Ref

BUDGET REFORM

BILAGOR

1973:44

BILAGA 1–8 TILL BETÄNKANDE AV BUDGETUTREDNINGEN • STOCKHOLM 1973

Statens offentliga utredningar
1973:44
Finansdepartementet

Budgetreform

Bilagor

Bilaga 1—8 till betänkande av budgetutredningen
Stockholm 1973

ISBN 91-38-01523-4

Omslag: Roland Klang

K L Beckmans Tryckerier AB Stockholm 1973

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Budgetutredningen har som underlag för sitt arbete låtit göra ett antal undersökningar inom olika problemområden. Vidare har utredningen, för att illustrera sina förslag, låtit utarbeta exempel på utformningen av vissa dokument. Utredningen har ansett det värdefullt att detta material blir lätt tillgängligt och överlämnar det därför som av sekretariatet utarbetade bilagor till betänkandet Budgetreform (SOU 1973: 43). Bilagorna 1–8, 9–11 resp. 12 publiceras i separata volymer (SOU 1973: 44, 45 och 46).

Stockholm i september 1973.

Bo Jonas Sjönander

/Svante Englund

Innehåll

Tabeller

Tabeller

Diagram

Diagram

Bilaga 1 Budgetutredningens direktiv

Anförande av statsrådet Sträng till statsrådsprotokollet den 13 juni 1969 (riksdagsberättelsen år 1970, s. 225 f):

Det nuvarande statliga budgetsystemet skapades i allt väsentligt genom 1937 års budgetreform. Vissa regler rörande kapitalbudgeten tillkom år 1944. Sedan dess har mycket få förändringar vidtagits. År 1956 introducerades dock ett totalbudgetbegrepp. Skälet härtill redovisade jag i det årets finansplan, nämligen att uppdelningen av statsbudgeten på en driftbudget och en kapitalbudget endast hänför sig till den konjunkturpolitiskt mindre betydelsefulla redovisningen av statens förmögenhetsställning och att det inte finns någon anledning att skilja på dessa två utgiftskategorier, då det gäller att bedöma i hur stor omfattning statsutgifterna i ett visst läge bör täckas med skatter eller lån.

I anslutning härtill intogs i 1956 års finansplan en uppställning över totalbudgeten. Från denna tid har kommentarerna till budgetpolitiken regelmässigt knutits till detta begrepp. År 1966 beslöt statsmakterna att riksstaten även formellt skulle kompletteras med en uppställning över totalbudgeten. Tillkomsten av totalbudgeten rubbade dock inte de genom 1937 års reform fastlagda principerna för budgetsystemet.

Med hänsyn till den utveckling som ägt rum på snart sagt alla områden sedan slutet av 1930-talet är det naturligt, att det statliga budgetsystemet i dag framstår som föråldrat i en rad avseenden.

Under senare år har såväl i den finansteoretiska litteraturen som i vissa offentliga utredningar utvecklats en rad, delvis nya synsätt på finanspolitikens metoder och därmed också statsbudgetens konstruktion och funktionssätt. De huvudtankegångar, som präglat denna diskussion och som i det här sammanhanget främst är av intresse, har följande innehåll.

En tankegång gäller möjligheterna att utveckla finanspolitiken till ett instrument som med ökad precision och snabbhet kan användas för styrning av efterfrågan och resursanvändning i samhällsekonomin. Man har därvid framför allt tagit sikte på de skiljaktiga effekterna i dessa hänseenden av budgetens många delkomponenter. Både för de finanspolitiska besluten och för analys och presentation av budgeten är det sålunda av stor vikt att skillnaden i samhällsekonomisk effekt klarläggs mellan exempelvis investeringar och transfereringar till vissa grupper. Dessutom har betonats att allteftersom de mål som uppställs för den ekonomiska politiken ökar i antal och även i fråga om ambitionsnivå bör också antalet medel i denna politik liksom deras effektivitet höjas. Detta gäller såväl skattesystemets konstruktion och användbarhet i den ekonomiska politiken som möjligheterna att utnyttja de olika komponenterna på utgiftssidan som styrmedel. Men det bör också återspeglas i budgetpresentationen, så att av denna framgår vilka samband eller motsättningar som föreligger mellan de uppställda målen och de valda medlen.

I och för sig har en stor del av dessa teoretiska synpunkter redan omsatts i praktisk politik i vårt land. Den viktigaste förändringen är det kraftigt ökande inslaget av selektiva medel i finanspolitiken. Den moderna arbetsmarknadspolitiken är det mest påtagliga uttrycket för detta. Samtidigt är det en ofrånkomlig följd av den ekonomiska utvecklingen och de ständigt växande kraven på den ekonomiska politiken att dess medel fortlöpande byggs ut och förfinas. Denna utveckling bör också, så långt det är möjligt, återspeglas i budgetens uppställning och presentation.

Av särskild betydelse är därvid olika frågor som sammanhänger med budgetens resursfördelande funktion. Inte minst för redovisningen av det kapital som används i olika verksamheter, av investeringar, avskrivningar etc. bör klarare och till de ekonomisk-politiska målen bättre anpassade indelningsgrunder och kalkylmetoder eftersträvas.

Dessa frågor anknyter till det arbete som under senare år inletts på en ny budgeteringsteknik inom statsverksamheten, som fått benämningen programbudgetering. Detta arbete har hittills i första hand tagit sikte på att utveckla ett ekonomiskt-administrativt system för myndighetsnivån, som syftar till att få till stånd ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser och möjliggöra rationella val mellan olika handlingsalternativ. Jag har för årets riksdag lämnat en redogörelse för hur långt arbetet med programbudgeteringen fortskridit (prop. 1969: 1 bil. 2 s. 29).

Det hittillsvarande arbetet med programbudgetering har sålunda främst bestått i utredningsarbete och försöksverksamhet rörande programbudgetering på myndighetsnivå. I fråga om försvarsdepartementets verksamhetsområde har dessutom bedrivits ett utredningsarbete om ett övergripande planerings- och programbudgetsystem för hela området. Däremot har inte sambandet mellan programbudgetering och utformningen av statsbudgeten hittills blivit föremål för några närmare analyser och överväganden.

Riksdagens revisorer har i en år 1968 upprättad granskningspromemoria föreslagit en ändrad uppställning av riksstaten. De föreslagna ändringarna är emellertid enbart av formell natur. Jag delar riksdagens revisorers uppfattning att en översyn av riksstatens uppställning bör komma till stånd. Det råder emellertid ett nära samband mellan riksstatens uppställning och de grundläggande budgetprinciperna. En omläggning av riksstatens uppställning bör därför framkomma som ett resultat av en prövning av dessa principer.

Av det anförda torde framgå att starka skäl talar för en bred översyn av det statliga budgetsystemet. Redan i den tidigare nämnda redogörelsen för riksdagen aviserade jag min avsikt att begära Kungl. Maj: ts bemyndigande att låta se över gällande budgetprinciper.

Jag förordar att denna översyn av det statliga budgetsystemet och därmed sammanhängande frågor nu kommer till stånd och att översynen utförs av en särskild utredning. Utredningens huvuduppgift bör vara att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att det skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken.

I den nu arbetande grundlagberedningens uppgifter ingår vissa frågor rörande statens budget. Grundlagberedningens huvuduppgift är att utarbeta och framlägga förslag till en ny grundlag. Enligt direktiven skall beredningen i samband härmed även pröva om bestämmelser på budgeträttens område bör meddelas i annan lag än grundlag, samt, om så befinnes lämpligt, även utarbeta förslag till sådan lag. De frågor som beredningen enligt direktiven härvid skall behandla gäller t. ex. budgetens uppställning och utformning, anslagstyperna, investeringsstater och investeringsplaner, avskrivning och redovisning samt budgetutjämningsfonden.

Efter samråd med chefen för justitiedepartementet får jag framhålla följande beträffande de i grundlagberedningens direktiv behandlade frågorna om en rättslig reglering av budgeten. Liksom är fallet i våra nuvarande grundlagar, bör frågor rörande statsbudgeten grundlagfästas endast i den mån de har direkt samband med regeringens och riksdagens befogenheter. Vid utarbetandet av förslag till sådana grundlagbestämmelser bör beredningen och den nu förordade utredningen samråda. Spörsmålet om en rättslig reglering i annan form av vissa budgetfrågor bör naturligen anstå tills dessa frågor prövats i sitt budgetpolitiska sammanhang i det nu förordade utredningsarbetet. Dessa frågor bör därför undantas från grundlagberedningens arbete.

I detta sammanhang vill jag beröra en särskild fråga, som tagits upp i grundlagberedningens direktiv. Jag åsyftar frågan om budgetårets förläggning, som grundlagberedningen skall pröva mot bakgrunden av en eventuell omläggning av riksdagens sessionstider. Jag vill beträffande denna fråga anföra följande. Den ekonomiska politiken bör självfallet utformas mot bakgrund av så tillförlitliga ekonomiska prognoser som möjligt. Det är ett angeläget krav att dessa prognoser täcker hela den framförliggande budgetperioden. Genom att de samhällsekonomiska prognoserna av praktiska skäl har en bindning till kalenderåret och då tillförlitligheten i hög grad avtar med prognosperiodens längd, medför budgetårets nuvarande förläggning att prognoser för senare hälften av budgetåret i huvudsak saknas. Dessa och andra skäl, t. ex. samordning med den kommunala budgetperioden, talar därför

för en omläggning av budgetåret till kalenderår. Det bör ankomma på utredningen, som vid prövningen av denna fråga bör samråda med grundlagberedningen, att bl. a. analysera de administrativa konsekvenserna av en sådan omläggning.

I det följande kommer jag att utveckla några synpunkter till ledning för utredningsarbetet och vill då först beröra vissa ekonomisk-politiska krav på budgetsystemet.

Målen för den ekonomiska politiken brukar sammanfattas i full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, jämnare fördelning av välståndet samt yttre och inre balans i samhällsekonomin. För förverkligandet av alla dessa mål utgör statsbudgeten ett av de viktigaste medlen. Målsättningarna är emellertid mycket komplexa och kan dessutom stå i konflikt med varandra.

Den praktiska budgetpolitiken blir till följd härav nödvändigtvis en fråga om avvägning mellan de olika målen. Vid utformningen av ett nytt budgetsystem måste därför beaktas att det kan utgöra ramen för en sammansatt och med hänsyn till de existerande målen avvägd budgetpolitik.

Möjligheterna att säkert bedöma budgetpolitikens inverkan på samhällsekonomin är begränsade. Till viss del hänger detta samman med att budgeten i princip är en redovisning av kassatransaktioner. Det är av vikt att denna redovisning utformas och på olika sätt kompletteras på ett sådant sätt att budgetens reala samhällsekonomiska effekter klart belyses. Utredningens arbete med dessa frågor kan lämpligen förenas med särskilda studier i syfte att skapa ett bättre underlag för att fortlöpande bedöma olika budgetpolitiska åtgärders samhällsekonomiska effekter. Mot bakgrund av resultatet av sådana studier bör utredningen överväga vilka presentationsformer som på ett lämpligt sätt kan åskådliggöra den samhällsekonomiska innebörden av ett budgetförslag.

Av största betydelse för en effektiv ekonomisk politik är att insatserna vid behov kan sättas in snabbt. Den snabbhet med vilken ekonomisk-politiska åtgärder kan genomföras är ofta avgörande för om åtgärden överhuvud får den åsyftade effekten. I det nuvarande budgetsystemet finns på budgetens utgiftssida olika instrument som medger viss flexibilitet i utgiftshöjande riktning, bl. a. förekomsten av förslagsanslag och konjunkturreserven på affärsverkens investeringsanslag samt under tider när riksdagen är samlad tilläggsstater. Dessutom är Kungl. Maj: ts möjligheter att ingripa i utgiftsbegränsande riktning formellt sett mycket stora.

När det gäller budgetens inkomstsida är möjligheterna att åstadkomma snabba förändringar i praktiken mycket begränsade. Under tider när riksdagen är samlad finns det formellt möjlighet att snabbt fatta beslut om ändringar. Praxis har emellertid med vissa undantag tenderat mot en betydande stelhet i beslutsprocessen. Under tider när riksdagen inte är samlad saknar Kungl. Maj: t möjlighet att åstadkomma ändringar på budgetens inkomstsida.

När man diskuterar flexibilitet i budgetbesluten måste man också beakta skillnaden mellan olika slag av beslut och deras reala samhällsekonomiska effekter. Dessa effekter är sålunda i många fall förbundna med beslut om beställningar, kontrakt m. m., medan själva utbetalningen av budgetmedel enbart påverkar likviditetsläget. Dessutom har erfarenheten visat att försök att av konjunkturskäl snabbt expandera eller inskränka offentliga verksamheter i allmänhet ger kvantitativt sett små resultat. Det väsentliga är dock deras marginella effekter på efterfråge- och utbudssituationen inom olika delmarknader.

Utredningen bör närmare överväga i vilken utsträckning åtgärder kan vidtas för att förbättra den budgetmässiga flexibiliteten såväl på inkomst- som utgiftssidan och vilka instrument som är bäst avpassade för detta syfte. Vid prövningen av dessa frågor bör utredningen samråda med grundlagberedningen.

Stabiliseringspolitikens uppgift är att upprätthålla en nivå på efterfrågan som säkrar full sysselsättning och ekonomisk tillväxt i en takt som är förenlig med intern och extern balans i ekonomin. Även en allmänt sett framgångsrik stabiliseringspolitik kan emellertid vara otillräcklig för att möta balansrubbningar i delar av ekonomin, såsom särskilda regioner, näringsgrenar eller efterfrågan och utbud för olika kategorier av arbetskraft. Under senare år har dessa problem accentuerats i samband med den snabba strukturomvandlingen inom näringslivet. För att lösa den kommer stabiliseringspolitiken i ökad utsträckning att behöva kompletteras med selektiva ekonomisk-politiska medel. Utredningen bör i sitt arbete med utarbetandet av ett nytt budgetsystem beakta detta behov.

Den kommunala sektorn har fått en växande betydelse inom samhällsekonomin, och den svarar i dag för en större andel av nationalprodukten än den statliga sektorn. För att stabiliseringspolitiken skall bli effektiv måste den kunna påverka även kommunernas politik. Ett minimikrav torde vara att en samordning åstadkom-

mes mellan kommunernas ekonomiska aktivitet och stabiliseringspolitiken. Genom olika inslag i statsbudgeten förfogar staten redan nu över medel att påverka kommunernas ekonomi. I första hand gäller detta de betydande statliga transfereringarna till kommunerna. Utredningen bör i sitt arbete söka finna vägar att utnyttja statsbudgeten i syfte att få den nämnda samordningen till stånd.

Flertalet budgetbeslut har verkningar på lång sikt. Samtidigt är möjligheterna till förändringar i olika verksamheter relativt begränsade på kort sikt. Utvecklingen har accentuerat betydelsen av dessa förhållanden, vilket har medfört krav på ökad långsiktighet i den statliga planeringen. Detta gäller både den övergripande planeringen för hela verksamhetsområden och de enskilda myndigheternas planering. Utredningen bör beakta de krav på budgetsystemet som följer av en ökad långsiktighet i beslutsprocessen.

Utredningen bör vidare – bl. a. mot bakgrund av erfarenheterna av den långtidsbudget som f. n. upprättas årligen – överväga metoder för en förbättrad finansiell planering.

I samband med programbudgetarbetet har behovet av kalkylmetoder för offentlig verksamhet accentuerats. Utredningen bör redovisa olika tänkbara metoder. I sammanhanget bör särskilt uppmärksammas möjligheterna att beakta samhällsekonomiska aspekter i kalkylförfarandena.

Mot bakgrund av de krav på budgetsystemet som följer av vad jag tidigare anfört bör utredningen förutsättningslöst se över den statliga förmögenhetsredovisningen och föreslå principer för värdering av kapitaltillgångar samt avskrivningsregler.

En särskild fråga som bör prövas inom ramen för en översyn av budgetsystemet gäller den statliga normalräntan. Normalräntan är ett begrepp som hänför sig till lån från statens utlåningsfonder. När denna ränta infördes år 1943 var avsikten att den skulle användas vid all statlig utlåning från dessa fonder. Vid sidan av denna huvudfunktion har normalräntan fått två andra funktioner, nämligen dels när det gäller bestämmandet av den del av nya kapitalinvesteringar som skall avskrivas, dels att utgöra avkastningsnorm för statens affärsverk.

Beträffande den sistnämnda funktionen har affärsverksutredningen i sitt betänkande Affärsverken – ekonomi, konkurrens och effektivitet (SOU 1968:45) föreslagit att normalräntan skall frångås som avkastningsnorm för affärsverken. Om normalräntan skall ha någon funktion i avskrivningssystemet bör övervägas av utredningen. Beträffande normalräntans huvudfunktion gäller, att den numera tillämpas endast för en mindre del av statens utlåningsverksamhet. Även om dess roll således har minskat, finns skäl att ompröva de grunder efter vilka den i dag fastställs. Riksdagens revisorer har också vid ett par tillfällen föreslagit detta (1960 års revisionsberättelse, punkt 23, samt granskningspromemoria nr 3 år 1968). Översynen bör sikta till att det nuvarande sambandet mellan normalräntan och statens kapitalanskaffningskostnader skall upphöra, och att räntesättningen i stället skall ske med hänsyn till – förutom syftet med utlåningsverksamheten – den allmänna lånemarknadens ränta för lån av motsvarande slag.

Enligt nuvarande regler anvisas medel under fyra typer av anslag, nämligen på driftbudgeten som förslagsanslag, reservationsanslag och obetecknade anslag samt på kapitalbudgeten som investeringsanslag. En översyn av dessa anslagstyper aktualiseras av bl. a. programbudgeteringen. Under ett programanslag kommer nämligen behov att föreligga att sammanföra medel som nu anvisas från i första hand förslagsanslag och reservationsanslag. Utredningen bör pröva om de nuvarande anslagstyperna kan tillämpas i ett programbudgetsystem, eller om någon ny anslagstyp bör tillskapas. Vid denna prövning bör utredningen även uppmärksamma de olika former av beställningsbemyndiganden eller liknande som nu används samt de i samband med programbudgetarbetet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde aktualiserade "uppdragen", vilka skulle kunna göras fleråriga eller eljest sträcka sig över budgetårsgränsen.

Enligt gällande budgetprinciper skall alla utgifter redovisas brutto i budgeten. Syftet härmed är främst att budgeten skall ge en så fullständig redovisning som möjligt av statens verksamhet. Undantagen från denna princip är dock betydande, bl. a. redovisas för driften av statens affärsverk endast deras nettoresultat. Även för verksamheter av annat slag som helt eller delvis finansieras med avgifter, s. k. uppdragsverksamhet, har nettoredovisning i vissa fall kommit att användas. Utredningen bör bedöma fördelar och nackdelar med en ökad övergång till nettoredovisning.

Ett annat problem som utredningen bör behandla är tekniken för kompensation av kostnadsstegringar som inträffat efter det att budgetarbetet avslutats. F. n. förekommer automatisk anslagsuppräkning t. ex. för folkpensionsanslaget. Ramen

för det militära försvaret får kompensation i särskild ordning för samtliga anslag. Förslagsvis betecknade anslag till förvaltningskostnader brukar automatiskt få överskridas för merkostnader på grund av lönerörelser medan motsvarande kompensation endast undantagsvis utgår i fråga om avlöningar som bestrids från reservationsanslag. Byggnadsanslag får i praxis automatiskt kompensation för inträffade kostnadsstegringar. Detta gäller däremot i regel inte för s. k. sakanslag. Vidare har frågan om generell priskompensation aktualiserats i samband med försöksverksamheten med programbudgetering. Utredningen bör även granska nu tillämpade principer och överväga för- och nackdelar med automatisk kompensation för inträffade prisstegringar. Vid denna bedömning bör också kraven på att myndigheterna stimuleras till produktivitetsökning beaktas.

Specialdestination har tidvis förekommit i stor utsträckning i riksstaten. Systemet tillämpas numera endast för automobilskattemedlen samt för bidrag till bankinspektionens och försäkringsinspektionens verksamhet. Av dessa medel utgör automobilskattebudgeten den enda av någon väsentlig ekonomisk betydelse. Riksdagens revisorer har ifrågasatt om tillräckliga skäl numera föreligger att behålla systemet med en särskild stat för automobilskattemedlen (1964 års revisionsberättelse, punkt 17). Utredningen bör pröva frågan om behovet av specialdestination.

Jag vill avslutningsvis peka på att det föreligger ett starkt behov av att informationen om budgeten förbättras. Statens budget är ett centralt politiskt dokument. Varje budget innehåller förslag som påverkar stora grupper av medborgare i vårt land. Det är därför angeläget att budgeten skall kunna presenteras på ett även för allmänheten lättillgängligt sätt.

Utöver de frågor jag här behandlat bör det stå utredningen fritt att ta upp övriga spörsmål som sammanhänger med det statliga budgetsystemet.

Bilaga 2 Exempel på schema för mål-medelanalys[1]

1 *Inledning*

Budgetutredningen har låtit utarbeta följande exempel på schema för mål-medelanalys. Detta schema har prövats på det konsumentpolitiska området i samband med beredning av fråga om ny konsumentpolitik. De flesta frågorna i schemat visade sig därvid tillämpliga. Inom budgetutredningens ram har även utarbetats en i det följande redovisad mål-medelstruktur för sektorn Åtgärder mot brott.

De frågor som redovisas i frågelistan i nästa avsnitt bör uppfattas som *exempel* på den typ av frågor som kan vara aktuella att ställa. Det är inte säkert att alla frågorna är tillämpliga i det enskilda fallet.

2 *Schema och frågelista för mål-medelanalys*

A Schema för mål-medelanalys

Det schema som ligger till grund för mål-medelanalysen i det följande innefattar dessa komponenter:

1 Målet M
2 Målet M och samhället (politiken), avnämarna
3 Uppfyllelse av målet M
4 Medlens relation till andra mål än M
5 Analys av verksamheten A
6 A-verksamhetens resultat
7 A-verksamhetens beroende av andra verksamheter

[1] Bilagan baseras på underlag utarbetat av en arbetsgrupp under ledning av kanslirådet Bengt A. W. Johansson, finansdepartementet.

B Frågelista för mål-medelanalys

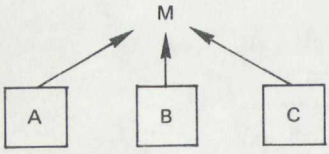
Frågor att ställa vid analysen	*Kommentarer*
1 *Målet M*	
1.1 Finns målet M formulerat?	I allmänhet torde klara och preciserade målformuleringar saknas. Riksdagsbeslut, propositioner, budgetbrev, kungörelser, instruktioner, planeringsdokument bör studeras och analyseras.
1.2 Kan eller bör målet M (t. ex. "tillgodose M-behovet") formuleras på annat sätt?	Det kan tänkas att en annan formulering än den givna bättre uttrycker en viss avsedd samhällsnytta. Ofta sker förväxlingar mellan mål och medel på den översta nivån i strukturen. "Att bedriva revision" är inte riksrevisionsverkets överordnade mål utan ett mål på nivå närmast därunder och ett medel att nå det överordnade målet, vilket är "Att bidraga till effektivitet i statsverksamheten".
1.3 Har målet M flera komponenter (M_1, M_2 etc.)? I så fall, vilka?	Ofta är ett mål vid närmare påseende komplext, dvs. innehåller flera delar som i och för sig kan sammanhållas i en målformulering. Målformuleringen "Att ombesörja att med vägar till lands skapa goda kommunikationer" innehåller åtminstone två komponenter, "främja framkomligheten" och "främja trafiksäkerheten".
1.4 På vilka sätt kan måluppfyllelsen uttryckas (t. ex. i kvantitativa mått)?	Med effektivitet avses förhållandet mellan effekt och uppoffring. En strävan bör därför att söka finna enkla och lättfattliga uttryck härför. Men risken är stor för att man i stället anger produktivitetsmått. Därför måste förhållandet mellan prestationer och deras effekter övervägas och analyseras. Ofta får man nöja sig med verbala beskrivningar. Antalet icke-återfall i kriminalvården kan vara ett mått på måluppfyllelse, men hur god återanpassningen av internerna blev är givetvis svårt att ange i kvantitativa eller kvalitativa mått.

1.5	Hur bestående är målet M?	Denna fråga avser att fästa uppmärksamheten på vikten av att ifrågasätta etablerade mål, så att verksamhet planeras i princip för endast den tid under vilken målet kan tänkas äga giltighet. Det är inte självklart att enbart en verksamhetsanalys ger besked om detta. Målet kan behöva relateras till yttre och inre miljöfaktorer för att det skall bli klart hur tillfälligt eller permanent det är. "Att bekämpa en epidemi" kan vara ett mål för sociala myndigheter under viss begränsad tid.
1.6	Vilka inhemska och utländska faktorer och förhållanden i samhällsutvecklingen kan väntas påverka målet M?	Det är svårt att generellt konkretisera detta, men genom att all offentlig verksamhet är beroende av den samhälleliga miljöns utveckling och förändringar är det viktigt att söka klargöra hur faktorer i denna miljö kan förmodas påverka målet. Det innebär en strävan att sätta in det egna målet i ett större sammanhang. (Även omvändningen gäller.)
1.7	Finns det mer eller mindre klart uttalade tidspreferenser beträffande målet M?	Med tidspreferenser avses att en viss samhällsnytta för att vara meningsfull bör förverkligas inom en viss period eller att målet är aktuellt under vissa perioder eller säsonger.
2	*Målet M och samhället (politiken), avnämarna*	
2.1	Finns det ett politiskt intresse att uppdela målet M i sina komponenter?	Med politiskt intresse avses här såväl samhällsintresse i allmänhet som partipolitiskt intresse. I det förra fallet måste information och analys avse allmän debatt och allmänna preferenser, sådana de kommer till uttryck i t. ex. massmedia. Det partipolitiska intresset uttrycks av enskilda politiker i riksdagsdebatter, i massmedia och i andra sammanhang. Dylika meningsyttringar kan analyseras med hänsyn till där uttryckta preferenser beträffande olika samhällsmål, t. ex. målet M. Därvid kan accenten falla på olika sidor av

		ett visst mål. För analysen av M och för planering av medel att uppfylla M blir det betydelsefullt att känna till eventuella preferenser. Det kan sålunda vara politiskt intressant att dela upp målet "Att med vägbyggen bidra till goda kommunikationer till lands" i komponenterna "Framkomlighet" och "Trafiksäkerhet".
2.2	Är det betydelsefullt för samhället etc. om man når en högre grad av måluppfyllelse av *en* komponent i målet M till priset av lägre måluppfyllelse av andra komponenter?	Denna fråga kan också uttryckas så: "Är det likgiltigt för samhället etc." Skulle det t. ex. i ett visst läge finnas samhällelig preferens för t. ex. "Framkomlighet på vägarna" på bekostnad av "Trafiksäkerhet"?
2.3	Fäster olika kategorier av medborgare olika vikt vid skilda målkomponenter?	Det kan tänkas att vissa grupper blir särskilt gynnade om en viss komponent föredras i måluppfyllelsen. Härvid torde regionala och lokala situationer spela stor roll. En högre grad av måluppfyllelse för en viss målkomponent kanske gynnar storstadsregioner. Det kan också gälla speciella medborgarkategorier: pensionärer, vuxenstuderande, husmödrar etc.
2.4	Finns det regionala och andra differenser när det gäller målet M?	Se 2.3
2.5	Genom vilken beslutsprocess fastställs ambitionsnivån för måluppfyllelsen för målet M?	I vissa fall kan ambitionsnivån fastställas genom administrativa beslutsprocesser på myndighetsplanet men analysen bör också inriktas mot den politiska processen för att utröna om i denna viss ambitionsnivå fastställts. Det kan gälla att prestationerna skall produceras i vissa kvantiteter eller att vissa kvaliteter skall åstadkommas.
3	*Uppfyllelse av målet M (Se även 7 nedan)*	
3.1	På vilka sätt kan målet M främjas?	Med medel avses aktiviteter, produkter, regelsystem etc. Det är alltså ett vitt begrepp som bl. a. innefattar såväl verksamhetsprocesser som prestationer (output).

3.2 Vilka medel finns (kan finnas) som är samhälleligt accepterade för att främja målet M? Definiera medel som t. ex. A, B, C.

3.3 På vilket sätt bidrar medlet A till målet M?



3.4 Finns andra tänkbara medel att bidra till målet M?

Av grundläggande betydelse är att veta vilka medel som är tänkbara (även sådana som ännu ej förverkligats), som kan bidra till måluppfyllelsen. Här kan konstruktivt nytänkande vara av särskilt värde. Det gäller också att komma på eventuellt dubbelarbete. Det sätt på vilka olika medel bidrar till att uppfylla målet M kan anges i kvantitativa eller kvalitativa termer. Det viktiga är att klargöra att de medel som valts verkligen har en klar relation till och bidrar till måluppfyllelsen. Risk för inadekvata medel bör elimineras genom denna analys.

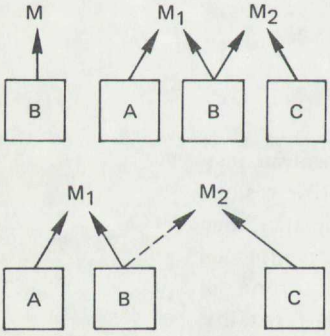
3.5 Kan medlet B

a) exklusivt hänföras till målet M eller någon komponent i M eller

b) bidra till både M_1 och M_2?

a) Är medlet inte komplext kan det tänkas att vissa medel direkt och enbart påverkar endast en målkomponent eller ett mål.

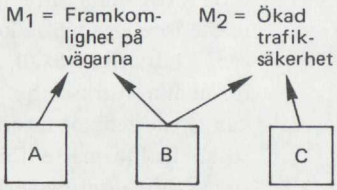
b) Det kan också tänkas att ett medel *huvudsakligen* påverkar viss målkomponent men som bieffekter påverkar andra komponenter. Polisens trafikdirigering är i första hand inriktad mot "framkomlighet på vägarna". Att detta får till följd även ökad trafiksäkerhet kan betraktas som en bieffekt.



3.6 Hur påverkar en förändring av medlet B graden av måluppfyllelse av M_1 och M_2? I vilken grad beror graden av måluppfyllelse av M_1 och M_2 av medlet B (huvudeffekt och bieffekt)?

Om uppfyllelsen av M_1 och M_2 är beroende av såväl A som B och C, kan något medel, t. ex. B, inta en strategisk position. En minskning av resurserna i B ökar kravet på resurser i A och C om M_1 och M_2 skall kunna hålla en oförändrad måluppfyllelse. (Gäller endast under förutsättning av substituerbarhet.) Särskilt om inget

direkt ansvar existerar för M_1 och M_2 och dessa inte kan kostnadsberäknas genom att B fördelas på M_1 och M_2, är det viktigt att i analysen klara ut hur mycket en minskning av B skulle innebära i ökning för A och C. Det kan också tänkas, om substituerbarhet föreligger, att en ökning av B medför en större minskning i resursbehovet i A och C. B:s output och effekten av denna måste alltså relateras till M_1 och M_2



Skulle det finnas en viss verksamhet A som endast är inriktad på att öka framkomligheten på vägarna och en verksamhet B som gagnar både framkomlighet och trafiksäkerhet är det uppenbart att en minskning av resurser i B kräver en ökning i A om inte framkomligheten skall minskas.

4 *Medlens relation till andra mål än M*

4.1 Påverkar A-verksamheten andra mål än M? I så fall vilka och i vilken omfattning?

Vissa effekter eller potentiella effekter av ett medel framträder ofta inte förrän i samband med en noggrann analys av hur medlet kan utnyttjas utöver sitt primära syfte. Detta kan vara av betydelse om det gäller att öka viss verksamhet eller att dämpa den eller bibehålla oförändrad nivå, beroende på om dessa biverkningar är positiva eller negativa.

4.2 Är denna påverkan positiv eller negativ?

Se 4.1

5 *Analys av verksamheten A*

5.1 Varför bedrivs A-verksamhet?

5.2	Är verksamheten av permanent karaktär eller av intermittent karaktär?	Pågår den ständigt och kontinuerligt eller i perioder eller säsonger? Aktualiseras den när vissa omständigheter föreligger (krissituationer)?
5.3	Vilka faktorer och omständigheter styr och påverkar A-verksamheten?	Yttre faktorer kan vara politiska beslut, allmän samhällsutveckling, lagar; inre faktorer kan vara personal, produktionsmetoder m. m.
5.4	Vad initierar verksamheten?	Vad sätter igång verksamheten? Är det externa beslut, viss automatik, vissa yttre eller inre händelser som måste föreligga i vissa kombinationer, egna initiativ? Skall t. ex. arbetsförmedlingsverksamhet vara uppsökande eller enbart efterfrågeinriktad? Vilka beslut måste föreligga för att viss rationaliseringsverksamhet skall initieras?
5.5	Kan någon komponent i målet M tillgodoses genom företag eller institutioner på öppna marknaden?	
5.6	Finns någon artfrämmande verksamhet?	Artfrämmande kan t. ex. vara att polisväsendet skall tillhandahålla pass.
6	*A-verksamhetens resultat*	
6.1	Vilken är outputen från A-verksamheten?	Konkret beskrivning: utfärdade pass, antal vårdade patienter, lodningskilometer. Outputen är alltså verksamhetens resultat, prestationer.
6.2	Finns en materiell output av A-verksamheten?	Materiell betyder påtaglig, som kan mätas, vägas eller räknas, dvs. produkter, dokument etc.
6.2.1	Utgörs outputen från A av homogena prestationer?	Homogena, dvs. varje enskild prestation är entydig och odelbar (ett pass, en lodningskilometer etc.).
6.2.2	På vilket sätt kan outputen beskrivas?	Verbalt, i siffror, med andra symboler.

6.2.3 Kan outputen från A-verksamheten uttryckas med något kvantitativt och/eller kvalitativt mått?

Måttenheter: stycke, meter, antal, egenskaper eller andra kvalitetsbestämningar om vilka berörda parter och avnämare är överens.

6.3 Finns en immateriell output av A-verksamheten?

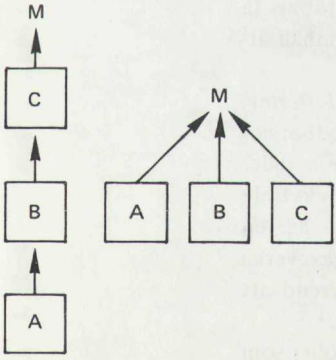
Härmed avses t. ex. serviceverksamhet, t. ex. upplysning, rådgivning, förbättring av vissa förhållanden eller annan påverkan som inte kan registreras genom någon konkret output.

6.3.1 Utgörs outputen från A av homogena prestationer?

6.3.2 Kan outputen från A-verksamheten uttryckas med kvantitativt eller kvalitativt mått?

7 *A-verksamhetens beroende av andra verksamheter* (jfr även p 3 ovan)

7.1 Behövs några andra medel (B och C) för att A-medlet skall bidra till uppfyllelsen av M (se fig)?



7.2 Kommer en förändring av A-medlet att påverka B- eller C-medlet?

7.3	Finns någon substituerbarhet mellan A- och B-medlen resp. mellan A- och C-medlen? På vad sätt och i så fall hur mycket kan A-medlet ändras vid oförändrad resurstilldelning? (Jfr 3.4–3.7)	Substituerbarhet säges föreligga mellan A- och B-medlen med avseende på målet M_1 om en ändring i A-medlet (t. ex. en minskning) kan kompenseras, i den meningen att graden av måluppfyllelse av M_1 blir oförändrad, genom en ändring i medlet B (t. ex. en ökning) och tvärtom.

3 *Mål-medelstruktur för sektorn Åtgärder mot brott*

I slutet av detta avsnitt redovisas ett exempel på mål- medelstruktur för sektorn Åtgärder mot brott. Detta exempel kommenteras i det följande. Kursiverade ord återfinns i strukturschemat.

Statsmakterna ställer upp normer för samlevnaden i samhället. Vissa av normerna straffsanktioneras, andra inte. De straffsanktionerade regelsystemen är emellertid mycket omfattande och har tillkommit vid olika tidpunkter under mycket lång tid. Liksom all annan lagstiftning ses även dessa regelsystem över fortlöpande. Översynen behövs för att regelsystemen skall kunna successivt anpassas till vad man önskar uppnå i samhället. I förhållande till dessa *samhällsmål* är *regelsystemen* att betrakta som medel.

Det torde inte alltid vara nödvändigt att medborgarna i samhället helt lever efter normerna för att samhällsmålen skall kunna uppnås. *Den acceptabla nivån i efterlevnaden* av en regel kan variera beroende på vad regeln är avsedd att skydda. Den nivå som kan godtas i fråga om efterlevnaden av parkeringsföreskrifter kan vara lägre än den som kan accepteras för brottsbalkens regelsystem.

För att uppnå en acceptabel nivå i medborgarnas efterlevnad av de straffsanktionerade regelsystemen går samhället i princip efter två olika huvudlinjer – åtgärder för att avskräcka från brott och åtgärder för att få medborgarna att positivt medverka till att reglerna efterlevs. Samhällsåtgärderna bör om det är möjligt ha båda dessa effekter.

Till den första gruppen av åtgärder hör *övervakning av regelefterlevnaden*. Den sker genom *observation* och *stickprovskontroll* av medborgarnas sätt att uppträda inom de områden som är straffsanktionerade. Vetskapen om att sådan övervakning förekommer liksom också de övervakandes *beredskap att ingripa* vid överträdelse av reglerna har en allmänt avskräckande effekt. Övervakningen kan också sägas verka *informativt* i de fall åtgärderna är synliga för den som är beredd att överträda reglerna. De påminner då om risken för upptäckt.

