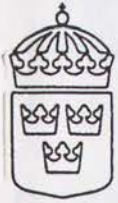


Ny budget proposition

*Betänkande av
budgetpropositionsutredningen*

SOU 1990:83

Ref KB
Oc



Statens offentliga utredningar
1990:83
Civildepartementet

Ny budgetproposition

Betänkande av budgetpropositionsutredningen
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel: 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Visst underlagsmaterial till detta betänkande kan beställas från Statskontoret, Publikations-service, Box 34107, 100 26 Stockholm, tel: 08/738 47 25. Det gäller:

- När riksdag och regering ska styra med resultat (statskontorets rapport 1990: 21)
- Styrning med anslag (statskontorets rapport 1990: 22)

Till civilministern

Den 23 februari 1989 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att göra en översyn av budgetpropositionens innehåll och utformning m. m.

Utöver direktiv har regeringen till kommittén överlämnat en riksdagskrivelse (1988/89: 169) angående redovisningen av socialförsäkringssystemets olika delar i statsbudgeten för beaktande i utredningsarbetet.

Kommittén har antagit namnet budgetpropositionsutredningen.

I kommittéarbetet har som ledamöter deltagit landshövding Björn Molin, ordförande, budgetchef Inga-Britt Ahlenius, riksdagsledamot Margit Gennser, riksdagsledamot Iris Mårtensson samt departementsråd Bengt Nordström.

Som sakkunniga har förordnats avdelningschef Gert Jönsson, kanslichef Ove Nilsson, kansliråd Thorvald Pettersson samt kansliråd Gunnar Österberg. Pettersson efterträddes den 5 februari 1990 av kansliråd Kerstin Andersson.

Som experter har förordnats hovrättsassessor Catharina Bergqvist, språkexpert Stina Malmberg samt från den 11 januari 1990 föredraganden i konstitutionsutskottet Ulf Christoffersson och Magnus Isberg.

Organisationsdirektör Simon Andersson har varit kommitténs sekreterare.

Statskontoret har biträtt kommittén, varvid avdelningsdirektörerna Eva Lehdal och Bengt Strömblom, organisationsdirektör Marja Lemne, avdelningsdirektör Kajsa Nilsson, chefsekonom Richard Murray samt avdelningsdirektör Catharina Barkman medverkat med löpande sekretariatsarbete eller specialstudier. Visst underlagsmaterial publiceras av statskontoret. En av sekretariatet framtagen exempelsamling som visar hur budgetpropositionen kan utformas för olika verksamheter fogas som bilaga till betänkandet. Kommittén har inte tagit ställning till exemplens utformning.

På kommitténs uppdrag har förste revisor Björn Hasselgren gjort en specialstudie om affärsverken samt civilekonom Karin Brunsson en motsvarande specialstudie om socialförsäkringarna.

Riksrevisionsverket har genom revisionsdirektör Georg Danielsson och avdelningsdirektör Bo Ragne presenterat underlag angående en årsredovisning för staten respektive användningen av olika anslagstyper.

Överläggningar har skett med företrädare för regeringskansliet, riksdagsutskotten, partigrupperna i riksdagen samt olika expertmyndigheter. Svenska beskickningar har bidragit med underlagsmaterial om budgetdokument och budgetprocess i andra länder. Kommitténs sekretariat har gjort ett besök hos Göteborgs stad för att ta del av kommunal budgetering och redovisning.

Utbildningsdepartementet och dess medarbetare har stått till förfogande för genomgång av verksamhets- och budgetstyrning av verksamheter som tillhör departementet.

Utredningsarbetet är nu slutfört och vi överlämnar betänkandet Ny budgetproposition. Ledamoten Margit Gennser har reserverat sig mot förslaget om bruttoredovisning av socialförsäkringar.

Halmstad i augusti 1990

Björn Molin
Inga-Britt Ahlenius
Iris Mårtensson

Margit Gennser
Bengt Nordström/
Simon Andersson

Innehållsförteckning	Sid
Utredningens överväganden och förslag i sammanfattning	9
1 Utgångspunkter	15
1.1 Den nya budgetprocessen	15
1.1.1 De grundläggande idéerna och besluten	15
1.1.2 Riksdagens verkslednings- och budgetprocessbeslut	15
1.1.3 Myndigheternas budget- och bokslutsdokument	18
1.2 Direktivens huvudfrågor	19
2 Förändringsbehov	23
2.1 Riksdagens krav på förändringar	23
2.1.1 Ökad mål- och resultatstyrning	23
2.1.2 Bättre kontroll och styrning av förvaltningen	23
2.1.3 Fördjupad behandling av budgetfrågorna	23
2.1.4 Samlad budgetbehandling	24
2.1.5 Försöksverksamhet i riksdagen	24
2.1.6 Riksdagen och den nya budgetprocessen	24
2.2 Vår bedömning av förändringsbehoven	25
3 Verksamhetsstyrning och budgetdokument i svenska kom-	
muner och i andra stater	29
3.1 Budgetering och resultatuppföljning i kommunerna	29
3.1.1 Ny redovisningsmodell	29
3.1.2 Den kommunala budgetprocessen – exemplet Göteborg ..	30
3.1.3 Göteborgs stads årsredovisning	31
3.2 Internationella utblickar	34
3.2.1 Andra länder	34
3.2.2 Förenta nationerna – FN	39
3.2.3 Organisation for Economic Co-operation and Development	
– OECD	40
3.2.4 Europeiska Gemenskapen – EG	40
4 En logisk process och fungerande arbetsrytm	43
4.1 Behandlingsordningen i riksdagen under treårsperioden ...	44
4.1.1 Riksdagens uppfattning	44
4.1.2 Krav på den treåriga budgetprocessen från riksdagens ut-	
gångspunkter	46
4.1.3 Utskottens schema för treårsperioden	46
4.1.4 Riksdagens inflytande under treårsperioden i olika roller ..	50
4.2 Behandlingsordningen i riksdagen under riksmötet	52
4.2.1 Bättre arbetsförutsättningar och jämnare informationsflöde	
52	
4.2.2 Årsrytmen i riksdagen, hittillsvarande ordning och pågående	
försöksverksamhet	52
4.2.3 Den fria motionsrätten	56
4.2.4 Regeringens ekonomisk-politiska redovisning till riksdagen	
57	
4.2.5 Behandlingsordning för en reformerad budgetproposition ..	58
4.2.6 Sammanfattande bedömning	62
4.3 Regeringen och myndigheterna i en alternativ årsrytm	63
4.3.1 Senarelagda anslagsframställningar med bättre innehåll ...	63
4.3.2 Regeringskansliet – annorlunda beredning men i huvudsak	
bibehållen beredningstid	65
5 En heltäckande budgetproposition	67
5.1 Fullständighet i olika betydelser	67
5.1.1 Budgetsaldo och budgetomslutning	68

5.2	Socialförsäkringarna i statsbudgeten och budgetpropositionen	70
5.2.1	Riksdagens ställningstaganden	70
5.2.2	Hur definieras "socialförsäkringar"?	72
5.2.3	Hur redovisas socialförsäkringarna i budgetpropositionen?	74
5.2.4	Problembild och alternativa lösningar	76
5.2.5	Grundprinciper för socialförsäkringarna i statsbudgeten ...	80
5.2.6	En heltäckande redovisning i budgetpropositionen	80
5.2.7	Fortsatta överväganden	81
5.3	Riksdagens styrning av affärsverken	82
5.3.1	Utredningsuppgiften	82
5.3.2	Affärsverken	82
5.3.3	Nuvarande styrning av affärsverken	85
5.3.4	Hur bör presentationen av affärsverken utformas?	89
5.3.5	Modell för presentation av affärsverken i budgetpropositionen	90
5.4	Avgiftsfinansierad verksamhet hos förvaltningsmyndigheter	92
5.4.1	Myndigheter tar betalt	92
5.4.2	Avgiftsfinansierade myndigheter i den nya budgetprocessen	95
5.4.3	Utvärdering av finansmakten vid avgiftsfinansierad verksamhet	95
5.4.4	Ny förordning om avgifter	97
5.4.5	Överväganden och förslag	97
5.5	Finansiering och redovisning av investeringar	98
5.5.1	Försök med ny finansieringsmetod	98
5.5.2	Vår bedömning	101
5.6	Verksamhet hos andra huvudmän	103
5.6.1	Statsbidrag till kommunerna	103
5.6.2	Statsbidrag till organisationer m. m.	107
6	Budgetpropositionen som underlag för politiskt beslutsfattande	111
6.1	Flerfaldiga syften	111
6.2	Ett politiskt beslutsdokument	114
6.3	Riksdagen är budgetpropositionens adressat	116
6.4	Regeringens programförklaring till utgiftsförslagen	118
7	Budgetpropositionens huvuddelar	119
7.1	Budgetpropositionen i dag	120
7.2	Budgetpropositionens huvuddelar i framtiden	120
7.2.1	Finansplanen	120
7.2.2	En årsredovisning för staten	123
7.2.3	Statsbudgeten	126
7.2.4	Separata volymer för lagpropositioner	127
7.2.5	Sammanfattning i populärversion	127
8	Budgetförslagens indelning	129
8.1	Några indelningsmodeller	129
8.2	Statsutgifternas indelning i en framtida budgetproposition ..	133
8.2.1	Allmänt	133
8.2.2	Huvudtitlar	135
8.2.3	Verksamhetsområden	136
8.2.4	Särskilda frågeområden	141
8.2.5	Enklare och tydligare anslagsstruktur	146
9	Information och beslut vid fördjupad och förenklad prövning ..	153
9.1	Processens samband med form och innehåll	153

9.2	Resultatredovisningar och framtidsbedömningar för riksdagen	154
9.2.1	Regeringens information	154
9.2.2	Riksdagens behov	155
9.2.3	Informationen till riksdagen i budgetpropositionen	156
9.2.4	Myndigheternas anslagsframställningar i budgetpropositionen	163
9.2.5	Ärendena till riksdagen	166
9.2.6	Nuvarande praxis — utbildningsdepartementets huvudtitel	166
9.2.7	Mer distinkta ärenden och beslut	170
10	Ett lättillgängligt dokument	171
10.1	En adressat — men bred läsekrets	171
10.2	Medias behandling av budgetpropositionen	171
10.3	Mindre volym	173
10.4	Informativ grafisk form	173
10.5	1990 års forskningspolitiska proposition som förebild	174
10.6	Läsanvisningar	177
10.7	Enkelt och tydligt språk	177
10.8	Redaktionell disciplin	177

Reservation	179
-------------------	-----

Bilagor

Bilaga 1	Exempelsamling	183
Bilaga 2	Fonder och konton i socialförsäkringssystemet	229
Bilaga 3	Budgetförordningen	234
Bilaga 4	Kommittédirektiv	239

Utredningens överväganden och förslag i sammanfattning

En ny form för styrning av den statliga verksamheten har godkänts av riksdagen, vilken innebär att myndigheterna inordnas i ett treårigt cykliskt mönster så att varje myndighet normalt blir föremål för en fördjupad verksamhetsprövning vart tredje år. Prövningen skall vid de tillfällena vara starkt resultatorienterad och också innefatta de regelverk, transfereeringar m. m. som myndigheten administrerar.

Från regeringens och riksdagens utgångspunkter blir innebörden att vissa statliga verksamheter kommer att bli föremål för fördjupad budgetprövning ett enskilt år, andra det därpå följande året och återstoden det tredje året. Under en valperiod förutsätts därigenom riksdagen successivt fatta genomgripande budget- och inriktningsbeslut för statens samlade verksamhet. Under år då fördjupad prövning inte skall genomföras för en viss verksamhet sker s. k. förenklad prövning. Denna inriktas i huvudsak på att följa upp att de vid den fördjupade prövningen fastställda resultatkraven uppnåtts.

Riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt i det nya systemet bör understödjas av en väl fungerande budgetprocess och arbetsrytm. Detta ställer nya krav på regeringens budgetproposition och propositionsarbete i övrigt.

Vår utredning syftar till att uppnå en bättre *överblick* över de områden som olika verksamheter är en del av. Budgetpropositionen bör göras *lättillgänglig* för beslutsfattarna, bland annat genom förändrad indelning och utformning. *Relevansen* i materialet bör förbättras genom en tydligare presentation av verksamheternas inriktning och resurser samt av önskade och uppnådda resultat.

I starkt koncentrat är våra överväganden och förslag följande.

En logisk process och en fungerande arbetsrytm (kap 4)

Riksdagen bör, som ett inslag i den nya treårsrytmen, bedriva ett mer utvecklat och intensivare uppföljnings- och utvärderingsarbete, främst genom sina utskott.

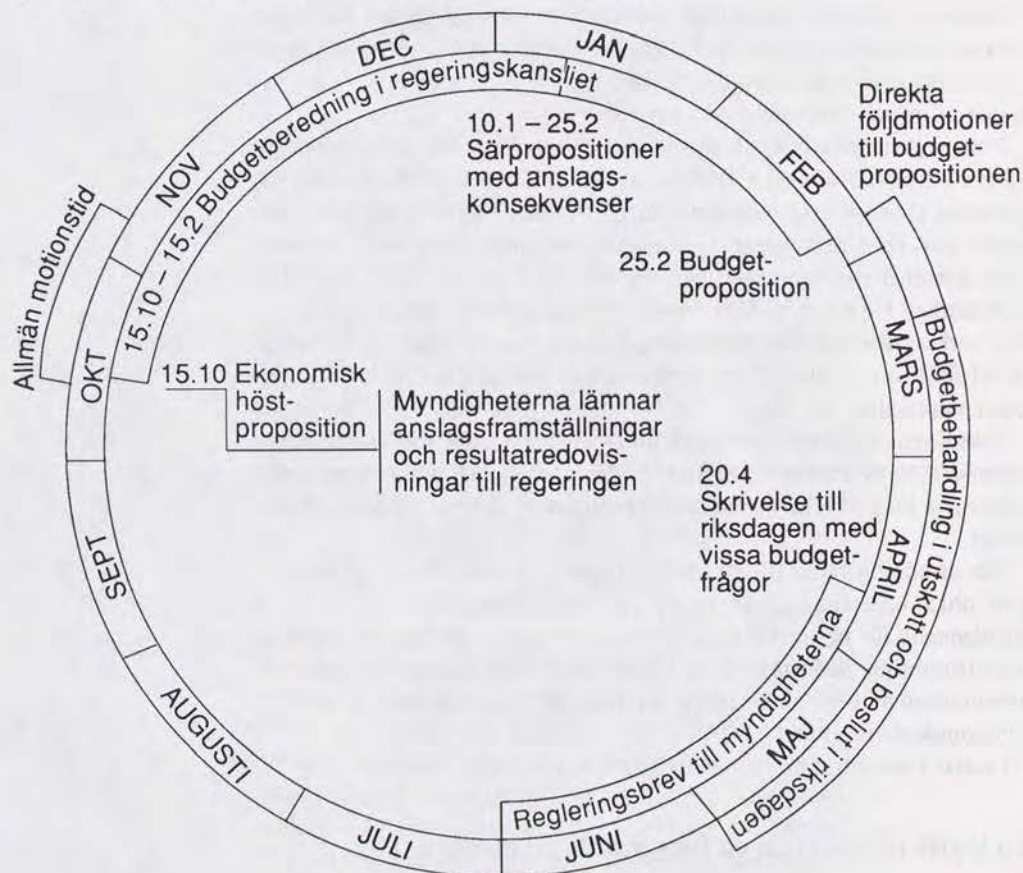
En smärre justering bör från riksdagens utgångspunkter göras i den indelning i treåriga budgetcykler som beslutats för statens myndigheter. Syftet bör vara att lägga fast ett mer fullständigt schema över budgetberedningsområden samt att ge riksdagens utskott en så jämn arbetsbelastning som möjligt, utan att rubba de fördelar som ligger i en god områdessamordning.

Budgetberedningstiderna bör kortas ned så långt som möjligt i alla led.

Avlämningspunkter för beslutsunderlaget från myndigheterna till regeringen och från regeringen till riksdagen bör bestämmas så att underlaget kan vara så aktuellt, så fullständigt och så heltäckande som möjligt, samt fördelat över året så att den huvudsakliga ekonomisk-politiska redovisningen till riksdagen kan lämnas ungefär halvårsvis.

Eftersom den nuvarande årsrytmen för budgetarbetet har stora brister i

förhållande till dessa krav bör, som ett alternativ till dagens ordning, prövas att förändra den tidsmässiga ramen för budgetbehandlingen. Vi skisserar ett sådant alternativ med utgångspunkt i att budgetåret även i fortsättningen löper från 1 juli till 30 juni. Det har inte ingått i vårt uppdrag att pröva budgetårets förläggning. Alternativet innebär:



Utanför årsringen = Riksdagen

Innanför årsringen = Regeringen och myndigheterna

- En fullständig budgetproposition lämnas till riksdagen den 25 februari varje år.
- Särpropositioner med anslagsförslag undviks och bör normalt endast få lämnas före eller samtidigt med budgetpropositionen.
- Kompletteringspropositionen i april ersätts av en skrivelse från regeringen till riksdagen. Skrivelsen bör endast innehålla sådana kompletteringar som är oundgängligen nödvändiga för riksdagens slutliga reglering av statsbudgeten.

- En proposition med bl. a. regeringens ekonomisk-politiska bedömning och förslag till tilläggsbudget lämnas till riksdagen i nära anslutning till riksmötets början.
- Anslagsframställningar och resultatredovisningar från myndigheterna lämnas till regeringen senast den 15 oktober varje år.
- Bestämmelser om tidpunkter för revision av myndigheternas årsbokslut och resultatredovisningar utformas så att revisionsberättelserna naturligt kan ingå i beslutsunderlaget.

Som en konsekvens av en sålunda förändrad årsrytm i bl. a. riksdagens arbete bör övervägas att förlägga den allmänna motionstiden så att den följer på den ovan nämnda ekonomisk-politiska propositionen på hösten. Motionsrätt på budgetpropositionen på våren skulle då endast gälla de förslag som framförs i propositionen. Mot fördelarna med en sådan förändring kan vissa nackdelar ställas, framförallt att det kan vara praktiskt svårt att avgränsa motionsrätten.

Om någon förändring inte görs och den 10 januari alltså behålls som avlämningsdagspunkt för budgetpropositionen bör striktare krav än för närvarande ställas på avlämningsdagspunkter för andra anslagspropositioner. Kompletteringspropositionen bör – som avsikten ursprungligen varit – begränsas till beräkningar och förslag av direkt betydelse för den ekonomiska politiken, och motionsrätten givetvis anpassas därtill.

En heltäckande budgetproposition (kap 5)

Principen om bruttoredovisning i statsbudgeten, vilken innebär att både inkomster och utgifter blir tydligt synliga, bör tillämpas mer konsekvent och med urskiljbara kriterier för de undantag som behöver göras. Finansiering över statsbudgeten genom underskott på inkomsttitel, som inte blir föremål för riksdagens utgiftsbeslut, bör ej få förekomma. Som en konsekvens av dessa principer och vissa andra ställningstaganden bör socialförsäkringarna, med huvudsakligt undantag för ATP, bruttoredovisas över statsbudgeten.

Specialdestinerade socialförsäkringsavgifter bör särredovisas på statsbudgetens inkomstsida. De kan då stämmas av mot motsvarande information om utgifterna för respektive ändamål. Utgifterna bör beslutas genom anslag precis som andra statliga utgifter.

Om fonder används bör det vara fråga om aktiva fonder med fristående förvaltning av den typ som AP-fonderna och den nyinrättade arbetslivsfonden representerar.

Socialförsäkringarna bör redovisas samlat i budgetpropositionen oberoende av finansieringsform.

Affärsverken bör bli föremål för fördjupad prövning vart tredje år på liknande sätt som andra myndigheter. I konsekvens därmed kan behandlingen av affärsverken under mellanliggande år göras enkel. De bör i budgetpropositionen presenteras i anslutning till de politikområden där de hör hemma.

Verksamheter i förvaltningsmyndigheter som finansieras med avgifter av s.k. offentligrättslig karaktär bör bruttoredovisas på statsbudgeten. Myndigheterna bör i dessa fall tilldelas medel i form av anslag, vilket inte utesluter att man i vissa fall styr myndigheterna genom att direkt koppla finansieringen till mängden utförda prestationer. Uppdragsinkomster och motsvarande utgifter bör däremot kunna nettoredovisas.

Det ligger stora fördelar i att finansiering av investeringar i myndigheterna kan ske enligt den modell som försöksvis har introducerats och som innebär att myndigheterna lånar till investeringar i riksgäldskontoret och betalar amorteringar och räntor med en del av de årliga ramanslagen eller, i förekommande fall, andra inkomster.

Investeringsbemyndiganden från riksdagen till regeringen bör bestämmas till ändamål, tid och belopp.

Bidrag till verksamheter som bedrivs av andra huvudmän än staten, bör på likartat sätt som statens egna verksamheter bli föremål för fördjupad prövning vart tredje år, även i de fall det inte finns någon myndighet som administrerar bidraget.

En ny budgetproposition (kap 6–10)

Budgetpropositionens texter bör tydligare än idag riktas till riksdagen. Regeringens kommunikation med myndigheterna bör utvecklas i andra former.

Budgetpropositionen bör inledas med regeringens förslag till statsbudget i form av en programförklaring, som bland annat tydliggör vilka huvudsakliga överväganden som ligger bakom de gjorda prioriteringarna.

Budgetpropositionen bör presenteras i tre huvuddelar:

- I En fullständig statsbudget med inkomstberäkning och utgiftsförslag.
- II En årsredovisning för staten.
- III En finansplan med preliminär nationalbudget.

Lagpropositioner med anslagskonsekvenser bör presenteras i separata volymer. Korsreferenser bör ske mellan dessa och regeringens budgetförslag.

Förslaget till statsbudget (I) bör delas på tre volymer (A-C) med följande innehåll:

- A: Sammanfattningsvolym med
- Inledande läsanvisning.
 - Fullständig förteckning över ärendena till riksdagen, ordnade efter huvudtitlar och verksamhetsområden.
 - Programförklaring från regeringen.
 - Förslag till statsbudget med inkomster och utgifter i tabellarisk form.
 - Inkomstberäkningar.
 - Specialredovisningar med annan indelningsgrund än i budgeten i övrigt.

- B: Utgifts- och inriktningsförslag för de verksamheter som är föremål för *fördjupad prövning* enligt följande principer:
- Ugiftshuvudtitlar departementsvis men utan departementsöversikter.
 - Områdesbeskrivningar, resultatredovisningar och inriktningsförslag efter en politiskt relevant indelning i verksamhetsområden.
 - Inriktnings- och utgiftsförslag enligt en anslagsstruktur anpassad till vad riksdagen har att besluta om.
- C: Utgiftsförslag för de verksamheter som är föremål för *förenklad prövning* samt enkla resultatbedömningar, som illustrerar eventuella avvikelser.

En *årsredovisning för staten* (II) bör i första hand innehålla:

- Utfallsredovisning för det senaste budgetåret.
- Utfallsprognos för inkomster och utgifter under innevarande budgetår.
- Ställning och utveckling i statens förmögenhet.
- Faktaredovisning av icke-monetär natur som enkelt kan förklara eller belysa det ekonomiska utfallet.

Utgiftsförslagets indelning i departementsvisa huvudtitlar bör bestå. Medel till regeringen och dess kansli samt utredningsväsendet bör dock beslutas sammanhållet och presenteras under en ny egen huvudtitel, med anslagen fördelade på regeringskansli respektive utredningar.

Nuvarande indelning i verksamhetsområden (littera) bör bli föremål för översyn, bl. a. i syfte att möjliggöra enkla "tvärredovisningar" över frågeområden som inte annars utgör indelningsgrund för förslagen. Tvärredovisningar bör användas flitigt i den mån uppgifterna enkelt kan tas fram.

Belysning av särskilda frågeområden bör ske på riksdagens begäran eller regeringens initiativ.

Anslagsstrukturen bör ses över så att olika anslagstyper används på ett lämpligare sätt än för närvarande och så att belopp och verksamhetsavgränsningar blir bättre anpassade till vad riksdagen bör besluta om. En översyn kan ske successivt i anslutning till att olika verksamheter slussas in i den nya treårsrytmen.

Anslagsframställningar och resultatredovisningar från myndigheterna, liksom annat underlag som regeringen har som grund för sina förslag, bör återges i budgetpropositionen i den omfattning och på det sätt som regeringen finner lämpligt.

För att minska behovet av referat av myndigheternas anslagsframställningar i budgetpropositionen, bör de fördjupade anslagsframställningarna i sammanfattning ges ut i en särskild publikation, som överlämnas till riksdagen i god tid före budgetpropositionen.

När ett verksamhetsområde är föremål för *fördjupad prövning*, bör regeringen ge riksdagen en fyllig redovisning och värdering av de uppnådda

resultaten under den senaste femårsperioden samt föreslå inriktning för den kommande treårsperioden.

När ett verksamhetsområde är föremål för *förenklad prövning*, bör regeringen ge riksdagen en enkel bedömning av avvikelsekaraktär av uppnådda resultat i förhållande till tidigare beslutad inriktning och fastlagda mål och resultatkrav.

Ärenden till riksdagen bör utformas så att det tydligt framgår vad regeringen vill att riksdagen skall besluta. Det är angeläget att besluten är så distinkta som möjligt och utformas så att effekterna kan följas upp. Besluten bör, förutom anslag, bemyndiganden och villkor, i huvudsak gälla mål, inriktning och krav och förväntningar på resultat för olika verksamheter.

Budgetpropositionen bör göras kortare och mer lättillgänglig, vilket kan underlättas av sammanhållen redigering och modern grafisk utformning. Regeringens förslag bör, som i andra propositioner, sammanfattas i "rubrik". Korsreferenser mellan budgetpropositionens olika delar bör användas flitigt.

Den redigeringsmodell som försöksvis användes i 1990 års forskningsproposition, och som bland annat innebar att fiktionen av talat anförande slopades och regeringen i stället som kollektiv redogjorde för sitt gemensamma förslag, bör användas även för budgetpropositionen.

Fortsatt arbete

En ny årsrytm kräver ändringar i riksdagsordningen och budgetförordningen. Förslagen om socialförsäkringarna kan kräva ändringar i lagen om allmän försäkring m. m.

Ett omfattande utvecklingsarbete återstår när det gäller den slutliga gestaltningen av de dokument som sammantaget bör utgöra budgetpropositionen, bland dem den helt nya årsredovisningen för staten. Vissa ytterligare överväganden är därtill nödvändiga, framförallt med avseende på en väl fungerande indelning i verksamhetsområden och anslag. Ansvar för det fortsatta utvecklingsarbetet bör hållas samman inom regeringskansliet.

Vi har sett som vår huvuduppgift att utforma principer och utgångspunkter för det fortsatta arbetet. För att åskådliggöra och förtydliga dessa har vissa konkretiseringar och exempel redovisats. Dessa bör inte ses som färdiga detaljförslag.

1 Utgångspunkter

1.1 Den nya budgetprocessen

1.1.1 De grundläggande idéerna och besluten

År 1985 påbörjades en försöksverksamhet i vissa statliga myndigheter med treårig planering och budgetering. Försöken var ett led i utvecklingen av budgetprocessen och syftade jämte andra förändringar till att underlätta *beslutsdelegering*, i kombination med *tydligare ansvarsförhållanden* och väsentligt förbättrad *uppföljning och utvärdering*.

Genom ett riksdagsbeslut 1988, efter förslag av regeringen i det årets kompletteringsproposition, har försöket utvecklats och övergått till en permanent form för budgetstyrning som omfattar hela statsförvaltningen och som introduceras successivt med verkan från budgetåret 1991/92. Den första tredjedelen av statens myndigheter kommer då att styras genom inriktningsbeslut och medelsramar som normalt skall omfatta en kommande treårsperiod. Övriga myndigheter slussas in i systemet från budgetåret 1992/93 respektive 1993/94.

Riksdagen och regeringen har tidigare ofta detaljstyrat myndigheternas resurstilldelning, arbetsformer och inre organisation, vilket ansetts leda till ineffektiv resursanvändning och långsam anpassning till nya krav. Ett syfte med den beslutade nyorienteringen är att riksdagen och regeringen i mindre utsträckning skall detaljreglera, och i större utsträckning styra genom *mål, ekonomiska ramar och villkor och krav på resultat*. Samtidigt skärps kraven på uppföljning och utvärdering.

1.1.2 Riksdagens verkslednings- och budgetprocessbeslut

Riksdagens verksledningsbeslut (prop 1986/87:99, KU 29, rskr 226) behandlar ansvarsfördelningen mellan regeringen och de statliga myndigheterna, den interna ledningen i myndigheterna och olika metoder för styrningen av den statliga verksamheten.

Beslutet, som grundade sig på två på varandra följande utredningar, nämligen förvaltningsutredningen (SOU 1983: 39) och verksledningskommittén (SOU 1985: 40 och 41), visar bland annat hur en tydligare styrning från riksdagens och regeringens sida kan förenas med en större frihet för myndigheterna att själva sköta den löpande förvaltningen.

Genom verksledningsbeslutet har riksdagen förtydligat regeringsformens bestämmelser om regeringens ledning av förvaltningen i några viktiga avseenden. Riksdagen har således slagit fast att regeringsformen ger utrymme för en mer målmedveten styrning av de statliga myndigheterna från regeringens sida än som hittills ansetts möjlig.

Ett viktigt syfte med verksledningsbeslutet var att göra slut på den oklarhet som tidigare rått, vad gäller rollfördelningen mellan verkschefer och lekmannastyrelser. Samtidigt som det är angeläget att bibehålla det värdefulla lekmannainflytandet i myndigheternas ledning bör, enligt beslutet, normalt verkschefen vara den som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet. Lekmannastyrelserna skall som regel besluta

endast i vissa preciserade frågor, nämligen anslagsframställning, föreskrifter som riktar sig till kommuner, landsting, företag och enskilda, årsbokslut och revisionsberättelse samt vissa andra revisionsrapporter. Därutöver skall styrelserna ha en rådgivande roll. De skall biträda verkschefen med sin speciella sakkunskap exempelvis vid målformuleringar och strategival och i viktiga verkställighetsärenden.

Som ett led i arbetet med att utveckla styrningen av den statliga verksamheten genomförs en successiv omläggning av den statliga budgetprocessen.

Riktlinjerna för detta utvecklingsarbete, som först redovisades i verksledningspropositionen 1987 och därefter utvecklades genom riksdagens ställningstagande till kompletteringspropositionen 1988, kan sammanfattas på följande sätt (prop 1987/88: 150 bil 1, FiU 30, rskr 394).

- Statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning för verksamheten under den följande treårsperioden. Statsmakterna skall därutöver ange ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor för verksamheten.
 - Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Det gäller minskad detaljreglering både av utnyttjandet av förvaltningsanslaget och sådana bestämmelser i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten skall organiseras och genomföras.
 - Förbättringar görs av både den formella och den informella dialogen mellan regeringen och myndigheterna för att möjliggöra en fördjupad analys och bättre styrning av verksamhetens inriktning.
 - Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps och intresset förskjuts från budgetering till uppföljning och utvärdering.
- Det viktigaste inslaget i den nya budgetprocessen är att en myndighets *hela* verksamhetsområde skall underkastas en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år. Prövningen gäller både myndighetens egen förvaltningsverksamhet och överföringar av bidrag till hushåll, kommuner och företag samt annan verksamhet som myndigheten ansvarar för. Medelsramar för den kommande treårsperiodens förvaltningsutgifter skall normalt beslutas. Möjligheten att också fatta långsiktiga rambeslut om sakanlag på olika områden får bedömas från fall till fall.

Riksdagen och regeringen har tidigare ofta detaljstyrat myndigheternas resurstilldelning och arbetsformer. Nu kommer riksdagen och regeringen inte enbart att styra genom att anvisa resurser utan också genom att ange önskad inriktning och förväntat resultat för den närmaste treårsperioden, s. k. resultatstyrning. Kraven på uppföljning och utvärdering skärps.

REGERINGENS DIREKTIV

Budgetförordning och vägledningar

Utgångspunkterna för alla myndigheters arbete med anslagsframställningar m. m. finns i en budgetförordning (1989:400) och därtill hörande vägledningar.

Årliga direktiv

Budgetförordningen kan kompletteras av regeringen med generella årliga direktiv för myndigheternas arbete med anslagsframställningarna.

Myndighetsspecifika direktiv

En uttalad strävan är att komplettera regeringens generella direktiv med myndighetsspecifika direktiv. Dessa beslutas av regeringen senast i juni året innan den fördjupade anslagsframställningen skall lämnas.

MYNDIGHETERNAS DOKUMENT

Fördjupad anslagsframställning vart tredje år

Första september vart tredje år lämnar myndigheten en anslagsframställning till regeringen som innehåller:

- Analys av den senaste femårsperiodens resursförbrukning, prestationer och effekter.
- Långsiktig bedömning av den fortsatta verksamheten.
- Förslag till förändringar i verksamhetens inriktning.
- Begäran om medelsram och anslag.

Särskild rapport

För att förbättra regeringens möjlighet till en fördjupad prövning kan myndigheten få i uppdrag att lämna en särskild rapport redan före anslagsframställningen. Innehåll och rapporteringstidpunkt fastställs av regeringen.

Förenklad anslagsframställning

Under de två mellanliggande åren lämnar myndigheten senast den 15 september en förenklad anslagsframställning.

Årlig resultatredovisning

Varje år lämnar myndigheten senast den 15 september en resultatredovisning, som innehåller information om kostnader, prestationer, produktivitet utveckling m. m. under föregående år. Samtidigt lämnar myndigheten ett preliminärt bokslut.

REGERINGENS FÖRSLAG TILL BUDGETPROPOSITION

Prövningen i regeringskansliet resulterar i förslag till budgetproposition som gäller anslag för nästa år och, såvitt gäller förvaltningsutgifter, ram för de två följande åren.

RIKSDAGSBESLUT

Riksdagen företar budgetreglering och besluten tas upp i en statsbudget.

REGERINGENS DOKUMENT

Regleringsbrev

Regeringen har att verkställa riksdagens beslut. Myndigheterna får bekräftelse på de beslut som fattas genom regleringsbreven från regeringen.

Utvecklingen av ett mer mål- och resultatorienterat styrsystem – som den nya budgetprocessen är ett led i – förutsätter att uppföljningen av den statliga verksamheten effektiviseras. En viktig del i en sådan uppföljning är den granskning som de statliga revisionsorganen, riksdagens revisorer och riksrevisionsverket (RRV), genomför.

Genom verksledningsbeslutet har revisionsorganens befogenheter vidgats till att också omfatta statlig verksamhet i aktiebolags- och stiftelseform. Granskningen bör ha sin tyngdpunkt i de delar av de statliga företagens verksamhet som har inslag av övergripande samhällsmål, särskilt sådan verksamhet som samtidigt har ett betydande inslag av monopol eller som finansieras med statliga medel eller båda delarna.

Regeringen har vidare – som ett led i uppföljningen av verksledningsbeslutet – tillsatt en utredning med uppgift att göra en översyn av den statliga redovisningsrevisionen.

Redovisningsrevisionen omfattar för närvarande en årlig granskning av årsbokslut och underliggande löpande redovisningar för statliga förvaltningsmyndigheter, affärsverk och vissa statliga stiftelser. Syftet med revisionen är att bedöma om den ekonomiska redovisningen i årsboksluten är rättvisande och om den utgör ett tillförlitligt underlag för att styra verksamheten.

Myndigheterna skall årligen – förutom ett årsbokslut – också lämna en redovisning med uppgifter om verksamhetsutvecklingen och verksamhetsresultaten. Därför skall den nämnda utredningen som en uppgift överväga om redovisningsrevisionen bör utvidgas till att omfatta även en granskning av denna resultatredovisning samt möjligheterna att prioritera granskningen av de myndigheter som ett visst år avses bli föremål för en fördjupad budgetprövning.

1.1.3 Myndigheternas budget- och bokslutsdokument

Budgetförordningen innebär att de statliga myndigheterna skall underställa regeringen ett beslutsunderlag som i väsentliga avseenden är annorlunda än det som tas fram för traditionell budgetprövning.

Den *fördjupade anslagsframställning* som varje myndighet skall lämna vart tredje år förväntas innehålla

- en *resultatanalys* som normalt skall omfatta de senaste fem årens verksamhet,
- en *resursanalys* med bedömning av kompetensförsörjning, kapitaltillgångar, m. m., samt
- en *framtidsbedömning* med analys av verksamhetens förutsättningar, mot bakgrund av t. ex. förändringar i den omgivande verklighet myndigheten har att verka inom.

Dessa analyser skall sammanfattas på lämpligt sätt och leda fram till en bedömning av olika handlingsalternativ och myndighetens förslag till inriktning och anslagsäskanden för en kommande treårsperiod. Om myndigheten finner skäl att uppmärksamma regeringen på behov av förändringar i frågor där den inte själv har någon beslutsmakt, exempelvis önskvärda författningsändringar, så skall den lämna förslag om sådana förändringar. Det är naturligt att tänka sig att sådana förslag bland annat kan komma att gälla myndighetens egen instruktion.

Den *förenklade anslagsframställning*, som varje myndighet skall lämna åren mellan fördjupningstillfällena blir i normalfallet mycket summarisk och närmast en bekräftelse av att tidigare rambeslut bör fortsätta att gälla. Om situationen på något sätt bör föranleda ändringar, skall myndigheten rapportera det som en avvikelse.

Den *årliga resultatredovisningen* är ett instrument som ger regeringen, och myndigheten själv, en möjlighet att stämma av att verksamheten utvecklas på ett bra sätt, dvs. att den utvecklas i enlighet med statsmakternas intentioner, att givna uppdrag utförts och att det skett på ett rationellt sätt. I redovisningen kommer att ingå beräkningar och bedömningar av bland annat prestationsrelaterade och produktrelaterade kostnader, produktivitet, effektivitet och kvalitet.

Som namnet anger syftar den årliga resultatredovisningen främst till att följa upp det senaste årets verksamhet, men med självklara jämförelser med de närmast föregående åren. Det får förutsättas att resultatredovisningen kommer att användas som väsentligt ingångsvärde även i den resultatanalys som skall ingå i den fördjupade anslagsframställningen.

De ovanstående dokumenten skall myndigheten lämna till regeringen enligt bestämmelser i budgetförordningen. Hur myndighetens *bokslut* skall utformas regleras i bokföringsförordningen (1979: 1212).

Riksrevisionsverket (RRV) utvecklar för närvarande en ny redovisningsmodell för statliga myndigheter som, efter hand som den kan komma i bruk, innebär att en myndighets årsredovisning kommer att innehålla en *balansräkning* som visar myndighetens tillgångar och skulder, en *verksamhetsräkning* (RRVs förslag till benämning) som visar myndighetens intäkter och kostnader samt en särskild *anslagsredovisning* som visar utfall mot statsbudgetens anslag och inkomsttitlar. I vissa fall kan myndigheterna också behöva ta fram en särskild *finansieringsanalys*, om det inte i övrigt framgår hur olika verksamhetsgrenar finansierats.

De externa årsredovisningarna kan komma att utvecklas till viktiga informationsbärare. I analogi med budgetförordningens bestämmelser om

att budgetdokumenten skall innefatta en myndighets hela verksamhet, kommer boksluten att visa *alla* kostnader och intäkter, således inte bara de som gäller myndighetens egen förvaltning.

Ur de bokslut som myndigheterna tar fram med nuvarande modell är det ofta svårt att få en god bild av var pengarna kommit ifrån och till vad de använts. Det har varit ett motiv för att i stället ställa sådana informationskrav på det nya budgetdokumentet "Årlig resultatredovisning", som därutöver också syftar till att visa vad man "fått för pengarna" i termer av t.ex. prestationer och effekter. Det har också varit motiv till att börja utveckla en modernare redovisningsmodell.

Budget- och bokslutsdokumenten betingar och hakar i varandra på många sätt. De utgår delvis från ett gemensamt redovisningsunderlag. Det är naturligt att tänka sig att myndigheternas externa årliga redovisningar i framtiden, förutom bokslutens olika delar enligt bokföringsförordningen, också kommer att inrymma de upplysningar som finns i de årliga resultatredovisningarna enligt krav i budgetförordningen.

För att de externa redovisningarna skall bli så goda informationsbärare som vi här förutsatt måste emellertid ett fortsatt utvecklingsarbete ske. Det är därvid viktigt att de ambitioner som nu kommer till uttryck i budgetförordningens bestämmelser om innehållet i de årliga resultatredovisningarna inte går förlorade. Om revisorernas berättelse kunde ingå i externa redovisningar av detta slag skulle det vara en ytterligare fördel.

1.2 Direktivens huvudfrågor

En huvuduppgift för vår utredning är att lämna förslag om hur regeringens information till riksdagen om olika verksamheters innehåll, inriktning, resurser och resultat, baserad på en fördjupad verksamhetsanalys, bör utformas i budgetpropositionen i anslutning till beslut för en kommande treårsperiod. Denna huvuduppgift är en logisk konsekvens av det intensiva utvecklingsarbete som nu pågår om en utvecklad, resultatorienterad budgetdialog mellan regeringen och myndigheterna, som syftar till att både förbättra statsmakternas möjlighet att styra och ge myndigheterna en större självständighet i angelägenheter där de själva är bäst skickade att besluta. Uppgiften ansluter till vad som skulle kunna benämnas budgetbeslutens *verksamhetsstyrande* funktion, en hittills i hög grad försummad aspekt. Det är *riksdagens* roll i budgetdialogen som särskilt lyfts fram.

Andra, mer traditionella, och därmed också mer välutvecklade, syften med budgetpropositionen är visserligen inte lika starkt framlyfta i direktiven, men de finns dock med.

Budgetbeslutens stabiliseringsfunktion, som främst kommer till uttryck i finansplanen och de samband som finns mellan den och de konkreta förslagen om statens inkomster och utgifter, berörs i en fråga till utredningen om behovet av och förutsättningarna för en kompletterande bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen från regeringen i anslutning till riksmötets öppnande på hösten.

Vi skall därutöver lämna förslag om hur en heltäckande redovisning av

ett verksamhetsområde eller ett särskilt frågeområde bör se ut. Frågan har stor vidd, eftersom överväganden och förslag förutsätts gälla även sådana områden där staten endast svarar för en delfinansiering, liksom sådana områden där indelningen inte stämmer med budgetpropositionens indelning i departementsvisa huvudtitlar. I anslutning därtill har vi att överväga hur statliga verksamheter som inte ingår i statsbudgeten (t.ex. stora delar av socialförsäkringssektorn eller affärsverken) kan behandlas i budgetpropositionen.

Direktiven inriktas i hög grad på statsbudgetens utgiftssida men innesluter i praktiken också inkomstsidan till följd av nuvarande blandade redovisningsprinciper.

Direktiven berör endast indirekt den del av budgetpropositionen som utgörs av finansplanen.

Vi bör således pröva hur budgetpropositionen eller budgetpropositionen tillsammans med andra dokument kan utformas för att ge en överskådlig, sammanhängande och relevant bild av statens hela verksamhet, även om budgetbesluten bara gäller en del därav, samt hur budgetpropositionen och budgetprocessen kan utformas så att även riksdagens slutliga finansmakt kan utövas resultatinriktat och långsiktigt.

Behovet av förändringar kan sägas ha två ursprung; dels har det uppkommit genom en rad delförändringar genom åren som varit välmotiverade var för sig men bidragit till en sämre överskådlighet, dels är det en följd av kraven på en modernisering av styrningen av statsförvaltningen.

Sammanfattningsvis är uppgiften omfattande och mångfaldig. Den tar sin utgångspunkt i utvecklingen av en ny resultatorienterad budgetdialog som syftar till beslut för mer än ett år i taget, men rymmer en mängd frågor vid sidan därav. Uppgiften handlar främst om budgetpropositionens *innehåll* och *form*, men väcker även frågor om *budgetprocessen*.

2 Förändringsbehov

2.1 Riksdagens krav på förändringar

Riksdagen har vid flera tillfällen under de senaste tjugo åren diskuterat budgetprocessen. Under senare tid har den i ett antal ärenden behandlat förslag om förändringar i styrningen av myndigheternas verksamhet och förändringarnas inverkan på riksdagens eget arbete. Frågor om mål och resultatstyrning, bättre kontroll och uppföljning av förvaltningarnas verksamheter samt frågan om omväxlande fördjupad och förenklad anslagsprövning har behandlats av riksdagen under senare delen av 1980-talet.

2.1.1 Ökad mål- och resultatstyrning

Riksdagen delade regeringens uppfattning i 1988 års budgetproposition (prop 1987/88:100 bil 15) att ett styrsystem för ökad målstyrning bör utvecklas och införas i den statliga förvaltningen (FiU 1987/88:12, rskr 69). En avgörande förutsättning för en sådan utveckling är emellertid, enligt finansutskottet, att *resultatuppföljningen* av de statliga myndigheters verksamhet effektiviseras.

2.1.2 Bättre kontroll och styrning av förvaltningen

Riksdagen (FiU 1987/88:30, rskr 394) hade inte heller något att erinra mot redogörelsen i 1988 års kompletteringsproposition, där det redovisades att budgetprocessen skall läggas om för i princip hela statsförvaltningen, utom för försvaret som redan tillämpar en särskild flerårig budgetmodell. Syftet med den nya budgetprocessen är, konstaterade finansutskottet, att få till stånd en bättre och effektivare styrning och kontroll av förvaltningen. Eftersom riksdagens möjligheter i detta avseende inte får eftersättas, framhöll utskottet, måste stor vikt läggas vid *utformningen av den information som lämnas i budgetpropositionen* och andra anslagspropositioner.

2.1.3 Fördjupad behandling av budgetfrågorna

Riksdagen anslöt sig till proposition 1987/88:22 om vissa grundlagsfrågor m.m. som regeringen lade fram på grundval av folkstyrelsekommitténs (SOU 1987:6) betänkande (KU 1987/88:43, rskr 405). Syftet med förslagen var bland annat att stärka riksdagens möjligheter att skaffa sig ett samlat grepp om budgetfrågorna, att få till stånd en jämnare arbetsbelastning i riksdagen och att åstadkomma en fördjupning av budgetarbetet med jämna mellanrum.

I sammanhanget uttalade också riksdagen att en utvärdering av politiska beslut framstod som en alltmer angelägen uppgift, samtidigt som det med visst fog kunde hävdas att det är en av de mest försummade. Riksdagen ansåg således att den och särskilt dess utskott bör ägna mer uppmärksamhet åt att *utvärdera resultaten* av riksdagens beslut. Utvärderingen på ett visst myndighets- eller ämnesområde bör, enligt riksdagen, kunna äga rum

i anslutning till att en fördjupad behandling av detta område sker i budgetsammanhang. En lämplig ordning, heter det, kan vara att en sådan djupgående behandling sker *en gång per valperiod*.

2.1.4 Samlad budgetbehandling

Konstitutionsutskottet (1988/89: KU30) understryker betydelsen av att budgetpropositionen är så heltäckande som möjligt. I de fall anslagsfrågor tas upp i kompletteringspropositionen leder detta till att arbetsförhållandena i utskotten och kammaren blir onödigt ansträngda, anför KU. Dessutom skapar det särskilda olägenheter för finansutskottet i dess arbete med de övergripande finanspolitiska frågorna och fastställandet av statsbudgeten. Budgetfrågornas behandling har också stor vikt för de statliga myndigheternas och andra berörda organs förutsättningar att planera sin verksamhet samt är självfallet i främsta rummet av synnerlig betydelse för den allmänhet som berörs av besluten.

Finansutskottet anför (1988/89: FiU 30) att i kompletteringspropositionen bör inte, om det inte finns särskilda skäl, tas upp andra frågor än de som har ett direkt samband med de finanspolitiska övervägandena. Vissa frågor i kompletteringspropositionen borde med fördel ha väckts i andra sammanhang.

2.1.5 Försöksverksamhet i riksdagen

Under våren 1989 inleddes försök med en förändrad budgetberedning i riksdagen. Budgeten (utom kompletteringspropositionen) skulle i detta försök vara behandlad före den 30 april. För att uppnå detta mål var det önskvärt att budgetpropositionen var mera fullständig än vad som varit fallet vid flera tillfällen under senare år. Anslagspropositioner skulle under försöksperioden lämnas senast den 25 februari i stället för den 10 mars. Kompletteringspropositionen och andra ekonomiska åtgärds paket skulle behandlas i finansutskottet efter hörande av berörda utskott.

Konstitutionsutskottet hemställer om fortsatt försök med förändrad budgetprocess i riksdagen även under nästa riksmöte (1989/90: KU36, Riksdagens arbetsformer). KU vill avvakta med ytterligare förslag i frågor som rör tidpunkten för budgetförslagens överlämnande till riksdagen med hänvisning till pågående budgetpropositionsutredning. KU understryker ånyo kravet på en mer fullständig budgetproposition.

KU föreslår också att en utredning görs inom riksdagen av riksdagens organisation för uppföljning och utvärdering. Utredningen skall särskilt undersöka frågan om ökad samordning av utskottens och riksdagsrevisorernas verksamhet. Riksdagen har anslutit sig till KUs förslag.

2.1.6 Riksdagen och den nya budgetprocessen

Riksdagens revisorer har ställt sig kritiska till regeringens ekonomiska information till riksdagen i förslag 1989/90: 11 angående riksdagens roll i budgetprocessen.

Finansutskottet föreslår i betänkandet 1989/90: FiU39 Riksdagens roll i budgetprocessen att riksdagen genom talmanskonferensens försorg tillsätter en arbetsgrupp för att bereda frågor om riksdagens roll och beslutsfattande i budgetprocessen.

Utskottet anser att flera av de frågor revisorerna tar upp i sitt förslag 1989/90: 11 bör övervägas ytterligare. En fråga är hur riksdagens roll påverkas av det arbete med budgetprocessens förnyelse som pågår inom statsförvaltningen liksom av de förslag som budgetpropositionsutredningen kan komma att lägga fram. Ett väsentligt inslag i den nya budgetprocessen är den utvärdering av verksamhetens resultat som skall utgöra en av grundstenarna för myndigheternas förslag om framtida verksamhetsinriktning. För riksdagen och särskilt dess utskott innebär detta att större uppmärksamhet bör ägnas åt att utvärdera resultaten av riksdagens beslut.

Revisorerna föreslår i sin rapport vissa förbättringar av den information som lämnas i budgetpropositionen. Utskottet anser att dessa förslag, liksom andra förslag som innebär att riksdagens beslutsfattande underlättas, bör utredas närmare. Många av de frågor som revisorerna anser bör övervägas ytterligare eller närmare utredas hänvisar utskottet till budgetpropositionsutredningen och menar att revisorernas förslag därmed till stor del redan är beaktade.

Utskottet ställer sig inte bakom de delar i revisorernas förslag som avser en omprövning av riksdagens tidigare ställningstaganden till den nya budgetprocessen. Den ger, enligt utskottets bedömning, det utrymme som behövs både för initiativ från riksdagens sida och för att ompröva redan fattade beslut. Det finns, som utskottet ser det, goda skäl att avvakta budgetpropositionsutredningens förslag och regeringens ställningstagande till detta innan några nya initiativ tas vad gäller ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen.

Utskottet instämmer i vissa andra förslag från revisorerna. Flera av de förslag som lämnas angående de statliga affärsverken verkar rimliga. Innebörderna av de ekonomiska mål som uppställs för affärsverken kan behöva klargöras. Riksdagen bör också en gång per mandatperiod ta ställning till en samlad redogörelse för de bemyndiganden som lämnats till regeringen. Det ankommer på berörda utskott att pröva dessa frågor.

