den statliga förmögenhetsredovisningen och föreslå principer för värdering av kapitaltillgångar samt avskrivningsregler". Presentationen av resursinformationen bör analyseras dels vad avser innehållet i statsbudgeten, dels

vad avser programbeskrivningen i budgetpropositionen. Det är ej utrett om dessa behöver vara identiska eller ej. I detta sammanhang måste man även klarlägga innebörden av begreppen utbetalning/utgift/kostnad i förvaltningsekonomi. Formerna för årsavgränsning, bokslutsrapportering avseende såväl förmögenhet som resultat måste klarläggas i princip.

Erfarenheterna pekar f. n. mot införande av ett nytt anslagssystem (budget) som är helt utgiftsorienterat (bokföringsmässiga grunder) och därför ej inkluderar någon form av interna kapitalhyror samt ett obligatoriskt kostnadsinformationssystem för samtliga program vilket inkluderar hyror/kapitalkostnader för alla tillgångar som utsätts för värdenedsättning. Som en konsekvens av PB-utredningen har under en övergångsperiod vissa kapitalhyror och vissa utgifter (exempelvis lokalkostnader och lönekostnadspålägg) medtagits i budgeten även om den i övrigt bygger på kontantprincipen. Budgetutredningen har inte utvärderat effekterna av denna omläggning samt försöken med nettoredovisning och förmögenhetsredovisning för vissa uppdragsmyndigheter.

Genom analyser av nuvarande hybridsystem och de grundläggande besluts-, värderings- och presentationsproblemen bör en referensram skapas för förslag till ett nytt system.

Man skulle kunna sammanfatta budgetutredningens förslag om t. ex. utökad långsiktig planering, ändrad rollfördelning och ändamålsindelning av statsbudgeten som syftande till ett budgetsystem som lämnar underlag för mer preciserad styrning på statsmaktsnivå och hos myndigheterna. Enligt min uppfattning är frågan om relevant besluts- och uppföljningsinformation i ett sådant system i vad avser kapitalkostnads- och förmögenhetsredovisning inte tillräckligt utredd. Därmed saknas en utgångspunkt för vidare utvecklingsarbete och underlag för bedömning av de förslag utredningen har framlagt i kapitel 10.

2.3 Särskilt yttrande av experten Ysander med instämmande av experten Eliasson

Det finns anledning förmoda att de stora brister som enligt min bedömning vidlåter utredningens behandling av problemen i kapitel 10 sammanhänger med att man för hela utredningsarbetet valt en inriktning som icke lämpar sig för den typ av problemställningar som diskuteras i kapitlet.

Den allmänna uppläggningsen av budgetutredningens arbete synes mig ha bl. a. präglats av prioritering av det omedelbart tillämpningsbara och en fokusering på formella förvaltningsprocedurer.

När det gäller att ta fram utredningsunderlag för grundläggande förvaltningsreformer kan två skilda synsätt hävdas. Enligt det första betraktelsesättet är utredningsarbetets primära uppgift att aktualisera och utveckla på sikt intressanta idéer och analysmetoder för att till slut kunna presentera ett tänkande som uppfyller så höga krav även i fråga om begreppsmässig precision att det kan tjäna som utgångspunkt och referensram för de kontinuerligt fortgående reformarbetet under de nästföljande decennierna. Den syn som budgetutredningens arbete enligt min mening närmast exemplifierar innebär att tonvikten i stället läggs på be-

hoved att komma fram till praktisk-politiskt tillämpbara beslut eller definitiva ställningstaganden gällande sådana förbättringar som i stort kan motiveras och utformas utifrån redan befintligt tänkande och aktuella reformsträvanden.

När det gäller att finna förbättrade former för ekonomiskt förvaltningsarbete kan man vidare välja mellan olika slag av utredningsmetodik. Man kan ta som utgångspunkt en analys av principer och informationsbehov avseende de olika slagen av realekonomiska förvaltningsbeslut för att därifrån söka härleda lämpliga organisationsprinciper och förvaltningsrutiner. Budgetutredningen har i huvudsak valt en annan inriktning som innebär att man i första hand undersöker och formulerar reformförslag gällande den formella organisationen och dokumentationen för att mera sekundärt och med hjälp av översiktliga diskussioner söka säkerställa att de föreslagna dokumentationsrutinerna är förenliga med olika typer av realekonomiska överväganden.