Till samma grupp av åtgärder kan man också räkna dem som följer som *reaktion mot* ett upptäckt *brott* mot reglerna. Även om reaktionen i första hand riktar sig mot den som begått brott anses den också ha en avskräckande effekt och bidra till en acceptabel nivå i fråga om övriga medborgares efterlevnad av de straffsanktionerade reglerna.

Reaktionen mot brottet sker i första hand inom ramen för *brottmåls-*

förfarandet, dvs. den process som börjar med brottsanmälan hos polisen och som i övrigt omfattar *utredning av brottet, åklagarens och domstolens prövning.* Förfarandet syftar till att åstadkomma utredning om brott begåtts och i så fall av vem och påföljderna för denne.

Påföljdssystemet är komplicerat, inte minst därför att systemet skall inom sig kunna tillgodose två motsatta intressen, nämligen behovet av reaktion mot brott och behovet av åtgärder för *resocialisering* av den som begått brott. Påföljderna ingår därför bland de åtgärder som både har avskräckande syfte och som syftar till att få medborgarna att positivt medverka till reglernas efterlevnad.

Brottsbalken lämnar domstolarna stort utrymme vid valet av påföljd. Detta har ansetts vara nödvändigt för att önskvärd hänsyn skall kunna tas till individualpreventiva synpunkter. En ledande tanke vid utarbetandet av brottsbalken var att kriminalvård i frihet skall användas i största möjliga utsträckning. Kunskaperna om vad som driver människan till brott och vad som avhåller henne därifrån är emellertid ännu mycket små. En betydande svårighet vid domstolsprövning (och det gäller i viss utsträckning även åklagares prövning) är därför att bedöma hur långt individualpreventiva synpunkter kan tillgodoses utan att man riskerar att efterlevnaden av de straffsanktionerade reglerna går ned under en inte acceptabel nivå. Om lagöverträdelser i större omfattning lämnas utan påföljd eller bara leder till åtgärder som inte, vare sig i det allmänna betraktelsesättet eller av den dömde, uppfattas som något märkbart ingripande föreligger – enligt de kriminalpolitiska värderingar som brottsbalken bygger på – risk att människor som annars inte skulle ha begått brott lockas till det i förhoppning att inte heller de skall drabbas av någon kännbar samhällsreaktion.[1]

Antalet påföljder och möjliga kombinationer av påföljder är förhållandevis stort. Strukturschemat – som bara är översiktligt – ger i denna del endast exempel på påföljder.

Schemat är också mycket översiktligt när det gäller *kriminalvård.* Analysen stannar här vid den första nivån – *tillsyn – behandling.* Det val av påföljd som från den brottsliges synpunkt ter sig särskilt viktigt, är valet mellan frihetsberövande och icke frihetsberövande påföljd, där den ledande principen är att det förstnämnda slaget av påföljd inte skall användas när syftet med det kriminalrättsliga ingripandet kan nås med andra medel. Denna utgångspunkt gör det naturligt att skjuta fram tillsyn och behandling på sätt nu gjorts. De enda påföljder som inte behöver vara förenade med någon form av tillsyn är villkorlig dom och böter.

Andra påföljder innehåller båda momenten. Avvägningen dem emellan är en viktig fråga från resocialiseringssynpunkt. Även om domstolarna har att göra det första stora valet i denna fråga, återkommer frågeställningen under den dömdes hela tid i kriminalvården eller, om denne *överlämnas till särskild vård,* i denna. Med särskild vård avses vård enligt barnavårdslagen och lagen om nykterhetsvård, sluten psykiatrisk vård och öppen psykiatrisk vård.

Socialvårdens och *arbetsmarknadsverkets* insatser under vårdtiden är

[1] Se s. 9 o.f. Brottsbalken III (1967) av N. Beckman, C. Holmberg, B. Hult och T. Strahl.

givetvis av stor betydelse för resocialiseringen.

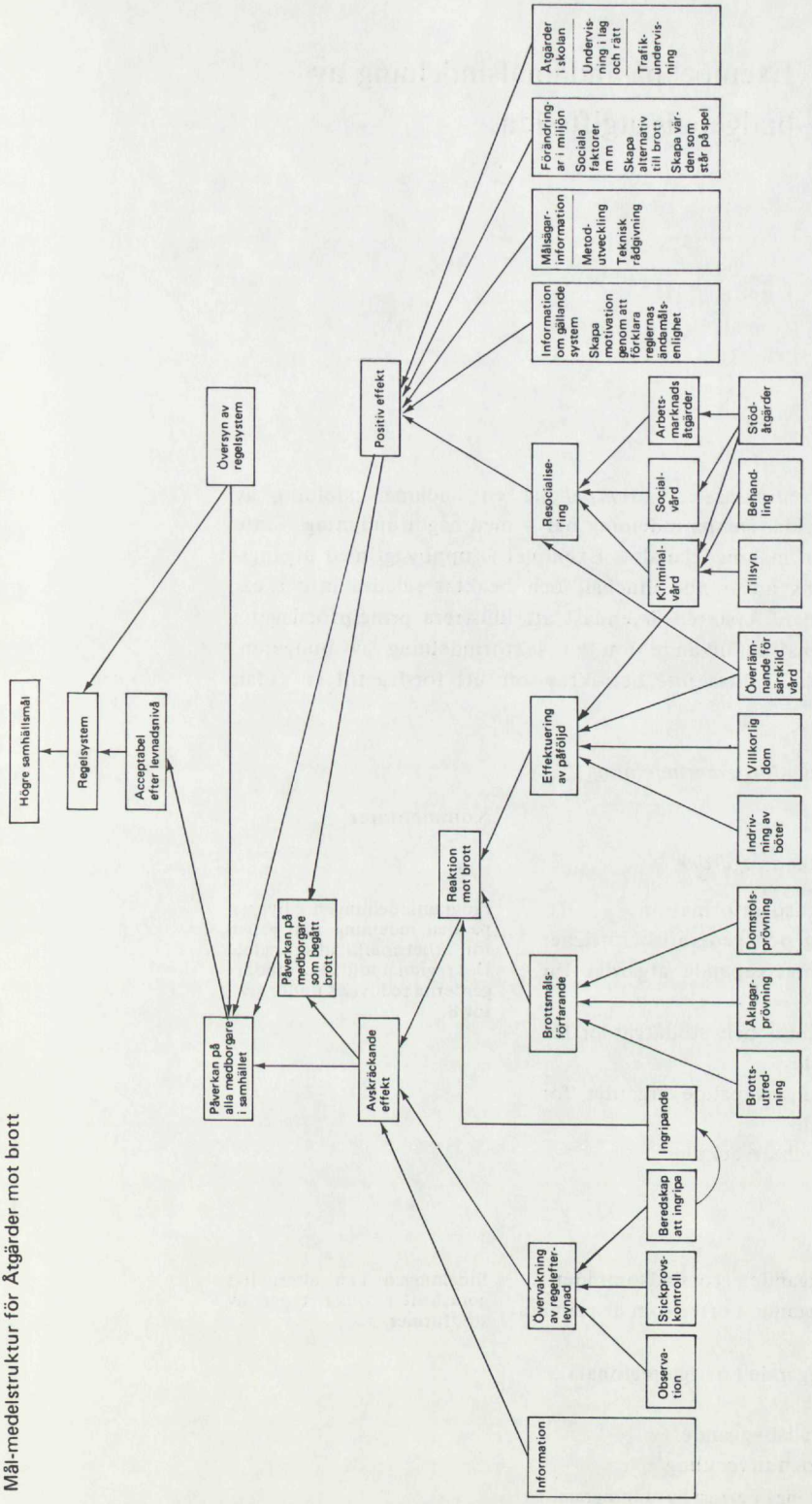
När det gäller att i övrigt analysera medlen för att få medborgarna att positivt medverka till att straffsanktionerade regler efterlevs – det som i analysschemat betecknas som *positiv effekt* – rör man sig inte längre på områden som är lika lätta att avgränsa som de som tidigare behandlats. Man är genomgående överens om att *undervisning och information* till skolbarn om de straffsanktionerade regelsystemen bör ha en positiv effekt. Information till den som riskerar att utsättas för brott med närmare uppgifter om hur man bör skydda sig häremot är ett annat område av stor betydelse. Sådan *målsägarinformation* kan rikta sig till särskilda grupper såsom åldringar, villaägare och banker.

Ett annat slag av information av betydelse i detta sammanhang bör *upplysning om gällande regler* vara. Upplysningen bör kunna skapa motivation för en efterlevnad av reglerna genom att framhålla deras ändamålsenlighet.

Även om sambandet mellan brottslighet och *bostadsmiljö* inte är klarlagt, råder det stor samstämmighet om att bostadsområden med dålig standard har högre kriminalitet än andra. Här är man emellertid inne på ett område där det direkta sambandet mellan åtgärd och effekt är svåråtkomligt och där i varje fall tiden mellan åtgärd och effekt är avsevärd. Någon ytterligare diskussion skall inte föras här om sådana och *andra miljöfrågor* av betydelse för regelsystemens konstruktion och deras efterlevnad.

Den översiktliga analys som schemat visar avser alla samhällets åtgärder mot brott och inte bara dem som rättsväsendets myndigheter svarar för. Polis, åklagare, domstolar och kriminalvård har naturligtvis en central roll i sammanhanget men deras arbete måste ske i samarbete med en rad andra myndigheter för att man skall kunna nå den bästa effekten av samhällets åtgärder mot brott. Det gäller kanske främst de åtgärder som i det föregående sammanförts under "positiv effekt". Andra myndigheter är emellertid också berörda när det gäller den avskräckande effekten. Exempel på sådana myndigheter är kronofogde-, tull- och skattemyndigheter.

Mål-medelstruktur för Åtgärder mot brott



Bilaga 3 Exempel på ändamålsindelning av budgetens utgiftssida

1 *Inledning*

I denna bilaga redovisas ett *exempel* på en ändamålsindelning av budgetens utgiftssida. Denna indelning har – med något undantag – inte föregåtts av någon mål-medelanalys. Exemplet är uppbyggt med utgångspunkt i budgetens nuvarande innehåll och beaktar således inte t. ex. lagstiftningsåtgärder. Avsikten är endast att illustrera principförslaget i budgetutredningens betänkande om en sektorindelning av budgeten. Detta exempel skall alltså *inte* betraktas som ett förslag till en sådan indelning.

2 *Exempel på huvudprogramindelning*

Sektorer	Kommentarer
1 *Arbetsmarknadsåtgärder*	
1.1 Arbetsmarknadsinformation	Programindelningen bygger på den indelning som gäller för arbetsmarknadsområdet. De regionalpolitiska stödåtgärderna redovisas under sektor 8.
1.2 Yrkesmässig och geografisk rörlighet	
1.3 Sysselsättningsskapande åtgärder för arbetslösa	
1.4 Rehabiliterings- och stödåtgärder för svårplacerade	
1.5 Sysselsättningsskapande åtgärder för svårplacerade	
1.6 Forskning och utveckling[1]	
1.7 Övrigt	
2 *Bostäder*	
2.1 Bostadsbyggande i storstadsområden	Indelningen kan alternativt göras efter olika typer av stödformer.
2.2 Bostadsbyggande i orter som är primära centra	
2.3 Bostadsbyggande i övriga regionala centra	
2.4 Övrigt bostadsbyggande	
2.5 Forskning och utveckling[1]	

[1] Kan alternativt ingå i övriga huvudprogram.

3 *Energiförsörjning*

3.1 Kraftproduktion
3.1.1 Vattenkraft
3.1.2 Värmekraft
3.1.2.1 Atombaserad produktion
3.1.2.2 Oljebaserad produktion
3.1.2.3 Gasbaserad produktion
3.2 Kraftdistribution
3.3 Forskning och utveckling[1]

Indelningen kan alternativt göras efter elförsörjning resp. bränsleförsörjning.

4 *Fysisk planering*[2]

Till denna sektor hänförs bl. a. planverkets, kartverkets och lantmäteriets verksamheter.

5 *Kommunikationer*

5.1 Transportförsörjning i storstadsregioner[3]
5.2 Transportförsörjning i glesbygdsregioner[3]
5.3 Transportförsörjning i övriga regioner[3]
5.4 Interregional transportförsörjning[3]
5.5 Internationell transportförsörjning[3]
5.6 Trafiksäkerhet
5.7 Post- och telekommunikationer
5.7.1 Post
5.7.2 Tele
5.8 Forskning och utveckling[1]
5.9 Övrigt

6 *Näringslivsutveckling*

6.1 Industristödjande verksamhet
6.1.1 Industriell verksamhet
6.1.2 Service och kontrollverksamhet
6.1.3 Exportfrämjande åtgärder
6.1.4 Utbildning
6.1.5 Forskning och utveckling[1]
6.1.6 Övrigt
6.2 Planerings- och utredningsverksamhet[1]
6.3 Övrigt

[1] Kan alternativt ingå i övriga huvudprogram.
[2] Kan alternativt ingå i sektor 21.
[3] Huvudprogrammen kan vidare indelas i Vägtransporter, Spårbundna transporter, Sjötransporter samt i vissa fall Lufttransporter.

7 *Insatser för jordbruk och skogsbruk m. m*[1]

7.1 Jordbrukets rationalisering
7.2 Jordbruksstöd
7.3 Skogsbrukets rationalisering
7.4 Fiske
7.5 Service och kontroll
7.6 Forskning och utveckling[2]
7.7 Övrigt

8 *Regional utveckling och planering*

8.1 Påverkan av näringslivets lokalisering
8.1.1 Industriverksamhet
8.1.2 Tjänste- och förvaltningsverksamhet
8.1.3 Övrig verksamhet
8.2 Regional planering, forskning och utveckling
8.3 Övrigt

Påverkan av näringslivets lokalisering kan avse såväl offentlig som privat verksamhet.

9 *Insatser för barnfamiljer och ungdom*

9.1 Ekonomiskt stöd
9.2 Service
9.2.1 Barnstugor
9.2.2 Hemhjälp
9.2.3 Övrigt
9.3 Fritidsverksamhet för ungdom
9.4 Ungdomsvård
9.5 Forskning och utveckling[2]
9.6 Övrigt

Till det ekonomiska stödet till barnfamiljerna räknas bl. a. barnbidrag, bostadstillägg och bidragsförskott. Bostadstillägg kan alternativt ingå i sektor 2. Barnstugeverksamheten kan alternativt ingå i sektor 16. Fritidsverksamhet för ungdom kan alternativt ingå i sektor 15.

10 *Konsumentpolitiska åtgärder*

10.1 Information
10.2 Kontrollverksamhet
10.3 Utredning
10.4 Forskning och utveckling[2]
10.5 Övrigt

Sektorn kan även inkludera livsmedelskontroll.

11 *Trygghetsförsäkring*

11.1 Folkpensioner
11.2 Sjukförsäkring
11.3 Arbetslöshetsförsäkring
11.4 Övrigt

Arbetslöshetsförsäkringen kan alternativt ingå i sektor 1.

[1] Kan alternativt ingå i sektor 6.
[2] Kan alternativt ingå i övriga huvudprogram.

12 *Hälso-, sjuk- och socialvård*

12.1 Förebyggande av ohälsa
12.2 Sjukvård
12.3 Socialvård
12.3.1 Nykterhetsvård
12.3.2 Narkomanvård
12.3.3 Handikappstöd
12.3.4 Åldringsvård
12.4 Arbetarskydd
12.5 Läkemedelsförsörjning
12.6 Forskning och utveckling[1]

Arbetarskydd kan alternativt ingå i sektor 13.

13 *Miljövård*

13.1 Vatten- och luftvård
13.2 Bullerbekämpning
13.3 Naturvård m. m.
13.4 Forskning och utveckling[1]
13.5 Övrigt

I programmet Naturvård m. m. ingår även jakt- och viltvård samt landskapsvård. Förebyggande åtgärder kan uppföras som särskilt huvudprogram.

14 *Allmän forskning*

14.1 Humanistisk forskning
14.2 Medicinsk forskning
14.3 Naturvetenskaplig forskning
14.4 Samhällsvetenskaplig forskning

Till den allmänna forskningen räknas endast sådan forskning som ej kan hänföras till övriga sektorer. Till den humanistiska forskningen hänförs den teologiska forskningen. Den kliniska delen av medicinsk forskning kan alternativt hänföras till sektor 12. Till den naturvetenskapliga forskningen hänförs rymdforskning och atomforskning. Till den samhällsvetenskapliga forskningen hänförs den juridiska forskningen.

15 *Insatser för kultur och fritid*

15.1 Kultur
15.1.1 Insatser för kulturarbetare
15.1.2 Teater, dans, musik och film
15.1.3 Litteratur och bibliotek
15.1.4 Konst, museer och utställningsverksamhet
15.1.5 Arkiv
15.2 Religiös verksamhet
15.3 Radio och TV
15.4 Övrigt

[1] Kan alternativt ingå i övriga huvudprogram.

16 *Utbildning*

16.1 Grundskoleutbildning
16.2 Gymnasial utbildning
16.3 Allmän eftergymnasial utbildning
16.4 Forskarutbildning
16.5 Övrig vuxenutbildning
16.6 Studiesocialt stöd[1]
16.7 Forskning och utveckling[1]
16.8 Övrigt

Utbildningen efter gymnasieskolan kan behandlas på två sätt. Antingen hänförs utbildningen då det är möjligt, till respektive sektor eller hänförs all utbildning till utbildningssektorn. I det förra fallet tillmäts synpunkten att utbildningen utgör ett betydelsefullt medel för att uppnå målen för respektive sektor störst vikt. I det senare fallet tillmäts synpunkten att det föreligger ett behov av en gemensam utbildningspolitik samt administrativa skäl störst vikt. Nackdelen att utbildningen inom varje sektor ej avvägs gentemot övriga aktiviteter inom sektorn bör i sådana fall kompenseras genom särskilda samordningsformer mellan respektive departement. Till sektorn kan alternativt hänföras även arbetsmarknadsutbildningen.

17 *Stöd till åsiktsbildande verksamhet*[2]

17.1 Presstöd
17.2 Stöd till de politiska partierna
17.3 Övrigt

18 *Åtgärder mot brott*

18.1 Förebyggande åtgärder
18.2 Övervakning av regelefterlevnaden
18.3 Brottmålsförfarandet
18.4 Effektuering av påföljd
18.5 Resocialiserande åtgärder
18.6 Forskning och utveckling[1]
18.7 Gemensamma funktioner

Sektorn omfattar åtgärder för att uppnå acceptabla nivåer i efterlevnaden av de olika regelsystem vilka statsmakterna uppställt för samlevnaden i samhället och vilka är straffsanktionerande.

19 *Totalförsvar*

19.1 Militärt försvar
19.1.1 Rörliga markstridsförband
19.1.2 Lokalt bundna markstridsförband
19.1.3 Övervattenstridsförband
19.1.4 Fjärrstridsförband
19.1.5 Luftförsvarsstridsförband
19.1.6 Central och högre regional ledning
19.1.7 Allmän försvarsforskning
19.1.8 Gemensamma funktioner

Indelningen anknyter till de avvägningsprogram som fastställts för det militära och det civila försvaret. Förutom denna indelning föreligger för det militära försvaret följande organisationsinriktade indelning, vilken nära anknyter till genomförandeverksamheten:

[1] Kan alternativt ingå i övriga huvudprogram.
[2] Kan alternativt ingå i sektor 23.

19.2 Civilförsvar
19.2.1 Utrymning
19.2.2 Skydd för allmänheten
19.2.3 Undsättning
19.2.4 Ledning
19.2.5 Allmän administration
19.3 Ekonomiskt försvar
19.4 Övrigt
19.4.1 Åtgärder mot brott mot rikets säkerhet
19.4.2 Övrigt

1. Arméförband
2. Marinförband
3. Flygvapenförband
4. Central och högre regional ledning
5. Gemensamma myndigheter och funktioner

Samtliga totalförsvarsanslag ingår i denna sektor.

20 *Internationellt utvecklingssamarbete*

20.1 Multilateralt bistånd
20.2 Bilateralt bistånd
20.3 Forskning och utveckling[1]
20.4 Övrigt

Sektorn omfattar samtliga biståndssatser för u-länderna. Även SIDA: s verksamhet i Sverige ingår i sektorn. Det bilaterala biståndet kan uppdelas på program för resp. mottagarland.

21 *Allmän förvaltning m. m.*

21.1 Departementen
21.2 Utrikesförvaltning och internationellt samarbete
21.3 Övrig förvaltning på central nivå
21.4 Övrig regional förvaltning
21.5 Rationalisering, redovisning och revision
21.6 Uppbörd och administration av skatter, avgifter och tull
21.7 Övrig samhällelig service
21.8 Övriga gemensamma funktioner

Verksamheterna utgörs dels av gemensamma funktioner för övriga sektorer och samhället i övrigt, dels av fiskala verksamheter, dels samhällelig service gentemot allmänheten, dvs. verksamheter vilkas prestationer ej är inriktade mot ett gemensamt överordnat mål eller där det ej ter sig meningsfullt att fördela de gemensamma funktionerna på övriga funktioner. Till gruppen övrig förvaltning på central nivå räknas bl. a. kammarkollegiet. Till gruppen statlig förvaltning på regional nivå räknas länsstyrelsernas allmänna förvaltningsavdelningar. Till rationalisering m. m. räknas bl. a. riksrevisionsverkets och statskontorets verksamhet. Till övrig samhällelig service räknas bl. a. domstolarnas inskrivningsärenden och tullverket. Till gruppen övriga gemensamma funktioner räknas bl. a. byggnadsstyrelsens, statens avtalsverks, statens personalnämnds, statens personalpensionsverks, statens personalutbildningsnämnds verksamheter. Byggnadsstyrelsens verksamhet kan alternativt utgöra ett eget huvudprogram. Statistiska centralbyråns verksamhet kan alternativt hänföras till övriga sektorer.

[1] Kan alternativt ingå i övriga huvudprogram.

22 *Riksdagen och dess verk*

23 *Övriga ändamål*

23.1 Riksgäldsfonden
23.2 Kommunal skatteutjämning
23.3 Idrottsverksamhet
23.4 Oförutsedda ändamål
23.5 Övrigt

Idrottsverksamhet kan alternativt ingå i sektor 15.

3. *Fördelning av sektorer på departement och utskott*

Av följande sammanställning framgår hur sektorerna i det tidigare redovisade exemplet på sektorindelning kan hänföras till departement och riksdagsutskott *enligt nu gällande arbetsfördelning*. Sektorerna "Allmän förvaltning" och "Övriga ändamål" har därvid delats upp på olika departement.

Departement	*Sektor*	*Utskott*
Justitiedepartementet	Stöd till åsiktsbildande verksamhet	Konstitutionsutskottet
	Åtgärder mot brott	Justitieutskottet
	Allmän förvaltning m. m. (inom justitiedepartementets område)	Justitieutskottet
Utrikesdepartementet	Internationellt utvecklingssamarbete	Utrikesutskottet
	Allmän förvaltning m. m.: Utrikesförvaltning och internationellt samarbete	Utrikesutskottet
Försvarsdepartementet	Totalförsvar	Försvarsutskottet
Socialdepartementet	Insatser för barnfamiljer och ungdom	Socialutskottet
	Trygghetsförsäkring	Socialförsäkringsutskottet
	Hälso-, sjuk- och socialvård	Socialutskottet
Kommunikationsdepartementet	Kommunikationer	Trafikutskottet

Finansdepartementet	Allmän förvaltning m. m. (inom finansdepartementets område)	Finansutskottet, Skatteutskottet m. fl. utskott
	Riksdagen och dess verk	Finansutskottet Konstitutionsutskottet
	Övriga ändamål:	
	Riksgäldsfonden	Finansutskottet
	Kommunal skatteutjämning	Finansutskottet
	Oförutsedda ändamål	Finansutskottet
	Övrigt	Finansutskottet
Utbildningsdepartementet	Allmän forskning	Utbildningsutskottet
	Insatser för kultur och fritid	Kulturutskottet
	Utbildning	Utbildningsutskottet Socialförsäkringsutskottet
Jordbruksdepartementet	Insatser för jordbruk och skogsbruk m. m.	Jordbruksutskottet
	Miljövård	Jordbruksutskottet
	Övriga ändamål:	
	Idrottsverksamhet	Kulturutskottet
Handelsdepartementet	Konsumentpolitiska åtgärder	Näringsutskottet
Inrikesdepartementet	Arbetsmarknadsåtgärder	Inrikesutskottet
	Bostäder	Civilutskottet
	Regional utveckling och planering	Inrikesutskottet
Civildepartementet	Fysisk planering	Civilutskottet
	Allmän förvaltning m. m. (inom civildepartementets område)	Civilutskottet
Industridepartementet	Energiförsörjning	Näringsutskottet
	Näringslivsutveckling	Näringsutskottet

Bilaga 4 Metoder för perspektivstudier[1]

1 *Inledning*

Metoder för perspektivstudier bör utformas med hänsyn till varje samhällssektors egenart och problem. Man bör således inte utan vidare överta metoder som utvecklats inom en sektor och föreskriva att de skall tillämpas inom en annan. Detta kan leda till det icke önskvärda förhållandet att metoderna blir styrande för problemens behandling. Däremot kan det vara stimulerande för metodutvecklingen inom en sektor att känna till hur man resonerat inom en annan. Vissa grundtankar och metoder torde dessutom kunna ha giltighet inom flera sektorer.

Den metodbeskrivning som här redovisas bygger på erfarenheter från en samhällssektor (försvaret). Av detta skäl avviker terminologin något från den som används i övriga delar av betänkandet. Försök till exemplifiering har gjorts för andra sektorer. Beroende på de stora olikheter som kan föreligga mellan skilda sektorer kan metodernas tillämpbarhet variera. En del kan kanske passa för vissa sektorer, medan de i avsevärd grad måste kompletteras eller modifieras för att kunna utnyttjas inom andra.

2 *Allmänt*

2.1 Grundbegrepp

För en principiell diskussion av metodik för perspektivstudier kan det vara lämpligt att definiera några grundbegrepp. Det "system" eller verksamhetsområde man planerar för eller studerar – dvs. sektorns framtida verksamhet – kallas *planeringsobjektet*. De organisationer, instanser etc. där planeringen eller studierna genomförs kallas *planeringssubjektet*.

Med den studerade sektorns *omgivning* menar man i princip återstoden av världen. Någon skarp avgränsning av sektorn i förhållande till

[1] Bilagan baseras på underlag utarbetat av överingenjör Per Olov Nilsson, försvarets forskningsanstalt.

omgivningen kan som regel inte anges. Sektorn kan växelverka med delar av sin omgivning (t. ex. andra sektorer), den kan ensidigt påverkas av andra (t. ex. den teknisk-vetenskapliga utvecklingen) eller inte påverkas alls. Växelverkan kan vara motverkande (dvs. motsatta intressen och syften kan i väsentliga avseenden spela in) eller samverkande (dvs. gemensamma intressen influerar).

Ett tredje grundbegrepp är *värderings- och målstrukturen.* I detta innefattas det man eftersträvar, dvs. målen för verksamheten i sektorn. Vissa delar i målbilden kan vara pålagda utifrån (externa) t. ex. från en överordnad instans, andra (interna) kan vara initierade av planeringssubjektet självt. Det är härvid väsentligt att inte uppfatta den överordnade instansen eller planeringssubjektet som en enda instans med en entydig viljeinriktning. I stället kan vardera bestå av flera beslutsfattare med olika mål och värderingar som står i ett mer eller mindre komplicerat förhållande till varandra.

Planeringssubjektets och målstrukturens komplexitet måste uppmärksammas vid uppläggning och genomförande av perspektivstudier.

2.2 Om osäkerhet

I perspektivstudierna är det av vikt att man beaktar osäkerheten om framtiden. Detta gäller såväl planeringsobjektet och den omgivning vari det skall verka som mål- och värderingsstrukturen.

Väsentliga osäkerheter ligger i bedömningar och förutsättningar om den egna organisationens sätt att fungera i framtiden. Detta beror på människorna, deras begränsningar och strävanden. Man kommer här in på organisationssociologiska problem.

Andra osäkerheter kan gälla rent tekniska förhållanden. Kommer exempelvis en för sektorn aktuell teknisk lösning att fungera, vilka prestanda uppnås, kan dess tidsplan hållas? Hänsyn måste också tas till osäkerhet i planeringsobjektets omgivning, t. ex. gällande strukturella förändringar. Osäkerhet i mål- och värderingsstruktur är kanhända den mest svårgripbara. Det är här fråga om vilka eventuella förändringar av målen som ett framtida planeringssubjekt kan komma att vidta eller hur de externa målen kan komma att ändras.

Metoderna för perspektivstudier måste därför utformas med hänsyn till att osäkerheterna utgör väsentliga inslag. Dessa osäkerheter strukturera och preciseras genom bl. a. prognoser och framtidsstudier. Deras betydelse analyseras i perspektivstudierna genom att man studerar resultatens känslighet för variationer i de osäkra parametrarna (känslighetsanalyser). Eventuella omslagspunkter anges, dvs. sådana värden på eller variationsområden för osäkra parametrar, som mot bakgrund av analyserna framstår som avgörande när det gäller giltigheten av en viss rekommendation om framtida sektorutformning. En del av osäkerheterna kan minskas genom prognoser, framtidsstudier samt forskning och utveckling (upphävbara eller upplösbara osäkerheter). Andra är genuina, dvs. kan inte minskas på detta sätt.

2.3 Tidshorisont

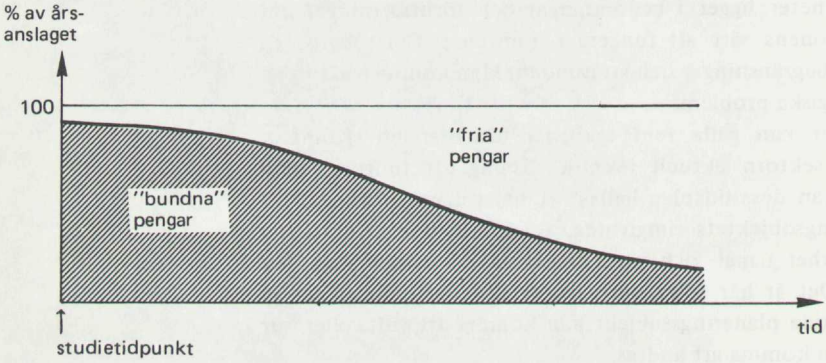
Valet av tidshorisont, den framtida tidpunkt till vilken man vill hänföra alternativa mål för sektorns verksamhet, är av central betydelse för perspektivstudierna. Denna tidpunkt bör väljas så långt fram i tiden att en meningsfull omprövning av sektorns mål och verksamhet i stort kan äga rum. Mot denna bakgrund kan valet påverkas av olika faktorer. Vissa av dessa är förknippade med skilda former av trögheter i strukturbestämmande delar av sektorn. Exempel härpå kan vara

- utvecklings- och uppsättningstiden för större materielobjekt,
- större investeringars ekonomiska livslängd,
- organisatoriska och administrativa trögheter.

Tiden för forskning, utveckling, anskaffning och inkörning av t. ex. ett nytt kärnkraftverk kan sålunda uppgå till ett tiotal år. Den ekonomiska livslängden kan vara flera tiotal år. Organisatoriska trögheter tar sig uttryck i svårigheter och tidsfördröjningar när det gäller ändringar i fråga om organisationsmönster, befintlig personal (kompetens- och arbetsinriktning, volym) m. m.

Dessa trögheter medför att utgifterna inom sektorn delvis blir bundna framåt i tiden genom tidigare fattade beslut och åtaganden. Förhållandet kan illustreras med följande diagram.

Utgifter per år inom sektorn



Streckat område representerar således redan intecknade utgifter, sett från studietidpunkten. I praktiken kan det vara svårt att på detta sätt ange en entydig kurva, beroende på att man kan använda olika kriterier för att definiera vad som är intecknat. Detta kommer att diskuteras utförligare i det följande. (Jfr även studierna över handlingsfriheten inom budgeten, kapitel 6 i betänkandet samt bilaga 10.) Kurvans verkliga förlopp kan vidare variera avsevärt från sektor till sektor. Normalt gäller dock

- att man i ett årligt budgetbeslut faktiskt beslutar över bara en mindre del av budgeten. De ekonomiska konsekvenserna på längre sikt kan dock bli mycket stora.
- att den bundna delen av utgifterna avtar successivt framåt i tiden samtidigt som det "fria utrymmet" successivt växer.

Av nämnda skäl bör tidshorisonten väljas långt fram i tiden så att det ekonomiska handlingsutrymmet ("fria utrymmet") medger en tillräckligt fri prövning av målen för sektorn. Å andra sidan bör inte tidshorisonten sättas så långt fram, att perspektivstudierna på grund av osäkerheterna tenderar att bli spekulationer med alltför litet verklighetsunderlag. Valet av tidshorisont blir därför en för varje sektor specifik avvägningsfråga.

I vissa fall kan det bli aktuellt att arbeta med olika tidshorisonter inom en och samma sektor. Så kan vara fallet om man inom sektorn kan avgränsa verksamhetsområden med väldefinierad målinriktning och vars beröringspunkter med sektorn i övrigt inte är så omfattande samt dessutom har andra krav på tidshorisonten.

3 *Miljöstudier*

Den studerade sektorns omgivning utgörs av

a) övriga samhällssektorer vid den studerade tidpunkten

b) övriga delar av omvärlden utöver a)

Den studerade sektorn och andra samhällsfaktorer påverkar varandra i regel i avsevärd grad. Däremot kan sektorn ifråga påverkas mera ensidigt av den övriga omvärlden. Med hänsyn härtill kan man skilja mellan olika typer av miljöstudier:

- övergripande studier av samtliga sektorer,
- övriga studier av områden, som ligger utanför sektorindelningen, t. ex. internationell utveckling.

Härutöver finns prognoser över olika kunskapsområden, t. ex. teknisk utveckling.

Båda typerna av miljöstudier har ett gemensamt syfte, nämligen att ge underlag för angivande av för verksamheten inom sektorn betydelsefulla förutsättningar, ramar och mål. Studierna av exempelvis internationell utveckling kan behandla handelspolitiska frågor, internationell ekonomi och politik, idéströmningar av olika slag m. m. De övergripande studierna av samtliga sektorer kan ge en ram för perspektivstudierna inom varje sektor. Bl.a. bör samverkans- och avvägningsfrågor mellan skilda sektorer behandlas. De torde i hög grad komma att styras av rådande politiska viljeinriktningar.

Det finns många metoder, som kan utnyttjas i miljöstudierna, från enkla trendframskrivningar av vissa storheter till spel-, simulerings- och scenarioteknik. De tre sistnämnda syftar alla till en uppspelning eller beskrivning av ett framtida händelseförlopp där ett flertal faktorer får påverka utvecklingen. Prognoser av olika slag (t. ex. tekniska) kan därvid utnyttjas som underlag. Stora osäkerheter struktureras genom angivande av alternativa utvecklingsscenarier etc.

Vid studiet av ett helt lands ekonomiska utveckling kan ekonometriska modeller användas (jfr t. ex. de ekonomiska långtidsutredningarna). Ekonomiska s. k. input–outputmodeller kan ingå som en väsentlig del i modelluppsättningen.

Under senare år har ett antal helt nya tekniker utvecklats för att belysa utvecklingstendenser inom något område (politiskt, tekniskt, bransch-

mässigt), vilka kan komma att få betydelse. Exempel härpå är Delfi- och cross-impact-metoderna.

Man försöker i dessa tekniker på ett systematiskt sätt utröna de föreställningar om variabler och samband dem emellan, som kan finnas bland experter inom de områden man är intresserad av. Genom upprepade frågor i ett anonymt enkätförfarande söker man belysa möjligheten av att vissa händelser kommer att inträffa i någon framtida tidsperiod. Genom att sammanställa svaren och låta experterna konfronteras med resultatet kan man i ett upprepat förfarande få fram motiverade beskrivningar av tänkbara framtida utvecklingar och – om så anses befogat – även bedömningar av sannolikheten för att de kommer att förverkligas. Härvid bör inte hänsyn bara tas till den åsiktsstabilitet, som kan ha kommit fram efter ett antal frågevarv, utan också till de "udda" åsikterna i framtidsuttalandena. På grund av deras formellt enkla karaktär finns det risk för att Delfi- och cross-impact-metoderna kan komma att missbrukas, t. ex. genom ett felaktigt urval av "experter" eller alltför brett utnyttjande av teknikerna. Teknikerna bör utnyttjas som prognosinstrument om förhållanden som inte kan påverkas (t. ex. internationella utvecklingar, teknisk-vetenskaplig utveckling).

4 *Studier av planeringsobjektet*

4.1 Inledning

Studierna av planeringsobjektet, dvs. sektorns framtida verksamhet, utgår från bl. a. de förutsättningar, ramar och mål, som statsmakterna definierat. De kan exempelvis anges i form av direktiv och anvisningar. Vid studierna skall statsmakternas allmänna mål för sektorns framtida verksamhet konkretiseras genom att man preciserar alternativa ambitionsnivåer och lösningar beträffande sektorns utformning och därmed förknippade resursbehov.

Perspektivstudierna kan delas upp i två separata faser. I den första fasen, *målstudierna* – den idéskapande delen – bör arbetet främst inriktas på att utveckla och pröva idéer om sektorns framtida verksamhet mot bakgrund av den inriktning, som statsmakterna angivit. Målstudierna underlättas av att de kan bedrivas utan hänsyn till konsekvensen av redan gjorda åtaganden och de problem det kan ge upphov till i den kortsiktiga planeringen.