När det gäller flera av de önskemål om förbättrad ekonomisk redovisning i budgetpropositionen som revisorerna lägger fram, instämmer utskottet i att det kan vara rimligt att regeringen särskilt redovisar hur de medel använts som riksdagen anslagit utöver regeringens ursprungliga förslag. Vidare finns det vissa andra förbättringar att göra vilka även utskottet tidigare efterlyst. Det gäller t ex. redovisningen av förändringar i anslagsbehållningar, beräknat tillkommande utgiftsbehov samt det underliggande budgetsaldot.

2.2 Vår bedömning av förändringsbehoven

Frågan om budgetbehandlingen i riksdagen har, som framgått, diskuterats vid ett flertal tillfällen sedan enkammerssystemets tillkomst 1971. Svagheter som då påtalats har varit bristen på en sammanhållen budgetbehand-

ling, avsaknaden av en samlad och överblickbar statsbudget och den otillräckliga uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut, som görs från riksdagens sida. Dessa diskussioner har lett till krav från riksdagen på regeringens sätt att presentera budgetmaterialet för riksdagen och till gradvisa förändringar i riksdagens egen budgetbehandling. Det senaste exemplet, som utgår från folkstyrelsekommitténs förslag, är försöksverksamheten med förändrad budgetbehandling i riksdagen som syftar till en sammanhållen och i tiden mera begränsad behandling. Den förutsätter, att antalet ur budgetpropositionen utbrutna punkter skall minska och att särpropositioner med budgetkonsekvenser skall framläggas tidigare. Dessutom har riksdagen ambitionen att få ökade möjligheter till utvärdering av tidigare fattade beslut. Trots vad riksdagen uttalat innehöll dock även 1990 års budgetproposition ett mycket stort antal öppna punkter, där anslagsfrågan hänvisades till kommande propositioner.

Diskussionen om budgetbehandlingen i riksdagen, som nu pågått i nästan 20 år, visar på behovet av förändringar i den nuvarande budgetprocessen och på den betydelse som utformningen av budgetpropositionen har för riksdagens budgetbehandling.

De statliga förvaltningsmyndigheternas uppgift är att förverkliga politiska intentioner, sådana dessa kommer till uttryck i regeringens och riksdagens beslut. I en politisk demokrati får myndigheternas beslut sin legitimitet genom att de fungerar som instrument för den politiska makten. Detta förutsätter, att politiska mål och riktlinjer överförs till förvaltningsmyndigheterna på ett entydigt sätt för att där kunna tillämpas enligt intentionerna. Denna *styrning* av förvaltningsmyndigheternas verksamhet är således av central betydelse i ett demokratiskt system. Om styrningen inte fungerar, förlorar myndighetsutövningen sin legitimitet.

En bland flera former av styrning är styrning i anslutning till budgeten, dvs. genom de anslagsbeslut som fattas av riksdagen samt genom de bestämmelser och direktiv som av riksdagen eller regeringen (i form av t. ex. regleringsbrev) fogas till anslagsbesluten. Denna budgetstyrning är speciellt betydelsefull i ett längre perspektiv, genom att den är regelbundet återkommande. På senare tid har utvecklingen gått mot ett system, där styrningen inriktas på verksamheten och dess resultat medan myndigheterna getts större frihet att själva utforma det interna arbetet och bestämma förfarandet inom myndigheterna. Verksledningsbeslutet 1987 var ett viktigt steg i denna riktning.

Begreppet *resultatorienterad styrning* är av central betydelse i den nya budgetprocessen. Den avser att, förutom att fördela resurser, säkerställa att tillgängliga medel används på ett effektivt sätt: att staten får så mycket som möjligt ut av varje anslagskrona.

En absolut förutsättning för resultatorienterad styrning i denna tappning är att det finns uttalade, tillämpbara och uppföljningsbara resultatförväntningar för de olika statliga verksamheterna. Det är främst målen och resultatkraven för verksamheten som skall anges uppifrån, inte medlen. Avsikten är därför att man i den nya budgetprocessen skall ställa mer precisa krav på myndigheternas olika verksamheter.

Ett nära samband med styrningen har den efterhandskontroll, som görs av överordnade politiska organ eller av särskilda stabs- och kontrollorgan, i syfte att erhålla information om i vilken utsträckning förvaltningsmyndigheternas verksamhet faktiskt lett till förväntade resultat. I olika sammanhang har därför betonats behovet av att ökade resurser avsätts för resultatkontroll och att nya metoder härför utvecklas. I den nya budgetprocessen åläggs också myndigheterna ett större ansvar för att avrapportera resultaten av verksamheten.

Myndigheternas resultatanalyser och årliga resultatredovisningar blir därmed ett viktigt inslag i budgetprocessen. Även riksdagen bör få möjlighet att delta i utvärderingen av myndigheternas resultatanalyser och resultatredovisningar. Riksdagen har hittills i ganska ringa grad ägnat uppmärksamhet åt att följa upp viktigare riksdagsbeslut — man har i helt övervägande grad varit sysselsatt med de framtidsinriktade besluten. Detta har varit naturligt med tanke på den snabba reformtakten under efterkrigstiden fram till mitten av 1970-talet. Under de senaste tio åren med den av bl. a. samhällsekonomiska skäl betingade långsammare reformtakten har riksdagen däremot i stigande grad efterfrågat uppföljningar och utvärderingar av tidigare fattade beslut.

En på dessa grunder ökad tyngdpunkt på resultatkontroll i riksdagen bör kunna underlättas av den nya budgetprocessen med sina treåriga perioder. Den bör också få genomslag i utformningen av budgetpropositionen och i den information som där lämnas till riksdagen.

Riksdagens många budgetbeslut har avgörande betydelse för verksamhetsstyrningen tvärs igenom statsförvaltningen. De bör då också baseras på grundliga kunskaper om verksamheter och verksamhetsutfall inom hela statsverksamheten. Det är vår bedömning att det är möjligt att tillskapa en budgetproposition som bättre än idag kan tillgodose dessa riksdagens fundamentala informationskrav.

I det fortsatta presenterar vi våra överväganden så att vi, efter en översiktsbeskrivning av hur verksamhets- och budgetstyrning sker i andra sammanhang (svenska kommuner respektive andra stater), först behandlar budgetprocessen och arbetsrytmen, därefter övergår till en bedömning av hur budgetpropositionen kan uppfylla kraven på fullständighet, för att avsluta med närmare förslag om budgetpropositionens utformning och innehåll.

3 Verksamhetsstyrning och budgetdokument i svenska kommuner och i andra stater

3.1 Budgetering och resultatuppföljning i kommunerna

Förhållandet mellan kommunfullmäktige/kommunstyrelse och kommunens olika nämnder kan i viss mån sägas motsvara förhållandet mellan riksdag/regering och statliga myndigheter.

Kommunernas budgetprocess och resultatuppföljning har under 1980-talet genomgått betydande förändringar för att underlätta mer decentraliserade styrformer. Kommunerna ligger i det här hänseendet före staten. Av denna anledning har vi funnit det motiverat att ge en kortfattad beskrivning av den kommunala budgetprocessen och resultatuppföljningen.

Göteborgs stad tillhör de kommuner som gått i täten för utvecklingen. Vi har därför valt att belysa den kommunala budgetprocessen och resultatuppföljningen med exempel från Göteborgs stad.

Kommuner skall årligen upprätta en budget för nästa kalenderår som också är budgetår. Budgeten är en ekonomisk plan för verksamheten under budgetåret, men också ett instrument för uppföljning och bedömning av effektiviteten.

Det har på sina håll skett en viss förskjutning av tyngdpunkten i den kommunala planeringen från årsbudget till flerårsplanering i form av flerårsbudget eller ekonomi- och verksamhetsplan. Årsbudgeten är dock den mest detaljerade budgeten och är till skillnad från flerårsplaneringen en skyldighet enligt kommunallagen.

I Göteborgs stad har man en "rullande treårsplanering" vilket innebär att man i budgeten redovisar budget för innevarande år, för det år förslaget gäller samt ytterligare två år framåt.

De viktigaste finansieringskällorna för kommunerna är kommunalskatter, statsbidrag, avgifter och försäljningsmedel samt upplåning. Den övervägande delen av kommunernas inkomster utgörs av kommunalskatten.

Statsbidragen för kommunala ändamål utgår i form av specialdestinerade statsbidrag och allmänna statsbidrag, däribland skatteutjämningsbidrag.

Avgifter och ersättningar för kommunal service utgör ersättning för kommunernas affärsdrivande verksamhet, såsom el-, värme-, vatten- och avloppsavgifter som i princip skall vara fullt kostnadstäckande. Vidare förekommer avgifter för annan service, som endast täcker en mindre del av kostnaderna, till exempel barnomsorgs- och hemhjälpavgifter.

För att finansiera främst investeringsutgifter har kommuner rätt att ta upp lån på kortare eller längre tid.

3.1.1 Ny redovisningsmodell

Kommunerna har under senare år övergått till en ny redovisningsmodell som består av driftredovisning, resultaträkning, finansieringsanalys, investeringsredovisning och balansräkning. Motsvarigheter i budgeten är

driftbudget, resultatbudget, finansieringsbudget och investeringsbudget.

Driftredovisningen visar de olika verksamheternas budgeterade respektive slutliga kostnader och intäkter. I driftredovisningen framkommer också eventuella budgetdifferenser som uppstår inom de olika verksamheterna.

I Göteborgs stads budget visas till exempel under programområdet Utbildning vilka driftskostnader den allmänna skolan, Göteborgs folkhögskola och studieförbunden förväntas dra.

Resultaträkningen visar årets finansiella resultat och förklarar hur det uppkommit. Den beskriver hur kommunen finansierat verksamheten under året och vilken resursförbrukning prestationerna fört med sig.

Resultaträkningen visar:

- verksamhetens nettokostnader
- resultat efter skatteintäkter och finansnetto
- förändring av eget kapital.

I balansräkningen framgår vad förändringen av eget kapital har använts till. En ökning av eget kapital kan till exempel ha använts till investeringar i anläggningstillgångar eller amortering av låneskulden. Balansräkningen beskriver kommunens finansiella ställning vid en viss tidpunkt.

Finansieringsanalysen visar hur kommunen genom den löpande verksamheten och upplåning har fått in pengar och hur dessa har använts under året. I finansieringsanalysen behandlas in- och utbetalningar ("kassaflödet") till skillnad mot resultaträkningen som innehåller periodiserade kostnader och intäkter.

Investeringsredovisningen visar hur kommunens investeringsutgifter har fördelat sig på olika objekt under året. Här framgår också storleken på nettoinvesteringarna.

I den nya redovisningsmodellen finns ingen separat kapitalbudget. Investeringsutgifterna budgeteras i investeringsbudgeten och vid årets slut görs en investeringsredovisning.

Tidigare begrepp som investerat stamkapital, disponibelt stamkapital och driftkapital har ersatts av en enda kapitalpost, eget kapital.

I den nya redovisningsmodellen anläggs ett nytt synsätt på posten nya lån. Löptiden på lånen är styrande för redovisningen av dessa och inte ändamålen. Alla lån som löper på mer än ett år kallas långfristiga oavsett ändamål.

Reservationer och förskott redovisas inte längre. Dessa poster hängde samman med redovisningen av budgetdifferenser i drift- och investeringsverksamheterna över årsskiftet. Anslag som inte utnyttjas under året budgeteras på nytt nästkommande år eller i form av budgetjusteringar under löpande år.

3.1.2 Den kommunala budgetprocessen – exemplet Göteborg

Budgetarbetet leds av kommunstyrelsen.

I Göteborgs stad är stadskansliet kommunledningens kontor. Kansliet förbereder de ärenden som skall tas upp i kommunstyrelse och kommunfullmäktige. En av de största arbetsuppgifterna för stadskansliet är att

biträda kommunledningen i arbetet med budget- och flerårsplan.

På budget- och resultatuppföljningsavdelningen samordnas förslagen till budget och planer till en gemensam budget och flerårsplan för Göteborg. Avdelningen samordnar också analyser över nämndernas bokslut och extra anslag och svarar för stadens totala bokslut och budget.

Under löpande budgetår kan den fastställda budgeten förändras genom nya fullmäktigebeslut, varvid medel för finansieringen måste anvisas. Dessa tilläggsanslag sammanställs ofta i en tilläggsbudget.

Budgetarbetet börjar redan i januari-februari, då kommunstyrelsen utarbetar direktiv till facknämnderna, ofta med angivande av de ramar som bör gälla för budgetarbetet på basis av den ekonomiska flerårsplanen.

Nämndernas budgetarbete brukar påbörjas i februari månad och avslutas i regel före 1 juni, då respektive nämnds budgetförslag överlämnas till styrelsen. Kommunstyrelsen inleder ofta tidigt diskussioner med de olika facknämnderna om prioriteringsfrågor.

Budgetförslaget behandlas i styrelsen i flera omgångar innan de slutgiltiga prioriteringarna fastläggs. Före oktober månads utgång överlämnas budgetförslaget till fullmäktige. Budgeten skall fastställas av kommunfullmäktige under november månad, i undantagsfall december. Budgeten ligger enligt kommunallagen till grund för fullmäktiges beslut om den kommunala skattesatsen.

3.1.3 Göteborgs stads årsredovisning

Kommunernas årsredovisningar är de dokument där kommunledningen redovisar resultatet av det gångna årets verksamhet för, i första hand, kommunfullmäktige. Årsredovisningen skall vara ett verktyg i det politiska arbetet, både för uppföljning och planering av verksamheten.

Årsredovisningen skall redovisa utvecklingen på olika områden och effekter av olika beslut för att därigenom fungera som ett underlag för diskussion och omprövning av olika verksamheter.

Årsredovisningen behandlas särskilt av kommunstyrelse och fullmäktige i en "bokslutsdebatt". Debatten utgör ett tillfälle att ha synpunkter på den bedrivna verksamheten.

Göteborgs stads årsredovisning är ett exempel på en överskådlig, lättillgänglig och informativ årsredovisning. Här sammanställs utfallsdata som ger kunskap både om stadens verksamhet och om stadens finansiella situation. I årsredovisningen görs också en avstämning mot budget och då inte bara i pengar.

I Göteborg har man en löpande resultatredovisning från kommunens olika kommundelsnämnder, facknämnder och andra verksamheter. På budget- och resultatuppföljningsavdelningen i Göteborg begär man in analyser från de olika nämnderna i början av året. Bland annat skall de ange viktiga händelser under året och hur verksamheten har utvecklats, både vad gäller resursinsats och prestationer.

Årsredovisningen är indelad i tre avsnitt. I avsnitt ett beskrivs den allmänekonomiska utvecklingen. Därefter följer en ekonomisk redovisning med resultaträkning, finansieringanalys och balansräkning.

Avsnitt två behandlar nämndernas verksamhet. Först beskrivs årets inriktning. Därefter beskrivs och analyseras verksamhetsutvecklingen, årets resultat och investeringsutgifter. Rubriksättningen i årsredovisningen är fast. Kontinuiteten gör att det är lätt att få en överblick över verksamheten.

Budgetutfall, investeringar samt kostnads- och intäktsutvecklingen analyseras.

Därutöver försöker man så långt som möjligt att använda sig av olika nyckeltal för att beskriva de långsiktiga trenderna. Nyckeltal redovisas under respektive verksamhetsområde, t.ex. Utbildning eller Fritid och Kultur. Tidsperioden är fem år.

Exempel på nyckeltal för utbildning är bruttokostnad/elev och bruttokostnad/undervisningstimma. Statsbidragens täckning av bruttokostnaden för utbildning under en femårsperiod presenteras i en överskådlig tabell.

Inom hälso-, sjuk- och socialvård (till skillnad från de flesta andra kommuner har Göteborgs stad också ansvar för sjukvården) redovisas till exempel prestationsutvecklingen inom hemtjänsten under en femårsperiod. I en vårdtyngdsgruppering framgår hur många ärenden som kan anses vara lätta, medeltunga respektive tunga och hur stor andel dessa utgör av det totala antalet ärenden.

Under Fritid och Kultur redovisas t.ex. bruttokostnad/lån (på bibliotek) och bruttokostnad/besök (på Ullevi).

I årsredovisningen görs även analyser av resultatet av själva verksamheten. Orsaker till att budgeterade kostnader överskrider redovisas. Det kan till exempel framgå att underskottet för grundskolan i huvudsak beror på att statsbidragstäckningen försämrats och att lokalkostnaderna överskridit budget.

Huruvida målsättningarna har uppfyllts presenteras mycket enkelt och överskådligt dels i den allmänekonomiska presentationen, dels under respektive verksamhetsområde. Här jämför stadskansliet antaganden i budget med det faktiska utfallet.

I den allmänekonomiska presentationen framgår att den kommunala konsumtionen i budgeten 1988 antogs öka med en procent, men att den i verkligheten ökade med 1,5 procent. Det framgår också att nämnderna strikt skulle hålla sin budget och att de sedan i huvudsak höll budgeten under året.

Under verksamhetsområden får man till exempel en uppfattning om hur många av de planerade platserna i fritidshem som verkligen inrättades eller huruvida beslutet att införa ADB-stöd för socialbidragshandläggningen har påbörjats eller helt genomförts.

Den här typen av enkla "check-listor" ger snabbt information om huruvida verksamheten bedrivits enligt uppsatta mål och riktlinjer. Politikerna får en återföring om huruvida deras beslut hade någon effekt.

Vad planerades för 1988?	Hur blev det?
<i>Individ- och familjeomsorg</i>	
En kraftig personalförstärkning vid socialkontoren	Genomfört
Att införa ADB-stöd för socialbidragshandläggningen	Påbörjat
Förändra verksamheten vid Bö barnhem	Försenat. Förslag till nytt verksamhetsinnehåll 1989
Att lägga ned verksamheten vid Pipblåsaregatans- och Skälltorps ungdomshem. Starta ny verksamhet vid Delsjötorp	Genomfört
Minska platserna vid Fagareds ungdomshem	Delvis genomfört när Delsjötorp startade. Förslag till nytt verksamhetsinnehåll 1989
Att förstärka feriebarnsverksamheten (1 Mkr)	Genomfört. Ökat stöd framförallt till lägerverksamhet
Att delta i ungdomsmottagningen "Ungdomshälsan" i Gamlestaden	Genomfört. "Ungdomshälsan" är ett samverkansprojekt där bland andra distriktssjukvården och socialtjänsten ingår
Att utöka verksamheten vid Kriscentrum för män och hitta ny finansiering	Genomfört. Kommunbidrag ersätter statsbidrag
Att bygga om Västkusthemmet till ett § 23 hem (LVM)	Pågår. Klart i slutet av 1989
Att rusta upp Ekåsas annex	Försenat. Annexet ersätts av en ny byggnad under 1989
Att hitta ersättningslokaler för sociala hotellet Mårten Krakow, som rivits	Provisoriska lokaler i Brunnsbo i avvaktan på nybyggnad vid Wallinsgatan
Att avveckla Hotell Masten som socialt hotell	Genomfört. Masten har ersatts av Ankaret som är resurs för jour- och korttidsboende
Att flytta och förändra verksamheten vid tillnyktringsenheten TNE	Genomfört
Att öka insatserna mot HIV/aids	Delvis genomfört genom informations- och utbildningsinsatser. Motivationshemmet beräknas öppna våren 1989. Ökade bidrag till organisationer som arbetar förebyggande mot HIV/aids
<i>Barnomsorg (inkl KDN)</i>	
448 nya platser i daghem	448 nya platser
12098 platser vid årets slut	12098 platser vid årets slut
414 nya platser i fritidshem	386 nya platser
4945 platser vid årets slut	4917 platser vid årets slut
302 nya platser i föräldrakooperativ m. m.	172 nya platser
1 246 platser vid årets slut	1 116 platser vid årets slut
793 nya platser i familjedaghem och trefamiljssystem	277 platser färre

3.2 Internationella utblickar

3.2.1 Andra länder

En effektiv styrning av statsförvaltningen utgör problem i de flesta västliga industriländerna. Kravet på att man skall överge äldre detaljerade styrformer för en mer målinriktad styrning är gemensamt liksom behovet att skapa överskådliga budgetdokument för den parlamentariska behandlingen av statsbudgeten. Av denna anledning har vi tagit del av motsvarigheten till den svenska budgetpropositionen i bland annat de nordiska länderna.

De redovisnings- och budgeteringsmodeller som nyttjas i de studerade länderna kan naturligtvis inte direkt överföras till svenska förhållanden. Parlamentens arbetssätt och staternas författningar uppvisar trots allt betydande skillnader. Danmark står exempelvis precis som Sverige mitt uppe i en budgetreform. Utvecklingsarbetet har likartade intentioner som i Sverige. I Danmark måste emellertid finansloven tas som lag. Därför går det inte att dra direkta paralleller för svenskt vidkommande. I detaljer finns dock mycket att lära.

Budgetprocess

I de nordiska länderna utom Sverige sammanfaller budgetår och kalenderår. Erfarenheter från Italien och Västtyskland som på 1960-talet lade om sina budgetår till kalenderår har varit goda. Man fick en snabbare budgetprocess och budgetens användbarhet som konjunkturpolitiskt instrument anses ha ökat. Erfarenheterna från dessa länders omläggning av budgetåret redovisades av budgetutredningen (SOU 1973:44).

Sverige har en tidsmässigt utdragen budgetprocess. Andra länder, med mer komprimerad behandling av budgeten i parlamentet, har restriktioner t. ex. i motionsrätten eller har ett starkare finansutskott än Sverige, vilket sannolikt är väsentliga förklaringar till de kortare behandlingstiderna. Sverige har i jämförelse med många andra länder en mycket generös motionsrätt. Det svenska finansutskottet har heller inte någon särställning i relation till de övriga utskotten utan är i princip jämbördigt. Skillnader mellan länder i sådana avseenden kan illustreras av följande nationer, som med undantag för Storbritannien, har kalenderår som budgetår.

I Norge presenteras budgetförslaget i början av oktober. Motioner i budgetfrågor är mindre vanliga. Tyngdpunkten i det norska parlamentet ligger, liksom i den svenska riksdagen, på utskottsbehandlingen. Finanskommittén har däremot en starkare ställning än finansutskottet i den svenska riksdagen.

I Danmark är också folketingets budgetarbete komprimerat i tiden. "Finanslovsforslaget" skall läggas fram innan utgången av augusti. "Finansutvalget" har en stark ställning och träder ofta i direktkontakt med regeringen. Motioner med anledning av finansförslaget är sällsynta. "Finansudvalget" kan kommentera regeringens "tekstanmaerkninger" och införa förändringar. Danska utskott kan också korrespondera direkt med olika ministrar utan att denna brevväxling passerar folketinget i dess helhet.

I *Finland* skall regeringens statsförslag normalt läggas fram senast två månader innan riksdagen åtskiljes. Vanligen avges den finska budgetpropositionen i september. Budgetbehandlingen sker under hösten. Utskottsprövningen äger rum i statsutskottet i enlighet med den modell som gällde i Sverige före 1971. Finansmotioner, som kan avges av enskild riksdagsledamot och inrymma förslag till nya eller förhöjda anslag, tillstyrks sällan. Statsutskottet bereder budgeten hela hösten. Riksdagen får del av statsutskottets betänkande vid årsskiftet, varefter budgeten antas vid en enda behandling.

Storbritannien har ännu inte lagt om sitt budgetår till kalenderår som andra EG-länder. Det brittiska budgetåret löper från den 1 april till den 31 mars. Storbritannien har varken en skriven konstitution eller en formaliserad och enhetlig budget. Budgeten läggs fram vid skilda tidpunkter, dels i slutet av mars vid "Budget Day" med "Financial Statement and Budgetreport" (inkomstbudgeten), dels på hösten i "Autumn Statement" (utgiftsbudgeten).

Endast regeringen får föreslå utgifter. Budgetförslaget utarbetas i största sekretess inom finansdepartementet och har först dagen före avlämnandet tillkännagivits för kabinettets övriga ledamöter. Underhuset kan endast avslå en utgift eller sänka den, aldrig öka en utgift eller föreslå en ny utgift. Underhuset har makt att vägra gå med på en skattehöjning som regeringen föreslår eller föreslå sänkningar i skattesatser. Däremot kan underhuset inte öka beskattningen.

Budgetdokument – form

Den svenska budgetpropositionen kritiseras med fog för att vara omfångsrik. Därom är Sverige inte helt ensam, men det finns exempel på mycket korta dokument.

Trots att *Norge* har en komprimerad budgetbehandling i stortinget, är budgetförslaget omfattande. Det består av 20 volymer inkluderat salderingspropositionen och tilläggsbudgeten som läggs i slutet av december. De övriga dokumenten är följande. Regeringens förslag "Statsbudsjettproposition", även kallad "gula boken", inkluderar socialförsäkringssektorn och "långtidsbudsjett". En separat "trygdebudsjett" för socialförsäkringssektorn framläggs. Långtidsbudgeten är endast indikativ och underställs inte stortingets prövning. Nasjonalbudsjettet har samma innehåll som motsvarande sammanställning i Sverige. Departementens (15 st, 1989) fackpropositioner, vilka motsvarar bilagorna till den svenska budgetpropositionen, omfattar ca 2 500 sidor.

I motsats till detta kan man ställa den finska budgetpropositionen som utgörs av *en volym*.

Finlands statsbudget finns i dokumentet "Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten" även benämnd "Budgetpropositionen". Propositionen är på ca 700 sidor, men ryms i en volym. Formatet är något större än det svenska statsformatet. Den löpande texten läggs på två spalter vilket ger ett kompakt intryck. Tabeller och diagram används.

Utformningen är i stort sett helt igenom enhetlig. Genom ett register i bokstavsordning kan man söka i propositionen.

Storbritannien, som inte har en enhetlig budget eller sammanhållen budgetbehandling, har ett flertal dokument i sin budgetprocess. De två budgetdokument av sammanfattningskaraktär som här omnämns, "Autumn Statement" (66 sidor) och "Financial Statement and Budgetreport" (74 sidor) kan hållas mycket kortfattade.

Dokumenterna är grafiskt utförliga med nyckelord, tabeller och diagram. Tabellerna och diagrammen upptar tillsammans större utrymme än den löpande texten.

I den *nederländska* budgetprocessen ingår bland flera dokument "Nota over de toestand van's rijks financiën", även kallad "Miljoenennota". Det dokumentet är kopplat till "Rijksbegroting" (statsbudgeten). "Miljoenennota" ryms i en volym (389 sidor) och är större än det svenska statsformatet men mindre än A4. Omslaget är i flerfärgstryck. En särskild sammanfattning finns i en liten tunn broschyr (20 sidor).

Förutom att Miljoenennota volymmässigt inte tar stort utrymme, presenteras den relativt luftigt med bred marginal där man finner nyckelord i blått. Man utnyttjar tvåfärgstryck. Med rastreeringsteknik framhålls det aktuella årets siffror. Tabeller och diagram används flitigt. Förutom sökregister finns också en ordlista i Miljoenennota.

De 20 bilagorna tar det största utrymmet. Mycket av materialet presenteras i tabellform med korta kommentarer. Det finns bilagor som enbart börjar med tabeller och där kommentarer läggs sist vilket ger översikt och kan hållas relativt kort.

Förutom sökregister finns också en ordlista i Miljoenennota.

Sammanfattningsvis visar våra iakttagelser att det går att få ner ett budgetdokument till en mindre omfattning, t. o. m. till en volym som i Finland, trots att den finländska budgetpropositionen samtidigt innehåller mycket detaljerad information.

De ovan nämnda exemplen visar också att det går att redaktionellt och grafiskt hålla samman budgetpresentationen. Med stöd av tabeller och diagram kan omfånget minskas.

Det går också att göra ett budgetdokument läsvänligt. Om det vittnar inslag av sökregister och ordlista i dokumenten från Finland och Nederländerna.

Indelning av budgeten

Det *norska* budgetförslaget påminner till viss del om det svenska. Bilagorna följer departementsstrukturen. I Norge har samtidigt programbudgeteringens idéer fått visst fotfäste. Man grupperar utgifterna i programområden, t. ex. sociala ändamål. En deluppgift, programkategori, kan t. ex. vara administration. Underindelning därefter är poster och underposter. Lön är exempel på detta.

Den *finska* budgetpropositionen har följande indelning:

- Allmän motivering
- Sifferstat och detaljerad motivering
- Bilagor (3 st)
- Register

I den första delen "Allmän motivering" finns en läsanvisning om hur budgetpropositionen är indelad. Vidare konstateras att bilagorna inte har behandlats av regeringen utan är bakgrundsmaterial till budgetpropositionen.

Utgifterna indelas efter huvudtitel för varje ministerium, efter realekonomisk art (konsumtion, överföringar, investeringar osv.), samt efter vad som benämns statens uppgifter. Statens uppgifter är indelade i ett antal utgiftsgrupper som allmän ordning och säkerhet, socialskydd, hälsovård, arbetskraft, trafik m. fl.

De *brittiska* dokumenten "Autumn Statement" och "Financial Statement and Budgetreport" är olika till sin karaktär. Departementsindelning av utgifter förekommer, men även andra indelningar, däribland realekonomisk indelning.

Den *nederländska* Miljoenennota innehåller fem huvudavsnitt och 20 bilagor. Avsnitten är relativt kortfattade och innehåller bl. a. budgeten för nästkommande år, vad man har fullgjort av det budgeterade för innevarande år, landets budget i ett flerårigt perspektiv samt den ekonomiska situationen. I detta sammanhang utgör budgeten för nästkommande år ett av de mindre avsnitten. Avsnitten förhåller sig översiktligt obundna till departementen, men inne i respektive avsnitt och även i bilagorna återkommer departementen som en struktur för redovisning och kommentarer. Tvärredovisningar och skärningar efter mer verksamhetsorienterade rubriker tillämpas också.

Exemplen visar att det går att i budgeten gruppera utgifterna på olika sätt. Departementsstrukturen kan kombineras med ändamåls- och uppgiftsgrupperingar. Även realekonomisk fördelning är vanligt förekommande.

Mål- och resultatstyrning

I *Norge* skall fackpropositionerna ge information om uppnådda resultat från föregående budgetår. De skall även innehålla planerade resultat för det kommande budgetåret. Trots kraven på resultatredovisning finns ingen fastslagen procedur för behandling av denna information. Informationen används huvudsakligen som underlag för kommande budgetar.

Redovisningen av resultat sker i olika former, dvs. i tabeller eller löpande text och mer eller mindre detaljerat. Målen och resultaten är både kvalitativa och kvantitativa. Ett exempel på kvantitativa uppnådda resultat finns i socialdepartementets fackproposition. Där illustreras bland annat i en tabell antalet opererade och utskrivna patienter under åren 1987–1989 samt förslag 1990.

Den *finländska* budgetpropositionen är detaljrik, med bland annat tydliga anvisningar om hur personalstaten skall användas. Till många utgifter finns en dispositionsplan över hur medlen får användas på ett mycket detaljerat sätt (löner, arvoden, kontorsutgifter, resor m.m.). Särskilt de detaljerade dispositionsplanerna över husbyggen och/eller anläggningsprojekt tar stort utrymme.

I *Nederländernas* "Miljoenennota 1990" finns ett helt avsnitt om vad man har fullgjort av de budgeterade medlen för budgetår 1989. Förändringar redovisas halvårsvis för våren 1989 och totalt för 1989. Tabeller ger översikter av olika slag. En visar på *särskilt stora* förändringar/avvikelser. I mycket korta stycken med löpande text behandlas förändringar inom olika verksamhetsområden/departementsområden.

Produktivitets-/effektivitetsmått

Den *finska* budgetpropositionen 1990 innehåller ett kort avsnitt som baserar sig på ett resultatbudgeteringsförsök för tullverket. Tullverket redovisar prestationer, produktivitet, lönsamhet och effektivitet. Detta återges överskådligt i en tabell med siffror fördelade på åren 1988, 1989 och 1990.

I det *danska* utvecklingsarbetet ingår att modernisera statens ekonomistyrning med sikte på att öka produktiviteten, främja resultatorientering och förbättra räkenskaperna.

Flerårsramar

I *Norge* har utvecklingen efter 1985 inriktats på att i allt större utsträckning använda stora poster (sekkposter) och ramanslag. Det är möjligt att överföra 5 % av ett driftsanslag till nästa budgettermin. En sådan budgetpost skall åtföljas av ordet "Overslagsbevilgning" eller "Kan overfores". Ett tredje beviljningssätt är "Kan nyttes under kap. -". Det betyder att det som blir sparat under denna post kan användas under ett annat utgiftskapitel.

I *Finland* tillämpar man årsprincip för budgeten. Dock utgör "reservationsanslag", precis som i Sverige, ett undantag från denna princip. Med reservationsanslag avses anslag som inte behöver användas helt och hållet under det finansår för vilket budgeten är godkänd. Med reservationsanslag finansieras exempelvis omfattande byggnadsprojekt. I budgetpropositionen finns dispositionsplaner för hur medlen får användas med angivande av medelsramen för projektet och den beviljade summan för det aktuella budgetåret.

Fullständighetsprincipen

I *Norge* strävar man efter att få en så fullständig översikt av de offentliga utgifterna och inkomsterna som möjligt. Därför ingår som en del av statsbudgeten även budgeten för "folketrygden". En särskild redovisning

av "folketrygden" sker i dokumentet "Folketrygdens utgifter og inntekter".

I *Finland* stadgas i grundlagen om budgetens fullständighet. I statsförslaget skall alla statens inkomster och utgifter under finansåret tas in. Dock finns en möjlighet att grunda fonder utanför budgeten, dvs. anslå medel för långvariga ändamål så att medlen inte antecknas i budgeten utan används enligt de principer som *genom lag* stadgats vid grundandet av fonden.

I *Danmark* pågår en omfattande budgetmodernisering. Kontoplanen läggs om för att täcka hela den offentliga sektorn. Finanslovens systematik och utformning ändras. En del i detta syftar till att få ett bättre utgiftspolitiskt beslutsunderlag. Det är kommunerna i dag som står för huvudparten av de offentliga uppgifterna, men det är Folketinget och regeringen som har det överordnande ansvaret för den offentliga verksamheten och för ekonomin. Därför är det viktigt att kunna få en samlad överblick av både centrala och lokala utgiftsbeslut. Med den nya kontoplanen avser man förbättra möjligheten till detta.

Sammanfattningsvis visar det ovanstående en allmän strävan hos flertalet länder att på olika sätt få bättre kontroll över de offentliga utgifterna genom resultatorientering, ramstyrning och heltäckande redovisning.

Övrigt

Att det i den *finska* budgeten endast finns en enda hemställan till riksdagen, väcker frågan om hur ärendena till den svenska riksdagen formuleras i budgetpropositionen.

3.2.2 Förenta nationerna — FN

En fråga som vi återkommer till är vilka principer man bör tillämpa vid indelningen av statsbudgeten och vid redovisningar av dess utfall.

Förenta nationerna har för internationellt bruk fastställt en ändamålsindelning av den offentliga sektorn, COFOG (Classification of the Functions of Government, Statistical Papers, Series M, No 70, United Nations 1980). COFOGs indelning är hierarkisk och har tre nivåer. Den har varit utgångspunkt för en ny svensk ändamålsindelning, som är en förenkling jämfört med COFOG, av den offentliga sektorns utgifter. Den nya indelningen har utarbetats av SCB och RRV. Indelningen innehåller 14 huvudgrupper, vilka är helt identiska med COFOGs huvudgrupper. Avvikelser har däremot gjorts i den närmare uppdelningen av huvudgrupperna.

Den grundläggande principen för den svenska tillämpningen har varit att ändamålsindelningen skall anpassas till FNs indelning på sådan nivå och med sådan detaljrikedom att dels internationella krav på rapportering, dels svenska behov av redovisning kan tillgodoses. Vägledande i första avseendet har varit begäran från OECD och från IMF (International Monetary Fund) om internationellt standardiserad redovisning, i andra avseendet den nuvarande ändamålsindelningen i bland annat nationalrä-

kenskaperna. SCB och RRV tillämpar den nya indelningen i den ekonomiska statistiken i nationalräkenskaperna och i redovisningen av statsbudgetens utfall.

3.2.3 Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD

Inom OECD pågår verksamhet i frågor som rör förnyelsearbetet inom den offentliga förvaltningen. Sverige deltar aktivt i detta utvecklingsarbete. Verksamheten har hittills varit förlagd till en kommitté benämnd Technical Co-operation Committee (TECO). Kommittén är från och med år 1990 ombildad under namnet Public Management Committee (PUMA).

OECD har nyligen lagt fast direktiv för PUMA för femårsperioden 1990–1994. Enligt dessa skall PUMA utforma ett program med syfte att höja kvaliteten och effektiviteten i den offentliga verksamheten. I uppdraget ingår att utveckla metoder för bland annat budgetstyrning.

Under år 1990 skall PUMA enligt sitt arbetsprogram bland flera frågor ägna sig åt "Budgeting and Management of Public Expenditure". Här behandlas frågor om budget, offentliga utgifter m.m. PUMA riktar sig framför allt till regeringsorgan med finansiell styrning, budgetbehandling och budgetutveckling som ansvarsområden.

Arbetet i PUMA med att förnya den offentliga sektorn baseras främst på erfarenhetsutbyte mellan länderna, ofta genomförd under tvådagarsmöten mellan ett begränsat antal experter från regeringskanslierna. Vidare publiceras översikter och sammanfattningar över utvecklingen inom medlemsländerna.

3.2.4 Europeiska Gemenskapen – EG

I resolutionen om den ekonomiska och monetära unionen, som de ursprungliga länderna inom den europeiska gemenskapen (EG) 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 en tidsmässig samordning av de nationella budgetprocesserna" (artikel III). Detta har fortlöpande skett, bland annat genom att länderna nu överlag tillämpar kalenderår som budgetår, dock ännu inte i Storbritannien.

Vi har ställt frågan till Sveriges delegation vid de europeiska gemenskaperna i Bryssel, om det finns standardiserade riktlinjer för EG-ländernas statsbudgetarbete eller utformning av budgetdokument.

Av svaret framgår att det inom EG inte finns någon standardisering eller några riktlinjer beträffande utformningen av EG-ländernas statsbudgetar mer än vad som samordnas inom ramen för redovisningen av nationalräkenskaperna.

Inom EG finns ett gemensamt nationalräkenskapssystem som kallas "European System of Accounts", ESA. Detta system bygger i sin tur i huvudsak på SNA-systemet, "A standardized System of National Accounts". SNA är ett inom OECD utarbetat system för redovisning av nationalräkenskaper. Skillnaden består främst i att ESA har ett snävare

tillämpningsområde än SNA. När de två olika systemen vidareutvecklas kommer skillnaden att minska. Alla EG-länder följer heller inte ESA-systemet. Särskilt de nyare medlemsländerna förfogar inte över sådant statistiskt underlag att de ännu kan leverera alla uppgifter som föreskrivs.

Från EG-kommissionen och Eurostat (Statistical Office of the European Communities) anges det vara en tidsödande process att få till stånd en mer heltäckande harmonisering på detta område. Mest pådrivande på den processen är att medlemsländernas bidrag till den centrala EG-budgeten numera bl. a. beräknas på bruttonationalinkomsten (BNI). En rättvis fördelning förutsätter ett enhetligt beräkningsunderlag. BNI underskattas emellertid i flera länder till följd av att det finns en mer eller mindre stor "grå" sektor i ekonomin, som inte blir synlig i nationalräkenskaperna. Eurostat ägnar sig nu åt att inventera och analysera medlemsländernas statistiska metoder. Detta arbete uppges kräva flera år, och först därefter kan direktiv angående enhetlig BNI-beräkning föreligga.

Slutsats

Sammanfattningsvis tolkar vi den information vi fått på så sätt, att det inte finns några regler inom EG som begränsar ländernas möjligheter att utforma budgetprocessen och budgetdokumenten på det sätt som de själva finner lämpligt. Det finns dock en grundläggande föreskrift för medlemsländerna att vidta åtgärder för en tidsmässig samordning av de nationella budgetprocesserna.

4 En logisk process och fungerande arbetsrytm

Våra förslag

Riksdagen bör, som ett inslag i den nya treårsrytmen, bedriva ett mer utvecklat och intensivare uppföljnings- och utvärderingsarbete, främst genom sina utskott.

En smärre justering bör från riksdagens utgångspunkter göras i den indelning i treåriga budgetcykler som beslutats för statens myndigheter. Syftet bör vara att lägga fast ett mer fullständigt schema över budgetberedningsområden samt att ge riksdagens utskott en så jämn arbetsbelastning som möjligt, utan att rubba de fördelar som ligger i en god områdessamordning.

Budgetberedningstiderna bör kortas ned så långt som möjligt i alla led.

Avlämningspunkter för beslutsunderlaget från myndigheterna till regeringen och från regeringen till riksdagen bör bestämmas så att underlaget kan vara så aktuellt, så fullständigt och så heltäckande som möjligt, samt fördelat över året så att den huvudsakliga ekonomisk-politiska redovisningen till riksdagen kan lämnas ungefär halvårsvis.

Eftersom den nuvarande årsrytmen för budgetarbetet har stora brister i förhållande till dessa krav bör, som ett alternativ till dagens ordning, provas att förändra den tidsmässiga ramen för budgetbehandlingen. Vi skisserar ett sådant alternativ med utgångspunkt i att budgetåret även i fortsättningen löper från 1 juli till 30 juni. Det har inte ingått i vårt uppdrag att pröva budgetårets förläggning. Alternativet innebär:

- En fullständig budgetproposition lämnas till riksdagen den 25 februari varje år.
- Särpropositioner med anslagsförslag undviks och bör normalt endast få lämnas före eller samtidigt med budgetpropositionen.
- Kompletteringspropositionen i april ersätts av en skrivelse från regeringen till riksdagen. Skrivelsen bör endast innehålla sådana kompletteringar som är oundgängligen nödvändiga för riksdagens slutliga reglering av statsbudgeten.
- En proposition med bl.a. regeringens ekonomisk-politiska bedömning och förslag till tilläggsbudget lämnas till riksdagen i oktober i nära anslutning till riksmötets början.
- Anslagsframställningar och resultatredovisningar från myndigheterna lämnas till regeringen senast den 15 oktober varje år.
- Bestämmelser om tidpunkter för revision av myndigheternas årsbokslut och resultatredovisningar utformas så att revisionsberättelserna naturligt kan ingå i beslutsunderlaget.

Som en konsekvens av en sålunda förändrad årsrytm i bl. a. riksdagens arbete bör övervägas att förlägga den allmänna motions tiden så att den följer på den ovan nämnda ekonomisk-politiska propositionen på hösten. Motionsrätt på budgetpropositionen på våren skulle då endast gälla de förslag som framförs i propositionen. Mot fördelarna med en sådan förändring kan vissa nackdelar ställas, framförallt att det kan vara praktiskt svårt att avgränsa motionsrätten.

Om någon förändring inte görs och den 10 januari alltså behålls som avlämnings tidpunkt för budgetpropositionen bör striktare krav än för närvarande ställas på avlämnings tidpunkter för andra anslagspropositioner. Kompletteringspropositionen bör — som avsikten ursprungligen varit — begränsas till beräkningar och förslag av direkt betydelse för den ekonomiska politiken, och motionsrätten givetvis anpassas därtill.

4.1 Behandlingsordningen i riksdagen under treårsperioden

4.1.1 Riksdagens uppfattning

Det är riksdagens uttalade avsikt att ägna mer uppmärksamhet åt utvärdering av politiska beslut. Som framgår av våra direktiv fanns förslag i denna riktning i folkstyrelsekommitténs betänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987: 6). Kommitténs förslag behandlades av riksdagen våren 1988 (prop 1987/88: 22, KU 43). Ett enigt konstitutionsutskott uttalade därvid bl. a. att utvärdering av politiska beslut framstår som en alltmer angelägen uppgift. Det var enligt utskottet uppenbart att riksdagen med sina breda kontaktytor mot det omgivande samhället är särskilt lämpad för denna uppgift. Den granskning som riksdagen gör bör också vara mer fristående från myndighetsintressen än regeringens och de övriga granskningsorganens.

Riksdagens utvärdering borde enligt konstitutionsutskottet vara framåt-syftande och inriktad mot att finna uppslag och idéer för framtiden. Den lednings- och samordningsfunktion som regeringen har i en parlamentarisk demokrati fick emellertid inte försvagas.

Konstitutionsutskottet ansåg vidare att utskotten borde ge hög prioritet åt att följa upp resultatet av beslutade reformer. Utvärderingen på ett visst område kunde ske i anslutning till den mer djupgående behandling av området som förordades ske en gång per valperiod. Den kunde men behövde inte ske i anslutning till en större proposition på området. Under de år då ingen fördjupad behandling äger rum skulle det då i många fall bli naturligt att utskotten i sin motionsbehandling hänvisar till den beredning som kommer att ske senare. I insikt om detta kunde det enligt utskottet tänkas att ledamöterna då avstår från att motionera på områden där ingen fördjupad behandling skall äga rum ett visst år.

Redan hösten före budgetbehandlingen borde enligt utskottet utvärderingen kunna påbörjas genom utfrågningar och förberedande undersökningar. Vill ett utskott intressera riksdagens revisorer för att göra undersökningar på det aktuella området borde givetvis resonemang med dem tas upp ännu tidigare.

I ett av riksdagen godkänt betänkande om riksdagens arbetsformer våren 1990 (1989/90: KU36) understryker konstitutionsutskottet på nytt vikten av att riksdagen ägnar ökad uppmärksamhet åt att följa upp och utvärdera resultaten av de politiska besluten. Mot bakgrund av den betydelse som dessa frågor fått under senare år är det enligt utskottet motiverat att en prövning kommer till stånd av den organisation som riksdagen har för uppföljning och utvärdering. Härmed avser utskottet främst riksdagens utskott och riksdagens revisorer. En utredning bör enligt utskottets uppfattning tillsättas av talmanskonferensen för att undersöka frågan om hur en ökad samordning av utskottens och revisorernas verksamhet skall kunna åstadkommas. Utredningen bör också pröva frågan om vilka konsekvenser ett utökat samarbete med utskotten får för organisationen av riksdagens revisorer. Även riksdagsrevisionens resurser bör utredas.

I ett ungefär samtidigt avgivet betänkande behandlar finansutskottet riksdagens roll i budgetprocessen (1989/90: FiU39). Betänkandet var föranlett av riksdagens revisorers förslag i samma ämne (förs 1989/90: 11). Finansutskottet anser att flera av de frågor revisorerna tar upp i sitt förslag bör övervägas ytterligare. En fråga är hur riksdagens roll påverkas av det arbete med budgetprocessens förnyelse som pågår inom statsförvaltningen och av de förslag som vår utredning lägger fram. Ett väsentligt inslag i den nya budgetprocessen är den utvärdering av verksamhetens resultat som skall utgöra en av grundstenarna för myndigheternas förslag om framtida verksamhetsinriktning. Enligt finansutskottet innebär detta för riksdagen och särskilt dess utskott att större uppmärksamhet bör ägnas åt att utvärdera resultaten av riksdagens beslut. Vilka resurser riksdagen har till sitt förfogande för detta arbete bör enligt utskottets mening närmare utredas. Härvid bör även revisorernas egna granskningsuppgifter uppmärksammas.

Finansutskottet anser det också angeläget att riksdagens beslutsfattande i budgetprocessen ses över. Det finns för närvarande inget sammanhållet ansvar för budgetbehandlingen i riksdagen. Utskottet hänvisar i sammanhanget till ett yttrande som avgivits till konstitutionsutskottet (1989/90: FiU5y). Finansutskottets betänkande har godkänts av riksdagen.

Även andra utskott har varit inne på frågor som rör den nya budgetprocessen. Kulturutskottet har våren 1989 och våren 1990 med anledning av motioner från centerpartiet (1988/89: KrU15 s 20, 1989/90: KrU17 s 25–26) framhållit det angelägna i att det utöver införande av treåriga budgetramar med samma tidsintervall görs en övergripande bedömning av utvecklingen på kulturområdet och redovisas planerade insatser på området som inte ligger inom ramen för de förslag som läggs fram under de olika anslagen. En samordning mellan förslagen om budgetramarna och redovisningen i övrigt bör, enligt utskottet, göras men det är inte nödvändigt att den senare sker i budgetpropositionen.

Sedan den treåriga budgetcykeln införts på kulturområdet, bör enligt kulturutskottet riksdagen ha goda möjligheter att vart tredje år ta ställning till inriktningen av de kulturpolitiska satsningarna. Under andra och tredje året av budgetcykeln bör självfallet korrigeringar kunna göras i budgetramarna — detta gäller inte minst vid en förändrad politisk viljeinriktning — men de mera detaljerade besluten bör i högre grad än för närvarande kunna överlåtas på andra organ än riksdag och regering. Såväl då det gäller kulturrådet som andra anslagsfördelande organ är det enligt kulturutskottet av vikt att ett starkt inflytande för kulturarbetare och andra avnämare av ersättningar och bidrag kan vidmakthållas och om möjligt breddas.

4.1.2 Krav på den treåriga budgetprocessen från riksdagens utgångspunkter

Med ovan angivna målsättningar kan enligt vår mening tre huvudkrav ställas på budgetpropositionen och budgetprocessen från riksdagens synpunkt.

För det första bör uppföljningen av olika verksamhetsområden spridas över treårsperioden på ett sådant sätt att *arbetsbelastningen för riksdagen*, och framför allt för riksdagens utskott, blir så jämn som möjligt. Utjämnningen får dock inte innebära att verksamhetsområden som hör ihop splittras upp på olika år.

För det andra bör *innehållet i budgetpropositionen* ge bättre möjligheter till utvärdering och uppföljning. Detta behandlar vi senare.

För det tredje bör *riksdagens möjligheter att påverka* de verksamheter som styrs av budgeten under treårsperioden ej begränsas. Bl. a. riksdagens revisorer (förs 1989/90: 11) har uttryckt viss oro för att den nya budgetprocessen skall försvaga riksdagens ställning i dessa sammanhang.

4.1.3 Utskottens schema för treårsperioden

I budgetpropositionen 1989 redovisade regeringen en indelning av myndigheter och verksamheter i treåriga budgetcykler (prop 1988/89: 100, underbilaga 15.1). Fördjupad verksamhetsprövning skall, som vi redovisade inledningsvis, genomföras för den första gruppen av myndigheter inför budgetåret 1991/92. Myndigheter som ingår i denna grupp hör till *budgetcykel 1*. De myndigheter för vilka fördjupad verksamhetsprövning skall ske inför budgetåret 1992/93 ingår i *budgetcykel 2* etc.

Vid indelningen i budgetcykler var det enligt propositionen en strävan dels att placera myndigheter med näraliggande verksamhet i samma cykel, dels att fördela arbetet med beredningen inför regeringens och riksdagens ställningstaganden så jämnt som möjligt mellan åren. Affärsverken och de verksamheter som omfattas av den militära respektive civila försvarsramen ingår inte i förteckningen.

Det förutsätts att en myndighet normalt lämnar en fördjupad anslagsframställning för hela sin verksamhet. För myndigheter som bedriver verksamhet inom flera områden kan det enligt propositionen i vissa fall finnas särskilda skäl att genomföra fördjupad prövning av delar av verksamheten vid skilda tidpunkter.

Förteckningen underställdes inte riksdagen och kommenterades därför inte heller.

Med utgångspunkt från denna förteckning har vi, i syfte att belysa konsekvenserna för riksdagens budgetberedningsarbete, gjort ett schema över behandlingsordningen inom utskotten av de olika verksamhetsområdena. Detta schema har utarbetats i tre steg.