Dessa grundläggande val av utredningspolicy faller som sådana utanför mitt särskilda ansvar som expert i utredningen. I diskussionen kring bl. a. registrering, värdering och användning av kapitalkostnader i kapitel 10, som ligger inom mitt intresseområde som expert, illustreras emellertid enligt min mening de svårigheter som den valda utredningsuppläggningsen kan medföra om den användes inom ett i analys-teknisk mening komplicerat ekonomiskt problemområde. Det förelagda utredningsproblemet gäller här informationskraven i samband med vissa typer av realekonomiska budgetbeslut. När man i betänkandetexten söker diskutera dessa informationsproblem utan en föregående analys av de beslut för vilka informationen skall utnyttjas medför detta oundvikligen att det statliga bokhålleriet framstår som ett självändamål vilket gör förslagen godtyckliga och omöjliga att utvärdera.

Avsaknaden av ekonomisk analys och rationella motiveringar över huvud taget redovisas öppet av utredningen i 10.1 där man säger sig ha skurit ner ambitionerna därhän att kvarstående huvudsyften för förslagen främst är "administrativ hanterlighet" och "ökat kostnadsmedvetande".

Eftersom man redan tidigare med hänvisning till bl. a. preliminära remissreaktioner avvisat kostnadsbegrepp — exempelvis alternativkostnadsbegreppet — som klart anknyter till realekonomiska beslut, är ordet "kostnad" här en odefinierad term, som genom förslagen kan fyllas med godtyckligt innehåll.

Utredningen presenterar bl. a. två slag av skäl för sitt avståndstagande till ekonomisk analys.

I 10.1 påstår man att det fortfarande inte finns någon teori eller några definitiva forskningsresultat att bygga på. Detta påstående är enligt min mening helt missvisande. Det existerar en för ändamålet fullt tillräckligt utbyggd teoribildning exempelvis gällande resursallokeringsbesluten. Vad som saknas och som troligen är vad utredningen här efterlyser är väl etablerade och i andra sammanhang motiverade tumregler för redovisningssystemet. Sådana regler måste härledas från bl. a. en sammanvägning av preciserade målsättningar. Är man inte beredd att precisera målsättningarna är det för mycket begärt att någon "teori" skall kunna leverera normativa föreskrifter. Även i fråga om tumregler kan man för

övrigt bygga både på en omfattande internationell diskussion och på de i förhållande till budgetutredningen mycket ambitiösa analyser som genomförts av andra offentliga svenska utredningar.

I kapitlets slutsektioner 10.2.4.3–10.2.6 behandlas bestämningen av olika varianter av kapitalräntesatser. Här saknas nästan helt analys såväl av begreppsmässiga samband som av ekonomisk-politiska konsekvenser. Liksom i fråga om diskonteringsräntan i ett tidigare kapitel nöjer man sig med att konstatera att räntebestämningen ytterst är ett politiskt beslut vilket tydligen onödiggör t. o. m. ett klarläggande av räntornas inbördes relationer. Det enda sättet jag kan tolka detta på är som uttryck för uppfattningen att det faktum att beslut involverar politiska värderingar skulle medföra att analys var överflödig.

Bristen på angivna målsättningar och avsaknaden av en genomförd analys av de grundläggande begreppen gör det oklart vad förslagets tillämpning exakt innebär och hur förslagets effektivitet skall kunna utvärderas. Den lösryckta och formalistiska behandlingen av redovisningsfrågorna innebär nödvändigtvis en viss godtycklighet som i utredningstexten bl. a. har avsatt spår i form av oklarheter och motsägelsefulla formuleringar. Jag har exempelvis haft svårt att finna en entydig och motsägelsefri tolkning av utredningens behandling såväl av redovisningspliktens omfattning som av de grundläggande värderingsprinciperna. Avsaknaden av en närmare precisering av kapitalräntebegreppets innebörd synes mig också ha medfört att man i förslagsskrivningen gällande dessa frågor på flera punkter gett uttryck för motsägelsefulla eller åtminstone oklara ställningstaganden.