I den andra fasen, *strategistudierna*, bör man med utgångspunkt i ofrånkomliga konsekvenser av redan gjorda åtaganden samt ev. ställningstaganden från statsmakterna analysera alternativa handlingsvägar för att realisera i målstudierna konkretiserade alternativa mål. Därvid belyses också konsekvenserna i form av bl. a. resursuppoffring över tiden samt avvägningen mellan åtgärder för att fylla omedelbara behov och handlingsfrihet att kunna fylla alternativa behov på längre sikt. Vidare görs ev. nödvändiga modifieringar av målen bl. a. med hänsyn till angivna ekonomiska ramar.

Strategistudierna kan sålunda ge direkt underlag för diskussioner om exempelvis ekonomiska förutsättningar för sektorn, alternativa framtida

utformningar i stort av sektorn som man t. v. önskar hålla öppna samt tidsmässiga avvägningar.

4.2 Målstudier

4.2.1 Sektorns värderings- och målstruktur

Den allmänna inriktning av sektorns framtida verksamhet, som angetts av statsmakterna, kan "lösas upp" i ett antal mera precisa mål- eller uppgiftsdimensioner. Inom transportområdet kan som ett exempel nämnas att det trafikpolitiska målet "tillfredsställande transportförsörjning" bl. a. kan innehålla mål- eller uppgiftsdimensionerna ("värdemätarna") person- och godstransporter i glesbygds- resp. tätortsområden.

Genom att gradera i de olika dimensionerna kan man ytterligare konkretisera målen. För att detta skall få en ekonomisk mening måste man ange vilken konkret utformning av sektorn som kan svara upp mot dessa mål.

Hur olika måldimensioner bör graderas med hänsyn till tillgängliga resurser och ev. restriktioner utgör sektorns centrala avvägningsproblem. Statsmakternas direktiv och anvisningar bör vara utgångspunkter för bedömning härav. Det bör dock observeras, att målstudierna skall ge underlag inte för att rekommendera en viss bästa lösning, utan i stället för att ange alternativa framtida lösningar i stort eller mål, som man bör sträva efter, beroende på t. ex. hur de ekonomiska möjligheterna och andra osäkra förhållanden kan komma att gestalta sig.

4.2.2 Miljöförutsättningar och ekonomiska ramar

Väsentliga ställningstaganden, som utgångspunkter för studierna, kan ha redovisats i direktiv och anvisningar. Det ekonomiska utrymme, inom vilket målstudierna skall bedrivas, bör i princip vara så tilltaget att det medger lösningar inom andra ekonomiska ramar för sektorns verksamhet, både större och mindre än nu gällande.

För övrigt bör arbetet med målstudier inom en sektor innebära en prövning och precisering av alternativa miljöförutsättningar. Som led häri kan preciserade prognoser (t. ex. tekniska) och framtidsbeskrivningar utarbetas för att väsentliga osäkerheter skall kunna struktureras och anges.

4.2.3 Idégenerering och -konkretisering

Olika idéer om hur sektorn bör vara utformad för att olika angivna måldimensioner skall kunna tillgodoses på ekonomiskt fördelaktigt sätt tas fram och sammanställs.

Som exempel på idéer inom transportområdet kan nämnas:

a) järnväg används endast för vissa hårt trafikerade sträckor, i övrigt utnyttjas bil och buss (modell Greyhound) för persontransporter samt lastbil för godstransport,
b) flygpriser reduceras kraftigt genom statliga subventioner,

c) regleringssystem införs för att styra transporterna till järnväg,
d) en drastisk höjning av bensin- och fordonsskatten genomförs,
e) privatbilister samordnar i långt större utsträckning sina resor, t. ex. genom att man på kommunal nivå effektiviserar informationsutbytet mellan dem som har behov av transporter och dem som har ledig transportkapacitet.

Sådana idéer kan kombineras och kompletteras på lämpligt sätt till alternativa principer för sektorutformning. Ytterligare konkretisering sker sedan genom att man inom alternativa ekonomiska resursramar – som svarar mot olika ambitionsnivåer i fråga om måluppfyllelse – utarbetar alternativa framtidsbeskrivningar av sektorn. Dessa kan t. ex. redogöra för på vilka sträckor det finns järnväg, vidare för utbyggnaden av landsvägsnätet samt omfattningen av buss- och lastbilstransporterna. De innefattar även systembeskrivningar (t. ex. transportmedlen och deras kapacitet), systemkostnader (forskning och utveckling, anskaffning, utbildning, drift och underhåll) samt systemlivslängder. Idéskapandet gynnas om det kan bygga på en mot sektorn riktad forsknings- och utvecklingsverksamhet.

4.2.4 Kostnadsuppskattningar

Av avgörande betydelse vid värdering av de olika idéerna om sektorns framtida utformning är hur den statliga budgeten och samhällsekonomin kommer att påverkas om idéerna genomförs. Beroende på osäkerheternas storlek och karaktär torde man som regel kunna arbeta med förhållandevis översiktliga uttryck för sektorns totalkostnader. Dessa härleds utifrån de konkretiseringar av sektorns framtida utformning, som omnämnts i 4.2.3.

Problemet återfaller då på uppskattningar av kostnaderna för olika komponenter och system (t. ex. järnvägar, landsvägar, flygfält, transportmedel). I princip bör man därvid bedöma kostnaderna för varje objekt med hänsyn till vilka produktionsfaktorer som erfordras (t. ex. kvalificerade tekniker m. m., arbetskraft, material) samt deras omfattning.

Problemområdet rymmer också frågor som rör hur man skall ta hänsyn till förändringar i penningvärdet, produktionsfaktorernas relativa prisutveckling och framtida produktionsrationalisering. Detta är aktuellt för såväl mål- som strategistudier och frågorna kan behandlas olika beroende på de båda studietypernas olika karaktär och syfte.

I målstudierna – där sektorns utformning analyseras i ett framtida, avlägset och statiskt tidsperspektiv – är man intresserad av alternativa mål. Osäkerheterna är förhållandevis stora och kraven på precisa sifferangivelser små. I strategistudierna – där sektorns utveckling från befintlig utformning mot målen studeras – kan kraven på precisering vara större och osäkerheterna mindre, särskilt i kortare tidsperspektiv.

Underlag för behandlingen av dessa frågor i målstudier och strategistudier anges i ekonomiska prognoser m. m. (jfr miljöstudier) samt i statsmakternas direktiv och anvisningar.

4.2.5 Konsekvensbeskrivningar och effektuppskattningar

För att kunna uttala sig om vilken nytta en viss sektorutformning kan ge med hänsyn till definierade mål måste man konkret föreställa sig hur den kan komma att fungera i alternativa framtida miljöer. Detta kan göras med hjälp av konsekvensbeskrivningar utgående från specificerade förutsättningar i fråga om osäkra förhållanden. Därvid kan utnyttjas s. k. spel och simuleringar av det framtida verksamhetsområdet eller kanske mindre ambitiösa framtidsbeskrivningar. Olika typer av matematisk-statistiska eller logisk-verbala modeller kan också utnyttjas.

Det finns flera skäl att utnyttja denna teknik med eftersträvande av kvantifiering och systematisering:

- dels underlätta identifiering av och hänsynstagande till orsakssammanhang så att logiskt och sakligt förenliga framtidsbeskrivningar främjas
- dels kan diskussionsunderlag konkretiseras och lättare kommuniceras.

Varje konsekvensbeskrivning utgör ett exempel på hur en specifik utformning av sektorn skulle kunna fungera i en särskild miljö. Konsekvensbeskrivningarna bör utformas så att man i anslutning till dem kan uppskatta graden av måluppfyllelse i angivna måldimensioner eller värdemätare.

Då varje konsekvensbeskrivning utgör ett exempel bland en stor mängd vitt skilda andra möjliga sådana, bör man inte basera omfattande slutsatser om sektorns framtida utformning på enstaka beskrivningar. Det primära utbytet av arbetet bör vara inblicken i och kunskaperna om sektorns sätt att fungera vid olika utformning och olika systems och komponenters betydelse därvid. Väsentliga kunskapsbrister kan också påvisas. De medverkande får på så sätt en kunskapsbakgrund för värderingar och fortsatt utrednings- och forskningsverksamhet. Konsekvensbeskrivningar bör allmänt hållas på ett översiktligt plan. Man bör eftersträva att skapa överblick över verksamhetsområdet. Härvid kan man behöva utnyttja kunskaper och studieunderlag från vitt skilda verksamhetsområden framtagna inom skilda organisationsenheter.

Man bör vara särskilt uppmärksam på sådana delar av konsekvensbeskrivningarna, där det föreligger osäkerheter av speciell betydelse, dvs. där variationer inom osäkerhetsområdet kan ha avgörande inverkan på sektorutformningens effekt. I dessa fall bör känslighetsanalyser utföras, varigenom osäkerhetens betydelse närmare studeras. Som resultat kan exempelvis omslagspunkter eller lönsamhetsgränser för komponenter, system etc. anges och kunskapsbehov preciseras.

4.2.6 Värderingar, resultatredovisning och -presentation

Utgångspunkter för värderingar är bl. a.

- prognoser m. m. om sektorns framtida miljö,
- sektorns angivna mål och uppgifter m. m.,
- alternativa idéer om framtida sektorutformning inom alternativa ekonomiska ramar,
- de konsekvensbeskrivningar som framtagits och de kunskaper (kompetens) som arbetet därmed gett.

Värderingen av de olika sektorutformningarna innebär att man för varje sådan och med stöd av genomförda konsekvensbeskrivningar föreställer sig hur utformningen skulle kunna fungera i de alternativa framtider som miljöstudier m. m. målar upp. Man noterar därvid exempelvis om sektorutformningens eller enstaka komponenters funktion och roll är särskilt känsliga för variation i osäkra data. Man söker uppskatta hur detta återspeglas i måluppfyllelsen inom sektorn och hur denna är beroende av olika utformningar.

Konsekvensbeskrivningar torde dock knappast komma att föreligga mer än i en liten del av de fall som man skulle önskat sig. De fungerar i värderingarna principiellt som "kända punkter" i en i övrigt okänd kunskapsrymd. Med den kännedom om sektorutformningarnas och de enskilda komponenternas och systemens sätt att fungera, som värderarna fått, bör de kunna bedöma även sådana fall som inte täcks av konsekvensbeskrivningar.

För att kunna värdera alternativa sektorutformningar måste man i princip jämföra deras måluppfyllelse i alternativa miljöer. Denna måluppfyllelse uttrycks i olika värdemätare, som dock i regel inte direkt kan jämföras inom sektorn. Detta gör att man normalt inte kan finna entydiga lösningar. Värderingarna måste därför grundas på den vikt man tillmäter utslagen från olika värdemätare. En viss inriktning bör man i detta avseende få av statsmakternas direktiv och anvisningar. Ytterligare alternativa preciseringar måste ske inom ramen för målstudierna. Det är väsentligt att sådana preciseringar anges öppet.

Karaktären och betydelsen av föreliggande osäkerheter bör bli bestämmande för hur de skall behandlas i värderingarna. Tidigare har nämnts att osäkerheternas betydelse belyses med känslighetsanalyser i samband med konsekvensbeskrivningarna. Det ger anvisningar om vilka osäkerheter som särskilt bör fokuseras i samband med värderingen. De genuina osäkerheterna kan sedan behandlas så att tillfredsställande funktion för sektorutformningen erhålls i hela osäkerhetsområdet (mångsidig lösning). Om avkall måste göras på detta, t. ex. av ekonomiska skäl, tar man en viss risk, något som måste klart anges. När det gäller de upphävbara osäkerheterna måste kunskapsbehovet konkretiseras. Studier och forskning bör inriktas så att man får fram underlag för att upphäva dessa osäkerheter till de adekvata beslutstillfällena (adaptiv planering).

Som resultat av värderingarna kan man nå fram till motiverade rekommendationer om

- hur olika sektorutformningar kan förbättras,
- vilka sektorutformningar som trots förbättringar inte befunnits konkurrenskraftiga inom olika kostnadsramar,
- vilka sektorutformningar som prefereras inom olika kostnadsramar,
- intressanta system och komponenter,
- hur studier och forskning bör inriktas för att förbereda kommande beslut.

Redovisnings- och presentationsmomenten är viktiga delar av studien. Genom dessa skall studieresultaten "säljas" till beslutsfattare. Vidare bör dessa senare under arbetets gång få tillfälle att lägga sina synpunkter och värderingar på inriktningen av det fortsatta arbetet. Redovisning bör

därför ske vid flera tillfällen under arbetet. Därvid bör man koncentrera sig till sektorns sakproblem och undvika att diskussion av marginella metodproblem tar överhanden. Framställningen rensas från studieteknisk terminologi.

Slutredovisningen, omfattande dokumentationen, har även andra syften, nämligen

- att möjliggöra senare kontroll av olika beslut med hänsyn till ändrade förutsättningar,
- att ge en referensram för inriktningen av studier och forskning,
- att ge utgångspunkter för det fortsatta arbetet.

4.2.7 Några synpunkter på genomförandet

Studien bör bedrivas i flera omgångar med för varje omgång ökad detaljeringsgrad. Man börjar med att kartlägga problemen och skaffa sig överblick över väsentliga underlagsbehov. På grundval härav inriktas underlagsinsamlingen och den följande studieomgången. I en sista omgång tar man så fram underlag för ställningstaganden i sakfrågorna.

Organisationen av målstudier kompliceras av att dessa dels berör många myndigheters verksamhetsområden, dels måste repliera på olika organisationer inom skilda sektorer.

4.3 Strategistudier

4.3.1 Allmän inriktning

Resultaten av målstudierna kan redovisas för statsmakterna, som kan ta ställning till det presenterade materialet. Ställningstagandena kan t. ex. innebära att de ekonomiska förutsättningarna och målen för sektorns utveckling preciseras. På grundval härav kan kanske vissa, t. ex. särskilt resurskrävande alternativ till sektorutformning gallras bort.

Resultaten från målstudierna kompletterade med eventuella ställningstaganden – presenterade t. ex. i form av direktiv och anvisningar (jfr 4.3.2) – utgör utgångspunkter för strategistudier.

Strategistudierna syftar till en kartläggning av olika vägar att nå i målstudierna prefererade mål (sektorutformningar). De skall också ange kostnaderna i form av resursuppoffringar av olika slag. Resultatet läggs till grund för värdering och rekommendation av handlingsvägar att utveckla sektorn under alternativa ekonomiska förutsättningar. I strategistudierna kan t. ex. innefattas

- att på lämpligt sätt precisera sektorutformningarna,
- att för varje sektorutformning ange en utveckling i form av en serie beslut som från nuläget leder fram till nämnda mål (handlingsväg),
- att uppskatta kostnadsutfallet för denna utveckling under hela den mellanliggande perioden och att även beräkna resursuppoffringen i andra termer (produktionsfaktorer),
- att bedöma den måluppfyllelse som kan uppnås inom sektorn på kortare sikt vid utveckling enligt angiven handlingsväg,
- att bedöma vilken frihet man har att avvika från angiven handlingsväg

om t. ex. priser, ekonomiska förutsättningar eller miljöer ändras, förseningar inträffar. Hur kan en sådan handlingsfrihet ökas och till vilket pris?

- att söka och utarbeta alternativa handlingsvägar, enligt ovanstående punkter, bl. a. svarande mot alternativ i fråga om tidsmässig avvägning av måluppfyllelsen inom sektorn samt kostnadernas fördelning på kort och lång sikt,
- att med alternativa ekonomiska förutsättningar utvärdera handlingsvägarna och välja ut den (de) bästa. Någon av dessa kan sedan väljas ut för mera ingående studier, vilka därvid skall ge underlag för utformning av konkreta handlingsprogram.

4.3.2 Precisering av utgångspunkter

För studiearbetet krävs preciseringar av olika slag. Detta gäller bl. a. miljöunderlag liksom konsekvenser av redan gjorda åtaganden och de alternativa sektorutformningar som utgör mål.

I samband med målstudierna har alternativa miljöer angivits för sektorns framtida verksamhet. Beskrivningar härav bör ha formen dels av översiktliga angivelser av utvecklingen i tiden från nuläget mot tidshorisonten, dels av för målstudierna preciserade framtidsteckningar av sektorns miljö vid tidshorisonten. De förstnämnda utvecklingsbeskrivningarna jämte statsmakternas direktiv och anvisningar bör ge erforderliga utgångspunkter för kompletteringar inom ramen för strategistudierna.

Ekonomiska förutsättningar bör anvisas i form av alternativa ramar för t. ex. den närmaste femårsperioden (jfr sektorstudier), kompletterade med angivande av viss ekonomisk spännvidd (eller osäkerhet) för ramutvecklingen under tiden därefter. Vidare kan statsmakterna ge grunder för den tidsmässiga avvägningen av sektorns måluppfyllelse.

För att kunna beskriva alternativa handlingsvägar för sektorns utveckling från nuläget mot perspektivet erfordras som en startpunkt precisering av de ekonomiska konsekvenserna av redan gjorda åtaganden. Underlag härför bör kunna fås från bl. a. verksamhetsplaner vid olika berörda myndigheter.

Beträffande kostnaderna har man att klarlägga bl. a. det i 2.3 antydda principiella sambandet mellan "bundna", resp. "fria" pengar och tiden. Som sagts tidigare är detta samband i praktiken inte klart och entydigt. Det föreligger ofta en gradvis och diffus övergång mellan vad som är "bundet" och "fritt".

Så t. ex. kan man inom transportområdet ha fattat beslut om att bygga en motorväg. Med utgångspunkt i detta beslut har projekteringsarbete satts igång, kontrakt skrivits etc. I viss mening kan man då säga att totalkostnaderna för motorvägsbygget ingår i de "bundna" pengarna, det existerar åtminstone en politisk bindning att fullfölja projektet. Å andra sidan kan det vara möjligt att riva upp beslutet och avbryta projektet om förutsättningarna för beslutet ändras. Visserligen är då redan nedlagda pengar förbrukade i onödan och därtill kommer att man måste friköpa sig från ingångna kontrakt etc., men totalt sett kan kostnaderna bli lägre

än om projektet fullföljes. Betraktat på detta sätt kan således den av projektet "bundna" penningsumman vara betydligt mindre än som först antyddes.

Det är väsentligt att man uppmärksammar arten och graden av bindningar (t. ex. ekonomiska, organisatoriska, politiska m. fl. Jfr 2.3 samt bilaga 10). Dessa kan ha betydelse vid värderingar och avvägningar över tiden av sektorns effekt.

De sektorutformningar som framtagits genom målstudieverksamheten kan vara ganska översiktliga. De skall främst genom den konkretisering de ger tjäna som stöd för värdering av förhållandevis skilda mål i perspektivet. På de sektorutformningar som utgör mål i strategistudier ställs större krav på precisering. De ekonomiska förutsättningarna är sålunda noggrannare angivna än för målstudierna. Det gäller bl. a. att jämföra alternativa handlingsvägar att nå samma mål. Till strategistudierna hör därför även att på lämpligt sätt utveckla innehållet i de alternativa sektorutformningarna.

4.3.3 Utvecklingsbeskrivning för sektorn

Som tidigare antytts kan en utvecklingsbeskrivning för en sektor byggas upp av en serie beslut som från nuläget leder fram till någon sektorutformning vid tidshorisonten. För de olika besluten bör därvid redovisas bl. a.

- vad beslutet gäller, vilka kostnadsutfall (resursuppoffringar) som är direkt förknippade därmed och tidpunkten för dessa,
- vilka bindningar (för fortsatta beslut) som följer av beslutet,
- vilken effekt som beslutet kan bidra till samt när den blir tillgänglig i sektorn,
- vid vilken tidpunkt beslut måste fattas.

En sådan serie beslut bör ha ett logiskt och kronologiskt sammanhang och naturligtvis måste de vara relevanta för den studerade nivån.

Man kan i detta sammanhang skilja mellan kortsiktiga, medelsiktiga och långsiktiga beslut, beroende på hur lång tiden är mellan beslut eller kostnadsutfall och när effekten blir tillgänglig i sektorn. När det i princip är fråga om att underhålla befintlig organisation för att inom den närmaste tiden kunna upprätthålla tillfredsställande måluppfyllelse blir tidsdifferensen relativt liten och beslutet kallas "kortsiktigt".

När beslutet avser nya investeringar ökas tidsdifferensen. Beslutet kan exempelvis gälla omsättning av en del av en transportpark och inrymmer bl. a. anskaffning av transportfordon, utbildning av personal, översyn av bestämmelser (t. ex. beträffande underhåll), byggnadsverksamhet (t. ex. garage). Beslut av denna karaktär kallas "medelsiktiga" och syftar principiellt till att på en något längre sikt ge en önskad effekt.

Med "långsiktiga beslut" vill man skapa handlingsfrihet för framtida alternativa ställningstaganden beträffande sektorns mål liksom i fråga om medlen att nå dessa mål. Sådana beslut gäller oftast satsning på och inriktning av forskning, studier och utveckling. Även beslut av investeringskaraktär kan vara av detta slag (t. ex. investering i en extra bred vägviadukt för att underlätta en ev. framtida breddning av vägen). Beslut

om parallella utvecklingsprojekt, av vilka ett slutligen skall väljas (exempelvis stirlingmotor och batteridriven elmotor för framtida bussar) kan tjäna som exempel.

De beslut som ingår i en handlingsväg är som regel av såväl kortsiktig och medelsiktig som långsiktig karaktär. Varje beslutstillfälle karakteriseras därvid av en viss genom tidigare beslut uppbyggd eller "köpt" handlingsfrihet att kunna realisera olika framtida sektorutformningar under de ekonomiska betingelser som ges vid studietidpunkten. Denna handlingsfrihet förändras successivt när beslutskedjan genomlöpes.

Med hjälp av en definierad handlingsväg kan man således uppskatta vilket kostnads- och resursflöde i tiden som är förknippat med utveckling av sektorn från nuvarande till en framtida utformning. Denna teknik i ett strikt matematiskt genomförande brukar kallas budgetsimulering.

Motsvarande effekt som funktion av tiden kan uppskattas med hjälp av den kännedom om sektorns nuvarande måluppfyllelse och genom de kunskaper om den aktuella framtida sektorutformningen som man fått genom målstudierna. Vissa kompletterande överslagsmässiga uppskattningar kan bli nödvändiga i mellanliggande tidsavsnitt. Den metodik som utnyttjades vid målstudierna kan som regel användas även i dessa fall.

Det i målstudierna utnyttjade mera överslagsmässiga sättet att uppskatta och ta hänsyn till kostnaderna kan medföra att man underskattar de senares betydelse. Det kan bl. a. aktualisera modifieringar av målen i samband med strategistudierna. Med budgetsimuleringsteknik kan man genom upprepade förfaranden belysa t. ex. behov av att modifiera de långsiktiga målen med hänsyn till olika ekonomiska restriktioner (betalningsprofiler m. m.).

Vidare kan man belysa konsekvenserna av t. ex. tidsfördröjningar och krav på effektfördelning i tiden samt krav på handlingsfrihet att kunna realisera olika mål i perspektivet.

4.3.4 Värderingsproblemet

Utgångspunkter för värderingar i strategistudierna kan bl. a. vara

- alternativa framtida miljöer för sektorns verksamhet (utvecklingsbeskrivningar eller -scenarier), prognoser,
- ekonomiska förutsättningar (alternativa ramar för t. ex. den närmaste femårsperioden samt en spännvidd (osäkerhet) beträffande utvecklingen därefter),
- andra restriktioner, t. ex. rörande särskilt knappa resurser,
- tidsmässiga prioriteringar rörande effekten vid olika tidpunkter,
- inom sektorn redan gjorda åtaganden (inkluderande olika slags bindningar),
- alternativa mål för sektorn (sektorutformningar i tidshorisonten).

Värderingsproblemet gäller hur man inom en given ekonomisk ram m. m. för t. ex. femårsperioden bör avväga insatser för att skapa omedelbar effekt (kortsiktiga beslut), insatser för att skapa önskad effekt på sikt (medelsiktiga beslut) och insatser för att skapa framtida handlingsfrihet beträffande sektorns utveckling (långsiktiga beslut). I avvägningsdiskussionen bör ingå en prövning av gällande bindningar.

Handlingsfrihet innebär att man i viss grad är förberedd för anpassning till alternativa förutsättningar i en osäker framtid (t. ex. i fråga om ekonomi och teknik, om mål- och värderingsstruktur). Vid värdering av handlingsfrihet bör man därför beakta såväl risken för att denna frihet visar sig otillräcklig – och därmed förknippade konsekvenser – som möjlig effekt i de olika handlingsvägar, vilka täcks av handlingsfriheten.

Vid givna ekonomiska förutsättningar är man alltså intresserad av alternativa handlingsvägar för sektorns utveckling. Dessa handlingsvägar

- utformas så att de är "effektiva" i varje tidsavsnitt, dvs. så att de inte effektmässigt kan förbättras i visst tidsavsnitt utan att försämras i ett annat,
- ligger inom samma ekonomiska ram för t. ex. den närmaste femårsperioden,
- kan innebära olika intertemporala avvägningar inom denna femårsperiod,
- kan ligga inom olika ekonomiska ramar efter denna femårsperiod, om dessa ramar är fördelade över det mot femårsramen svarande osäkerhetsområdet,
- kan mynna ut i olika strukturutformningar i tidshorisonten.

Med utgångspunkt i av statsmakterna gjorda tidsmässiga prioriteringar av effektuttaget kan alternativa intertemporala avvägningar göras över femårsperioden. Mot varje sådan avvägning svarar en grupp handlingsvägar med gemensam sträckning inom denna tidsperiod. Handlingsvägarnas spridning (t. ex. vilka sektorutformningar i tidshorisonten som omfattas) ger utgångspunkter för värdering av den handlingsfrihet som avvägningen innehåller. Olika handlingsvägar kan åskådliggöras i s. k. beslutsträd.

Bilaga 5 Exempel på vissa planeringsdokument m m[1]

1 *Sektorstudier*[2]

En viktig uppgift för sektorstudierna är att konkretisera och studera konsekvenserna av de utvecklingsalternativ som analyseras i perspektivstudierna. En annan utgångspunkt för sektorstudierna är myndigheternas verksamhetsplaner och budgetförslag.

Sektorstudier kan bedrivas på olika ambitionsnivåer. De kan, om ambitionsnivån inte sätts alltför högt, komma till stånd genom att man bygger vidare på nuvarande långtidsbudgetarbete. I den följande dispositionen och beskrivningen görs ett försök att visa hur en sektorstudie med relativt hög ambitionsnivå kan läggas upp. Samma disposition torde dock i stort sett även kunna användas för en studie med lägre ambitionsnivå där analys- och kartläggningsarbetet inte förs lika långt. Exemplifieringen i det följande sker utifrån kommunikationssektorn.

Nulägeskartläggning (avsnitt 1.1–1.2 nedan) och analysdel (avsnitt 1.3 nedan) torde normalt inte behöva ändras varje år.

1.1 Nulägesbeskrivning

1.1.1 Gällande mål

Målet för den statliga trafikpolitiken (1963 års trafikpolitiska beslut prop. 1963: 191) är att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader och under former som medger effektivitet och en sund utveckling av transportmedlen. Trafikpolitiken skall utformas så att de krav som ställs från trafiksäkerhetssynpunkt blir tillgodosedda. Till fullföljande av denna politik skapas ett system på transportmarknaden som gör det möjligt för varje trafikgren och varje transportföretag att utvecklas med utgångspunkt i sina reella

[1] I denna bilaga behandlas 1. sektorstudier, 2. särskilda budgetdirektiv, 3. verksamhetsplanering och 4. försvarets planeringssystem.

[2] Avsnittet baseras på underlag utarbetat av departementssekreterare Göran Carnhagen, finansdepartementet.

förutsättningar och marknadens behov. Detta sker bl. a. genom avskaffandet av regleringar som kan verka snedvridande på denna utveckling och genom tillämpningen av den s. k. kostnadsansvarighetsprincipen, som innebär att varje trafikgren skall svara för de kostnader som den orsakar.

Det angivna målet avser främst trafikpolitiken, dvs. gods- eller persontransporter på vägar, järnvägar, sjövägar eller i luften. Åtminstone två delvis oberoende mål kan urskiljas för trafikpolitiken, nämligen tillfredsställande trafikförsörjning och krav på trafiksäkerhet.

1.1.2 Konkretisering av målen

De under avsnitt 1.1.1 angivna målen är av naturliga skäl mångdimensionella, allmänna och oprecist formulerade. Med ledning av bl. a. perspektivstudier bör gjorda preciseringar förtecknas och kommenteras.

Officiellt sanktionerade preciseringar bör redovisas för sig. Sammanhanget i vilket preciseringen gjorts bör framgå som t. ex. proposition och interpellationssvar.

Förslag till preciseringar från myndighet, utredning etc. bör tas med. Som exempel på denna typ av preciseringar kan nämnas sjöfartsverkets tidigare målsättning att under en normalvinter hålla Umeå uthamn öppen för fartyg av isklass 1 A och televerkets förslag till en regional utjämning av telefontaxorna inom ramen för full kostnadstäckning (TFS A: 23).

Avsnittet kan avslutas med en redogörelse för vad som är oklart och eventuellt motsägelsefullt i målsättningen.

1.1.3 Nuvarande tillstånd

Trots överlappningar och kanske konflikter mellan målen torde det vara meningsfullt att beskriva det nuvarande tillståndet utifrån målen tillfredsställande trafikförsörjning och trafiksäkerhet.

Kommunikationsdepartementet har i februari 1972 utfärdat anvisningar för regional trafikplanering till länsstyrelserna. Hittills utfärdade anvisningar avser en grundläggande kartläggning och analys av trafikalstrande faktorer, trafikanläggningar, transportsystem och transportflöden. Genom trafikplaneringsprojektet kan en god bild av nuläget främst beträffande målet tillfredsställande trafikförsörjning erhållas.

Liknande tillståndsbeskrivningar bör om möjligt göras för de övriga målen. För trafiksäkerheten kan t. ex. olycksfallsutvecklingen på olika sätt relateras till trafikutvecklingen per trafikgren.

Beträffande post- och teletrafiken kan nuvarande tillstånd beskrivas genom efterfrågesituation, kostnads- och intäktsrelationer, servicenivå etc.

Det mer omfattande kartläggningsarbetet sker i perspektivstudier. I sektorstudien bör detta arbete redovisas i sammandrag. Härutöver kan det bli aktuellt att göra vissa uppdateringar och kompletteringar.

1.1.4 Nuvarande mål

Målen för trafikpolitiken är av en sådan karaktär att man även med långtgående preciseringar inte objektivt kan avgöra om de uppnåtts eller ej. Någon praktisk möjlighet att sammanväga de olika målen finns inte. För att ge ett underlag för en samlad bedömning och värdering av måluppfyllelsen kan man dock ta fram ett antal relativt enkla mått.

För målet tillfredsställande trafikförsörjning i glesbygd kan t. ex. antalet rese- och transportmöjligheter till centralorten per vecka vara ett användbart mått. I storstadsregioner kan restider för arbetsresor med kollektiva trafikmedel och genomsnittshastigheter på infartsvägar i rusningstid vara tänkbara mått.

För målet trafiksäkerhet kan olycksfallsutvecklingen ställas i relation till trafikutvecklingen på olika sätt.

Mått av den typ som här angivits ger naturligtvis ingen fullständig bild av måluppfyllelsen utan får endast ses som hjälpmedel vid den subjektiva bedömningen.

1.1.5 Redovisning av nuvarande medel

Medlen inom kommunikationssektorn torde som regel påverka mer än ett av de angivna målen. Det övervägande antalet av medlen torde också bidra till måluppfyllelsen inom många andra sektorer inte minst inom sektorerna regional utveckling och planering samt näringslivsutveckling.

Med ledning av de mål-medelanalyser som gjorts i perspektivstudier kan här översiktligt redovisas hur nuvarande medel påverkar målen inom sektorn och inom övriga sektorer.

1.1.5.1 Nuvarande medel och hur dessa påverkar de olika målen

De befintliga medlen bör presenteras med ledning av data som kan ha erhållits genom mål-medelanalyserna. Medel som i huvudsak påverkar samma mål bör sammanföras i presentationen. För kommunikationssektorn bör medlen där det är möjligt sammanföras efter målen tillfredsställande trafikförsörjning och trafiksäkerhet.

Inom kommunikationssektorn utgör existerande kapitalstock i form av järnvägar, vägar, flygplatser, teleanläggningar, fastigheter, materiel och utrustning ett viktigt medel för nuvarande måluppfyllelse. Betydelsen av existerande kapitalstock är förmodligen större inom kommunikationssektorn än inom flertalet övriga sektorer. Kapitalstocken är till stor del bunden såväl geografiskt som användningsmässigt. Genom den tidigare beskrivningen av nuvarande tillstånds- och måluppfyllelsegrad torde det komma att framgå tillräckligt klart hur nuvarande kapitalstock bidrar till måluppfyllelsen. Någon mera ingående beskrivning torde därför inte erfordras i detta avsnitt.

Bland de befintliga medel som mera direkt kan hänföras till målet

tillfredsställande trafikförsörjning kan taxepolitiken, ersättningen till SJ för drift av icke lönsamma järnvägslinjer, bussbidragen och insatserna inom isbrytningen nämnas. Transportstödet för Norrland och Gotland torde primärt få ses som regionalpolitiska satsningar.

Bland de befintliga medel som mera direkt kan hänföras till målet krav på trafiksäkerhet kan nämnas nuvarande regelsystem (väglagstiftning m. m.) och övervakning av gällande regelsystem (polis, trafiksäkerhetsverket, AB Svensk bilprovning etc.). Även information angående gällande regelsystem och övrig trafiksäkerhetsinformation kan föras hit (polisen, trafiksäkerhetsverket, NTF m. fl.).

1.1.5.2 Hur nuvarande medel påverkar andra samhällsmål

Underlag för ev. kompletteringar av perspektivstudierna torde framkomma vid insamlingen av data för nulägesbeskrivningen. Redovisningen kan göras relativt kortfattad i detta avsnitt. Konsekvenser av förändringar som behandlas i förslagsdelen (avsnitt 1.4) bör däremot redovisas noggrant. Eventuella målkonflikter bör då belysas och kommenteras särskilt.

1.1.6 Konsekvenser av redan fattade beslut

För att klarlägga handlingsfriheten under den tidsperiod sektorstudien omfattar är det väsentligt att konsekvenserna av redan fattade beslut klarläggs. I det följande redogörs kortfattat för konsekvenserna av redan fattade beslut inom kommunikationssektorn.

Investeringarna som görs inom kommunikationssektorn har oftast en mycket lång livslängd. Existerande vägnät, järnvägsnät, flygplatssystem och telesystem utgör de viktigaste medlen inom sektorn. Gjorda investeringar är till största delen geografiskt och användningsmässigt bundna. Endast marginella förändringar kan åstadkommas inom den tidsperiod som en sektorstudie omfattar. För att undvika onormal förstöring av existerande kapital behöver den existerande kapitalstocken underhållas. Gjorda investeringar binder därför resurser för underhåll. Beträffande nyinvesteringarna är handlingsfriheten större.

På drift- och bidragssidan finns få formella bindningar till följd av tidigare fattade beslut. Bortsett från bussbidragen och ersättningen till SJ för drift av olönsamma järnvägslinjer finns inga beslut som automatiskt kan behöva leda till någon utgiftsexpansion.

De reella bindningarna är givetvis mer omfattande. Affärsverken kan t. ex. inte snabbt anpassa personalen vid vikande efterfrågan och möjligheterna att radikalt sänka gällande servicenivå är begränsade.

Gällande regelsystem och övervakningen av dessa avseende målet trafiksäkerhet kan förändras väsentligt inom en sektorstudies tidshorisont. Såväl tekniska som ekonomiska skäl begränsar dock i vissa fall möjligheterna att ändra gällande regelsystem. Anpassningar av t. ex. fordon måste ske successivt.

1.2 Utvecklingstendenser och framtida miljö

1.2.1 Vissa gemensamma basuppgifter

En sektorstudie för kommunikationssektorn kan inte ske fristående från sektorstudier inom andra sektorer. Det är av vikt att studierna sker utifrån vissa gemensamma grundläggande utgångspunkter. I samband med direktiven för sektorstudier bör vissa basuppgifter meddelas. Dessa uppgifter, som kan vara lika för alla studier, kan vara av typen förväntad årlig ökning av bruttonationalprodukten och industriproduktionen, beräknad befolkningsutveckling (ev. regionalt uppdelad) uppgifter om arbetstidens längd per vecka etc. Syftet med dessa basuppgifter är dels att få vissa gemensamma utgångsdata för samtliga studier, dels att få underlag för rimlighetskontroller av studiearbetet inom en sektor.

1.2.2 Avstämning med övriga sektorer

Kommunikationssektorn kan delvis ses som en servicesektor till andra sektorer. Beroendet mellan kommunikationssektorn och kanske främst sektorerna regional utveckling och planering samt näringslivsutveckling är stort. Vid en bedömning av utvecklingstendenserna inom kommunikationssektorn är det av vikt att bedömningen sker med beaktande av utveckling och framförda förslag inom de viktigaste av de övriga sektorerna.

1.2.3 Utvecklingstendenser av betydelse för den egna sektorn

Underlag för att bedöma sektorns framtida miljö bör kunna hämtas bl. a. från perspektivstudier. I detta avsnitt bör basuppgifterna enligt avsnitt 1.2.1 brytas ner och kompletteras. Syftet är att i avsnitt 1.2.4 utifrån avsnitten 1.2.1–1.2.3 beskriva tillståndet i sektorn på "efterfrågesidan" vid periodens slut under förutsättning av oförändrade regelsystem och medelsuppsättningar.