I det första steget har de myndigheter och verksamheter som ingår i de olika budgetcyklerna fördelats på riksdagens utskott, i enlighet med den praxis som tillämpas vid kammarens beslut om remittering av budgetpropositionen.

I det andra steget har myndigheter "omvandlats" till budgetberedningsområden. Detta har skett bl. a. mot bakgrund av ett uttalande som gjordes i 1988 års kompletteringsproposition och som också finns återgivet i våra direktiv. I detta framhålls att det viktigaste inslaget i den nya budgetprocessen är att hela verksamhetsområdet för en myndighet skall underkastas en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år. Prövningen skall således omfatta inte bara myndigheternas förvaltning utan också sådana transfereringar, regelsystem, tillsynsfrågor m. m. som ankommer på myndigheten. (Jfr också 2 § budgetförordningen.)

I det tredje steget har förteckningen kompletterats på olika sätt. De beredningsområden som kommer fram genom det andra steget täcker nämligen inte fullständigt budgetpropositionen. Förutom de luckor som angavs tidigare (försvaret, affärsverken) saknas ytterligare några verksamhetsområden. Dit hör första huvudtiteln (Kungliga hov och slottsstaterna) och femtonde huvudtiteln (Riksdagen och dess myndigheter). Departementen finns inte heller med. Därmed bortfaller inte bara de olika anslagen till departementsorganisationen och utredningsväsendet, som vi för övrigt senare föreslår sammanförs under en huvudtitel, utan också – och det är enligt vår mening viktigare – vissa verksamheter som regeringen bedriver eller ger stöd till utan någon förvaltningsmyndighet som "mellanhand". I de flesta fallen ryms dessa verksamheter inom de beredningsområden som kommit fram i steg 2 i våra operationer. Men några områden har tillkommit.

I följande tablå anges slutresultatet av dessa operationer. Kompletteringar i förhållande till förteckningen i 1989 års budgetproposition anges med*.

Utskottens budgetberedningsområden fördelade på budgetcykler

Utskott	Budgetcykel 1 1991/92 – 1993/94	Budgetcykel 2 1992/93 – 1994/95	Budgetcykel 3 1993/94 – 1995/96
KU	* riksdagen *partistöd *allmänna val	*hov- och slotts- staterna	datainspektion presstödet
FiU	rationalisering revision statsskultsadmi- nistration	*bidrag till kommunerna	lokal försörjning statistik
SkU			skatteförvaltning tullen
JuU	åklagarväsendet	domstolsväsendet rättshjälp polisväsendet	kriminalvården brottsförebyggande åtgärder brottskadefrågor
LU		patent- och registre- ringsfrågor konsumentskydd	utskökningsväsendet
UU	*utrikesrepresen- tation *stöd till inter- nationella orga- nisationer	internationellt utvecklingssamarbete	Sverige-information
SfU	försäkringsväsendet		studiestöd invandring
SoU	stöd åt barnfamiljer rättsspsykiatri	smittskydd	hälso- och sjukvård omsorg om barn omsorg om äldre/ handikappade åtgärder mot missbruk
KrU	ungdomsverksamhet turism film *idrott *kyrkliga ändamål	radio- och television (utom SR) litteratur	kulturverksamhet
UbU	vuxenutbildning	skolväsendet	högre utbildning forskning
TU	*post *telekommunikation *luftfart	trafiksäkerhet *sjöfart	*järnvägstrafik vägväsendet kollektivtrafik väderlekstjänst transportforskning
JoU	miljövärd livsmedelskontroll	skogsbruk jordbruksreglering strålskydd	jordbruk fiske utbildning/forskning
NU	kommerskollegium pris- och konkurrens mineralförsörjning	kredit/fondväsendet affärsrättsliga för- säkringar kärnkraftsäkerhet	exportfrämjande industri teknisk utveckling energi *vattenfall
AU	arbetsmarknad arbetsgivarverk m. m.	arbetsmiljö SIPU	regional utveckling löne- och pensionsverk jämfällhet
BoU	lantmäteriväsendet	bostadspolitik länsförvaltningen	fastighetsbildning byggnadsforskning

Det kan först konstateras att områden som har nära sakliga samband med varandra i allmänhet fallit inom samma budgetcykel, vilket givetvis är tillfredsställande. Endast i vissa detaljer förefaller den uppdelning som gjorts mindre ändamålsenlig ur de berörda utskottens synvinkel. Så t. ex. har myndigheterna inom arbetsmarknadsutskottets område på det statliga personalområdet fördelats på alla tre budgetcyklerna och kommerskollegium och Sveriges expertråd delats upp på olika cykler inom näringsutskottets område. Uppdelningen av lantmåteri- och fastighetsbildningsfrågorna inom bostadsutskottets område kan också diskuteras.

När det gäller den totala uppdelningen på budgetcykler, tycks det vara så att många områden som för närvarande är politiskt viktiga faller i budgetcykel 3. Även för de flesta utskotten gäller att de områden som mest uppmärksammas i motioner hamnar här. Fördjupade framställningar på dessa områden skall behandlas av regeringen och riksdagen under det riksmöte som ligger mittemellan de allmänna valen. Det torde vara en lämplig ordning från riksdagens synpunkt och är därför också tillfredsställande.

Det ligger dock i vad som nyss sagts att arbetsbelastningen för de flesta utskotten blir störst under budgetcykel 3. Innan man drar för långtgående slutsatser av detta bör man hålla i minnet att budgetfrågor i traditionell mening arbetsmässigt spelar en relativt ringa roll för vissa utskott. Det gäller i varje fall konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet och lagutskottet. Även om prövningen i framtiden skulle bli mera fördjupad, har det nog för dessa utskotts vidkommande ingen väsentlig betydelse när den äger rum. För andra utskott kan däremot anhopningen till ett visst år innebära nackdelar, som dock torde kunna accepteras med hänsyn till de fördelar som följer av den bättre områdessamordningen.

I ett par fall har vi noterat särskilt besvärande anhopningar.

På grund av att socialstyrelsen inordnats i budgetcykel 3 kommer praktiskt taget hela socialutskottets beredningsområde att falla där. En uppdelning av socialstyrelsens område skulle kunna bidra till en jämnare belastning. Vi är medvetna om att det från verksamhetsstyrningssynpunkt finns skäl att undvika uppdelning av enskilda myndigheter men menar att det ändå kan vara motiverat på andra grunder i vissa fall. Skolöverstyrelsens ansvarsområde är för närvarande uppdelat. Erfarenheterna av det kan visa vilken avvägning som är den mest ändamålsenliga.

Även näringsutskottet har fått en tung arbetsbörda under budgetcykel 3 (industri, teknisk utveckling och forskning, energi). Före den nyss genomförda omorganisationen av regeringskansliet låg dessa frågor i skilda departement, men framgent kommer alla att ligga i industridepartementet. Den ändrade departementstillhörigheten skulle i sig kunna föranleda en ändring.

Ur riksdagens synvinkel vore med hänsyn till vad som ovan anförts en viss översyn motiverad med avseende på indelningen i budgetcykler och i syfte att dels inordna alla verksamheter i den nya rytmen för budgetprövning, dels ge riksdagen en så jämn arbetsbelastning som möjligt. Eftersom vi konstaterat att den nuvarande indelningen är i huvudsak bra även från riksdagens synpunkt behöver en sådan överarbetning inte föranleda några

dramatiska förändringar. Vad gäller kravet på fullständighet framgår våra tilläggsförslag av den i det föregående presenterade tabblån.

4.1.4 Riksdagens inflytande under treårsperioden i olika roller

Riksdagen har flera roller i budgetsammanhang.

I en roll uppträder riksdagen som *beslutsfattare*. Riksdagen ställs inför budgetpropositionens förslag och eventuella alternativa förslag i motioner. Förslagen är i allmänhet uttryckta i monetära termer. Hittills har beslutsfattandet i allmänhet varit inriktat på smärre justeringar i anslagen.

En annan roll för riksdagen är *initiativtagarens*. Initiativen gäller utredningar om sådana förändringar av regler för och organisation av en viss verksamhet som ger upphov till budgetkonsekvenser. Initiativen tas vanligen med anledning av motioner.

En tredje roll för riksdagen är den som *kontrollant*. Denna roll har varit starkt försummad men ett ökat intresse har kunnat märkas på senare år. Det inledningsvis angivna uttalandet om behovet av utvärdering liksom beslutet våren 1990 om en utredning om utvärdering och uppföljning är ett uttryck för detta. De viktigaste institutionerna här är utskotten och riksdagens revisorer.

Förändras förutsättningarna för riksdagen att utföra sina funktioner i dessa roller genom den treåriga budgetprocessen?

Det förhållandevis långa tidsintervallet mellan behandlingstillfällena har både för- och nackdelar. Fördelarna ligger i den fördjupning och koncentration på ett visst eller vissa områden som kan äga rum ett visst år. Det förbättrar helt enkelt kvaliteten i arbetet i alla rollerna. Det är naturligtvis också logiskt att arbetet sker i ett sammanhang. Kontrollen skall leda fram till slutsatser om hur politiken på ett visst område skall bedrivas på kort sikt (beslutsfattarrollen) och på längre sikt (initiativrollen). En annan sak är att det kan vara svårt att hinna med alla dessa moment under några få vårmånader. Därför kan det vara lämpligt att påbörja kontrollen på hösten före och avsluta initiativverksamheten året efter det år då det treåriga budgetbeslutet fattats.

Nackdelarna ligger i att treårsrytmen kan göra det svårare för riksdagen att reagera när det är politiskt motiverat att reagera. Riksdagen är en institution som snabbt bör kunna ge nya signaler, även om det sedan i en parlamentarisk demokrati i första hand är regeringens uppgift att handla.

Riksdagen är inte helt ovan vid den typ av planeringsramar som blir vanliga i det nya systemet. Besluten om femåriga försvarsramar är det mest uppenbara exemplet, men även inom andra områden har man funnit arbetsrutiner som kan visa vägen. I utbildningsutskottets arbete har den vart tredje år återkommande forskningspropositionen fått styra behandlingen av motioner under de år rambesluten fattas respektive under mellanliggande år. En rutin som där etablerats på informell grund är att motioner i forskningsfrågor som utskottet avstyrker under ett mellanår visserligen kan understödjas av ett särskilt yttrande i utskottet, men inte av en reservation. Skillnaden kan synas liten, men den praktiska innebörden

blir att den avvikande meningen inte blir föremål för omröstning i kam-maren.

Vi vill betona att i enlighet med riksdagens beslut med anledning av kompletteringspropositionen 1988, är det endast för myndighetsanslagen som en budgetram skall läggas fast för en treårsperiod. När det gäller övriga anslag får riksdagen från fall till fall besluta om de skall inordnas i en treårig planeringsram. För poster som har direkt samband med stabili-seringspolitiken kommer givetvis en prövning att behövas oftare.

Givetvis bör inga konstitutionella hinder uppställas mot att riksdagen även under mellanåren utövar sin beslutsfatarroll, dvs. förändrar inrikt-ningen i förhållande till treårsplaneringen. Om väsentliga avvikelser in-träffat i de förutsättningar som ligger till grund för rambesluten, bör detta föranleda nya förslag och beslut. Detta gäller oavsett om de förändrade förutsättningarna har sin grund i att avsedda resultat inte kan nås eller i att statsmakterna vill ändra resultatkraven och som en konsekvens därav resurstilldelning eller inriktning. Ett förändrat parlamentariskt läge, t. ex. ett regeringsskifte, måste givetvis också kunna få genomslag i nya beslut.

Behovet av kontroll under mellanåren aktualiseras särskilt i de fall då riksdagen vid sitt beslut om verksamhetens inriktning för treårsperioden känt stor osäkerhet eller varit starkt oenig om utvecklingen. I dessa fall finns det anledning för riksdagen att finna metoder för att följa utveckling-en och vid behov ändra sina beslut. En metod skulle kunna vara att begära en fördjupad redovisning av regeringen tidigare än normalt. En annan är att begära rapportering från regeringen om ett visst fastställt villkor upp-fyllts, t. ex. att en viss fastställd nivå för verksamheten överskridits eller underskridits. En tredje är att det berörda utskottet eller riksdagens reviso-rer får följa utvecklingen. För att riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen skall bli möjliga att följa upp är det givetvis också av central betydelse att dessa beslut blir så distinkt formulerade som möjligt.

När det gäller utvärderingen är det uppenbart att riksdagens utskott kommer att få en nyckelroll i det nya systemet. Utskotten måste i sin arbetsplanering bl. a. se till att uppföljningsinsatser, och därpå följande initiativ från riksdagen, fasas in i tiden på ett sådant sätt att en verklig påverkan blir möjlig. Som nämnts i inledningen till detta avsnitt har riksdagen beslutat tillsätta en utredning för att se över utskottens och riksdagsrevisorernas roll i detta sammanhang.

Om rollen som initiativtagare skall kunna upprätthållas är det, som nyss sagts, viktigt att riksdagen kan påverka det utredningsarbete som föregår de fördjupade anslagsframställningarna. Detta styrs av de, av regeringen beslutade, myndighetsspecifika direktiv som enligt nuvarande tidtabell skall lämnas senast i juni året före den fördjupade anslagsfram-ställningen, dvs. i juni under år 1 av en löpande treårsperiod. Inget hindrar således att riksdagen beställer utredningar om den framtida inriktningen av en viss verksamhet inte bara i samband med treårsbeslutet utan också under riksmötet därefter. Om sådana beställningar kunde göras ännu senare men ändå beaktas i en myndighets fördjupade anslagsframställning vore det en uppenbar fördel från riksdagens synpunkt.

Det är enligt vår mening angeläget att i alla led korta ner budgetbered-

ningstiderna. Att regeringens myndighetsspecifika direktiv enligt den nuvarande ordningen läggs så tidigt, kan väsentligen motiveras av att systemet befinner sig under introduktion och att myndigheterna därför bör få ett visst utrymme att lära sig nyheterna. På längre sikt ändras förutsättningarna. Vi har uppfattningen att det då skulle gagna inte bara riksdagen, utan också regeringen och myndigheterna, om de myndighetsspecifika direktiven lämnades senare (lämpligen under år 2 av en löpande treårsperiod). Direktiven kan då ta hänsyn till myndigheternas presterade resultat år 1 och vila på förutsättningar som i övrigt är aktuella.

Mycket av det vi diskuterat här kräver – som riksdagen flera gånger uttalat – att riksdagen och dess utskott planerar sin verksamhet mera långsiktigt. Det finns självklart anledning att varna för övertro på möjligheterna att planera vad som väsentligen är en politisk process, som dessutom äger rum i en föränderlig verklighet. Samtidigt står det klart att arbetssituationen i riksdagen utvecklats på ett sådant sätt under senare tid att mer planering är nödvändig om inte kvaliteten i arbetet skall minska. Det är emellertid troligt att en övergång till nya arbetsrutiner kommer att ta viss tid.

Sammanfattningsvis menar vi att ett fast och heltäckande system för budgetering, byggt på treårsintervall för de grundläggande besluten och med starka inslag av resultatåterföring och utvärdering, är till gagn för riksdagens arbete.

4.2 Behandlingsordningen i riksdagen under riksmötet

4.2.1 Bättre arbetsförutsättningar och jämnare informationsflöde

Ett flerårsbudgeteringsystem har stor betydelse även för arbetsrytmen under ett enskilt år. Vi bör därför pröva vilka särskilda krav ett sådant system ställer på arbetsplaneringen under riksmötet, vilka samband som finns mellan budgetbehandling och annan ärendebehandling samt vilka nya möjligheter en förändrad budgetproposition kan ge. En strävan bör givetvis vara att en ny form av budgethantering skall underlätta arbetet och inte försvåra det. Vi tror att det finns möjlighet att i samband med budgetberedningen förbättra arbetsförutsättningarna i riksdagen.

I våra direktiv aktualiseras särskilt utformningen av en ekonomisk-politisk redovisning från regeringen till riksdagen i samband med riksmötets öppnande på hösten. Regeringen har under de senaste åren i oktober/november överlämnat en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen. Enligt direktiven bör vi överväga behovet av och förutsättningarna för en kompletterande sådan information i samband med riksmötets öppnande.

4.2.2 Årsrytmen i riksdagen, hittillsvarande ordning och pågående försöksverksamhet

En omläggning av riksdagsåret genomfördes 1975. Riksmötet börjar numera på hösten och slutar på våren. Tidigare startade riksdagsåret i janua-

ri, samtidigt som budgetpropositionen presenterades. Skälet för omläggningen var främst att valen skulle få en omedelbar effekt på riksdagens sammansättning. För icke-valår gäller som huvudregel att riksdagen samlas första tisdagen i oktober. Under valår samlas riksdagen normalt på femtonde dagen efter valet, dvs. även då i månadsskiftet september/oktober. Riksmötet skall avslutas senast den 31 maj. Endast om "synnerliga skäl" föreligger kan riksmötet förlängas in i juni, dock längst till och med den 15 juni. Denna undantagsbestämmelse har i själva verket blivit regel och begagnats vid varje riksmöte sedan 1975. Det främsta skälet till detta är utan tvekan den långt utdragna budgetbehandlingen.

Folkstyrelsekommittén konstaterade att omläggningen av riksdagsåret inte hade inneburit någon förändring av riksdagsarbetets årsrytm, eftersom tidpunkterna för budgetpropositionen och motionerna under allmänna motionstiden, sammantaget en stor del av riksdagens viktigaste arbetsmaterial, förblivit oförändrade. Liksom före 1975 läggs budgetpropositionen fram den 10 januari och följs av en 15 dagar lång allmän motions-tid.

Antalet motioner under allmänna motionstiden har ökat kraftigt under senare år. Såväl 1989 som 1990 var de fler än 3 000. Behandlingen av dessa motioner samt av budgetpropositionen tar en stor del av utskottens och kammarrens tid i anspråk och styr därmed uppläggningsen av riksdagsarbetet. Tillspetsat kan man därför säga att omläggningen av riksdagsåret 1975 i huvudsak var formell. Budgetpropositionen markerar fortfarande startpunkten för det reella riksdagsåret.

Försöksverksamhet i riksdagen

I riksdagsordningen stadgas att en proposition som enligt regeringen bör behandlas före riksmötets slut skall avlämnas senast den 10 mars, om propositionen innehåller förslag till anslag för det närmast följande budgetåret, och den 31 mars när det gäller andra propositioner. För riksmötet 1989/90, liksom för det närmast föregående, gällde att anslagsproposition skulle avlämnas senast den 25 februari. Denna bestämmelse tillkom som ett led i den försöksverksamhet med förändrad budgetberedning i riksdagen som nu pågår. Avsikten är att budgetarbetet skall kunna vara avslutat före utgången av april månad.

Försöksverksamheten bygger på folkstyrelsekommitténs förslag och syftar till en mer sammanhållen budgetbehandling. Kommittén konstaterade att budgetprocessen i den svenska riksdagen i förhållande till många andra jämförbara länder var mycket utdragen. Orsaken till detta stod främst att finna i den fria motionsrätten, och i att motionerna från den allmänna motionstiden i huvudsak behandlades under vårsessionerna tillsammans med regeringens anslagsförslag, oavsett om motionerna hade ett direkt samband med anslagsfrågorna eller inte. Enligt kommittén borde det vara möjligt för utskotten att skjuta behandlingen av en rad "icke-anslagsknutna motioner" till höstsessionen. På så sätt skulle bättre förutsättningar skapas för en i tiden mera sammanhållen budgetbehandling.

När konstitutionsutskottet våren 1988 behandlade folkstyrelsekommit-
téns förslag i denna del, framförde företrädare för den s. k. kanslichefs-
gruppen i riksdagen vissa synpunkter som visade att det inte var helt lätt
att skjuta på behandlingen ens av de motioner som saknade anknytning till
regeringens anslagsförslag. Ett huvudskäl var att regeringen i budgetpropo-
sitionen förde fram så mycket annat.

Som exempel angavs för ett utskott att man i anslutning till budgetpropo-
sitionen 1988 hade behandlat drygt 150 motioner. Behandlingen krävde
tolv sammanträden från den 9 februari till den 3 maj. Antalet motioner
som direkt rörde anslag uppgick till ett knappt tjugotal. Större delen av de
övriga hade emellertid på annat sätt en sådan anknytning till budgetpropo-
sitionen att det var närmast självklart att de måste behandlas i samband
med den. Budgetpropositionen innehöll mer än rena förslag till medelsan-
visning. Där fanns överväganden av föredragande statsråd som t. ex. gällde
organisationsförändringar i myndigheter, prioriteringar inom departe-
mentets ansvarsområde och inriktning av lagstiftningsarbetet på olika
områden. Dessa överväganden mynnade sällan ut i något formellt ärende
till riksdagen, men föranledde likväl motionsyrkanden. Även inom områ-
det för den rena medelsanvisningen fanns sådana överväganden om den
framtida inriktningen som föranledde motioner, vilka då inte direkt gällde
anslag.

Liknande synpunkter på sammanhanget mellan budgetpropositionen
och en rad av de "icke-anslagsbundna" motionerna framfördes också
rörande andra utskotts verksamhetsområden. En slutsats av detta är givet-
vis att motionsfloden i viss grad styrs av hur regeringen presenterar sina
överväganden och förslag i propositionen, och vad den väljer att föra fram
utöver de rena anslagsförslagen.

Konstitutionsutskottet konstaterade vid utvärderingen av det första
årets försöksverksamhet att utskotten lagt upp beredningsarbetet om bud-
geten som det var tänkt, dvs. med sikte på att kammaren skulle kunna fatta
beslut före april månads utgång. Detta blev dock inte genomgående fallet.
Även om regeringen i huvudsak iakttagit den nya tidsgränsen 25 februari,
hade utskotten haft svårt att hinna åstadkomma betänkanden över dessa
propositioner fram till slutet av april. Utskottet fann därför att en ytterli-
gare tidigareläggning borde ske, så att tidpunkten för anslagspropositioner
till 1990/91 års riksmöte borde sättas till 10 februari. Vid den slutliga
behandlingen av frågan våren 1990 (1989/90: KU36) fann KU dock, bl. a.
med hänsyn till vårt utredningsarbete, att tidsgränsen inte borde ändras.
Eftersom den 25 februari infaller på måndagen i en för riksdagen samman-
trädesfri vecka, sattes dock tidsgränsen till den 22 februari.

Antalet motioner som våren 1989 uppsköts till höstsessionen var större
än tidigare. Som exempel kan nämnas att för det tidigare nämnda utskot-
tet väcktes 163 motioner under den allmänna motionstiden som tillhörde
utskottets beredningsområde. Av dessa uppsköts 111. Ett trettiotal be-
handlades i utskottets anslagsbetänkanden, övriga i andra betänkanden
som utskottet avgav under våren.

Redan grundlagberedningen konstaterade i sitt förslag till ny regerings-
form (SOU 1972: 15), att det var angeläget att budgetpropositionen var så

fullständig som möjligt. Enligt beredningen var det dock inte möjligt att helt undvika utbrytningar och därav följande kompletterande förslag senare under riksdagens budgetarbete.

Den minskade möjlighet till överblick över budgetförslaget som blir följd av ett stort antal utbrutna punkter har senare vid många tillfällen påtalats i riksdagen. Våren 1988 framhöll konstitutionsutskottet att budgetpropositionens karaktär av grunddokument borde bli tydligare och att det därför var önskvärt att den var fullständigare än vad den varit under de senaste åren. Utskottet föreställde sig visserligen att en försöksverksamhet med tidigare lagda anslagspropositioner skulle leda till en minskning av antalet "öppna punkter" i budgeten, men fann det likväl angeläget att en förändring av budgetpropositionens innehåll kom till stånd och föreslog därför ett särskilt tillkännagivande till regeringen om det starka behovet av en fullständig och heltäckande budgetproposition.

Konstitutionsutskottet riktade även senare, i sin utvärdering av det första årets försöksverksamhet, kritik mot regeringen för att budgetpropositionen 1989 var lika ofullständig som tidigare. Det fanns 54 öppna punkter, dvs. anslag där regeringen nöjt sig med att beräkna ett belopp i stället för att lägga fram ett förslag, vilket var något fler än 1988 då antalet var 51. Utskottet ställde sig samtidigt bakom finansutskottets uttalande att kompletteringspropositionen i april innehöll alltför många inslag som saknade ekonomisk-politisk innebörd.

Senaste budgetpropositionen

Inte heller budgetpropositionen 1990 innebar någon förbättring ur fullständighetssynpunkt. Tvärtom var antalet öppna punkter, 116 stycken, långt större än tidigare. De särpropositioner med anslagsförslag som aviserades rörde bl. a. ur budgetsynpunkt så centrala områden som regional- och näringspolitiken, livsmedelspolitiken, bostadsfinansieringen och forskningen. Flera av dessa propositioner kom att läggas betydligt senare än den i försöksverksamheten angivna sista tidpunkten för anslagspropositioner, den 25 februari, vilket i och för sig till viss del berodde på regeringens avgång. Därtill kom att förslaget om reformering av skattesystemet överlämnades till riksdagen under april månad. Utskotten har därför under det senaste riksmötet i klart mindre grad än under 1989 kunnat uppfylla målsättningen att avsluta budgetberedningen före utgången av april månad.

Flera stora propositioner som berör statens finanser har således lämnats efter budgetpropositionen. Nedan följer en kort redovisning av större förslag. Förslagen vann dock inte i alla delar riksdagens bifall.

I budgetpropositionen beräknades medelsbehovet på statsbudgetens ca 715 utgiftsanslag under budgetåret 1990/91 till 398,3 miljarder kronor.

Regeringen har därefter i 20 särpropositioner lagt fram förslag för riksdagen som sammantagna ökade anslagsbehovet med netto 19,4 miljarder kronor. Det ökade medelsbehovet var främst föranlett av de förslag regeringen förde fram i propositionerna

- 1989/90: 88 om vissa näringspolitiska frågor (+ 6,7 mdr kr),
- 1989/90: 144 om räntebidrag och bostadsbidrag (+ 4,9 mdr kr),
- 1989/90: 146 om livsmedelspolitiken (+ 2,9 mdr kr),
- 1989/90: 140 om höjning av de allmänna barnbidragen (+ 1,9 mdr kr),
- 1989/90: 90 om forskning (+ 1,2 mdr kr),
- 1989/90: 145 om höjt pensionstillskott och förbättring av vissa andra folkpensionsförmåner (+ 0,5 mdr kr),
- 1989/90: 105 om samordnad flyktingmottagning (+ 0,5 mdr kr) och
- 1989/90: 76 om regionalpolitik för 90-talet (+ 0,4 mdr kr).

Slutligen har regeringen i kompletteringspropositionen dels föreslagit att anslaget till statsskuldräntor ökas med 4,0 miljarder kronor, dels förordat att vissa andra anslag höjs med 2,7 miljarder kronor. Den vid sidan av statsskuldräntorna största enskilda anslagshöjningen i kompletteringspropositionen avsåg anslaget till förläggningskostnader för flyktingar som räknades upp med 2,4 miljarder kronor.

Med de jämkningar som tillkommit under våren 1990 uppgick därmed regeringens förslag till medelsberäkning för budgetåret 1990/91 till sammanlagt 424,3 miljarder kronor, vilket är 26,0 miljarder kronor mer än motsvarande belopp i budgetpropositionen.

4.2.3 Den fria motionsrätten

Motion får enligt bestämmelserna i riksdagsordningens tredje kapitel väckas inom femton dagar från den dag då budgetpropositionen anmäldes i kammaren. Vid det tillfället är motionsrätten fri, motioner får gälla vad som helst som det ligger inom riksdagens kompetens att behandla. Anknyttningen till budgetpropositionen är således endast tidsmässig, även om en betydande del av motionerna är väckta med anledning av regeringens förslag i den.

Utanför den allmänna motionstiden får motion väckas med anledning av proposition eller med anledning av skrivelse från regeringen eller förslag eller redogörelse från vissa riksdagsorgan. Även händelse av större vikt ger under den tid riksmötet pågår möjlighet att väcka motioner under vissa förutsättningar.

Grundlagberedningen betonade (SOU 1972: 15 s 262) att initiativrätten för de enskilda ledamöterna var en omistlig beståndsdel i svenskt riksdagskick. Den framhöll också att principerna om att varje ärende skulle utskottsberedas och leda till beslut i sak, gav de enskilda ledamöternas motionsrätt en internationellt sett unik kvalitet. Beredningen övervägde ett förslag om att avskaffa de tidsmässiga begränsningarna i rätten att väcka fristående motioner. Den fann dock (s 236) att motioner som inte anknöt till propositioner eller särskilda riksdagsinitiativ borde få väckas endast under en begränsad tid på året. Detta skulle enligt beredningen ses mot bakgrund av de betydande rättsverkningar som anhängiggörandet av en motion utlöser.

Beredningen prövade flera olika lösningar för förläggningen av en allmän motionstid. En av dessa var att förlägga den till de första höstvecko-

na efter riksmötets öppnande. Beredningen fann det emellertid utomordentligt svårt att lösgöra en allmän motionstid från rätten att väcka följd-motioner med anledning av budgetpropositionen. Den stannade därför vid att föreslå att den skulle infalla omedelbart efter det att budgetpropositionen hade lagts fram.

Riksdagen har vid ett stort antal tillfällen därefter, när den behandlat frågan om en allmän motionstid på hösten, gjort samma bedömning som grundlagberedningen. Även förslag om fri motionsrätt under hela riksmötet har avvisats av riksdagen. Motiveringen har varit de svårigheter en sådan ordning skulle åstadkomma för planeringen av utskottens arbete.

Den arbetsbelastning, framförallt för riksdagens utskott, som det ökade antalet motioner medfört har varit föremål för utredning och debatt vid ett flertal tillfällen under senare år. Folkstyrelsekommittén framhöll för sin del att den fria motionsrätten är ett karaktäristiskt inslag i riksdagens arbete och att man därför borde undvika att införa begränsningar i denna rätt. Det fanns däremot, menade kommittén, anledning för ledamöter och partigrupper att överväga om avslagna motioner behöver upprepas och om flera motioner med i huvudsak samma innehåll behöver väckas av motionärer inom samma partigrupp. Ledamöter och partigrupper borde också avstå från att försöka "tänja ut" följdmotionsinstitutet.

Konstitutionsutskottet uppgav i sitt betänkande KU 1987/88:43 att man övervägt föreslå begränsningar i motionsrätten. Enligt utskottet skulle dock sådana begränsningar, bortsett från att det är närmast ogörligt att konstruera regler som är verkningsfulla och inte leder till en omfattande byråkrati, innebära att man gav upp en viktig princip i svenskt parlamentariskt liv. Utskottet ville i stället starkt rekommendera att partierna frivilligt sökte åstadkomma en uppbromsning av utvecklingen.

Den arbetsbelastning som motionsbehandlingen innebär för utskotten har under det senaste riksmötet behandlats av en arbetsgrupp utsedd av talmanskonferensen. Inte heller denna grupp har velat föreslå några begränsningar i rätten att väcka motioner.

Det stora antalet motioner som behandlas tillsammans med budgetpropositionen är, som nämnts, en av förklaringarna till svårigheten att förkorta budgetberedningstiden i den svenska riksdagen. Från den synpunkten är frågan också av stort intresse i vårt utredningsarbete. Det ligger givetvis inte i vårt mandat att föreslå generella begränsningar i den fria motionsrätten. Däremot finns det anledning för oss att överväga hur motionsrätten kan samordnas med ett system med fördjupad budgetprövning på olika anslagsområden endast vart tredje år.

4.2.4 Regeringens ekonomisk-politiska redovisning till riksdagen

Riksdagsordningens reglering av vilken ekonomisk-politisk redovisning som regeringen skall lämna till riksdagen är ytterst knapphändig. I 3 kap 2 § sägs i denna del att budgetpropositionen skall innehålla en finansplan samt att regeringen före april månads utgång skall lämna ett särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Grundlagberedningen hade för sin del inte sett något hinder mot att man i görlig

mån förlade de stabiliseringspolitiska övervägandenas tyngdpunkt till kompletteringspropositionen, inte heller mot att en motsvarande "kompletteringsproposition" lades fram på hösten, vilket kunde tänkas vara önskvärt.

Som nämnts har regeringen under de senaste åren i form av skrivelse eller proposition under hösten till riksdagen redovisat sin syn på det ekonomiska läget i landet. Denna redogörelse har lämnats under oktober eller i början av november månad.

Som vi ser det har frågan ett samband med de andra fasta tidpunkter som styr riksdagsarbetets årsrytm, framförallt tidpunkten för avlämnande av budgetpropositionen.

4.2.5 Behandlingsordning för en reformerad budgetproposition

En målsättning bör vara att budgetpropositionen inte bara, som våra direktiv anger, skall ge en heltäckande redovisning för de verksamhetsområden som tas upp, utan att den också redovisar regeringens förslag på *alla* områden.

Utvecklingen under senare år har lett till att större reformer nästan regelmässigt presenterats i särskilda anslagspropositioner under våren, eller i en del fall först i kompletteringspropositionen. Denna utveckling har inte synbart påverkats av de förändrade regler om avlämnings-tidpunkter som ingår i riksdagens försöksverksamhet med förändrad budgetbehandling. Konstitutionsutskottets förmodan att den genomförda ändringen skulle leda till färre särskilda anslagspropositioner har inte infriats.

Det kan finnas goda skäl för att större reformer presenteras skilda från budgetpropositionen. Ett fullt legitimt sådant skäl är enligt vår mening att regeringen önskar få uppmärksamhet och genomslag i debatten för ett förslag, vilket den kanske inte får om förslaget ingår som ett bland flera i budgetpropositionen. Om den nuvarande utvecklingen får fortsätta är det emellertid en uppenbar risk att budgetpropositionen i ett flerårsbudgetsystem i huvudsak kommer att innehålla regeringens förslag till "mellanårsbudgetar", och att de viktigaste fördjupade förslagen regelmässigt kommer att presenteras i särpropositioner senare under våren. Därmed skulle alla möjligheter att åstadkomma en mera sammanhållen budgetbehandling i riksdagen försvinna.

Nya tidpunkter för budgetpropositionen och andra anslagspropositioner

Sett från riksdagens synpunkt skulle självfallet det bästa vara om kravet ställdes att budgetpropositionen när den lämnades den 10 januari skulle vara fullständig, dvs. inte innehålla några öppna punkter. Då skulle förutsättningarna för en god planering av riksdagens budgetarbete radikalt förbättras. För regeringen skulle en sådan ordning emellertid innebära svårigheter. Om man av någon anledning önskade lägga särskilda anslagspropositioner fick detta ske *före* denna tidpunkt, dvs. redan under hösten.

Regler om tidsgränser för propositionsavlämnande kan inte ges en abso-

lut utformning. Möjlighet måste finnas för regeringen att om oförutsedda händelser inträffar kunna lägga förslag till skyndsamma åtgärder. Ett förbud för anslagspropositioner under tiden efter den 10 januari fram till riksmötets slut är därför svårt att upprätthålla. Till detta kommer att om tidsgränsen för anslagspropositioner tidigareläggs ökar de redan existerande svårigheterna att begränsa kompletteringspropositionens omfattning och innehåll. Även om det ur riksdagens planeringssynpunkt är angeläget att budgetpropositionen presenteras tidigt kan det därför finnas anledning överväga en senare avlämningsstidpunkt än den 10 januari om möjligheterna därmed ökar att upprätthålla respekten för kravet att propositionen skall vara heltäckande och förslagen väl beredda.

Det är nödvändigt att lägga fast en bestämd tidpunkt för budgetpropositionen. Inom utredningen har vi diskuterat ett alternativ i vilket vi vid en sammanvägning av olika hänsyn stannat för *den 25 februari som avlämningsstidpunkt för budgetpropositionen*. I den bedömningen har vägts in vad som redovisas härafter om kompletteringspropositionen och om en ny typ av höstproposition, liksom möjligheten att få väsentligt bättre aktualitet i beslutsunderlaget. I detta alternativ är det önskvärt, att den riksdagsfria vecka som av praxis förlagts kring månadsskiftet februari/mars förläggs tidigare och före den 25 februari.

Kompletteringspropositionen

Vilket datum för budgetpropositionens avlämnande som ger de bästa arbetsförutsättningarna för riksdagen är beroende inte bara av budgetpropositionen och eventuella förändringar av den, utan också av kompletteringspropositionens innehåll och status och av en eventuell ekonomisk-politisk höstproposition.

En senareläggning av finansplan och nationalbudget till slutet av februari skulle göra att regeringens ekonomisk-politiska bedömningar kunde baseras på ett aktuellt och säkrare material. Detta material skulle till stora delar vara det samma som det som nu ligger till grund för kompletteringspropositionen. Behovet av en kompletteringsproposition senare under våren skulle enligt vår mening därmed försvinna. Ett slopande av kompletteringspropositionen och den motionsrätt den gett upphov till skulle starkt öka möjligheterna att åstadkomma en bättre arbetsplanering i riksdagen. Den sammanlagda tiden för riksdagens budgetarbete borde med en sådan ordning kunna förkortas.

Om kompletteringspropositionen i sin nuvarande utformning försvinner kvarstår dock ändå behovet av ett beräkningsunderlag för riksdagens slutliga budgetreglering. Denna komplettering borde då ha formen av en skrivelse till riksdagen.

Även om en fullständig budgetproposition läggs fram i slutet av februari finns det ett behov av att göra beräkningar av vissa budgetposter på ett senare stadium närmare budgetårsskiftet, när de yttre förutsättningarna inför budgetåret bättre kan överblickas. I en *kompletteringsskrivelse* bör följande punkter uppmärksammas:

1. Beräkning av statsbudgetens inkomster, vilken lämnas av RRV. Beräkningen från februari bör uppdateras med hänsyn till kända förhållanden om pris- och löneutvecklingen.

2. Beräkning av posten Förändringar i anslagsbehållningar för budgetåret. Denna post har visat sig vara mycket svår att rätt uppskatta. Underlag bör liksom hittills insamlas av RRV från myndigheterna vid en så sen tidpunkt som möjligt.

3. Beräkning av posten Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto. Beräkningen kan endast göras av finansdepartementet eftersom posten avses omfatta budgeteffekterna av de förslag som regeringen kan komma att lägga fram senare under budgetåret, såväl på inkomstsidan som utgifts- sidan, samt effekter av nya löneavtal, förhandlingsutfall med kommunför- bund och landstingsförbund m. m. liksom eventuella arbetsmarknadspoli- tiska insatser.

4. Beräkning av statsskuldräntorna. Beräkningen görs av riksgäldskonto- ret. Den bygger på kända förutsättningar om upplåningsbehov (inte endast för finansiering av budgetunderskottet utan också för kreditgivning till affärsverk och vissa andra myndigheter) och ränteläge inom och utom landet. Under senare år har finansutskottet inhämtat uppgifter om denna post direkt från riksgäldskontoret under maj månad.

Posten Förändringar i dispositionen av rörliga krediter har tidigare beräknats i kompletteringspropositionen, men den har numera från bud- getåret 1990/91 utgått ur statsbudgeten.

Flertalet av de redovisningar som hittills lämnats i kompletteringspro- positionen om t. ex. statliga kreditgarantier, statens årsbokslut och andra övergripande budgetfrågor bör i enlighet med vad vi föreslår i det följande om budgetpropositionens innehåll redovisas samlat i denna.

Kompletteringen bör med begränsning till ovanstående innehåll kunna ha formen av en skrivelse från regeringen om vissa budgetfrågor inför budgetåret. Motionsrätten begränsas därmed till att kommentera själva beräkningarna, men möjlighet att lägga nya alternativa budgetförslag ges inte. Skrivelsen bör avlämnas före utgången av april månad.

Ett alternativ till en sådan kompletteringsskrivelse vore att överlåta på riksdagens finansutskott att vidta de förändringar av ovan nämnda poster som föranleds av riksdagens budgetbehandling samt av den ekonomiska utvecklingen i övrigt. För detta krävs dock underlag från RRV och riks- gäldskontoret. Underlag för punkten 3 ovan kräver som framgått finansde- partementets medverkan.

Höstpropositionen

Om regeringens komplettering av budgetpropositionen genom den skisse- rade ordningen reduceras starkt i omfattning och betydelse, uppstår sanno- likt ett behov av att lägga förslag till tilläggsbudget tillsammans med en utbyggd ekonomisk-politisk redovisning vid inledningen av riksmötet. Sammantaget skulle detta få karaktären av en "höstkompletteringspropo- sition" från regeringen.

Regeringens förslag till riksdagen i en höstproposition bör i första hand ta sikte på sådana beslut som skall äga giltighet från det kommande kalenderårsskiftet. Det är sannolikt att antalet tänkbara ekonomisk-politiska parametrar är störst vid ett kalenderårsskifte. Därmed kan åtgärdernas effektivitet bli högre än om de införs vid annan tidpunkt under året. Det är tänkbart att i en höstproposition också infoga bedömningar och förslag av principiell ekonomisk-politisk innebörd, av t.ex. den typ årets särskilda bilaga i budgetpropositionen angående utvecklingen av den offentliga sektorn representerar. För att en riksdagsbehandling skall bli möjlig under hösten bör propositionen avlämnas i anslutning till riksmötets början och senast den 15 oktober. Vi har erfårit att det med nuvarande förutsättningar är möjligt att först något senare i propositionsform redovisa ett underlag av den omfattning och karaktär som kännetecknar den nuvarande finansplanen och reviderade nationalbudgeten. Detta förhållande får vägas mot angelägenheten av att den politiska debatten i riksdagen kan starta så snart som möjligt efter riksmötets början.

Allmän motionstid

En senareläggning av tidpunkten för avlämnande av budgetpropositionen med ca 1 1/2 månad som det här skisserade alternativet innebär skulle kräva mycket stora omställningar i riksdagsarbetet. Ett av de största problemen ligger i motionsrättens omfattning och den allmänna motionstidens placering. Om budgetpropositionens överlämnande i slutet av februari skulle följas av en allmän motionstid skulle de redan allvarliga problemen med arbetsplaneringen kraftigt förvärras. En långt större andel av motionerna än för närvarande skulle få skjutas till följande riksmöte. Utrymmet för riksdagen att genomföra en fullvärdig budgetberedning skulle drastiskt minska.

Ett sätt att lösa detta problem är givetvis att begränsa den allmänna motionsrätten. Vi bedömer att det ligger helt utanför vår utrednings mandat att föreslå några sådana inskränkningar. Som tidigare redovisats har riksdagen också vid upprepade tillfällen uttalat sig för ett bevarande av den fria motionsrätten.

Andra tänkbara lösningar är att antingen införa fri motionsrätt under hela året eller att flytta den allmänna motionstiden till riksmötets öppnande i oktober. Även sådana förslag har avvisats av riksdagen. De skäl som anförts äger enligt vår mening fortfarande giltighet.

Det kan emellertid hävdas att nya förutsättningar skapas med en reformering av budgetpropositionen av det slag som förutsätts i våra direktiv. Det skulle med en striktare utformning av budgetpropositionen vara lättare att avgöra vilka motioner som skulle få väckas med anledning av den. Därmed skulle också risken minska för att t.ex. en flyttning av den allmänna motionstiden till hösten i praktiken skulle innebära två allmänna motionstider. Om de regler som gäller för väckande av motion med anledning av andra propositioner (RO 3:11), också tillämpades på budgetpropositionen, skulle den restriktivitet som regeringen förutsätts ålägga sig

vad gäller förslag under "mellanår" också begränsa möjligheterna att väcka följdmotioner.

Om den allmänna motionstiden förläggs till hösten bör enligt vår mening för de områden som är föremål för förenklad budgetberedning motioner få väckas med anledning av budgetpropositionen endast om de utmynnar i direkta anslagsyrkanden.

Av de motioner som med nuvarande ordning väcks under allmänna motionstiden, är det nästan enbart de motioner som partigrupperna i sin helhet står bakom (partimotioner och s. k. kommittémotioner) som innehåller direkta anslagsyrkanden. Därutöver finns ett mindre antal motioner av vilka det framgår att de tillkommit med anledning av budgetpropositionen. Det finns givetvis också ett stort antal motioner som berör förhållanden som på ett eller annat sätt regleras i budgeten. Deras samband med budgeten består främst i att de kanske inte skulle ha väckts om de intressen de representerar tillgodosetts i regeringens förslag. Denna typ av motioner borde utan större olägenhet kunna väckas under en allmän motionstid skild från framläggandet av budgetpropositionen.

Om den allmänna motionstiden följde direkt på regeringens höstproposition skulle det innebära en naturlig upptakt för riksmötet. För utskottens del skulle den skisserade ordningen innebära att behandlingen av de fristående motionerna kunde börja under hösten. Om de bedömes ha ringa samband med den kommande budgeten skulle de kunna slutbehandlas i riksdagen innan budgetpropositionen presenterades. Även i de fall då motionerna ansågs böra behandlas tillsammans med budgetfrågorna skulle en stor del av förberedelsearbetet kunna klaras av innan budgetpropositionen presenterades. Möjligheterna till en snabb budgetbehandling i riksdagen skulle därmed öka. En annan viktig effekt, sett ur budgetbehandlingssynpunkt, skulle vara att ledamöter och partier under tiden efter det att budgetpropositionen presenterats kunde koncentrera sig på dess innehåll, och på att utarbeta alternativ till regeringens förslag.

En svårighet ligger i att skapa en sådan ordning att inte samma eller liknande motionsyrkanden i stor utsträckning framställs både under en allmän motionstid i oktober och med anledning av budgetpropositionen i februari. För de områden som är föremål för fördjupad budgetbehandling är möjligheterna små att på formella grunder avvisa motioner med anledning av budgetpropositionen. Även på övriga områden finns givetvis en möjlighet att kringgå bestämmelserna genom att förändra motionerna så att de utmynnar i anslagsyrkanden. Med den ordning som nu tillämpas av partierna i riksdagen krävs dock som regel att partigruppen ställer sig bakom ett motionsyrkande om anslagsförändring för att det skall få läggas fram.

4.2.6 Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis vill vi konstatera att den stora fördelen för riksdagen med det skisserade alternativet skulle vara att få ett heltäckande budgetförslag vid ett tillfälle. Därigenom skulle möjligheterna till ett samlat och välplanerat budgetarbete i riksdagen starkt förbättras.

Därtill kommer att det även för riksdagen ligger uppenbara fördelar i att informationen om landets ekonomiska läge och om statens finanser kan fördelas på två huvudtillfällen under året med så jämna intervall som möjligt och med god aktualitet i informationen. Att riksmötet därigenom kan inledas med en aktuell ekonomisk-politisk redovisning från regeringen, som kan utgöra underlag för den allmänpolitiska debatten i oktober bör vara en särskild fördel.

Som vi redovisar i det följande, skulle en senareläggning av budgetpropositionen också möjliggöra en förskjutning av tidpunkten för myndigheternas anslagsframställningar, vilket skulle kunna ge ett bättre och aktuella underlag för regeringens budgetarbete och därmed riksdagens budgetberedning. Hela processen skulle kunna kortas ner.

Mot detta skall ställas vissa svårigheter med det skisserade alternativet. En omläggning av det här slaget skulle medföra radikala förändringar i riksdagens arbetsprocess. Endast riksdagen själv kan bedöma om sådana förutsättningar föreligger att den är genomförbar. En av förutsättningarna är att det verkligen är möjligt att begränsa det antal motioner som följer av budgetpropositionen. Om resultatet blir en omfattande dubblering av motioner och i realiteten två allmänna motionstider per riksmöte är det givetvis förödande i en situation där stora ansträngningar görs för att reducera det totala antalet motioner.

Om en förändring enligt det här beskrivna alternativet inte är möjlig återstår enligt vår mening att med bevarande av tidpunkten 10 januari för budgetpropositionens framläggande försöka skapa bättre förutsättningar för riksdagens budgetarbete. Detta kan ske genom en vidareutveckling och permanentning av det arbete mot en förändrad arbetsprocess som nu bedrivs i riksdagen. Som riksdagen redan anvisat bör då tidpunkten för avgivande av anslagspropositioner tidigareläggas ytterligare och sättas till den 10 februari. Vidare bör det ytterligare understrykas att kompletteringspropositionen bör begränsas till att endast innehålla förslag av direkt betydelse för den ekonomiska politiken och att motionsrätten anpassas därtill.

Till sist bör framhållas, att om en anpassning till EG skulle medföra en övergång till kalenderår (se 3.2.4), får detta betydelse för tidschemat för riksdagens budgetbehandling. Vi har inte haft till uppgift att pröva budgetårets förläggning.

4.3 Regeringen och myndigheterna i en alternativ årsrytm

4.3.1 Senarelagda anslagsframställningar med bättre innehåll

En eventuell ändrad tidpunkt för avlämnande av budgetpropositionen öppnar möjligheter till ändringar även när det gäller tidpunkter för anslagsframställningar, resultatredovisningar och årsbokslut från myndigheterna. Sådana förskjutningar medför att myndigheternas redovisningar får väsentligt bättre aktualitet och högre kvalitet.

Enligt budgetförordningen skall fördjupade anslagsframställningar lämnas till regeringen senast den 1 september, medan förenklade anslags-

framställningar, liksom årliga resultatredovisningar, skall lämnas senast den 15 september. Detta innebär att en fördjupad anslagsframställning inte kan grundas på myndighetens mest aktuella resultatredovisning, om inte myndigheten själv har förutsättningar att ta fram den snabbare. Såväl vid fördjupade som förenklade anslagsframställningar gäller därutöver att myndighetsstyrelserna, inför sina anslagsframställningsbeslut, inte har tillgång till resultatet av den revision som skall ske av bokslut och resultatredovisningar.

Enligt en studie av riksrevisionsverket och statskontoret, grundad på försöksverksamhet med resultatredovisningar vid ett femtontal myndigheter, borde alla myndigheter kunna upprätta bokslut och resultatredovisningar med hög kvalitet under perioden 20 augusti—15 september, med koncentration kring 1 september. De som behöver mest tid är stora myndigheter med omfattande regional eller lokal organisation. Efter bokslutet behöver revisionen för sin del 4—6 veckor för att färdigställa revisionsrapporterna. Dessutom gäller, att styrelserna behöver inläsnings- och förberedelse tid, vilken dock kan delas upp så att endast revisionsrapporten kvarstår till "sista minuten". Det förutsätts för övrigt i förarbetena till verksförordningen att myndighetsstyrelserna tar aktiv del i hela arbetsprocessen bakom anslagsframställningarna.

Om tidpunkterna för anslagsframställningar och resultatredovisningar läggs senare än vad budgetförordningens bestämmelser för närvarande anger kan den mest logiska ordningen tillämpas, nämligen att det senaste årets resultat får bli en del av analysunderlaget för anslagsframställningen. Med en tillräcklig förskjutning skapar det också utrymme för revisorerna att avsluta sin granskning innan en myndighets styrelse tar ställning till de aktuella dokumenten. Det torde därvid vara en klar fördel att samma siffermaterial kan användas i alla boksluts- och budgetdokument, särskilt som kvaliteten kan säkerställas.

Vi har i det föregående anført att det är angeläget att minska beredningstiderna i alla led i budgetprocessen. Bland annat pekade vi på att det från riksdagens synpunkt skulle vara en fördel om regeringens myndighetsspecifika budgetdirektiv inför en ny ramperiod kunde senareläggas i förhållande till vad som gäller för närvarande. En sådan senareläggning blir givetvis än mer logisk, och underlättas naturligtvis, om hela kedjan förskjuts, inklusive tidpunkterna för avlämning av anslagsframställningar och årliga resultatredovisningar.