Jag skall nedan med hjälp av ett enkelt analysexempel söka markera några av de problemspekter som enligt min mening borde varit centrala för utredningens diskussion. Jag bortser i exemplet från stabiliseringspolitiska och kontrollmässiga aspekter på redovisningssystemet eftersom dessa knappast direkt berör de centrala värderingsproblemen.

Statsmakterna som kapitalutnyttjare

Resursallokeringen inom den statliga förvaltningen förutsätts enligt utredningsförslagen försiggå på ett flertal olika nivåer. Vi kan här nöja oss med att urskilja fyra: statsmaktsnivå, myndighetsnivå, programnivå och aktivitetsnivå. Den kanske viktigaste grunden för att aktualisera kapitalkostnadsberäkningar sammanhänger med önskemålen att på varje nivå säkerställa att kapitalresurserna brukas på bästa sätt, dvs. att intressanta alternativanvändningar rutinmässigt uppmärksammas och utnyttjas.

För att renodla kapitalutnyttjandeproblematiken kan vi omformulera det generella problemet i termer av lokalanvändning. Statsmakterna motsvarar en koncernledning, som förfogar över ett stort antal hus som inrymmer kontors- och fabrikslokaler. Myndigheternas motsvarighet är i detta sammanhang en vicevärdsfunktion i varje byggnad medan myndigheternas program motsvaras av de i huset inrymda företagen. Slutligen korresponderar aktiviteterna inom ett program med de funktioner eller tjänstemän som utnyttjar de enskilda rummen i företagens lokaler.

Låt oss först se hur lokalutnyttjandet regleras i ett helt centraliserat

system. Här bestämmer koncernledningen allting ned till den enskilda rumsplaceringen. Om någon extern ut- eller inhyrning inte är aktuell finns det ingen anledning att arbeta med priser – lokalhyror – och heller ingen praktisk möjlighet. Om koncernledningen kunde fullständigt siffermässigt precisera sitt planeringsproblem skulle man visserligen så att säga bakvägen kunna räkna fram de lokalhyror som den slutliga rumstilldelningen implicerade, men denna möjlighet är endast av teoretiskt intresse. De enda priser som således möjligen blir aktuella är externa marknadshyror som signalerar möjligheterna för koncernledningen att alternativt genomföra lokalbyten via husmarknaden.

I ett helt decentraliserat system är förhållandena de ombytta. Här fungerar såväl vicevärdar som företag som självständiga förvaltningsbolag i förhållande till sina resp. lokaler. Det etableras inom koncernen en marknad för förstahands- och andrahandsuthyrning som i sin tur uppgår i den allmänna husmarknaden. Det kommer att finnas marknadsmässiga huspriser och hyror inom hela koncernanläggningen. Marknadshyror bestäms genom marknadsförhandlingar och utan nödvändig bindning till något kapitalkostnadsbegrepp. Skulle man välja ett kapitalkostnadsbegrepp som utgångspunkt för hyresförhandlingarna torde det troligaste vara att man grundar detta på det oavskrivna nyanskaffningsvärdet för likvärdiga lokaler (såsom i dag synes ske vid svenska hyresdomstolar).

Det är emellertid viktigt att observera att om de organisatoriska förutsättningarna gällande decentralisering m. m. är uppfyllda som gör en hyresbestämning meningsfull ur allokeringssynpunkt, så bortfaller i motsvarande mån behovet att grunda hyresbedömningen på en kapitalkostnadsberäkning.