Utvecklingstendenserna bör anges dels totalt, dels med regional nedbrytning.

Som exempel på totalsiffror kan nämnas att SJ:s vagnslasttrafik beräknas öka med X %/år, att teletrafiken beräknas öka med Y %/år och vägtrafiken beräknas öka med Z %/år.

Den regionala redovisningen kan göras med olika ambitionsnivåer och nedbrytningsgrader. I anvisningarna till länsstyrelserna angående regional trafikplanering förutsätts en redovisning med hög ambitionsnivå. Länsstyrelserna skall redovisa en befolkningsprognos per ort och kommunblock för år 1980. Väsentliga förändringar i servicestrukturen skall vidare anges. Genom en företagsenkät skall man bedöma varuströmmarnas utveckling och inriktning samt få underlag för att bedöma utvecklingen av persontransporterna.

I en sektorstudie för kommunikationssektorn behöver den regionala redovisningen sannolikt ej vara nedbruten så långt.

En sammanställning av de regionala bedömningarna kommer sannolikt inte att överensstämma med de totala bedömningarna. Det är därför

väsentligt att de regionala bedömningarna prövas mot de totala bedömningarna och mot meddelade basuppgifter.

En bedömning av utvecklingstendenserna är alltid förenad med osäkerhetsfaktorer. Osäkerhetsmoment av större betydelse bör kommenteras.

1.2.4 Framtida tillstånd

Med utgångspunkt i nuläget och utvecklingstendenserna enligt avsnitt 1.2.1–1.2.3 kan en bild tecknas av tillståndet vid periodens slut. Den framtida miljön bör beskrivas med utgångspunkt i målen tillfredsställande trafikförsörjning och trafiksäkerhet.

De insatser som kommer att göras under perioden påverkar naturligtvis miljön vid periodens slut. Tillståndsbeskrivningen i detta avsnitt bör ske med utgångspunkt i oförändrade regelsystem och oförändrad medelsuppsättning i övrigt. Detta innebär att man utgår från att gällande lagstiftning i stort skall vara oförändrad under perioden. Effekterna av pågående lagstiftningsarbete bör dock beaktas. Budgetmässigt skulle detta kunna innebära att drift- och bidragsanslag hålls på oförändrad nivå i fasta priser och att endast reinvesteringar äger rum.

1.2.5 Måluppfyllelse vid periodens slut

Måluppfyllelsen vid periodens slut enligt de förutsättningar som angetts i avsnitt 1.2.4 bör beskrivas på samma sätt som nuvarande måluppfyllelse tidigare beskrivits.

1.3 Analysdel

1.3.1 Kartläggning av handlingsparametrar

Den mer övergripande analysen förutsätts ske i perspektivstudier. I sektorstudien bör denna analys redovisas i sammandrag och vid behov kompletteras. Beskrivningen av det framtida tillståndet i avsnittet 1.2.4 gjordes med utgångspunkt i oförändrat regelsystem och oförändrad medelsuppsättning. Genom att ändrat regelsystem och annan medelsuppsättning kan den tidigare tecknade bilden förändras. En mängd faktorer av betydelse för det framtida tillståndet inom kommunikationssektorn ligger dock utanför sektorns direkta kontroll. Det är angeläget att man kartlägger dels vilka faktorer som kan påverkas genom olika åtgärder inom sektorn, dels vilka faktorer som kan påverkas av statsmakterna och dels vilka faktorer som inte nu kan påverkas i nämnvärd utsträckning av vare sig kommunikationssektorn eller statsmakterna.

Många av de faktorer som genererar trafikvolym och transportflöden kan inte påverkas från kommunikationssektorn. Den totala befolkningsutvecklingen kan t. ex. endast i ringa utsträckning påverkas av statsmakterna. Fördelningen geografiskt kan däremot påverkas genom t. ex. lokaliseringspolitiska och näringspolitiska åtgärder, varvid åtgärder inom kommunikationssektorn kan vara ett medel (se avsnitt 1.3.2). Industri-

produktionen kan inte påverkas av kommunikationssektorn, men statsmakterna kan påverka den, varvid åtgärder inom sektorn kan vara ett viktigt medel. Bilbeståndet kan påverkas av statsmakterna och genom åtgärder inom sektorn.

En kartläggning av den här typen leder förmodligen till att en stor del av den framtida miljön är exogent bestämd om man betraktar den enbart från kommunikationssektorns synpunkt. Problemet för en sektorstudie blir då i första hand att i en i huvudsak given miljö söka nå en tillfredsställande måluppfyllelse genom utnyttjande av de egna medlen.

Statsmakterna i sin helhet torde emellertid ha möjligheter att påverka utvecklingen och den framtida miljön ganska väl. I en sektorstudie bör man därför när den framtida miljön ter sig alltför ogynnsam kunna uppmärksamma att åtgärder bör vidtas inom andra sektorer. På samma sätt kan åtgärder inom kommunikationssektorn behöva vidtas för att ändra miljön för andra sektorer. Från kommunikationssektorn skulle man t. ex. kunna föreslå att den planerade lokaliseringen av en tung industri ändras från region X till region Y därför att en lokalisering till X skulle kräva Z milj. kr i investeringar i en förbättrad transportapparat, medan ingen nyinvestering alls skulle behövas om industrin lokaliserades till Y.

1.3.2 Ekonomiska konsekvenser av krav från övriga sektorer

En väl fungerande transportapparat är ofta ett viktigt medel för att uppnå mål inom övriga sektorer t. ex. inom sektorerna regional utveckling och näringslivsutveckling. De övriga sektorerna kan därför komma att ställa krav och önskemål som måste beaktas vid planeringen inom kommunikationssektorn. Ett industrietableringsprogram i någon region kan leda till att nya vägar måste byggas och/eller att befintliga vägar måste förstärkas, att vissa järnvägars kapacitet måste höjas, att isbrytarflottan behöver utökas etc.

Ett utlokaliseringsprogram av statliga myndigheter kan innebära att lokala trafiksystem behöver byggas ut, att telenätet behöver förstärkas, att start- och landningsbanorna behöver förlängas vid någon flygplats etc.

I en sektorstudie för kommunikationssektorn bör man analysera vilka kostnads- och intäktskonsekvenser som mer omfattande förslag inom andra sektorer får för kommunikationssektorn. Man bör först studera om man med utnyttjande av befintlig kapitalstock kan klara den ökade belastningen. Om detta inte går bör man söka finna den medelskombination som med hänsyn till disponibla medel ger den billigaste lösningen.

Efter en analys bör de ekonomiska konsekvenserna av önskemålen från övriga sektorer summeras och tidsmässigt preciseras.

1.3.3 Eftersträvad måluppfyllelse

Miljön och måluppfyllelsen i nuläget har beskrivits tidigare i sektorstudien. Ett försök har vidare gjorts att utifrån vissa förutsättningar teckna den framtida miljön och måluppfyllelsen vid periodens slut. Utifrån dessa beskrivningar bör man söka konkretisera vilka ändringar

som eftersträvas och vilka ändringar som är mest angelägna. Denna beskrivning, som kan omfatta såväl höjningar som sänkningar av måluppfyllelsegraden på olika punkter, bör ske utifrån målen tillfredsställande trafikförsörjning och trafiksäkerhet. Vilka förändringar som senare kan föreslås bli genomförda beror bl. a. på tillgängliga medel.

Som exempel på önskvärda preciseringar beträffande målet tillfredsställande trafikförsörjning skulle kunna nämnas ökad transportkapacitet och förbättrad transportekonomi genom höjning av bärigheten till 10/16 ton på länsvägarna X, Y, Z i ett visst län, möjlighet till minst två resor per vecka till centralorten i glesbygdsregionerna, förbättrade kollektiva kommunikationer i stockholmsregionen etc.

1.3.4 Översyn av medelsuppsättningen

De befintliga kapitalstockarna i form av vägar, järnvägar etc. är de viktigaste medlen för uppnåendet av den nuvarande måluppfyllelsen främst vad gäller trafikförsörjningen. Dessa medel är delvis geografiskt och användningsmässigt bundna. Icke oväsentliga marginella justeringar kan emellertid göras inom en sektorstudies tidsperspektiv. Övriga medel inom sektorn har större flexibilitet. En viktig uppgift för en sektorstudie blir att för de olika resursramarna (mot bakgrund av de utvecklingsalternativ som analyseras i perspektivstudien) söka klarlägga vilka marginella ändringar i medelskombinationen som är möjliga inom tidsperioden för att nå en bättre måluppfyllelse. En genomgång av det här slaget torde förutsätta att man går ner på regional nivå. Om kartläggningen av nuvarande tillstånd kunnat genomföras på sätt som redovisats i avsnitt 1.1.3 bör tillräckligt grundmaterial finnas.

I det följande antyds hur en sådan genomgång skulle kunna ske för kollektiv trafikförsörjning i icke storstadsregioner. De viktigaste medlen för att nå måluppfyllelse blir i detta fall landsvägsbuss i linjetrafik, lastbil, skolskjuts, i vissa fall linjetaxi och tåg. Medlen som sådana förutsätts i det följande vara politiskt neutrala. I detta sammanhang bortses från att såväl vissa järnvägar som vissa landsvägar kan ha en interregional betydelse.

Faktorer av betydelse på "intäktssidan" är tillgänglighet (avstånd till station/hållplats), turtäthet, snabbhet och pris. Faktorer av betydelse på kostnadssidan är drift-, underhålls- och kapitalkostnader. Härvid bör även finansieringsformerna beaktas. I en analys kan man nu för de olika resursramarna undersöka om en högre måluppfyllelse kan uppnås genom en ändring av medelskombinationen.

Efter en analys av det här slaget kan man ibland komma att finna att måluppfyllelsen i och för sig skulle kunna höjas för samma kostnad eller att samma måluppfyllelse skulle kunna nås till lägre kostnad men endast under förutsättning att vissa åtgärder (t. ex. investeringar) vidtas. Efter avslutad genomgång bör de möjliga förbättrings- och/eller besparingsåtgärderna sammanställas. Krav på investeringar, ändringar av gällande regelsystem etc. som följer av förbättrings- och/eller besparingsåtgärderna bör särskilt kommenteras.

1.3.5 Överväganden beträffande nya medel

Förslag till ändringar av gällande regelsystem och förslag till användandet av nya medel i övrigt bör ha framkommit under studiens lopp eller bör kunna tas fram i detta skede med hjälp av det tidigare sammanställda materialet. I detta avsnitt bör framkomna förslag presenteras systematiskt och analyseras. Analysen och presentationen bör ske med utgångspunkt i de olika målen. Effekterna på intäktssidan bör beskrivas generellt och där det är möjligt med regional nedbrytning. På kostnadssidan bör såväl de budgetmässiga som samhällsekonomiska effekterna beskrivas. När det gäller förändringar i regelsystem finns det ofta inga budgetmässiga konsekvenser men väl samhällsekonomiska konsekvenser.

1.4 Förslagsdel

1.4.1 Särskilda studieuppdrag

Under denna rubrik kan särskilda uppdrag redovisas. Har t. ex. departementschefen uppdragit åt gruppen att konkretisera eller precisera någon del av målen bör redovisningen ske här.

1.4.2 Icke budgetmässiga förslag

Förslagsdelen kan inledas med en redovisning av sådana förslag till ändringar av regelsystem o. d. som inte har några budgetmässiga konsekvenser. Redovisningen bör ske med utgångspunkt i de olika målen. Utöver en redogörelse för effekterna på "intäktssidan" bör en redogörelse lämnas för de samhällsekonomiska konsekvenserna, påverkan på olika mål och/eller påverkan på andra samhällsmål.

I vissa fall kan en tidpunkt för förslagens ikraftträdande behöva anges. Ofta torde någon tidpunkt inte behöva anges explicit. Förslagen förutsätts då kunna genomföras utan större tidsfördröjning.

1.4.3 Förslag som påverkar budgetens inkomstsida

För att nå önskad måluppfyllelse kan förslag behöva läggas fram som berör budgetens inkomstsida. En omfördelning eller ändring av bilskatterna skulle t. ex. kunna föreslås här. Redovisningen i anslutning till förslagen bör utöver en redogörelse för de statsfinansiella effekterna utformas på likartat sätt som redovisats i avsnitt 1.4.2.

1.4.4 Ramar

Studiearbetet bör ske utifrån alternativa resursramar. Ett underlag för utarbetande av ramar kan utgöras av förslag från myndigheterna i budgetförslag och verksamhetsplaner.

Ramarna kan formuleras på olika sätt. Här förutsätts att studierna skall ske utifrån realistiska ekonomiska förutsättningar. Därför bör summan av ökningsalternativen inom samtliga sektorer inte få leda till direkt orimliga budgetmässiga konsekvenser.

Kommunikationssektorn domineras budgetmässigt av investeringar i och underhåll av trafikapparaten. Oförändrad ambitionsnivå betyder i princip i nuvarande långtidsbudget att investeringarna ökar i takt med efterfrågeökningen och att underhållskostnaderna bedöms mot trafiken. Vid beräkningen av såväl investeringsutgifterna som underhållskostnaderna tas hänsyn till den förväntade produktivitetsutvecklingen.

Oförändrad ambitionsnivå borde idealt betyda oförändrad måluppfyllelse. Måluppfyllelsen påverkas förutom av insatta budgetmedel av gällande lagstiftning och förändringar i lagstiftningen samt av åtgärder utanför statsmakternas direkta kontroll inom den privata och kommunala sektorn.

Det kan vara praktiskt att i en sektorstudie för kommunikationssektorn räkna med oförändrat totalbelopp i fasta priser som oförändrad ambitionsnivå. Korrigeringar kan dock behöva göras med hänsyn till pågående större engångsinvesteringar. Förväntade produktivitetsförbättringar kan helt eller delvis få användas för att tillgodose efterfrågeökningarna.

Vid utformningen av ramarna för kommunikationssektorn kan det vara värdefullt att skilja mellan å ena sidan investeringar och å andra sidan driftutgifter. Någon absolut åtskillnad behöver emellertid inte göras. En viss utbytbarhet torde underlätta omprioriteringar som kan höja måluppfyllelsen.

Ramen för oförändrad ambitionsnivå bör anges i absoluta belopp. Minskningsalternativet kan antingen utformas som en årlig procentuell minskning, t. ex. – 5 %/år, eller så att den maximala medelsförbrukningen vid periodens slut anges. Ramen för ökningsalternativet kan antingen anges som en årlig procentuell uppräkning eller som takbelopp exempelvis vid periodens mitt och slut.

För samtliga medelsramar kan en indikativ uppdelning av å ena sidan investeringar och underhåll och å andra sidan driftutgifter i övrigt anges.

Kraven från övriga sektorer kan om de blir omfattande behöva angelägenhetsgraderas och vägas mot åtgärder inom den egna sektorn. Vid den slutliga utformningen av sektorstudiens förslag bör det kunna stå klart vilka åtgärder som ryms inom de olika medelsramarna och vilka effekter som förväntas bli uppnådda avseende såväl de olika målen inom den egna sektorn som målen inom de övriga sektorerna. Åtgärdernas fördelning i tiden bör ägnas särskild uppmärksamhet i detta fall eftersom en felaktig tidsanpassning skulie kunna äventyra större satsningar inom övriga sektorer. Strävan inom kommunikationssektorn bör dock vara att vidta åtgärderna så sent som möjligt för att inte onödigt begränsa handlingsfriheten.

Översynen av medelsuppsättningen vid de olika resursramarna i avsnitt 1.3.4 gjordes med utgångspunkt i att måluppfyllelsen skulle öka. Avsnittet avslutades med en sammanställning av effekter på intäkts- och kostnadssidan, investeringsbehov m. m. Med ledning av denna översyn bör det vara möjligt att räkna fram vilka resurser som nödvändigt måste sättas in för att kunna vidmakthålla en acceptabel måluppfyllelse.

Inom den medelsram som angivits för oförändrad ambitionsnivå torde utrymmet för övriga åtgärder bli ganska begränsat särskilt om kraven från

övriga sektorer blir omfattande. De förslag som presenteras här kan om det statsfinansiella läget krävet det senareläggas eller skrinläggas helt. Vid redovisningen av förslagen under övriga åtgärder bör särskilt stor uppmärksamhet ägnas åt att klargöra de förväntade förändringarna i måluppfyllelsen.

Sedan förslag utarbetats för samtliga regioner (grupper av regioner), för den interregionala trafikförsörjningen, för trafiksäkerheten etc. bör förslagen komprimeras och redovisas med utgångspunkt i programstrukturen. De förslag som kommer fram härigenom kan ge ett underlag för statsmakternas resursavvägningsbeslut.

För att ge statsmakterna ett ytterligare förbättrat beslutsunderlag kan de framförda förslagen tvärsummeras i olika specialförslag, vart och ett i överensstämmelse med totalförslaget. Exempel på sådana specialförslag skulle kunna vara ett förslag för väginvesteringar, ett järnvägsinvesteringsförslag, ett investeringsförslag för telekommunikationer, ett förslag till reformering av bussbidragssystemet etc.

Utarbetandet och presentationen av förslag inom de övriga resursramarna kan ske efter samma principer som skisserats.

1.4.5 Förslagens konsekvenser för övriga sektorer

Konsekvenserna inom kommunikationssektorn av utvecklingen och framlagda förslag inom övriga sektorer har tidigare behandlats bl. a. i avsnitten 1.2.2 och 1.3.2. De förslag som tidigare presenterats i avsnitt 1.4 kan naturligtvis påverka måluppfyllelsen inom de övriga sektorerna. Motsvarande analys av förslagen från kommunikationssektorn bör därför göras inom de övriga sektorstudierna. Trots detta kan det vara lämpligt att i en sektorstudie för kommunikationssektorn redogöra för hur de framtagna förslagen påverkar måluppfyllelsen inom övriga sektorer. Man kan dock begränsa sig till att redogöra för endast mer betydande effekter.

1.4.6 Förslag till speciella studier

Kartläggnings- och analysarbetet inom en sektorstudie täcker ett brett område. Det är troligt att man i en sektorstudie uppmärksammar vissa problem som kräver en grundligare och mer genomgripande analys än vad som är möjligt att genomföra inom ramen för en sådan studie eftersom tids- och resursmässiga skäl sätter en gräns för hur långt analysarbetet kan föras. I sådana fall kan man i en sektorstudie så noga som möjligt beskriva problemen och därefter föreslå att speciella studier skall genomföras i särskild ordning.

2 *Särskilda budgetdirektiv*[1]

I följande avsnitt redovisas ett exempel på särskilda budgetdirektiv, i formen av direktiv för X-myndigheten avseende budgetåret 1976/77.

[1] Avsnittet baseras på underlag utarbetat av en arbetsgrupp under ledning av kanslirådet Bengt A. W. Johansson, finansdepartementet.

2.1 Allmänna synpunkter

Utöver de krav som ställs i de allmänna budgetdirektiven för myndigheternas budgetförslag bör X-myndigheten särskilt beakta följande.

a) Målen för verksamheten bör diskuteras mer utförligt än hittills. De krav som från olika håll ställs på myndigheten bör behandlas, liksom myndighetens egen bedömning av vilken ambitionsnivå som är önskvärd.

b) En utförlig redovisning av produktivitetsutvecklingen bör ske under varje program. Redovisningen bör avse utfall under senare år, nuläge samt prognos för de närmaste åren. Olika produktivitetsmått kan användas, t. ex. ärenden/manår, kostnad/ärende. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt produktivitetsredovisningen under programmet A.

c) Efterfråge- och produktivitetsutvecklingen under programmet B bör redovisas mera utförligt.

d) Konsekvenserna för myndigheten av den internationella utvecklingen på området bör särskilt redovisas under programmet C.

e) Effekterna av genomförda, pågående och föreslagna rationaliseringsprojekt bör redovisas utförligt.

f) Förslag till rationaliseringsinvesteringar bör byggas under med investeringskalkyler.

g) Investeringskalkyler bör upprättas för olika alternativ avseende dels ny reproduktionsutrustning, dels nya lokaler för K-byrån.

h) Synpunkter och förslag angående myndighetens avgifter bör redovisas särskilt under varje program.

i) Pris- och löneomräkningen bör redovisas uppdelad på kostnadsslag och program med angivande av vilka procentuella påslag som tillämpats, så att en tillfredsställande prövning av skäligheten kan ske med budgetförslaget som underlag.

2.2 Alternativa resursramar för verksamhetens bedrivande budgetåret 1976/77

X-myndigheten skall lämna alternativa förslag till verksamhetens innehåll och inriktning under budgetåret 1976/77 med utgångspunkt i följande resursramar. Myndigheten skall därvid icke använda de prioritetsgrupper som anges i de *allmänna budgetdirektiven.*

Ram 1. Anslaget för budgetåret 1975/76 inkl. löne- och prisomräkning, exkl. engångsanslag (motsvarar prioritetsgrupp 1 i de allmänna budgetdirektiven).

Ram 2. Oförändrad ambitionsnivå.
Oförändrad ambitionsnivå avser de resurser som krävs för att balanserna skall vara oförändrade jämfört med budgetåret 1975/76. Härvid skall dock hänsyn tas till instruktions- och lagenliga bestämmelser för verksamhetens bedrivande, så att eventuella väntetider etc. förkortas i nödvändig utsträckning.
Antagandena om efterfrågan och produktivitetsförändringarna skall redovisas. Enligt preliminära beräkningar motsvarar denna ram ett medelsbehov om totalt ca x mkr., exkl. pris- och löneomräkning.

Ram 3. Ram 1 + 5 %

Med utgångspunkt i denna ram skall X-myndigheten redovisa förslag till verksamhetens bedrivande inom olika program. De föreslagna förändringarna skall prioritetsordnas enligt en lista dels för resp. program, dels för myndigheten i dess helhet. Myndigheten bör utförligt redovisa den höjning av ambitionsnivån som är möjlig genom höjd produktionsnivå, minskade balanser, väntetider etc.

Ram 4. Ram 1 – 5 %

Detta alternativ motsvarar prioritetsgrupp 0 i de allmänna budgetdirektiven, varför samma regler kan tillämpas vid redovisningen.

X-myndigheten bör betrakta ram 2 – oförändrad ambitionsnivå – som huvudalternativ. Detta innebär att redogörelsen för verksamhetens inriktning inom denna ram bör vara mer utförlig än för övriga ramar.

Om X-myndigheten anser det påkallat att ytterligare förslag – utöver dem som presenteras inom ramarna – läggs fram, bör den närmare motiveringen till förslagen lämnas i en särskild bilaga.

Vid presentationen av verksamheten inom resp. ram skall följande synpunkter särskilt beaktas:

a) Resurserna för rationaliseringsverksamheten skall inte understiga

X kr vid ram 1
Y kr vid ram 2
Z kr vid ram 3
U kr vid ram 4

b) Prioriteringen mellan programmen bör utvecklas och diskuteras mer än vad som hittills skett. Därvid bör särskild uppmärksamhet riktas på den otillfredsställande balanssituationen inom programmet A. Möjligheterna att överföra resurser till detta program bör undersökas.

c) Verksamhetens resultat (produktionen) vid varje resursram bör redovisas utförligt och ställas i relation till de mål som ställts upp för myndighetens olika verksamheter.

d) Möjligheten att presentera alternativa förslag för verksamhetens bedrivande inom ett program vid given resursram bör beaktas.

2.3 Verksamheten budgetåret 1977/78

X-myndigheten bör lämna ett *översiktligt* förslag till verksamhetens bedrivande budgetåret 1977/78. Detta bör innehålla förslag till inriktning, motiveringar och kostnader för genomförande. Redogörelsen kan lämpligen läggas upp så att detta år bryts ut ur verksamhetsplanen och ges en särskild och mer utförlig presentation.

2.4 Utredningsuppdrag

a) X-myndigheten skall särskilt studera efterfrågeutvecklingen inom de olika verksamhetsområdena. Utvecklingen under den senaste tioårsperioden, nuläget och en prognos över utvecklingen under perioden 1976–1986 skall presenteras. Faktorer som är bestämmande för efterfrå-

gans utveckling skall identifieras och diskuteras. Olika möjligheter att påverka efterfrågebilden bör ingående analyseras.

b) X-myndigheten bör noggrant utreda ytterligare möjligheter att inom byrå D delegera ärenden för handläggande personal till kontorspersonal.

c) Gällande lagstiftning styr i många fall arbetets uppläggning och inriktning. X-myndigheten bör göra en genomgång av existerande lagstiftning och peka på möjligheter att lagstiftningsvägen påverka efterfrågan, produktion etc.

Resultaten av de särskilda utredningarna enligt ovan bör redovisas i bilagor till budgetförslaget.

3 *Verksamhetsplanering*[1]

3.1 Förutsättningar och utgångspunkter

Många myndigheter tillämpar f. n. någon form av verksamhetsplanering. I samband med försöksverksamheten med programbudgetering har utvecklats ett system med verksamhetsplanering. Denna verksamhetsplanering innebär att arbetet med budgetförslaget föregås av en planering (och budgetering) som utifrån ett flerårigt tidsperspektiv ger underlag för såväl detta arbete som för den interna styrningen av verksamheten under det kommande året. Resultatet av planeringen dokumenteras främst i en *verksamhetsplan.*

Till grund för verksamhetsplaneringen ligger de mål för och den inriktning av verksamheten som angivits av statsmakterna i t. ex. budgetpropositioner och budgetbrev. Med utgångspunkt i dessa mål sker årligen överväganden om olika delar av myndighetens verksamhet.

För att verksamhetsplaneringen skall ge fullt utbyte krävs också en under verksamhetsåret löpande uppföljning och en resultatanalys vid årets slut. Verksamhetsplaneringen måste även anpassas till uppföljningen.

En på detta sätt utvecklad verksamhetsplanering kan vara ett medel bl. a. för intern styrning, vilket kan nyttiggöras främst av verksledningen och andra ledningsnivåer. Medarbetarnas uppslag och erfarenheter bör tas till vara i planeringen. Vidare bör denna genom sitt fleråriga tidsperspektiv ge underlag för en mera långsiktig personaladministrativ planering än f. n.

I detta sammanhang behandlas verksamhetsplaneringen endast som ett led i det statliga planeringssystemet. Verksamhetsplanen bör utgöra ett underlag för och komplement till de sektorstudier som utarbetats på statsmaktsnivå.

3.2 Tidshorisont

Vid flertalet myndigheter är den kortsiktigare planeringen bäst utbyggd, dvs. det löpande året och det budgetår för vilket man utarbetar

[1] Avsnittet baseras på underlag utarbetat av revisionsdirektör Willy Salomon, riksrevisionsverket.

budgetförslag. Verksamhetsplaneringen kan då betraktas som en komplettering med ett medelsiktigt planeringsperspektiv.

Vad som bör betraktas som ett medelsiktigt tidsperspektiv varierar från myndighet till myndighet. Motsvarande gäller även för olika verksamhetsgrenar. Inom en myndighet i t. ex. en investeringstung verksamhet kan verksamhetsplaneringen böra avse de närmaste 6 à 10 åren. I allmänhet torde ett tidsperspektiv om 3 à 6 år vara lämpligt. Planeringsperioden bör dock inte understiga 3 år för att det skall bli någon förlängning av tidsperspektivet i förhållande till det vid arbetet med budgetförslaget. Faktorer som påverkar valet av tidsperspektiv är

- utvecklingstakten i förändringen av yttre faktorer och möjligheterna att förutsäga denna utveckling,
- tillgångarnas omsättningshastighet,
- den tid det tar att förändra andra förutsättningar för produktionen än befintliga produktionsresurser, t. ex. lagstiftning inom myndighetens område,
- den tidrymd under vilken myndighetens tjänster och varor resulterar i nyttoeffekter,
- tidsperspektivet i den statliga långsiktsplaneringen.

Inom verksamhetsplaneringens totala tidshorisont kan olika perspektiv urskiljas.

a) planering för det kommande verksamhetsåret år 0
b) planering för budgetförslaget, år 1
c) planering för övriga år

år 0	år 1	år 2	år 3	år 4	år 5
följande verksamhetsår	budgetförslagsår	verksamhetsplanens tidshorisont			

Den årliga verksamhetsplaneringen bör bedrivas med utgångspunkt i det längsta perspektivet, t. ex. åren 2–5. Den bygger på en fördjupad, mer detaljerad planering för år 0 (internbudget) och år 1 (budgetförslag). För hur många år planering sker kan variera mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten.

I fråga om tidsperspektivet kan konstateras att programbudgetmyndigheterna f. n. i sina anslagsframställningar måste lämna förslag som täcker en 5-årsperiod.

För övriga myndigheter kan under ett övergångsskede andra perspektiv tillämpas. Planering bör dock alltid göras för år 2. Skälen därtill är dels att det i verksamhetsplaneringen ingår moment som motiverar detta tidsperspektiv, dels att myndigheterna genom att redovisa verksamhetsplanen tillsammans med budgetförslaget bör klargöra för statsmakterna vad myndighetens förslag innebär i ett längre perspektiv.

Verksamhetsplaneringen bör inte innebära att verksamheten och därmed kostnadsutvecklingen utan vidare antas fortsätta som tidigare eller för flera år utvecklas som de närmaste åren.

Planeringsproceduren måste självfallet utformas med hänsyn till de speciella förhållanden som kan gälla vid den aktuella verksamheten. I det följande anges vissa tänkbara faser i en sådan procedur.

Den första huvudfasen i planeringen kan ha en inledande, översiktlig karaktär. Denna fas kan initieras genom korta direktiv från verksledningen. Karaktären hos denna fas gör att detaljerade anvisningar och restriktioner bör undvikas. Ett syfte är att utreda om de yttre faktorer som påverkar myndigheten har utvecklats på ett sådant sätt att verksamhetsplaneringen i olika avseenden bör omprövas eller få en annan inriktning. Vidare syftar denna fas till att förbereda den andra huvudfasen, som lämpligen inleds sedan budgetpropositionen och/eller särskilda budgetdirektiv erhållits.

Under den första huvudfasen utförs lämpligen en stor del av arbetet vid myndighetens olika enheter (motsv.).

Det material som bildar grundval för den inledande översiktliga planeringen utgörs främst av

- tidigare budgetpropositioner, princippropositioner, budgetdirektiv, budgetbrev, författningar och förarbeten till dessa, perspektivstudier, sektorstudier, närmast föregående verksamhetsplan,
- information om utfallet av tidigare verksamhet och orsakerna till avvikelser från tidigare planer samt analyser av detta, t. ex. presenterat i en verksamhetsberättelse,
- prognoser beträffande behov av och efterfrågan på myndighetens prestationer, förhållanden vid angränsande statliga, kommunala eller privata verksamheter, tillgången på olika slags resurser externt, befolknings-, hushållsstatistik o. d.,
- uppgifter om den personal och de tillgångar myndigheten disponerar,
- utredningsmaterial som t. ex. särskilda arbetsgrupper haft i uppdrag att ta fram inför översiktsplaneringen,
- (skriftliga) anvisningar från verksledningen för arbetet med översiktsplaneringen.

Med utgångspunkt i bl. a. ovan angivna underlag kan behovet av förändringar av myndighetens verksamhet under planeringsperioden bedömas. Avvägningar kan göras beträffande omfattningen av olika verksamheter. Även överväganden om större förändringar kan göras, t. ex. att viss verksamhet bör läggas ner, resp. ny verksamhet bör tillkomma eller att organisationsförändringar bör genomföras. Det är i detta skede av planeringen mycket väsentligt att tillfälle ges till framtagande och bedömningar av olika alternativ.

För olika delar av myndigheten uppställs alternativa förslag till översiktliga planer beträffande verksamhetens effekter, målgrupper, prestationer, teknologi (arbetsmetoder och utrustning), organisation o. d. Kraven på resurser i stort beräknas. Om det därvid framkommer stora över- eller underskott av något resursslag, bör detta speciellt beaktas och åtgärder föreslås för t. ex. utjämning gentemot andra enheter.

Sedan enheternas förslag diskuterats kan verksledningen utforma planeringsdirektiv för nästa fas. Dessa planeringsdirektiv kan ange

myndighetens "policy" för planeringsperioden vad gäller t. ex.

- förslag till nya eller ändrade mål,
- inriktning och uppgifter för enheterna,
- restriktioner i verksamheten,
- resursramar och internpriser,
- disponibla resurser, t. ex. personal och specialutrustning,
- eventuella alternativ som skall detaljplaneras utöver ett basalternativ.

Med utgångspunkt i planeringsdirektiven utför enheterna en, i vart fall för den första delen av planeringsperioden, mer detaljerad och konkret planering än vad som gjorts vid översiktsplaneringen. Detaljeringsgraden blir givetvis störst i internbudgeten för år 0.

Under denna planeringsfas bör även närmare diskuteras förändringar med avseende på myndighetens verksamhet. Detta sker lämpligen i form av diskussioner kring olika alternativa medel. För varje alternativ sker i första hand bedömningar i fråga om

- de effekter man vill uppnå och
- prestationer som skall produceras; dessa preciseras om möjligt i fråga om slag, kvantitet och kvalitet.

Härefter kan uppläggningen av verksamheten övervägas – teknologi, organisation m. m. Detta ger underlag för närmare bedömningar av resursbehov, personal, lokaler, investeringar, o. d. – vilket sker dels i reala termer (t. ex. antal, slag), dels i monetära termer.

Resursbehovet jämförs med tillgängliga resurser. Vid uppskattningen av de senare måste hänsyn tas till de resursramar statsmakterna gett direktiv om. Vidare bör man beakta förändringar som kan ske före planeringsperiodens början och under perioden, dvs. personalavgång, förslitning av maskiner o. d. Om brist eller överskott konstateras kan detta föranleda överväganden om

- överföring av resurser (t. ex. personal) mellan olika enheter,
- komplettering av befintliga resurser till redovisade behov genom investeringar, rekrytering, utbildning o. d.

Förslag till planer upprättas avseende preciserade resursbehov och vad som kan uppnås med dessa resurser för olika delar av myndigheten. Förslagen bedöms dels isolerade, dels i beaktande av förslag avseende näraliggande verksamheter.

Efter eventuella revideringar av enheternas förslag kan en motsvarande avvägning ske för myndigheten som helhet. Statsmakternas beslut med anledning av bl. a. budgetpropositionen kan i sin tur föranleda nya justeringar, varefter erforderliga slutliga planeringsdokument kan sammanställas. Internbudgeten kan därmed föreligga när det verksamhetsår startar för vilket dessa dokument behövs som underlag för verksledningens löpande styrning och när planen behövs som underlag för myndighetens budgetförslag.

Den ovan angivna gången torde i stort kunna följas av centrala ämbetsverk. Förfarandet och innehållet i planeringen kan och bör emellertid variera om särskilda förhållanden råder. Några exempel lämnas nedan.

Om myndighetens produktionsprocess innefattar många steg och grenar, dvs. är komplex, är behovet av samordning stort. En viss del av

detta samordningsbehov kan tillgodoses vid verksamhetsplaneringen.

I en verksamhet med stora investeringar krävs en särskild investeringsplanering. Eftersom ställningstaganden i denna har stor betydelse för verksamheten måste denna planering kopplas intimt till verksamhetsplaneringen. Den långsiktigare delen av verksamhetsplaneringen bör då bilda utgångspunkt för investeringsplaneringen, som i sin tur utgör grund för den kortsiktigare verksamhetsplaneringen.

I de flesta myndigheter utgör personalen den viktigaste produktionsresursen. I likhet med vad ovan sagts krävs en samordning mellan den personaladministrativa planeringen och verksamhetsplaneringen, främst så att den förra bygger på den långsiktigare verksamhetsplaneringen.

En mindre myndighet behöver inte så omfattande planeringsarbete som en stor myndighet. Eftersom komplexiteten då även är mindre torde även förhållandevis mindre tid behöva avsättas av de i planeringen medverkande.

Många myndigheter har någon form av regional organisation. Dessa organisationer bör självfallet medverka i verksamhetsplaneringen. Andra myndigheter har en överordnad ställning i förhållande till vissa andra offentliga, statliga eller kommunala institutioner inom samma område. Planeringsproceduren måste utformas med hänsyn härtill.

Verksamhetsplaneringen bör ge myndigheten möjligheter att beakta svårpåverkade förändringar av de yttre och inre faktorerna. Det kan ske på olika sätt. Ett sätt är att i god tid vara förberedd på förändringar, vilket sker genom de prognoser och andra framtidsbedömningar som finns att tillgå i samband med verksamhetsplaneringen. Handlingsberedskapen bör ytterligare ökas genom att alternativa planer utformas.

En förbättring av verksamhetsplaneringen bör förbättra myndighetens möjligheter att göra vissa överväganden i ett flerårigt tidsperspektiv. När alternativa planer tas fram kan planeringen ge ledning för handlandet även om förutsättningarna för verksamheten blir andra än vad som i första hand antagits.

För att öka produktiviteten och effektiviteten är det väsentligt att former skapas för att från alla nivåer inom myndigheten föra fram nya idéer och uppslag för att pröva dessa. Sådana uppslag grundar sig ofta på erfarenheter från det egna arbetsområdet. Planeringen bör därför ge utrymme för att brett deltagande av medarbetare på skilda nivåer. På så sätt undviks att planeringen blir slentrianmässig och endast innebär att man följer gällande riktlinjer samt utnyttjar gamla medel utan att undersöka om förändringar kan eller bör ske. En annan ofta väsentlig effekt av ett brett personaldeltagande är att de förändringar som planen medför lättare accepteras. För att uppnå ett samordnat resultat av planeringsarbetet krävs en dialog såväl mellan olika nivåer som mellan organisatoriska enheter på samma nivå – det senare i synnerhet inom samma program eller verksamhetsområde.