Det bör emellertid enligt vår mening på sikt inte bara vara möjligt att förskjuta tiden, utan också förkorta den, efterhand som det nya systemet vinner stadga.

Den totala beredningstiden för myndigheternas fördjupade anslagsframställningar från direktiv till avlämnande är, med nuvarande ordning, ca 14 månader, följd av ytterligare 8—9 månaders beredning hos regeringen och riksdagen. En så lång beredningstid kan för närvarande närmast motiveras av att den nya budgetmodellen befinner sig under uppbyggnad och att myndigheterna därför behöver tid att sätta sig in i de nya kraven och bygga upp informationssystem och rutiner som kan tillfredsställa dem. I ett fortvarighetstillstånd bör det kunna bli väsentligt enklare för myndig-

heterna att göra arbetet. Då bör också beredningstiden kunna förkortas – till alla parter fördel med avseende på aktualitet och beslutsrelevans.

Om det av oss skisserade alternativet till årsrytm kan genomföras skulle budgetpropositionen framgent lämnas till riksdagen den 25 februari. Det betyder sju veckors förskjutning i förhållande till dagens ordning; sju veckor som således ställs till myndigheternas och regeringens förfogande i förlängd beredningstid. Enligt vår mening bör den tiden utnyttjas på så sätt att myndigheterna får möjlighet att lämna sina anslagsframställningar senare, dvs. senast den 15 oktober. Årliga resultatredovisningar bör lämnas samtidigt med anslagsframställningarna. Det bör samtidigt ställas strikta och författningsreglerade krav på att tidpunkter för bokslut och revision läggs så, att de förtjänster som en sådan ordning medför verkligen kan tas till vara. Eljest skulle förändringen mest innebära nya svårigheter i budgetberedningen i efterföljande led.

Hos stora myndigheter med omfattande regional och lokal verksamhet kan det bli vissa svårigheter att hinna få fram allt material även med de generösa avlämningsfrister som vi föreslår här. Det förhållandet är också ett motiv för oss att lägga i stort sett hela tidsvinsten hos myndigheterna och inte hos regeringskansliet. Vi ser emellertid inga möjligheter att tänja ut tiderna ytterligare. Eventuella problem får lösas i förbättringar i myndigheternas redovisningssystem och redovisningsrutiner samt i revisionens arbetsformer. Hur mycket som med sådana insatser kan vinnas är dock svårt att bedöma.

4.3.2 Regeringskansliet – annorlunda beredning men i huvudsak bibehållen beredningstid

Under förutsättning att såväl tidpunkt för myndigheternas anslagsframställningar som tidpunkt för avlämnande av budgetpropositionen förskjuts ca sju veckor, ändras inte den tid som står till regeringskansliets förfogande i förhållande till vad som gäller i utgångsläget. Dock måste man ta hänsyn till att jul- och nyårshelgerna i realiteten förkortar den möjliga arbetstiden med någon vecka.

Det är emellertid tveksamt om man för regeringskansliets vidkommande bör bedöma konsekvenserna med så enkel aritmetik. Vi vill i sammanhanget anföra följande.

Den nya budgetprocessen förutsätter också nya arbetsformer i regeringskansliet. Vissa steg på vägen har redan tagits, bland annat genom en ny form för verksamhetsplanering som komplement och stöd till budgetberedningen.

Det ter sig naturligt med mer av intern ramstyrning i budgetförhandlingarna mellan finans- och fackdepartementen, när fackdepartementen i sin dialog med myndigheterna i praktiken också måste ta ett väsentligt större ansvar än idag för de finanspolitiska effekterna av sina ställningstaganden. Det är bland annat mot den bakgrunden inte helt lätt att bedöma konsekvenserna för arbetet i regeringskansliet av förskjutningar i tiderna. Arbetet skall ju samtidigt bedrivas med ny inriktning, nytt innehåll och i nya former. Sammantaget kan naturligtvis konsekvenserna bli omfattan-

de, men det är inte troligt att den av oss skisserade tidsförskjutningen därvid skulle vara den viktigaste faktorn. Det blir också till uppenbar fördel för regeringens budgetberedning när det underlagsmaterial som myndigheterna levererar får bättre aktualitet och högre kvalitet.

Till bilden hör att många myndigheter på våren, samma år som fördjupad anslagsframställning skall lämnas, i särskilda rapporter kommer att ge regeringen en förhandsbild av vilka äskanden och inriktningsförslag som de kommer att ta upp i sina anslagsframställningar. Det är regeringen själv som avgör om och när sådana sådana rapporter skall begäras in. Regeringen har redan gjort det i de flesta fall när det gäller myndigheterna i budgetcykel 1. Denna förhandsinformation bildar grund för en dialog mellan respektive departement och myndighet som i praktiken innebär att budgetberedningen för regeringskansliets del börjar redan på våren. Detta arbete kan ansluta till den nya formen av verksamhetsplanering som sedan några år prövas i regeringskansliet, med inriktning på djupare, mindre marginalistisk och mer politiskt orienterad prövning av olika verksamhetsområden än som ofta blir fallet i de gängse budgetförhandlingarna. Ett än större utrymme för sådant arbete skapas om kompletteringspropositionen avskaffas och ersätts av en enklare skrivelse från regeringen till riksdagen. Tiden skulle bland annat kunna utnyttjas för regeringens bedömning av vilka särpropositioner med anslagskonsekvenser den önskar presentera för riksdagen *före* den sammanhållna och heltäckande budgetpropositionen.

I ett bestämt avseende kommer det även i fortsättningen att behövas en distinkt slutpunkt för det inre arbetet i regeringskansliet. Det gäller den s. k. lösningen av tabellverket. Därtill kommer att en förbättrad redaktionell disciplin och ett sammanhållet redaktionellt ansvar för budgetpropositionen, när det gäller texterna och inte bara siffrorna, kan kräva en tydlig stopptidpunkt för slutliga manus som innebär en viss insnävning i tiden i förhållande till vad som gäller idag. Man bör dock kunna förutsätta att arbetet med texterna i långt större utsträckning än nu bör kunna utföras före tabellverklösningen i stället för efter.

Sammanfattningsvis menar vi att en total förkortning av beredningstiderna för budgeten måste förutsätta att även regeringen och dess kansli kan bidra. Våra förslag innebär måttliga krav på viss ytterligare koncentration med avseende på budgetens slutliga sammanställning.

5 En heltäckande budgetproposition

Våra förslag

Principen om bruttoredovisning i statsbudgeten, vilken innebär att både inkomster och utgifter blir tydligt synliga, bör tillämpas mer konsekvent och med urskiljbara kriterier för de undantag som behöver göras. Finansiering över statsbudgeten genom underskott på inkomsttitel, som inte blir föremål för riksdagens utgiftsbeslut, bör ej få förekomma. Som en konsekvens av dessa principer och vissa andra ställningstaganden bör socialförsäkringarna med huvudsakligt undantag för ATP bruttoredovisas över statsbudgeten.

Specialdestinerade socialförsäkringsavgifter bör särredovisas på statsbudgetens inkomstsida. De kan då stämmas av mot motsvarande information om utgifterna för respektive ändamål. Utgifterna bör beslutas genom anslag precis som andra statliga utgifter.

Om fonder används bör det vara fråga om aktiva fonder med fristående förvaltning av den typ som AP-fonderna och den nyinrättade arbetslivsfonden representerar.

Socialförsäkringarna bör redovisas samlat i budgetpropositionen oberoende av finansieringsform.

Affärsverken bör bli föremål för fördjupad prövning vart tredje år på liknande sätt som andra myndigheter. I konsekvens därmed kan behandlingen av affärsverken under mellanliggande år göras enkel. De bör i budgetpropositionen presenteras i anslutning till de politikområden där de hör hemma.

Verksamheter i förvaltningsmyndigheter som finansieras med avgifter av s.k. offentligrättslig karaktär bör bruttoredovisas på statsbudgeten. Myndigheterna bör i dessa fall tilldelas medel i form av anslag, vilket inte utesluter att myndigheterna i vissa fall styrs genom att finansieringen direkt kopplas till mängden utförda prestationer. Uppdragsinkomster och motsvarande utgifter bör däremot kunna nettoredovisas.

Det ligger stora fördelar i att finansiering av investeringar i myndigheterna kan ske enligt den modell som försöksvis har introducerats och som innebär att myndigheterna lånar till investeringar i riksgäldskontoret och betalar amorteringar och räntor med en del av de årliga raman-slagen eller, i förekommande fall, andra inkomster.

Investeringsbemyndiganden från riksdagen till regeringen bör bestämmas till ändamål, tid och belopp.

Bidrag till verksamheter som bedrivs av andra huvudmän än staten, bör på likartat sätt som statens egna verksamheter bli föremål för fördjupad prövning vart tredje år även i de fall det inte finns någon myndighet som administrerar bidragen.

5.1 Fullständighet i olika betydelser

Riksdagen och regeringen fattar en rad beslut om hur de resurser som finns i samhället skall användas.

En stor och betydelsefull del av dessa beslut fattas i samband med att den statliga budgeten årligen fastställs. Andra sådana beslut fattas formellt utanför den årliga budgetprocessen, men kan ha konsekvenser för budgetanslagen. I själva verket har en utveckling ägt rum som innebär att en allt mindre del av statens samlade inkomster och utgifter ingår i statsbudgeten.

Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Detta sker genom budgetreglering för viss budgetperiod. Riksdagen bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål (RF 9: 3). Enligt regeringsformen tas besluten härom upp i en statsbudget efter regeringens förslag i en budgetproposition.

Ur regeringsformen kan man härleda några principer för statens budget, bl. a. en *fullständighetsprincip* som vid en strikt tolkning skulle innebära att alla utgifter och inkomster som staten har skulle redovisas över budgeten. Att RF:s bestämmelser inte kan tolkas så snävt visar dock de många av riksdagen accepterade avstegen från denna princip.

Att *statsbudgeten* inte behöver vara fullständig är emellertid inte nödvändigtvis ett argument för att *budgetpropositionen* endast skulle redovisa delmängder av statens verksamhet. Som anges i våra direktiv är det angeläget att budgetpropositionen är så heltäckande som möjligt.

Från en särskild utgångspunkt har vi redan i det föregående behandlat frågan om fullständighet. Det gäller de senaste årens praxis att allt fler punkter bryts ut ur budgetpropositionen och presenteras för riksdagen vid senare tillfällen.

Här nedan gäller diskussionen mer vilka områden eller verksamheter som kan vara bristfälligt belysta i budgetpropositionen mot bakgrund av att de inte utgör en del av statsbudgeten, nämligen *socialförsäkringarna*, *affärsverken*, *avgiftsfinansierade förvaltningsmyndigheter*, *vissa investeringar* samt *statsunderstödd verksamhet hos andra huvudmän*.

5.1.1 Budgetsaldo och budgetomslutning

Den statsbudget för 1990/91 som riksdagen fastställt under våren omsluter 425 miljarder kronor. Utgifterna beräknas överstiga inkomsterna med 0,7 miljarder kronor, dvs. budgeten har ett litet negativt saldo.

Budgetsaldot får ofta en framträdande plats i den politiska debatten om landets ekonomi. Saldot blir ett nyckeltal för en bedömning av graden av finanspolitisk stramhet, dvs. finanspolitikens effekt på efterfrågetrycket i ekonomin. I den meningen är det givetvis också relevant som viktigt nyckeltal.

Det är samtidigt uppenbart att budgetsaldot som mått har klara begränsningar. Statsbudgeten är bara en del av den offentliga sektorn. Merparten av kommunernas verksamhet liksom de största delarna av socialförsäkringssektorn återspeglas inte i statsbudgeten. Väsentliga delar av statens egen verksamhet, t. ex. affärsverken, bostadslånen och stora delar av studiestödet, ligger också utanför. Ett saldo som omfattar den konsoliderade offentliga sektorn – stat, kommuner och socialförsäkringar sammantagna – är därför ofta bättre som utgångspunkt för samhällsekonomisk analys.

Budgetsaldot har ett begränsat informationsvärde även i andra hänseenden. Saldot är ett resultat av en räkneoperation där poster av helt olika realekonomisk art – konsumtion, investeringar, transfereringar – har blandats samman, vilka var för sig kan ha helt olika realekonomiska effekter.

I litteraturen presenteras olika definitioner på den offentliga sektorn och olika sätt att mäta den. Den framstår därvid som olika stor. Den offentliga sektorns storlek kan vara summan av dess produktion av varor och tjänster. Men den kan också vara summan av de pengar som under ett år flödar genom sektorns kassor för att omfördelas mellan individer, kommuner och företag.

Olika definitioner är rimliga i olika sammanhang. En enhetlig definition är därför ingen lösning på det allmänna tolkningsproblemet. I stället är det viktigt att använda mått som är lämpliga för varje frågeställning och på det sättet sammantaget ge en heltäckande bild.

Den vanligaste definitionen på offentlig sektor är verksamhet utövad av stat, primärkommuner, landstingskommuner och socialförsäkringsinstitutioner av offentlig karaktär. Det kan dock vara svårt att entydigt bestämma vad som skall inkluderas däri. I nationalräkenskaperna används följande definition. Till staten hänförs regeringen, departementen och myndigheterna under departementen samt riksdagen och dess verk. Affärsdrivande verk ingår inte.

Med kommuner avses primärkommuner, landsting, kommunalförbund och kyrkoförsamlingar.

I socialförsäkringssektorn innefattas den allmänna sjukförsäkringen inklusive föräldraförsäkringen, den allmänna tilläggspensioneringen, lönta-garfonderna och de erkända arbetslöshetskassorna.

För de frågor vi har att behandla i denna utredning kan det vara av intresse att fånga in *statsbudgetens andel av statens totala verksamhet*. Det framhålls i våra direktiv som ett problem att statsbudgeten bara synliggör delar av statens verksamhet, till förfång för överblick och sammanhang.

Det har dock visat sig svårt att finna statistiskt stabila baser med entydiga definitioner för att kunna göra en sådan beräkning stringent och exakt. Ett närmevärde kan ändå illustrera utvecklingen i grova drag.

Om vi i detta sammanhang med statens verksamhet menar statsbudgeten, socialförsäkringssektorn och affärsverken, kan en beräkning göras på följande underlag:

Uppgifter om statsbudgetens utveckling och socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter kan hämtas från finansplanerna.

När det gäller affärsverkens omsättning kan uppgifter hämtas från regeringens årliga skrivelser med redogörelse för de statliga företagen.

Transfereringar mellan sektorerna kan ge upphov till dubbelräkningar. De kan rensas bort med stöd av uppgifter i utfallsredovisningar från RRV och SCB.

Statsbudgetens andel av den totala statliga verksamheten har, med en närmevärdesberäkning på detta underlag för statens utgifter, minskat från ca 68 % till ca 58 % från 1980 till 1988. Det är inte möjligt att med en enkel skattning av det här slaget ha en bestämd uppfattning om exakt vilka

komponenter som slagit igenom. Det är emellertid klart att vissa beloppsmässigt stora avlyft ur budgeten, som bostadslånen, affärsverkens investeringar och studiestödet har haft avgörande betydelse.

Hur påverkar våra överväganden och förslag och andra pågående förändringar budgetomslutning och saldo?

Vi argumenterar i det följande för att socialförsäkringarna skall få en annorlunda behandling i statsbudgeten än i dag. I det mest långtgående alternativ som där presenteras — att socialförsäkringarna i sin helhet bruttoredo visas över statsbudgeten — blir konsekvensen att budgetomslutningen ökar med ca 130 miljarder kronor. I det alternativ vi förordar, att socialförsäkringarna med undantag för ATP bruttoredo visas över statsbudgeten, ökar omslutningen med ca 60 miljarder kronor. I ett alternativ där den enda förändring som sker är att underskott i socialförsäkringssektorn redovisas som utgift på statsbudgetens utgiftssida i stället för som underskott på inkomsttitel, blir konsekvensen att budgetomslutningen ökar med ca 12 miljarder kronor, allt räknat på 1988/89 års utfall.

Vi lämnar också förslag om att verksamheter som finansieras genom s. k. offentligrättsliga avgifter bruttoredo visas. Även det förslaget bidrar till att öka budgetomslutningen, men det är svårt att ge en bra uppskattning om summan. Det rör sig dock om miljardbelopp.

Saldot påverkas därigenom "kvalitativt". Det kommer att representera en större andel av den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande och därmed i den meningen bli ett mer meningsfullt nyckeltal som underlag för stabiliseringspolitiska beslut.

Vissa andra genomförda eller pågående förändringar kommer emellertid också att bidra till att saldot i framtiden kan representera ett annat innehåll än i dag. De förändringarna verkar därvid i motsatt riktning. När statens upplåning och utlåning läggs utanför statsbudgeten och när myndigheternas investeringar finansieras genom lån i riksgäldskontoret blir saldot i större utsträckning ett nyckeltal som representerar statsbudgetens "resultat" (ungefär som i en affärskoncern) och i mindre utsträckning ett nyckeltal för finanspolitisk reglering av efterfrågetrycket i samhällsekonomin. Det kan i sin tur ställa krav på andra förbättringar i den information som skall vägleda regeringen och riksdagen i de stabiliseringspolitiska bedömningarna, där t. ex. aggregerade mått på statens investeringar eller på statens totala förmögenhetsförändringar blir av mycket stort intresse.

Enligt vår mening bör effekterna av nu pågående förändringar av finansierings- och redovisningsprinciper i staten bli föremål för ytterligare överväganden med avseende på behovet av finanspolitiskt relevanta nyckeltal.

5.2 Socialförsäkringarna i statsbudgeten och budgetpropositionen

5.2.1 Riksdagens ställningstaganden

Den fråga som väcks i våra direktiv om en samlad redovisning av socialförsäkringarna i budgetpropositionen, har sin bakgrund i tidigare behand-

ling i riksdagen. Den har bl. a. tagits upp av riksdagens revisorer, i motioner samt i finansutskottets beredning av de där väckta förslagen. Det har skett mot bakgrund av att endast en del av socialförsäkringarna ingår i statsbudgeten och att redovisningen även i övrigt är oenhetlig och splitt-rad.

Riksdagens revisorer (försl 1988/89: 16) såg det som angeläget att det sedan länge konstaterade behovet av en samlad redovisning av socialförsäkringssektorn till riksdagen tillgodoses, såväl den del som finansieras över statsbudgeten som den del som betalas med socialavgifter. Detta kan ske genom att de socialavgiftsinkomster som nu nettoredovisas i stället bruttoredovisas och genom att utbetalningarna till olika fonder redovisas på statsbudgetens utgiftssida.

Revisorerna framhöll vidare att det för bedömning av de olika socialförsäkringsformernas ekonomi är viktigt att redovisningen av dem är *fullständig*. Inte bara avgiftsinkomster utan även ränteinkomster och andra viktigare inkomster liksom utgifter och konto-/fondbehållningar bör tas med. Redovisningen av den allmänna sjukförsäkringsfonden borde omprövas, antingen så att försäkringens överskott respektive underskott i förhållande till statsbudgeten regleras eller genom att beslut fattas om att slutreglering av fonden skall ske och att den avvecklas.

Revisorerna menade också att möjligheterna att få en klar bild av ekonomin i socialförsäkringarna försvåras av att den nomenklatur som tillämpas är så oenhetlig. Den bristande samstämmigheten vid avgränsningen av socialavgifts- och socialförsäkringsbegreppen i olika redovisningar motiverar en översyn.

I en motion (1988/89: Fi37), som väcktes med anledning av förslagen, hävdas att riksdagen måste få bättre möjligheter att pröva socialförsäkringssystemets utveckling inom ramen för den *ordinarie budgetbehandlingen*. Som exempel nämndes statsbidraget till sjukförsäkringen som behandlas i socialförsäkringsutskottets budgetberedning endast till den del som det redovisas som utgift på statsbudgetens utgiftssida, men inte till den del som det redovisas som underskott på inkomsttiteln Sjukförsäkringsavgift, netto.

Riksdagen har biträtt riksdagens revisorers förslag (FiU 23, rskr 169) syftande till en mera rättvisande och överskådlig redovisning av socialförsäkringsavgifterna i statsbudgeten. Finansutskottet anför i sitt betänkande att det är angeläget att enhetliga principer tillämpas i budgetredovisningen även vad gäller socialförsäkringsavgifterna och att allmänt vedertagna definitioner används för begreppen avgifter, socialavgifter och socialförsäkring. Utskottet delar också den uppfattning som kommit till uttryck i den nämnda motionen, att budgetpropositionen bör utformas på ett sådant sätt att en utgift av socialförsäkringskaraktär som nu redovisas som utgift på inkomsttitel prövas i sammanhang med andra utgifter på utgiftsanslag för samma ändamål.

Den riksdagsskrivelse (1988/89: 169) som avgavs i detta ärende har regeringen överlämnat till oss för beaktande i vårt utredningsarbete.

5.2.2 Hur definieras "socialförsäkringar"?

Att socialförsäkringssektorn kan delas upp och sorteras på många olika sätt framgår bl. a. av mångfalden statistiska uppgifter inom området.

I *nationalräkenskaperna* och i de nationalbudgetar som fogas som bilagor till budgetpropositionen och kompletteringspropositionen hänförs till socialförsäkringssektorn

- den allmänna sjukförsäkringen inklusive föräldraförsäkringen,
- ATP,
- arbetslöshetskassorna, samt
- löntagarfonderna.

Även administrationen av socialförsäkringen, dvs. de allmänna försäkringskassornas, allmänna pensionsfondens och arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader räknas i *nationalräkenskaperna* in i socialförsäkringssektorn.

I publikationen *Socialförsäkringsstatistik Fakta* beskriver riksförsäkringsverket olika delar av försäkringen och de allmänna försäkringskassornas verksamhet under följande rubriker:

- sjuk- och föräldraförsäkring
- arbetsskadeförsäkring
- pensionsförsäkring
- bidrag
- övrigt.

I *riksförsäkringsverkets anslagsframställning* för budgetåret 1990/91 använder verket en indelning i fem grupper,

- *ekonomiskt stöd till barnfamiljer* omfattande barnbidrag, föräldraförsäkring, vårdbidrag för handikappade barn, bidragsförskott, barnpensioner, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn, bidrag för kostnader i samband med adoption av utländska barn,
- *försäkring vid sjukdom och handikapp* omfattande sjukpenning, arbetsskadeersättning, förtidspension/sjukbidrag, kommunalt bostadstillägg, handikappersättning, ersättning för närståendevård, sjukvårdsersättning (som består av ersättning till sjukvårdshuvudmännen), ersättning till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster, ersättning för tandvårdskostnader, ersättning för läkemedelskostnader och ersättning för resekostnader, samt bilstöd till handikappade,
- *försäkring vid ålderdom* m. m. omfattande ålderspension (folkpension, pensionstillskott, ATP), änkepension (folkpension, pensionstillskott, ATP), kommunalt bostadstillägg, hustrutillägg, delpension och omställningspension,
- *annan utbetalning* omfattande smittbärarersättning, värnpliktsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag och bidrag till företagshälsovård,
- *administration* omfattande riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas förvaltningskostnader.

En liknande indelning återfinns i *socialdepartementets bilaga till budgetpropositionen 1990*, där departementets verksamhetsområde delas in i sju huvudgrupper;

- administration av socialförsäkringen m. m.
- ekonomiskt stöd till barnfamiljer m. m.
- försäkring vid sjukdom, handikapp och ålderdom m. m.
- hälso- och sjukvård m. m.
- omsorg om barn och ungdom
- omsorg om äldre och handikappade
- socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapolitik.

Indelningen kan uppenbarligen göras utifrån flera tänkbara och var för sig relevanta grunder. Gemensamt för de indelningar som återgivits ovan är att socialförsäkringsutgifterna i allt väsentligt redovisas med utgångspunkt från vilken slags förmån de avsett.

Såvitt gäller socialförsäkringssektorns inkomstsida redovisas under rubriken Lagstadgade socialavgifter i riksredovisningen sådana avgifter eller skatter som beräknas i förhållande till utbetald lön (avgiftsunderlaget) och som erläggs av arbetsgivare och egna företagare. Statliga myndigheters arbetsgivaravgifter omförs från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto till de olika inkomstitlarna för lagstadgade socialavgifter. Hur avgiftsinkomsterna korresponderar mot utgifterna i statsbudgeten framgår av följande tablå.

Lagstadgade socialavgifter

Avgifter vars motsvarande utgifter helt redovisas på statsbudgetens utgiftssida

Folkpensionsavgift	Vuxenutbildningsavgift
Barnomsorgsavgift	Allmän löneavgift

Avgifter vars motsvarande utgifter delvis redovisas på statsbudgetens utgiftssida

Arbetarskyddsavgift
Sjukförsäkringsavgift*

Avgifter vars motsvarande utgifter inte redovisas på statsbudgetens utgiftssida

Delpensionsavgift	ATP-avgift
Lönegarantiavgift	Arbetskadeavgift
Avgift till sjöfolks pensionering	Arbetsmarknadsavgift

* Sedan överföringar till sjukförsäkringsfonden upphört redovisas skillnaden mellan inkomster från sjukförsäkringsavgifter och utgifter för sjukförsäkringen på statsbudgeten. Under senare år har utgifterna varit större än inkomsterna.

Mellan september 1989 och december 1990 skall arbetsgivare dessutom betala arbetsmiljöavgift på 1,5 procent av avgiftsunderlaget. Medlen förs till en fond, arbetslivsfonden, vars tillgångar skall användas som bidrag till arbetsgivare för rehabiliteringsåtgärder och investeringar för bättre arbetsmiljö.

Socialavgifternas storlek är något olika för egenföretagare och arbetsgivare och skiljer sig också mellan olika arbetsgivare. De rör sig totalt sett mellan 35 och 40 % av avgiftsunderlaget (inkl arbetsmiljöavgift). För arbetsgivare i Norrbottens län gäller särskilda regler.

De lagstadgade socialavgifterna är inte enbart avsedda för socialförsäkringsutgifter. De har ibland tillkommit för att – helt eller delvis – finansiera andra angelägna behov. Finansiering via arbetsgivaravgifter har vid vissa tillfällen varit det alternativ som bedömts vara mest tilltalande. Det innebär att vissa socialavgifter har kommit att likna skatter, som kan användas för att betala statens utgifter rent allmänt. Barnomsorgsavgiften kan t.ex. anses höra dit. Omvänt gäller att skatter fått användas för att täcka underskott i vissa socialförsäkringar, vilket som nämnts periodvis har gällt sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna. Allmänt gäller att finansieringsmodellerna är blandade och att det är mycket svårt att få en precis bild av flödena mellan statsbudgeten och socialförsäkringssektorn och vilket totalt utfall dessa flöden till slut ger upphov till.

En definitionsfråga av betydelse för redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten, som också har en vidare betydelse, är innebörden i begreppen avgift och skatt. Inkomstgruppen Lagstadgade socialavgifter redovisas i statsbudgeten under inkomsttypen Skatter.

Att en del av socialavgifterna kan betraktas som skatter menade inkomstskatteutredningen, som hade att behandla frågan bl. a. för att kunna ta ställning till beskattningen av pensionärer:

”Sambandet mellan avgifter och förmåner har tunnats ut. Förmånerna är endast i begränsad utsträckning beroende av avgifternas storlek och faktisk inbetalning, samtidigt som förmåner utgår inom och utanför socialförsäkringssystemet för personer med låga avgiftsgrundande inkomster. Socialavgifterna utgör därför en kombination av skatt och förmånsgrundande försäkringspremie i ekonomisk mening.” (SOU 1989:33, del 1, s 62.)

För vissa avgifter, till exempel ATP- och sjukförsäkringsavgifter, finns enligt den nämnda utredningen ett begränsat samband mellan avgift och förmåner. Sammantaget innebär detta att en väsentlig del av de sociala avgifterna fungerar som skatt i ekonomisk mening.

5.2.3 Hur redovisas socialförsäkringarna i budgetpropositionen?

I de översikter av statsbudgeten som ingår i finansplanen och i dess bilagor 1990 redovisas som inkomst av lagstadgade socialavgifter ca 52 miljarder kronor för budgetåret 1988/89 (prop 1989/90: 100, bil 1.2, tabell 3, s 12). I en annan tabell i samma bilaga (tabell 2, s 11), där statsbudgetens inkomster bruttoredo visas, anges inkomsten för samma period till ca 186 miljarder kronor. Det är endast de ca 52 miljarderna, mindre än en tredjedel av

de totala inkomsterna av lagstadgade socialavgifter, som blir synliga i den statsbudget som föreläggs riksdagen. Övriga dryga två tredjedelar avräknas mot utgifter och nettoredovisas. För sjukförsäkringen anges som inkomst skillnaden mellan avgiftsinkomsterna och det belopp (motsvarande 85 % av försäkringens utgifter) som skall täckas med socialavgifter, för budgetåret 1988/89 ett underskott på 7751 miljoner kronor. För titeln Övriga socialavgifter netto (bl a arbetsskadeavgiften) anges för samma period, sedan utgifter/utbetalningar till fonder/konton frändragits, också ett underskott, i det fallet med 3887 miljoner kronor.

Socialdepartementets bilaga till budgetpropositionen innehåller åtskilliga sammanfattningar och sammanställningar över socialförsäkringssektorn. Trots det kan det vara svårt att därifrån få en god och heltäckande bild.

Att även socialdepartementets bilaga blir svårläst sammanhänger med en del allmänt förekommande brister i budgetpropositionen som blir särskilt tydliga när så stora delar av verksamhetsområdet finansieras vid sidan av statsbudgeten. Även om det anges under respektive anslag att anslaget bara avser en del av de totala utgifterna, är det emellanåt svårt att få någon uppfattning om hur stor den delen är. Uppgifterna tenderar också att falla bort i mera aggregerade sammanställningar, t. ex. i uppställningar över de olika departementens totala utgifter.

En viss förvirring kan uppstå på grund av att tidsperioderna är olika. Exempelvis är redovisningen i budgetpropositionen 1990 under anslagen för administration av socialförsäkringen helt framtidsinriktad. Beräknade utgifter för kommande budgetår relateras till beräknade utgifter för innevarande budgetår, medan uppgifter om faktiskt utfall saknas. Under anslaget Bidrag till föräldraförsäkringen finns en sammanställning kalenderårsvis över faktiska och förväntade utgifter för olika delar av försäkringen. En liknande sammanställning finns under anslaget Bidrag till sjukförsäkringen. Under anslaget Bidrag till ersättning vid närståendevård finns uppgift om beräknade totalkostnader för innevarande och kommande budgetår. Under anslaget Bidrag till allmän sjukvård m. m. finns inga sådana uppgifter; däremot hänvisas till överenskommelsen om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen för år 1990 (regeringens skrivelse 1988/89:153) och till kommande överenskommelse om ersättningarna för 1991. Inte under något av anslagen finns någon redogörelse för hur inkomstiteln Sjukförsäkringsavgift utvecklats eller varför tidigare anslag överskridits.

Redogörelsen för de delar av socialförsäkringen som inte alls betalas genom anslag på statsbudgeten är ofta knapphändig.

I budgetpropositionen 1990 anges exempelvis beträffande delpensionsförsäkringen vilka huvudsakliga regler som gäller för försäkringen. Där finns också sammanställningar kalenderårsvis över hur antalet deltidspensionärer och utgifterna för försäkringen utvecklats sedan 1978. Däremot nämns ingenting om hur inkomsterna från delpensionsavgifterna har förändrats eller hur delpensionsfonden har utvecklats.

Beträffande den allmänna tilläggspensioneringen finns i budgetpropositionen 1990 tabeller som visar hur de olika tilläggspensionerna och kostnaderna för dem har utvecklats sedan 1965. Där finns också en sammanfat-

tande beskrivning av gällande regler samt uppgifter om AP-fondens storlek.

Sedan 1988 får riksdagen i särskild ordning en redovisning för allmänna pensionsfondens verksamhet — i huvudsak de olika fondernas årsredovisningar samt vissa utlåtanden om redovisningen — från regeringen. Dessa redogörelser har hittills lämnats i april månad och behandlats av näringsutskottet.

Statens bidrag till företagshälsovården nämns över huvud taget inte i socialdepartementets bilaga till budgetpropositionen 1990. I arbetsmarknadsdepartementets bilaga anges att en översyn av bidragsreglerna pågår i departementet. Däremot finns inga uppgifter om vilka belopp som avsatts respektive utbetalats för företagshälsovård. Överföringar till företagshälsovården redovisas däremot för varje budgetår i riksrevisionsverkets publikation Statsbudgetens utfall. Uppgifter om vilka belopp som betalats ut finns hos riksförsäkringsverket, riksgäldskontoret och var och en av de allmänna försäkringskassorna.

5.2.4 Problembild och alternativa lösningar

Flera förhållanden medverkar till att redovisningen av de lagstadgade socialavgifterna kan te sig svårgripbar för riksdagen:

Statsbudgetens avgränsning framstår som godtycklig genom att vissa inkomster stannar på statsbudgeten medan andra förs till olika fonder och konton, vilket sällan redovisas i budgetprocessen. Förfarandet leder också till att det blir svårt att överblicka hur olika delar av försäkringen finansieras.

Genom att man redan i budgetpropositionen/statsbudgeten räknar med underskott på inkomsttitlar uppstår omotiverade skillnader i prövningen av (likvärdiga) statliga utgifter.

Överskådligheten påverkas av att flera av avgifterna sammanförs till en inkomsttitel, Övriga socialavgifter, netto, trots att de utgår som distinkta avgifter och åtminstone till en del behandlas som om de var avsedda för speciella ändamål. Förfarandet leder till att det blir omöjligt att genom inkomstberäkningarna i finansplanen följa den förväntade utvecklingen för speciella avgifter.

De omfördelningar som sker mellan inkomsttitlar leder till att vissa inkomsttitlar helt eller delvis fungerar som avräkningskonton, något som kan vara svårt att utläsa från inkomstberäkningarna.

I det följande diskuteras några alternativa möjligheter att renodla redovisningen. Diskussionen förs med utgångspunkt från två principiella frågor

- brutto- eller nettoredovisning?
- specialdestinerade inkomster eller socialavgifter som en allmän inkomstförstärkning jämställda med skatter?

Alternativen är principiellt renodlade för resonemangets skull.

Bruttoredovisning, specialdestinerade inkomster

Om samtliga lagstadgade socialavgifter redovisades över statsbudgeten skulle statsbudgetens inkomster öka med omkring 125 miljarder kronor. För budgetåret 1988/89 skulle statsbudgetens totala inkomster ha uppgått till 492,2 miljarder kronor i stället för 367,7 miljarder kronor. Om inkomstiteln, Övriga socialavgifter, netto, ersattes med särskilda inkomstitlar för var och en av de lagstadgade socialavgifterna skulle statsbudgeten få ytterligare sex inkomstitlar (sju under de år arbetsmiljöavgift betalas in).

En sådan bruttoredovisning av inkomsterna skulle förutsätta antingen att de fonder och konton som är knutna till socialförsäkringen avskaffades eller att avkastningen från dessa också tillfördes statsbudgeten. Möjligheten att behålla vissa fonder och avskaffa andra finns också. Riksgäldskommittén (SOU 1989:95) har nyligen föreslagit att sjukförsäkringsfonden, kontot för företagshälsovård och kontot för arbetsmarknadsavgifter avvecklas. Riksdagens revisorer har aktualiserat frågan om arbetsskadefondens avveckling.

Om nuvarande fonder och konton bibehålls på oförändrat sätt skulle statsbudgeten få ytterligare 15–20 inkomstitlar. Inkomstredovisningen skulle då kunna se ut så här (endast de sociala avgifter som har anknytning till socialförsäkringen sådan den kan avgränsas av socialförsäkringslagstiftningen har medtagits).

Socialförsäkringsavgifter

- Folkpensionsavgift
- Sjukförsäkringsavgift
- Arbetsmarknadsavgift
- Arbetsskadeavgift
- Lönegarantiavgift
- Arbetarskyddsavgift
- Avgift för sjöfolkspensionering
- Delpensionsavgift
- ATP-avgifter

Avkastning från socialförsäkringsfonder

- Sjukförsäkringsfonden
- De frivilliga sjukförsäkringsfonderna
- Kontot för företagshälsovård
- Folkpensioneringsfonden
- AP-fonden med löntagarfonder och småföretagsfonden
- Den frivilliga pensionsförsäkringens fonder
- Delpensionsfonden
- Arbetsskadefonden
- Handelsflottans pensionsfond
- Kontot för arbetsmarknadsavgifter
- Lönegarantifonden

Mot de olika avgifterna och fondavkastningarna skulle speciella utgifter korrespondera. Inkomster och utgifter skulle fortlöpande få jämkas samman — genom ändringar i avgiftsuttag eller genom ändringar i de regler som styr utbetalningarna.

Bruttoredovisning, allmän inkomstförstärkning

Om de sociala avgifterna inte betraktas som avsedda för speciella ändamål skulle de kunna sammanföras till en enda avgift, en socialförsäkringsavgift (här bortses från de sociala avgifter som inte har någon direkt anknytning till socialförsäkringen). De olika fonder och konton som är knutna till socialförsäkringssektorn skulle också, om de behövs, kunna sammanföras till en fond, en socialförsäkringsfond, vars avkastning tillfördes statsbudgeten på en enda inkomsttitel. Fondens primära syfte behövde trots detta inte vara att tillföra statsbudgeten kapital.

Utgifterna för socialförsäkringen behöver i detta alternativ inte stämmas av mot särskilda inkomster utan kan beräknas utifrån mera övergripande överväganden om statliga åtaganden och deras finansiering, precis på samma sätt som sker med andra utgifter. Avstämningar kan dock göras genom särskilda kalkyler, där man beräknar vilken social avgift som motsvarar en bestämd del av försäkringen.

Nettoredovisning, specialdestinerade inkomster

En konsekvent genomförd nettoredovisning skulle innebära att samtliga sociala avgifter med anknytning till socialförsäkringen — och eventuellt ytterligare inkomster — fördes till olika fonder och konton vid sidan av statsbudgeten, varifrån utgifterna betalades. Socialförsäkringen skulle i ett sådant alternativ inte naturligen behandlas i budgetprocessen annat än om någon utgift översteg tillgängliga medel och underskottet behövde täckas över statsbudgeten. De ekonomiska förhållandena för varje del av försäkringen skulle kunna följas genom särskilda fondredovisningar och speciella sammanställningar. Behov av att på olika sätt sammanjämka inkomster och utgifter i olika delar av försäkringen skulle sannolikt uppkomma. Riksdagen skulle kunna informeras om socialförsäkringssektorn i budgetpropositionen eller vid särskilda tillfällen.

Nettoredovisning, allmän inkomstförstärkning

Detta alternativ skulle liksom det tidigare innebära att socialförsäkringen inte redovisades över statsbudgeten. Däremot skulle olika inkomstslag inte uteslutande behöva användas för speciella utgifter. Snarare skulle det finnas en socialförsäkringsfond dit inkomsterna fördes och från vilken utgifterna för olika delar av försäkringen betalades. Överskott skulle föras vidare till nästkommande period. Även i det här alternativet kan det uppstå behov av att täcka underskott i försäkringen med budgetmedel. Informationen till riksdagen kan lämnas vid tidpunkter som riksdagen särskilt bestämmer.

Konsekvenserna av dessa principiellt renodlade alternativ kan sammanfattas på följande sätt.

	Brutto	Netto
Special-destination	Fler inkomstitlar	Socialförsäkringen behandlas vid sidan av budgetprocessen
	Behov av sammanjämkning av inkomster och utgifter	Behov av sammanjämkning av inkomster och utgifter
Allmän inkomst-förstärkning	En socialförsäkringsavgift, ev en socialförsäkringsfond	Socialförsäkringen behandlas vid sidan av budgetprocessen
	Inkomster kan ställas mot utgifter bara genom särskilda kalkyler	Inkomster kan ställas mot utgifter bara genom särskilda kalkyler

Bruttoredovisning skulle medföra att riksdagen fick bättre insyn i hur framförallt utgifterna för socialförsäkringen utvecklades. Socialförsäkringssektorn skulle då i sin helhet ingå i den statliga budgetprocessen och därmed bli föremål för regelbunden och konsekvent – om än inte årlig – prövning. Utgifterna för socialförsäkringen skulle prövas samtidigt med andra statliga utgifter. Åtminstone i ett längre tidsperspektiv skulle avvägningar kunna göras mellan olika slags insatser.

Vid bruttoredovisning blir statsbudgetens omslutning också ett mera rättvisande mått på de samlade statliga åtagandena.

Det bör naturligtvis samtidigt sägas att riksdagen inte direkt kan bestämma socialförsäkringens utgifter genom att använda sin finansmakt i budgetbesluten. Utgifterna är bundna av bestämmelser i lagar och förordningar och "blir vad de blir" i förhållande till de regler som gäller. I den mån utgifterna sker över statsbudgeten är det alltid i form av förslagsanslag, som kan överskridas. Tydliggjorda totalutgifter skulle ändå kunna bidra till att även lagstiftningsarbetet kunde bedrivas med bättre beslutsunderlag.

Mot bruttoredovisning talar att det kan vara tveksamt att betrakta avgiftsmedel som vidareförs till fond/konto som utgift på statsbudgetens utgiftssida, särskilt då medlen till AP-fonden, som intar en mera fristående ställning än de andra fonderna.

5.2.5 Grundprinciper för socialförsäkringarna i statsbudgeten

Med anledning av det ovan anförda vill vi föreslå att följande principiella krav skall vara vägledande för socialförsäkringarnas behandling i statsbudgeten.

Principerna har väl så mycket sin grund i en allmän syn på statsbudgetens lämpliga uppbyggnad som på de speciella förutsättningar som gäller på socialförsäkringsområdet.

Utgifter över statsbudgeten bör alltid ske genom anslag på budgetens utgiftssida eftersom underskott på inkomstitlar inte blir föremål för budgetprövning i riksdagen. Omföringar mellan inkomstitlar bör undvikas.

Specialdestinerade avgifter bör ha egna inkomstitlar och särredovisas på statsbudgetens inkomstsida. De kan då stämmas av mot motsvarande information om utgifterna för respektive ändamål så att det blir klart om avgiftsuttaget stämmer med behovet. Utgifterna bör beslutas genom anslag på statsbudgetens utgiftssida precis som andra statliga utgifter.

Benämningar på avgifter som antyder specialdestination bör bara förekomma om det faktiskt är fråga om specialdestination. Avgifter av annan karaktär bör slås ihop under en mer allmän benämning.

Om fonder används bör det vara fråga om aktiva fonder med fristående förvaltning av den typ AP-fonderna och den nyinrättade arbetslivsfonden representerar. Fonder som har karaktär av avräkningskonton bidrar till förvirring om fondbegreppets innebörd. Passiva fonder bör avvecklas.

Den praktiska konsekvensen av dessa principiella ställningstaganden är att socialförsäkringsutgifterna, med undantag för ATP, kommer att behandlas som alla andra transfereringar i riksdagens budgetberedning och budgetbeslut. Utgiftsbesluten kommer därmed att omfatta ytterligare ca 60 miljarder kronor, räknat på 1988/89 års utfall. De största delbeloppen gäller utgifter för sjukförsäkring och arbetsskadeförsäkring.

5.2.6 En heltäckande redovisning i budgetpropositionen

Oberoende av ställningstaganden i övrigt kan en uppdelning av utgifterna för socialförsäkringen i en samlad redovisning i budgetpropositionen ta sin utgångspunkt i till exempel nationalräkenskaperna, lagen om allmän försäkring och angränsande författningar eller mottagargrupper.

Den definition av socialförsäkringssektorn som används i nationalräkenskaperna, vilken i huvudsak överensstämmer med en FN-rekommendation för ändamålsgruppering av offentliga utgifter, avviker för närvarande ganska markant från de definitioner som används i andra sammanhang. Däremot kan en avgränsning av socialförsäkringssektorn definierad enligt lagen om allmän försäkring och angränsande författningar och en uppdelning efter mottagare ganska lätt kombineras. En sådan uppdelning stämmer också ganska väl med arbetsfördelningen i riksdagen och bör åtminstone i stora drag vara relevant för socialförsäkringsutskottet. Mer än en indelningsgrund för redovisningen i budgetpropositionen kan således motiveras.

På vilket sätt en avgränsning av socialförsäkringssektorn enligt socialförsäkringslagstiftningen kan sammanjämkas med den avgränsning som

görs i nationalräkenskaperna behöver närmare klarläggas.

En fullständig redovisning av socialförsäkringarna bör samlas och presenteras i en särskild del i budgetpropositionen. Det ligger nära till hands att även i fortsättningen låta en redovisning ingå under socialdepartementets huvudtitel som ett avgränsat verksamhetsområde eller uppdelat på flera.

Socialförsäkringarnas stora betydelse – fördelningspolitiskt, socialpolitiskt, statsfinansiellt och stabiliseringspolitiskt – skulle också kunna motivera att de får en egen *huvudtitel* i budgetpropositionen, vilket för övrigt budgetutredningen förordade 1973. Det är därvid inte särskilt problematiskt att föreslå en samlad redovisning, oberoende av finansiering, eftersom en sådan redovisning i sig själv inte har några andra konsekvenser för riksdagens beslut än de som följer av att riksdagen blir bättre informerad. Mer grannliga blir det att avgöra vilka anslag som skulle föras in under en sådan ny huvudtitel och hur anslagen skulle grupperas i verksamhetsområden eller motsvarande. Avgränsningen skulle kunna göras så att *medel som betalas ut till enskilda* blir föremål för riksdagens anslagsbeslut under en ny huvudtitel "Trygghetsförsäkring", till den del det bestäms att finansieringen skall ske över statsbudgeten. Med en sådan konstruktion skulle det ligga nära till hands att till huvudtiteln föra vissa andra förslagsanslag för transfereringar, som annars inte alltid räknas till socialförsäkringssektorn. Barnbidragen är ett uppenbart exempel. Därigenom skulle man också markera att samhällets trygghetssystem inte bara, eller ens huvudsakligen, är ett system för omfördelning mellan individer, utan också ett system för omfördelning mellan olika perioder eller situationer i en enskild människas liv. Det finns i det perspektivet ingen principiell skillnad mellan barnbidrag och folkpension.

En huvudtitel av här skisserat slag skulle dock bara få innehålla förslagsanslag för transfereringsutgifter. Ramanslag som avser täcka de ansvariga myndigheternas förvaltningskostnader bör inrymmas i departementshuvudtitel för den administrativa klarhetens skull och för att myndigheterna skall kunna fogas in i den nya budgetprocessen på ett sätt som gör tillhörigheten till fackdepartement tydlig. Medel som betalas ut till kommuner, företag och organisationer för den verksamhet de bedriver bör bli föremål för anslagsbeslut under de huvudtitlar där anslagen till andra näraliggande verksamheter tas upp. Denna önskvärda koppling mellan medelstilldelning och verksamhetsansvar är motiv för oss för att trots allt avstå från att föreslå en särskild huvudtitel för socialförsäkringarna. De bör även i fortsättningen, men då mer fullständigt, presenteras under departementshuvudtitel.

5.2.7 Fortsatta överväganden

Inom finansdepartementet bedrivs sedan något år tillbaka ett projekt, det s. k. SUR-projektet, med syfte att verka för förbättring, samordning, effektivisering och uppsnabbning av redovisning och statistik avseende statens inkomster av skatter och socialavgifter. Arbetet bedrivs i olika arbetsgrupper med deltagare främst från de myndigheter och organ som producerar

eller använder statistiken.

En av arbetsgrupperna är inriktad på socialavgiftsområdet. I uppgifterna för gruppen ingår bland annat att behandla redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten och i budgetredovisningen liksom vissa definitionsfrågor. Gruppen arbetar med problemställningar som mycket nära ansluter till dem vi redovisat ovan.

Det ter sig naturligt att de närmare finansierings- och redovisningstekniska frågorna inom socialförsäkringsområdet vidareutvecklas i den nämnda arbetsgruppen.

Vid alla förändringar i redovisningen är det viktigt att beakta vilka lagändringar som behövs. Av en promemoria som upprättats inom den nämnda arbetsgruppen framgår att ändringar måste ske i lagen om allmän försäkring om bruttoredovisning införs för sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen.

5.3 Riksdagens styrning av affärsverken

5.3.1 Utredningsuppgiften

Våra direktiv förutsätter att en mer långsiktig styrning skall komma till stånd även för affärsverken. Budgetpropositionens innehåll och utformning skall förändras så att den kan utgöra ett gott underlag för riksdagens styrning av även dessa myndigheter. Direktiven pekar på att affärsverkens treårsplaner borde kunna ligga till grund för beslut om inriktning av verksamheten under hela den kommande treårsperioden. En fördjupad prövning av affärsverkens verksamhet borde alltså, liksom för övriga myndigheter, ske vart tredje år. Åren däremellan borde en förenklad prövning vara tillräcklig.

Vårt arbete syftar allmänt till att uppnå en bättre redovisning till riksdagen av myndigheternas verksamhet genom förbättrad *överblick* över de politikområden myndigheterna tillhör. Budgetpropositionen skall bli mer *lättillgänglig* för beslutsfattarna t. ex. genom förändrad indelning och utformning. *Relevansen* i materialet skall också förbättras genom en tydligare presentation av myndigheternas verksamhet, inriktning, resurser och resultat. Detta bör gälla även affärsverken. Under 1980-talet har utvecklingen gått mot en minskad detaljstyrning av affärsverken. Vi har strävat efter att ytterligare minska detaljstyrningen till förmån för en fördjupad prövning av ett antal för statsmakterna centrala förhållanden/faktorer.

5.3.2 Affärsverken

För närvarande finns åtta affärsverk: postverket, televerket, sjöfartsverket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, domänverket, statens vattenfallsverk (Vattenfall) samt affärsverket FFV. Riksdagen har beslutat att FFV skall omvandlas till aktiebolag (prop 1989/90:88, 1989/90:NU 35) varför FFV inte behandlas vidare i texten.

Affärsverkens storlek och verksamhetsområden varierar starkt. Ekonomisk översiktsinformation och uppgift om antal anställda redovisas nedan.

Affärsverkskoncernerna, 1988

Affärsverk	Omsättning (milj kr)	Investe- ringar (milj. kr.)	Ränta- bilitet* %	Anställda
Posten	15 362	673	26	54 971
Televerket	23 715	8 720	10,8	45 087
SJ**	10 800	2910		26 300
Sjöfartsverket	715	45	12	1 248
Luftfartsverket***	2 099	947	17,4	3 088
Vattenfall	16 056	5 053	5	10 700
Domänverket	3 379	529	10,8	6 436
FFV	6 029	329	17	10 037

Källa: Regeringens skrivelse 1989/90: 20, postens treårsplan, prop 1989/90: 100 bil 8.

* Kvot mellan resultat (före extraordinära poster, kostnadsräntor) och genomsnittligt sysselsatt kapital.

** Prognos 1989.

*** 1988/89.

Affärsverken kan grovt indelas i områdena

- trafikpolitik (SJ, luftfartsverket, sjöfartsverket)
- samhällsservice/infrastruktur (postverket, televerket)
- närings- och energipolitik (domänverket, vattenfall)

Fem av affärsverken (SJ, luftfartsverket, sjöfartsverket, postverket och televerket) sorterar under kommunikationsdepartementet och tillhör riksdagens trafikutskotts område. Övriga affärsverk sorterar under industridepartementet och tillhör näringsutskottets område.

Verksledningskommittén behandlade i sitt slutbetänkande (SOU 1985: 40) vissa frågor rörande affärsverkens ställning och roll. I den s.k. verksledningspropositionen (prop 1986/87: 99) som följde på utredningen sammanfattade regeringen affärsverkens ställning inom statsförvaltningen enligt följande.