Finns det i detta fall någon anledning för koncernledningen att ingripa i eller som underlag för löpande allokeringsbeslut utnyttja information om den decentraliserade hyressättningen resp. kapitalkostnaden? I det allmänna fallet blir svaret på denna fråga nekande. Koncernledningen har anledning att säkerställa att marknaden fungerar tillfredsställande och att i samband med ex post-kalkyler gällande lönsamheten av gjorda husinvesteringar utnyttja de hyresuppgifter som registrerats på decentraliserad nivå. Därutöver är koncernledningens enda intresse att den totala husförvaltningen ger så stor avkastning som möjligt. Om man diskuterar löpande centrala allokeringsbeslut, t. ex. vart man skall lokalisera en viss nytillkommen serviceanläggning, är den enda relevanta frågan var den är mest lönsam vilket i sig självt är oberoende av vilken kapitalkostnad resp. vilken hyra som redan registrerats för de olika husanläggningarna.

De generella slutsatser vi kan dra från exemplet är att frågan om möjlighet och meningsfullhet av hyressättning för kapitalnyttjande i hög grad är en fråga om graden av decentraliserat organisationsansvar avseende kapitalet, att ett kapitalkostnadsbegrepp i termer av nyanskaffningsvärde i vissa fall kan tänkas bli utnyttjat som utgångspunkt för en hyressättning men att samtidigt den förutsatta decentraliseringen gör att det saknas anledning för den centrala ledningen att grunda löpande allokeringsbeslut på uppgifter om sådana decentraliserat registrerade hyres- och kostnadsuppgifter.

Ovan aktualiserades kapitalkostnader som närmevärde eller utgångspunkt för en allokeringssmotiverad kapitalhyressättning. En annan utgångspunkt för kapitalkostnadsproblematiken utgör önskemålen gällande en rättvis fördelning av offentliga investeringskostnader mellan olika årgångar eller generationer av skattebetalare.

Vi kan i vårt exempel anta att koncernledningen av några slags rättviseskäl inför en hyresreglering och kanske även laborerar med hyresbidrag till vissa av sina företag. Rättvisesynpunkterna kan gälla utjämning mellan olika generationer hus och mellan olika generationer av lägenhetsinnehavare. De reglerade hyrorna kan givetvis inte generellt antas bli desamma som de marknadsmässiga. Det föreligger med andra ord en ständig potentiell konflikt mellan allokeringsönskemålen och inkomstfördelningsönskemålen. De reglerade hyrorna grundas normalt på något slags kapitalkostnadsbegrepp. Vilket begrepp man väljer beror på vilken sorts rättvisa man vill åstadkomma. Man kan utgå från vanliga nominella byggnadslån med olika avskrivningstakt m. m. eller från någon typ av indexlån eller paritetslån vilket motsvarar olika val av beräkningsbas för kapitalkostnaderna — historiskt anskaffningsvärde, nyanskaffningsvärde etc.

Vilka kostnads- och hyresuppgifter som löpande behövs för centralledningens beslut beror givetvis på vilkas relativa välfärd man främst intresserar sig för — vicevärdarnas, företagens eller rumsinnehavarnas.

De generella slutsatserna blir alltså att inkomstfördelningshänsyn kan motivera många skilda slag av kapitalkostnads- och hyresberäkningar som i sin tur kan stå i motsättning till de allokeringsmässiga önskemålen. De centrala informationsbehoven bestäms i detta fall av vilka typer av inkomstfördelningar som i första hand anses vara av intresse.

Slutsats

Jag finner sammanfattningsvis det presenterade förslaget i kapitel 10 otillräckligt för att kunna tjäna som underlag och vägledning för statsmakternas ställningstagande i dessa frågor och vill därför förorda att frågorna i annat sammanhang tas upp till förnyad prövning. Jag har ovan sökt ange några av de problemspekter som borde belysas genom ett sådant fortsatt utredningsarbete. Den strukturering av problemen som jag här förespråkat överensstämmer med det synsätt som kommit till uttryck i reservationen av ledamoten Werin.