4 *Försvarets planeringssystem*[1]

Riksdagen beslöt år 1970 att ett nytt planerings- och budgeteringssystem för det militära försvaret och civilförsvaret skulle införas fr. o. m. den 1 juli 1972 (prop. 1970: 97, rskr 1970: 420, jfr även prop. 1972: 103, rskr 1972: 309).

Utgångspunkten för det planeringssystem som införs är att statsmakterna genom att ange riktlinjer för planeringen skall säkerställa att försvaret utvecklas i överensstämmelse med intentionerna i den svenska säkerhetspolitiken. I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut anges att försvarsplaneringen bör utformas så att försvarets utveckling successivt inriktas mot de långsiktiga målen och uppgifterna. Särskild vikt bör läggas vid att försöka ange dessa mål. Beträffande budgeteringen anförs att budgetsystemet bör utformas så att anslagsuppdelningen och ansvarsfördelning i största möjliga utsträckning speglar avvägningsfrågorna. Redovisningen av prestations- och kostnadsutfall anges också vara viktig för att underlätta analyser av olika slag.

Planerings- och budgeteringssystemets huvudkomponenter beskrivs i det följande.

Genom studier av den internationella utvecklingen analyseras hur den yttre miljön kan utvecklas i politiskt, strategiskt, militärtekniskt och ekonomiskt avseende. Härigenom erhålls underlag för bedömningen av alternativa utvecklingar som kan leda till yttre hot mot Sveriges säkerhet. Under benämningen angreppsfall beskrivs dels den utveckling som leder till en situation i vilken ett angrepp mot vårt land framstår som tänkbart, dels angriparens lönsamhetsbedömning av angreppet och huvuddragen i hans militära anfallsplan. Angreppsfallen skall därigenom ge underlag för planeringen.

Försvarsplaneringen kan inte inriktas enbart med angreppsfall. Vissa tilläggskrav på försvaret kan behöva ställas, t. ex. avseende beredskap, uthållighet, skydd, verkan under neutralitetstillstånd och samverkan mellan olika komponenter inom totalförsvaret.

Studier om det svenska samhällets förändring syftar till att beskriva den utveckling inom landet som är av betydelse för försvarsplaneringen. Med ledning härav utformas riktlinjer för planeringen i form av s. k. ramvillkor. Ett viktigt ramvillkor utgör de ekonomiska resursramar inom vilka perspektivplaneringen får arbeta.

Genom *perspektivplanering* skall statsmakterna och myndigheterna få en uppfattning om dels vilka försvarsstrukturer som under olika ekonomiska och andra förhållanden kan bli aktuella i framtiden, dels hur alternativa handlingsvägar inverkar på möjligheterna att förverkliga de olika strukturerna.

Perspektivplaneringen genomförs i två faser. Den första utgör den idéskapande delen, medan planeringen under den andra fasen inriktas på att analysera alternativa handlingsvägar. Härvid skall alternativ beträffande den tidsmässiga avvägningen studeras. Statsmakterna styr planeringen genom direktiv för båda dessa faser.

[1] Avsnittet baseras på underlag utarbetat av departementsrådet Lennart Grape, försvarsdepartementet.

En perspektivplan skall således visa på olika möjligheter i fråga om val och utformning av medel för att möta skilda framtida konfliktsituationer. Härav följer att perspektivplanen inte är en plan för ett visst handlande. Det för i sin tur med sig att dess tidshorisont inte behöver låsas till ett bestämt år utan kan ligga 15–20 år framåt i tiden.

Programplaneringen skall däremot leda fram till ett handlingsprogram för de närmaste fem åren. Även för denna kortsiktiga planering bör kravet på flexibilitet tillgodoses, t. ex. av konjunkturpolitiska skäl. Vid programplanering skall sålunda klarläggas hur tillgängliga resurser bör fördelas på olika angelägna ändamål. Härvid är dels avvägningen mellan funktionerna, dels den tidsmässiga avvägningen betydelsefull.

Den tidsmässiga avvägningen avser resursernas utnyttjande för att vidmakthålla den befintliga organisationen, för investering i ny organisation och för investering i forskning och tekniskt utvecklingsarbete.

Som underlag för beslut rörande särskilt resurskrävande vapensystem och objekt utformas mer detaljerade *systemplaner*. En systemplan kan betraktas som ett led mellan perspektiv- och programplanerna. Systemplanen skall utgöra en detaljplan för utvecklingen av de i perspektivplanen i stora drag angivna alternativen.

Genom programplanerna skall perspektivplanernas intentioner komma till uttryck. De femåriga programplanerna och regeringens ställningstagande till dem skall redovisas för riksdagen.

Anslagsuppdelningen i programbudgetsystemet har utformats så att intresset i största möjliga utsträckning inriktas mot målen för fredsproduktionen, dvs. krigsförbanden, och inte, som i det tidigare anslagssystemet, mot produktionstekniken.

För att styra den budgetårsvisa produktionen utnyttjas s. k. uppdrag. Ett uppdrag från regeringen till en central myndighet benämns primäruppdrag, medan uppdrag mellan myndigheter benämns sekundäruppdrag. En grundtanke i programbudgetsystemet är att man skall tillämpa s. k. målstyrning i största möjliga utsträckning. Uppdraget innehåller därför en uppgift samt en resurstilldelning. Slutligen anges i uppdraget särskilda handlingsregler.

Bilaga 6 Exempel på utformning av vissa budgetdokument m m

I denna bilaga presenteras exempel på den utformning som vissa budgetdokument bör få, om budgetutredningens förslag genomförs. Först presenteras i stora drag utvecklingen av det statliga budgetsystemet under 1900-talet.

1 *Tidigare budgetreformer*

Det statliga budgetsystemet har under 1900-talet ändrats i huvudsak två gånger: åren 1911 och 1937. De principiella tankegångarna bakom reformerna var i korthet följande.

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

Tillgångar, som inte tillhörde kapitalfonderna – som exempel nämndes pansarfartyg, ingick således inte i statens kapital och anskaffning av dem ansågs inte innebära någon ökning av kapitalet.

Riksstaten utformades vid denna budgetreform så att inkomstsidan upptog statens "verkliga" inkomster (dvs. främst skatter och nettoinkomster av kapitalfonderna) samt lånemedel, medan utgiftssidan upptog de "verkliga" utgifterna (dvs. de olika huvudtitlarnas löpande utgifter och räntor på statsskulden) samt utgifter för kapitalökning (dvs. anslag till kapitalfonderna). Riksstaten uppvisade således hur upplåningen förhöll sig till kapitalökningen, vilket ansågs vara "i väsentlig grad afgörande för styrkan af en budget" ("Förslaget rörande riksstatens uppställning jämte därmed sammanhängande ämnen" 1910 s. 123 f.). Drogs upplåningen från utgifterna för kapitalökning erhölls nettobeloppet av kapitalökningen. Avskrivningar – på det historiska anskaffningsvärdet – räknades som driftkostnader. Avskrivningsmedel fick således kvarhållas och användas direkt inom de olika fonderna.

1911 års budgetsystem avsåg således ge en öppen redovisning av förändringarna i statens förmögenhet och orsakerna härtill. Det ansågs vara en avgörande brist i tidigare system att så inte skedde.

Vid *1937 års budgetreform*, som fortfarande väsentligen gäller, uppdelades riksstaten i två fristående delar, driftbudgeten och kapitalbudgeten. Driftbudgeten omfattade "verkliga" inkomster och utgifter (enligt 1911 års terminologi), samt även medel för täckning av kapitalfondernas ev. underskott och (vissa) avskrivningar.

Kapitalbudgeten omfattade anslag för kapitalinvesteringar på utgiftssidan samt en formell saldopost på inkomstsidan. Kapitalinvesteringarna finansierades dels med lånemedel, dels med driftbudgetens avskrivningsanslag (avskrivning av nya kapitalinvesteringar och av oreglerade kapitalmedelsförluster, dvs. bokföringsförluster).

Kapitalfonderna bibehölls och omfattade även icke produktivt kapital, t. ex. försvarsanläggningar. Avskrivningar av nya kapitalinvesteringar med medel från driftbudgeten innebar dock att icke produktiva kapitalinvesteringar finansierades med andra statsinkomster än lånemedel (grundavskrivningar). Produktiva kapitalinvesteringar finansierades däremot formellt med lånemedel, och dessutom med främst avskrivningsmedel – beräknade från historiskt anskaffningsvärde – som fick disponeras inom kapitalfonderna. Synsättet från 1911 års budgetreform bibehölls alltså i dessa delar, trots att kapitalfonderna även omfattade icke produktiva tillgångar.

En nyhet var emellertid att driftbudgeten inte behövde balanseras varje år, men väl över en flerårsperiod. Härigenom kunde driftbudgeten få en som man ansåg från konjunkturpolitisk synpunkt lämplig utformning, samtidigt som statens förmögenhet på sikt inte påverkades av konjunkturpolitiken. Över- och underskott på driftbudgeten tillfördes resp. avfördes budgetutjämningsfonden, som även kunde visa negativ behållning. Budgetutjämningsfonden ingick jämte kapitalfonderna i statens förmögenhet.

Budgetsaldot påverkade således öppet statens förmögenhet, vilket ansågs önskvärt – man ville på så vis skapa garantier mot vad man ansåg vara missbruk av flerårsbalanseringsprincipen.

I en särskild PM angående principerna för budgetens balansering (prop. 1946: 1, bihang D) framhöll dåvarande statssekreteraren Dag Hammarskjöld att produktiva kapitaltillgångar bör finansieras med lån och löpande utgifter med skatter. Underbalanseras driftbudgeten så att löpande utgifter lånefinansieras, ökar statsskulden (och ränteutgifterna) varigenom statens förmögenhet minskar. Överbalanseras däremot driftbudgeten, används skattemedel för att öka statens produktiva förmögenhet. I båda fallen skulle "den valda finansieringsformen därmed upphöra att vara neutral i förhållande till förmögenhets- och inkomstfördelningen i samhället" (sid. 6).

Balansering av driftbudgeten, om än på sikt, borde således ske främst av fördelningsmässiga orsaker. Den fördelning man uppmärksammade avsåg olika generationer: det gällde att inte "en generation skattebetalare belastas med utgifter för ändamål som icke på något sätt äro i deras intresse" (sid. 15). Vidare framhölls att en alltför stor räntebörda innebär att en relativt betydande del av nationalinkomsten intecknas, vilket inte bara belastar kapitalmarknaden, utan även minskar rörelsefriheten på driftbudgeten.

Av redogörelsen framgår hur man sökte förena omsorgen om statens förmögenhet, dvs. produktiva kapital, med konjunkturpolitiska hänsyn. Budgeten fick över- eller underbalanseras, beroende på konjunkturläget, men måste balanseras på sikt med tanke på förmögenheten och på fördelningen mellan generationerna. Alla förmögenhetsändringar – vare sig genom kapitalanskaffning, omvärderingar eller bristande budgetbalans – borde framgå öppet av budgeten. Detta var den ledande tanken vid utformningen av budgetsystemet. Synsättet ligger även bakom kommunernas nuvarande budgetsystem.

2 *Utvecklingen sedan år 1937*

1937 års budgetsystem gäller fortfarande i väsentliga avseenden. Således skiljer man mellan driftbudget och kapitalbudget och har bibehållit kapitalfonderna.

Man fäster däremot inte längre något avseende vid att särredovisa statens löpande utgifter och kapitalutgifter och därmed inte heller vid sambandet mellan upplåning och kapitalökning, vilket tidigare bedömdes som synnerligen väsentligt. Härigenom angavs ju budgetens inverkan på statens förmögenhet. Detta sammanhänger med att principen om *flerårsbalansering av driftbudgeten* numera saknar intresse. I debatten har i stället balansen mellan statens samlade inkomster och utgifter uppmärksammats, dvs. balansen mellan å ena sidan driftbudgetens inkomster och å andra sidan drift- och kapitalbudgetens samlade utgifter, eftersom ju även kapitalbudgetens utgifter har stort konjunkturpolitiskt intresse. Förmögenhetsställningen ägnas däremot mindre uppmärksamhet.

Begreppet totalbudget nämnes första gången i 1956 års finansplan. Totalbudgeten presenterades då i tabellform i finansplanen. I samband därmed anfördes bl. a. följande:

"Uppdelningen av statsbudgeten på driftbudget och en kapitalbudget hänför sig endast till den konjunkturpolitiskt sett mindre betydelsefulla redovisningen av statens förmögenhetsställning. I den fulla sysselsättningens samhälle där de samlade anspråken på de produktiva resurserna tenderar att så gott som ständigt överstiga dessa är det särskilt farligt att bortse från statsbudgetens realekonomiska verkningar. Det finns ingen grund för att koncentrera intresset till driftbudgeten och nöja sig med att endast täcka utgifterna på denna medan återstoden finansieras med lån. Utgifterna på kapitalbudgeten är lika inflationsskapande som utgifterna på driftbudgeten under ett tillstånd av full sysselsättning med risker för överkonjunktur och det finns under angivna förhållanden ingen anledning att skilja på dessa två utgiftskategorier då det gäller att bedöma i hur stor omfattning statsutgifterna i ett visst läge bör täckas med skatter respektive med lån."

Fr. o. m. budgetåret 1966/67 kompletterades riksstaten med en uppställning över totalbudgeten.

I kapitel 5 i budgetutredningens betänkande påvisas att saldot är mindre väsentligt från stabiliseringspolitisk synpunkt. I stället bör de enskilda budgetposterna uppmärksammas.

Även om *kapitalfonderna* finns kvar, kan de inte längre sägas utgöra ett samlat uttryck för statens förmögenhet. Tillgångar som anskaffas inom driftbudgetens avgiftsfinansierade verksamhet (s. k. uppdragsverksamhet) kan också anses vara en del av statens produktiva kapital. Dessa tillgångar läggs till grund för redovisning av kapitalkostnader, dvs. förräntas och skrivs av. Förmögenhetsbegreppet har således i praktiken vidgats.

Vidare har ett antal nya kapitalfonder skapats, främst statens datamaskinfond, statens vägverks förrådsfond och fonden för beredskapslagring.

Vad gäller kapitalkostnaderna har den förändrade synen på förmögenhetsredovisningen fått vissa konsekvenser. *Avskrivningarna* har sedan 1950-talet i allt högre grad kommit att räknas i dagens priser, dvs. på tillgångarnas nyanskaffningsvärde. Detta gäller såväl vissa affärsverk som uppdragsmyndigheterna. Avskrivningar på historiska anskaffningsvärden var naturliga i det tidigare budgetsystemet, där den löpande förnyelsen av kapitalet borde motsvara dess förbrukning i fasta priser. Härigenom förändrades inte förmögenheten i absoluta tal. (För programbudgeterad myndighetsverksamhet tillämpas dock f. n. avskrivning på de historiska anskaffningsvärdena.)

För affärsverkens del får intäkter motsvarande avskrivningsmedel disponeras inom fonderna och bidrar till finansieringen av nyinvesteringar. Uppdragsmyndigheterna skall däremot inleverera avskrivningsmedel till budgetens inkomstsida.

Förräntningen beräknas fortfarande i flertalet fall, t. ex. för affärsverken, på kapitalets historiska anskaffningsvärde. Härigenom erhålles ränta på det faktiskt nedlagda kapitalet, vilket var vad man önskade såväl år 1911 som år 1937. På så vis kan jämförelser med upplåningskostnaderna göras. Räntesatsen definieras på olika sätt.

År 1943 fastställdes enhetliga regler för räntorna på lån från statens utlåningsfonder. Tidigare hade sådan enhetlighet inte funnits. Det fastslogs att det skulle finnas fem slags fonder, var och en med sin räntetyp. För de enskilda lånen skulle räntan vara fast under lånets hela löptid. De nya typerna var väsentligen statens s. k. normalränta, fasta räntor av olika höjd och en rörlig ränta, som fastställs varje år av riksbanken.

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 tanken att normalräntan skall täcka statens upplåningskostnader torde finnas i distinktionen mellan kapital- och driftbudget, varav den senare skattefinansieras och den förra i princip lånefinansieras. Är då 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 över huvud taget, inkl. affärsverksfonderna.

Det kan påpekas, att 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.

Även andra typer av ränta, t. ex. bostadslåneräntan, har till uttalat syfte att motsvara statens upplåningskostnader.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att, även om synen på budgetens balansering och statens förmögenhet har ändrats efter andra världskriget, det nuvarande budgetsystemet i hög grad anknyter till det äldre synsättet. Budgetsystemet förmedlar således fortfarande åtskillig information, som numera inte tillmäts samma intresse som tidigare.

3 *Riksstaten*

I följande avsnitt redovisas hur budgetutredningens förslag till uppställning av statsbudgeten förändrar den befintliga riksstaten.

I tabell 1 visas riksstaten för budgetåret 1973/74 och i tabell 2 ett exempel på en fingerad statsbudget.

Den nuvarande riksstaten består dels av totalbudgeten, dels av drift- och kapitalbudgetarna. Den förra föreslås ersättas av statsbudgeten, de två senare utgår.

3.1 Totalbudgeten

Följande skillnader föreligger mellan nuvarande riksstat och exemplet på statsbudget.

Utgiftssidan

a) De 16 huvudtitlarna har ersatts med 23 sektorer. Bruttoredovisning är huvudregel, men nettoredovisning sker – som f. n. – för viss avgiftsfinansierad verksamhet.

b) Posten *(Minskning av) anslagsbehållning* har utgått.

c) Posten *(Ökad) disposition av rörliga krediter* är oförändrad.

Tabell 1 Riksstat för budgetåret 1973/74 (totalbudgeten)

A Skatter, avgifter, m. m.:

I	Skatter	53 917 700 000	
II	Uppbörd i statens verksamhet	1 266 435 000	
III	Diverse inkomster	722 000 000	55 906 135 000

B Inkomster av statens kapitalfonder:

I	Statens affärsverksfonder	820 820 000	
II	Riksbanksfonden	200 000 000	
III	Statens allmänna fastighetsfond	314 239 000	
IV	Försvarets fastighetsfond	124 874 000	
V	Statens utlåningsfonder	1 746 289 000	
VI	Fonden för låneunderstöd	75 327 000	
VII	Fonden för statens aktier	26 079 000	
VIII	Fonden för beredskapslagring	79 200 000	
IX	Statens pensionsfonder	93 330 000	
X	Diverse kapitalfonder	61 856 000	3 542 014 000

C Beräknad övrig finansiering:

I	Avskrivningar och övriga kapitalmedel inom kapitalfonderna:			
	Statens affärsverksfonder	1 633 401 000		
	Övriga kapitalfonder	326 539 000	1 959 940 000	
II	Övrig kapitalåterbetalning		28 632 000	1 959 940 000
			Summa kr.	61 436 721 000
	Underskott			5 756 236 000
			Summa kr	67 192 957 000

A Utgiftsanslag:

I	Kungl. hov- och slottsstaterna	10 371 000	
II	Justitiedepartementet	2 691 133 000	
III	Utrikesdepartementet	1 814 669 000	
IV	Försvarsdepartementet	7 549 950 000	
V	Socialdepartementet	20 254 590 000	
VI	Kommunikationsdepartementet	4 729 822 000	
VII	Finansdepartementet	4 929 901 000	
VIII	Utbildningsdepartementet	10 187 471 000	
IX	Jordbruksdepartementet	1 336 643 000	
X	Handelsdepartementet	302 004 000	
XI	Inrikesdepartementet	6 889 677 000	
XII	Civildepartementet	1 067 647 000	
XIII	Industridepartementet	1 802 618 000	
XIV	Oförutsedda utgifter	1 000 000	
XV	Riksdagen och dess verk m. m.	100 461 000	
XVI	Riksgäldsfonden	2 575 000 000	66 242 957 000

B Beräknad övrig medelsförbrukning:

I	Minskning av anslagsbehållningar	800 000 000	
II	Ökad disposition av rörliga krediter	150 000 000	950 000 000
		Summa kr.	67 192 957 000

Tabell 2 Statsbudget

Statsutgifter	Drift	Investeringar	Statsinkomster	
A. Sektorer			A. Skatter, avgifter m. m.	
1. Arbetsmarknadsåtgärder	0	0	I. Skatter och avgifter	0
2. Bostäder	0	0		
3. Energiförsörjning	0	0	II. Diverse inkomster	0
4. Fysisk planering	0	0		
5. Kommunikationer	0	0		
6. Näringslivsutveckling	0	0	B. Inkomster av statens verksamhet	0
7. Insatser för jordbruk och skogsbruk m. m.	0	0		
8. Regional utveckling och planering	0	0	*Summa*	0
9. Insatser för barnfamiljer och ungdom	0	0		
10. Konsumentpolitiska åtgärder	0	0	Underskott	0
11. Trygghetsförsäkring	0	0		
12. Hälso-, sjuk- och socialvård	0	0		
13. Miljövård	0	0		
14. Allmän forskning	0	0		
15. Kultur m. m.	0	0		
16. Utbildning	0	0		
17. Stöd till åsiktsbildande verksamhet	0	0		
18. Åtgärder mot brott	0	0		
19. Totalförsvar	0	0		
20. Internationellt utvecklingssamarbete	0	0		
21. Allmän förvaltning m. m.	0	0		
22. Riksdagen och dess verk	0	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

Inkomstsidan

a) Den nuvarande huvudtiteln *Skatter, avgifter m. m.* omfattar i den nya uppställningen posten *Skatter och avgifter* (tidigare bara *Skatter*) samt posten *Diverse inkomster* (oförändrad). Vad gäller posten *Uppbörd i statens verksamhet*, se nedan under b).

b) I och med att inkomster från drift- och kapitalbudgetarna inte längre särskils från varandra slås *Uppbörd i statens verksamhet* (från driftbudgetens inkomstsida) och huvudtitlarna *Inkomster av statens kapitalfonder* samt *Beräknad övrig finansiering* (från investeringsstaterna resp. kapitalbudgetens utgiftssida) ihop och redovisas under *Inkomster av statens verksamhet* på statsbudgetens inkomstsida. Se vidare avsnitt 4.3.

3.2 Drift- och kapitalbudgeten

De nuvarande särskilda uppställningarna Driftbudgeten och Kapitalbudgeten utgår.

Driftbudgetens inkomstsida omfattar titlarna *Skatter, avgifter, m. m.* och *Inkomster av statens kapitalfonder*, vilka poster identiskt återfinns på totalbudgetens inkomstsida. De beaktas således i den nya uppställningen till statsbudget.

Driftbudgetens utgiftssida omfattar *Egentliga statsutgifter*, dvs. huvudtitlarna I–XV, som beaktas på totalbudgeten samt *Utgifter för statens kapitalfonder*. Av utgifterna för statens kapitalfonder finns *Riksgäldsfonden* på totalbudgeten, medan *Avskrivning av nya kapitalinvesteringar* och *Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster* inte gör det. Den förra bidrar till finansieringen av investeringsstaterna (med avskrivningsmedel för "icke produktiva" investeringar: grundavskrivningar). Den senare förs mot kapitalbudgetens utgiftssida och täcker där bokföringsförluster vid försäljning av tillgångar på kapitalfonder. Dessa två poster utgår. Externa justeringar av förmögenhetsvärdena sker direkt i förmögenhetsredovisningen utan att beaktas i budgeten.

Kapitalbudgetens inkomstsida utgörs av lånemedel som är en saldopost (men inte ett uttryck för statens samlade upplåningsbehov, vilket är totalbudgetens saldo).

Kapitalbudgetens utgiftssida upptar bl. a. investeringsbemyndiganden på investeringsstaterna. Dessa bemyndiganden är saldoposter där och kan utgå ur bokföringen i och med att investeringsstaterna försvinner (se nedan).

Vidare finns på kapitalbudgetens utgiftssida avdragsposterna *Avsättning till fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster* (utgår, se ovan) och *Övrig kapitalåterbetalning*, som utgörs av återbetalningar på gamla lån som inte får lånas ut på nytt. Denna post uppgår i *Inkomster av statens verksamheter* på statsbudgetens inkomstsida. (Eftersom de revolverande lånefonderna upphör, kommer all låneåterbetalning att redovisas där.)

Till riksstaten fogas f. n. ett antal specifikationer, nämligen av *inkomsterna på driftbudgeten* med stater för fastighetsfonderna som bilagor, av *utgifterna på driftbudgeten* presenterade huvudtitelsvis, av *utgifterna för statens kapitalfonder* inkl. en bilaga med stat för riksgäldsfonden, av *kapitalbudgeten* – inkomster och förslag till investeringsstater – och av *kapitalinvesteringar.*

4.1 Inkomster på driftbudgeten

Även denna specifikation fogas, med de ändringar som följer av det sagda, till den föreslagna statsbudgeten. Posten *Skatter, avgifter m. m.* förändras endast såtillvida att *Uppbörd i statens verksamhet* redovisas tillsammans med *Inkomster av statens kapitalfonder* under den nya titeln *Inkomster av statens verksamhet.*

Specifikationen har som bilagor stater för statens allmänna fastighetsfond och försvarets fastighetsfond. Dessa bilagor ersätts av resultaträkningar (jfr även avsnitt 7 nedan). Resultaträkningarna redovisas i respektive programavsnitt.

4.2 Utgifter på driftbudgeten

Denna specifikation ersätts, vad gäller huvudtitlarna I–XV under *Egentliga statsutgifter* samt *Riksgäldsfonden* under *Utgifter för statens kapitalfonder* av en specifikation med sektorvis redovisning av anslagsbeloppen (sektor/huvudprogram/anslag).

Avskrivning av nya kapitalinvesteringar, dvs. finansiering av grundavskrivningar av "icke produktiva" investeringar, under *Utgifter för statens kapitalfonder* sker i det föreslagna systemet inte via budgetbeloppen. Detsamma gäller *avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster.* Dessa poster utgår alltså.

Som bilaga till *Utgifter för statens kapitalfonder* finns f. n. en stat för riksgäldsfonden. Den överförs i princip till riksgäldskontorets resultaträkning, som finns som bilaga till specifikationen av statsbudgetens utgifter.

4.3 Kapitalbudgeten och kapitalinvesteringar

Inkomstsidan, saldoposten lånemedel, utgår.

Investeringsstaterna för de olika kapitalfonderna har till funktion att visa hur fondernas investeringar skall finansieras. På utgiftssidan visas fondens totala bruttoinvesteringar (summa investeringsanslag), vilka också återfinns på totalbudgetens utgiftssida. Dessa uppgifter återfinns i förslaget på statsbudgetens utgiftssida. På inkomstsidan upptas *avskrivningsmedel från riksstaten*, motsvarande driftbudgetens avskrivning av nya kapitalinvesteringar, som utgår enligt ovan, *avskrivningsmedel inom fonden*, motsvarande de årliga avskrivningarna, som återfinns på totalbudgetens inkomstsida och bör inlevereras till statsbudgetens *Inkomster*

av statens verksamhet, övriga kapitalmedel, som utgör bokföringsvinster vid försäljning, vilka utgår ur budgetuppställningen liksom bokföringsförlusterna, samt *investeringsbemyndigande* som är en saldopost.

Investeringsstaterna behövs inte om kapitalfondsredovisningen ändras i enlighet med budgetutredningens förslag. Emellertid kan en ny specifikation om investeringsanslag och bemyndiganden redovisas i stället (se nedan).

Kapitalinvesteringarna anger investeringsanslagen, som återfinns på totalbudgetens utgiftssida och i stället redovisas sektorvis på statsbudgetens utgiftssida och i den nyss nämnda investeringsspecifikationen. Summa avskrivningar redovisas i denna specifikation.

4.4 Statsbudgetens specifikationer

Sammanfattningsvis fogas följande specifikationer till statsbudgeten.

1. Inkomster på driftbudgeten (= nuvarande specifikation avseende skatter, avgifter m. m.).
2. Utgifter på driftbudgeten (i sektor/huvudprogram/anslag).
3. Inkomster av statens verksamhet (i sektor/huvudprogram samt med särskild redovisning av kapitalkostnaderna).
4. Investeringar (motsvarar budgetpropositionens investeringsbilaga).

5 *Budgetpropositionen*

5.1 Inledning

Statsverkspropositionen har f. n. 22 bilagor, nämligen

- finansplanen med bl. a. nationalbudget och inkomstberäkningar (bilaga 1),
- för flera huvudtitlar gemensamma frågor (bilaga 2),
- de 15 egentliga huvudtitelsbilagorna (bilagorna 3–17),
- riksgäldsfonden (bilaga 18),
- avskrivning av nya kapitalinvesteringar (bilaga 19),
- avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster (bilaga 20),
- statens allmänna fastighetsfond (bilaga 21),
- beredskapsstat för försvarsväsendet (bilaga 22).

Budgetutredningen lägger inte några förslag som påverkar finansplanen (bortsett från en förbättrad presentation av finanspolitikens effekter och en övergångsvis utökad ändamålsindelning som information), bilagan om gemensamma frågor eller beredskapsstaten för försvarsväsendet. Avskrivningarna av nya kapitalinvesteringar och oreglerade kapitalmedelsförluster (bilagorna 19 och 20) utgår, eftersom detta slags avskrivningar inte längre regleras via budgeten utan sker direkt genom ändring av förmögenhetsvärdena i förmögenhetsredovisningen.

Huvudtitelsbilagorna samt riksgäldsfondens och fastighetsfondens bilagor ersätts av 23 sektorbilagor och en investeringsbilaga. Vidare finns som information en bilaga redovisande de medel som tillkommer staten men som anvisats utanför statsbudgeten, t. ex. vissa socialförsäkringsavgifter.

5.2 Sektorbilaga

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.

Sektorbilagorna, som föreslås ersätta huvudtitelsbilagorna, innehåller sektoravsnitt, programavsnitt och organisationsavsnitt. Vidare kan finnas ett investeringsavsnitt för de investeringar inom sektorn som inte kan hänföras till något särskilt program.

Sektoravsnitt

I detta avsnitt diskuteras utvecklingstendenser och problem inom sektorn. Detta kan ske i anknytning till en redovisning av planeringsläget för perspektiv- och sektorstudier. Vidare redovisas sektorns programstruktur, dvs. indelningen i huvudprogram och program. I anslutning härtill redovisas de övergripande avvägningsproblemen inom sektorn och ställningstagandena till dessa samt diskussion av och hemställan om för sektorn gemensamma ändamål. Detta avsnitt anknyter till de översikter som f. n. lämnas i huvudtitelsbilagorna.

Programavsnitt

I detta avsnitt presenteras regeringens redovisning av verksamheterna. Hemställan om anslagsbelopp och riktlinjer för anslag görs här. Programbeskrivningarna kan avse olika anslag t. ex. programanslag och investeringsanslag.

Programbeskrivning

Programbeskrivningen inleds med en redogörelse för programmets *långsiktiga mål*. Här lämnas också en översikt över planeringsläget. Hänvisning görs till perspektivstudier, sektorstudier, de aktuella budgetdirektiven och verksamhetsplaner.

Därefter redogörs för de *yttre faktorer* som påverkar programmet. Hit hör främst samhällsutvecklingen vad gäller programmets verksamhet, institutionella förhållanden inkl. lagar och förordningar samt av programmet berörda målgrupper (t. ex. allmänheten, andra myndigheter, kommunerna).

Vidare presenteras de till programmet hörande resurserna. Detta innefattar redovisning av tillgångar (förmögenhetsredovisning) samt av bemyndiganden för investeringar.

Nästa steg är en redogörelse för *kostnadsutfall* och *medelsbehov*. Denna får olika utformning för skilda slags verksamheter.

Normalfallet för en *programbudgeterad verksamhet* kan sammanfattas enligt följande.

Tabell 3. Kostnadsutfall och medelsbehov

	1973/74 Utfall	1974/75 Budget	1975/76			
			Myndighetens förslag			Departementschefen
			1	2	3	
Kostnader						
Intäkter						
Nettokostnader						
Anslag						

I tabellen visas driftkostnaderna för programmet. I den mån prestationerna avlämnas mot avgift redovisas de uppkomna intäkterna. Nettokostnaderna framräknas. I de fall samtliga kostnader ingår i anslaget kommer nettokostnaderna och anslagsbeloppet att överensstämma. I de fall vissa kostnadsposter redovisas endast som information kommer beloppen att avvika.

För *uppdragsverksamhet*, som alltså redovisas under s. k. 1 000-kr-anslag och eventuella subventionsanslag, anges även förekommande subventioner särskilt bland intäkterna.

För *myndigheter, som ännu inte har programbudgetering*, kan som information på samma sätt kostnaderna inkl. eventuella kapitalkostnader redovisas som information. Dessa myndigheters anslag kan dock tills vidare beräknas utan kapitalkostnader.

Efter presentationen av förutsättningarna för programmet och programmets behov av resurser diskuteras programmets *prestationer*. I den mån det är möjligt att kvantifiera efterfrågan kan en diagramöversikt över utvecklingen hittills och den förväntade utvecklingen lämnas, i jämförelse med produktionsutvecklingen. I de fall det inte är möjligt att kvantifiera prestationer lämnas en verbal beskrivning.

Externa kostnader och intäkter redovisas så långt möjligt. Härvid kan man skilja mellan externa effekter inom den statliga sektorn, den kommunala sektorn och privata sektorn.

Alternativa utvecklingslinjer med angivande av kostnader och grad av måluppfyllelse redovisas.

Departementschefsavsnittet utmynnar i hemställan avseende dels mål och riktlinjer för programmet och dels medelsanvisning: anslag samt i vissa fall bemyndiganden.

Investeringsbeskrivning

Med *redovisning av bruttoinvesteringar* avses att investeringsutgifter redovisas utan avdrag för avskrivningar, utrangeringar och försäljning av ersatt utrustning. Med *redovisning av nettoinvesteringar* avses att investeringsutgifter redovisas med avdrag för avskrivning, utrangeringar och försäljning av ersatt utrustning.

Med *total investeringsutgift* avses den odiskonterade summan av de utbetalningar en investering medför intill den dag den är slutligt betald.

En *utgift* anses ha uppkommit i och med att prestationen (vara eller tjänst) mottagits.

Med *disposition* avses att kontrakt tecknats eller beställning gjorts, utan att därför utgift behöver ha uppkommit.

Med *bemyndigande* avses tillåtelse för myndighet att teckna kontrakt och beställningar (dispositioner) som resulterar i utbetalningar motsvarande det belopp bemyndigandet avser. Bemyndigandet kan alltså avse utbetalningar under flera budgetår.

Investeringsbeskrivningen innehåller en redogörelse för de investeringar som begärs. Redogörelsen omfattar en allmän del, innehållande motiveringar, en tabelldel och slutligen en hemställan.

I *den allmänna delen* redogörs för bakgrund och innebörd för de begärda nya investeringarna samt hur de bidrar till att uppfylla programmets eller sektorns mål. Anknytning till de långsiktiga studierna och olika alternativa utvecklingar görs. Organisatoriska konsekvenser beaktas. Alternativa investeringar diskuteras där så är lämpligt. En kortfattad redogörelse för resultatet av de investeringskalkyler, som utgör ett beslutsunderlag, kan lämnas för viktigare projekt. I den mån samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser utförts, presenteras detta beslutsunderlag. Även om sådana analyser inte gjorts diskuteras om möjligt projektens externa effekter. Näringspolitiska och regionalpolitiska konsekvenser behandlas där så är tillämpligt.

Tidsmässiga och regionala konsekvenser belyses (tabell 4). Regeringen, men inte myndigheterna, lägger förslag om indelning av begärda investeringar i etapp I och etapp II (se kapitel 6 i budgetutredningens betänkande).

Tabell 4. Redovisning av investeringsobjekt

Investeringsobjekt	Total utbetalning	Igångsättningstidpunkt	Leveranstidpunkt/tidpunkt för färdigställande	Direkt sysselsättningseffekt	A-region för större delen av den direkta sysselsättningseffekten (ev.)	Alternativa igångsättningstidpunkter (ev.)

Den allmänna delen avslutas med en redogörelse för redan beslutade investeringar, t. ex. deras kostnadsläge och hur långt de framskridit.

I *tabelldelen* redogörs för utfallet föregående budgetår, beräknat utfall innevarande budgetår och förslag för det kommande budgetåret. Även beräknat utfall för de därefter följande fyra budgetåren visas. Dessa uppgifter lämnas för anslag och bemyndiganden. Slutligen lämnas en redogörelse för löpande förskott och under det kommande budgetåret behövliga nya förskottsmedel.

I tabell 5 redovisas ett exempel för etapp I. Motsvarande tabell redovisas också för etapp II.

Det för budgetåret 1975/76 i tabell 5 begärda bemyndigandet för etapp I på 260 utfaller således i utbetalningar enligt tabell 6. I första raden i tabell 6 visas den årliga fördelningen av föreslagna nya bemyndiganden och i andra raden den årliga fördelningen av omprövade äldre bemyndiganden. Motsvarande tabeller görs upp för etapp II.

Tabell 5. Beräkning av anslag och bemyndiganden för etapp I

	1973/74		1974	1974/75		1975/76	
	An-visat	Ut-fall	06.30	An-visat	Beräk-nat ut-fall	Förslag	
						Myndig-heten	Departe-ments-chefen
Anslag (utbetalning)	100	105	–	150	140	120	100
Bemyndigandebehåll-ning[1]	–	–	20	–	–	–	–
Bemyndiganden	200	–	–	250	–	300	260

[1] Bemyndigande minus bemyndigandebehållning (nuvarande term: bemyndigandeskuld) utgör under året gjorda dispositioner.