Affärsverken är myndigheter under regeringen. De är sålunda inga självständiga juridiska enheter utan en del av den statliga verksamheten. Verken äger t.ex. inte sina tillgångar och sitt kapital utan förvaltar dessa åt staten. Detta gäller också aktierna i dotterbolagen.

För affärsverken innebär detta bl. a. att

- de är underkastade förvaltningsrättsliga och andra offentligrättsliga föreskrifter
- beslut om avgifter ankommer på regeringen (med vissa undantag)
- ett beslut av ett affärsverk normalt kan omprövas i en högre instans
- verken är befriade från statlig inkomst- och förmögenhetsskatt
- verksamheten är underkastad offentlig insyn
- riksdagen och regeringen kan besluta om verkens inre organisation
- verken i utformningen av sin personalpolitik delvis är bundna av de bestämmelser som tillämpas inom staten i övrigt
- verkschefens ställning regleras i lagen om offentlig anställning m. fl. författningar
- verksstyrelsernas befogenheter finns inskrivna i verkens instruktioner.

Affärsverken agerar alltså till stora delar utifrån samma förutsättningar som övriga myndigheter. En avgörande skillnad gentemot anslagsfinansie-

rade myndigheter är att affärsverkens kostnader principiellt sett skall täckas av verksamhetens intäkter. Ett generellt krav på full kostnadstäckning inom alla verksamhetsgrenar anges föreligga för affärsverken. Anslagsfinansiering av vissa delverksamheter förekommer dock fortfarande.

Det kan noteras att styrelsens ansvar i affärsverken, liksom i övriga myndigheter, är otydligare än en bolagsstyrelses, även om väsentliga förtydliganden gjordes i riksdagens verksledningsbeslut. Någon motsvarighet till aktiebolagslagens begrepp ansvarsfrihet finns t. ex. inte.

En grundläggande fråga i vårt sammanhang är huruvida affärsverken skall behandlas som en sammanhållen grupp med hänsyn till affärsverksformen eller om anknytningen till respektive politikområde är ett bättre sorteringsbegrepp.

Affärsverksutredningen gjorde i betänkandet Affärsverken, ekonomi, konkurrens och effektivitet (SOU 1968:45) en genomgång av skälen till affärsverksformens användning för de olika affärsverken. Utredningen konstaterade att

”... entydiga och allmängiltiga kriterier som predestinerar en viss statlig verksamhet att bedrivas i affärsverksform finns alltså inte.”

Enhetliga skäl till varför affärsverkformen valts för de enskilda affärsverken saknas alltså. Den nuvarande ansvarsindelningen inom regeringen och riksdagen, där affärsverken behandlas i samband med respektive politikområde, förefaller därmed rimlig. Vi finner ingen anledning att föreslå någon förändring av detta.

Affärsverkens ställning inom statsförvaltningen har under 1980-talet förändrats bl. a. genom formell och faktisk avreglering av monopol (bl. a. televerket, posten och SJ). Den ökande konkurrensen inom flera av de politikområden/marknader affärsverken agerar inom har också gett nya förutsättningar. En alltmer påtaglig motsättning mellan de av regeringen och riksdagen fastställda icke företagsekonomiskt motiverade målen (t. ex. regionalpolitiska och sociala mål) och de rent företagsekonomiska målen har märkts.

Riksrevisionsverket har i en revisionsrapport (Dnr 1988: 104) granskat televerkets hantering av det regionala och sociala ansvaret samt konflikten mellan detta ansvar och de företagsekonomiskt motiverade avkastningskraven. En slutsats av granskningen är att de förändrade marknadsförutsättningarna påtagligt minskat televerkets möjligheter att ta regionala och sociala hänsyn.

Post- och telekommittén har i sitt betänkande (SOU 1990:27) belyst sambandet mellan de företagsekonomiska respektive regionalt och socialt motiverade krav som statsmakterna riktar mot posten och televerket. Utredningen föreslår en precisering av de regionala och sociala kraven. Utredningen har beräknat kostnaden för de regionalt och socialt motiverade uppgifterna till ca 1,2 miljarder kronor för posten och ca 1,9 miljarder kronor för televerket.

5.3.3 Nuvarande styrning av affärsverken

Regeringen och riksdagen har flera medel att styra affärsverken med. Som ovan redovisats omfattas affärsverken till stora delar av det generella förvaltningsrättsliga regelsystemet. Affärsverkens övergripande organisation kan påverkas genom beslut om indelning och geografisk spridning i landet. Regeringen beslutar också om tillsättningar av de högsta tjänsterna inom affärsverken samt affärsverkens styrelser. Flera av avgifterna på affärsverkens monopoltjänster fastställs av regeringen.

Anslagen till affärsverken över statsbudgeten har minskat under 1980-talet. Bland annat har flera av verken givits rätt att finansiera sina investeringar på den öppna kreditmarknaden eller genom riksgäldskontoret. Affärsverken har också fått ökad frihet att förvalta tillgångar enligt mer affärsmässiga principer. En stor del av beslutsbefogenheterna inom dessa områden har delegerats från riksdagen till regeringen samt i vissa fall vidare till affärsverken.

I verkledningspropositionen föreslogs att riksdagen skulle ge regeringen ett generellt bemyndigande att besluta om organisationsfrågor samt frågor rörande bildande, köp och försäljning av dotterbolag till affärsverken. Riksdagen avslag (KU 1986/87: 29) regeringens begäran i den del som gällde frågor om bolag med hänvisning till att bemyndigandet skulle ha gett riksdagen för litet inflytande över affärsverken som koncerner.

Vi har erfarit att ett problem med den nuvarande styrningen av affärsverken är att oklarhet råder om vilka bemyndiganden som riksdagen faktiskt gett regeringen och affärsverken. För närvarande ges bemyndiganden främst rörande ekonomiska frågor som investeringsramar, frihet att besluta om köp och försäljning av fastigheter etc. Möjligen är oklarheterna om gällande bemyndiganden en följd av att de propositioner som behandlar affärsverken ofta innehåller allmänt och oklart formulerade ärenden till riksdagen.

Riksdagens revisorer har i en rapport (1989/90: 4) belyst effekterna av oklarheter i bemyndiganden för posten. Posten har under 1980-talet byggt upp sin bolagssektor utan att inhämta riksdagens godkännande trots att dessa frågor ej delegerats till regeringen eller postverket.

I riksdagens beslut med anledning av verksledningspropositionen slogs ett antal principer fast för den fortsatta styrningen av affärsverken. Affärsverken skall styras som sammanhållna företagsenheter, affärsverkskoncerner. Den verksamhet som bedrivs i affärsverkens dotterbolag skall stödja verksamheten i affärsverken. Närmare styrning av bolagen skall i fortsättningen ske genom affärsverkens styrelser. Riksdagens styrning av affärsverken skall i fortsättningen präglas av långsiktighet och fastställande av mål för ekonomi och service.

Fortfarande styrs dock vissa delar av affärsverkens verksamhet på ett mer detaljinriktat sätt. Det gäller t.ex. i vissa regionalpolitiska frågor då affärsverken vid återkommande tillfällen givits i uppdrag att se till att nya arbetstillfällen skall tillkomma i vissa regioner. Även om detta till viss del rimmar illa med de fastlagda nya styrningsprinciperna, speglar det samtidigt att myndighetsformen hos affärsverken ger möjlighet till sådan styr-

ning. Man kan inte på samma sätt uppdra till ett bolag att skapa nya arbetstillfällen, ens om staten har ägarmakten.

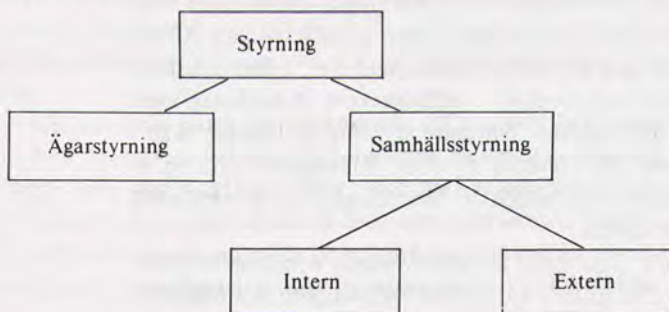
Den nya styrning som byggts upp för affärsverken har hämtat sina grunddrag från de spelregler som gäller i näringslivet. Avkastningskrav i form av räntabilitet på det investerade kapitalet och soliditetskrav är två av huvuddelarna i denna styrning. Mot dessa krav balanseras i vissa av affärsverken (bl a televerket, posten) krav på kvalitet och service. För telefonin krävs t. ex. att framkomligheten skall vara 98 % under kontorstid i alla delar av landet.

En genomgång av de avkastningskrav etc som ställs på affärsverken gjordes inför förändringen av styrningen av Vattenfall (prop 1987/88: 87). Genomgången visar att det finns skillnader mellan affärsverken i hur styrningsmålen byggts upp och definierats, varför det också är svårt att beskriva dem enhetligt.

Parallellt med att styrningen förändrats och affärsverken givits större frihet har systemet med treårsplaner införts. I de rullande treårsplanerna skall affärsverken ge regeringen och riksdagen den information om verksamhet, resultatutveckling och investeringar m.m. som krävs inför de årliga besluten om inriktningen av verksamheten.

Statsmakternas styrning kan indelas i vad som kan kallas "ägarstyrning" respektive "samhällsstyrning". Ägarstyrning är generellt inriktad och företagsekonomiskt orienterad. Samhällsstyrning riktas mot specifika områden av affärsverkens verksamhet där samhällets krav avviker från de företagsekonomiska. Samhällsstyrningen sker antingen internt inom verken (posten, televerket) eller externt genom "köp av tjänster". Intern samhällsstyrning innebär att avkastningskraven justeras för att bereda utrymme för "olönsamma" samhällsfunktioner. Kostnaderna syns därigenom inte i statsbudgeten. Den externa samhällsstyrningen blir däremot omedelbart synlig som ett utgiftsanslag. Från de aspekter vi har att beakta, överskådlighet och tydlighet, är extern styrning att föredra.

Styrformer, affärsverken



Presentationen av affärsverken i budgetpropositionen varierar idag mellan verken. Relativt fylliga presentationer ges för t.ex. SJ, posten och Vattenfall. Domänverket redovisas däremot mycket sparsamt.

Frågor rörande domänverket behandlas i näringsutskottet i samband med att riksdagen tar ställning till regeringens årliga redogörelse för de statliga företagen (i vilken alla affärsverk redovisas). Presentationen i denna skrivelse är mycket kortfattad och ger en begränsad information om uppställda mål och resultat. I flera fall har alltså riksdagen ett mycket kortfattat och informationsfattigt material till grund för sina beslut om styrning av affärsverken.

Årligen avges i riksdagen en stor mängd motioner som behandlar olika aspekter av affärsverkens verksamhet. Motionerna berör såväl de delar av verksamheten som riksdagen delegerat till regeringen eller affärsverken att besluta om, som de delar som riksdagen fortfarande beslutar om.

Genom att sammanställa den information som lämnas i närings- och trafikutskottens behandling av affärsverken i samband med budgetprövningen och de motioner som riksdagsledamöterna avlämnar, får man en bild av aspekter på affärsverkens verksamhet som riksdagen uppmärksammar. Vi har gjort en sådan sammanställning för åren 1987/88–1988/89, som vi schematiskt sammanfattar här nedan. De aspekter som tas upp har vi sorterat under sju huvudrubriker: verksamhet, ekonomi, investeringar, kvalitet/service, regionalpolitik, ägandeform samt särskilda frågor.

Frågor som behandlas i utskottsbetänkanden och motioner

	Verksamhet Organisation	Ekonomi	Investe- ringar	Kvalitet Service	Ägande	Regional- politik	Särskilda frågor
Posten	X	X		X		X	
Televerket	X	X	X	X	X	X	Telefon- katalogen
SJ	X	X		X		X	Konkurrens Miljö
Sjöfarts- verket	X	X	X	X		X	Fritidsbåt- register
Luftfarts- verket	X	X	X	X	X	X	Flygplatser Sekundärflyg
Vattenfall	X	X	X		X	X	Kärnkraften
Domänverket	X				X		

Not: X-markeringarna anger endast att aspekten behandlats. Kvaliteten och omfattningen av presentationen varierar starkt.

Följande exempel visar vilken typ av frågor som tas upp i motionerna. Frågan om förändrade samverkansformer för att uppnå bättre postservice för den bofasta skärgårdsbefolkningen togs upp i motion 1988/89 T241. Televerkets avkastningskrav behandlades i motion 1988/89 T221. I motion 1988/89 T619 föreslogs en utredning om sjöfartsverkets lots- och farledsverksamhet. Frågan om nybyggnad av en flygplats söder om Stockholm berördes i motion 1988/89 T209. Lokalisering av nya verksamheter och eventuell omlokalisering av befintlig har diskuterats vad gäller Vattenfall i motion 1988/89 N424. En stegvis utförsäljning av den mark domänverket förvaltar till mindre brukare föreslogs i motion 1988/89 N324.

Ur tablan kan man utläsa att investeringarna i posten, SJ och domänverket (673, 2 910 resp 539 miljoner kronor år 1988) ägnas ett mycket begrän-

sat intresse i riksdagen. Den mest fullständiga behandlingen av investeringsarna görs för Vattenfall. Endast för televerket och luftfartsverket behandlas alla de sex aspekterna samt avges motioner i särskilda frågor.

Den varierande omfattningen i riksdagens behandling av affärsverken kan motiveras delvis av de olika verksamhetsområden och uppgifter affärsverken har. De mer konkurrensutsatta affärsverken har riksdagen t. ex. mindre anledning att detaljstyra än vissa av trafikverken som har uttalade "sammällsuppgifter". I näringsutskottet menar man t. ex. att motiv saknas för att styra domänverket utifrån annat än företagsekonomiska utgångspunkter. Domänverket behandlas därför på samma sätt som övriga statliga företag.

Ett förhållande som har betydelse för riksdagens möjligheter att styra affärsverken är hur väl tidsmässigt anpassade treårsplanerna är till affärsverkens verksamhet. Alla affärsverk utom luftfartsverket tillämpar kalenderår som verksamhetsår. Detta innebär att riksdagens och regeringens styrning antingen kommer att grundas på beslut som fattas omkring ett halvår innan eller ett halvår efter det att verksamhetsåret inleds.

Affärsverkens treårsplaner i 1989/90 års budgetproposition

	Treårsplanens år
Posten	1991 – 1993
Televerket	1991 – 1993
SJ	1990 – 1992
Sjöfartsverket	1990 – 1992
Luftfartsverket	1990/91 – 1992/93
Vattenfall	1990 – 1992
Domänverket	1990 – 1992

Endast luftfartsverket ligger helt "i fas" med beslutsprocessen i riksdagen. Postverkets och televerkets treårsplaner börjar gälla drygt ett halvår efter beslutet fattas i riksdagen. Övriga affärsverk har treårsplaner som redan börjat gälla då riksdagen fattar beslut om inriktningen av verksamheten. Formellt sett gäller föregående treårsplan till dess en ny har fastställts.

För posten och televerket går det en mycket lång tid mellan det att man börjar ta fram underlaget till treårsplanerna och de börjar gälla. Treårsplanen för åren 1991 – 1993 grundas t. ex. till stor del på utfallet år 1988 och prognoser om följande år.

Systemet med treårsplaner är alltså inte så väl anpassat till arbetsrytmen i riksdagen. Vid övergången till en mer långsiktig styrning bör detta förhållande uppmärksammas. Med den senareläggning av budgetpropositionen som vi presenterat som ett alternativ i det föregående, och motsvarande senareläggning av anslagsframställningar och annat underlagsmaterial från myndigheterna, bör i varje fall den fördelen kunna vinnas att även besluten om affärsverken kan vila på mer aktuellt underlag, däribland affärsverkens halvårsbokslut.

Sammanfattningsvis är det svårt att få en god överblick över affärsverkens verksamhet i de nuvarande budgetpropositionerna. Det är också svårt att få en bild av affärsverkens roll inom respektive politikområde. Ett

omfattande material måste studeras om en mer fullständig bild skall fås av affärsverken.

Vårt intryck är att den nya styrningen av affärsverken ännu inte funnit sina former. Den minskade detaljregleringen och ökade friheten för affärsverken har inte följts upp genom en konsekvent tillämpning av målstyrning av ekonomi, service och kvalitet. Riksdagens information om och intresse för uppföljning och resultatanalys inom dessa områden är i dag i många fall otillräckligt.

5.3.4 Hur bör presentationen av affärsverken utformas?

De tre ledorden för vårt arbete är överblick, lättillgänglighet och relevans. Strävan är i sammanhanget också att öka långsiktigheten i riksdagens styrning av affärsverken.

Genom att åstadkomma en mer enhetlig beskrivning och behandling av affärsverken i budgetpropositionen kan överblicken förbättras. Informationen kan också bli mer lättillgänglig och relevant för beslutsfattarna. Ett tydligare beslutsunderlag ger förutsättningar för en mer långsiktig styrning, med beslut vart tredje år om inriktningen av verksamheten.

Då man bygger upp en ny modell för presentationen i budgetpropositionen är det viktigt att ta hänsyn till den ökade frihet affärsverken fått under 1980-talet. Den ökade konkurrensen på de marknader där affärsverken agerar har minskat deras möjligheter att ta andra än kommersiella hänsyn. Eftersom affärsverken i flera fall inte är ensamma aktörer inom respektive politikområde eller marknad kan de inte ses isolerade från övriga aktörer.

Samhällsstyrningen bör därför huvudsakligen inriktas mot de områden som utmärks av monopol eller monopoltendenser samt de begränsade områden som omfattas av myndighetsutövning. De verksamhetsområden som utmärks av konkurrens bör i princip inte styras annat än i generella termer. Ägarstyrningen kan på dessa områden omfatta beslut om inriktning av verksamheten, inriktning av investeringar etc.

Den ökade konkurrensen innebär att en allt större del av den information som lämnas till ägaren betraktas som affärshemligheter och omfattas av sekretess. Redan i dag förekommer ett utbyte av kommersiellt känslig information mellan affärsverken och regeringskansliet.

Den framtida utvecklingen kommer sannolikt att innebära att behovet av att utbyta sekretessbelagd information ökar. Informationsutbytet kan lämpligen fungera genom löpande kontakter mellan affärsverk och regeringskansli. Vid vissa tillfällen kan det också vara lämpligt att aktuellt utskott i riksdagen informeras på liknande sätt.

Riksdagens arbete bör alltså riktas in mot en långsiktig styrning av ett antal centrala och beslutsrelevanta förhållanden.

Problemet med den bristande tidsmässiga samordningen mellan treårsplanerna och riksdagens beslut kan lösas på två olika sätt. Antingen försöker man anpassa treårsplanerna i möjligaste mån till riksdagens arbetsrytm eller också får riksdagen anpassa sig till affärsverkens verksamhetsår.

Genom den förändring av budgetprocessens uppläggning som vi skisserat kan tiden mellan planeringsarbetet i affärsverken och ikraftträdandet för planerna minskas. Skall riksdagen kunna fatta beslut innan treårsplanerna är avsedda att träda i kraft måste dock affärsverken brytas ur budgetpropositionen. Det skulle i sådana fall vara tänkbart att affärsverken behandlades i en särskild affärsverksproposition under hösten, eller som en del av den höstproposition i anslutning till riksmötets början som vi föreslagit som ett inslag i en alternativ årsrytm. Mot denna lösning talar att affärsverken i sådana fall skulle behandlas skilda från respektive politikområde. Tidigare konstaterade vi att bindningen till politikområdet måste anses vara starkare än till affärsverksformen.

Vi anser att frågan om i vilken ordning (i budgetpropositionen eller särskilt) affärsverken skall presenteras för riksdagen bör studeras vidare. Samtidigt vill vi anföra att man, i vart fall för riksdagens del, inte skall övervärdera betydelsen av ett sådant val. Vad som i sammanhanget är viktigt är att regeringen och riksdagen en gång per valperiod ger sig själva tillfälle att ordentligt genomlys de olika affärsverken. Flera av dem arbetar emellertid med så långa ledtider i planeringen, t. ex. för investeringar, att den reella styrningen av inriktningen måste ske långt innan planerna fastställs. Att pröva verksamheterna djupare en gång per treårsperiod i stället för summariskt varje år innebär givetvis en förbättring från långsiktig styrsynpunkt, men även så kan det vara väsentligare att i statsmaktsbesluten ställa distinkta krav på planeringen inför kommande perioder än att i enskildheter göra förändringar i den plan som skall fastställas. Vi har tidigare anfört att riksdagens uppföljning och kontroll under löpande treårsperiod kan ha väl så stor betydelse som de faktiska rambesluten, eftersom riksdagen därigenom kan öva inflytande över planerad inriktning för en kommande period. Särskilt när det gäller affärsverken syns oss betydelsen av detta vara uppenbar.

Ytterligare krav på presentationen i budgetpropositionen som tidigare berörts är att ärendena till riksdagen formuleras så att det klart framgår vad som regeringen avser att riksdagen skall ta ställning till.

5.3.5 Modell för presentation av affärsverken i budgetpropositionen

Affärsverken bör kunna presenteras under följande rubriker i budgetpropositionen. Huvudintresset bör fästas vid resultatanalys, varför punkterna 3–5 nedan bör svara för huvuddelen i en framtida budgetproposition. I övrigt kan rubrikerna betraktas som en "bruttolista". Alla delar passar inte för alla affärsverk utan ett urval får ske.

Under de två första rubrikerna presenteras politikområdet/marknaden som affärsverken agerar inom. Affärsverken placeras in i sitt sammanhang så att det framgår vilken roll de spelar inom respektive område. Under efterföljande rubriker redovisas de mål för ekonomi och service/kvalitet som riksdagen (i vissa fall regeringen) fastställt samt hur de olika målen uppfyllts. Slutligen redovisas de regionalpolitiska aspekter och de särskilda frågor som är aktuella. De regionalpolitiska aspekterna måste alltid vägas mot de företagsekonomiska begränsningarna. En koppling måste alltså

göras mellan dessa redovisningar. Investeringsbesluten har också ett direkt samband med de mål för ekonomi och kvalitet som riksdagen och regeringen ställer upp och kan alltså inte ses skilda från de övriga besluten.

1. Politikområdet/marknaden

Beskrivning av politikområdet (t ex telekommunikationer, flygmarknaden). Aktörer, marknadsandelar, konkurrens, internationell utveckling (t.ex. EG). Politiska beslut, formell reglering, pågående/avslutade utredningar.

2. Verksamheten

Beskrivning av affärsverkets verksamhet och organisation. Affärsverkets och regeringens syn på marknaden och framtidsutsikterna. Personalens sammansättning, utbildning, rekrytering. Politiska beslut, formell reglering, bemyndiganden, pågående utredningar.

3. Ekonomi

Redovisning av gällande mål (resultat, räntabilitet, soliditet, prisutveckling, regeringens prisbeslut etc). Resultatredovisning för åtminstone en treårsperiod. Prognos för kommande år. Känslighetsanalyser t.ex. för förändrad konkurrens. Produktivitetsutveckling.

4. Investeringar

Investeringarnas omfattning. Investeringsstrategi. Avkastning på investeringarna. Alternativa investeringsprogram.

5. Kvalitet och service (i förekommande fall)

Redovisning av fastställda kvalitetsmål (interna och externa). Måluppfyllelse, kvalitetsvariationer i landet.

6. Regionalpolitik (i förekommande fall)

Regionalpolitikens betydelse för verksamhet, ekonomi, investeringar, kvalitet och service. Lokaliseringsfrågor. Arbetsmarknad i olika delar av landet.

7. Särskilda frågor (i förekommande fall)

Under denna rubrik skulle det vara tänkbart att affärsverken eller regeringen svarar på/kommenterar några av de motioner som väckts i riksdagen under året/de senaste åren.

Riksdagen bör huvudsakligen ta ställning till de långsiktiga mål för ekonomi (räntabilitet, soliditet, inleveranskrav), kvalitet (t.ex. framkomlighet eller punktlighet) och investeringar (strategi etc) som redovisas i budgetpropositionen.

En förutsättning för att kunna ställa upp nya mål och resultatkrav är givetvis att riksdagen på något sätt tar del av/reagerar på den resultatredovisning som presenteras. I resultatredovisningen kan t.ex. utvisas om målen är realistiska eller om styrningen alternativt verksamheten behöver

förändras på något sätt.

Den förenklade prövningen bör kunna bygga på en relativt enkel avvikelserapportering i förhållande till fastställd treårsplan. Presentationen kan sannolikt till del baseras på underlag från årsredovisningar och de externa revisorernas (RRV) revisionsberättelser. Riksdagen bör i princip inte fatta nya beslut i de fall den fastställda planen efterlevs.

Omvärldsbeskrivningar bör inte ingå i den förenklade prövningen. Den bör dock innehålla beskrivningar av större förändringar i framförallt politikområdet/marknaden, ekonomin och investeringarna. Presentationen bör kunna göras relativt kortfattad varför det totala utrymmet i budgetpropositionen inte skall behöva öka trots den ökade informationsmängden vid fördjupningstillfällena.

En stor del av den information som här efterfrågas finns redan nu i affärsverkens treårsplaner och årsredovisningar. En ny struktur på presentationen i budgetpropositionen bör samordnas med det utvecklingsarbete angående regeringens styrformer gentemot affärsverken, som pågår inom regeringskansliet.

Sammantaget bör en förändring av styrningen av affärsverken i den form som vi här beskrivit innebära att ett större intresse kan fästas vid de faktorer och områden som enligt verksledningsbeslutet skall stå i fokus. Dagens inslag av detaljstyrning bör härigenom något kunna minska.

5.4 Avgiftsfinansierad verksamhet hos förvaltningsmyndigheter

5.4.1 Myndigheter tar betalt

Det finns en benämning, "tusenkronorsmyndighet", som lite slarvigt används om sådana myndigheter som helt finansierar sin verksamhet med avgifter och som därför endast förs upp i statsbudgeten med ett symboliskt anslagsbelopp om 1 000 kronor. Trafiksäkerhetsverket är en sådan myndighet bland flera.

Anslagen blir föremål för formella beslut i riksdagen, varvid även verksamhetens inriktning kan behandlas. Men prövningen av dessa myndigheters ekonomi sker snarast när myndigheternas inkomster behandlas, i de allra flesta fallen utan riksdagens omedelbara medverkan. För t. ex. trafiksäkerhetsverket sker detta när regeringen beslutar om bl. a. avgifter för körkortsprov och fordonsregistrering. Det kan dock förekomma att även de avgiftsfinansierade myndigheterna får medel över statsbudgeten för särskilt angivna ändamål eller som bidrag. Ett 1 000-kronorsanslag gäller då bara en del av myndighetens verksamhet. Skalan är glidande.

Många andra, anslagsfinansierade, myndigheter delfinansierar sin verksamhet med avgifter, endera på ett reglerat sätt för viss verksamhet, eller genom ett allmänt åliggande/bemyndigande att finansiera viss del av verksamheten med andra inkomster än budgetmedel. Polisen tar betalt för viss bevakning, för att utfärda pass m. m., kriminalvårdsverket säljer produkter från anstaltens verkstäder, universiteten bedriver uppdragsforskning, statskontoret säljer vissa persontjänster, länsstyrelserna tar betalt för sin

miljötillsyn m. m. Många myndigheter tar betalt för sina publikationer, en del säljer utdrag ur offentliga databaser, etc.

Budgetåret 1988/89 hade ett nittiototal myndigheter vid sidan av affärsverken sammanlagda intäkter av avgifter som uppgick till 10,7 miljarder kronor. Av denna summa betalades dock 4,0 miljarder kronor av andra statliga myndigheter, en sorts "interndebitering" inom staten.

Det har blivit allt vanligare att förvaltningsmyndigheter bedriver uppdragsverksamhet för att tillgodose efterfrågan på sina tjänster och produkter. Delvis beror det på att myndigheterna på det sättet kan få inkomster som kan finansiera verksamheten när en nödvändigt stram finanspolitik gjort det svårt att få finansiering över statsbudgeten. Men det finns flera motiv, såväl ekonomiska som andra. De kan t. ex. vara

- att låta kostnaderna för verksamheten belasta brukarna i stället för skattebetalarna,
- att fullt utnyttja kompetens och utrustning,
- att tillhandahålla sådant som annars inte finns på marknaden,
- att låta brukarnas efterfrågan styra verksamheten i större utsträckning,
- att möjliggöra tjänsteexport.

Att uppdragsverksamheten har kommit att få ganska stor omfattning och också i praktiken har blivit accepterad av såväl myndigheterna som regeringen och riksdagen kan de senaste årens utveckling av intäkterna ge belägg för. Hos myndigheter som inte är affärsverk har uppdragsintäkterna ökat med 86 % i reala termer under femårsperioden 1982/83–1987/88. Det bör dock noteras att detta inte motsvarar en lika stor ökning i verksamhetsvolym, vilken kan beräknas till reallt ca 20 % under samma period. Att skillnaden mellan intäktsutveckling och volymutveckling är så stor beror till icke ringa del på att AMU-gruppen byggdes upp under perioden med en ny finansieringsform för arbetsmarknadsutbildningen.

En förklaring till att uppdragsverksamheten vuxit så förhållandevis snabbt är givetvis också att metoden erbjuder en möjlighet till avlastning på statsbudgeten när ambitionen att reducera budgetunderskottet varit hög.

Avgifter har införts successivt med varierande motiv och avgiftskonstruktioner. Praxis är blandad när det gäller myndigheternas förfoganderätt över inbetalda medel. I vissa fall redovisar myndigheten inkomsterna på inkomstittel i statsbudgeten och myndigheten får anslag för att täcka verksamhetens kostnader. I övriga fall behåller myndigheten pengarna själv för att finansiera kostnaderna. Villkor för ekonomiskt mål, kostnadstäckning, redovisningskrav, hantering av över- och underskott, avkastnings- och inleveranskrav etc. har därför också kommit att variera.

Utvecklingen har lett till att de regler som gäller generellt och i de enskilda fallen är svåröverskådliga. Detta försvårar regeringens och riksdagens insyn och styrning.

Inom RRV pågår arbete med syfte att få till stånd mer enhetliga och överblickbara regler inom området och i övrigt utveckla uppdragsverksamhetens villkor. Frågan väcktes också i kompletteringspropositionen 1987/88: 150, där behovet av fortsatt utvecklingsarbete betonas.

Strålskyddsinstitutet (SSI) kan illustrera hur även en relativt liten myn-

dighet med väl definierad verksamhet kan ha olika finansieringskällor, och därmed en ganska svåröverskådlig finansiell struktur.

Enligt regleringsbrevet för 1989/90 disponerade SSI följande anslag under fjortonde huvudtiteln:

B 11. Statens strålskyddsinstitut: Uppdragsverksamhet.

Förslagsanslag 1 000 kronor.

B 12. Bidrag till statens strålskyddsinstitut.

Reservationsanslag 27 332 000 kronor.

Av den ekonomiska planen framgick att kostnader/intäkter hade beräknats till totalt 56 019 000 kronor.

Därutöver fick statskapital användas för finansiering av anläggningstillgångar, vilket skulle förräntas enligt statens avkastningsränta.

Av de medel, totalt 26 237 000 kronor, som inbetalades till SSI av kärnkraftproducenterna för att täcka tillsynen inom kärnenergiområdet, beredskapen mot olyckor samt viss strålskyddsforskning, skulle 10 319 000 kronor överföras till statens räddningsverk.

Såväl kärnkraftsavgifter (som kan betraktas som s.k. offentligrättsliga avgifter) som uppdragsinkomster (för t. ex. avläsning av dosimetrar) betalas direkt till SSI och tar ej vägen över någon inkomsttitel på statsbudgeten.

SSI bedriver och redovisar verksamheten i sju huvudprogram med blandad finansiering enligt ovan.

I exempelsamlingen, bilaga 1, visas hur situationen kan förändras för SSI vid övergång till ramstyrning och användning av ramanslag i stället för 1 000-kronorsanslag och reservationsanslag.

De ekonomiska förutsättningar som myndigheterna lever under har genom den tilltagande avgiftsfinansieringen i viss utsträckning kommit att likna näringslivets. Tydligast gäller detta de renodlade *uppdragsverksamheter* som innebär försäljning av varor eller tjänster under marknadsliknande förhållanden.

Med avgiftsfinansierad *reglerande verksamhet* brukar man däremot avse sådan där inkomsterna utgörs av så kallade offentligrättsliga avgifter. Efterfrågan är styrd av lagar och förordningar och består ofta av tillsyn, kontroll, tillståndsgivning, etc. Trafiksäkerhetsverket hör dit, liksom bank- och försäkringsinspektionerna. Många myndigheter bedriver såväl uppdragsverksamhet som reglerande verksamhet, vilket framgår av exemplet strålskyddsinstitutet ovan, eller av att trafiksäkerhetsverket vid sidan av sin författningsreglerade verksamhet för särskilda ändamål får sälja personligt utformade registreringsskyltar för 5 000 kronor paret.

Om uppdragsverksamhet även i fortsättningen skall bedrivas av förvaltningsmyndigheter och om den skall tillåtas expandera, kommer såväl myndigheternas egna som riksdagens och regeringens styrmedel att variera. Verksamheterna är inbördes olika till sin karaktär och motiven till uppdragsverksamheten kan skifta.

Avgörande frågor är givetvis om statliga myndigheter överhuvudtaget skall bedriva affärsverksamhet, hur mycket av kommersiell styrning som kan anses få påverka en myndighets verksamhet och vilken omfattning affärsverksamheten skall anses få ha som andel av den totala verksamhe-

ten. Särskilt aktuella blir dessa frågor när en myndighet uppträder i konkurrens på en marknad. Näringsfrihetsombudsmannen och statens pris- och konkurrensverk har vid olika tillfällen pläderat för restriktivitet. Regeringen har i årets budgetproposition (1989/90: 100, Bil 2) anmält att "företsättningarna för att renodla de statliga förvaltningsmyndigheternas uppgifter, roller och finansiering bör övervägas".

Det ligger utanför ramen för vårt uppdrag att behandla grundläggande frågor av den arten. I vårt perspektiv blir frågan närmast om den tilltagande avgiftsfinansieringen innebär brister med avseende på budgetpropositionens "genomsynlighet". Krav på heltäckande redovisningar bör rimligen också innebära ett krav på att myndigheternas finansiering blir tydliggjord oberoende av hur finansieringen sker.

5.4.2 Avgiftsfinansierade myndigheter i den nya budgetprocessen

Budgetförordningen gör ingen skillnad på myndigheterna med avseende på deras finansiering. Alla skall lämna fördjupade respektive förenklade anslagsframställningar, beroende på var de befinner sig i budgetcykeln, liksom årliga resultatredovisningar. Alla som genomgått en första fördjupad budgetprövning skall i princip också tilldelas resurser för förvaltningsändamål under ramanslag. Dock finns ett finansierings- och redovisningstekniskt undantag för myndigheter som i dag tillämpar den s. k. uppdragsmodellen som är särskilt anpassad för affärsverksamhet.

För vissa av de avgiftsfinansierade myndigheterna — de uppdragsmyndigheter som får endast små bidrag, eller inga bidrag alls, över statsbudgeten — är det inte meningsfullt att tillämpa ramanslagstekniken.

5.4.3 Utövning av finansmakten vid avgiftsfinansierad verksamhet

Sedan gammalt har en praxis utvecklats som innebär att regeringen utan att höra riksdagen kan meddela föreskrifter om avgifter i vissa fall. Det kan regeringen göra i de fall särskild motprestation utgår för avgiften, om den enskilde frivilligt utnyttjar tjänsten och om avgiften är beräknad endast med tanke på att täcka statens kostnader.

I andra fall har i allmänhet, men inte alltid, riksdagens beslut eller bemyndigande ansetts behövligt.

I den nuvarande regleringsformen kan denna praxis sägas ha blivit kodifierad. Man skiljer på avgifter som ligger inom riksdagens kompetensområde (i princip de s. k. offentligrättsliga avgifterna) och avgifter som ligger inom regeringens kompetensområde (i princip de som gäller försäljning av tydligt urskiljbara och efterfrågestyrda tjänster). Men riksdagen kan delegera sin beslutskompetens till regeringen, vilket skett i de flesta fall, och regeringen kan med riksdagens medgivande i sin tur delegera beslutskompetensen till myndigheten, vilket också skett i flera fall men inte lika regelmässigt. Det bör betonas att RF, i vart fall vid en strikt tolkning, inte medger beslut av regering eller underlydande myndighet ens för uppdragsinkomster utan ett bemyndigande från riksdagen, men bemyndigandet behöver däremot inte ha någon bestämd form.

Oberoende av beslutsnivå måste myndigheten normalt samråda med riksrevisionsverket innan avgifter beslutas.

Avgiftsbeslut som gäller reglerande verksamhet får karaktär av ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden och är därför motiv för att regeringen (på delegation av riksdagen) bör besluta. För myndigheter med uppdragsverksamhet som drivs under marknadsliknande villkor är förutsättningarna annorlunda. Det visar sig att detta också fått genomslag i de faktiska beslutsnivåerna.

Beslutsnivå för avgifter (1988)

Myndighetstyp	Beslutsnivå				
	Riksdagen	Regeringen	Tillsynsmyndighet	Myndigheten själv	Totalt
Myndigheter med övervägande uppdragsverksamhet	1*	1	2	46	50
Myndigheter med övervägande reglerande verksamhet	1*	24	1	15	41
Totalt	2	25	3	61	91

* Riksdagens beslut om avgifter för filmgranskningen vid statens biografbyrå samt enkel rådgivning hos de allmänna advokatbyråerna.

Källa: Riksrevisionsverket.

Att riksdagen så sällan är omedelbart beslutande betyder inte att den av sagt sig sitt inflytande. När det särskilt är fråga om offentligrättsliga avgifter finns normalt grundprinciperna för avgiftssättningen fastlagda i lag, t. ex. med innebörd att kärnkraftproducenter skall erlägga avgift för myndighetstillsyn i förhållande till kraftproduktionens storlek.

En myndighets avgiftsfinansierade verksamhet kan antingen brutto- eller nettoredovisas mot statsbudgeten. Vid bruttoredovisning tillförs avgifterna en särskild inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida samtidigt som myndigheten får anslag för sina utgifter. Vid nettoredovisning tillgodoförs däremot avgifterna respektive anslag på utgiftssidan, så att nettobelastningen på statsbudgeten minskar med intäkternas storlek.

Även i detta senare avseende skiljer sig de två myndighetstyperna avsevärt. Närmare hälften av de avgiftsfinansierade *reglerande* verksamheterna bruttoredovisas, medan motsvarande andel för *uppdragsverksamhet* är mindre än en tjugondel. Uppdragsmyndigheterna tar således mestadels själv hand om sina försäljningsintäkter. Men anslagskonstruktionerna är inte alls enhetliga och att alla tänkbara blandformer förekommer.

De avgiftsfinansierade myndigheterna var under en period något mindre utsatta för rationaliseringskrav än andra myndigheter. De årliga tvåprocentiga besparingar som tillämpades för andra myndigheter kom inte till utnyttjande. Dock har de senaste åren i stället bestämts hur stora kostnadsökningar som får slå igenom i avgifterna.

5.4.4 Ny förordning om avgifter

Regeringen har i årets budgetproposition (1989/90: 100, bil 2) aviserat en ny förordning om rätt för alla myndigheter att ta betalt för vissa tjänster. Det gäller regler som bland annat skulle ge myndigheterna rätt att utan ytterligare bemyndigande ta ut och disponera ersättning för tidskrifter, publikationer, informations- och kursmaterial, konferenser och kurser, rådgivning, uthyrning av utrustning och, efter medgivande av byggnadsstyrelsen, uthyrning av lokaler.

5.4.5 Överväganden och förslag

Vad gäller avgiftsfinansiering av myndigheters verksamhet bör enligt vår mening en kraftig rensning göras i de blandade anslagskonstruktioner som nu förekommer. Det bör därvid vara möjligt att utveckla principer som tar särskild hänsyn till att s. k. offentligrättsliga avgifter har en särskild innebörd genom sin karaktär av "beskattning". Även om det är så att en medborgare visserligen teoretiskt kan avstå från att utnyttja avgiftsbelagda offentliga tjänster, är vissa av dem så vanliga (utfärda pass och körkort, registrera motorfordon, etc) att de berör nästan alla. Andra sådana tjänster innebär ett kollektivt tvång att utnyttja dem (tillsyn inom områdena kärnkraftproduktion eller bank- och försäkringsverksamhet). Marknadsmässiga förhållanden råder sällan för tjänster som finansieras med sådana avgifter. De offentligrättsliga avgifterna har också givits en särställning i grundlagen och har redan i praxis kommit att behandlas delvis annorlunda än uppdragsinkomster.

Följande *grundprinciper* bör gälla:

- Offentligrättsliga avgifter för reglerande verksamhet bör betalas in till särskild inkomstittel och myndigheterna tilldelas ett odelat ramanslag som innefattar både avgifts- och skattefinansierade verksamhetsgrenar. Inkomster och utgifter blir därmed bruttoredovisade på statsbudgeten.
En sådan bruttoredovisning behöver inte utesluta att man i vissa fall styr myndigheterna genom att direkt koppla finansieringen till mängden utförda prestationer.
- Uppdragsinkomster bör däremot ställas till direkt förfogande för den myndighet som säljer tjänsten. Bestämmelser om uppdragsverksamheten och dess villkor, liksom föreskrifter om hur inkomsterna får användas, bör på gängse sätt tas in i regleringsbreven. För anslagsfinansierade delar tilldelas myndigheterna ramanslag. Uppdragsinkomster och motsvarande utgifter blir nettoredovisade på statsbudgeten.

Det är visserligen så att nettoredovisning i allmänhet bidrar till en sämre bild av statens totala inkomster och utgifter, men eftersom myndigheters uppdragsinkomster till mycket stor del utgörs av betalningar från andra myndigheter blir effekten i de fallen den motsatta.

Det skulle i de flesta fall vara både opraktiskt och olämpligt att riksdagen själv beslutade om avgifter varje gång som justeringar behöver göras, inte minst som beslutet måste ha formen av lag. Den rätten bör även fortsättningsvis delegeras. Det ter sig naturligt att fullfölja den praxis som i

huvudsak gäller redan i dag, nämligen att regeringen normalt beslutar om offentligrättsliga avgifter och myndigheterna själva om uppdragsavgifter. Ju bättre kvalitet det blir på återredovisningen, desto längre ned kan besluten delegeras.

Oberoende av finansiering och anslagskonstruktion, bör riksdagen få följande *obligatoriska information* i budgetpropositionen:

- Information som visar *alla* myndighetens kostnader och intäkter (aggregerade på lämpligt sätt), där det således också klart framgår hur stor del av verksamheten som finansierats med avgifter respektive med bidrag över statsbudgeten.
- Information om hur regeringen, eller myndigheten själv, använt sitt bemyndigande att fastställa avgifter, t. ex. med avseende på kostnadstäckning, förändringar i avgiftsnivå och bevekelsegrunderna bakom det, etc. Som i alla andra fall är det givetvis av central betydelse att i sammanhanget lämna resultatredovisningar som kan relateras till t. ex. avgifternas kostnadstäckningsgrad. För avgiftsfinansierade verksamheter som bedrivs under monopol ligger det annars frestande nära att använda avgifterna som finansieringskälla utan effektiviseringskrav.

Ärendena till riksdagen, och riksdagens beslut, blir inte annorlunda än i andra fall. Samma uppdelning på fördjupad och förenklad prövning bör gälla. Om ramar och anslag beslutar naturligtvis riksdagen. Riksdagen kan också återkalla ett bemyndigande till regeringen att besluta om avgifter om den finner skäl till det.

5.5 Finansiering och redovisning av investeringar

5.5.1 Försök med ny finansieringsmetod

I den senaste finansplanen (prop 1989/90: 100, bil 1) föreslogs förändringar av den typ av investeringar som nu finansieras över myndigheternas förvaltningskostnadsanslag eller genom särskilda investeringsanslag. Det gäller investeringar i maskinell utrustning, ADB-system etc. Sådana investeringar föreslogs på sikt finansieras vid sidan av statsbudgeten genom att myndigheterna får ta upp lån direkt i riksgäldskontoret. Lånen bör ges till myndigheterna på marknadsmässiga villkor. Samtidigt utvecklas en ny redovisningsmodell som i princip innebär att alla myndigheter på sikt kommer att lämna en fullständig tillgångsredovisning.

Som ett första steg i denna omläggning föreslogs en försöksverksamhet påbörjas som omfattar investeringar i ADB-utrustning och kommunikationssystem hos några myndigheter. Enligt nuvarande ordning anvisas medel för denna typ av investeringar i huvudsak från reservationsanslaget Anskaffning av ADB-utrustning under trettonde huvudtiteln. Anslaget disponeras av statskontoret. Samtidigt anvisas de medel för amorteringar och kapitalkostnader som svarar mot dessa investeringar, och som myndigheterna betalar till statskontoret, under respektive myndighetsanslag. Amorteringar och kapitalkostnader redovisas sedan av statskontoret mot inkomsttitel. Denna finansieringsmetod leder till att statsbudgetens omslutning blir konstlat hög till följd av transaktioner mellan budgetens

inkomst- och utgiftssida. Med den nya föreslagna finansieringsmetoden kommer medel för de årliga amorteringarna och ränteutgifterna även fortsättningsvis att anvisas på myndigheternas förvaltningskostnadsanslag. Däremot kommer inte investeringsmedlen att anvisas över statsbudgeten. Behovet av ett särskilt investeringsanslag kommer därmed på sikt att upphöra.

För budgetåret 1990/91 föreslogs fem myndigheter, flygtekniska försöksanstalten, byggnadsstyrelsen, riksgäldskontoret, statens lantmäteriverk och statistiska centralbyrån på försök få finansiera investeringar i ADB-utrustning och övriga kommunikationssystem med lån i riksgäldskontoret. Det samlade investeringsbehovet har för dessa myndigheter beräknats till ca 90 miljoner kronor under budgetåret 1990/91. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget (rskr 1989/90: 187). Vägverket tillkommer som försöksmyndighet enligt ett annat förslag (prop 1989/90: 88, bil 2, s 253).

För att alla myndigheter på ett relevant sätt skall kunna redovisa sina investeringar i enlighet med den föreslagna finansieringsmetoden krävs vissa förändringar i myndigheternas redovisning. RRV har haft regeringens uppdrag att utreda och lämna förslag till hur det statliga ekonomiska administrativa systemet bör vara utformat i framtiden. Som ett led i detta arbete utvecklas även en ny redovisningsmodell som innebär att statens redovisningsmetoder anpassas till de metoder som är vedertagna inom andra samhällssektorer. Detta innebär bl. a. att även förvaltningsmyndigheter kommer att lämna en fullständig tillgångsredovisning. På sikt innebär detta en förbättrad kapitalredovisning.

RRV har till regeringen överlämnat en utredning av formerna för att finansiera och redovisa statliga myndigheters investeringar (1990-04-23, dnr 1989: 130).

RRV konstaterar att det inte finns några egentliga svårigheter att tillämpa ett system med lånefinansiering av investeringar från vare sig systemtekniska eller redovisningsmässiga utgångspunkter. Det statliga redovisningssystemet kan klara de redovisningskrav som en ny finansieringsform kan komma att kräva.

RRVs bedömning av fördelarna med finansiering genom lån i riksgäldskontoret kan sammanfattas på följande sätt:

- Snabbare genomförande av investeringar genom att nya behov kan prövas mer oberoende av den i tiden utdragna statliga budgetprocessen.
- Bättre redovisning och kontroll genom att lånen redovisas av och avbetalas till riksgäldskontoret.
- Bättre hantering av finansieringen genom att riksgäldskontoret sköter ränteberäkning och aviseringar.

RRV anser att nästa steg i utvecklingen kan vara att alla investeringar under förvaltningsanslag finansieras via lån i riksgäldskontoret. Denna finansieringsform lämpar sig både för verksamhet som utförs mot avgift och sådan som normalt finansieras över anslag på statsbudgeten.

Regeringens beslut om försöksverksamhet

Regeringen har genom beslut 1990-07-12 föreskrivit att följande villkor skall gälla under försöksverksamheten.

Riksgäldskontoret skall kontrollera att de begärda lånen ryms inom den låneram som myndigheten har beviljats.

Lånen får inte ges på längre tid än vad som svarar mot investeringens ekonomiska livslängd. Lånen skall amorteras minst i den takt som investeringsobjekten skrivs av och de skall ges på marknadsmässiga villkor.

Riksgäldskontorets lånevillkor med respektive myndighet skall utformas utifrån att risktagandet skall begränsas för myndigheterna och att myndigheternas planeringsföresättningar skall vara så goda som möjligt under lånets löptid.

RRV bör, enligt regeringsbeslutet, tillsammans med riksgäldskontoret särskilt beakta om preciseringar i lånemodellen behöver göras vad gäller t.ex. rörlig/fast ränta, amorterings- och räntebetalningsintervall, avskrivningstider m.m. med hänsyn till myndigheternas ekonomiska planering. RRV bör också överväga vilken information ur myndigheternas ekonomiska redovisning som bör in i myndigheternas anslagsframställan inför budgetprövningen i regeringskansliet.

Anslagsfrågor

Huvudprincipen för lån av denna art är således att de skall hanteras av den låntagande myndigheten enligt de gängse principer som gäller för lån. Riksgäldskontoret beräknar ränta och aviserar myndigheten som har att betala lånet med de medel som myndigheten har tillgång till. Om myndigheten finansierar sin verksamhet genom anslag på statsbudgeten skall myndigheten ha täckning för amortering och ränta inom givna anslagsramar. I avgiftsbelagd verksamhet skall avgifterna givetvis sättas med hänsyn till de kostnader som myndigheten har under beaktande av eventuella restriktioner som kan finnas beträffande avgiftsnivån.

Eftersom myndigheterna skall betala sina räntekostnader till riksgäldskontoret, kommer inte kontoret att redovisa dessa räntekostnader på statsbudgeten för de aktuella lånen. Detta påverkar utfallet på anslaget Räntor på statskulden m.m. (sextonde huvudtiteln) som kommer att visa ett lägre utfall än vad som annars skulle vara fallet.

Denna påverkan blir emellertid inledningsvis tämligen blygsam, eftersom beloppen i den beslutade försöksverksamheten är små. Anslaget Räntor på statskulden m.m. upptas i statsbudgeten med miljardbelopp (budgetåret 1990/91 56 miljarder kronor).

Redovisningsfrågor

De tillgångar som finansieras med lån via riksgäldskontoret kommer att tas upp i respektive myndighets balansräkning. Därigenom möjliggörs avskrivning av tillgångarna vilket ger en rättvisande redovisning både av kostnaderna och av tillgångarnas värde.

Investeringsgarnas behandling i riksdagen

I det budgetsystem som fanns fram till 1980 presenterades vissa av statens investeringar i en kapitalbudget. Denna hade emellertid en rad brister och togs bort genom den budgetmodernisering som gjordes detta år. Någon samlad redovisning av planerade investeringar görs därefter inte för riksdagen. Det gjordes egentligen inte före 1980 heller på ett heltäckande sätt, på grund av de brister som fanns i det tidigare systemet.