3 Beträffande utredningens kapitel 4 Särskilt yttrande av experten Eliasson

Utredningen beskriver på ett flertal ställen i sitt betänkande det föreslagna nya budgetsystemet som ett övergripande informations- och styrsystem för statsmakterna. Systemets funktion att underlätta koordineringen av den mångfald målavvägningar och beslut som åvilar statsmakterna framhålls som väsentligt. Ytterligare understrykes syftet att med det nya budgetsystemets hjälp kunna åstadkomma en förskjutning

av beslut vad gäller det som benämndes politiskt relevanta ändamålsavvägningar från myndigheter till statsmaktsnivån samtidigt som en motsvarande förskjutning åt andra hållet (en delegering) av beslut beträffande lösningar för att tillgodose dessa mål ("produktionsbeslut") anses vara önskvärd. Detta får betraktas som ett i det närmaste självklart syfte med införandet av ett övergripande planerings- och styrsystem av den typ som föreslås. En betydligt klarare diskussion av den förändring i befogenhetsfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna som ligger i dessa intentioner hade dock varit på sin plats i direkt anknytning till planeringskapitlet.

Det framhålles dessutom som angeläget att flexibiliteten i statsmakternas beslutsprocess skall höjas. I realiteten innebär detta att lösningar ej skall behöva inträda på ett onödigt tidigt stadium och att beredskap med alternativa planer skall finnas för det fall beslut måste rivas upp. Detta får återigen anses vara ett självklart syfte med introduktionen av ett övergripande planeringssystem i varje organisationsform.

I betänkandetexten beklagas att man ej förmått att i sin helhet och i tillfredsställande detalj åstadkomma en lösning på vissa administrativa och andra problem men det framhålles att systemet skall ha som framträdande egenskap att vara utvecklingsbart.

Detta är som det beskrivits i betänkandet ett väl avvägt återgivande av budgetutredningens direktiv vad gäller problemområdet samt en realistisk avgränsning av utredningens möjligheter att inom ramen för sitt uppdrag nå resultat.

Som utredningen själv presenterat sin uppgift får den del av budgetsystemet som avser koordinering av myndigheternas planer, standardiseringen av den information som kanaliseras uppåt till statsmaktsnivå samt den procedur som anger hur myndigheter och statsmakter skall interagera för uppnåendet av det förhandsbeslut som en budget utgör, en central plats i utredningens totala problemkomplex. Förslag om inrättandet av ett nytt planeringssystem kan därför knappast bli meningsfullt som underlag för införandet av nämnda planeringssystem utan en ganska hög grad av konkretisering. Det är därför enligt undertecknads bemenande ej tillfredsställande dels att planeringskapitlets skrivning kvalitetsmässigt ej når upp till den nivå som gäller för stora delar av utredningstexten i övrigt, dels att presentationen av ett förslag till planeringssystem ej innehåller den halt av nödvändig precisering och stringens som väl varit möjlig.

Det är för det första en avgörande brist att den rapportering och kontrollfunktion mot planen eller budgeten som måste ingå i ett fungerande och rullande planeringssystem knappast berörts i utredningstexten. Rutinmässig rapportering av utfall mot budgeten utgör inte bara ett systematiserat underlag för nästa framrullning av planen. Den utgör även ett standardiserat underlag för utvärdering av hur väl myndigheter etc. förmått uppnå satta mål och för utkrävande av ansvar samt för bedömningar av hur realistiskt utformad planen överhuvudtaget varit. Ett standardiserat, löpande rapporteringssystem utgör t. ex. i många fall det enda tillgängliga instrumentet för kostnadskontroll. Denna användning anses av många vara det förnämsta syftet med införandet av ett

planeringssystem i hierarkiskt ordnade beslutssystem av den typ som statsmakterna och deras myndigheter representerar. En viktig politisk fråga är naturligtvis huruvida ökade styrnings- och kontrollmöjligheter från statsmaktsplanet vad gäller övergripande målavvägningar är önskvärda. I och med att dessa intentioner formulerats följer dock att konsekvenserna för budget- och planeringssystemets utformning ej till stora delar kan lämnas obeaktade.