Tabell 6. Långtidsbedömning för etapp I

	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	Summa
Utbetalningskonsekvenser av föreslagna nya bemyndiganden	20	30	80	15	5	150
Utbetalningskonsekvenser av äldre bemyndiganden	80	10	10	0	0	110
Bemyndigande	100	40	90	15	5	260

Tabell 7. Redovisning av förskott

	1973 06.30	1973/74 Utfall	1974 06.30	1974/75 Beräknat	1975 06.30	1975/76 Prognos
Löpande förskott	20	–	22	–	19	–
Avlösta förskott	–	3		6		7
Nya förskott	–	5		3		2

I tabell 7 är löpande förskott 1973.06.30 *minus* avlösta förskott under budgetåret 1973/74 *plus* nya förskott under budgetåret 1973/74 *lika med* löpande förskott 1974.06.30. Nya förskott *minus* avlösta förskott utgör förändring i behovet av rörlig kredit.

Hemställan omfattar dels anslag för det kommande budgetårets utbetalningar, dels bemyndigande för regeringen att under det kommande budgetåret få göra dispositioner som resulterar i utbetalningar under därpå följande budgetår, dels godkännande av indelningen av föreslagna objekt i etapp I och II.

Begärda anslag och bemyndiganden omfattar samtliga objekt i etapp I och så många objekt i etapp II som befinns lämpligt. De objekt i etapp II,

Tabell 8. Organisationsavsnitt: Åtgärder mot brott (mkr)

	Domstolarna	Åklagarväsen	Polisväsen	Riksskatteverket	Kommittéer m. m.	Socialstyrelsen	Kriminalvårdsstyrelsen	Arbetsmarknadsstyrelsen
1 *Förebyggande åtgärder*								
1.1 Information om regelsystem			5					
1.2 Målsägarinformation			5					
1.3 Skolundervisning om regelsystem			10					
1.4 Övriga förebyggande åtgärder			10					
2 *Övervakning av regelefterlevnaden*								
2.1 Övervakning rörande skattebrott				20				
2.2 Övervakning rörande övriga brott			500					
3 *Brottmålsförfarandet*								
3.1 Brottsutredning			600					
3.2 Åklagarprövning		70						
3.3 Domstolsprövning	180							
4 *Effektuering av påföljd*							200	
5 *Resocialiserande åtgärder*								
5.1 Kriminalvård: Behandling							150	
5.2 Arbetsmarknadsåtgärder								10
5.3 Socialvård						4		
5.4 Psykiatrisk vård						3		
6 *Forskning och utveckling*					12			
7 *Gemensamma funktioner*								
7.1 Ledning: Polisväsendet			70					
7.2 Ledning: Åklagarväsendet		3						
7.3 Ledning: Domstolsväsendet	5							
7.4 Ledning: Kriminalvården							21	
7.5 Ledning: Servicefunktioner			5					

som inte omfattas av anslag och bemyndiganden, finansieras antingen av regeringens finansfullmakt (se nedan) eller på tilläggsbudget, för den händelse de skall igångsättas.

Organisationsavsnitt

I detta avsnitt presenteras de myndigheter vilkas huvudsakliga verksamhet hänförs till sektorn i fråga. Varje myndighet redovisas i enbart ett

organisationsavsnitt i budgetpropositionen. Vidare redovisas i avsnittet hur sektorns olika program fördelar sig på myndigheter.

För en myndighet som tillämpar programbudgetering kommer således förslag och argumentation rörande dess olika program att återfinnas i programavsnitten för de sektorer där myndigheten är verksam. I organisationsavsnittet behandlas för hela myndigheten gemensamma organisatoriska frågor. Hemställan i sådana frågor sker i organisationsavsnittet. Exempel på frågor där hemställan kan förekomma är inrättade av s. k. organisationsstyrande tjänster (i princip tjänster i C 1 och högre) samt organisationsförändringar, som inte direkt anknyter till någon viss verksamhet eller program.

Beskrivningen av hur sektorns olika program fördelar sig på myndigheter kan ske i matrisform. I tabell 8 ges ett exempel härpå, med sifferuppgifter som är grovt skattade. Exemplet tjänar endast som illustration. (Investeringar har inte tagits med.)

Vidare finns i organisationsavsnittet en sammanställning över hur en given myndighet i sektorn har sina anslag fördelade på olika program inkl. program i andra sektorer än den myndigheten tillhör.

5.3 Investeringsbilaga

En investeringsbilaga redovisas till budgetpropositionen. Denna bilaga ersätter de nuvarande investeringsstaterna som specifikation till statsbudgeten samt den nuvarande beredskapsstaten. (Investeringsstaterna är f. n. dels specifikationer till riksstaten, dels redovisade i finansplanen och bilaga 4 till denna.) Investeringsbilagan innehåller en sammanställning av vad som sagts i investeringsbeskrivningarna.

Sammanfattningen omfattar tabellerna 5 och 6 för etapp I i investeringsbeskrivningen (se ovan), aggregerade sektorvis och adderade för hela budgeten. Motsvarande tabell för etapp II aggregeras också och redovisas på samma sätt i investeringsbilagan. Aggregeringen av tabell 5, nämligen tabell 9, kan dessutom förses med uppgifter om gjorda avskrivningar.

Motsvarande tabell upprättas för etapp II.

Tabell 6 i investeringsbeskrivningen, aggregeras på analogt sätt. (Någon aggregerad förmögenhetsredovisning görs däremot inte.)

Investeringsbilagan kan vidare innehålla stabiliseringspolitiskt intressanta uppgifter om investeringarnas sysselsättningseffekter och, där så är möjligt, regionala effekter. Således redovisas för varje månad hur stora investeringar i etapp I och II som planeras igångsättas just den månaden, mätt i dessa nyinvesteringars totala kostnad. (Investeringskostnader per månad eller kvartal torde i allmänhet inte finnas tillgängliga.) Vidare fördelas dessa belopp, som således anger den totala investeringskostnaden för objekt som igångsätts varje månad, så långt möjligt på A-regioner (jfr tabell 4).

I investeringsbilagan görs endast hemställan om finansfullmakt åt regeringen för igångsättning av objekt i etapp II.

Tabell 9. Totala investeringar i etapp I

		1973/74	1974/75		1975/76
		Utfall	Anvisat	Beräknat	Förslag
Sektor 1	Anslag (utbetalning)	105	150	140	100
	Avskrivningar	10	–	15	12
	Nettoinvestering	95	–	125	88
	Bemyndigande	200	250	–	260
	.				
	.				
	.				
Sektor 23	Anslag (utbetalning)	30	40	40	30
	Avskrivningar	10	–	12	20
	Nettoinvestering	20	–	28	10
	Bemyndigande	100	90	–	120
Totalt	Anslag (utbetalning)	8 000	8 500	9 000	9 500
	Avskrivningar	1 000	–	1 200	1 300
	Nettoinvesteringar	7 000	–	7 800	8 200
	Bemyndigande	18 500	19 000	–	30 200

Tabell 10. Långtidsbedömning för etapp I (totalt)

		1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	Summa
Sektor 1	Utbetalningskonsekvenser av föreslagna bemyndiganden	20	30	80	15	5	150
	Utbetalningskonsekvenser av äldre bemyndiganden	80	10	10	0	0	110
	Bemyndigande	100	40	90	15	5	260
	.						
	.						
	.						
Sektor 23	Utbetalningskonsekvenser av föreslagna bemyndiganden	10	40	40	10	0	100
	Utbetalningskonsekvenser av äldre bemyndiganden	20	0	0	0	0	20
	Bemyndigande	30	40	40	10	0	120
Totalt	Utbetalningskonsekvenser av föreslagna bemyndiganden	800	1 200	4 000	3 000	1 000	10 000
	Utbetalningskonsekvenser av äldre bemyndiganden	8 000	8 000	3 000	1 000	200	20 200
	Bemyndigande	8 800	9 200	7 000	4 000	1 200	30 200

Tabell 11. Tidsmässig och regional fördelning av planerade igångsättningar av etapp I och II (mkr)

	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mars	Apr	Maj	Juni	Icke fördelat	*Totalt*
A-region 1														
A-region 2														
.														
.														
.														
.														
A-region 70														
Icke fördelat														
Totalt														

6 *Balansräkningar*

6.1 Allmänt

I budgetutredningens betänkande föreslås att förmögenhet redovisas i balansräkningar av den typ som anges i tabell 12.

Följande kommentar kan göras till posternas innebörd.

Omsättningstillgångarna uppdelas i finansiella och reala omsättningstillgångar. Till de förra räknas likvida medel och fordringar av kortfristig natur, t. ex. kundfordringar. De reala omsättningstillgångarna innefattar bl. a. förråd av råvaror och förbrukningsmaterial. För de flesta myndigheter kommer dessa typer av tillgångar att vara av mycket liten omfattning. I de reala omsättningstillgångarna kan eventuellt också balanserade prestationer inräknas, dvs. prestationer i arbete och färdigställda men ännu inte avyttrade prestationer.

Anläggningstillgångarna indelas på liknande sätt i finansiella och reala anläggningstillgångar. Till de finansiella anläggningstillgångarna räknas aktier avsedda för stadigvarande innehav och fordringar av långfristig karaktär. I utlåningsverksamhet blir dessa fordringar den viktigaste tillgången. De reala anläggningstillgångarna omfattar tomter, byggnader, maskiner, transportmedel, verktyg, dataregister etc., som vanligen utgör en betydande del av de förvaltade tillgångarna. Stora skillnader råder emellertid beträffande de reala anläggningstillgångarnas förbrukningstid. För några föreligger i princip ingen begränsad teknisk eller ekonomisk livslängd (t. ex. mark), medan livslängden för andra kan variera från många decennier till den undre gränsen för vad man över huvud taget kan räkna som reala anläggningstillgångar. På grund därav kan en underindelning i brukstillgångar (maskiner, byggnader o. d.) och mark användas.

Någon värderegleringspost torde i normalfallet inte erfordras. Ändringar i förmögenhetsvärdena – genom avskrivningar eller uppskrivningar – kan enklast införas direkt på vederbörande tillgång. I vissa fall, t. ex. för affärsverken, kan det dock vara lämpligt med en värderegleringspost för att klargöra sambanden med resultaträkningen.

Tabell 12. Balansräkning

Omsättningstillgångar	Skulder
Finansiella tillgångar	
Likvida medel m. m.	Externa
Fordringar	Interna
Externa	Rörlig kredit
Interna	
Reala tillgångar	Donationskapital
Lager, förråd	
Balanserade prestationer (färdigställda eller under produktion)	Verkskapital
Anläggningstillgångar	
Finansiella tillgångar	
Aktier	
Fordringar	
Externa	
Interna	
Reala tillgångar	
Brukstillgångar	
Mark	

Första steget vid balansräkningens upprättande blir att redovisa den enskilda myndighetens tillgångar på de föreslagna kategorierna. Förfarandet underlättas om en förteckning över myndigheternas tillgångar finns. För närvarande krävs sådan förteckning enbart för inventarier och kontorsutrustning. I samband med värderingen är det därför lämpligt att införa en registrering av samtliga tillgångar. Riktlinjer för värderingen anges i de särskilda budgetdirektiven. Här tas endast de allmänna principerna upp.

Finansiella omsättningstillgångar (kassamedel, banktillgodohavanden etc.) tas upp till sitt nominella värde.

Fordringar på statliga myndigheter tas upp till sitt fulla värde. Summa fordringar på privata kunder kan minskas med en procentsats som beräknas med utgångspunkt i tidigare förluster på dylika fordringar.

Reala omsättningstillgångar. Tänkbara värderingsgrunder för lager och förråd är anskaffningskostnad resp. nukostnad. Ytterligare en värderingsprincip finns, benämnd lägsta värdets princip. Den går ut på att man använder lägsta av anskaffningskostnaden och nukostnaden. Motivet är att man bör "vara på den säkra sidan" och inte redovisa orealiserade vinster. Lager och förråd tas som huvudregel upp till nukostnad, dvs. det pris till vilket varorna på balansdagen kan köpas från de sedvanliga leverantörerna i de vanligen erforderliga kvantiteterna inkl. alla kostnader för transport och behandling, dvs. till löpande priser.

Balanserade prestationer kan indelas i färdigställda men inte avlämnade prestationer, och prestationer under produktion (produkter i arbete). Huruvida dessa prestationer skall förmögenhetsvärderas beror på den ambitionsnivå man önskar uppnå. Normalt bör förmögenhetsvärdering inte ske. Regler för värderingen kan vid behov anges i budgetdirektiven.

Finansiella anläggningstillgångar. Aktier avsedda för stadigvarande innehav tas upp till aktiernas anskaffningsvärde. I den mån aktiernas marknadsvärde är känt och marknadsvärdet avsevärt understiger anskaffningsvärdet justeras aktiernas upptagna värde med hänsyn till detta förhållande. Om marknadsvärdet för dagen överstiger anskaffningsvärdet torde detta dock inte föranleda någon justering, främst av försiktighetsskäl. (Aktiebolagslagen medger uppskrivning om marknadsvärdet varaktigt överstiger anskaffningsvärdet.)

Långfristiga fordringar på andra statliga myndigheter tas upp till nominella beloppet. Då debitorerna är enskilda personer och företag kan hänsyn tas till långfristigheten. Fordringarna betraktas som osäkrare ju långfristigare de är. Denna osäkerhet kan avspeglas i värderingen. Bedömning måste göras i varje särskilt fall.

Reala anläggningstillgångar, som torde utgöra den största gruppen tillgångar, värderas efter sitt värde efter avskrivningar och i dagens priser.

Mark tas upp till marknadsvärdet. Den mark som räknas som anläggningstillgång måste skiljas från den som inte förmögenhetsvärderas.

Interna och *externa skulder* tas upp till det belopp som senare kommer att betalas (fulla värdet).

7 *Exempel på resultaträkningar*

I följande avsnitt ges två exempel på hur de av budgetutredningen föreslagna resultaträkningarna för (helt eller delvis) avgiftsfinansierad verksamhet kan utformas. Exemplen har utarbetats under medverkan av tjänstemän vid byggnadsstyrelsen och vattenfallsverket.

Byggnadsstyrelsens verksamhet

F. n. betalar de statliga myndigheterna hyra för de lokaler de utnyttjar. Hyran betalas till den fondförvaltande myndigheten, som i sin tur betalar till allmänna fastighetsfondens inkomstsida. Myndigheterna får medel till hyrorna över budgetanslagen.

Hyran beräknas för nyare fastigheter på grundval av byggkostnaderna med tillägg för räntekostnader enligt statens normalränta samt underhålls- och förvaltningskostnader. Hyran omfattar även markkostnaderna. För äldre fastigheter beräknas vanligen hyra som motsvarar marknadsmässig hyra. Den allmänna fastighetsfondens stat har på *inkomstsidan* (A) ersättning för till statsmyndighet upplåtna lokaler, (B) motsvarande till enskilda och (C) diverse inkomster. På *utgiftssidan* upptas (A) reparations- och underhållskostnader, (B) avsättning till värdeminskningskonto, (C) hyres- och arrendeutgifter och (D) överskott.

Fastighetsfondens tillgångar avskrivs således (utgiftspost B) och ger avkastning (utgiftspost D som är en saldopost).

Byggnadsstyrelsens delfond har en utgiftsstat med rubrikerna fastighetsdrift, fastighetsunderhåll, ombyggnad och komplettering samt förvaltningskostnader.

Fastigheterna redovisas även över särskilda fastighets- och värdeminskningskonton. Fastighetsvärdet är summan av markvärde och (historiskt) byggnadsvärde. De fastigheter som avskrivs är i allmänhet nyare byggnader. Slott, monument etc. uppförs med symboliska belopp och avskrivs inte. Avskrivningarna består av grundavskrivning (ofta 25 eller 50 %) och en årsavskrivning (i allmänhet 1,25 % på fastighetsvärdet). Avskrivnings- och värderingssystemet är numera inte samordnat med hyressättningssystemet. Det förra systemet torde inte spela någon nämnvärd roll för budgetbesluten.

Budgetutredningens förslag innebär förändringar av den nuvarande redovisningen för fastighetsfonden i följande avseenden.

a) Värderingen av fastigheterna sker i dagens priser, inte med det historiska värdet.

b) Avskrivningar och ränta beräknas också i dagens priser, dvs. utifrån nyanskaffningsvärdet. F. n. beräknas endast avskrivningar, vilket sker på det historiska värdet.

c) Uppställningen av fondens konto förenklas. *Termen* "fond" utgår.

d) Normalräntan försvinner som led i hyressättningen.

Förslagen innebär däremot *inte* några förändringar i andra avseenden av dagens system.

a) *Fondidén*, med inleverans av överskottsmedel ("vinstmedel") till statsbudgeten, kvarstår.

b) Myndigheternas lokalhyror ingår i budgetanslagen och betalas till fastighetsförvaltande myndighets konto.

c) Byggnadsstyrelsen förvaltar tillgångarna under den nuvarande fastighetsfonden.

I princip kan det nya kontot få följande utseende för byggnadsstyrelsens verksamhet (motsvarande nuvarande byggnadsstyrelsens delfond), enligt ett inom byggnadsstyrelsen utarbetat fingerat exempel:

Tabell 13. Resultaträkning för byggnadsstyrelsens verksamhet (fingerat exempel)

Utgifter	Mkr	Inkomster	Mkr
Fastighetsdrift och fastighetsunderhåll	90	Hyresinkomster	
Ombyggnader	30	– statliga	710
Hyresutgifter	260	– privata	30
Förvaltningskostnader	25	Diverse inkomster	10
Att inleverera till statsverket	345	Summa	750
varav			
– avskrivningar	65		
– kapitalränta 4 %	160		
– överskott	120		
Summa	750		

Anm. Fastighetsvärdet marknadsvärderat på basis av 11 % bruttokapitalisering av hyrorna. Avskrivningstid 60 år.

Överskottet är en ren saldopost, som i sin helhet inlevereras till statsbudgeten. Avkastningen, 4 %, kan jämföras med vad övrig statlig verksamhet avkastar.

De statliga byggnadsinvesteringarnas lönsamhet kan också jämföras med förhållandena på den allmänna byggmarknaden. Av avkastningen på 345 mkr skulle i så fall 284 mkr utgöras av sådana räntor och amorteringar som en allmännyttig byggherre på bostadsmarknaden i motsvarande situation skulle ha fått betala.[1] Detta ger en "vinst" på ca 60 mkr. (Allmännyttiga byggherrar skall inte lämna vinst.)

[1] 100 %-ig belåning. Villkor enligt statliga bostadslån där 50 % kan vara lokaler. Det bokförda värdet (före avskrivningar) på mark och byggnader inom byggnadsstyrelsens delfond var den 30 juni 1972 3 416 mkr.

Lånevillkor:
Bottenlån 70 %. Annuitetslån 60-årig lånetid. Ränta f. n. 7,25 %. Annuitet 7,37.
Statligt bostadslån 30 %. Rak amortering på 30 år. Räntefot 7,25 %.

Utgifter:

1. Bottenlån $\frac{7{,}37 \times 70 \times 3416}{100 \quad 100} = 176$ mkr.

2. Statligt bostadslån
amortering $\frac{30 \times 3416}{100} \times \frac{1}{30} = 34$ mkr.

ränta $\frac{7{,}25 \times 30 \times 3416}{100} = 74$ mkr.

Summa 284 mkr.

Överskottet i resultaträkningen kan således analyseras på olika sätt, beroende på vilka jämförelser man vill göra. Uppställningen av resultaträkningen påverkas inte härav.

Vattenfallsverkets verksamhet

En på samma sätt uppställd resultaträkning har utarbetats inom vattenfallsverket, anslutande till förhållandena budgetåret 1971/72.

Tabell 14. Resultaträkning för vattenfallsverkets verksamhet (fingerat exempel)

Utgifter	Mkr	Inkomster	Mkr
Driftkostnader inkl. finansiella kostnader och bokslutsdispositioner	645	Rörelseintäkter	1 425
Kommunala skatter	20	Finansiella och diverse intäkter	10
Att inleverera till statsverket	770		
varav			
– avskrivningar	350		
– kapitalränta 4 %	240		
– överskott	180		
Summa	1 435	Summa	1 435

Avskrivningarna har beräknats på nyanskaffningsvärdet. Räntan har beräknats på ett i genomsnitt disponerat kapital ("fiktivt") utgörande saldot mellan nyanskaffningsvärdet och uppindexerade ackumulerade avskrivningar.

En skillnad gentemot nuläget är att avskrivningsmedlen enligt förslaget skall inlevereras till statsbudgetens inkomstsida.

Båda dessa exempel på resultaträkningar uppvisar överskott. Underskott i verksamheten kan redovisas öppet på två sätt, genom att subventioner redovisas eller genom att den lägre – positiva eller negativa – avkastningsprocenten anges. Metoderna kan tillämpas i förening.

Bilaga 7 Beskrivning av nuvarande anslagstyper m m

1 *Formella regler för anslagstyperna*

Budgetens utgiftsanslag klassificeras formellt efter de regler som gäller för

- merutgifter och
- besparingar.

Klassificeringsgrunden är alltså beteendet vid avvikelser från beloppen, inte anslagsändamålen eller anslagsvillkoren. Dessa båda faktorer torde dock ligga bakom de skiftande reglerna. Inkomstanslagen är inte reglerade som utgiftsanslagen, utan anger beräknade belopp som kan både över- och underskridas utan att vare sig riksdag eller regering fattar något beslut.

Man skiljer mellan förslagsanslag, obetecknade anslag, reservationsanslag och investeringsanslag. På totalbudgeten fanns budgetåret 1970/71 ca 1 060 anslag, varav i runda tal 590 förslagsanslag (56 %), 60 obetecknade anslag (5 %), 325 reservationsanslag (31 %) och 85 investeringsanslag (8 %). Under de senaste åren (från budgetåret 1967/68) hade andelen reservationsanslag ökat med ca 6 procentenheter på förslagsanslagens bekostnad. Antalet anslag minskade samtidigt med ca 300 stycken. Detta beror väsentligen på att avlönings- och omkostnadsanslagen, båda i allmänhet förslagsvis betecknade, slogs ihop fr. o. m. budgetåret 1969/70.

Vad gäller *förslagsanslagen* får inte besparingar reserveras till följande budgetår. (Jfr nedan om utgiftsrester.) Regeringen har rätt att medge överskridanden (merutgifter) utan riksdagens hörande. Om en anslagspost på ett förslagsanslag är angiven förslagsvis kan vederbörande myndighet på egen hand överskrida posten och ev. hela anslaget. Anslagsposterna sjukvård och lokalkostnader på myndighetsanslagen brukar vara förslagsvis betecknade. Är posterna maximerade (obetecknade eller betecknade med "högst") kan regeringen medge överskridande. Det är regeringen som i budgetbreven fastställer beteckning på anslagsposterna.

Förslagsanslagen överskreds budgetåret 1968/69 med närmare 900

mkr och budgetåret 1969/70 med drygt 1 100 mkr. Lönestegringar svarar för den största delen härav (jfr nedan avsnitt 3).

Rätten att överskrida är emellertid villkorlig. Riksdagen har specificerat de villkor och bestämmelser som gäller för förslagsanslagen. Detta kan ske på olika sätt. För myndighets- och förvaltningsanslag gäller personalförteckningar. Vidare finns särskilda regler om vilka tjänster som endast får inrättas av riksdagen. Dessa anslag styrs också genom den organisation och de instruktioner som fastställts för myndigheterna. Statsbidragsanslag kan vara förslagsvis betecknade när riksdagen bestämt att ett visst belopp skall utgå under givna förutsättningar, vars finansiella konsekvenser inte kan uppskattas på förhand. Detta gäller folkpensioner, barnbidrag och driftbidragen till det kommunala skolväsendet.

Vid förslagsanslagen är således beloppen approximativt beräknade (härav f. ö. namnet "förslagsanslag", av förslag i betydelsen överslag).

Obetecknade anslag får inte överskridas utan riksdagens godkännande och inbesparande medel får inte utnyttjas under följande budgetår. (Jfr nedan om utgiftsrester.) Denna anslagstyp används främst till diverse smärre bidrag till icke-statliga verksamheter samt till kungl. hov- och slottsstaten. Även statsskuldräntan hör hit.

Reservationsanslagen, som inte heller får överskridas utan riksdagens godkännande, medför rätt för regeringen (ofta delegerad till vederbörande myndighet) att använda ett års besparingar (reservationer) följande år. Sedan anslaget avförts från budgeten, får ev. reservationer användas i ytterligare två budgetår. Regeringen kan medge att reservationerna används ytterligare ett budgetår. Därefter måste riksdagen ge sitt tillstånd för att de skall få disponeras.

I allmänhet beviljas reservationsanslag för samma ändamål och under samma rubrik år efter år (s. k. fortsättningsanslag). I praktiken kan då reservationerna disponeras av regeringen (myndigheterna) så länge anslaget finns (samt under två eller tre budgetår därefter).

Reservationsanslagen används främst för investeringar och utrustning på driftbudgeten. Hithörande utgifter blir ofta fördelade över flera år och utbetalningstidpunkterna kan vara svåra att fixera i förväg. Ett antal bidrag till statlig verksamhet anvisas över reservationsanslag, liksom t. ex. anslagen för u-hjälpen och beredskapsarbeten. Den styrning reservationsanslagen medger kännetecknas av att utbetalningarna för verksamheten under anslaget måste hålla sig inom anslagsramen, men att tidpunkten för verksamheten är i ringa grad bestämd.

(Reservations- och investeringsanslagens behållningars storlek och innebörd redovisas i ett sammanhang nedan.)

Investeringsanslagen används för de utgifter som finansieras över kapitalbudgeten: främst affärsverksinvesteringar, byggnadsinvesteringar och den statliga långivningen. De fungerar som reservationsanslag. Skillnaden är att de får användas under ett obegränsat antal år efter det att anslaget avförts från budgeten, förutsatt att investeringen påbörjats inom tre år från den tidpunkt då anslaget beviljades.

Formellt finansierades kapitalbudgeten tidigare med lånemedel, medan driftbudgeten finansierades med skattemedel.

Anslagsbehållningarna på investeringsanslagen bestod då inte av fon-

derade skattemedel utan snarare av outnyttjade bemyndiganden från riksdagen att låna medel för angivna ändamål. Denna distinktion har numera bortfallit.

För samtliga anslagstyper gäller vissa regler som åsidosätter kassabokföringsprincipen och den begränsade budgetperiodens princip. *Förskott* brukar föras till det budgetårs anslag, till vilket de anses höra. Detta gäller dock inte generellt. Utbetalningar, som inte hunnit göras under det budgetår utgiften avsett men som kan fastställas till beloppet, kan ändå 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.

2 *Anslagstypernas omfattning*

Tabell 1 Anslagstyper på totalbudgeten budgetåret 1970/71

Anslagstyp	Antal	Anslagsbelopp (md. kr)	Ingående behållning (md. kr)
Förslagsanslag	590	29,4	–
Obetecknade anslag	60	2,5	–
Reservationsanslag	325	7,8	3,2
Investeringsanslag	85	6,4	1,0
Summa	1 060	46,1	4,2

Två tredjedelar av det totala beloppet anvisas således under förslagsanslag. De övriga tre anslagstyperna som närmast skall diskuteras omfattar anslag av synnerligen skiftande karaktär. Förslagsanslagen tas upp i avsnitt 3.

De obetecknade anslagen domineras av fem "tunga" (exkl. anslaget till riksgäldsfonden på 1 800 mkr).

Tabell 2 Obetecknade anslag budgetåret 1970/71

			Mkr
III C1	Vissa FN-organs biståndsprogram		133,3
IV O1	Reglering av prisstegringar		167,0
VI F1	Ersättning till SJ för drift av icke lönsamma järnvägslinjer, m. m.		231,2
VIII B64	Ersättning för viss rundradioverksamhet		33,7
IX C6	Bidrag till permanent skördeskadeskydd		30,0
Summa			595,2
Övriga drygt 50 anslag		drygt	50
Totalt		ca	650

Biståndsanslaget ingår i u-hjälpsanslagen. Övriga stora u-hjälpsanslag är reservationsanslag. Reglering av löneökningar inom försvaret gjordes budgetåret 1970/71 via ett reservationsanslag. Av gruppen Övriga har drygt 65 % eller ca 35 st. anslag ett belopp understigande 1 mkr. De utgörs i huvudsak av bidrag till icke-statlig verksamhet, t. ex. till SECO och Föreningen Fruktdrycker.

Tabell 3 Reservationsanslag budgetåret 1970/71

	Antal anslag	Anslags-belopp (md. kr)	Ingående behållning (md. kr)
Driftbidrag och transfereringar	10	0,8	?
Anläggningsbidrag	20	0,9	0,4
Förvaltningsverksamhet	20	0,3	?
Särskild verksamhet	70	0,3	?
Diverse konsumtion och transfereringar	80	0,5	?
Investeringar m. m.	125	5,0	2,0
Summa	325	7,8[1]	3,2[1]

[1] Enl. budgetredovisningen.

Av tabellen framgår att anslagen till utrustning och investeringar utgör huvudparten av reservationsanslagen, såväl vad gäller antal som behållning. Även grupperna Särskild verksamhet och Diverse konsumtion och transfereringar är omfattande. Här kan noteras att närmare 60 % eller drygt 80 st. av de 150 anslagen i dessa två grupper understiger 1 mkr och att 80 % eller drygt 120 st. understiger 5 mkr.

Bland de "tunga" reservationsanslagen i tabell 3 kan följande nämnas (bortsett från de stora anläggningsbidragen och anslagen till investeringar).

Tabell 4 Vissa reservationsanslag budgetåret 1970/71 (mkr)

Anslag		Anslags-belopp	Ingående behållning
III C2	Fältverksamhet	275,0	19,0
III C3	Finansiellt utvecklingsbistånd	364,0	360,6
IV G2	FOA: forskningsverksamhet	51,5	9,3
	Militära övningar (10 anslag)	134,0	22,0
V H5	Bidrag till viss hälso- och sjukvård	109,0	0,1
VIII B12	Bidrag till särskilda kulturella ändamål	20,6	0,4
	Universitetens driftkostnader (10 anslag under VIII E)	ca 180,0	ca 20,0
	Forskningsrådsanslag (5 anslag under VIII E)	ca 115,0	ca 15,0
XIII E1	STU: teknisk forskning och utveckling	95,0	23,9
XIII E13	Atomenergiverksamhet inom Aktiebolaget Atomenergi	60,0	–
Summa		ca 1 405	ca 470

Investeringsanslagen utgörs till närmare 60 % av anslag till investeringar och till 20 % av lån till anläggningar. Dessa anslag svarar även beloppsmässigt för större delen av kapitalinvesteringarnas 6,8 miljarder kr: ca 80 % eller 5,4 miljarder kr. Resterande 18 investeringsanslag utgörs av transfereringar (främst studiemedel och studielån, vars anslag närmar sig totalt 870 mkr).

De ingående behållningarna på kapitalbudgeten den 1 juli 1970 uppgick till 993,4 mkr, varav 580,6 avseende investeringar och 283,3 avseende anläggningslån. Av resterande 130 mkr svarade studiemedelsfonden för 44 mkr.

Tabell 5 Medelsbehållning vid utgången av budgetåren 1965/66–1970/71. Miljarder kr.

	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71
Reservationer på driftbudgeten (exkl. avskrivningar av nya kapitalinvesteringar)	2,25	2,48	2,96	3,07	3,15	3,00
Outnyttjade belopp på investeringsanslag	1,21	1,33	1,61	1,85	0,99	1,43
Summa	3,46	3,81	4,57	4,92	4,14	4,43
Ökning (+) resp. minskning (–) under budgetåret	–0,04	+0,35	+0,76	+0,35	–0,78	+0,29
Behållning i procent av under budgetåret anvisade:						
reservationsanslag	39,8	40,9	43,4	45,2	43,1	38,7
investeringsanslag	32,6	30,1	33,2	34,6	17,2	18,1
reservations- och investeringsanslag	36,9	36,3	39,2	40,5	31,7	28,3

Källa: Finansplanen 1972, s. 51

I tabell 5 redovisas behållningarnas utveckling under budgetåret 1965/66–1970/71. De har vuxit i absoluta tal, men inte i relativa.

3 *Överskridanden*

3.1 Tilläggsstater

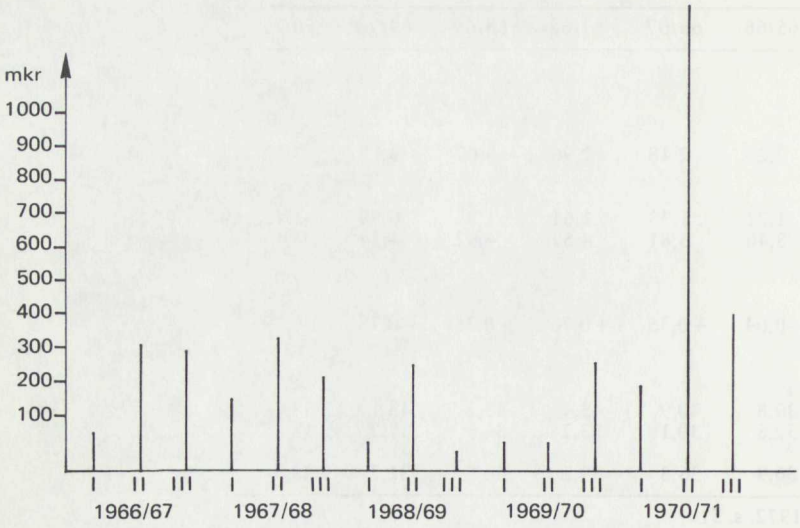
Tilläggsstaterna tillkom på initiativ av 1917 års riksdag (SU 1917: 201, rskr 1917: 368). De har inte varit grundlagsreglerade, men det har ansetts ostridigt att ev. tilläggsanvisningar till riksstaten skall handläggas enligt samma regler som gäller för riksstaten. I förslaget till ny regeringsform sägs att riksdagen för löpande budgetår kan på tilläggsbudget göra ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag (9 kap. 5 §).

Tidigare hade oförutsedda medelsbehov förskotterats av tillgängliga medel för att ersättas i en efterföljande riksstat. Prövningen av de extra medelsbehoven skedde alltså i efterhand.

Tilläggsstater anvisades budgetåren 1917–1922, 1932/33 och 1933/34 samt årligen fr. o. m. budgetåret 1937/38. Fram till budgetåret 1938/39 var tilläggsstaterna "slutna", dvs. balanserade med på inkomstsidan uppförda medel.

De var alltså ett slags riksstater i miniatyr. Fr. o. m. budgetåret 1939/40 har tilläggsstaterna varit "öppna", dvs. utformats som förteckningar på anslag, anvisade som tilläggsanvisningar till riksstaten. Dessa tilläggsanvisningar har redovisats i samband med riksstatens redovisning. Tilläggsstaterna har med andra ord inte haft någon inkomstsida sedan budgetåret 1938/39 (bortsett från de undantagsfall, då nya skatter redovisats på tilläggsstat). Detta sammanhänger med 1937 års budgetreform och det slopade kravet på årsvis balanserade budgetar.

Diagram 1 Tilläggsstater budgetåren 1966/67–1970/71



På senare år har tre tilläggsstater framlagts per år. Detta brukar ske vid månadsskiftet oktober-november (tilläggsstat I), samma dag statsverkspropositionen presenteras i början av januari (tilläggsstat II) och i början av mars (tilläggsstat III). De belopp som anvisas på de olika tilläggsstaterna har under de senaste fem budgetåren varierat mellan drygt 30 mkr och nästan 1 140 mkr per tilläggsstat (endast utgifter på totalbudgeten medtages, således ej avskrivningar på driftbudgeten).

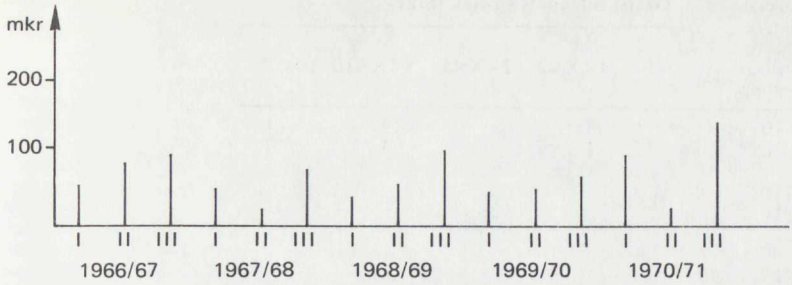
(Man noterar här, att det extra medelsbehovet naturligt nog är minst i början av budgetåret, vid tilläggsstat I.)

Vid de "stora" tilläggsstaterna är det ett mycket litet antal anslag som står för största delen av beloppen. Under de fem granskade budgetåren har dessa dominerande anslag varit följande.

Tabell 6 Vissa anslag på tilläggsstat budgetåren 1966/67–1970/71

Tilläggsstat		Anslags-belopp (mkr)	Anslag el. ändamål
II	66/67	200	Lånefonden för bostadsbyggande
III	66/67	130	Prisreglering för försvaret
		50	Beredskapsarbeten
		75	Uddevallavarvet
I	67/68	50	Lokaliseringslån
		40	Sveriges Kreditbank
II	67/68	160	Beredskapsarbeten
		95	Studiemedelsfonden
III	67/68	150	Beredskapsarbeten
II	68/69	150	Beredskapsarbeten
III	68/69	50	Studiemedelsfonden
III	69/70	200	Lånefonden för bostadsbyggande
I	70/71	90	Kraftstationer
II	70/71	50	Beredskapsarbeten
		1 060	Lånefonden för bostadsbyggande
III	70/71	270	Prisreglering för försvaret
		30	Beredskapsarbeten

Diagram 2 Reducerade tilläggsstater budgetåren 1966/67–1970/71



Rensar man bort dessa större anslag från tilläggsstaterna, minskar staplarna i diagram 1 avsevärt. (OBS! ny skala.)