Om finansieringsformen med lån i riksgäldskontoret skulle bli mera omfattande och bli ett permanent inslag i finansiering av statlig verksamhet, bör, enligt RRV:s bedömning i den nämnda utredningen prövas om inte formerna för erhållande av riksdagens bemyndigande bör utvecklas. En form av översiktlig sammanställning över lånesummor (låneramar) per huvudtitel eller över grupper av ändamål, t.ex. statliga lokaler, bör då prövas. Till regeringens förfogande bör ställas ett belopp som kan fördelas senare under löpande budgetår för att uppnå en snabb behandling av ett investeringsärende om sådant behov föreligger.

5.5.2 Vår bedömning

Investeringar i staten är i huvudsak av två slag. Dels är investeringar ett *resultat* av vissa myndigheters verksamhet (vägar, järnvägar, telenät, skyddsrum, etc), dels är de *insatsresurser* – produktionsfaktorer – för att myndigheterna skall kunna bedriva sin verksamhet (lokaler, datorer, telefonväxlar, maskiner, etc).

I dagsläget förekommer flera olika former för finansiering och redovisning av statens investeringar; lån på marknaden, lån i riksgäldskontoret, engångsanvisningar över statsbudgeten, inköp över förvaltningsanslaget, m. m. På motsvarande sätt tillämpas helt olika principer för avskrivningar, avkastningskrav på satsat kapital, amorteringar och räntebetalningar och liknande.

För att det skall vara möjligt att bedöma en verksamhets resultat och besluta om dess inriktning är det viktigt att man beaktar alla *kostnader* för verksamheten och inte enbart anskaffningen av resurserna, *utgifterna*.

Anslag för statens verksamhet ges traditionellt i finansiella termer. Det finns starka skäl för att det bör gälla även i framtiden. För att ändå kunna bedöma verkliga kostnader, periodiserade på ett rättvisande sätt, borde man i anslagen kunna inrymma utgifter för amorteringar och räntor på lån till investeringar. Vi ser från våra utgångspunkter med tillfredsställelse på den inledda försöksverksamheten.

Vad gäller den anslagstekniska hanteringen förutsätter vi att medel för den typ av investeringar som gäller insatsresurser i myndigheterna, och som från år till år skall täcka amorteringar och räntor, kan anvisas under myndigheternas ramanslag.

För investeringar som gäller samhällelig infrastruktur kan den modellen inte tillämpas. För affärsverken finns redan en etablerad praxis som möjligen kan utvidgas till vissa andra myndigheter.

Vad gäller investeringsbemyndiganden från riksdagen till regeringen är

det enligt vår bedömning naturligt att koppla bemyndiganderamar för investeringar till *verksamhetsområden* så långt det är möjligt. Bemyndigandena bör nämligen för att vara meningsfulla från styrsynpunkt för både riksdagen och regeringen, dels vara relativt breda, dels kunna kombineras med beslut om mål och inriktning för olika verksamheter. Om verksamhetsområdena i vissa fall bedöms vara för små bör de kunna kombineras i grupper.

Investeringsbemyndigandena skulle därigenom bli bestämda till sitt *ändamål*. Vi anser att bemyndigandena därutöver bör bestämmas till *tid* och *belopp*, vilket givetvis dock bör ske på sådant sätt att regeringen får möjlighet att använda sig av bemyndigandena på ett flexibelt sätt. En återredovisning därom bör ske årligen till riksdagen. En sådan återredovisning skulle kunna göras som ett inslag bland flera i ett nytt budgetdokument, en *årsredovisning för staten*, vilket vi återkommer till i det följande.

I anslutning till ovanstående kan konstateras att det under senare år redan utvecklats nya finansieringsformer för olika ändamål som bland annat påverkar beräkningen av statens förmögenhet. Sålunda finansieras numera affärsverkens investeringar vid sidan av statsbudgeten. Upplåningen sköts av riksgäldskontoret, utom i fråga om televerket, som lånar direkt på den allmänna kapitalmarknaden. Riksgäldskontoret skall också vid sidan av statsbudgeten, för centrala studiestödsnämndens räkning, sköta upplåningen till studiemedel. De statliga bostadslånen finansieras via ett av staten helägt bolag.

Eftersom så mycket lagts vid sidan av statsbudgeten och eftersom redovisningsprinciperna för det som finns kvar varierar, är det svårt att i dagens budgetproposition få en samlad bild av statens förmögenhet inkluderande statens in- och utlåning. Om finansiella utfästelser som kreditgarantier läggs till bilden blir det ännu svårare. Situationen leder bland annat till svårigheter att handskas med statsskuldbegreppet.

Sedan kapitalbudgeten avskaffades har uppfattningen om statens förmögenhet, trots den dåvarande kapitalbudgetens brister, blivit mer diffus. RRV har delvis fyllt luckan genom sin publikation "Årsbokslut för staten" där en balansräkning presenteras med tillgångarna beräknade både till bokfört värde och till nukostnad.

Det finns uppenbara fördelar med kapitalredovisning, bl. a. tydliggörs hur olika generationer belastas av finansieringen. Kapitalkostnader blir också en naturlig del i resultatredovisningen. När verksamheter avgiftsfinansieras ter sig kapitalkostnadsdebitering självklar. Det kan även från fördelningspolitiska utgångspunkter ligga ett stort intresse i förmögenhetsredovisningar.

Vi återkommer till frågan om statens förmögenhet när vi behandlar en årsredovisning för staten men vill i detta sammanhang anføra att en bättre tillgångsredovisning i myndigheterna självklart har fundamental betydelse för förmögenhetsredovisningarna på en mer aggregerad nivå.

5.6 Verksamhet hos andra huvudmän

En utgångspunkt för våra överväganden är att budgetpropositionen skall ge en fullständigare bild än i dag av den verksamhet som riksdagen beviljar medel till.

Fullständighetskravet är ofta särskilt bristfälligt uppfyllt när det gäller verksamhet hos andra huvudmän och där statens insats gäller endast en delfinansiering.

5.6.1 Statsbidrag till kommunerna

Transfereringarna till kommuner uppgick budgetåret 1988/89 till knappt 63 miljarder kronor eller 18% av statsbudgetens utgifter, vartill skall läggas överföringar från socialförsäkringssektorn till framförallt landstingen. Detta kan jämföras med utgifter för statlig verksamhet som samma budgetår uppgick till drygt 88 miljarder kronor. Ett fåtal transfereringssystem dominerar. Skatteutjämningsbidraget uppgick till drygt 18 miljarder kronor brutto. Det finansieras delvis genom skatteutjämningsavgifter. Bidraget till driften av grundskolor uppgick till drygt 21 miljarder kronor samt driften av gymnasieskolor till drygt 6 miljarder kronor. Till detta kommer bidraget till kommunal barnomsorg på 12 miljarder kronor. Till sammans utgör dessa 92% av det totala bidragsbeloppet till kommunerna över statsbudgeten. För den kommunala sektorn motsvarar de statliga transfereringarna ca 25% av inkomsterna.

Dessa de fyra största bidragen till kommunerna behandlas lite olika i 1990 års budgetproposition.

Skatteutjämningsbidraget: Ett bidrag vars nivå och fördelning i huvudsak bestäms enligt av riksdagen fastställda behovskriterier. Bidraget fungerar för kommunerna som en allmän finansieringskälla och motsvarar ca 5% av kommunernas utgifter/inkomster. I budgetpropositionens bilaga 9 redovisas gällande författningar samt en beräkning av utfallet för kommande kalenderår. Medlen anvisas förslagsvis. Dessutom bemyndigas regeringen att efter särskild prövning utge extra skatteutjämningsbidrag. Nivån på skatteutjämningsbidraget netto prövas årligen i samband med att riksdagen tar ställning till storleken på skatteutjämningsavgiften. Som underlag för detta ställningstagande ligger en bedömning av den kommunala ekonomin i sin helhet inför kommande verksamhetsår. Underlaget för denna bedömning redovisas normalt i budgetpropositionens bilaga 1.

Bidrag till kommunal barnomsorg: En form av prestationsrelaterat stimulansbidrag. Bidragsbeloppen redovisas i budgetpropositionen, liksom delar av gällande villkor. En resultatbedömning görs: "Utbyggnaden av barnomsorgen sker i enlighet med riksdagens beslut. Senast vid utgången av år 1991 ska alla förskolebarn från ett och ett halvt års ålder få delta i någon form av förskoleverksamhet."

Bidrag till grundskola och gymnasieskola: I huvudsak kostnadsrelaterade bidrag. De båda anslagen inom utbildningsdepartementets område skiljer sig markant från de ovannämnda när det gäller redovisningen i budgetpropositionen. Här görs en detaljerad genomgång av beräkningar och beräk-

ningsgrunder inför det kommande budgetåret. Skolöverstyrelsens överväganden i anslagsframställningen refereras detaljerat. Det är dock inte relevant att här mer i detalj gå in på redovisningen då regelsystemet kommer att radikalt förändras.

Statsbidrag till kommunal verksamhet har olika syften. I många fall syftar de till att stimulera en kommun att bedriva en viss verksamhet. Bidraget till utbyggnad av barnomsorgen är ett exempel på detta. Det finns exempel på statsbidrag av mer begränsad omfattning med samma syfte. I det följande jämför vi två olika finansieringmetoder som också resulterar i att redovisningen till riksdagen ser helt olika ut.

Vi behandlar två anslag under littera G Kulturverksamhet m. m., nämligen G 14 Bidrag till regional musikverksamhet och G 15 Bidrag till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner.

Även om dessa exempel har ringa betydelse med avseende på beloppens andel av statsbidragen till kommunerna totalt sett, är anslagen intressanta att jämföra då bidragsfördelningen grundar sig på helt olika principer. Detta medför bl. a. att informationen till riksdagen blir olika. Bidraget till den regionala musikverksamheten grundar sig på en förhandling mellan staten och Landstingsförbundet, medan institutionsbidragen grundar sig på en modell där staten fördelar sina resurser på olika institutioner och samtidigt ställer krav på en kommunal/landstingskommunal delfinansiering.

Exempel 1: Regionala teater-, dans- och musikinstitutioner

I den omfattande inledningen till utbildningsdepartementets bilaga i budgetpropositionen berörs det regionala stödet till teater- respektive musikverksamhet under rubriken "Kultur i hela landet". Här ges de allmänna riktlinjerna för politiken under de två närmaste åren.

I bilagans inledande text gör föredragande statsråd följande bedömning under rubriken regional teaterverksamhet: "Ett ökat stöd till teaterverksamhet bör under de närmaste två budgetåren inriktas på län som saknar fast teater eller vars institutionsverksamhet är under uppbyggnad. Insatser för barn- och ungdomsverksamhet bör förstärkas. Mina förslag för nästa budgetår redovisar jag under berörda anslag."

I inledningen lämnas en del uppgifter om den bedrivna teaterverksamheten. Förutom omfattning redovisas exempelvis att statsbidraget 1970/71 uppgick till 97 miljoner kronor i 1988 års prisläge, medan det 1988/89 uppgick till 198 miljoner kronor. De kommunala/landstingskommunala insatserna och deras utveckling behandlas inte. Resultatet redovisas även på följande sätt: "Trots denna expansion redovisar tillgänglig teaterstatistik att länsteatrarna under senare år haft vissa svårigheter att bibehålla och utveckla sitt publikstöd".

I övrigt lämnas vissa riktlinjer för hur stödet bör utvecklas de båda kommande åren.

Den statliga finansieringen av verksamheten

Bidraget till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner baserar sig på ett statsbidragssystem som introducerades i samband med riksdagens beslut med anledning av 1974 års kulturpolitiska proposition. Systemet bygger på följande ansvarsfördelning:

- a. Regeringen förklarar en institution berättigad till anslag.
- b. Genom en bidragsförordning har systemets grunder lagts fast. Systemet bygger på s. k. grundbelopp. Ett grundbelopp skall i princip motsvara lönen inklusive lönekostnadspålägg för en anställd. Av detta grundbelopp utgår statsbidrag med – i normalfallet – 55 %.
- c. Riksdagen beslutar varje år om ett förslagsanslag som huvudsakligen räknas om i grundbelopp.
- d. Grundbeloppen fördelas av kulturrådet på de bidragsberättigade institutionerna.

I budgetbeslutet tar riksdagen ställning till ett totalbelopp (knappt 309 miljoner kronor 1990). Ingen indelning görs i anslagsposter.

Förutom redovisningen av föregående års fördelning presenterar regeringen i budgetpropositionen kulturrådets förslag till fördelning för kommande år, i ett referat av kulturrådets anslagsframställning. Fördelningen kommenteras översiktligt av föredraganden, även om det ankommer på kulturrådet att självständigt besluta om fördelningen.

Resultatredovisning

Kulturrådet redovisar föregående års fördelning, uppdelad på 41 institutioner/ändamål.

Styrsignaler

Systemet bygger på att kulturrådet gör fördelningen mellan bidragsberättigade institutioner. Föredraganden ger dock vissa generella synpunkter på hur bidragsfördelningen skall ske. Ett exempel: "Jag utgår från att statens kulturråd vid sin fördelning av nya grundbelopp särskilt beaktar att ett huvudvillkor för det statliga stödet till länsinstitutioner är att dessa eftersträvar att sprida sin verksamhet över länet".

Även om det inte finns någon indelning i anslagsposter går föredraganden genom hur mycket som avsatts för olika ändamål såsom bidrag till län utan egen länsteater eller hur medel som frigjorts genom Skådebanans i Stockholm konkurs bör användas.

Exempel 2: Bidrag till regional musikverksamhet

Den 1 januari 1988 omorganiserades regionmusiken och Rikskonserter. Med anledning av denna omorganisation har riksdagen godkänt statliga ekonomiska förpliktelser i samband med huvudmannaskapsförändringen. Det statliga bidraget till den regionala musikverksamheten fastställs genom årliga förhandlingar mellan statens förhandlingsnämnd och Landstingsförbundet.

Förutom en beskrivning av förutsättningarna sägs följande i föredragan-detexten i budgetpropositionen (i sin helhet):

”Förhandlingar mellan statens förhandlingsnämnd och Landstingsför-bundet om statens bidrag till regional musikverksamhet för kalenderåret 1990 är ännu inte avslutade. Förhandlingar om bidragets storlek för kalen-deråret 1991 har ännu inte inletts.

Mot denna bakgrund har jag beräknat det statliga bidraget för budget-året 1990/91 med oförändrat belopp. Jag räknar med att återkomma till regeringen i dessa frågor när underlag finns.

Den regionala musikverksamheten tillförs också medel från försvarsde-partementets område.”

Resultatredovisning

Inte heller de föregående åren har riksdagen fått några mer detaljerade upplysningar. De år som avtal slutits redan före budgetpropositionen har totalbeloppet angetts.

Det saknas helt uppgift om exempelvis fördelning över landet, lands-tingskommunala motprestationer/andel som staten svarar för eller be-skrivning av den verksamhet som bedrivs med hjälp av medlen.

Kommentarer till exemplen

Ett grundsyfte med grundbeloppskonstruktionen — förutom att i någon mån värdesäkra bidragen — är att stimulera till kommunala/landstings-kommunala insatser, gärna utöver de 45 % som den kommunala huvud-mannen är tvungen att bidra med för att komma i åtnjutande av bidraget. Av detta skäl skulle den faktiska fördelningen mellan olika finansiärers insatser och förändringarna över tiden vara en upplysning av intresse. Även något enkelt produktionsmått för de olika institutionerna borde kunna redovisas.

För institutionsstödet förekommer en redovisning av hur många grund-belopp som fördelats till olika institutioner och ändamål. På detta sätt får riksdagen en viss uppfattning om vad medlen använts till. För stödet till regional musikverksamhet finns ingen som helst redovisning.

I budgetpropositionen refereras uppgifter som kulturrådet lämnat som underlag för en beräkning av anslagets totala omfattning. Detta innebär att det rör sig om ”preliminära myndighetsbeslut”, dvs. om medlen anvisas så avser kulturrådet göra den redovisade fördelningen. Detta har också föran-lett motioner i frågor som faller inom kulturrådets beslutsområde.

Förhandlingsmodellen innebär å andra sidan att riksdagen i stort sett helt ger regeringen och dess förhandlingsmyndighet mandat att besluta om medelstilldelning. Inte heller lämnas någon återredovisning.

Slutsatser

Som framgått har redovisningen i budgetpropositionen brister när det gäller att visa de totala samhällsutgifterna för olika verksamheter och statens andel därav. En sådan bild presenteras inte ens alltid i de fall

riksdagen i övrigt får en mycket ingående presentation av verksamheten och gjorda prioriteringar.

I huvudsak är detta en fråga om relevans. Vilka upplysningar är de mest intressanta för riksdagen med hänsyn till vad riksdagen har att besluta om och med hänsyn till att man trots allt måste sovra bland all den möjliga information som skulle kunna presenteras? Vi tror att en upplysning om hur stor andel av det totala samhällseliga åtagandet som ett statsbidrag utgör äger stor relevans för riksdagens beslut i många fall.

Det är olika svårt att ta fram sådana uppgifter. En allmän svårighet är att redovisningsperioderna i stat och kommuner inte stämmer överens.

Men vi har uppfattningen att även närmevärden kan vara av intresse. Det är i många fall inte nödvändigt att känna till utfallna belopp på kronan när. Det är däremot angeläget att beräkningsmetoderna är så stabila som möjligt över tiden, eftersom tidsserier ofta har ett större informationsvärde än enstaka iakttagelser. Har statens andel av finansieringen ökat eller minskat?

Som tidigare nämnts pågår i Danmark en modernisering av det statliga budgetsystemet. Ett inslag i utvecklingsarbetet är att en kontoplan skapas som skall vara gemensam för hela den offentliga sektorn. Motivet är att det är kommunerna som står för huvudparten av de offentliga uppgifterna, men det är Folketinget och regeringen som har det överordnade ansvaret för den offentliga verksamheten och dess ekonomi. Med en gemensam kontoplan förbättras möjligheterna till uppföljning och resultatbedömningar. Det danska exemplet kan eventuellt vara intressant att studera närmare även för svenskt vidkommande.

Med tanke på att en kommunal-ekonomisk utredning med omfattande uppgifter nyligen tillsatts finner vi för vår del inte skäl att ytterligare behandla statsbidragen till kommunerna.

5.6.2 Statsbidrag till organisationer m. m.

Statlig verksamhet, eller verksamhet med betydande inslag av statsunderstöd, drivs inte bara i myndighetsform. Frivilligorganisationer arbetar ibland på statens uppdrag och kan i vissa fall t. o. m. ha offentligrättslig status genom att regeringen t. ex. utser vissa styrelseledamöter, som Riksidrottsförbundet. Rena myndighetsuppgifter bedrivs visserligen sällan i bolagsform, men det förekommer, som hos AB Svensk Bilprovning.

Inom kultur- och medieområdena har bolags- och stiftelseformerna ofta valts för att markera verksamhetens självständighet i förhållande till riksdagen och regeringen, även om staten har det avgörande inflytandet över ekonomin. Sveriges Radio-koncernen, Dramatiska Teatern, Operan och Filminstitutet är exempel. För Dramaten och Operan har dock regeringen aviserat en översyn med inriktning på lämpligare verksamhetsform.

Bolags- och stiftelseformerna har också kommit till användning vid blandade huvudmannaskap. Stiftelsen Statshälsan är ett sådant exempel liksom Stiftelsen Skansen.

Det förekommer att statliga myndigheter för statens räkning förvaltar aktier i "dotterbolag" eller är delägare i bolag, även utanför affärsverken.

Det statliga stödet till folkrörelserna styrs i dag av ett omfattande regelsystem. Det statliga stödet finns upptaget under flera huvudtitlar i statsbudgeten. Exempel är stöd till folkbildning, idrott, ungdom, handikappade, humanitära ändamål och trossamfunden. Enligt en kartläggning av riksrevisionsverket 1986 omfattade föreningsbidragen sammanlagt ca 3,5 miljarder kronor. Därutöver betalade staten olika uppdragsersättningar till föreningarna på ca 1,6 miljarder kronor.

Regeringen har i budgetpropositionen 1990 (prop 1989/90:100 bil 2 sidan 10) uttalat att principerna för statens stöd till föreningslivet bör omprövas. Där angavs att avsikten med bidragsgivningen bör vara tydligare och att former för att bedöma effekter av stödet bör tas fram. För omprövning av bidragssystemet krävs ett beslutsunderlag som gör en samlad bedömning möjlig.

Regeringen har uppdragit åt statskontoret (1990-04-26, FU 920/90) att kartlägga det anslagsfinansierade statliga stödet till föreningslivet. Kartläggningen bör omfatta regelverk, anslagsbelopp samt de krav på uppföljning som finns i dag. Likaså bör för varje bidragsform anges motiv eller målsättning för stödet, vem som fattar beslut om bidraget, vilket beslutsunderlag som krävs och vilka arbetsuppgifter olika myndigheter har. Statskontoret bör även göra en analys av vilken prövning bidragen genomgår i samband med de årliga anslagsframställningarna.

Olika anslagskonstruktioner bör studeras och grupperas efter de bestämmelser som gäller för anslagen. I anslutning till kartläggningen skall statskontoret även belysa hur administrationen av bidragen sker hos de ansvariga myndigheterna.

Statskontoret skall även lämna förslag till hur en fördjupad prövning kan göras av stödet till föreningslivet. Denna prövning skall omfatta analyser av innehåll och inriktning av den verksamhet som bidragsgivningen avser. Prövningen skall vidare ske utifrån uppsatta mål för bidragsgivningen, som skall följas upp och utvärderas. Statskontoret bör ange vilka bidrag som kan bli föremål för denna prövning samt föreslå generella metoder och modeller för målbeskrivning, uppföljning och utvärdering. Vid denna studie skall regeringens och riksdagens behov av att få en redovisning av vilka effekter olika stöd har, ställas mot föreningslivets självständighet att utforma sin verksamhet. En fördjupad budgetprövning får enligt uppdraget inte beskära denna möjlighet.

I de fall organisationer som till exempel Sveriges Riksidrottsförbund själva bestämmer formerna för fördelning och uppföljning av stödet kommer regeringen att ta initiativ till särskilda diskussioner med dessa organisationer.

Slutsatser

Med myndighetsformen följer en direkt möjlighet för riksdagen och regeringen att i kraft av sin finansmakt styra verksamhetsinriktning och ekonomi; generellt genom allmänt gällande författningar som budgetförordningen, specifikt genom enskilda beslut i budgetprocessen eller på andra sätt,

t. ex. genom att fastställa taxor eller utfärda bestämmelser i regleringsbrev om hur uppdragsinkomster får användas.

När det handlar om bolag, stiftelser och andra organisationsformer måste den ekonomiska styrningen ta sig andra uttryck. En modell som redan används, till exempel för Sveriges Radio och för Filminstitutet, är att staten träffar flerårsavtal med den aktuella organisationen, som i princip innebär en garanti om visst ekonomiskt bidrag i utbyte mot vissa prestationer. Avtal förekommer när någon annan än staten är huvudman, eller delar huvudmannaskapet med staten. Avtalstidernas längd kan variera från ett år (ex avtal med Landstingsförbundet om regionmusiken) till "tills vidare" (ex Författarfonden). Konstruktioner finns som möjliggör belastningsvariationer mellan enskilda år om avtalsperioderna är längre. Så har t. ex. radiofonden fungerat.

Just i avtalskonstruktionen ligger för övrigt en parallell till det system som nu introduceras för myndigheterna med treårsbudgeteringen. Man kan även när det gäller myndigheterna tala om ett slags "kontrakt" i bildlig bemärkelse, som upprättas mellan regeringen och respektive myndighet, med villkoren slutligt synliggjorda i regleringsbrevet.

Sammanfattningsvis innebär utvecklingen mot allt mer blandade organisationsformer, och samtidigt allt mer avgiftsfinansiering hos myndigheterna, att det från statsmakternas utgångspunkter blivit mindre skillnad i budgetstyrningen av dem. Det är en annan sak att det kan finnas skäl att i enskilda fall fundera över om den valda formen är den bästa mot bakgrund av vad uppgifterna gäller. Det är inte omedelbart logiskt självklart att bilprovning skall bedrivas i bolagsform eller att muséer skall vara myndigheter.

Med bolag, stiftelser, frivilligorganisationer och andra, som fullgör uppgifter av sådan karaktär att riksdagen och regeringen bör ha insyn i och inflytande över verksamhetens inriktning, bör i många fall flerårsavtal kunna träffas, även innebärande ett krav på resultatredovisning som återföring till regeringen och riksdagen. Det bör eftersträvas att i budgettrytmen foga in anslagen till sådana verksamheter på ett sådant sätt att de så väl som möjligt stämmer överens med näraliggande verksamheter i sammanhållna budgetberedningsområden. Det ter sig t. ex. ganska självklart att göra en fördjupad prövning av trafiksäkerhetsverket och bidragen till NTF vid samma tillfälle. Som vi anført ovan är avtalskonstruktioner av den här arten inget nytt, men de tillämpas oenhetligt och de bör kunna utvecklas till instrument för bättre budgetstyrning. I möjligaste mån bör de nya principerna om verksamhets- och budgetstyrning tillämpas även i de fall statsbidragen inte administreras av någon myndighet och därmed redan har inordnats i systemet med ömsevis fördjupad och förenklad prövning.

Som framgått av regeringens ovan nämnda uppdrag till statskontoret om kartläggning av föreningsstödet är det angeläget att finna former för resultatuppföljning även i de fall en verksamhet bedrivs utanför statsförvaltningen.

Det finns skäl förmoda att en förändring skulle välkomnas även av dem som blir föremål för styrningen. Som exempel kan anföras att de rörelse-

drivna folkhögskolorna, liksom studieförbund och idrottsförbund, gett uttryck för en önskan att statsbidragen bör utformas så att de ger bättre långsiktiga planeringsförutsättningar i verksamheten.

6 Budgetpropositionen som underlag för politiskt beslutsfattande

Våra förslag

Budgetpropositionens texter bör tydligare än idag riktas till riksdagen. Regeringens kommunikation med myndigheterna bör utvecklas i andra former.

Budgetpropositionen bör inledas med regeringens förslag till statsbudget i form av en programförklaring, som bland annat tydliggör vilka huvudsakliga överväganden som ligger bakom de gjorda prioriteringarna.

6.1 Flerfaldiga syften

Verksamhetsstyrningen har en central roll i vår utredning. Genom de reformer som föranletts av verksledningskommittén (SOU 1985: 40) och de därpå följande besluten har verksamhetsstyrningen kopplats direkt till budgetprocessen. Med verksamhetsstyrning avses därvid något mer än att tilldela medel till olika verksamheter. Verksamhetsstyrningen innefattar också effektiv förvaltning av de tilldelade medlen, såväl betingelser för effektiv produktion av tjänster som styrning av verksamhetens inriktning och säkerställande av att avsedda resultat uppnås.

Tilldelningen av medel till en verksamhet styr givetvis dess totala omfattning i stora drag. Men verksamhetsstyrningen har därigenom också andra innebörder.

Genom att medelstilldelningen är återkommande fungerar den som en reaktion på mottagarens, i de flesta fall en myndighet, förvaltning av tidigare tilldelade medel. Därigenom uppkommer incitamentseffekter. En typ av incitament uppkommer om myndigheten får mer medel om den överskridit sina anslag, en annan om myndigheten tvärtom får motsvarande mindre medel. Ytterligare andra typer av signaler och incitament, med andra effekter på myndighetens agerande, uppkommer om medelstilldelningen baseras på utförda prestationer och uppfyllda åtaganden.

En medveten verksamhetsstyrning bör ta fasta på möjligheterna att genom medelstilldelningen ge myndigheten ändamålsenliga incitament, dvs. sådana som befrämjar uppnåendet av avsedda mål och god hushållning med resurserna. Effekter uppstår under alla omständigheter och då kanske av ett icke önskat slag.

Dessa inslag i verksamhetsstyrningen har direkt anknytning till budgetprocessen. Frågan för vår utredning är hur de skall komma till uttryck i regeringens budgetproposition och riksdagens beslut om statsbudget. Men budgetpropositionen skall fylla även andra syften som är knutna till statsbudgetens olika funktioner.

Den offentliga sektorn omsätter 2/3 av bruttonationalprodukten. Enbart den statliga sektorn svarar för ungefär hälften av denna omsättning. Det är självklart att den offentliga sektorn därigenom har en mycket stor inverkan på aktiviteten i hela den svenska ekonomin, där staten är den största

enskilda aktören. Baserat på bl. a. detta har staten genom regeringen och riksdagen ett grundläggande och centralt ansvar för stabiliseringspolitiken.

Statsbudgeten är också ett instrument för att fördela resurser till olika ändamål och verksamheter. Detta sker med hjälp av anslag och anvisningar inom anslagen för vad resurserna skall användas till.

Anslagsredovisningen är dock inte alltid så upplysande beträffande för vilka ändamål pengar har anslagits. Ibland kan flera anslag avse snarlika ändamål. Ibland kan en och samma organisation ha flera olika anslag som avser i huvudsak samma ändamål. Och ibland kan ett anslag avse flera ändamål. Anslagsstrukturen är i hög grad historiskt och institutionellt betingad.

Anslagsindelningen är också betingad av organisationen, dvs. av vilka myndigheterna och de externa anslagsmottagarna är. Anslagen är betydelsefulla som instrument vid verksamhetsstyrningen och måste vara knutna till bestämda organisationer.

För att få en överblick och veta till vilka ändamål som pengarna går behövs en sammanställning av anslag och förbrukning där medlen fördelas på lämpligt avgränsade verksamhetsområden. Först då blir det möjligt för riksdagen att bedöma hur stor del av budgeten som går till forskning och hur stor del som går till sysselsättningsskapande åtgärder osv.

Vi föreslår i denna utredning en förstärkning av budgetens ändamålsinriktning genom att betona verksamhetsområdena under varje huvudtitel. Det betyder att anslagen inom varje departementsområde samlas ihop i grupper under ändamålsbestämda rubriker och att resultatredovisningar presenteras på samma nivå.

Vidare föreslår vi tematiska specialredovisningar. Regeringen kan på eget initiativ göra sådana och riksdagen kan också beställa särskilda redovisningar. De kan avse att belysa de samlade insatserna på något område, exempelvis för handikappade eller mot narkotika. De skulle också kunna bidra till att belysa vissa fördelningspolitiska effekter av statens inkomster och utgifter.

Budgeten är ett led i en planeringsprocess

En rad planer har prövats och förkastats på vägen fram till den slutliga planen: den budget som riksdagen fastställer. På vägen dit har regeringen lagt sitt förslag; budgetpropositionen. Utskotten har lagt sina förslag. Riksdagen lägger slutligen fast den plan som skall gälla. Därefter vidtar genomförandet.

Processen startar med planerings- och budgeteringsdirektiv. Dessa är utgångspunkten för myndigheternas förslag till planer och budgetar som regeringen sedan ställer samman till budgetpropositionen.

Vägen fram till riksdagens beslut om statsbudget kan beskrivas som en serie dokument. Men den kan också beskrivas som en dialog. Fördelen med att beskriva den som en dialog är att det blir självklart att se planeringsprocessen som ett fortlöpande informationsutbyte av delvis annan art än vad som framgår av det slutliga beslutet. I beslutet står det kanske hur mycket av en viss tjänst som skall produceras. Det står också vilken

myndighet som skall göra detta och hur mycket pengar som ställs till förfogande för denna produktion. Det står också vilka som skall få del av tjänsterna eller på vilka villkor som tjänsten skall tillhandahållas.

Men för att komma fram till detta behövs det annan information, som t. ex. svarar på frågor såsom: Hur stort är värdet av denna tjänst, i förhållande till andra offentliga tjänster och i förhållande till privat konsumtion? Ökar eller minskar värdet ju mer som produceras? Vem har störst nytta av tjänsten? Vad kostar den att producera? Ökar eller minskar styckkostnaden ju mer som produceras? Är alla producenter lika effektiva? Är olika sätt att producera tjänsten lika effektiva?

Riksdagen deltar i dialogen och har därför samma behov av sådan information som alla de deltagare som ligger före i planeringsprocessen. Det vore fel att säga att det bara är regeringens sak att befatta sig med beslutsunderlaget medan riksdagen får ta eller ändra förslaget utan sådant underlag, på sin egen intuition.

Samtidigt är det nödvändigt att riksdagens behandling av statsbudgeten är mera översiktlig och att underlaget i enlighet därmed också är mera översiktligt.

För att komma fram till ett förslag till budget använder sig regeringen och myndigheterna inte alltid av underlag som kan svara på de frågor som ovan exemplifierats. Till dels är ett sådant underlag svårt att ta fram, till dels gäller det närmast politiska värderingar. Men också av andra skäl kan regering och myndigheter underlåta att ta fram sådan information även när den är ganska lättillgänglig. Det är enklare och väcker färre frågor att skriva upp (eller ned) föregående års budget med en procentsats i stället för att fråga om pengarna gör nytta i verksamheten.

Syftet med den nya budgetprocessen är att få mer och grundligare information av detta slag — om än vid färre tillfällen. Hur detta till slut faller ut är bland annat beroende av vilka krav som riksdagen ställer på beslutsunderlaget i budgetpropositionen.

Det betyder också att regeringens planerings- och budgeteringsdirektiv kommer att styras av de krav riksdagen ställer på budgetpropositionen. I sin tur är naturligtvis dessa direktiv i högsta grad styrande på det budgetförslag som föreläggs riksdagen, inte minst vad gäller prioriteringar.

Vissa uttalanden i samband med riksdagens beslut om budgeten kan ses som långsiktiga direktiv rörande inriktningen av enskilda myndigheters och politikområdets verksamhet. Riksdagen fattar ibland också beslut om långsiktiga bemyndiganden på enskilda områden. Långsiktiga resursramar för enskilda verksamheter kommer att bli vanligare till följd av den nya budgetprocessen. Riksdagen kommer varje år att för ca en tredjedel av myndigheterna fatta beslut om resursramar som sträcker sig tre år framåt i tiden.

Under budgetåret bör verksamhet och budget följas upp. Uppföljningen av verksamhet och budget för enskilda verksamheter under året är i huvudsak en uppgift för regeringen.

Uppföljning av utfallet för budgeten som helhet sker under budgetåret för närvarande främst i kompletteringspropositionen. Där lämnas en ny prognos för det innevarande budgetåret. Uppföljningen är bland annat

inriktad på budgetsaldot. Riksgäldskontoret bedömer fortlöpande upplåningsbehov på mycket kort sikt och något längre sikt.

Under löpande budgetår kan man också vidta nya styrningsåtgärder, för att minska eller öka utgifter och inkomster.

Sista steget i budgetprocessen är kontroll. Kontrollen inbegriper traditionellt att stämma av utgifter mot anslag, att säkerställa att anslag inte använts till fel saker eller på ett oegentligt sätt. Detta skulle kunna kallas finansiell kontroll. Detta sker genom den statliga redovisningsrevisionen. Myndigheterna gör bokslut som tillställs regeringen. Boksluten granskas av de statliga revisorerna.

Redovisningsrevisionen kan komma att få vidgade uppgifter till följd av förslag från utredningen om den statliga redovisningsrevisions framtida roll, med innebörd att revisionen också skall behandla myndigheternas resultatredovisningar, vilka innefattar verksamhetens resultat i prestations- och effektkriterier. Därmed skulle denna kontroll avsevärt utvidgas.

Kontrollen av statsbudgeten i dess helhet sker i dag genom att RRV årligen sammanställer Statsbudgetens utfall, som kan ses som ett slags bokslut för staten. Detta innefattar avstämning av inkomster och utgifter och kan ses som en avvikelserapport. Därutöver görs numera (åter igen) ett Årsbokslut för staten. I detta ligger betoningen på balansräkningen, dvs. att tillgångar och skulder redovisas samlat för staten.

Vad som saknas är en sammanhållen årsredovisning för staten i vilken såväl den ekonomiska informationen som viss verksamhetsinformation sammanförs för staten i dess helhet. Vi anser att en sådan årsredovisning bör utvecklas och återkommer till frågan.

Något årsbokslut fastställs inte av riksdagen. Om en årsredovisning för staten tas fram är det givetvis ett viktigt dokument för riksdagen att diskutera.

6.2 Ett politiskt beslutsdokument

Regeringens viljeyttring

En proposition är ett politiskt dokument som ger uttryck för regeringens syn. Budgetpropositionen är inget undantag. Den bygger på de värderingar som regeringen representerar. Den färgas också av att regeringen har till uppgift att regera och därför måste sända sådana signaler till omvärlden som är en del av utövningen av regeringsmakten, till exempel i syfte att upprätthålla samhällsekonomisk balans.

Summering av tidigare politiska beslut

Budgetpropositionen är även på andra sätt ett politiskt dokument. Indelning, områdesbenämningar och anslagsbenämningar liksom finansierings- och redovisningsprinciper har sin grund i en lång serie politiska beslut som lagrats över varandra under mycket lång tid. Det finns betydelsefulla inslag i den svenska statsbudgeten som har 150-åriga anor. Dit hör principerna om departementsindelning och om de villkor som är förknippade

med olika anslagstyper. Vad vi här avser med den politiska dimensionen i dokumentet är dock något annat.

Budgetpropositionen speglar tidigare beslut inom mycket vida fält av samhällslivet. I sin totalitet är den unik. Det finns ingen annan redovisning från regeringen till riksdagen av motsvarande bredd. Detta vållar naturligtvis problem när det kommer till att avgöra vilken information som i budgetpropositionen är den mest relevanta för riksdagens beslut, desto mer som besluten skall kunna motiveras både på finanspolitiska och verksamhetsmässiga grunder.

Beslut som varit väl motiverade vid beslutstillfällena kan sakna relevans efter någon tid. Att t. ex. en del av arbetsgivaravgifterna kallas barnomsorgsavgift har sitt ursprung i en uppgörelse mellan flera partier i riksdagen om totalfinansiering av reformer ett enskilt budgetår som bland annat innefattade utbyggd barnomsorg. Även om syftet då var att specialdestinera vissa inkomster till viss verksamhet har det därefter inte funnits något omedelbart samband mellan avgiften på budgetens inkomstsida och bidragen till barnomsorgen på dess utgiftssida. Det som ansetts parlamentariskt nödvändigt vid beslutstillfället kan på lite sikt få som konsekvens att bland annat överskådlighet och samband går förlorade, särskilt som besluten måste jämkas samman med andra beslut som fattats vid andra tillfällen och med annan tonvikt.

Vissa indelningar har sin grund i mer idemässigt genomarbetade val. Att det bland statsutgifterna inte finns någon samlad benämning "Handikappstöd" har delvis sin grund i ett brett omfattat politiskt ställningstagande att handikappinsatser skall utgöra integrerade delar i alla samhällsliga aktiviteter och därför inte bör utmärkas särskilt. Att statens utgifter för studiestöd behandlats som särskilda anslag i stället för att integreras i de totala utgifterna för respektive skolform betyder att studiestödet mer betraktats som en socialpolitisk insats än som en utbildningspolitisk, etc.

Så länge budgetpropositionens indelning bygger på beslut som alltjämt har relevans är detta en självklar grundval. Dock förekommer det att indelningar slentrianmässigt lever vidare. Detta gäller såväl indelning i verksamhetsområden som i anslag. Det är inte heller ovanligt att otydliga och till synes omedvetna val bidrar till att budgetpropositionen blir svåröverskådlig.

Ibland har bristerna sin grund i anslagstekniska problem. En faktor som varit styrande är till exempel att förslagsanslag och reservationsanslag måste hållas isär eftersom olika villkor för medlens användning är förknippade med den valda anslagstypen. Detta leder ibland till en för riksdagens beslutsfattande ganska tveksam indelning. Ett exempel på detta är justitiedepartementets littera E. Kriminalvården. Området innehåller förutom de tre förslagsanslagen Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsanstalterna och Frivården ytterligare tre reservationsanslag som vare sig har någon politisk beslutsrelevans eller bör beslutas på riksdagsnivå. Dessa är Maskin- och verktygsutrustning, Engångsanskaffning av inventarier samt Utbildning av personal. Medan de tre förstnämnda anslagen sammantaget uppgår till drygt 2 400 miljoner kronor, uppgår de tre sistnämnda sammantaget till den i sammanhanget blygsamma summan 68 miljoner kronor.

Det skall dock noteras att anslag av denna senare art kan undanröjas efterhand som nya former för finansiering av investeringar och ramanslag för myndigheters förvaltningskostnader kommer till användning.

Det går knappast att utreda hur en politiskt relevant indelning skall se ut. Det ligger i sakens natur att det är regeringens sak att till sist välja hur den vill presentera sina förslag. Vissa krav kan naturligtvis ändå ställas, som har sin grund i behovet av kontinuitet och stabilitet, i att budget och utfallsredovisningar bör överensstämma, eller i att riksdagen från sina utgångspunkter som yttersta utövare av finansmakten kan ha bestämda önskemål.

I ett visst läge uppstår dock ett behov av mera genomgripande revisioner till följd av att alltför många överlagrade beslut i alltför stor utsträckning har bidragit till att göra informationen diffus och otillgänglig. I våra direktiv har regeringen pekat på behovet av samlade resultatredovisningar för *hela verksamhetsområden* enligt, som vi tolkat det, en relativt fast indelning, eller för *särskilda frågeområden* enligt, som vi tolkat det, mer eller mindre tillfälliga indelningar när frågor väcks och behov uppkommer.

Beslutsorienterade data

Budgetpropositionen innehåller redan i dag upplysningar om utvecklingen inom olika områden. De uppgifter som presenteras tycks dock emellanåt vara ganska slumpmässigt valda och saknar ibland direkt samband med de framlagda förslagen.

Förbättrad uppföljning och utvärdering förutsätter att resultatredovisningarna byggs upp så att de kan leda till lämpliga åtgärder när det behövs.

Det bör vara en strävan att försöka ringa in vem som har möjlighet att göra något åt ett förhållande som man vill ändra på. Detta betyder också att sakupplysningar och underlagsdata i budgetpropositionen bör väljas så att de är orienterade mot riksdagens beslutsmyndighet.

Riksdagen stiftar lagar och anvisar medel till olika verksamheter. Det är däremot regeringen som utövar den löpande styrningen av de underlydande förvaltningsmyndigheterna, med de begränsningar som följer av regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet i vissa hänseenden.

Riksdagens och regeringens olika roller bör påverka vilket material som skall publiceras i budgetpropositionen i form av till exempel resultatredovisningar.

6.3 Riksdagen är budgetpropositionens adressat

Mycket torde kunna göras för att förbättra innehållet så att det blir tydligare orienterat mot de anslags- och inriktningsbeslut regeringen vill att riksdagen skall fatta.

Trots att budgetpropositionen är ett förslag från regeringen till riksdagen, tycks områdesbeskrivningar, referat av anslagsframställningar och motivtexter ofta vara riktade till någon annan. Föredragande statsrådet vänder sig till dem som förslagen gäller.

Även i de fall då texterna är skrivna med tanke på riksdagens information har de å andra sidan inte alltid ett uppenbart samband med riksdagens budgetbeslut. Sådana inslag har varit vanliga i departementens inledande översikter, exempelvis i justitiedepartementets bilaga angående lagstiftningsarbetet inom olika områden.

Att budgetpropositionen blivit något vildvuxen och riktad åt olika håll kan ha flera orsaker.

Allmänna önskemål från riksdagen

Riksdagen själv avkräver ibland regeringen olika redovisningar som har ringa samband med budgeten. Att tillkännagivandena görs under riksdagens budgetbehandling och får sitt svar i kommande budgetpropositioner kan till en del hänga samman med att riksdagen behandlar budgeten och motionerna från den allmänna motionstiden i ett sammanhang, till en annan del hänga samman med att det inte finns någon annan lämplig form eller lämpligt tillfälle.

Kommunikation med kommuner och landsting

Efterhand som ansvar för olika samhällsfunktioner mer och mer delegerats till landsting och kommuner, har riksdagens och regeringens direkta verksamhetsstyrande inflytande genom budgetbesluten minskat, även om specialdestinerade statsbidrag fortfarande har stor betydelse för framförallt primärkommunal verksamhet. Samtidigt kvarstår i vår politiska kultur ett starkt medborgar- och opinionstryck på landets centrala politiska beslutsfattare att ta sig an frågor som kommuner och landsting egentligen har ansvar för. En konsekvens av detta kan bli att regeringen i t. ex. budgetpropositionen lämnar sina synpunkter på landstingens prioriteringar i sjukvården men, trogen principen om delegering, avstår från förslag om närmare budgetstyrning. Vi har underhand mött synpunkter från företrädare för socialdepartementet som gett uttryck för just detta; regeringen har egentligen inget annat forum än budgetpropositionen för att förmedla sin syn på sjukvårdspolitik, såvida inte frågan gäller ändringar i lag.

Kommunikation med myndigheter

Regeringen använder också budgetpropositionen för att till myndigheterna rikta styrsignaler som ofta sträcker sig utöver ärendet till riksdagen, exempelvis överväganden om enskilda myndigheters inre organisation. Detta torde ha sin grund i en gammal och ännu inte helt undanröjd tradition som följer av att riksdagen tidigare befattade sig med myndigheternas inre angelägenheter, t. ex. personaldispositioner. Det hänger också samman med att regeringens styrsignaler i annan form, t. ex. i regleringsbrevet, i huvudsak begränsats till kamerala syften. I detta hänseende har budgetpropositionen fyllt en funktion för direkt kommunikation mellan regeringen och enskilda myndigheter.

Det är enligt vår mening angeläget att ge budgetpropositionen ett innehåll och en utformning som är relevant för riksdagens beslut om budgeten och därför avstå från eller väsentligt tona ned ambitionerna att fylla andra syften.

Detta innebär inte att budgetpropositionen skulle bli ointressant för andra än riksdagen. Det är tvärtom sannolikt att den information om uppnådda resultat och om riktlinjer för kommande verksamhet som riksdagen behöver för sina anslagsbeslut också är av central betydelse för andra intressenter, inte minst dem som besluten direkt berör.

I den mån regeringen, i den nya ordningen med fördjupad prövning vart tredje år, finner det lämpligt att i anslutning till budgetförslagen föreslå lagändringar för att uppnå önskade syften, kan lagpropositioner vid sidan av budgetpropositionen också komma att fungera som indirekta kommunikationskanaler till en bredare krets av intressenter.

6.4 Regeringens programförklaring till utgiftsförslagen

En finanspolitisk programförklaring finns i finansplanen. Där brukar också ingå regeringens kommentarer till valda prioriteringar för statens utgifter.

I den nya budgetprocessen finns goda inbyggda förutsättningar för väsentligt tydligare viljeinriktningar än i dag, i regeringens förslag för de områden som är föremål för fördjupad prövning. I själva verket torde modellens framgång vara starkt beroende av hur regeringen utnyttjar denna möjlighet. För den parlamentariska oppositionen gäller detsamma i nästa led. En tydliggjord regeringspolitik skapar både möjligheter och utmaningar till en tydlig och genomarbetad opposition.

Även om de ovannämnda effekterna uppstår för de olika verksamhetsområdena var för sig, som en följd av budgetmodellens konstruktion, kvarstår ett behov av att regeringen presenterar sin syn på prioriteringar och val *mellan* de olika områdena. Det kan ju i bestämda situationer mycket väl förhålla sig så att lösningen på problem som uppmärksammats i resultatredovisningen för några områden faktiskt är att verksamheten inom områdena tilldelas mer resurser, medan finanspolitiska eller andra restriktioner kan göra det alternativet omöjligt. Även med den nya modellen för budgetstyrning torde detta klassiska dilemma komma att leva kvar.

Regeringen bör därför enligt vår mening *särskilt* presentera sin politik för det samlade förslaget till statsbudget i ett inledande avsnitt i budgetpropositionen. I en sådan presentation kan naturligt infogas speciella inslag som tidigare ofta presenterats under "Gemensamma frågor". Exempel på det sistnämnda är den typ av samlade insatser som ibland föreslagits för att stötta utsatta regioner i landet och som påverkat utgifterna under mer än en huvudtitel.

7 Budgetpropositionens huvuddelar

Våra förslag

Budgetpropositionen bör presenteras i tre huvuddelar:

- I En fullständig statsbudget med inkomstberäkning och utgiftsförslag.
- II En årsredovisning för staten.
- III En finansplan med preliminär nationalbudget.

Lagpropositioner med anslagskonsekvenser bör presenteras i separata volymer. Korsreferenser bör ske mellan dessa och regeringens budgetförslag.

Förslaget till statsbudget (I) bör delas på tre volymer (A-C) med följande innehåll:

- A: Sammanfattningsvolym med
Inledande läsanvisning.
Fullständig förteckning över ärendena till riksdagen, ordnade efter huvudtitlar och verksamhetsområden.
Programförklaring från regeringen.
Förslag till statsbudget med inkomster och utgifter i tabellarisk form.
Inkomstberäkningar.
Specialredovisningar med annan indelningsgrund än i budgeten i övrigt.
- B: Utgifts- och inriktningsförslag för de verksamheter som är föremål för *fördjupad prövning* enligt följande principer:
 - utgiftshuvudtitlar departementsvis men utan departementsöversikter
 - områdesbeskrivningar, resultatredovisningar och inriktningsförslag efter en politiskt relevant indelning i verksamhetsområden
 - inriktnings- och utgiftsförslag enligt en anslagsstruktur anpassad till vad riksdagen har att besluta om.
- C: Utgiftsförslag för de verksamheter som är föremål för *förenklad prövning* samt enkla resultatbedömningar, som illustrerar eventuella avvikelser.

En *årsredovisning för staten* (II) bör i första hand innehålla:

- utfallsredovisning för det senaste budgetåret
- utfallsprognos för inkomster och utgifter under innevarande budgetår
- ställning och utveckling i statens förmögenhet
- faktaredovisning av icke-monetär natur som enkelt kan förklara eller bevisa det ekonomiska utfallet.

7.1 Budgetpropositionen i dag

Budgetpropositionen är ett dokument på ett 50-tal sidor. Till denna huvudtext fogas ett antal bilagor av betydligt större omfattning. Till 1990 års budgetproposition hörde tjugo bilagor på sammanlagt drygt 2 700 sidor. Sjuttion av bilagorna behandlade statens utgifter under olika huvudtitlar (tretton departement, hov- och slottsstaterna, riksdagen och dess myndigheter, räntor på statsskulden samt oförutsedda utgifter). Övriga bilagor utgjordes av finansplanen med bland annat preliminär nationalbudget och beräkning av statens inkomster, beredskapsbudget för totalförsvarets civila del, samt en för året ny bilaga; Utveckling av offentlig sektor – gemensamma frågor, bil 2.

Samtidigt med budgetpropositionen publiceras också en populärt skriven sammanfattning, den så kallade *popluntan* (Finansdepartementet presenterar: Årets budgetförslag. Sammandrag), samt en stor mängd annat material som bland annat syftar till att ge medierna lättillgänglig information. Det är vanligt att mer speciella redovisningar, av till exempel regionalt eller lokalt intresse, lättare kan återfinnas i "popluntan" eller pressmeddelanden än i den egentliga propositionen med bilagor.

7.2 Budgetpropositionens huvuddelar i framtiden

För att bland annat göra budgetpropositionen mer lättillgänglig och i syfte att minska dess omfång vill vi föreslå en helt ny volymindelning. Budgetpropositionen föreslås bestå av *tre huvuddelar*: fördelade på *fem* volymer:

Del I: En heltäckande statsbudget med inkomstberäkning och utgiftsförslag, bestående av tre volymer, varav volym A skulle vara en *sammanfattningsvolym*, volym B innesluta verksamheter som är föremål för *fördjupad prövning* och volym C innesluta verksamheter som är föremål för *förenklad prövning*.