För det andra gör utredningen sig skyldig till en sammanblandning av den planeringsprocedur som gäller hur *reala* verksamheter skall äga rum på myndighetsplanet och den beslutsprocedur i planeringssystemet som från statsmaktsnivå bl. a. kommer till uttryck i fastställandet av finansiella ramar för olika aktiviteter och i förekommande fall även fastställande av alternativ. I varje organisation av någon omfattning måste det i praktiken bli fråga om ett stegvist invävt förlopp. Slutresultatet blir ett sammanfattande beslut av för vilka ändamål och hur tillgängliga resurser skall fördelas och hur detta återspeglar sig i anslagstilldelningen eventuellt med angivande av alternativa lösningar och beredskapsplaner. Avgörande för hur väl budgetsystemet fungerar är dock inte hur detta formella slutdokument ser ut utan hur och efter vilka kriterier det arbetats fram. I denna process uppgörs planer och träffas beslut på ett stort antal nivåer och i olika följd. I vissa fall innebär den slutliga planen att detaljbeslut på myndighetsnivån fattats på statsmaktsplanet. I andra fall har en delegering skett och en finansiell ram anger vilka gränser myndigheten har att röra sig inom. Det blir i praktiken en omöjlig konstruktion att som utredningen endast se till den formella dokumenthanteringen när det gäller att ange hur denna procedur skall äga rum. Såväl i praktiken som i teorin kommer den informella informationsförmedlingen mellan statsmakter och myndigheter under planens framtagande att bli avgörande för slutresultatet.

Att utarbeta åtminstone grova riktlinjer för ansvarsfördelning, skyldigheter och rutinmässiga kontakter måste betraktas som en nödvändig förutsättning för att någon förändring av budgetprocessen i förhållande till dagsläget skall vara att vänta.

För det tredje har utredningen praktiskt taget helt avstått från att integrera mångfalden av förslag i den övriga texten med planeringsprocessen; ett förhållande som på ett väsentligt sätt gör möjligheterna att utnyttja planeringssystemet som ett styrinstrument i enlighet med angivna syften till en fråga om när, var och hur denna ytterligare utredningsuppgift kommer att slutföras. Den önskade höjningen av flexibiliteten i beslutsprocessen avses t. ex. kunna åstadkommas genom ökad långsiktighet i planeringen. Denna "flexibilitet" är av särskild betydelse för stabiliseringspolitikens möjligheter i detta sammanhang och borde alltså ha föranlett en direkt anknytning av skrivningen i planeringskapitlet till de stabiliseringspolitiska avsnitten. Rapportering mot planen och revision av planen under löpande budgetår måste vidare i praktiken utgöra ett centralt informationsunderlag för den stabiliseringspolitik som förs via den statliga budgeten. Detta problem behandlas ej på någon plats i betänkandet trots det stora antal nya stabiliseringspolitiska medel som föreslås och som avses fungera via budgeten. Ett särskilt

planeringsförfarande som dels förutsätts innebära en ökad handlingsberedskap på investeringssidan, dels har direkt relevans för fastställande av finansiella ramar för den statliga investeringsverksamheten föreslås i kapitel 6. Detta förfarande, som i princip har ett betydligt vidare tillämpningsområde än investeringarna och i praktiken utgör ett typiskt planeringsproblem, ansluts inte på något sätt till det föreslagna planeringssystemet.

Det gäller genomgående att planeringssystemet avses fungera som ett informationsinstrument för beslut på statsmaktsnivå. Detta förutsätter en standardisering av informationshanteringen som knappast kan förväntas komma till stånd om systemet får växa fram successivt utan att någorlunda preciserade riktlinjer och principer för dess utveckling anges. Utarbetandet av dessa riktlinjer måste anses vara ett problem som lämpligen skall handhas på statsmaktsplanet. Dess lösning måste därmed anses ha varit en uppgift för budgetutredningen. I och med att budgetutredningen valt att i kapitel 4 blott behandla lösa bitar av ett problem som blir meningsfullt endast när de fogats ihop och satts i samklang med den övriga texten måste undertecknad i egenskap av expert i utredningen disassociera sig med skrivningen i kapitel 4.