Beloppen understiger i allmänhet 100 mkr, men representeras av ett större antal anslag (mellan 10 och 25 stycken). Tilläggsbeloppen på dessa anslag har ofta till syfte att korrigera en otillräcklig medelsberäkning för ett av riksdagen redan accepterat ändamål – de har alltså snarast en teknisk innebörd. Ett exempel kan vara att ett kommitteanslag blivit för lågt beräknat i riksstaten. Kostnadsstegringar kan ha inträffat vid redan medgivna investeringar. Det extra medelsbehovet på dessa anslag har ibland också varit konjunkturpolitiskt motiverat. Tilläggsbeloppen på de större anslagen i tabell 6 innebär däremot ett nytt politiskt ställningstagande från riksdagens sida: man vill t. ex. väsentligen öka bostadsbyggandet eller beredskapsarbetena, inrätta ett nytt institut (Kreditbanken) eller ge understöd åt Uddevallavarvets verksamhet.

Tilläggsstaterna har alltså fått två syften: korrigera budgetens medelstilldelning, antingen av beräkningstekniska eller stabiliseringspolitiska skäl, och finansiera reformer.

3.2 Överskridanden av förslagsanslag

En undersökning har gjorts av överskridandena av förslagsanslag budgetåret 1970/71. Sammanlagt överskreds 236 av 585 anslag med totalt 1,7 miljarder kr. Därvid hade inte 1971 års avtalsrörelse hunnit beaktas. (Strejken år 1971 kan i någon mån ha nedbringat antalet smärre överskridanden.)

Överskridandena redovisas i tabell 7. Slutsatsen är att även för förslagsanslagen de flesta överskridanden är beloppsmässigt små och har karaktären av tekniska justeringar. Ett litet antal överskridanden svarar för största delen av det totala överskridandebeloppet. Det bör observeras att orsakerna A och B resp. D och E i vissa fall är svåra att avgränsa. Vidare har budgetredovisningen fungerat som källmaterial. I denna har vissa överskridanden inte hunnit komma med.

Tabell 8 belyser överskridandenas relativa storlek, medan de största överskridandena i absoluta tal redovisas i tabell 9.

Tabell 7 Antal överskridanden av förslagsanslag budgetåret 1970/71

Orsak	Överskridande i % av anslagsbelopp	Överskridandets storlek (mkr)				
		≤1	1<X≤2	2<X≤5	5<X≤10	10<
A. Nytt löneavtal	≤10	9	3		4	1
	>10		1		1	3
B. Omorganisation eller större reform	≤10	13				
	>10			3		
C. Konjunkturpolitiskt motiverad åtgärd	≤10					
	>10			1		2
D. Opåverkbara faktorer (demografiska, naturkatastrofer etc.)	≤10	61	2	8	5	6
	>10		9	7	8	10
E. Smärre justeringar eller justeringar av bokföringsteknisk karaktär	≤10	63	3	2	1	
	>10		3	1	1	1
F. Övrigt	≤10	4				
	>10					
Summa antal		150	21	22	20	23
Totalt belopp (avrundat)		120	30	80	150	1 120

Tabell 8 Antal överskridanden av förslagsanslag budgetåret 1970/71 (relativ storlek)

Överskridandets procentuella andel av anslaget	Antal överskridanden	Ackumulerat antal	Ackumulerad procentuell andel
– 15	180	180	75
15– 20	7	187	78
21– 25	8	195	81
26– 30	6	201	84
31– 35	4	205	85
36– 40	4	209	87
41– 50	6	215	90
51–100	14	229	95
101–	11	240	100

Tabell 9 Vissa större överskridanden av förslagsanslag budgetåret 1970/71

Anslag	Orsak	Överskridandet	
		i mkr	i procent
Fångvårdsanstalterna	D	21,8	10
Armén: avlöningar	A,B	16,9	4
Armén: mathållning	D,E	13,7	24
Lönekostnadspålägg för militära ramen	A	62,7	19
Folkpensionering	D	305,7	4
Bidrag till sjukförsäkringen	D	65	10
Bostadstillägg	D	140	34
Bidrag till social hemhjälp	D	10,8	6
Karolinska sjukhusets drift	A,B,E	34,8	17
Akademiska sjukhuset, avlöningar	A,E	15,2	82
Bidrag till kommunala undervisnings-sjukhus	D	72,1	52
Bidrag till kliniker för psykiskt sjuka	D	20,2	2
Ungdomsvårdsskolor	D	10,1	123
Hjälpmedel för handikappade	D	26,3	29
Bidrag till drift av kommunala vägar och gator	D	16,5	15
Skatteutjämningsbidrag	D	35,5	2
Bidrag till driften av grundskolor	D	150,1	5
Universitetens gemensamma drift	D	17,5	12
Bidrag till studiecirklar	D	23,0	23
Bidrag till driften av folkhögskolor	D	16,4	22
Arbetsmarknadsutbildning	C	56,7	11
Kontant stöd vid arbetslöshet	C	25,7	11
Lokala skattemyndigheter	E	23,2	19

Bilaga 8 Budgetårets förläggning

1 *Inledning*

Den statliga budgeten anger statens inkomster och utgifter under ett år, budgetåret. Budgetåret omfattar perioden från 1 juli till 30 juni nästföljande kalenderår.

Åren 1809–1922 sammanföll budgetåret med kalenderåret. År 1923 lades budgetåret om till nu rådande system (prop. 1921:201, skr. 334) av följande skäl. Genom omläggningen förkortades tiden mellan riksbokslutets framläggande och upprättandet av den nya budgeten. Riksbokslutet för ett budgetår kunde tidigare inte beaktas förrän budgeten för det tredje därpå följande kalenderåret skulle upprättas. (Riksbokslutet kan f. n. beaktas vid budgetarbetet för det andra därpå följande budgetåret.) Vidare förkortades tiden mellan budgetens fastställande och budgetårets början. Tidigare började budgetåret nästan ett år efter budgetpropositionens framläggande, vilket liksom nu ägde rum i januari. (Motsvarande tidrymd understiger f. n. ett halvår.)

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 spörsmålet om budgetårets omläggning borde uppmärksammas.

I budgetutredningens direktiv anknyts till detta utredningsuppdrag.

"Den ekonomiska politiken bör självfallet utformas mot bakgrund av så tillförlitliga ekonomiska prognoser som möjligt. Det är ett angeläget krav att dessa prognoser täcker hela den framförliggande budgetperioden. Genom att de samhällsekonomiska prognoserna av praktiska skäl har en bindning till kalenderåret och då tillförlitligheten i hög grad avtar med prognosperiodens längd, medför budgetårets nuvarande förläggning att prognoser för senare hälften av budgetåret i huvudsak saknas. Dessa och andra skäl, t. ex. samordning med den kommunala budgetperioden, talar därför för en omläggning av budgetåret till kalenderår. Det bör ankomma på utredningen, som vid prövningen av denna fråga bör samråda med grundlagberedningen, att bl. a. analysera de administrativa konsekvenserna av en sådan omläggning."

2 *Utgångspunkter*

I denna bilaga behandlas två tänkbara alternativ vad gäller budgetårets förläggning:

a) nuvarande system med budgetår per 1 juli och

b) övergång till med kalenderåret sammanfallande budgetår.

Innebörden av alternativen framgår av följande diagram.

Diagram 1 Budgetarbetet i nuvarande system

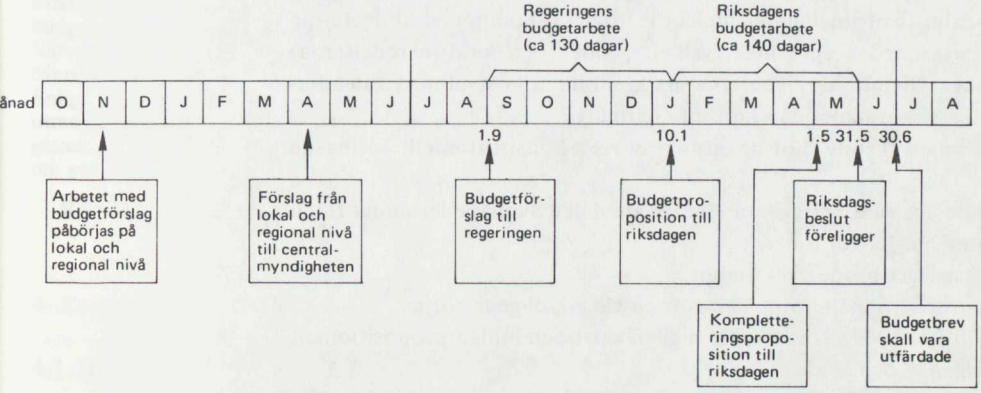
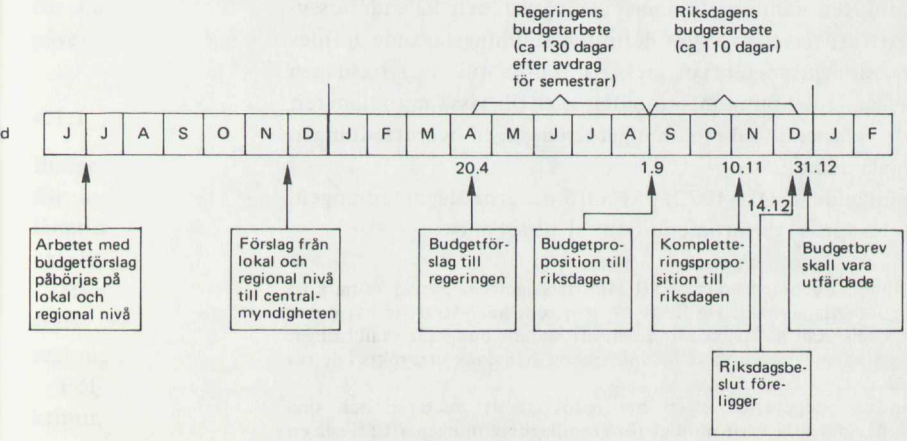


Diagram 2 Budgetarbetet i ett kalenderårssystem



Vid en avvägning mellan alternativen bör följande fem faktorer beaktas:

1) konstitutionella förhållanden: valtider, mandattider o. d.,
2) konsekvenser för budgetprocessen: på myndighetsnivå, i statsdepartementen och i riksdagen,
3) samordningen med kommunerna,
4) informationsflödet avseende konjunkturläget och
5) internationella aspekter: relationerna med de europeiska gemenskaperna (EG) och det nordiska samarbetet.

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 för riksdagen, för kommunerna, för förhållandet mellan statlig och kommunal budgetering och för vissa andra spörsmål (valdeltagandet och valförberedelserna) diskuterades i detalj. Möjligheterna att kombinera höstval med kalenderårsbudgetår diskuterades däremot inte närmare.

Diskussionen skedde mot bakgrund av vissa konstitutionellt betingade önskemål:

- val skulle äga rum antingen under senare delen av maj eller under tiden 15 september–31 oktober,
- valgenomslaget borde vara snabbt,
- budgetpropositionen borde läggas fram vid riksdagens början,
- det borde inte vara för kort tid mellan valet och budgetpropositionens framläggande och
- det borde inte vara för lång tid mellan budgetpropositionens framläggande och budgetårets början.

Det sista önskemålet är främst motiverat av finanspolitiska skäl.

Grundlagberedningen fann preliminärt att vårval och kalenderårssystem var det mest fördelaktiga. Något definitivt ställningstagande gjordes dock inte. Diskussionspromemorian gick på remiss till de i riksdagen företrädda partierna, till kommunförbunden och till vissa myndigheter. Beredningen hade vidare samråd med budgetutredningen och utredningen om den kommunala demokratin.

I sitt slutbetänkande (SOU 1972: 15) anförde grundlagberedningen, efter en redogörelse för vårvalspromemorian, bl. a. följande:

"Den ledande tanken i promemorian – att låta riksdagens valperiod börja kort efter valet – har godtagits allmänt. De flesta av dem som har yttrat sig har också stött förslagen att valen skall hållas på våren och att statens budgetår skall bringas att sammanfalla med kalenderåret. Vissa betänkligheter har dock uttryckts i de två senare hänseendena.

I detta läge, innan budgetutredningen har redovisat sitt material och sina ställningstaganden, har det inte varit möjligt för grundlagberedningen att föreslå en omläggning av budgetåret. Beredningen har då inte funnit någon annan möjlighet än att nu utarbeta ett förslag som avhjälper den största bristen i de gällande bestämmelserna, nämligen att riksdagen efter val sammanträder till höstsession i sin gamla sammansättning.

– – –

Beredningens förslag om ett snabbare valgenomslag måste alltså bygga på förutsättningen att statens budgetår skall vara oförändrat, dvs. löpa per 1.7".

I förslaget till ny regeringsform anförde departementschefen (prop. 1973: 90):

Enligt min mening bör man inte binda sig för en lösning med val på våren och kalenderbudgetår innan budgetutredningens överväganden om budgetårets förlägg-

ning 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 anförde (KU 1973: 26):

Vad gäller den i några motioner upptagna frågan, om vårval kan utskottet instämma i vad departementschefen uttalat därom. Det nära samband som föreligger med frågorna om budgetårets förläggning och tiden för riksdagens budgetarbete gör att vårvalsfrågan inte kan behandlas frikopplad från dessa frågor. Vårvalsfrågan kan uppenbarligen komma att ånyo aktualiseras i samband med övervägandena av de förslag som budgetutredningen väntas framlägga senare i år. Enligt utskottets mening är det inte erforderligt att nu ta något särskilt utredningsinitiativ. Först sedan budgetutredningen framlagt sitt material och detta granskats och värderats torde det för övrigt vara möjligt att ta ställning till frågan om ytterligare utredning bör komma till stånd.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets betänkande.

4 *Konsekvenser för budgetprocessen*

4.1 Budgetprocessen hos myndigheterna

I det följande redogörs dels för hur myndigheternas nuvarande budgetprocess skulle påverkas av en omläggning (avsnitten 4.1.1 och 4.1.2), dels för hur budgetutredningens förslag avseende myndigheternas planering påverkar budgetprocessen (avsnitt 4.1.3).

4.1.1 Enkät till vissa myndigheter

Budgetutredningen sände år 1970 ut en enkät till sex större myndigheter för att utröna när man på olika nivåer arbetar med budgetförslag, långtidsbudget och utkast till regleringsbrev (budgetbrev). Behovet av extern information efterfrågades.

Myndigheterna utvaldes bl. a. med hänsyn till att frågan om budgetårets förläggning är av särskilt intresse vid stora myndigheter med regionala förvaltningar.

Följande myndigheter tillfrågades: arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), kriminalvårdsstyrelsen (KVS), lantmäteristyrelsen (LMS), skolöverstyrelsen (SÖ), statens järnvägar (SJ) och överbefälhavaren (ÖB). Enkäten ställdes alltså till en myndighet med bidragsgivning till kommunerna (SÖ), två myndigheter med försöksverksamhet med programbudgetering (AMS och LMS), ett affärsverk (SJ) samt försvaret.

Enkäten omfattade följande frågor:

A. *Petitaarbetet*
1. När får myndigheten fackdepartementets petitaanvisningar?
2. Under vilken period utarbetas inom myndigheten på central nivå anvisningar? Påbörjandetidpunkt och färdigtidpunkt.
3. Under vilken period arbetar man på lokal nivå med petita? Påbörjandetidpunkt och färdigtidpunkt.

4. Dito regional nivå.
5. Dito central nivå.
6. Går de uppgifter som krävs i petitan lätt att få fram ur den interna bokföringen?

B. *Långtidsbudgeten* (skede I, dvs. den långtidsbudget som ingår i petita)
1. Är arbetet med långtidsbudgeten helt integrerat med petitaarbetet? Är tidpunkterna exakt desamma som ovan? Om inte, vilka skillnader?

C. *Långtidsbudgeten* (skede II, dvs. den revision som görs sedan statsverkspropositionen lagts)
1. När får myndigheten fackdepartementens anvisningar för eventuellt arbete med revision av långtidsbudgeten?
2. Under vilken period (om alls) görs centrala anvisningar för revision av långtidsbudgeten? Påbörjandetidpunkt och färdigtidpunkt.
3. Under vilken period (om alls) sker en revision på lokal nivå? Påbörjandetidpunkt och färdigtidpunkt.
4. Dito regional nivå.
5. Dito central nivå.

D. *Regleringsbreven*
1. Under vilken period arbetar man på lokal nivå med förslag till regleringsbrev? Påbörjandetidpunkt och färdigtidpunkt.
2. Dito regional nivå.
3. Dito central nivå.
4. Kompletteras regleringsbreven av interna bestämmelser? När når i så fall dessa de olika nivåerna?

E. *Extern information*
1. Har myndigheten för sin petita behov av extern information som kommer in vid bestämda tidpunkter?
   Ange informationens karaktär och tidpunkt då den inflyter.
2. Har myndigheten några önskemål om ny statistik i detta sammanhang?
3. Försvåras myndighetens budgetarbete av att man vid dess början eventuellt ej känner statsverkspropositionens innehåll?

F. *Förslag till förbättringar*
1. Vilka moment anser myndigheten i första hand bör kunna kortas ner? Vilka förändringar behövs för att åstadkomma en sådan nedkortning?
2. Har myndigheten önskemål om förändringar i innehållet i finansdepartementets och/eller fackdepartementets petitaanvisningar? Bör de komma vid andra tidpunkter än f. n.?
3. Övriga synpunkter från myndigheten.

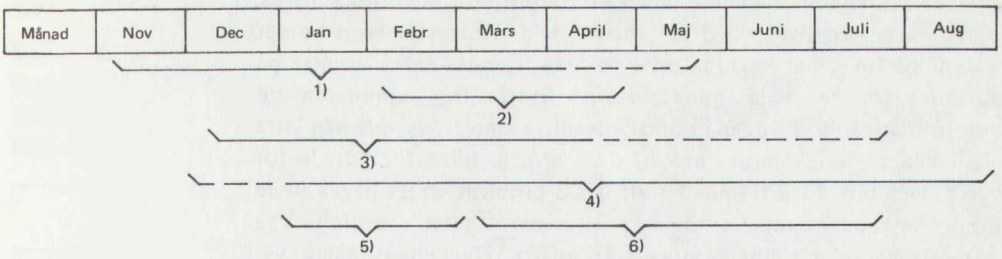
Svaren sammanfattas i diagram 3, där de olika aktiviteterna anges. På tidsaxeln anges månaderna för nuvarande budgetår. Budgetförslag lämnas f. n. normalt före 1 september.

Arbetet med budgetförslaget på central nivå infaller f. n. huvudsakligen under perioden februari–augusti. Vid en direkt översättning till kalenderårsmodellen skulle detta motsvaras av perioden juli–mars. I praktiken torde arbetet komma att påbörjas i augusti omedelbart efter semestrarna.

4.1.2 Kommentarer till enkäten

Vid diskussion om konsekvenserna för budgetprocessen vid myndigheterna av en omläggning av budgetåret synes följande faktorer behöva beaktas: tidpunkt för revision av långtidsbudgeten, tidpunkt för budgetbreven, tidpunkter för den externa informationen samt semesterproblemen.

Diagram 3 Myndigheternas budgetarbete



1) Anvisningar inom myndigheterna
2) Anvisningar från finans- och fackdepartementen
3) Arbete med budgetförslag på lokal och regional nivå
4) Arbete med budgetförslag på central nivå
5) Reviderad långtidsbudget
6) Budgetbrev

(Klamrar som består av heldragen och streckad linje anger verksamheten inom försvaret)

Vad gäller *långtidsbudgeten* är arbetet med denna tidsmässigt så gott som helt integrerat med budgetarbetet. Några särskilda svårigheter erbjuds således inte. Detta gäller även den revision av långtidsbudgeten som görs sedan budgetpropositionen lagts fram. Revisionen görs på central nivå och tar ofta formen av att avslagna krav helt enkelt flyttas fram till långtidsbudgetens första år. I kalenderårsalternativet skulle revisionen ske 15 september–15 oktober.

De i enkäten tillfrågade myndigheternas arbete med *budgetbreven* synes i allmänhet sakna betydelse när det gäller att bedöma budgetårsfrågan, främst på grund av att detta arbete är mycket begränsat. Nytt material brukar inte tas fram. SÖ lägger dock ned ett betydande arbete på den lokala fördelningen av bidrag.

Vad gäller myndigheternas behov av *extern information* under budgetarbetet framgår följande av enkäten. AMS får månadsvisa uppgifter om arbetsmarknadsläget. Från informationssynpunkt är således frågan om budgetårets förläggning neutral för denna myndighet. Även kriminalvårdsstyrelsen får in viss månatlig statistik. SJ anger att viss statistik över den yrkesmässiga lastbilstrafiken inkommer under april månad. Uppgifterna torde dock knappast direkt influera budgetförslaget. Försvaret behöver det underlag som används för prislägesbestämningar. Dessa sker främst i februari, maj, augusti och november. Nettoprisindex kan dock uträknas under hela året.

Av de tillfrågade myndigheterna är endast SÖ beroende av statistik som kommer in vid en fixerad tidpunkt under året. Elevstatistiken (antal klasser, lärartäthet, tillval m. m.) kommer i mars, dvs. ganska lägligt vid nuvarande budgetår. Statistiken bygger på material som tas in i början av höstterminen. Om inte bearbetningstiden kan förkortas avsevärt, torde informationsläget på denna punkt försämras vid övergång till kalenderårssystem, då budgetförslaget skall lämnas in i april. Vissa svårigheter torde också uppstå om läsår och budgetår inte sammanfaller.

Ingen av de tillfrågade myndigheterna har uppgett att arbetet nämnvärt försvåras av att budgetpropositionens innehåll inte är känt,

vilket till en del blir fallet i kalenderårsalternativet. Försvarets budgetarbete påbörjas i viss utsträckning innan budgetpropositionen presenteras.

Kalenderårsalternativet medför arbete med budgetförslaget under sommaren på lokal och regional nivå, medan å andra sidan arbetet på central nivå för de civila myndigheterna flyttas från sommaren till senvintern och våren. På denna nivå skulle alltså *semesterproblemen* lätta för de civila myndigheterna, medan de i princip blir oförändrade för försvaret. Det bör dock framhållas att dessa problem enligt några av de tillfrågade myndigheterna f. n. är små, eftersom arbetet organiserats så att semesterperioden ändå i stort sett är fri. Nyckelpersonalen vid myndigheterna torde emellertid med hänsyn till behovet av löpande kontakter knappast kunna ta semester under statsdepartementens mest intensiva arbetsperiod, som i kalenderårsalternativet infaller på sommaren.

Det kan i sammanhanget framhållas att vägverket f. n. har kalenderårsredovisning, främst på grund av att detta underlättar planering och budgetering med hänsyn till klimatförhållandena under olika årstider.

Enkäten visar *sammanfattningsvis* att en omläggning av budgetåret till kalenderår skulle medföra en förbättring för den nuvarande budgetprocessen vid myndigheterna vad gäller den centrala nivån, eftersom semesterproblemen minskar. Motsvarande försämring kan uppstå för arbetet på regional och lokal nivå. Differenserna framstår dock som små. För SÖ skulle den externa informationen försämras.

4.1.3 Konsekvenser av det föreslagna planeringssystemet

Budgetutredningen föreslår i sitt betänkande (kapitel 4) att de statliga myndigheterna skall bedriva verksamhetsplanering. Vid en diskussion om budgetårets förläggning måste även denna föreslagna planerings placering i tiden tas upp.

Verksamhetsplanering bedrivs f. n. huvudsakligen endast vid de myndigheter för vilka försöksverksamhet med programbudgetering sker. Tidsförhållandena kan exemplifieras med riksrevisionsverkets (RRV) tidsplan för verksamhetsplanen.

Översiktlig planering påbörjas vid RRV i september, några veckor efter det att budgetförslaget lämnats in, och pågår till början av februari på verkets olika avdelningar. I början av mars tar styrelsen ställning till riktlinjer för verksamhetsplaneringen, varefter anvisningar utfärdas för den fortsatta detaljplaneringen. Denna avslutas i mitten av april, varefter redigering och tryckning tar vid och slutförs i början av juli.

Det bör framhållas att utarbetandet av budgetförslaget bygger på bl. a. denna planering.

I kalenderårsalternativet innebär detta att översiktsplaneringen på avdelningsnivå sker i slutet av maj–september. Central behandling sker i oktober och detaljplanering i november och början av december. Redigering och tryckning förläggs till perioden december–februari.

Slutsatsen är att myndigheternas semesterproblem skulle förvärras, eftersom verksamhetsplaneringen, närmare bestämt den översiktliga planeringen på avdelningarna, skulle ske under semesterperioden.

4.2 Budgetprocessen i statsdepartementen

4.2.1 Inledning

Statsdepartementens budgetarbete omfattar f. n. ca fyra månader och tio dagar. Förutsatt att lika lång tid anslås i ett kalenderårssystem, där riksdagens höstsession börjar 1 september, kommer tidsschemat att få följande utseende.

	Nuvarande tidpunkter	Tidpunkter vid kalenderårssystem
(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, ev. i form av ramar (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 låses" 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

I det följande diskuteras vilka konsekvenser ett sådant tidsschema skulle få för en nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet, för statens inkomstberäkningar, för budgetbreven samt för semesterproblemen i statsdepartementen.

4.2.2 Nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet

I grundlagberedningens promemoria "Allmänna val på våren" (SOU 1970: 27 s. 17) nämns det som ett önskemål att en ny regering, som tillträder efter ett val, skall kunna påverka den kommande budgeten. Enligt grundlagberedningen sägs visserligen den nya regeringen formellt sett kunna påverka budgeten genom ändrings- och tilläggsförslag, men den nya regeringen måste då agera mycket snabbt och riksdagens budgetarbete blir splittrat.

Frågan är om kalenderårsmodellen, som alltså kopplas till val på våren, innebär några avgörande försämringar härvidlag. Valen äger i så fall rum strax efter det att fackdepartementen lagt sina preliminära bud (Fack I) i mitten av maj. Tidpunkten för ny regerings tillträdande är självfallet avhängig av den parlamentariska situationen. Sker tillträde efter någon eller några veckor, motsvarar det tiden mellan finansdepartementets preliminära bud (Fi I) och fackdepartementens bud (Fack II), vilket är ca två veckor senare än vad som skulle bli fallet med nuvarande system. En nytillträdande regerings möjligheter att påverka budgetarbetet torde således försämras något.

Kalenderårsalternativet har vidare den olägenheten att statsdepartementens budgetarbete sammanfaller med de allmänna valen. Även i detta hänseende finns samma nackdelar i nuvarande system, om än inte i samma utsträckning.

4.2.3 Statens inkomstberäkningar

Inkomstberäkningarna, särskilt vad gäller skatt på inkomst och förmögenhet, påverkas om budgetåret läggs om till kalenderår.

Taxeringsarbetet avslutas i slutet av juni. Riksrevisionsverkets (RRV) beräkningar av nämnda skatter grundar sig f. n. på dels statistiska centralbyråns (SCB) uppgifter om taxeringsutfallet i kombination med riksskatteverkets (RSV) debiteringsstatistik, dels en egen urvalsundersökning ("RRV: s estimat"). Det är alltså inkomsterna (förmögenheterna) kalenderåret före beräkningsåret som ligger till grund. Härtill kommer som ett betydelsefullt moment en prognos över inkomstutvecklingen under den framtid det gäller, det s. k. inkomstantagandet. Detta är i första hand en prognos om inkomst av tjänst. Den bygger på antaganden om utvecklingen av sysselsättningsläget, om löneglidningen och om kollektivavtalen, i den mån dessa inte redan är kända (flerårsavtal). Under de senaste åren har RRV grundat sitt inkomstantagande på konjunkturinstitutets (KI) bedömning. Det kan nämnas att en felbedömning i fråga om inkomstantagandet på 1 % betyder ett fel i inkomstberäkningen på ca 300 mkr. Inkomstantagandet är väsentligt även för beräkningen av momsen.

RRV: s estimat grundar sig på 16 000 individuella taxeringar under året. Dessa utväljs från länsstyrelsernas personband, vilka färdigställs i mitten av juli. Blanketterna skickas ut under första hälften av augusti. Uppgifterna kommer in under september, varefter de granskas och bearbetas. Analysen är klar omkring 20 november. Därefter fastställs inkomstberäkningarna.

Inkomstberäkningarna skulle påverkas vid en ändring av budgetåret vad gäller dels underlaget för beräkningarna, dels prognosperioden.

Inkomstberäkningarna skulle i kalenderårsalternativet behöva fastställas i slutet av juli. Det bör framhållas att den angivna processtiden för att få fram RRV:s estimat inte kan kortas ner så mycket att detta estimat skulle kunna utnyttjas i en kompletteringsproposition som läggs i början av november. SCB:s taxeringsutfall kommer nämligen fram först i slutet av oktober.

Vid en övergång till kalenderårssystem skulle RRV:s inkomstberäkningar för budgetpropositionen således få komma in på våren, dvs. medan taxeringsarbetet fortfarande pågår. De skulle då få grundas antingen på ett år äldre uppgifter eller på en urvalsundersökning som bygger direkt på deklarationerna. I det sistnämnda fallet skulle det knappast spela någon roll för beräkningarnas pålitlighet att deklarationerna inte behandlats av taxeringsnämnd. Däremot skulle personurvalet få ske från föregående års band, varigenom bortfallet vid materialinsamlingen skulle bli större än nu.

Vad gäller prognosperioden, torde en fördel med kalenderårsalternativet vara att tiden mellan det inkomstår beräkningarna grundas på och det budgetår det gäller förkortas med ett halvår. När parterna på arbetsmarknaden sluter avtal för mer än ett år, blir det dessutom lättare att göra inkomstantagandet vid kalenderårssystemet.

4.2.4 Budgetbreven

Budgetbrevens syfte är att återge regeringens samtliga föreskrifter till myndigheterna avseende dispositionen av anslagen. Hit hör även av regeringen meddelade bestämmelser som utgör villkor för anslagets användning och som inte publiceras i författning eller annan ordning.

Budgetbreven upprättas f. n. i huvudsak under perioden slutet av april–mitten av juni. I princip bör breven vara expedierade senast 15 juni. Anledningen är att myndigheterna skall ha tillgång till breven i rimlig tid före budgetårets ingång för att kunna planera och förbereda sitt arbete. (Budgetpropositionen utformas f. n. inte så att den kan fylla denna funktion.) I kalenderårsmodellen bör alltså breven vara expedierade i mitten av december. Detta möter i och för sig inga hinder.

För den händelse bestämmelserna för en myndighets verksamhet förändras i väsentlig utsträckning, bör budgetbreven expedieras tidigare. Så är t. ex. fallet om myndigheten i god tid skall kunna ledigförklara nya tjänster, eftersom den av regeringen gjorda lönegradsplaceringen kommer till myndighetens kännedom först genom budgetbrevet. Vidare behöver myndigheter med regional eller lokal organisation breven tidigare för att fördela resurserna samt komplettera regeringens föreskrifter med tillämpningsbestämmelser och andra anvisningar.

Allmänt sett torde det finnas ett behov av att tidigarelägga budgetbreven, oberoende av budgetårsfrågan. Det föreligger också möjligheter att göra vissa tidsvinster i arbetet med breven. Detta kan ske genom personalförstärkningar (i viss mån), ökad standardisering och förbättringar av reproduktionstekniken. Riksdagen expedierar sina beslut

successivt under vårriksdagen. De första besluten med anledning av budgetpropositionen expedieras redan under mars månad. Dessutom kan arbetet med budgetbreven i princip starta så snart budgetpropositionen har lagts. Anledningen till att departementen trots detta har svårigheter att tillgodose de angivna tidskraven på expedieringen av breven är att arbetet med budgetbreven måste med hänsyn till arbetet med särpropositioner prioriteras lågt under början av våren. Detta medför att arbetet med budgetbreven kommer igång på allvar först under slutet av april och början av maj.

I kalenderårsmodellen skall, som redovisas i avsnitt 4.3, särpropositionerna vara klara i början av oktober. Tidsförhållandena blir således i stort sett desamma som vid nuvarande budgetår.

Slutsatsen är att arbetet med budgetbreven inte utgör något hinder för en omläggning av budgetåret. Behovet av och svårigheterna med en tidigareläggning är desamma i båda alternativen.

4.2.5 Semesterproblemen i statsdepartementen

Statsdepartementens budgetarbete 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.

Frågan är således om sommarsemestrar för berörda tjänstemän kan åstadkommas i kalenderårsmodellen. Detta skulle kunna ske antingen genom att budgetförslaget lämnas in tidigare eller genom att budgetprocessen förkortas.

Grundlagberedningen förutsatte i sin vårvalspromemoria att budgetförslaget skulle lämnas in redan 1 mars och att budgetförhandlingarna i statsdepartementen skulle avslutas i juni. I juli skulle semestrar kunna tas ut. I augusti skulle de slutliga finanspolitiska bedömningarna göras och finansplanen skrivas. Alternativt skulle budgetpropositionen vara klar 1 augusti och semestrar skulle förläggas till augusti.

Mot detta sätt att åstadkomma sommarsemestrar kan invändas att statsdepartementens budgetarbete i realiteten inte kan avbrytas sedan det väl kommit igång. De olika faserna av budgetarbetet hänger nämligen så intimt samman och griper in i varandra så att något avbrott inte kan ske. Vidare torde det vara orealistiskt att söka avsluta budgetförhandlingarna 30 juni. Dessa skulle i så fall ändå fortsätta i juli till dess tabellverket av tryckeritekniska skäl måste låsas. Härigenom skulle möjligheterna att ta ut semester under sommaren i praktiken komma att minska.

Det finns således inga realistiska möjligheter att åstadkomma sommarsemestrar i statsdepartementen genom att tidigarelägga budgetförslaget. Vad gäller en förkortning av budgetprocessen kan en sådan tänkas komma till stånd på en rad olika sätt.

1) Genom att ta ut mer övertid på kvällar och helger skulle budgetarbetet kunna koncentreras till en del av sommaren. Emellertid

förekommer redan f. n. i viss utsträckning kvällsarbete och även helgarbete. Det torde inte vara möjligt att öka övertidsarbetet under sommaren.

2) En möjlighet kan vara att öka personalen. Denna metod har emellertid sin begränsning. Det måste finnas *en* i sista hand beslutande nivå. Ökar man personalen för mycket för att förkorta budgetprocessen är det svårt att undvika en de facto-delegering av besluten till lägre nivåer, varigenom den politiska kontrollen över tjänstemännen minskar.

3) Att markant sänka ambitionsnivån i budgetarbetet torde vara uteslutet. Eventuella smärre rationaliseringsåtgärder har inte övervägts.

4) Ett större antal anslagsfrågor kan behandlas efter budgetarbetets slut i s. k. särpropositioner. Anslagsönskemålen måste dock avvägas mot varandra i ett sammanhang. Det skulle vara principiellt felaktigt att bryta upp budgetens enhet. Härtill kommer de svårigheter för förvaltningsmyndigheterna som kan bli följden av att särpropositioner i större utsträckning läggs först efter budgetårets början.

5) Rotationsgranskning, dvs. prövning av anslagen enbart vart annat eller vart tredje år, torde inte vara en framkomlig väg. Många anslag påverkas av så många yttre faktorer att omprövning av dem bör ske varje år. Vidare skulle rotationsgranskning strida mot principen om budgetens enhet.

6) Även om man i särskilda budgetdirektiv anger planeringsramar för myndigheterna och därigenom i högre utsträckning styr utformningen av budgetförslaget, torde detta visserligen förändra och i någon mån minska arbetet med prövning av och förhandlingar om de olika budgetalternativen. Någon avgörande förkortning av budgetprocessen kan man dock sannolikt inte uppnå.

Det är sammanfattningsvis inte sannolikt att den nuvarande budgetprocessen i statsdepartementen kan förkortas avsevärt. Man kan således inte räkna med något sammanhängande semesteruppehåll under sommaren för berörda tjänstemän vid kalenderårsmodellen. För åtskilliga tjänstemän blir det ingen naturlig semesterperiod under sommar och höst.

4.3 Budgetprocessen i riksdagen

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. Grundlagberedningen räknar i sin promemoria "Allmänna val på våren" (SOU 1970: 27) med att motsvarande tidrymd i ett kalenderårssystem skulle uppgå till drygt tre månader. Förkortningen sades motverkas främst av att man i högre grad koncentrerade sig på budgetärendena under budgetsessionen och av den nya fackutskottsorganisationen, i vilken budgetärendena fördelas på fler utskott än tidigare. Lagärendena å andra sidan borde i största möjliga utsträckning behandlas på våren. Inga remissinstanser kritiserade grundlagberedningens resonemang härvidlag. Tidsschemat för riksdagens budgetarbete i detta alternativ redovisas i diagram 4. Grundlagberedningen utgick från att det behövs två finansdebatter under hösten.