Del II: Årsredovisning för staten

Del III: Finansplan med preliminär nationalbudget

7.2.1 Finansplanen

Finansplanen består i dag (prop 1989/90: 100, bil 1) av finansplanen jämte fyra underbilagor, nämligen preliminär nationalbudget, utdrag ur RRVs inkomstberäkning med kommentarer, vissa tabeller rörande den statsfinansiella utvecklingen m. m. samt lagförslag.

Finansplanen innehåller riktlinjerna för den ekonomiska politiken, de viktigare aktuella ekonomisk-politiska åtgärderna samt en bedömning av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden vilken utgör underlag vid utformningen av den ekonomiska politiken. Det framförlikgande perspektivet omfattar det innevarande året samt det påföljande.

Huvudansvaret för utarbetandet av finansplanen åvilar den ekonomiska avdelningen vid finansdepartementet. Härutöver deltar de flesta av finansdepartementets övriga avdelningar i arbetet. Finansplanen delas också till övriga departement, vilka bidrar med synpunkter innan regeringen fastställer den.

Nationalbudgeten utgör underlag till finansplanen och publiceras samtidigt som denna i en underbilaga under titeln "Preliminär nationalbudget". Den innehåller analyser och prognoser avseende den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Den utarbetas i finansdepartementets ekonomiska avdelning. Det huvudsakliga underlaget utgörs av konjunkturinstitutets beräkningar och bedömningar av den ekonomiska utvecklingen. Konjunkturinstitutet är i sin tur beroende av statistiskt material från i huvudsak statistiska centralbyrån.

I samband med kompletteringspropositionen i april publiceras en reviderad finansplan samt en reviderad nationalbudget.

Finansplanen har i debatten under senare år kommit att betraktas som budgetpropositionens viktigaste del, eftersom den ekonomiska politiken mer har kommit att handla om de allmänna samhällsekonomiska balans- och strukturproblem som behandlas där och mindre om reformprogram finansierade genom anslag i den egentliga statsbudgeten.

En finansplan kommer givetvis att fylla en central funktion även i framtiden. Dess särskilda och breda innehåll — en bedömning av landets ekonomiska läge med hela samhället som analysobjekt och med utblickar mot den övriga världens ekonomiska utveckling, den internationella ekonomiska integrationen m. m. — motiverar att särställningen även i framtiden markeras genom att den utgör en egen avskild del i den samlade budgetpropositionen. Vi har inte haft skäl att närmare beröra finansplanens innehåll och utformning och utgår ifrån att den bör behandla i stort sett samma frågor som i dag.

Det sagda innebär inte att finansplanen är utan kritik. På samma sätt som kritik har riktats från riksdagen till regeringen om att statsbudgeten innehållit alltför många öppna punkter har även finansplanen kritiserats för att vara ofullständig (motion 1989/90 Fi 204). Viktiga finanspolitiska ställningstaganden har skjutits till kompletteringspropositionen.

Finansutskottet har instämt (1989/90:FiU39) i flera av de önskemål som riksdagens revisorer presenterat (försl. 1989/90:11) om förbättrad ekonomisk redovisning i budgetpropositionen och som också berör information och bedömningar i finansplanen. Förutom att finansplanen bör vara fullständigare betonar utskottet det önskvärda i att vissa beräkningsposter förtydligas, bland dem det underliggande budgetsaldot.

En del frågor som ansluter till finansplanens innehåll har vi tagit upp i de överväganden som gäller årsrytmen i riksdagen. Övervägandena där påverkar inte finansplanens innehåll i princip, men en tidsförskjutning av framläggandet av budgetpropositionen enligt skisserat alternativ skulle underlätta regeringens arbete med finansplanen och därmed öka kvaliteten i riksdagens ekonomisk-politiska beslutsunderlag.

Vissa redaktionella förändringar som berör fördelningen av innehållet på de huvuddelar som budgetpropositionen bör bestå av och därmed även

finansplanen, bör dock enligt vår mening genomföras. Det gäller dels inkomstberäkningen, dels redogörelsen för statliga garantiutfästelser.

Inkomstberäkningen

Inkomstberäkningen, som enligt dagens ordning ingår i finansplanen, bör enligt vår mening flyttas till den del av budgetpropositionen som utgör förslag till statsbudget. Även om förändringar i skatter och avgifter många gånger beslutas på stabiliseringspolitiska grunder har statens inkomster enligt vår mening sitt starkaste samband med statens utgifter. Det är naturligt att detta samband också kommer till uttryck genom att inkomster och utgifter behandlas i samma volym, såväl i tabellariska sammanställningar som i bakomliggande bedömningar om beloppens storlek. Det kvarstår givetvis ändå att ett viktigt inslag i finansplanens analyser är en bedömning av budgetförslagets konsekvenser i en bredare samhällsekonomisk mening.

Statliga kreditgarantier m. m.

I finansplanen redovisas särskilt verksamheten med statliga kreditgarantier inklusive grundfondsförbindelser under avsnitt Statsbudgeten och särskilda frågor. I den redovisningen omnämns de av riksdagen beslutade *garantiramarna*. Vidare redovisas *garantiutfästelser, den garanterade kapitalskulden, utgifter till följd av infriade garantier, inkomster från garantiavgifter samt inkomster till följd av återbetalning av infriade garantier*.

Riksgäldskommittén (SOU 1989:95), som nyligen har sett över frågan om bland annat kreditgarantisystemet, pekar på att systemet är splittrat och i behov av effektivisering. Kommittén anser att strävan bör vara att väsentligt minska antalet statliga garantiåtaganden och samtidigt skapa en större överblick och systematik i fråga om de garantier som kommer att finnas kvar. Enligt kommittén talar flera omständigheter för att flera av de nuvarande garantiformerna kommer att försvinna.

Riksgäldskontoret är i dag den beloppsmässigt dominerande garantimyndigheten. Det största engagemanget har avsett stöd till den svenska varvs- och rederinäringen. Dessa garantier är nu under snabb avveckling. Jordbrukssektorn svarar för omkring 85 % av alla statliga garantiärenden. Beloppen är förhållandevis små. (SOU 1989:95)

Kreditgarantiverksamheten redovisas således för närvarande i finansplanen, men vi menar att denna redovisning hellre bör göras i en Årsredovisning för staten i syfte att ge en så långt möjligt heltäckande "koncernredovisning". Här återstår ett fortsatt utvecklingsarbete beträffande det föreslagna dokumentet Årsredovisning för staten. I det ligger att finna den bästa placeringen och utformningen av den ekonomiska information som nu finns spridd i olika dokument, i ett system där en årsredovisning utgör ett nytt inslag. Det kommer då att bli naturligt att se över även finansplanens innehåll.

7.2.2 En årsredovisning för staten

I näringslivet, i kommunerna och i organisationslivet är det en normal och naturlig ordning att fastställa budget med utgångspunkt i en sammanhållen redovisning för hur verksamheten utvecklats under den gångna perioden. För staten finns inte i dag någon motsvarighet till sådana redovisningar, i vart fall inte i sammanhållen form och presenterad i anslutning till budgetförslaget.

En *årsredovisning för staten* skulle innebära förbättringar av riksdagens samlade beslutsunderlag främst genom att det i en sådan redovisning skulle finnas en mer komplett och aktuell ekonomisk sakinformation än vad riksdagen för närvarande erhåller i samlad form. En sådan redovisning skulle väl kunna fogas in i det nya budgetsystemet med sin tonvikt på uppföljning och utvärdering. Inte minst skulle en årlig total redovisning för staten kunna fylla ett viktigt översiktligt informationsbehov för riksdagen mot bakgrund av att många verksamhetsområden ett enskilt år endast är föremål för förenklad prövning.

En årsredovisning för statens finanser bör i första hand innehålla

- utfallsredovisning för senaste budgetåret totalt och fördelat på huvudtitlar, ändamål/verksamhetsområden samt realekonomisk art
- utfallsprognos för inkomster och utgifter pågående år
- redovisning av hur statens förmögenhet utvecklats
- icke-monetär resultatredovisning i form av enkla faktasammanställningar, i den mån sådana sammanställningar kan förklara eller belysa det ekonomiska utfallet.

En utfallsredovisning bör för att på ett bra sätt visa utvecklingen över tiden, därtill ge en längre tillbakablick än bara ett budgetår. Det ställer i sin tur krav på en över tiden någorlunda fast ändamålsindelning som givetvis bör korrespondera mot en motsvarande verksamhetsområdesindelning för statens utgifter i budgetförslaget. Som vi bedömer det behöver därvid inte indelningarna vara identiskt lika, men gränssnitten bör sammanfalla.

Icke-monetära faktasammanställningar och kommentarer bör vara enkla. De kan som ett exempel gälla att ett ovanligt stort barnafödande medfört att prognoser om barnbidrag och föräldrapenning kommit på skam. En årsredovisning skulle kunna innehålla avvikelseförklaringar av sådan art.

Regeringens dokument

Vi anser att en årsredovisning för staten bör vara ett av regeringens dokument i budgetprocessen. En stor del av det underlag som vi efterlyser tas nu fram av RRV och publiceras i olika dokument, bl. a. Statsbudgetens Utfall, Årsbokslut för Staten och den mer populärt redigerade Statens Finanser. Vad som i förhållande till våra önskemål framförallt saknas där är dels redovisningar i icke-monetära termer, dels regeringens kommentarer till utfallet, vilket är naturligt eftersom det inte rör sig om regeringens redovisningar. Mer kvalificerade redovisningar av utvecklingen av statens

förmögenhet saknas också, mest beroende på att det underlagsmaterial som för närvarande är tillgängligt har stora brister.

RRV har på vårt uppdrag gjort en bedömning av möjligheterna att utveckla skriften Statens Finanser till ett dokument med en samlad årsredovisning för staten. RRV har därvid pekat på flera problem men samtidigt gjort den sammanfattande bedömningen att det finns möjligheter att utveckla dokumentet i den önskade riktningen. Underlagsmaterialet och stora delar av redigeringen skulle då fortfarande tas fram av RRV för slutlig komplettering och bearbetning i regeringskansliet.

Produktionstiden för en årsredovisning kommer att vara pressad. Inte minst av det skälet bör den koncentreras till strikta utfallsredovisningar rörande statens ekonomi kompletterade med mycket enkla förklaringar.

Utfallsprognos

I nuvarande budgetprocess lämnar RRV i mitten av december till finansdepartementet en prognos över statsbudgetens inkomster för det framföriggande budgetåret (inkomstberäkningen). Samordnat med denna publicerar RRV en prognos över statsbudgetens inkomster och utgifter för det innevarande budgetåret (budgetprognos 3) och en realekonomisk fördelning av budgetprognos 3. Detta material för det innevarande budgetåret borde kunna utgöra underlag för information i en årsredovisning.

Vid en senareläggning av budgetpropositionen med drygt en månad skulle RRV kunna senarelägga färdigställandet av nu nämnt material till månadsskiftet januari/februari. Detta skulle medföra att underlaget för prognoserna förbättrades. Exempelvis skulle taxeringsutfallet, som kommer fram i slutet av november, kunna analyseras och utnyttjas i större utsträckning än vad som nu är möjligt. Vidare skulle RRVs enkät till aktiebolagen (bolagsenkäten), som verket gör för att få ett underlag för prognoser av juridiska personers inkomstskatt, kunna senareläggas. Detta skulle troligen medföra att företagen kunde ge bättre svar på resultatutveckling etc för det pågående verksamhetsåret. Ytterligare skulle redovisningen av myndigheternas utfall för perioden juli – december kunna bli mer fullständig, vilket skulle ge bättre underlag till budgetprognos 3.

Senareläggningen skulle också medföra att de delar av underlaget till RRV-publikationen Årsboksut för staten, vilka direkt bygger på myndigheternas redovisning, skulle kunna bli färdiga och utnyttjas i arbetet med budgetpropositionen och som underlag för information i en årsredovisning.

Förmögenhetsredovisning

Av olika skäl har ekonomiska flödesbeskrivningar inom det statliga redovisningsområdet en mer framskjuten plats än beskrivningar av tillgångar och skulder, i vart fall så snart det är fråga om redovisningar över myndighetsnivån. Exempel på flödesbeskrivningar är RRVs publikation Statsbudgetens utfall och RRVs konsoliderade finansstatistik för statens totala ekonomiska verksamhet. Lämpliga delar av detta material har sin givna plats i en Årsredovisning för staten.

Det skulle emellertid vara naturligt att även ha med en samlad koncernredovisning för staten som ger en rättvisande bild av statens totala tillgångar, skulder och ekonomiska ställning samt det ekonomiska resultatet i termer av kostnader och intäkter. En sådan koncernredovisning skulle också kunna delas upp på skilda verksamhetsområden.

För närvarande finns inte underlag för att göra en sådan ideal koncernredovisning. I RRVs årliga publikation Årsbokslut för staten och i det utvecklingsarbete som bedrivs i anslutning till denna publikation finns emellertid en bra utgångspunkt för att nå en bättre koncernredovisning för staten.

Ett viktigt inslag i detta utvecklingsarbete är de nya redovisningsmetoder som under budgetåret 1990/91 kommer att testas av några myndigheter. En bred tillämpning av dessa metoder gör det på sikt möjligt att konsolidera myndigheternas årsbokslut till ett koncernbokslut för staten. Frågan om de nya redovisningsmetoderna skall vara obligatoriska i de delar som härvid är av intresse är dock ännu inte prövad.

En annan fråga gäller fullständigheten i tillgångsredovisningen. Kravet på myndigheterna att redovisa materiella tillgångar är för närvarande begränsat. Endast myndigheter vars verksamhet till övervägande del är finansierad med avgifter (affärsverk och uppdragsmyndigheter) är skyldiga att i sina balansräkningar ta upp sådana tillgångar. En betydande del medel från statsbudgeten och från andra finansieringskällor används till uppbyggnad av tillgångar som nyttjas i myndigheternas verksamhet, men de åsatts inte något redovisat värde. En successiv övergång till en i stort sett fullständig tillgångsredovisning är emellertid att vänta.

Värderingsprinciperna är delvis mer problematiska inom det statliga området än för samhället i övrigt. Här kan nämnas de principiella värderingsfrågor som rör tillgångar som används inom försvaret och sådana som finns inom museer och bibliotek och liknande.

På någon sikt är det, med bl. a. myndigheternas balansräkningar som grund, således möjligt att utveckla en sammanhållen förmögenhetsredovisning för staten av god kvalitet, men fortsatt utvecklingsarbete är nödvändigt för att nå dithän. Vi vill betona det angelägna i att sådant utvecklingsarbete kommer till stånd.

Särskilda upplysningar

Vissa speciella frågor kan med fördel ges en belysning i just årsredovisningen, exempelvis hur regeringen utnyttjat de bemyndiganden som riksdagen lämnat eller hur statens betalningsförpliktelser i form av kreditgarantier m. m. har utvecklats. Förslag om *framtida* utfästelser av detta slag bör dock givetvis tas upp i den del av budgetpropositionen där regeringen lämnar sina övriga anslagsförslag.

En integrerad del av budgetpropositionen

Årsredovisningen bör lämnas samtidigt med de övriga delarna i budgetpropositionen och vara en del av propositionen. Regeringen kan, om den

finner det lämpligt och praktiskt genomförbart med hänsyn till kravet på kort produktionstid, i redovisningen sammanfatta resultatet av insatserna inom de viktigaste eller mest uppmärksammade politikområdena. Det är dock viktigt att skilja på bedömningar i årsredovisningen och de bedömningar av resultatutvecklingen som skall göras i anslutning till förslagen till utgifter i andra delar av budgetpropositionen. Det är i de fördjupade prövningarna av olika verksamhetsområden som de mer genomarbetade och kvalificerade resultatredovisningarna och bedömningarna bör lämnas. I en årsredovisning för staten bör de då närmast ha karaktären av kommenterande noter till de ekonomiska utfallsredovisningarna.

7.2.3 Statsbudgeten

Statsbudgeten är den del av budgetpropositionen som är vårt huvudämne och då särskilt presentationen av utgiftsförslagen. Återstoden av betänkandet ägnas huvudsakligen åt att mer i detalj penetrera uppläggnings- och innehållet i den delen, med särskilt beaktande av att regeringen och riksdagen endast vart tredje år skall genomföra en fördjupad prövning av enskilda verksamhetsområden samt att väsentligt större intresse än i dag skall ägnas uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat.

Vi återkommer således mer i detalj till hur denna del av budgetpropositionen, uppdelad på tre volymer, skall utformas. Enligt vår bedömning bör den på avgörande punkter skilja sig från dagens budgetproposition.

I korthet bör den första volymen (A) ha följande innehåll:

- inledande läsanvisning som anger hur propositionen är disponerad och som klargör vilka beräkningsgrunder som använts, till exempel för pris- och löneomräkningar,
- fullständig förteckning över ärendena till riksdagen, ordnad efter huvudtitlar och verksamhetsområden men löpande numrerad,
- programförklaring från regeringen som bland annat anger de huvudsakliga prioriteringarna,
- inkomstberäkningar,
- förslag till statsbudget med överskådlig tabellsammanfattning,
- eventuella specialredovisningar för särskilda frågeområden.

Den andra statsbudgetvolymen (B) skulle då innehålla regeringens utgifts- och inriktningsförslag för de områden som skall vara föremål för fördjupad prövning enligt följande redaktionella principer:

- utgiftshuvudtitlar departementsvis (motsvarande) men inga departementsöversikter,
- områdesbeskrivningar, resultatredovisningar och inriktningsförslag efter en politiskt relevant indelning i verksamhetsområden
- inriktningsförslag och utgiftsförslag enligt en politiskt relevant anslagsstruktur anpassad till vad riksdagen har att besluta om.

Den tredje volymen (C) skulle innehålla:

- utgiftsförslag och enkla resultatbedömningar för de verksamheter som är föremål för förenklad prövning.

Av dessa tre volymer skulle volym B bli den mest omfattande. I våra överväganden finns inslag som konkret syftar till volymminskning. Samti-

dig finns många önskemål om information som för närvarande saknas i budgetpropositionen, varför det naturligtvis är förenat med svårigheter att hålla omfattningen på en önskvärd nivå. Kraven på heltäckning gör ekvationen än mer komplicerad, medan möjligheterna till förenklad prövning varje år av stora delar av statens uppgifter gör den lättare att lösa. Sist och slutligen torde det handla om att faktiskt bestämma sig för hur omfattande en budgetproposition får vara för att fungera som hanterbart beslutsunderlag.

7.2.4 Separata volymer för lagpropositioner

Ett sätt att minska budgetpropositionens volym är att separera eventuella lagförslag från budgetförslagen och presentera dem i särskilda propositioner. I de fall lagpropositionerna har inget eller ringa samband med budgetbesluten skulle därmed också den fördelen vinnas att budgetpropositionen koncentrerades till sitt huvudsyfte.

Det är visserligen så, att större lagförslag redan i dag normalt presenteras skilda från budgetpropositionen även i de fall de har anslagskonsekvenser. Men motsatsen förekommer. I den senaste budgetpropositionen ingick exempelvis i miljö- och energidepartementets bilaga förslag till ändringar i renhållningslagen och lagen om kemiska produkter som knappast hade några konsekvenser för riksdagens budgetbeslut. Förslagen upptog ca 30 % av bilagans textmassa.

Lagförslag kräver ofta viss textvolym genom krav på redovisningar av bakomliggande utredningar och remissyttranden, lagrådsremisser, välutvecklade motiv m. m., även om en praxis utvecklats under senare år med mer av enkla hänvisningar till andra sammanställningar och mindre av referat i propositionen.

Regeringen bör kunna presentera lagförslag med anslagskonsekvenser före, eller allra senast samtidigt med, budgetpropositionen. I sådana situationer får korsreferenser lämpligen göras mellan budgetproposition och lagproposition, på liknande sätt som i dag är vanligt när det gäller ur budgetpropositionen utbrutna anslag, dock med den väsentliga skillnaden att anslagen kan föras upp med faktiskt föreslagna belopp, i stället för beräknade, i förslaget till statsbudget.

I vissa speciella fall är det möjligt att lagförslag trots allt har sin mest naturliga plats i budgetpropositionen, varför den möjligheten inte helt bör uteslutas. Lagförslag om ändringar i regler om transfereringar har t.ex. ofta stort genomslag i beloppen i statsbudgeten utan att för den skull kräva omfattande motiveringar. Det är inte heller osannolikt att sådana förslag kan bli vanliga som resultat av regeringens bedömningar vid fördjupad prövning av olika områden.

7.2.5 Sammanfattning i populärversion

Sammanfattning i populärversion fyller enligt vår mening ett behov och bör finnas kvar, även om det är vår förhoppning att en ny budgetproposition skall vara så lättillgänglig att själva huvuddokumentet i högre grad

kan tjäna som primär informationskälla för flera intressenter. Om budgetpropositionen blir mer heltäckande, kan den få en ökad uppmärksamhet. Fortfarande finns dock ett stort behov av lättsmält information för utomstående, till exempel skolor. Vi berör emellertid inte närmare utformningen av en sådan populärt skriven sammanfattning.

8 Budgetförslagets indelning

Utgiftsförslagets indelning i departementsvisa huvudtitlar bör bestå. Medel till regeringen och dess kansli samt utredningsväsendet bör dock beslutas sammanhållet och presenteras under en ny egen huvudtitel, med anslagen fördelade på regeringskansli respektive utredningar.

Nuvarande indelning i verksamhetsområden (littera) bör bli föremål för översyn, bl. a. i syfte att möjliggöra enkla "tvärredovisningar" över frågeområden som inte annars utgör indelningsgrund för förslagen. Tvärredovisningar bör användas flitigt i den mån uppgifterna enkelt kan tas fram.

Belysning av särskilda frågeområden bör ske på riksdagens begäran eller regeringens initiativ.

Anslagsstrukturen bör ses över så att olika anslagstyper används på ett lämpligare sätt än för närvarande och så att belopp och verksamhetsavgränsningar blir bättre anpassade till vad riksdagen bör besluta om. En översyn kan ske successivt i anslutning till att olika verksamheter slussas in i den nya treårsrytmen.

8.1 Några indelningsmodeller

Enligt regeringsformen bestämmer riksdagen "till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål". Det finns däremot inga närmare bestämmelser i grundlagen om i vilken form detta skall ske.

På inkomstsidan i dagens budgetproposition redovisas de beräknade inkomsterna under en rubrik som anger vilken *typ* av inkomst det är fråga om. Mer detaljerat tas inkomsterna upp under *inkomsttitlar*, försedda med nummer, som i sin tur samgrupperas till *huvudinkomsttitlar*. Hierarkin framgår av nedanstående tablå.

Inkomsttyper

- Skatter
- Inkomster av statens verksamhet
- Inkomster av försåld egendom
- Återbetalning av lån
- Kalkylmässiga inkomster.

Exempel

1000 Skatter:

1100 Skatt på inkomst:

1110 Fysiska personers inkomstskatt

1200 Lagstadgade socialavgifter

1300 Skatt på egendom

Den nuvarande uppställningen av inkomsttitlarna infördes i samband med den omläggning av det statliga budgetsystemet som genomfördes budgetåret 1980/81. Förändringarna grundade sig på ett förslag från RRV. Den dåvarande regeringen beaktade förslaget och ställde upp inkomstsidan på samma sätt som RRV föreslagit (prop 1979:90, bil 2, sid 32). Genom att fastställa budgeten accepterade riksdagen inkomstsidans nya uppställning.

Reformen 1980/81 berörde emellertid i första hand statsbudgetens utgiftssida, där uppdelningen i en driftbudget och en kapitalbudget slopades. Beträffande utgiftssidans uppställning fattades ett särskilt riksdagsbeslut (rskr 1977/78:19).

Statsbudgetens utgiftssida består i princip av en *huvudtitel* för varje departement, med några komplement. Den senaste budgetpropositionen hade följande indelning:

- I Kungliga hov- och slottsstaterna
- II Justitiedepartementet
- III Utrikesdepartementet
- IV Försvarsdepartementet
- V Socialdepartementet
- VI Kommunikationsdepartementet
- VII Finansdepartementet
- VIII Utbildningsdepartementet
- IX Jordbruksdepartementet
- X Arbetsmarknadsdepartementet
- XI Bostadsdepartementet
- XII Industridepartementet
- XIII Civildepartementet
- XIV Miljö- och energidepartementet
- XV Riksdagen och dess myndigheter m. m.
- XVI Räntor på statsskulden m. m.
- XVII Oförutsedda utgifter

Departementshuvudtitlarna ställs i princip upp i ordning efter när respektive departement inrättats.

Under varje huvudtitel sker därefter en indelning i *littera* och *anslag*. I vissa fall används en ytterligare nivå mellan littera och anslag.

Indelningen har från tid till annan ifrågasatts och alternativa förslag har presenterats.

Budgetutredningen 1973 (SOU 1973:43)

Budgetutredningen ställde två indelningsgrunder mot varandra. Antingen skall hänsyn till *vem som utför verksamheten* (produktionsställe) eller hänsyn till *verksamhetens resultat* få avgöra hur budgetens utgiftssida skall delas in. En indelning efter produktionsställe skulle enligt budgetutredningen innebära en organisatorisk indelning. En indelning efter resultat skulle innebära en ändamålsindelning av budgetens utgiftssida.

Utredningen, som inspirerades av programbudgeteringens idéer, föreslog att budgeten på sikt mer konsekvent skulle delas in med hänsyn till målen för de olika verksamheterna. På så vis skulle rationella avvägningar i budgetprocessen underlättas.

Budgetutredningen menade vidare att det första steget borde vara att dela in budgeten i ett antal större ändamålsområden eller sektorer. Vid en sådan indelning måste flera faktorer beaktas, exempelvis planeringsansvar och organisatoriska förhållanden. Utredningen exemplifierade sina resonemang med en indelning i 23 sektorer:

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

Realekonomisk indelning

Vid analyser av hur olika utgiftsarter inverkar på samhällsekonomin ger inte statsbudgetens nuvarande indelning något stöd. Men omförande bearbetningar görs inom finansdepartementet och presenteras i finansplanen. Statistiska bearbetningar över statens finanser utgår ofta från en realekonomisk indelning av utgifterna enligt följande:

- transfereringar
- konsumtion
- investeringar
- räntor
- utlåning och aktieköp m. m.

FNs indelning, COFOG

Som tidigare nämnts (avsnitt 3.2.2), har FN fastställt en ny indelning av den offentliga sektorn, COFOG (Classification of the Functions of Government). Den bildar bas för en ny svensk ändamålsindelning som fortfarande är under utveckling och som är en förenklad variant av FNs indelning. Den nya indelningen innehåller fjorton huvudgrupper:

- 01 Allmänna offentliga tjänster
- 02 Försvar
- 03 Samhällsskydd
- 04 Utbildning och universitetsforskning
- 05 Hälso- och sjukvård
- 06 Social trygghet
- 07 Bostadsförsörjning och samhällsutveckling
- 08 Fritidsverksamhet, kultur och religion
- 09 Energi
- 10 Jord- och skogsbruk, jakt och fiske
- 11 Mineralbrytning, tillverkning och byggnadsverksamhet
- 12 Kommunikationer
- 13 Andra näringslivsändamål
- 14 Ofördelade offentliga utgifter

I RRVs årliga publikation Statens Finanser redovisas statsbudgetens utgifter såväl i realekonomiska arter som enligt denna ändamålsgruppning.

Andra länder

I vår tidigare genomgång finns exempel från andra länder på att statsbudgetens utgifter kan grupperas och redovisas på olika sätt. Den organisatoriska indelningen med departement/ministerier som huvudsaklig indelningsgrund är vanligt förekommande, men kombineras ofta med olika typer av ändamåls- och/eller realekonomisk indelning. Som exempel är den norska motsvarigheten till budgetpropositionen konsekvent uppbyggd enligt flerfaldiga principer, med tabellverk och vissa utfalls/resultatre-dovisningar departementsvis men med regeringens motiv i en ändamålsindelning med 33 olika programområden.

Riksdagens årsbok

När riksdagen själv presenterar sin verksamhet i Riksdagens Årsbok används följande indelning. Exemplet är hämtat från Riksdagens Årsbok 1986/87.

1. Individ och samhälle
2. Familj
3. Utbildning
4. Försvar

5. Invandrare
6. Arbetsmarknad
7. Näringsliv
8. Anställning, arbetsmiljö
9. Bostäder
10. Hälso- och sjukvård
11. Skatter
12. Ekonomi
13. Brott och straff
14. Kommunikationer
15. Jord, skog och miljö
16. Energi
17. Utrikes, handel
18. Massmedier
19. Kultur, fritid

Gemensamt för alla de här presenterade indelningarna är att mönstret avviker från huvudtitelindelningen i statsbudgeten. Det finns uppenbarligen behov av att sortera verkligheten på andra sätt än enligt indelningen i departement.

8.2 Statsutgifternas indelning i en framtida budgetproposition

8.2.1 Allmänt

Både inkomstsidan och utgiftssidan i den svenska statsbudgeten delas som nämnts således in i huvudtitlar. I budgetpropositionen presenteras utgifterna under huvudtitlarna i separata bilagor. Att dela in statsbudgeten i huvudtitlar som i huvudsak motsvarar departementen har mycket gamla anor.

Departementsindelningen återspeglar regeringens sätt att organisera sitt arbete, varför den också ganska väl torde återspegla vad som kan karaktäriseras som politiskt relevanta verksamhetsområden. Den har varit relativt fast över tiden men har anpassats till förändrade förutsättningar när det bedömts lämpligt av regeringsbildaren.

Frågan om budgetens indelning har i våra direktiv framställts så att vi tolkat den som ett önskemål om att pröva alternativ till departementsindelningen.

Det är också vår uppfattning att departementsindelningen inte är helt oproblematisht. I takt med att statens ansvar för eller reglering av olika samhällsfunktioner har vidgats till att omfatta allt fler områden syns också bristerna i indelningen. Många frågor går "på tvärs" över departementsindelningen och förutsätter ofta för sina avgöranden ett informationsunderlag som måste hämtas från fler än ett departements bilaga i budgetpropositionen. I vissa fall är sådana komplikationer ett resultat av medvetna val. Det har t. ex. bedömts lämpligt att samla ansvaret för miljöfrågorna i ett miljödepartement, men det har samtidigt stadfäst som grundprincip att

miljövård och miljöskydd skall vara integrerade inslag i arbetet inom alla samhällsområden och därmed också andra departement.

IBland ger statsministern ett frågeområde en särskild betoning i form av ett sammanhållande ansvar hos ett statsråd utan att ett särskilt departement inrättas men där frågorna berör flera departement. I den nuvarande regeringen finns t. ex. en "ungdomsminister" med sådana funktioner.

Budgetens indelning har utan tvekan betydelse för vilka anslagsbeslut som faktiskt fattas. Det är inte ointressant om ett anslag hänförs till det ena eller andra området. För att prioritera måste man välja, och valet beror bl. a. på vilka jämförelser man kan göra. Eftersom det samtidigt är omöjligt att dela in verkligheten på ett helt igenom oantastligt, relevant och över tiden oföränderligt sätt finns det ett starkt önskemål om flerfaldiga indelningar.

Vissa praktiska och administrativa argument talar bestämt för en departementsindelad budget. Ett ansvarsområde i regeringskansliet bör vara tydligt avgränsat och varje myndighet bör ha en tydlig huvudman. Det är viktigt att budgetarbetet kan bedrivas på ett så enkelt sätt som möjligt och att ansvarsförhållandena är tydliga, inte minst i den nya budgetprocessen där fackdepartementen får en central roll och budgetdialogen med myndigheterna bör bedrivas med viss kontinuitet och konsekvens.

Budgetutredningen uppmärksammade 1973, som vi redovisat, hur valet av indelning också påverkar vad som ställs i fokus för överväganden och beslut. Beslut riktade mot produktionsställena/de verkställande organen, får en annan karaktär och innebörd än beslut riktade mot verksamhetsområdenas mål och inriktning. I den nya budgetprocess som nu är under uppbyggnad finns båda dimensionerna med. Krav kan och skall ställas på de verkställande myndigheternas egna bidrag till en framgångsrik utveckling inom ansvarsområdet samtidigt som verksamhetsuppföljning och resultatredovisning förutsätts ske för verksamhetsområdet i dess helhet. I budgetprocessen förutsätts regeringen i den första dimensionen bl. a. ge tydliga styrsignaler till myndigheterna och i den andra dimensionen bl. a. förse riksdagen med ett relevant och överskådligt underlagsmaterial för övergripande inriktningsbeslut.

Med andra ord innebär detta att när regeringen "styr riket" så har den behov av att få reda på vilket som är varje enskild myndighets bidrag till att målen inom ett verksamhetsområde uppfylls. I en löpande styrningsrelation bör styrningen riktas till *produktionsenheten* (myndigheten) som är den som skall avkrävas ansvar för det egna resultatet.

Att betrakta statens verksamhet från styrningsperspektiv är dock inte detsamma som att betrakta den från *förändringsperspektiv*. I det senare fallet är det inte i huvudsak den enskilda myndigheten som hamnar i fokus utan snarare det samlade resultatet av flera aktörers verksamhet inom ett verksamhetsområde. Målen formuleras också olika. De övergripande kulturpolitiska målen är t. ex. andra än målen för statens kulturråd även om de senare syftar till att uppfylla vissa delar av de förra. Att målen är olika ställer i sin tur olika krav på uppföljning och resultatredovisning.

Resonemanget har betydelse för frågan om budgetpropositionens indelning. Styrning och uppföljning i organisatoriska termer förutsätter att

regeringen organiserar sitt arbete i departement. Styrning och uppföljning i verksamhetstermer förutsätter att informationen i många fall sorteras i en annan ordning. Såväl regeringen som riksdagen har skäl att arbeta med båda dimensionerna även om tyngdpunkten är delvis olika.

I valet mellan departement och verksamhetsområde som indelningsgrund för statens utgifter bör man således *välja båda*. Det är enligt vår mening inte möjligt att utesluta någon av dimensionerna. I vårt perspektiv blir frågan därför i stället hur de skall komma till uttryck i budgetpropositionen. Vi har därvid stannat för att huvudtitlarna även i framtiden bör ställas upp efter *departement* (motsvarande), men att de egentliga presentationsnivåerna för regeringens förslag bör bli *verksamhetsområden* och *anslag*. En sådan ordning får bland annat till konsekvens att de i dag gängse översiktsbeskrivningarna över respektive departements hela ansvarsområde kan och bör utgå.

8.2.2 Huvudtitlar

Det ovan sagda medför således inga förändringsförslag angående indelningen i huvudtitlar. De bör kvarstå med en huvudtitel per departement, kompletterade med motsvarande huvudtitlar för kungliga hov- och slottstaterna och riksdagen och dess verk samt särskilda huvudtitlar för räntor på statsskulden och oförutsedda utgifter.

Med anledning av den relativa nedtoning av departementen som sorteringsgrund för översiktsbeskrivningar, resultatredovisningar och inriktningsförslag som vi, trots bibehållna huvudtitlar, föreslår, finns det dock skäl att överväga om riksdagen skall besluta om anslag till regeringen och dess kansli för varje departement särskilt.

Varje huvudtitel som avser ett departementsområde inleds i dag med de anslagsförslag som avses finansiera departementets egen verksamhet. För varje departement finns dels ett förslagsanslag, dels ett reservationsanslag för utredningar m. m. Därtill kan förekomma vissa andra anslag, vanligtvis avseende internationell verksamhet.

Särskilda departementsanslag är tveksamma också på den grunden att riksdagen inte bör styra hur regeringen organiserar sitt eget arbete. Det ankommer på statsministern att fördela uppgifter mellan statsråd och därmed bestämma om departementsindelningen och uppgiftsfördelningen mellan departementen.

Enligt vår mening bör därför regeringen och dess kansli, tillsammans med utredningsväsendet, föras till en ny huvudtitel som lämpligen ges benämningen "*Regeringen och dess kansli*". De departementsvisa anslagen tillsammans med reservationsanslagen för utredningar m. m. bör då ersättas med ramanslag för regeringskansli respektive utredningar.

Det kan i sammanhanget vara lämpligt att låta den del av utrikesförvaltningen som inte ingår i departementsorganisationen stå kvar under utri-keshuvudtiteln.

8.2.3 Verksamhetsområden

Det finns redan i den nuvarande budgetpropositionen en indelning i verksamhetsområden för statens utgifter, nämligen den s. k. litteranivån, under vilken de olika anslagen sedan sorteras in. Indelningen är inte helt systematiskt genomförd som en genomtänkt verksamhetsområdesindelning med naturliga avgränsningar och logiska samband, men i många fall torde den valda indelningen vara hållbar även för framtida bruk. Indelningen framgår av nedanstående tablå.

Budgetpropositionens litteraindelning under departementshuvudtitlar 1990

		Antal anslag	Omslutning
Ju:A	Justitiedepartementet m. m.	(5)	107 milj kr
Ju:B	Vissa tillsynsmyndigheter m. m. (JK och DI)	(2)	5 milj kr
Ju:C	Åklagarväsendet	(2)	422 milj kr
Ju:D	Domstolsväsendet m. m.	(5)	1 942 milj kr
Ju:E	Kriminalvården	(6)	2 478 milj kr
Ju:F	Rättshjälp m. m.	(6)	637 milj kr
Ju:G	Övriga myndigheter (BRÅ, bokföringsnämnden och brottsskadenämnden)	(5)	32 milj kr
Ju:H	Diverse (bl. a. stöd till politiska partier och allmänna val)	(6)	182 milj kr
UD:A	Utrikesdepartementet m. m. (inkl utrikesförvaltningen)	(9)	1 258 milj kr
UD:B	Bidrag till vissa internationella organisationer (bl. a. FN och Nordiska ministerrådet)	(8)	434 milj kr
UD:C	Internationellt utvecklingssamarbete	(8)	12 797 milj kr
UD:D	Information om Sverige i utlandet m. m.	(3)	123 milj kr
UD:E	Utrikeshandel och exportfrämjande	(6)	309 milj kr
UD:F	Nedrustnings- och säkerhetspolitiska frågor m. m.	(6)	76 milj kr
FÖ:A	Försvarsdepartementet m. m.	(2)	47 milj kr
FÖ:B	Arméförband	(3)	10 750 milj kr
FÖ:C	Marinförband	(3)	5 039 milj kr
FÖ:D	Flygvapenförband	(3)	10 379 milj kr
FÖ:E	Operativ ledning m. m.	(4)	1 228 milj kr
FÖ:F	Gemensamma mynd m. m. inom försvarsmakten	(16)	2 010 milj kr
FÖ:G	Gemensamma mynd m. m. utanför försvarsmakten (prisregleringar)	(7)	3 744 milj kr
FÖ:H	Civil ledning och samordning	(5)	180 milj kr
FÖ:I	Befolkningsskydd och räddningstjänst m. m.	(7)	1 374 milj kr
FÖ:J	Psykologiskt försvar	(1)	9 milj kr
FÖ:K	Försörjning med industrivaror	(3)	377 milj kr
FÖ:L	Övriga ändamål (bl. a. FN-styrkorna)	(8)	317 milj kr
S:A	Socialdepartementet m. m. (inkl. insatser AIDS)	(5)	302 milj kr
S:B	Administration av socialförsäkring m. m.	(2)	1 029 milj kr
S:C	Ekonomiskt stöd till barnfamiljer m. m.	(7)	17 621 milj kr
S:D	Försäkring vid sjukdom, handikapp, ålderdom. m. m.	(5)	72 137 milj kr
S:E	Hälso- och sjukvård m. m.	(19)	5 274 milj kr
S:F	Omsorg om barn och ungdom	(4)	12 112 milj kr
S:G	Omsorg om äldre och handikappade	(2)	4 307 milj kr
S:H	Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotika	(4)	1 044 milj kr
S:I	Internationell samverkan	(3)	31 milj kr
K:A	Kommunikationsdepartementet m. m.	(3)	35 milj kr
K:B	Vägväsendet m. m.	(9)	9 555 milj kr
K:C	Trafiksäkerhet	(5)	193 milj kr
K:D	Järnvägstrafik	(8)	3 831 milj kr
K:E	Sjöfart	(8)	814 milj kr
K:F	Luftfart	(5)	127 milj kr
K:G	Postväsende	(2)	165 milj kr
K:H	Kollektivtrafik m. m.	(7)	1 165 milj kr

		Antal anslag	Omslutning
K:I	Transportforskning	(4)	86 milj kr
K:J	Övriga ändamål (bl. a. bidrag till SMHI)	(5)	148 milj kr
K:K	Telekommunikationer	(1)	4 milj kr
Fi:A	Finansdepartementet m. m.	(3)	105 milj kr
Fi:B	Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet	(6)	4 238 milj kr
Fi:C	Statlig lokalförsörjning	(2)	23 milj kr
Fi:D	Riksgäldskontoret och kostnader för statsskuldens förvaltning	(5)	748 milj kr
Fi:E	Vissa centrala myndigheter m. m. (bl. a. tullen)	(6)	1 049 milj kr
Fi:F	Bidrag och ersättningar till kommunerna	(3)	20 044 milj kr
Fi:G	Övriga ändamål	(7)	82 milj kr
U:A	Utbildningsdepartementet m. m.	(3)	90 milj kr
U:B	Skolväsendet	(21)	30 178 milj kr
U:C	Vuxenutbildning	(8)	3 873 milj kr
U:D	Grundläggande högskoleutbildning m. m.	(11)	6 244 milj kr
U:E	Forskning och forskarutbildning	(27)	5 019 milj kr
U:F	Studiestöd m. m.	(8)	6 883 milj kr
U:G	Kulturverksamhet m. m.	(37)	2 183 milj kr
U:H	Massmedier m. m.	(22)	788 milj kr
U:I	Lokalförsörjning	(2)	459 milj kr
Jo:A	Jordbruksdepartementet m. m.	(3)	39 milj kr
Jo:B	Jordbrukets rationalisering m. m.	(11)	523 milj kr
Jo:C	Jordbruksreglering	(7)	2 729 milj kr
Jo:D	Skogsbruk	(8)	618 milj kr
Jo:E	Fiske	(10)	118 milj kr
Jo:F	Livsmedelskontroll m. m.	(15)	179 milj kr
Jo:G	Utbildning och forskning	(6)	946 milj kr
Jo:H	Diverse (internationella org och viltskador)	(2)	44 milj kr
A:A	Arbetsmarknadsdepartementet m. m.	(4)	93 milj kr
A:B	Arbetsmarknad m. m.	(13)	11 583 milj kr
A:C	Arbetslivsfrågor	(9)	9 921 milj kr
A:D	Regional utveckling	(11)	1 897 milj kr
A:E	Invandring m. m.	(7)	3 792 milj kr
Bo:A	Bostadsdepartementet m. m.	(3)	36 milj kr
Bo:B	Bostadsförsörjning m. m.	(20)	20 264 milj kr
Bo:C	Fastighetsdataverksamheten	(2)	82 milj kr
Bo:D	Lantmäteriet	(5)	268 milj kr
Bo:E	Idrott	(2)	359 milj kr
I:A	Industridepartementet m. m.	(4)	47 milj kr
I:B	Industri m. m.	(10)	500 milj kr
I:C	Exportkrediter m. m.	(3)	150 milj kr
I:D	Mineralförsörjning m. m.	(5)	163 milj kr
I:E	Statsägda företag m. m.	(4)	204 milj kr
I:F	Teknisk utveckling m. m.	(18)	1 390 milj kr
C:A	Civildepartementet m. m. (inkl regeringskansliets förvaltningskontor)	(3)	434 milj kr
C:B	Utvecklingsfrågor	(11)	1 463 milj kr
C:C	Personalpolitik, statistik m. m.	(17)	4 104 milj kr
C:D	Länsstyrelserna m. m.	(1)	1 361 milj kr
C:E	Polisväsendet	(8)	7 959 milj kr
C:F	Pris-, konkurrens- och konsumentfrågor	(6)	145 milj kr
C:G	Kyrkliga ändamål	(4)	98 milj kr
C:H	Ungdoms- och kvinnoorganisationer m. m.	(6)	105 milj kr
C:I	Jämställdhetsfrågor	(2)	17 milj kr
ME:A	Miljö- och energidepartementet m. m.	(2)	52 milj kr
ME:B	Miljö	(12)	840 milj kr
ME:C	Energi	(15)	873 milj kr

Under huvudtitlarna II t. o. m. XIV, dvs. de huvudtitlar som omfattar olika departementsområden, finns 98 littera. Av dessa avser 13 departementens egna utgifter (littera A).

I några fall omfattar littera A även annat än departements- och utredningsutgifter samt utgifter för utrikes representation. Det beloppsmässigt största undantaget finns inom socialdepartementet som har insatser mot AIDS som ett anslag under littera S: A.

Ett tiotal littera är av "övrig-karaktär".

Antalet littera per departement varierar från tre (miljö- och energidepartementet) till tolv (försvarsdepartementet). Medelvärdet är åtta (inklusive littera A).

Ungefär hälften av verksamhetsområdena (45 stycken) omsluter mindre än 1 miljard kronor. Medianvärdet är 850 miljoner kronor. Störst är Försäkring vid sjukdom, handikapp och ålderdom (72 miljarder kronor), Skolväsendet (30 miljarder kronor) samt Bidrag och ersättningar till kommunerna och Bostadsförsörjning (vardera 20 miljarder kronor).

Minst är Telekommunikationer (Statens telenämnd, 4 miljoner kronor), vissa myndigheter inom justitiedepartementets område (Justitiekanslern och Datainspektionen, 5 miljoner kronor) samt Psykologiskt försvar (9 miljoner kronor).

Antalet anslag per littera växlar mellan 1 och 37. Medianvärdet är sex anslag per littera. Tre littera omfattar endast ett anslag. Förutom de ovan nämnda Psykologiskt försvar och Telekommunikationer består även littera Länsstyrelserna m. m. av ett anslag. I motsats till de båda övriga är anslaget stort, drygt 1,3 miljarder kronor.

En verksamhetsområdesindelning med utgångspunkt i dagens litteraindelning är möjlig med vissa justeringar. Bedömning av lämplighet kräver närmare analys.

Utgår man från att alla littera A ersätts med ett samlat regeringsanslag, torde trots allt för flertalet departementsområden krävas en "övrig-post". I övrigt skulle statsbudgetens utgiftssida omfatta ett sjuttiototal verksamhetsområden om nuvarande litteraindelning behölls i stort sett intakt.

De referensfall vi redovisat i det föregående visar andra möjliga indelningar, där antalet verksamhetsområden genomgående är väsentligt färre.

Med den treåriga rytm för budgetprövning som nu lagts fast har *myndigheterna* fått bilda grund för indelningen i budgetcykler. I den analys vi genomfört för att belysa vad denna rytm får för konsekvenser för riksdagens arbete vidgade vi myndighetsindelningen något till vad vi benämner "*budgetberedningsområden*", enligt den ordning som nu gäller för riksdagsutskottens arbetsfördelning (kap 4).

En fråga som nu är aktuell gäller hur regeringen på bästa sätt skall vidareföra myndigheternas analysunderlag till riksdagen för beslut. I de fall en myndighet "behärskar" hela eller stora delar av ett samhällsområde (t. ex. riksförsäkringsverket och socialförsäkringarna eller skolöverstyrelsen och skolan) ter det sig jämförelsevis enkelt att "flytta upp" utfallet av regeringens och myndigheternas budgetdialog till riksdagen. Detsamma kan vara fallet när en myndighet eller tydligt avgränsbar grupp av myndigheter "utgör" ett verksamhetsområde, t. ex. polisväsendet eller kriminal-

vården. Då stämmer systemet på lägre nivå nöjaktigt med behovet att få utfall och förslag redovisade per verksamhetsområde.

Men myndighetsområde och verksamhetsområde stämmer inte alltid överens och då blir det besvärligare att finna en indelning som samtidigt tillfredsställer kraven på områdesredovisningar och på myndighetsinriktad resultatstyrning. Det tydligaste exemplet på detta torde vara länsstyrelserna som arbetar inom en mängd olika samhällsområden.

Omvänt gäller att utvecklingen inom ett verksamhetsområde ofta påverkas av många olika aktörers insatser. Området "trafiksäkerhet" är ett sådant exempel. Det förekommer redan idag som benämning på litterativån, men det underlag som presenteras i budgetpropositionen är i hög grad koncentrerat på endast en av aktörerna, nämligen trafiksäkerhetsverket. Hur just trafiksäkerhetsfrågor på ett fullständigare sätt skulle kunna redovisas i budgetpropositionen visas i exempelsamlingen (bilaga 1). Exemplet illustrerar hur vissa översiktliga resultat skulle kunna presenteras för verksamhetsområdet i dess helhet, samt hur informationen om kostnaderna för trafiksäkerhetsinsatserna skulle kunna göras fullständigare genom att inkludera flera aktörers insatser, även om de inte alltid blir föremål för riksdagens anslagsbeslut. Kostnaderna för bilprovning kan t. ex. redovisas för riksdagens kännedom trots att verksamheten bedrivs i bolagsform och finansieras med avgifter helt vid sidan av statsbudgeten. Vid ett fördjupat provningstillfälle bör riksdagen givetvis få en så total bild som möjligt av verksamhetsområdet, inte minst som det i det här speciella fallet till helt övervägande del rör sig om statliga insatser.

Den särskilda genomgång vi gjort på utbildningsdepartementets område har bl. a. innefattat vissa iakttagelser om den nuvarande litteraindelningen och möjligheten och lämpligheten att förändra indelningen med hänsyn till den nya budgetstyrningsmodellen.

Den nuvarande grupperingen av de olika anslagen inom utbildningsdepartementets huvudtitel kan i huvudsak sägas vara en ändamålsindelning.

Under senare år har förändringar skett i riktning mot en mer konsekvent verksamhetsområdesindelning. Så har exempelvis ett tidigare littera (visst internationellt-kulturellt samarbete) fördelats på Kulturverksamhet respektive Utbildningsdepartementet. Vissa flyttningar av anslag har också gjorts för att ytterligare renodla ändamålsindelningen. Här redovisas även den ytterligare gruppindelning av anslag som förekommer under vissa littera.

A. Utbildningsdepartementet

B. Skolväsendet

- Centrala och regionala myndigheter m. m.
- För skolväsendet gemensamma frågor
- Det obligatoriska skolväsendet m. m.
- Gymnasiala skolor m. m.

– Investeringsbidrag

C. Vuxenutbildning

D. Grundläggande högskoleutbildning m. m.

- E. Forskning och forskarutbildning
- F. Studiestöd m. m.
- G. Kulturverksamhet m. m.
 - Allmän kulturverksamhet m. m.
 - Ersättningar och bidrag till konstnärer
 - Teater, dans och musik
 - Bibliotek
 - Bildkonst, konsthantverk m. m.
 - Arkiv
 - Kulturmiljövård
 - Museer och utställningar
 - Forskning
- H. Massmedier
- I. Lokalförsörjning m. m.

Det finns egentligen endast två avvikelser från en konsekvent ändamålsgruppering.

Den första avvikelsen gäller studiestödet, littera F, som dels avser studiestöd till elever inom skolväsendet, dels inom högskolan. Genom den nuvarande anslagsgrupperingen redovisas inte statens samlade kostnader för skolan, dvs. inklusive studiestödet. Det samma gäller kostnaderna för högskolan.

Den andra avvikelsen avser littera I Lokalförsörjning och investeringar inom högskoleväsendet. På skolans område svarar ju staten för en mycket ringa del av detta slags utgifter. Där har man valt att i stället lägga in dessa utgifter samlat med statens övriga utgifter för skolan.