Kronologisk förteckning

1. Litteraturen i skolan. U.
2. Högskolan. U.
3. Högskolan. Sammanfattning. U.
4. Fastighetstaxering. Fi.
5. Museerna. U.
6. Data och näringspolitik. I.
7. Trygghet i anställningen. In.
8. Radio i utveckling. U.
9. Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
10. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U. (Utkommer senare)
11. Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. U.
12. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. U.
13. Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. Ju.
14. Mål och medel i skogspolitiken. Jo.
15. Kommunal planering och detaljhandel. H.
16. Samhället och filmen. Del 3. U.
17. Teknisk översyn av studiemedelssystemet. U.
18. Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. Fi.
19. TRU: s försöksverksamhet 1967–1972. U.
20. Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. H.
21. Svensk ekonomi fram till 1977. Fi.
22. Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. Ju.
23. Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. Ju.
24. Boendeservice 7. In.
25. Unga lagöverträdare III. Ju.
26. Lag och rätt i grundskolan. Ju.
27. Sanering III. In.
28. Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. Fi.
29. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. I.
30. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. Bilagor. I.
31. Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbud. Ju.
32. Vägtrafiken — kostnader och avgifter. K.
33. Ränta och restavgift på skatt m. m. Fi.
34. Flygvapnets befäl. Fö.
35. Kriminologisk forskning. Ju.
36. Miljövårdens informationssystem. Förslag och motiv. Jo.
37. Miljövårdens informationssystem. Statskontorets förstudie. Jo.
38. Personal för krigsmaktens förvaltningsverksamhet. Fö.
39. God inkassosed. Ju.
40. Civilförsvarsförmåner. Fö.
41. Forskning för utveckling. U.
42. Utbildning av lärarutbildare. U.
43. Budgetreform. Fi.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. [13]
Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. [22]
Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. [23]
Unga lagöverträdare III. [25]
Lag och rätt i grundskolan. [26]
Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbud. [31]
Kriminologisk forskning. [35]
God inkassosed. [39]

Försvarsdepartementet

Flygvapnets befäl. [34]
Personal för krigsmaktens förvaltningsverksamhet. [38]
Civilförsvarsförmåner. [40]

Kommunikationsdepartementet

Vägrafiken — kostnader och avgifter. [32]

Finansdepartementet

Fastighetstaxering. [4]
Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. [18]
Svensk ekonomi fram till 1977. [21]
Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. [28]
Ränta och restavgift på skatt m. m. [33]
Budgetutredningen. 1. Budgetreform. [43]

Utbildningsdepartementet

Litteraturen i skolan. Separat bilagedel 4 till litteraturutredningens huvudbetänkande. [1]
1968 års utbildningsutredning. 1. Högskolan [2] 2. Högskolan. Sammanfattning. [3] 3. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. [12]
Museerna. [5]
Radio i utveckling. [8]
Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [9]
Reklamutredningen. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [10] (Utkommer senare) Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. [11]

Samhället och filmen. Del 3. [16]

Teknisk översyn av studiemedelssystemet. [17]

TRU:s försöksverksamhet 1967–1972. [19]

Forskning för utveckling. [41]

Utbildning av lärarutbildare. [42]

Jordbruksdepartementet

Mål och medel i skogspolitiken. [14]

Miljökontrollutredningen. 1. Miljövårdens informationssystem. Förslag och motiv. [36] 2. Miljövårdens informationssystem. Statskontorets förstudie. [37]

Handelsdepartementet

Kommunal planering och detaljhandel. [15]

Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. [20]

Inrikesdepartementet

Trygghet i anställningen. [7]

Boendeservice 7. [24]

Sanering III. [27]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [6]

Metallmanufakturutredningen. 1. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. [29] 2. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. Bilagor. [30]

Kronologisk förteckning

1. Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna.
2. Nordiskt kontaktmannamöte i Mariehamn.
3. Varudeklarationssamarbeid i Norden.

Kronologisk förteckning

1. År 1873 till 1874
2. Notisk till 1874
3. Verksamhet i 1874