Diagram 4 Riksdagens budgetprocess i ett kalenderårssystem

sept.	1/9	riksdagen börjar, budgetpropositionen lämnas
	vecka 36	
	37	
	38	motionstiden till budgetpropositionen går ut
	39	
okt.	40	finansutskottets betänkande över finansplanen lämnas
	41	finansdebatt
	42	fackutskottens betänkanden börjar lämnas
	43	
nov.	44	
	45	kompletteringspropositionen lämnas
	46	sista tidpunkt för fackutskottens betänkanden över budgetpropositionen (som inte ges i anledning av återremiss e d)
	47	motionstiden till kompletteringspropositionen går ut
	48	finansutskottets betänkande över kompletteringspropositionen lämnas
dec.		sista tidpunkt för fackutskottens betänkanden i anledning av återremiss e d av budgetärenden
	49	finansdebatt, plenibehandling av budgetärenden som återremitterats eller som remitterats till annat utskott
	50	budgetbehandlingen avslutad
		andra ärenden än budgetärenden
		juluppehållet börjar

Om nu budgetpropositionen kommer redan 1 september (som förutsatts ovan) och den avslutande finansdebatten hålls först i andra veckan i december, kommer tiden för riksdagens budgetarbete att uppgå till närmare tre och en halv månader. Kommer dessutom särpropositioner och andra propositioner att vara fåtaliga under hösten och läggas fram senast i början av oktober, synes en höstbudgetsession i riksdagen vara genomförbar.

Ett alternativ skulle kunna vara att kompletteringspropositionen med den reviderade finansplanen läggs fram först efter juluppehållet. En finansdebatt skulle då inleda vårens arbete i riksdagen. Fördelarna härmed är dels att tidspressen för höstens arbete minskar, dels att kompletteringspropositionen skulle hinna få med väsentlig konjunkturpolitisk information, som blir känd först i november–december (jfr avsnitt 6). Nackdelen med detta alternativ är främst att riksdagens budgetarbete inte kommer att avslutas före budgetårets början, eftersom eventuella ändringsbeslut och korrigeringar avseende budgeten inte kommer förrän några veckor in på det nya budgetåret.

5 *Samordning med kommunernas budgetprocess*

En omläggning av det statliga budgetåret till kalenderår skulle ha konsekvenser för samordningen mellan statens och kommunernas budgetprocesser. Efter en redogörelse för kommunernas budgetprocess diskuteras därför dessa konsekvensers betydelse för såväl kommunerna som staten.

5.1 Kommunernas budgetprocess

Primärkommunernas budgetarbete åskådliggörs i diagram 5–7, landstingens i diagram 8. Hänsyn har inte tagits till de förändringar som kan bli följden av den våren 1973 beslutade provisoriska ändringen av kommunallagen vad gäller tidpunkten för fastställande av inkomst- och utgiftsstat (prop. 1973: 114, rskr 260).

Arbetet i kommunerna inleds normalt med att underlag för ekonomiska 5-årsprognoser – investeringsplaner och driftkostnadsprognoser – utarbetas i förvaltningarna. I medelstora kommuner påbörjas sedan det egentliga budgetarbetet någon gång under april–maj månad med att kommunfullmäktige – i en del fall endast kommunstyrelsen – debatterar den ekonomiska långtidsplanen för den närmaste 5-årsperioden, varefter kommunstyrelsen utfärdar anvisningar för årsbudgetarbetet. Innehållet i dessa anvisningar är såväl av teknisk natur som mera allmänna förutsättningar för årsbudgetarbetet, bl. a. baserade på den ekonomiska långtidsplanen.

Facknämndernas budgetarbete pågår – med uppehåll för semestrar – till någon gång i augusti månad. De olika facknämndsförslagen överlämnas till kommunstyrelsen före 1 september. Under september månad sammanställs och analyseras de olika förslagen inom den centrala ekonomifunktionen som underlag för kommunstyrelsens budgetbered-

ning. Denna har i regel ett flertal sammanträden under september månad, före vars utgång kommunstyrelsens statbehandling skall vara avslutad. Såväl beslut om skattesats som budgetfastställelse sker sedan i fullmäktige under senare delen av oktober månad (jfr nedan). Enligt den ovannämnda provisoriska ändringen av kommunallagen förskjuts dessa tidpunkter en månad.

I en del kommuner påbörjas budgetarbetet inom olika fackförvaltningar redan i mars, vilket får ses mot bakgrund av de större förvaltningsenheter, som följer av kommunsammanläggningarna. Det är också vanligt att kommunstyrelsen utnyttjar möjligheten att infordra de särskilda budgetförslagen tidigare än vid den i kommunallagen fastslagna senaste tidpunkten eller 1 september. I de större kommunerna inger facknämnderna ofta sina budgetförslag före 1 juli, vilket sammanhänger med att den centrala budgetberedningen i kommunstyrelsen kräver alltmer tid.

Primärkommunernas budgetarbete regleras till en del i lag. Således skall enligt kommunallagen (54 §) förvaltningarnas äskanden ha inlämnats till kommunstyrelsen senast 1 september. (Enligt den provisoriska ändringen av kommunallagen förskjuts tidpunkterna i budgetarbetet en månad.) Förslag till utgifts- och inkomststat skall uppgöras av kommunstyrelsen före september månads utgång, i undantagsfall (se nedan) före november månads utgång. Kommunens utgifts- och inkomststat skall fastställas vid sammanträde med kommunfullmäktige i oktober. (Länsstyrelsen skall senast 10 september meddela kommunerna vilka skatteunderlagstillskott de är berättigade till enligt bestämmelserna om skatteutjämningsbidrag på grund av bristande skattekraft. Samtidigt skall uppgift lämnas om de skatteutjämningsbidrag på grund av hög utdebitering som kommunerna skall få.) Om fastställelse av staterna inte kan ske, kan kommunen i stället i oktober fastställa grunden för utdebiteringen av den allmänna kommunalskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under följande år. I detta fall fastställs kommunens utgifts- och inkomststat före utgången av december. Undantagsbestämmelsen har ursprungligen tillkommit med tanke på de svårigheter som kunde uppstå för större kommuner att hinna med budgetbehandlingen i oktober.

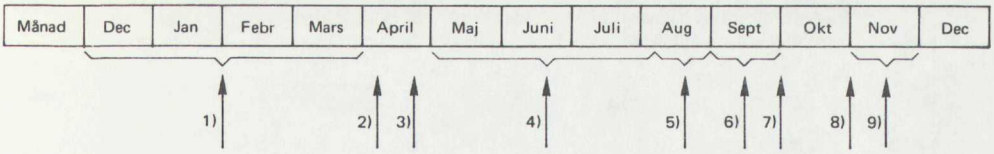
Enligt kommunallagen för Stockholm skall kommunstyrelsen uppgöra förslag till utgifts- och inkomststat före oktober månads utgång (§ 58). Den slutliga budgeten skall fastställas senast 8 december (§ 14 andra stycket). I samband härmed bestäms också skattesatsen.

5.2 Innebörd för kommunerna

Skulle nu det statliga budgetåret läggas om till kalenderår, kan detta ha olika konsekvenser för kommunernas budgetarbete, särskilt vad gäller kommunernas möjligheter att beräkna statsbidrag och utbetalning av kommunalskattemedel. Vidare påverkas kommunernas allmänna information om statens ekonomiska politik under det kommande budgetåret. Dessa frågor tas upp i detta avsnitt.

En omläggning av det statliga budgetåret är emellertid också, som framhållits, kopplad till en omläggning av tidpunkten för allmänna val till

Diagram 5 Primärkommunernas budgetarbete



1) Förvaltningarna arbetar med underlag för ekonomiska 5-årsprognoser (investeringsplaner och driftkostnadsprognoser).

2) Kommunens styrelse upprättar en totalekonomisk prognos för den närmaste 5-årsperioden. Generaldebatteras i fullmäktige tidigast i april. Delges förvaltningarna.

3) Kommunens styrelse utfärdar anvisningar för årsbudgetarbetet.

4) Budgetarbete inom förvaltningarna.

5) Central sammanställning av äskanden.

6) Budgetberedning i kommunens styrelse.

7) Kommunens styrelse upprättar förslag till utgifts- och inkomststat.

8) Fullmäktige fastställer.

9) Slutlig redigering, tryckning m m.

våren, varigenom även mandatperioderna i kommunerna skulle förändras. Dessa frågor har behandlats av grundlagberedningen i "Allmänna val på våren", där det som slutsats sägs att "man förefaller därför berättigad påstå att vårvalsmodellen i allmänhet även i praktiken skulle medföra ett snabbare kommunalt valgenomslag än vad som följer av något av gällande eller hittills föreslagna system" (s. 28).

Vid remissbehandlingen av grundlagberedningens diskussionspromemoria gav Svenska kommunförbundets styrelse och Svenska landstingsförbundets styrelse uttryck för en väsentligen positiv inställning till vårval. Båda ansåg det vara en väsentlig fördel att budgeten för året efter valåret kan beredas av nyvald styrelse och antas av nyvald representation. Kommunförbundet, men inte landstingsförbundet, ansåg en övergång till statligt kalenderårsbudgetår vara en fördel.

Statsbidrag till kommunerna för det kommande budgetåret utgår i allmänhet enligt grunder som gäller tills vidare. Kommunerna kan således beräkna hur stora bidrag de kan få. (I nästa avsnitt diskuteras statens möjligheter att beräkna erforderliga anslagsbelopp för bidragen till kommunerna.) Det förhållandet att vid en omläggning av det statliga budgetåret budgetbrev och efterföljande beslut av förvaltningsmyndighet kommer efter det att kommunernas budgetar i realiteten fastställts, torde således inte spela någon roll. Skulle gällande bidragsbestämmelser ändras, bör detta normalt ske genom särproposition under våren eller genom regeringens budgetproposition och alltså hinna beaktas i kommunernas budgetarbete. (En annan sak är att t. ex. investeringsbidrag skall kunna ändras när som helst under året utan att kommunerna förvarnas. Detta gäller oavsett budgetårets förläggning.) 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 anslagets storlek ge kommunerna en indikation på hur stora bidrag som kan väntas.

Diagram 6 Budgetarbetet i Stockholm

Jan	Budgetanvisningar avseende årsbudget samt 5-årsberäkningar avseende investeringar och drift.
Febr	
Mars	
April	Nämndernas budgetarbete
Maj	Nämndernas budgetförslag inges till kommunfullmäktige. Förslagen trycks i korrekturhäften som distribueras till förtroendemännen. Finansavdelningens budgetbyrå bereder statförslagen och upprättar promemorior över granskningen.
Juni	Finansborgarrådet utger omkring 15 juni en preliminär sammanställning av budgetförslagen för både årsbudgeten och flerårsberäkningarna. Det är en total sammanställning inkl preliminära bedömningar av skatteunderlag, ny upplåning etc.
Juli	Finansavdelningen fortsätter granskning och beredning av de ursprungliga statförslagen. Förhandlingar mellan finansavdelningen och resp förvaltning och borgarråd.
Aug	Finansborgarrådet lämnar förslag till "resursfördelning" (budgetramar) utifrån en given skattesats. Behandlas i kommunstyrelsen sista veckan i augusti.
Sept	Budgetarbete hos nämnderna (andra omgången, ev revidering av tidigare förslag).
Okt	Senast i mitten av september inlämnas reviderade budgetförslag. Finansborgarrådets PM behandlas successivt, från sista veckan i september till sista veckan i oktober av borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen.
Nov	Lönestatförslagen överlämnas successivt till personalnämnden. Finansavdelningen och personalnämnden gör preliminära beräkningar på nya tillstyrkta tjänster.
	Redigering och tryckning.
Dec	Kommunfullmäktige fattar senast 8 december beslut om utgifts- och inkomststat för kommande året.

Diagram 7 Budgetarbetet i Göteborg

Jan

Budgetanvisningar avseende årsbudget och 4-åriga verksamhetsplaner (drift, investeringar, personal och utvecklingsprojekt).

Febr

Program och ram: Övergripande avvägningar mellan och inom programområden. Uttalanden om skattesats, upplåning och övriga finansiella dispositioner. 5 års sikt.

Mars

April

Nämndernas budgetarbete

Maj

Juni

1.6 Nämnderna inlämnar förslag till årsbudget och verksamhetsplaner.

Redigering och tryckning av bl a drift- och investeringsplansförslag. Stadskontorets materialanalys och underlag för beredningsmål.

Juli

Aug

Tjänstemannaöverläggningar mellan stadskontor — förvaltningar.
15.8 Målsättningspromemoria från kommunalrådet för administrativa avdelningen.

Sept

Kommunstyrelsen behandlar skattesats och översiktliga verksamhetsplaner.

Okt

31.10 Kommunfullmäktige fastställer skattesats på basis av översiktliga verksamhetsplaner.

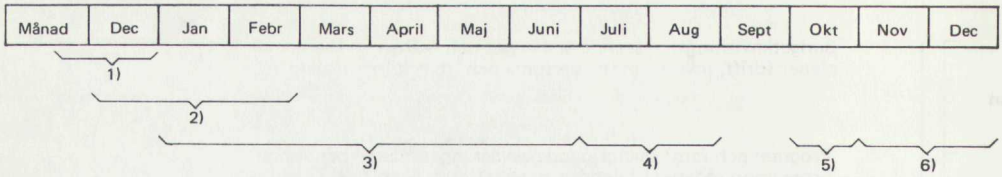
Nov

Tryckning av budgetberedningens resultat med ändringsförteckning, investeringsplan, driftplan.

Dec

Kommunfullmäktige fastställer årsbudget som är bindande samt verksamhetsplaner som utgör resursramar och riktlinjer för därpå följande tre år.

Diagram 8 Landstingens budgetarbete



1) Anvisningar för budgetarbetet utarbetas av förvaltningsutskottet

2) Budgetframställningar utarbetas av förvaltningarna.

3) Bedömning i olika instanser äger rum.

4) Förvaltningsutskottet avger (i enlighet med landstingslagen) förslag till utgifts- och inkomststat.

5) Landstingets beslut skall enligt landstingslagen ske i oktober efter vederbörlig utskottsbehandling.

6) Korrigeringar m m hos de olika förvaltningarna.

Utbetalningen av kommunalskattemedel från staten (som tar upp hela skatteuppbörden) till kommunerna sker i förskott under kalenderåret t (= beskattningsåret) på grundval dels av den kommunala skattesatsen år t, dels förhållandena år t – 2, dvs. två år tidigare. Under år t utgår dessutom slutavräkningsmedel för år t – 2.

Kommunerna vet således hur mycket kommunalskattemedel de enligt gällande regler kan räkna med för det kommande budgetåret i och med att utdebiteringen för det året fastställs, normalt i oktober. Detta gäller oavsett det statliga budgetårets förläggning. Om statsmakterna däremot i konjunkturpolitiskt syfte varierar förskottsbetalningarna, kan kommunerna inte säkert veta hur stora utbetalningarna blir. Det blir emellertid fallet oberoende av det statliga budgetåret. Kommunernas budgetarbete vad avser utbetalningarna av kommunalskattemedel påverkas således inte av hur det statliga budgetåret förläggs.

Om nya *reformer* föreslås i budgetpropositionen, kan kommunerna beakta detta i sitt budgetarbete, vilket är en fördel.

Vad slutligen gäller *den statliga finansplanen* skulle kommunerna i kalenderårsmodellen få tillgång till denna 1 september, dvs. när kommunstyrelsernas budgetarbete på allvar kommer igång.

Enligt grundlagberedningen skulle inte detta innebära någon väsentlig fördel, eftersom den enskilda kommunen knappast utifrån finansplanen kan dra några konkreta slutsatser om t. ex. sina upplåningsmöjligheter under det kommande året (s. 32 i vårvalspromemorian).

5.3 Innebörd för staten

Skulle budgetarbetet i statsdepartementen avslutas innan kommunernas budgetar fastställts, kan detta få konsekvenser för medelsberäkningen, vad gäller statsbidrag och kommunalskatteutbetalningar, för statens möjligheter att insamla information om kommunernas ekonomi under det kommande året samt för statens möjligheter att påverka kommunernas ekonomiska beteende i stort.

När det gäller nya *reformer* avseende kommunerna som föreslås i

budgetpropositionen kan det vara en fördel att kommunernas budgetarbete är klart så att det, liksom f. n., kan beaktas i budgetpropositionen. Behovet av statliga åtgärder kan nämligen klargöras i och med slutförandet av det kommunala budgetarbetet.

Vad gäller möjligheterna att i arbetet med budgetpropositionen beräkna medelsbehovet för de olika *statsbidragen* torde dessa inte påverkas av en omläggning av det statliga budgetåret. 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. Informationsunderlaget kan dock på vissa punkter bli sämre.

Hur stora *utbetalningar av kommunalskattemedel* och *skatteutjämningsbidrag* vid brist på skattekraft staten har att göra varje år beror, som framhållits, 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 nästföregående år erfordras likaledes kunskap om det slutliga skatteunderlaget det senaste året.

Den kommunala utdebiteringen blir inte känd förrän tidigast i oktober och är således inte bekant under sommarens budgetarbete i statsdepartementen. Skatteunderlaget för föregående kalenderår framkommer i allmänhet i augusti. Detta innebär att dessa olika uppgifter inte som f. n. skulle vara tillgängliga vid utarbetandet av budgetpropositionen. Härigenom skulle regeringen sakna definitiva uppgifter om hur stort betalningsutfallet följande år kommer att bli. Staten kan inte påverka detta betalningsutfall utan att ändra nu gällande regler.

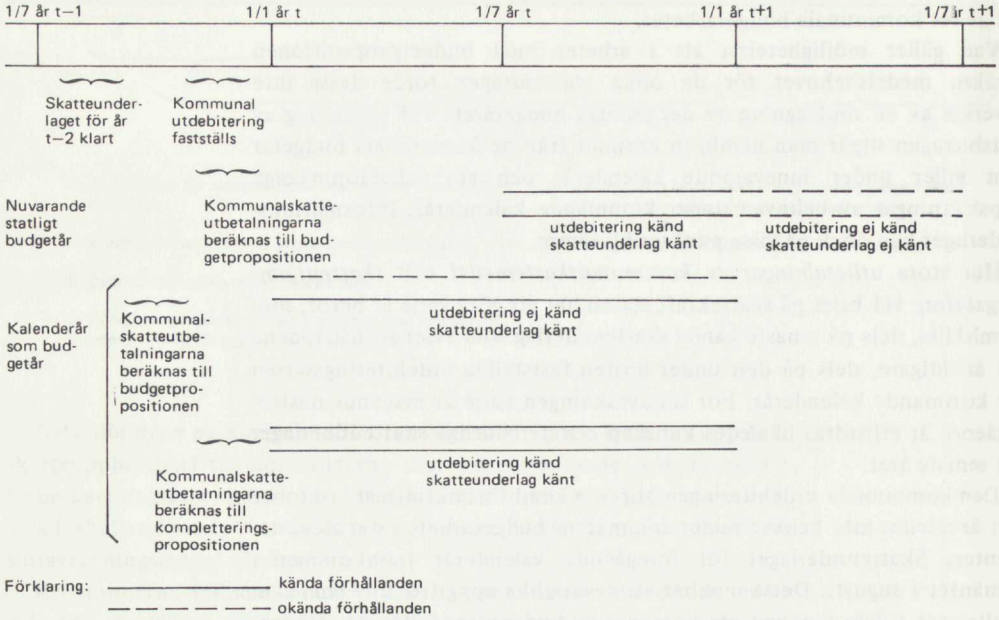
Å andra sidan innebär nuvarande system att statens beräkningar för andra halvan av det kommande budgetåret, dvs. första halvan av nästföljande kalenderår, måste grundas på antaganden om utdebiteringen det året och skatteunderlaget under beräkningsåret. I kalenderårsmodellen omfattar statsbudgeten inte 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 än de nuvarande beräkningarna avseende andra halvan av budgetåret. Dessa förhållanden åskådliggörs i diagram 9. 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 (se ovan), korrigera budgetpropositionens beräkningar. Detta förutsätter dock att utdebiteringssatserna normalt fastställs i oktober.

Statens *information om kommunernas ekonomiska beteende* under den kommande perioden 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 den

Diagram 9 Beräkningarna av kommunalskattemedel vid olika budgetårsmodeller



s. k. novemberenkäten (jfr nedan).

I en kalenderårsmodell skulle denna enkät få ersättas med en oktoberenkät för att man skulle få motsvarande information i kompletteringspropositionen. Detta förutsätter att överensstämmelsen mellan styrelsernas budgetförslag och fullmäktiges budgetbeslut är god, vilket normalt också torde vara fallet. Det bör beaktas att tidspressen att få med det nya materialet i kompletteringspropositionen är hård.

I kalenderårsmodellen skulle således budgetpropositionen innehålla ett mindre aktuellt beslutsunderlag avseende kommunerna för det kommande budgetåret. Kompletteringspropositionen skulle däremot bygga på ett nära nog helt aktuellt underlag för hela det kommande budgetåret.

Statens möjligheter att via statsbudgeten och de i finansplanen uttalade intentionerna *påverka kommunernas ekonomiska beteende* i stort som det uttrycks i kommunernas budgetar är f. n. små, eftersom kommunerna fastställer sina budgetar en eller flera månader innan budgetpropositionen läggs fram. Dock har, som framgått, kommunerna ingen möjlighet att i det nuvarande systemet undgå eventuellt åsyftade åtstramningseffekter genom utdebiteringshöjningar.

Statens möjligheter att via budgeten påverka kommunernas ekonomiska beteende i stort torde dock inte 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. Detta sammanhänger med att den kommunala verksamheten är underkastad en rad bindningar och är avhängig av faktorer, som endast i begränsad utsträckning kan påverkas

av årsbudgetarna. Till denna begränsning medverkar flera faktorer. Långtidsbudgetering hos kommunerna blir allt vanligare (låt vara att långtidsbudgetens styrande inverkan på ettårsbudgeten kan vara olika – även där rambudgetering tillämpas). Vidare kan andra typer av planer förekomma genom vilka reell styrning sker, t. ex. verksamhetsplaner (exempelvis för bostadsbyggande) och utbetalningsplaner (likviditetsprognoser). Dessutom kan kommun exempelvis tillämpa system med särskilda igångsättningstillstånd under löpande budgetår. Härtill kommer att den kommunala årsbudgeten ofta innehåller ett flertal regleringsposter, fonderingar, reservationer m. m., vilka i viss mån suddar ut gränserna mellan budgetåren.

6 *Informationsflödet avseende konjunkturläget*

Budgetpropositionen innehåller en konjunkturprognos för det kommande budgetåret (nationalbudgeten) samt regeringens bedömning härav i finansplanen. Frågan är hur dessa dokument påverkas vid en förändring av budgetårets förläggning.

Nationalbudgeten utarbetas f. n. på material som inkommer under hösten fram t. o. m. november. Finansplanen, som utarbetas bl. a. på grundval av material från nationalbudgeten, skrivs under december månad. Revidering av finansplan och nationalbudget på grundval av tillkommande material presenteras i kompletteringspropositionen i maj.

I ett kalenderårssystem med budgetpropositionen 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 arbetet, bör åtminstone preliminärt redovisas under första hälften av juli. Nationalbudgeten och finansplanen bör i detta system föreligga i stencilerad delningsupplaga i mitten av augusti.

Kompletteringspropositionen kan enligt detta budgetårsalternativ läggas fram senast i mitten av november, varför delningsupplaga av den reviderade finansplanen och nationalbudgeten behöver föreligga omkring 1 november. Analys- och prognosarbetet för nationalbudgeten får bedrivas fr. o. m. 1 oktober, och till denna tidpunkt bör det planstatistiska underlaget i huvudsak vara tillgängligt.

Den inverkan, som en omläggning av budgetåret kan få avseende informationsläget, kan gälla det statistiska grundmaterialet, tidsutrymmet för det centrala analys- och prognosarbetet och slutligen beskaffenheten hos den slutliga prognosprodukten.

Grundmaterialet består, förutom av planstatistik, även av statistik över den faktiska ekonomiska utvecklingen. Statistik av detta slag presenteras som regel kontinuerligt, men t. ex. beträffande nationalräkenskapsdata årsvis och till en del kvartalsvis. Planstatistiken brukar presenteras vid ett fåtal tillfällen per år. Ett undantag är den information som löneavtalen representerar.

De planstatistiska serier som särskilt bör beaktas vid en omläggning av budgetåret är – bortsett från statens egna utgiftsplaner – främst följande (inom parentes anges de viktigaste källorna):

– företagens produktionsplaner (KI: s konjunkturbarometrar),
– företagens förväntade exportleveranser (internationella översikter, exportenkät till järn- och stål- samt verkstadsindustrin),
– industrins investeringsplaner (SCB: s enkäter i augusti och november),
– kommunernas investeringsplaner och utgiftsplaner i övrigt (SCB: s enkäter i mars, augusti och november),
– nationalräkenskapsmaterial,
– internationellt prognosmaterial.

Barometerundersökningarna skulle inte behöva orsaka någon komplikation vid en omläggning av budgetperioderna. Dessa undersökningar företas med nuvarande ordning en gång i kvartalet, bl. a. i juni månad. Resultaten av juniundersökningen brukar föreligga i juli, vilket passar tämligen väl in med tidsschemat för det centrala analys- och prognosarbetet till preliminär nationalbudget enligt kalenderårsalternativet. På motsvarande sätt blir resultaten av den barometerundersökning som brukar företas i september tillgängliga i oktober och kan utnyttjas i arbetet med en reviderad nationalbudget till kompletteringspropositionen senast i början av november.

De för prognosarbetet mest centrala grenarna av den inhemska planstatistiken är de som avser företagens investeringar och exportleveranser samt kommunernas investeringar och utgifter i övrigt. Härvidlag har informationsutbudet under högsommaren hittills varit tämligen ringa. Undersökningar av kommunernas utgiftsplaner har hittills inte företagits under våren och försommaren. Företagens exportförväntningar efterfrågas i en enkät i maj, vilken publiceras i juni. Uppgifter om industriföretagens investeringsplaner som inhämtats under denna tid har i allmänhet inte hunnit sammanställas förrän i månadsskiftet juli–augusti. Detta hindrar inte att det skulle vara möjligt att sammanställa resultaten av dylika undersökningar till första hälften av juli under förutsättning att man gick ut tillräckligt tidigt till kommuner och företag med frågeuppgifterna – 15 maj eller 1 juni – och att det sätts in tillräckliga resurser på granskning och bearbetning.

Prognosvärdet hos dessa uppgifter för kommande kalenderår måste dock antas vara lägre än hos sådana uppgifter som inhämtats i augusti. Sådana har varit de tidigaste som hittills legat till grund för systematiska prognoser för hela samhällsekonomin kommande kalenderår, presenterade i KI: s höstrapporter. Augustiuppgifterna, som vid en budgetomläggning till kalenderår med kompletteringsproposition i november skulle ligga till grund för prognoserna i en reviderad nationalbudget, måste i sin tur antas ha ett lägre prognosvärde för kommande kalenderår än sådana uppgifter, som inhämtas mot slutet av oktober och som hittills kunnat utnyttjas i arbetet med den preliminära nationalbudgeten. Det är först i denna omgång som man kan beakta fastställandet av de kommunala budgetarna och den omprövning av företagens investeringsplaner som ofta sker mot slutet av året. Vad gäller kommunerna får man i kalenderårsalternativet i vissa fall (jfr ovan) använda sig av styrelsernas budgetförslag, vilka dock i allmänhet realiseras. Det bör också beaktas att skillnaden mellan industrins enkät i augusti och november inte är så stor.

Grundmaterialet kan dock förväntas försämras vid en omläggning av budgetåret till kalenderår vad gäller företagens investeringar och övriga utgifter. Prognosvärdet för det kommande kalenderåret kan antas bli sämre. (Jfr avsnitt 7.2.2.)

Vad beträffar nationalräkenskapsmaterialet skulle en budgetårsomläggning inte behöva medföra någon påtaglig försämring av informationsstandarden. Vissa huvuddata, t. ex. rörande den privata konsumtionen, bör vara framräknade för första kvartalet i tillräckligt god tid för att i juli kunna utnyttjas i arbetet med nationalbudgeten. Motsvarande data för andra kvartalet bör vara tillgängliga i oktober vid arbetet med den reviderade nationalbudgeten.

Vad gäller tillgången på internationellt prognosmaterial kan läget i juli månad i och för sig betraktas som tämligen gynnsamt. Det brukar vid denna tidpunkt finnas tillgång till bedömningar som sträcker sig in på det efterföljande kalenderåret. Det bör dock observeras att exempelvis OECD-sekretariatet i den översikt som brukar offentliggöras i juli månad hittills inte framlagt kvantifierade prognoser längre fram än t. o. m. första halvåret efterföljande kalenderår.

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.

De tekniska förutsättningarna för analys- och prognosarbetet för preliminär nationalbudget enligt kalenderårsalternativet skulle dessutom i viss mån försämras i två avseenden, varav det ena av övergående natur. De planstatistiska serier man skulle bli hänvisad till att använda skulle tills vidare i viss utsträckning få tolkas utan stöd av tidigare erfarenheter från obrutna statistiska serier. En mera bestående olägenhet är att det centrala analys- och prognosarbetet till en del skulle få lov att bedrivas utan stöd av kontakter med näringslivet.

Den *slutliga prognosprodukten* skulle i kalenderårsalternativet bli mindre träffsäker för det kommande kalenderåret, eftersom kalkylerna utförs i juli–augusti och inte i november–december. Vad gäller träffsäkerheten för 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 omläggningsalternativet 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 enligt omläggningsalternativet skymma sikten för hela budgetperioden, medan den enligt nuvarande ordning har en negativ inverkan på prognosmöjligheterna speciellt för andra hälften av budgetperioden.

Det är tänkbart att en utvidgad och förbättrad långtidsplanering i kommunerna skulle något, om än inte i avgörande mån, förbättra enkätsituationen på våren. Vidare torde en enkät som går ut till kommunerna i mitten av september (och således i tid för en kompletteringsproposition i början av november) ge bättre svar än augustienkäten

och således motverka betydelsen av den ovannämnda informationströskeln. (Motsvarande gäller dock inte beträffande industrin.)

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.

7 *Internationella aspekter*

7.1 Förhållandena i övriga länder

Budgetårets förläggning i OECD-länderna framgår av följande sammanställning.

Land	Period	Anm.
Belgien	1/1–31/12	
Canada	1/4–31/3	
Danmark	1/4–31/3	
Finland	1/1–31/12	
Frankrike	1/1–31/12	
Förenta staterna	1/7–30/6	
Grekland	1/1–31/12	
Irland	1/4–31/3	
Island	1/1–31/12	
Italien	1/1–31/12	
Japan	1/4–31/3	
Jugoslavien	1/1–31/12	
Nederländerna	1/1–31/12	
Norge	1/1–31/12	
Portugal	1/1–31/12	
Schweiz	1/1–31/12	
Spanien	1/1–31/12	2-årsbudget
Sverige	1/7–30/6	
Storbritannien	1/4–31/3	
Tyskland	1/1–31/12	
Österrike	1/1–31/12	

De internationella aspekterna på frågan om budgetårets förläggning rör dels relationerna med de europeiska gemenskaperna (EG), dels det nordiska samarbetet. De ursprungliga EG-länderna har, som framgår av sammanställningen, kalenderårsbudget.

7.2 Relationerna med EG

7.2.1 Avtalet

Förhandlingarna mellan Sverige och de europeiska gemenskaperna avslutades den 21 juli 1972. Två avtal, ett med EG och ett med den europeiska kol- och stålgemenskapen (CECA), undertecknades den 22 juli 1972. Efter ratificering trädde avtalet med EG i kraft den 1 januari 1973. CECA-avtalet har ännu inte ratificerats av alla parter. I det följande behandlas endast EG-avtalet. Bestämmelserna i Sveriges avtal med CECA är dock i nedan berörda avseenden i stort sett desamma som i Sveriges avtal med EG.

Avtalet mellan Sverige och EG är i första hand att karakterisera som en plan för bildande av ett frihandelsområde för industrivaror. För

huvuddelen av varorna skall den tullfria handeln vara genomförd den 1 juli 1977. Tullarna avvecklas i samma takt som mellan gemenskapen och de nya medlemmarna Danmark, Irland och Storbritannien. För vissa varor finns dock särregler som bl. a. innebär att övergångstiden för EG:s tullavveckling mot Sverige förlängs till den 1 januari 1980 (specialstål m. m.) respektive den 1 januari 1984 (papper m. m.).

Förutom bildandet av ett frihandelsområde förutses att det ekonomiska samarbetet i framtiden skall kunna utvidgas även till andra områden om parterna är överens därom.

De institutionaliserade former för *konsultationer* som ingår i avtalet är en samarbetskommitté, 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. Avtalstexten lyder:

Artikel 29

1. En blandad kommitté skall upprättas med uppgift att administrera detta avtal och vaka över dess rätta tillämpning. I detta syfte skall kommittén utfärda rekommendationer. Den skall fatta beslut i de fall som anges i detta avtal. Dessa beslut skall verkställas av de avtalsslutande parterna enligt deras egna regler.

2. För att trygga detta avtals rätta tillämpning skall de avtalsslutande parterna utbyta upplysningar och på begäran av endera parten konsultera varandra i den blandade kommittén.

3. Den blandade kommittén skall antaga sin arbetsordning.

Artikel 30

1. Den blandade kommittén skall bestå av å ena sidan representanter för Sverige och å andra sidan representanter för gemenskapen.

2. Den blandade kommittén skall uttala sig enhälligt.

I artikel 31 sägs att kommittén skall sammanträda minst en gång om året och dessutom vid behov, på begäran av endera avtalsslutande parten.

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 (artikel 18),
- 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 (artikel 23),
- i händelse av allvarliga störningar inom en sektor av näringslivet eller i en region samt i händelse av betalningsbalanssvårigheter tillåts dock skyddsåtgärder (artikel 26 och 28).

Enligt artikel 32 är avtalet utvecklingsbart:

Artikel 32

1. När en avtalsslutande part anser att det ligger i båda de avtalsslutande parternas intresse att utveckla de förbindelser som upprättats genom detta avtal genom att utsträcka dem till områden som inte omfattas av avtalet, skall parten tillställa den andra avtalsslutande parten en motiverad begäran härom.

De avtalsslutande parterna kan uppdraga åt den blandade kommittén att pröva denna begäran och att i förekommande fall avge rekommendationer till dem särskilt i syfte att inleda förhandlingar. Dessa rekommendationer kan i förekommande fall avse en samordnad harmonisering, under förutsättning att de båda avtalsslutande parternas självständiga beslutanderätt inte påverkas.

2. Avtal som kommer till stånd genom de i punkt 1 avsedda förhandlingarna skall ratificeras eller godkännas av de avtalsslutande parterna enligt deras egna förfaranden.

7.2.2 Budgetåret i EG

Vad gäller budgetårets förläggning har de ursprungliga EG-länderna – Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Västtyskland – samtliga kalenderårssystem. Västtyskland och Italien har under 1960-talet lagt om sina budgetår.

Följande har inhämtats från de västtyska och italienska delegationerna i Bryssel:

I Västtyskland löpte budgetåret 1/4–31/3 fram till 1961. För 1961 hade man en "minimibudget" 1/4–31/12. Motivet för omläggningen var att underlätta förberedelsearbetet för budgeten och att möjliggöra en snabbare budgetprocess. Förbundsdagen bedömdes kunna behandla budgeten fortare på hösten än på våren. Den tar semester juli–augusti, börjar normalt budgetbehandlingen i mitten av september och blir som regel klar med denna i mitten av december.

Även det förhållandet att flertalet andra EG-länder (vid denna tidpunkt alla utom Italien) hade kalenderårssystem påverkade beslutet.

Resultatet av omläggningen har betecknats som tillfredsställande. Bl. a. bedöms det som gynnsamt att budgeten är tidsmässigt synkroniserad med den nationalbudget som sedermera kommit att utarbetas.

Budgetåret i Italien löpte 1/7–30/6 fram till 1964. För 1964 hade man en "minimibudget" 1/7–31/12.

Motiven för omläggningen var två:

a) Nationalbudget, ekonomisk statistik och prognoser etc. avsåg kalenderår. Genom synkroniseringen skulle mer exakta budgetberäkningar kunna göras.
b) De övriga EG-ländernas budgetår löpte per kalenderår.

Erfarenheterna av omläggningen betecknas som gynnsamma. Bl. a. anses budgetens användbarhet som konjunkturpolitiskt instrument ha ökat.

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, Irland och Storbritannien – har f. n. budgetår som börjar 1 april. Resolutionen kan leda till krav på att dessa länder övergår till kalenderårssystem.

Enligt vad som erfarits från den engelska delegationen i Bryssel övervägs ingen ändring härvidlag i Storbritannien under de närmaste åren,

bl. a. av administrativa skäl (vissa andra omläggningar av t. ex. skattesystemet skall först fullföljas). På sikt räknar man dock med möjligheten att behöva övergå till kalenderårssystem, även om någon förberedelse härför f. n. inte görs.

Inte heller för Danmarks vidkommande är en omläggning av budgetåret omedelbart förestående.

7.3 Samarbetet inom Norden

Av de övriga nordiska länderna har, som framgår av sammanställningen ovan, Finland, Island och Norge kalenderårssystem, medan Danmarks budgetår börjar 1 april.

De budgettekniska möjligheterna att finansiera samnordiska projekt torde inte nämnvärt påverkas av budgetårets förläggning. Visserligen kan det vara en olägenhet att ibland tvingas att bryta ut sådana projekt ur den ordinarie budgetprocessen och därmed göra avsteg från principen om budgetens enhet. I fråga om administrationen av de samnordiskt finansierade projekten torde dock svårigheterna inte vara av avgörande natur.

Det nordiska ekonomiska samarbetet har f. n. inga sådana institutionella former att en övergång till ett gemensamt budgetår skulle medföra några avgörande praktiska fördelar.

Statens offentliga utredningar 1973

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.
44. Budgetreform. Bilagor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1973

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

Vägtrafiken – 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] 2. Budgetreform. Bilagor. [44]

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]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Nordisk udredningsserie (Nu) 1973

Kronologisk förteckning

1. Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna.
2. Nordiskt kontaktmannamöte i Mariehamn.
3. Varudeklarasjonssamarbeid i Norden.

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-01523-4