För de anslag som ingår i varje littera respektive anslagsgrupp är ändamålsgrupperingen inte helt konsekvent. Det finns olika "gråzoner". Framför allt finns det en stor grupp verksamheter som har anknytning både till högskolan och till kulturområdet. Anslagen fördelas mellan dessa båda anslagsgrupper beroende på tradition och/eller huvudsaklig inriktning. Detta gäller främst statens utgifter för arkiv, bibliotek och museer.

Arkiven hör huvudsakligen hemma under kulturanslagen. Däremot finns arkivet för ljud och bild, ALB, under anslagen till forskning. Detta motiveras med att arkivet huvudsakligen vänder sig till forskare. Å andra sidan finns ett nära samband mellan ALB och annan arkivverksamhet, t. ex. riksarkivet som tillhör kulturområdet. Slutligen hör ALB också samman med massmediaområdet, eftersom det i första hand är radio- och TV-program som arkiveras.

Flera museer, t. ex. statens konstmuseer, vars verksamhet hör hemma under littera G, dvs. kulturverksamhet, rymmer inom sig flera mindre bibliotek på universiteten. Vidare ingår i vissa universitet, kanske framför allt de i Lund och Uppsala, flera mindre museer och arkiv.

En indelning i verksamhetsområden kan göras på många sätt, där varje indelning har sina brister. Det bör ändå vara möjligt att lägga fast några grundkriterier.

- Indelningen bör vara trogen sitt syfte, vilket innebär att den bör gälla vad man normalt kan avse med ett verksamhetsområde. Med tillbakablick på den nuvarande litteraindelningen kan som exempel konstateras att "trafiksäkerhet" är ett sådant, men däremot inte "lokal försörjning m.m." när det senare endast gäller lokaler för universitet och högskolor.
- Den bör från politiska utgångspunkter bedömas som relevant, vilket innebär att vissa val måste träffas på frågor av typen "är studiestöd en socialpolitisk eller en utbildningspolitisk insats".
- Den bör ha en "organisatorisk bas", dvs. att ett verksamhetsområde skall falla inom ett och samma utskotts beredningsområde, inom ett departements ansvarsområde och följa indelningen i myndigheter.
- Den bör bedömas kunna vara någorlunda stabil över tiden.
- Den bör ansluta till andra indelningar, t.ex. av Sverige accepterad internationell nomenklatur.
- Den bör inte strida mot vedertagna indelningar för olika utfallsredovisningar.

De två sistnämnda kriterierna bör vara möjliga att tillämpa utan att man slaviskt följer rekommenderad rubriksättning. Men vissa gränsdragningshänsyn kan behövas.

Vi ser ingen principiell motsättning mellan en starkare betoning av verksamhetsområdena och ett bibehållande av departementsindelningen som huvudstruktur i budgetpropositionen. Det finns inte heller någon stark praktisk motsättning eftersom de flesta departementsområden redan är sammanhållna till ett eller ett fåtal verksamhetsfält. Undantagen är i första hand civildepartementet och finansdepartementet.

Genom den treåriga budgetprocessen läggs emellertid större vikt vid verksamhetsområdena, eftersom dessa prövas i sin helhet vart tredje år. Detta bör innebära att en sådan indelning bör få en större betydelse även i regeringkansliets interna arbete, eftersom departementsområdena inte kommer att prövas i sin helhet.

Samtidigt finns ett påkallat behov av översyn av den nuvarande litteraindelningen i budgetpropositionen med avseende på verksamhetsområdenas avgränsningar, antal och budgetomslutning. Enligt vår mening bör en översyn genomföras inom ramen för regeringens fortsatta budgetutvecklingsarbete. Det bör ske samtidigt med en översyn av anslagsstrukturen, till vilken fråga vi återkommer i det följande.

8.2.4 Särskilda frågeområden

I dagens budgetproposition är det mycket ovanligt att regeringen redovisar anslagen sammanställda på annat sätt än under respektive huvudtitel. Exempel finns dock, men i sådana fall bryts i allmänhet anslag från olika

huvudtitlar ut ur budgetpropositionen och redovisas i en särproposition.

Under utbildningsdepartementets huvudtitel finns ett speciellt exempel där en fråga av tvärkaraktär behandlas i särskild ordning, nämligen forskningen. Förutom att behandlingen sker i en särproposition har besluten sedan snart tio år inpassats i ett system med treåriga budgetramar. Detta system har tillämpats för samtliga forskningsanslag oberoende av vilket departement de olika anslagen sorterar under.

För att budgetpropositionen skall bli ett mer allsidigt underlag för beslutsfattande torde i vissa fall krävas att den grundläggande indelningen i verksamhetsområden kompletteras med redovisningar av annan karaktär, dvs. tväredovisningar eller specialredovisningar för vad som i våra direktiv benämns särskilda frågeområden.

Sådana redovisningar kan antingen initieras av regeringen eller av riksdagen. Redovisningarna kan vara årliga, återkommande vid varje fördjupad prövning eller vara av engångskaraktär.

De enklaste sammanställningarna för att ge svar på sådana frågor som inte stämmer med budgetpropositionens huvudindelning är sådana som är möjliga att ta fram genom att de nödvändiga uppgifterna ändå finns i budgetpropositionen, om än inte uppställda på önskat sätt. Vad som krävs kan vara att i informativt syfte sammanställa vissa anslag eller anslagsposter efter en annorlunda indelning.

Oftast finns särskilda motiv till att man valt att behandla en fråga på det sätt som görs. Ett exempel på detta är, som vi tidigare nämnt, handikappfrågorna. Den politiska målsättningen är att dessa insatser skall integreras med samhällets övriga insatser inom ett samhällsområde, vilket gör det naturligt att kostnaderna förs till respektive samhällsområde och inte behandlas som en särskild utgift i budgeten. Detta synsätt hindrar naturligtvis inte att det ändå kan finnas ett starkt politiskt intresse av information i andra dimensioner.

En samlad redovisning av handikappstöd (definierat på visst sätt) införd under socialdepartementets huvudtitel skulle i sin enklaste form kunna se ut på följande sätt:

	Socialdepartementets huvudtitel	Utbildningsdepartementets huvudtitel	Andra huvudtitlar	
Anslag A	1 000			
Anslag B	1 000			
Anslag C		1 000		
Anslag D		500		
Anslag E			1 000	
Summa	2 000	1 500	1 000	4 500

Medan "Summa" visar statens totala utgifter för handikappstödet förs givetvis endast de anslag som tillhör socialdepartementet fram som anslag under den huvudtiteln. Övriga åtgärder förtecknas för informationens skull och förs ut i statsbudgeten och motiveras närmare under respektive departements huvudtitel.

En teknik liknande denna kan också användas *inom* ett departements område. När det exempelvis gäller området muséer/arkiv/forskningsbibliotek, som presenterades i det föregående, kan de föras ut som anslag i budgeten under ett littera, men finnas redovisade tillsammans med andra likartade verksamheter inom ett annat littera.

Denna typ av enkla tvärredovisningar bör givetvis användas där det är möjligt och lämpligt. Att det ändå kan vara nödvändigt i vissa fall med mera genomgripande utredningsinsatser som grund för en områdesredovisning visar en närmare granskning av just handikappstödet.

Handikappstöd – utveckling av exemplet

Handikappstödet är ett bra exempel på ett frågeområde eftersom det berör flera myndigheters och departements verksamhet och inte förekommer som fast indelningsgrund i budgeten.

Men en samlad redovisning av området vållar vissa problem redan på definitionsstadiet. Handikapp är inte ett helt entydigt begrepp. Om man ändå bestämmer sig för att en samlad redovisning skall gälla samhällets stödåtgärder för människor med funktionshinder – främst barn och ungdomar – inom områdena social omvårdnad, skola och vuxenutbildning samt kommunikationer, och därutöver avgränsar sig till de stora, klart urskiljbara grupperna synskadade och synsvaga, döva och hörselskadade, svårt rörelsehindrade, begåvningshandikappade, får man ur budgetpropositionen följande bild (utan ambitioner om fullständighet):

Socialdepartementets huvudtitel innehåller följande anslag som direkt kan härledas till området;

- C 3 Vårdbidrag för handikappade barn
- G 2 Bidrag till färdtjänst
- G 3 Kostnader för viss omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.
- G 4 Nämnden för vårdartjänst
- G 5 Ersättning till televerket för texttelefoner
- G 6 Ersättning till postverket för befordran av blindskriftsförsändelser
- G 7 Kostnader för viss verksamhet för handikappade
- G 8 Statens hundskola
- G 9 Statens handikappråd
- G10 Bidrag till handikapporganisationer
- G11 Bilstöd till handikappade
- G12 Omställningsbidrag till hundskolan

Huvudtiteln innehåller därutöver flera anslag som endast delvis är avsedda för stödåtgärder till människor med funktionshinder, däribland C 5 Barnpensioner, D 1 Bidrag till sjukförsäkringen, D 5 Bidrag till ersättning vid närståendevård, E 1 Socialstyrelsen och E 16 Bidrag till allmän sjukvård m. m.

Den splittrade anslagsbilden tycks i första hand motivera en förenkling och sammanläggning av olika "handikappanslag" under littera G, t. ex. genom överföring till klart verksamhetsanknutna anslag. Några exempel

på möjliga omföringar kan vara (resonemangsvis anförda, utan avsikt till ställningstagande i sak):

- Anslaget G 2 Bidrag till kommunal färdtjänst kan sammanföras med andra bidrag till omsorg om äldre och handikappade inom ett system med generella statsbidrag till kommunal äldreomsorg. Bidragen till riksfärdtjänst kan då eventuellt också inordnas i en sådan, mer generell finansiering av kommunal omsorg om äldre och handikappade.
- Anslaget G 3 Kostnader för vissa omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. bör förmodligen påverkas av förändringar som följer med ett ändrat huvudmannaskap för särskolan och ett förändrat kostnadsansvar för utbildning av psykiskt utvecklingsstörda vuxna.
- Anslaget G 5 Ersättning till televerket för texttelefoner påverkas av hjälpmedelsutredningens förslag om ändrat huvudmannaskap för tillhandahållande av texttelefoner.
- Anslaget G 6 Ersättning till postverket för befordran av blindskriftsförsändelser kan ersättas av att medlen förs till dem som sänder ut försändelserna, t. ex. talboks- och punktskriftsbiblioteket och Stiftelsen Samhall.
- Anslaget G 8 Statens hundscola kan överföras till civildepartementets huvudtitel. Verksamheten vid hundscola, som är en uppdragsmyndighet, har ett starkare funktionssamband med verksamhet hos polisen, tull och räddningstjänsten än med samhällets stödåtgärder till handikappade.

Utbildningsdepartementets huvudtitel, i den del som avser skola och vuxenutbildning, innehåller följande anslag helt eller delvis avsedda för samhällets stödåtgärder för människor med funktionshinder.

- B 4 Statens institut för läromedel
- B 5 Utvecklingsinsatser på läromedelsområdet
- B 6 Stöd för produktion av läromedel
- B10 Särskilda åtgärder inom skolområdet
- B14 Särskola m. m.: Utbildningskostnader
- B15 Särskola m. m.: Utrustning m. m.
- B16 Bidrag till driften av särskolor m. m.

Huvudtiteln innehåller därutöver flera mycket stora anslag för de olika allmänna skolformerna och skolmyndigheterna, som åtminstone delvis är avsedda för stödåtgärder till barn och ungdomar – och i förekommande fall vuxna – med funktionshinder. En stor del av länsskolnämndernas personal arbetar exempelvis som handikappkonsulenter.

Omföringar mellan anslag och ändringar i anslagsstrukturen är möjliga även inom utbildningsdepartementets område för att få en bättre verksamhetsanknytning och samtidigt förbättra möjligheterna att vinna större klarhet om insatserna för människor med funktionshinder. Det skall dock omedelbart konstateras att mer verksamhetsanknutna anslag enligt de av oss här ovan skisserade tankegångarna inte *automatiskt* leder till större klarhet om det totala handikappstödet. Därtill krävs utfallsredovisningar

som i många fall bör gälla endast delar av anslag. Det är emellertid som exempel rimligt att i anslags- och verksamhetsområdesindelningen definiera färdtjänst som äldrevård snarare än handikappstöd mot bakgrund av vad man vet om utnyttjandet av den tjänsten.

Att anslagsstrukturen mer allmänt ses över torde vara ett nödvändigt villkor för att utan stora utredningsinsatser kunna belysa utvecklingen inom olika frågeområden. Men det kan i många fall vara otillräckligt för att ge området en god och heltäckande belysning.

På handikappområdet pågår flera utredningar, bland dem 1989 års handikapputredning som har till uppgift att belysa en mängd frågor. Ofta kan tillfälliga utredningar av detta slag göra långt mer kvalificerade analyser än som kan ske i en löpande uppföljning. Å andra sidan är utredningarnas svaghet just att de är tillfälliga.

En möjlig väg att ge ett frågeområde en särskild genomlysning i budgetpropositionen skulle kunna vara att använda den sektoransvariga myndighetens analysresurser i budgetdialogen i detta medvetna syfte. Myndigheterna är genom budgetförordningens bestämmelser redan ålagda att genomföra den typen av analyser för hela sitt verksamhetsområde i anslutning till de fördjupade anslagsframställningarna.

Enligt ett nyligen fattat riksdagsbeslut om socialstyrelsens framtida roll, uppgifter och inriktning (prop 1988/89: 130) skall socialstyrelsen i första hand inrikta sitt arbete på tillsyn i form av uppföljning och utvärdering av den verksamhet som kommuner, landsting och andra organ bedriver inom området. I sin egenskap av expertmyndighet skall styrelsen tillhandahålla kunskapsunderlag som bland annat regeringen kan behöva. Socialstyrelsens ansvar för barn- och ungdomsfrågor betonas kraftigt i propositionen.

Beslutade och/eller aviserade reformer inom "frågeområdet" *Stöd till människor med funktionshinder och då särskilt barn och ungdomar* kommer under de närmaste åren att innebära en mängd förändringar för olika verksamheter i stat och kommun. Det kan just i sådana situationer vara lämpligt att uppdra åt en sektoransvarig myndighet, i det här fallet socialstyrelsen, att utforma sektorövergripande redogörelser av den typ vi diskuterar. Om redogörelserna dels hade sitt ursprung i en begäran från riksdagen av distinkt karaktär, dels presenterades i anslutning till de fördjupade anslagsframställningarna, skulle de bli naturliga inslag i budgetprocessen och stärka riksdagens verksamhetsstyrning.

Om riksdagen eller regeringen vill markera att bevakningsuppgiften för frågeområdet sannolikt kommer att vara angelägen för en längre tid än en kommande treårsperiod bör det anges särskilt. I den situation vi beskrivit för handikappområdet skulle en sådan mera långsiktig beställning kunna motiveras. Problemet med sådana beställningar på återkommande redovisningar torde närmast vara att utrymmet är begränsat — försåvitt resultatet skall redovisas i budgetpropositionen. Ämnesområdena måste därför väljas med stor urskiljning.

Folkrörelsestöd som ytterligare exempel

I exempelsamlingen (bilaga 1) ingår en skiss till hur ett särskilt frågeområde skulle kunna belysas i budgetpropositionen i en särskild avdelning benämnd "Specialredovisningar". Frågeområdet är i det fallet *Stöd till folkrörelser och andra frivilligorganisationer*.

Det framgår att samma problem uppstår som när det gäller handikappstöd; det är möjligt att i någon, men alls inte oväsentlig, mån förbättra informationen genom att tvärredovisa uppgifter som finns på andra platser i budgetpropositionen eller omedelbart tillgängliga i regeringskansliet, men det är svårt att ta fram fullödigt material utan föregående utredning.

Exemplet med folkrörelsestödet avser dock visa hur man ändå kan stanna vid att lämna vissa välbearbetade sakupplysningar utan att därtill lägga en värdering eller bedömning. Huvudparten av innehållet är därför uppställt i tabell- och diagramform.

Slutsatser

Tvärredovisningar bör användas flitigt i de fall uppgifterna enkelt kan tas fram. Man bör heller inte, enligt vår mening, avstå från sådana redovisningar bara för att de inte ger en fullständig bild. Redan de sammanställningar som kan göras av befintliga uppgifter i budgetpropositionen och som är tydligt hänförliga till ett frågeområde innebär en förbättring av riksdagens beslutsunderlag.

Specialredovisningar som är mer genomarbetade kan tas fram på riksdagens begäran eller på regeringens initiativ. Innehållet kan få tillåtas variera beroende av frågans natur. De bör dock, som inslag i budgetpropositionen, koncentreras till ekonomiska översikter eller resultatredovisningar i enlighet med vad som gäller i övrigt för budgetpropositionens innehåll. De bör presenteras i en särskild del av budgetpropositionen.

Som vi ser det måste några grundförutsättningar vara uppfyllda för att denna typ av redovisningar skall kunna tas fram på ett enkelt och bra sätt:

Den nuvarande indelningen i littera, liksom anslagsstrukturen, måste bli föremål för översyn och förändring även med hänsyn till att tvärredovisningar skall kunna göras. Frågeområden som kan bedömas ha ett kontinuerligt intresse bör därför identifieras.

Tvärredovisningar bör i första hand presenteras under en bestämd huvudtitel. Därur härleds ett tydligt ansvar för redovisningen till respektive departement. Även i de fall mer genomarbetade specialredovisningar skall lämnas på särskild plats i budgetpropositionen är det nödvändigt att tydligt ange ansvarigt departement.

8.2.5 Enklare och tydligare anslagsstruktur

Om huvudtitelindelningen är den överordnade *administrativa* strukturen i budgetpropositionen och verksamhetsområdena den överordnade strukturen för att *sortera information* på ett meningsfullt sätt, så kan ändå anslagsstrukturen sägas vara den i viss mening mest centrala eftersom det är

den som *ordnar besluten om medelstilldelning*. Anslagsstrukturen är därmed stommen för att uppfylla budgetpropositionens viktigaste syfte.

I denna funktion för anslagsstrukturen ligger med den pågående utvecklingen av budgetstyrningen en vidare innebörd än att vara grund för anslagsbesluten. Till sådana beslut skall också fogas beslut om mål och inriktning för olika verksamheter, bland annat baserade på en kvalificerad analys av tidigare utfall som inte bara gäller medelsförbrukningen.

Även om det är naturligt att presentera resultatbedömningar och vissa övergripande förslag om mål och inriktning för olika verksamheter på budgetpropositionens litteranivå (verksamhetsområden) bör gälla att beslut om pengar och beslut om inriktning skall vara starkt sammankopplade. Också i en modernare form av budgetstyrning är det penningbeloppens storlek som har den starkaste styrande genomslagskraften. En meningsfull uppföljning – ”vad fick vi för pengarna?” – måste också ställas i relation till vad beslutsfattaren avsåg att de beviljade medlen skulle leda till för resultat.

Det sagda ställer krav på anslagsstrukturen.

En genomgång av dagens strukturella uppbyggnad visar att den, med hänsyn till de krav som kan ställas, inte är tillfredsställande. *Anslagsbeloppen* varierar ganska dramatiskt i storlek och på ett sätt som inte alltid har en naturlig och logisk förklaring. Även om regeringens ärenden till riksdagen gäller beslut om anslag, är anslagen ibland så uppbyggda att presentationen inbjuder till beredning och beslut om de underordnade *anslagsposterna*. Olika *anslagstyper*, med skilda egenskaper från verksamhetsstyrningssynpunkt, används på ett osystematiskt och emellanåt olämpligt sätt. *Anslagens materiella innehåll* – vad pengarna avser att finansiera – blandas på ett sätt som kan vara både splittrat och svårt att foga samman under lämpligt avgränsade verksamhetsområden.

Inom utbildningsdepartementets område är såväl antalet anslag som antalet anslagsposter mycket stort. Om man summerar dessa per littera och inkluderar forskningspropositionen, i den del som avser utbildningsdepartementet, får man följande bild.

Anslagsstruktur utbildningsdepartementet

Verksamhetsområde	Antal anslag		Antal delposter	Antal ärenden till riksdagen
Departementet	3	(1)	12	3
Skolväsendet	22	(9)	109	41
Vuxenutbildning	8	(6)	25	12
Högskolan	12	(1)	302	30
Forskning	27	(8)	145	64
Studiestöd	8	(5)	17	15
Kulturverksamhet	38	(21)	162	46
Massmedier	22	(9)	70	36
Lokalförsörjning	3	(2)	7	7
TOTALT	143	(62)	849	254

I sammanställningen ingår inte de anslag och delposter som behandlas i de tilläggsbudgetar som föreläggs riksdagen varje budgetår, inte heller ur budgetpropositionen utbrutna anslag (forskningspropositionen undantagen).

Siffrorna inom parentes anger antalet anslag där ingen underindelning i anslagsposter redovisats.

Sammanställningen visar att av totalt 143 anslag är 62, eller 43 %, inte indelade i delposter i budgetpropositionen. Övriga anslag redovisas med i genomsnitt ca 10 poster per anslag.

I budgetpropositionen och utbildningsdepartementets delar av forskningspropositionen finns delposter eller motsvarande i ett antal som närmar sig tusentalet. Detta kan jämföras med att drygt 250 ärenden underställs riksdagen totalt. Även om det är mycket vanligt att anslag avslutas med endast en hemställan förekommer anslag med upp till 10 sådana frågor. Vidare förekommer det att inledande avsnitt som inte avser anslagsfrågor avslutas med en hemställan till riksdagen i flera punkter, exempelvis är detta fallet med Sveriges Radio. Genomsnittligt underställs riksdagen 1,8 frågor per anslag.

Det bör i sammanhanget påpekas att delposter inte redovisas enligt någon enhetlig modell för de olika områdena inom detta departement. I vissa fall görs en uppdelning i anslagsposter först i regleringsbrevet från regeringen till myndigheterna, vilket är en naturlig ordning med tanke på rollfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Detta är exempelvis fallet med folkhögskolorna.

Såvitt gäller anslagens materiella innehåll hänvisas till vad som ovan sagts om möjligheten att förbättra strukturen i anslutning till våra exempel från utbildningsdepartementet respektive för handikappstödet. Med utgångspunkt i de i övrigt upptagna aspekterna vill vi anföra följande.

Anslagsbeloppens storlek och uppdelning i delposter

I dagens budgetproposition växlar anslagen mycket kraftigt i beloppsstorlek, från några tiotusental kronor till tiotals miljarder. Av de drygt 700 anslagen — anvisade eller beräknade — i 1990 års budgetproposition är ett 50-tal på över 1 miljard kronor. Flertalet anslag återfinns i intervallet 10 miljoner kronor till 100 miljoner kronor. Endast 3 % eller färre än 20 anslag har mindre omfattning än 1 miljon kronor (1 000-kronorsanslagen exkluderade). Ungefär vart tionde anslag (75 stycken) är 1 000-kronorsanslag.

Det finns givetvis vissa anslag för vilka beloppens storlek inte har någon betydelse för anslagsstrukturens funktion som stomme i verksamhetsstyrningen. Det gäller framförallt förslagsanslag för transfereringar, exempelvis för barnbidrag. Några av statsbudgetens största anslag kommer därför givetvis inte heller att beröras av förändringar i anslagsstrukturen.

För de anslag som inte är regelstyrda utan syftar till att budgetstyra en verksamhet som skall bedrivas av staten själv, av kommuner och landsting eller av andra, faller däremot inte anslagens innehåll och belopp ut med samma självklara automatik. För sådana anslag krävs en genomtänkt anslagsstruktur.

Med den nuvarande strukturen uppfattas inte alltid anslagsnivån som den relevanta nivån i riksdagens behandling av förslagen.

För u-landsbiståndet, som totalt omsluter ca 16 miljarder kronor och som till en stor del samlats inom ett anslag *Utvecklingssamarbete genom SIDA* på ca 7 miljarder kronor, rör motioner, debatt och beredning i riksdagen främst insatsernas fördelning på mottagarländer. De s. k. länder-ramarna är i budgetpropositionen uppställda som delposter under anslaget till SIDA tillsammans med vissa andra poster som inte är beräknade för visst land, t. ex. katastrofbistånd.

Inom ramen för samlingsanslaget *Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet* på 96 miljoner kronor (budgetpropositionen 1990), riktas den största uppmärksamheten i riksdagsbehandlingen mot de olika enskilda insatserna (Drottningholmsteatern, Vadstenaakademien, till regeringens förfogande, m. fl. poster) snarare än mot anslaget som helhet.

Fördelningen på anslag och anslagsposter har i vissa hänseenden kommit att bli närmast en semantisk fråga. Riksdagen väljer i praktiken att sakbehandla ärendena på den nivå som den själv finner lämpligt även om de formella besluten gäller anslagen. Med den nya budgetmodellens tydliga samband mellan anslag och inriktningsbeslut blir det viktare att i beredning och beslut hålla dessa samband klara. Det förutsätter i sin tur att anslagsstrukturen kan uppfattas som relevant av riksdagen.

Framförallt exemplet som rör utvecklingsbistånd genom SIDA visar behovet av en annan struktur med avseende på anslagsbeloppens storlek, under förutsättning att man vill åstadkomma en ordning där ärendena till riksdagen och riksdagens beredning och beslut avseende medelstilldelning skall ligga på anslagsnivån. En principiellt logisk beslutsordning är att riksdagen beslutar om anslag samtidigt som regeringen har möjlighet att disponera beloppet genom fördelning på delposter.

När det gäller kultursektorn handlar riksdagens sakbehandling och anslagsbeslut ofta om mycket små belopp, vilket belyser att man inte velat delegera ifrån sig beslutsfattandet – till t. ex. regeringen, statens kulturråd eller någon annan. Riksdagens behandling är naturligtvis en spegling av hur man vill definiera lämpliga beslutsnivåer och därmed graden av delegering. Med fleråriga rambeslut och väsentligt bättre återföring av resultaten till uppdragsgivaren enligt kraven i budgetförordningen bör det vara naturligt att tänka sig en mindre detaljerad budgetstyrning från den högsta beslutsinstansen. Som vi tidigare redovisat har kulturutskottet under våren 1990 uttalat sig i denna riktning.

Det är naturligtvis vare sig möjligt eller önskvärt att försöka fastställa ett belopp som skulle vara "lämpligt stort" för anslagsbeslut i riksdagen. Beloppens storlek är både verksamhets- och situationsberoende och måste få tillåtas variera inom vida ramar. Men det är inte uteslutet att tänka sig att en översyn av anslagsstrukturen skulle innebära att vissa stora verksamhetsanknutna anslag delades upp och att vissa små slogs samman.

Mer konsekvent användning av anslagstyper

Anslagsutnyttjandet styrs genom att olika anslagstyper används och genom att begrepp som används vid reglering av anslag har en bestämd innebörd.

Detta har stor betydelse för verksamhetsstyrningen.

Ett anslag innebär rätt att för visst ändamål, under viss tid och under vissa villkor disponera ett belopp på statsbudgeten. Riksdagen kan besluta att högst det anvisade beloppet får användas för ändamålet (reservationsanslag, ramanslag och obetecknade anslag) eller att beloppet får överskridas (förslagsanslag). Riksdagens beslut kan också innebära att medelsförbrukningen får fördelas på mer än ett budgetår.

Beteckningarna förslagsanslag och reservationsanslag härstammar från 1840/41 års riksdag då de fick den innebörd som de i huvudsak fortfarande har. Ramanslagen, som är ett anslagstekniskt inslag i den nu pågående budgetreformen, tillkom så sent som 1987.

I ett underlagsmaterial till vårt utredningsarbete som publiceras av statskontoret; Styrning med anslag (1990: 22) utvecklas närmare de olika anslagstypernas innebörd och användning och presenteras samtidigt resultatet av en genomgång av hur anslagstyperna för närvarande används under justitie-, social- och civildepartementens huvudtitlar i budgetpropositionen.

Valet av anslagstyp bör avgöras av hur statsmakterna vill styra i det speciella fallet. I princip kan man urskilja huvudprinciperna *regelstyrning* och *budgetstyrning*, i vissa situationer kompletterat av *marknadsstyrning*.

Regelstyrning. Transfereringar (bidrag) styrs för det mesta av bestämmelser i författningar som anger vem som kan få bidrag och hur stort det skall vara. Riksdagen styr genom att använda sin *lagstiftningsmakt*.

Transfereringarnas sammanlagda storlek ett visst budgetår går inte att exakt förutse eftersom man inte kan förutsäga hur många som kommer att utnyttja ett bidrag. Beloppet i statsbudgeten kan därför sägas vara en prognos (ett förslag). Därför är förslagsanslag, som får överskridas, den lämpliga anslagstypen för att finansiera regelstyrda bidrag.

Budgetstyrning innebär att t.ex. en myndighet tilldelas en ekonomisk ram för verksamheten. Riksdagen styr genom att använda sin *finansmakt*.

Budgetstyrningen kan ske flexibelt genom att använda olika anslagstyper för olika ändamål och situationer.

Vill riksdagen t.ex. högst sätta utgifterna för ett ändamål men inte begränsa medelsförbrukningen till ett enskilt budgetår är reservationsanslag lämpligt. Det kan röra sig om medel till en investering eller en annan tydligt avskild insats.

Vill riksdagen ange ett tak men ändå medge en viss flexibilitet för mottagaren när det gäller bl.a. möjligheten att föra över viss del av anslaget mellan budgetår är ramanslag lämpligt. Ramanslaget är konstruerat för att passa särskilt bra för myndigheters förvaltningskostnader.

Marknadsstyrning förekommer i förvaltningsmyndigheters uppdragsverksamhet. Då kommer det mer symboliska 1 000-kronorsanslaget till användning.

Det nya ramanslaget, i förening med redan befintliga anslagstyper, gör det möjligt att mer systematiskt tillämpa en viss anslagstyp för en viss styrsituation. Sambandet mellan olika styrsituationer och de olika anslagstyperna kan systematiseras på följande sätt:

Samband mellan styrsituation och anslagstyp

Anslagstyp	Ram- anslag	Förslags- anslag	Reserva- tionsanslag	Obetecknat anslag
Styrsituation	Budget styrning	Regel- styrning	Budget- styrning	Budget /marknads- styrning
Förvaltnings- utgifter	X			
Bidrag		X	X	
Bidrag med specificerat belopp och mottagare				X
Avränsade in- satser för speci- fika ändamål ("investeringar")			X	
Uppdragsverk- samhet (1 000- kronorsanslag)				X

Flera utredningar före oss har, i diskussioner om anslagskonstruktioners ändamålsenlighet, konstaterat att det saknas systematik i den praktiska tillämpningen.

"Ofta är det historiska tillfälligheter och inte egenskaper hos verksamheterna som har avgjort befogenhetsfördelningen vid eventuella merutgifter. Som en följd av detta kan det inträffa att obetydliga tekniska anslagsjusteringar måste föreläggas riksdagen medan regeringen i vissa fall kan medge relativt och absolut sett betydande överskridanden." (Budgetutredningen SOU 1973: 43).

En genomgång som RRV gjorde inför introduktionen av ramanslag visade också stora brister i systematiken (Överföring av anslagsmedel mellan budgetår – RRV P1986: 2).

Den genomgång vi gjort av tre departementsområden och som närmare redovisas i den nämnda rapporten från statskontoret jävar inte dessa iakttagelser.

Slutsats

Med hänsyn till styrsituationen borde en försvarlig del av anslagen vara av annan typ än idag. Enligt vår mening bör därför anslagsstrukturen bli föremål för översyn även med utgångspunkt i vald anslagstyp.

Vi vill samtidigt konstatera att byten av anslagstyp ofta bör gälla övergång till ramanslag. Den studie vi genomfört visar det. Ramanslag kom-

mer till användning i samma takt som myndigheterna införs i den nya budgetstyrningsmodellen enligt fastlagd rytm i treårscykler. Därmed kommer en omfördelning mellan anslagstyper att ske, framförallt från förslagsanslag till ramanslag, som gagnar syftet att ge statsbudgeten en bättre verksamhetsstyrande funktion. Det är viktigt att i anslutning till de förändringarna ta vara på möjligheten att i ramanslagen innesluta sådana i sammanhangen små medel som för närvarande tilldelas myndigheterna för att bland annat täcka diverse utgifter för utrustning av olika slag och som ofta beslutas under särskilda reservationsanslag.

Det finns sammanfattningsvis många skäl som talar för en översyn av anslagsstrukturen. Till vissa delar kommer en sådan översyn att ske i anslutning till att myndigheterna slussas in i den nya budgetprocessen. Men analys och förändringar krävs enligt vår mening därutöver. Simultant med en genomgång av budgetpropositionens litteraindelning bör en motsvarande genomgång av anslagsstrukturen därför göras. Särskild hänsyn får tas till att anslagsstrukturen bör underlätta vad vi ovan benämnt "tväredovisningar" för olika frågeområden som kan bedömas ha kontinuerligt intresse. Det är naturligt att fortsätta överväganden sker inom ramen för budgetutvecklingsarbetet i regeringskansliet.

9 Information och beslut vid fördjupad och förenklad prövning

Anslagsframställningar och resultatredovisningar från myndigheterna, liksom annat underlag som regeringen har som grund för sina förslag, bör återges i budgetpropositionen i den omfattning och på det sätt som regeringen finner lämpligt.

För att minska behovet av referat av myndigheternas anslagsframställningar i budgetpropositionen, bör de fördjupade anslagsframställningarna i sammanfattning ges ut i en särskild publikation, som överlämnas till riksdagen i god tid före budgetpropositionen.

När ett verksamhetsområde är föremål för *fördjupad prövning*, bör regeringen ge riksdagen en fyllig redovisning och värdering av de uppnådda resultaten under den senaste femårsperioden samt föreslå inriktning för den kommande treårsperioden.

När ett verksamhetsområde är föremål för *förenklad prövning*, bör regeringen ge riksdagen en enkel bedömning av avvikelsekaraktär av uppnådda resultat i förhållande till tidigare beslutad inriktning och fastlagda mål och resultatkrav.

Ärenden till riksdagen bör utformas så att det tydligt framgår vad regeringen vill att riksdagen skall besluta. Det är angeläget att besluten är så distinkta som möjligt och utformas så att effekterna kan följas upp. Besluten bör, förutom anslag, bemyndiganden och villkor i huvudsak gälla mål, inriktning och krav och förväntningar på resultat för olika verksamheter.

9.1 Processens samband med form och innehåll

En viktig förutsättning för vårt arbete har varit att det system med fördjupad budgetprövning vart tredje år som etableras i kontakterna mellan regeringen och myndigheterna även skall präglar dialogen mellan riksdagen och regeringen. Detta ställer krav på budgetpropositionens utformning. Dels krävs en genomarbetad och fyllig information om olika verksamheters innehåll, inriktning, resurser och resultat de år de är föremål för fördjupad prövning, dels måste former utvecklas för den förenklade prövningen.

Innehåll, form och process hänger samman. När vi i det föregående diskuterat behandlingsordningen i riksdagen under treårsperioden respektive under riksmötet har vi konstaterat att en förutsättning för ett framgångsrikt genomförande av en resultatorienterad budgetprövning med mer långsiktiga rambeslut, och med riksdagen aktivt deltagande i processen, är att det görs en tydlig åtskillnad mellan fördjupad och förenklad prövning. För att en rejäl genomlysning av statens olika verksamheter skall kunna ske en gång per valperiod är det nödvändigt med koncentration till fördjupningstillfällena.

Denna nödvändiga förutsättning bör göras synlig i budgetpropositionens utformning så att verksamheter som är föremål för fördjupad respektive förenklad prövning tydligt åtskiljs. Beskrivningsnivå och närmare utformning förutsätts därvid vara helt olika vid de båda prövningstillfällena.

Sammanhållande länk mellan utgiftsförslagets delar bör vara en ärende-förteckning i budgetpropositionens sammanfattningsvolym. Här bör anges om anslaget är föremål för förenklad eller fördjupad prövning och därmed i vilken volym det behandlas. Denna läsanvisning kan särskilt behövas då budgetpropositionen genom det nya systemet får ett helt olika utseende olika år.

Regeringen kan välja att ta upp ett anslag till fördjupad prövning även under ett "mellanår". Då är orsaken att förutsättningarna för det fattade treåriga rambeslutet i så hög grad förändrats att en ny fördjupad prövning måste ske. Förändrade förutsättningar kan vara av olika slag, såväl sådana som gäller en enskild verksamhet som sådana som gäller förändringar i det allmänna finanspolitiska läget. Förändringar kan också aktualiseras till följd av ändrade majoritetsförhållanden i riksdagen.

Avvikelse-rapporter och omprövningar av detta slag bör tas in i den utgiftsvolym som gäller fördjupad prövning.

9.2 Resultatredovisningar och framtidsbedömningar för riksdagen

En fråga av särskild betydelse är, hur regeringen i budgetpropositionen närmare skall utforma informationen till riksdagen vid fördjupad respektive förenklad prövning av myndigheternas anslagsframställningar (år 1 resp år 2 och 3 enligt den rytm som lagts fast i budgetförordningen).

Frågan kan behandlas från i huvudsak två utgångspunkter:

- Hur ser den information ut som regeringen för sin del har fått från myndigheterna?
- Vilket informationsbehov har riksdagen för att så bra som möjligt kunna utöva sin finansmakt med avseende på verksamhetsstyrningen?

9.2.1 Regeringens information

Kraven på myndigheterna enligt den nya budgetförordningen är att de i sina fördjupade anslagsframställningar skall presentera genomarbetade *resultatanalys*er, *resursanaly*ser och *framtidsbedömningar* som skall behandla *hela verksamheten*, dvs. inkludera de regelverk och de sakanslag som respektive myndighet administrerar. Redovisningar och bedömningar och förslag förutsätts normalt vara tillbakablickande på utfallet den närmast gångna femårsperioden och framåtblickande på den treårsperiod som ett nytt rambeslut skall omfatta.

Inför myndigheternas arbete med dessa fördjupade anslagsframställningar har regeringen lämnat direktiv om vad som särskilt bör beaktas. Förenklade anslagsframställningar åren däremellan förutsätts vara summariska och mycket enkla, om inget uppseendeväckande inträffat som föranleder nya bedömningar och beslut.

Varje år skall myndigheterna, utöver anslagsframställning, lämna årliga resultatredovisningar med bedömning av effekter, produktivitet etc.

Resultatredovisningen skall avse all den verksamhet en myndighet bedriver, oavsett hur den finansieras. Myndigheten skall redogöra för utfall

av kostnader, intäkter, prestationer och även effekter om det är möjligt. Av redovisningen skall också framgå vilka väsentliga förändringar som inträffat inom myndighetens verksamhetsområde.

En myndighets resultatredovisning skall svara på fyra huvudfrågor:

1. Har verksamheten inriktats i enlighet med statsmakternas intentioner?
2. Har givna uppdrag utförts?
3. Har verksamheten genomförts rationellt?
4. Har förutsättningarna för verksamheten ändrats?

9.2.2 Riksdagens behov

Riksdagen bör på olika sätt delta i hela den dialog som utgör budgetprocessen och som varje år samlas ihop till de slutliga besluten om medelstilldelning och inriktning. Det vore därför fel att säga att det bara är regeringens sak att befatta sig med underlaget för budgetpropositionen, medan riksdagen får anta, ändra eller förkasta utgiftsförslagen utan sådan bakomliggande information.

Samtidigt är det uppenbart nödvändigt att riksdagens behandling av statsbudgeten är mera översiktlig än regeringens beredning och att underlaget i enlighet därmed också är mera översiktligt.

Som huvudutgångspunkt för frågan om vilken information riksdagen bör få i budgetpropositionen bör också gälla att den skall vara orienterad mot det riksdagen skall besluta om, dvs. i ett budgetstyrande perspektiv tilldelning av medel och beslut om mål och inriktning för olika verksamheter. Inriktningsbesluten kan dock, beroende av frågans natur, variera kraftigt i detaljeringsgrad och precision.

I verksamhetsstyrningen ligger att ange ett uppdrag och välja uppdragstagare samt att tilldela resurser och ange på vilka villkor uppdraget skall genomföras och precisera förväntat resultat.

I verksamhetsstyrningen ligger också att ge uppdragstagaren goda möjligheter att utföra uppdraget och nå ett bra resultat samt att följa upp uppdragets genomförande.

Regeringen har visserligen det direkta ansvaret för verksamhetsstyrningen i staten, men det innebär inte att inte riksdagen har anledning att beakta verksamhetsstyrningens problem i budgetprocessen. Riksdagen befinner sig i förhållande till regeringen i princip i samma situation som regeringen gör i förhållande till myndigheterna. Regeringen skall förmå myndigheterna att genomföra den avsedda verksamheten under god hushållning med resurserna. Riksdagen har visavi regeringen delvis samma uppgift. Därtill kommer att riksdagen i sina beslut ger förutsättningar för regeringens verksamhetsstyrning av myndigheterna.

Riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen kan sägas vara riksdagens uppdrag till regeringen. Det är uppenbart att den innebörd riksdagen lägger i sina beslut blir vägledande för underställda nivåer. Därmed har riksdagens budgetbeslut mycket stor betydelse för verksamhetsstyrningen tvärs igenom hela statsförvaltningen.

Om besluten, utöver medelstilldelning, har karaktär av övergripande mål och riktlinjer bör den återkommande informationen ha ett visst innehåll. Om besluten mer bestämt anger precisa krav i termer av t. ex. kvantitet, kvalitet och styckepris för en viss produktion blir informationsbehoven också annorlunda. Med en resultatorienterad budgetstyrning har detta sin största betydelse vid uppföljningen inför nya beslut. Om en resursram överskridits bör det kunna avgöras om anledningen är att för stora kvantiteter producerats eller om anledningen är att produkterna blivit dyrare än avsett. Om en resursram hålls bör det ändå vara möjligt att ur en resultatredovisning utläsa om "avtalade" kvantiteter levererats till "avtalat" pris.

Efter hand som den nya budgetstyrningsmodellen vinner genomslag kan riksdagen utnyttja sina möjligheter att ställa preciserade krav på informationen, i första hand genom att själv fatta distinkta och uppföljningsbara inriktningbeslut. I svensk parlamentarisk tradition är det dock regeringen som är den huvudsakliga initiativtagaren till beslut i riksdagen. Även riksdagsinitiativ förutsätter i de flesta fall en beredning av regeringen innan frågorna återkommer för beslut. Det är därför regeringens sak att under hänsyn till riksdagens informationsbehov bestämma hur budgetpropositionen skall utformas och vilket innehåll den skall ha. Vissa grundprinciper för detta bör kunna läggas fast.

9.2.3 Informationen till riksdagen i budgetpropositionen

På grund av de skiftande informationsbehoven på olika verksamhetsområden är det svårt att lägga fast enhetliga regler för informationens innehåll och utformning som bara tar sin utgångspunkt i att det rör sig om olika år i budgetcykeln. Men det kan ändå ligga fördelar i att stadfästa en modell som bör gälla i normalfallet. Följande riktmärken kan gälla:

Information i budgetpropositionen varje år:

Riksdagen behöver en viss basinformation för sina budgetbeslut oberoende av om det handlar om fördjupad eller förenklad prövning. Sådan basinformation är en del av beslutsunderlaget redan i dag och gäller t. ex. utfall för föregående budgetår och anvisat belopp för innevarande budgetår.

Denna information har emellertid en del brister. Det är svårt att med bara *ett* redovisat utfallsår få en god bild av ett anslags utveckling över tiden. Det är inte heller säkert att ett belopp under benämningen "anvisat" för det innevarande budgetåret är det mest relevanta med avseende på att beskriva verkligheten, eftersom verkligt utfall kan avvika från anvisat belopp. I det sistnämnda hänseendet har informationen i budgetpropositionen bristfällig aktualitet.

Det är möjligt att dessa brister relativt enkelt skulle kunna rättas till för att öka budgetpropositionens informationsvärde.

Enligt vår mening bör information lämnas om respektive anslags utveckling över tiden. Den bör om möjligt vara omräknad till fasta priser

och kan bygga på samma basår som nationalräkenskaperna. Informationen bör infogas i omedelbar anslutning till regeringens presentation av anslagsförslaget och kan ske i diagramform (se vidare en skiss till standardmall, kap 10).

När det gäller aktualiteten i utfallsredovisningarna skulle en senareläggning av budgetpropositionen innebära väsentligt förbättrade möjligheter att presentera *utfallsprognoser* för det innevarande budgetåret. Dessa möjligheter bör då så långt möjligt tas till vara. I de fall det går att med god kvalitet göra sådana prognoser, bör de komplettera informationen om vilka belopp som anvisats. Information om anvisade belopp bör alltid inkludera sådana anvisningar som gjorts på tilläggsbudget.

Särskilda *avvikelseförklaringar* skulle kunna aktualiseras vid stora avvikelser mellan anslag och utfall. I synnerhet för förslagsanslagen kan det röra sig om avsevärda avvikelser. För att belysa detta redovisas nedan som ett exempel utfall och avvikelser från anslag inom utbildningsdepartementets område för budgetåret 1988/89.

På litteranivå är avvikelserna följande:

Littera	Utfall milj kr	Utfall i procent av anslag
A	57	110,3
B	23 431	101,2
C	3 080	102,6
(D	9 856	99,7)
E	6 786	96,2
F	1 812	104,4
G	806	101,6
H	37	109,2
I	428	100,4
Summa	46 293	100,3

På anslagsnivå kan följande iakttagelser göras. Inom littera A överskrider departementet sitt eget anslag med drygt 15 % eller 5,9 miljoner kronor.

Littera B (Skolväsendet) har den största omslutningen med 23,4 miljarder kronor. Här är avvikelsen i absoluta tal också störst — ca 283 miljoner kronor. Detta förklaras till största delen av att här finns det anslag som visar det högsta överskridandet, nämligen B 19, Bidrag till driften av gymnasieskolor med 200,5 miljoner kronor. Även bidraget till drift av särskolor överskrider (69,4 milj kr) liksom bidraget till drift av grundskolor (47,4 milj kr) och specialskolorna (14,5 milj kr). Men även om beloppen är stora är överskridandena mindre än 10 % i samtliga fall utom för bidragen till särskolorna som överskridits med 12 %.

Det skall noteras att under littera B finns även några procentuellt mycket kraftiga underskridanden. De gäller B 13, Bidrag till svensk undervisning i utlandet som underskridits med 23,0 % samt B 20, Bidrag till åtgärder inom kommunernas uppföljningsansvar för ungdom under 18 år som underskridits med 22,3 % eller 59,3 miljoner kronor på ett anslag som beräknats till 266 miljoner kronor.

Littera C (Vuxenutbildningen) karaktäriseras av att vissa anslag överskridits kraftigt medan andra underskridits. De största överskridandena rör C 6, Bidrag till driften av folkhögskolor med nära 97 miljoner kronor eller 17,8 %. Anslagen till studieförbunden har överskridits med 56,5 miljoner kronor. Samtidigt har anslaget C 5, Undervisning av invandrare i svenska språket underskridits med 28,5 % eller 89 miljoner kronor.

Littera D (Högskolorna) domineras av reservationsanslag varför utfallet inte omedelbart kan relateras till anslag på årsbasis.

Littera E (Studiestödet) visar — i krontal mätt — stora underskridanden. Det gäller C 4 Studiemedel m. m. med nära 236 miljoner kronor och C 5 Studiehjälp m. m. med 31 miljoner kronor.

Inom littera F (Kulturverksamhet) finns ett grupp anslag som överskridits kraftigt. Det gäller museerna som så gott som alla överskridit sina anslag med mer än 10 %. Högst ligger statens konstmuseer som överskridit med 46 % — ett överskridande på 23,5 miljoner kronor på ett anvisat anslag på 51,2 miljoner kronor. Arkitekturmuseum har ett överskridande på 29,8 %. Medlen för Inkomstgarantier för kostnärer (F 7) har överskridits med drygt 2,2 %.

Littera G (Massmedia) innehåller två kraftiga överskridanden. Dels gäller det statens biografbyrå (G 1) som överskridit sitt anslag med 42,6 % dels anslaget för utbyte av TV-sändningar mellan Sverige och Finland (G 24) som överskridits med 32,3 %. Statens biografbyrå är den förvaltningsmyndighet inom departementsområdet som haft det kraftigaste överskridandet. Det största underskridandet har Presstödsnämnden och taltidningsnämnden (G 6) svarat för — med 34,5 %.

Under littera H (Internationellt-kulturellt samarbete) har anslaget H 2 Kostnader för Sveriges medlemskap i Unesco överskridits med 21 %. Under littera I har anslaget I 1 till utrustningsnämnden för universitet och högskolor överskridits med 15,2 %.

Avvikelseerna är således i vissa fall ganska stora inom utbildningsdepartementets område. Det är därför samtidigt överraskande att utfallet för huvudtiteln totalt sett ligger mycket nära de beviljade anslagen.

Det är rimligt att riksdagen får särskild förklarande information om större avvikelser från de anslag som beslutats. Detta kan ske genom att riksdagen själv anger det överskridande som är godtagbart utan sådan förklaring, eller på ett mer schabloniserat sätt. Sätts exempelvis gränsen så att regeringen skall förklara sådana avvikelser om ett anslag avviker med mer än 10 % eller mer än 10 miljoner kronor, skulle det innebära att av utbildningsdepartementets ca 160 anslag skulle en återrapportering ske i 35 fall. I 27 fall rör det sig om överskridanden och i 8 fall om underskridanden. Läggs nivån vid 25 % avvikelse eller 25 miljoner kronor, skulle riksdagen informeras om 9 överskridanden och 6 underskridanden.

Avvikelseförklaringar skulle kunna tas in i en Årsredovisning för staten och därtill i mån av behov kunna kommenteras mera utförligt under respektive anslag i utgiftsförslagen.

Information i budgetpropositionen vid fördjupad prövning:

Vid den fördjupade prövningen kan och bör riksdagen ställa krav på en grundlig redovisning av de berörda verksamhetsområdena såväl med avseende på hur utvecklingen inom området *har varit* som med avseende på regeringens bedömningar och förslag för *en kommande period* och det underlag som regeringen grundar sina bedömningar på.

När det gäller förfluten tid bör avstämningen inför ett nytt riksdagsbeslut vara en avstämning både mot politiskt formulerade *mål och inriktningsbeslut* och en avstämning mot hur *tilldelade resurser använts*.

Avstämning mot fastställda mål och resultatförväntningar

Det finns en föreställning om att politiska beslutsfattare inte så gärna vill lägga fast tydliga och uppföljningsbara mål eller tydlig inriktning för en viss verksamhet, eftersom man därigenom kan ha svårt att försvara sin politik när utvecklingen inte riktigt går i den önskade riktningen.

Men hela utbyggnaden av det moderna välfärdssamhället har som utgångspunkt haft konkret formulerade mål hos partierna, i regeringarna och i riksdagen. Särskilt tydligt gällde detta under de stora välfärdsprogrammens genomförande under 60- och 70-talen.

Även om politiken under senare år orienterats om och inte längre huvudsakligen handlar om utbyggnad av olika verksamheter, utan lika mycket om justeringar och omläggningar, organisations- och ansvarsförändringar, eller t. o. m. avvecklingar, är det ganska lätt att finna konkreta och programatiskt formulerade mål i senare års riksdagsbeslut eller i regeringarnas programförklaringar inför besluten; från övergripande mål om behovstäckning i barnomsorgen till distinkta krav i enskildheter som t. ex. att brev skall befordras över natt med en säkerhet på 98,5%.

Det bör självklart vara ett förstahandskrav på informationen i budgetpropositionen vid fördjupningstillfällena att riksdagen får en resultatredovisning som korresponderar mot de resultatförväntningar som formulerats. Det är lämpligt att redovisa detta per verksamhetsområde i budgetpropositionen, eftersom mål ofta formuleras på den nivå likväl som på myndighetsnivån.

Avstämning mot förbrukade resurser

En avstämning mot använda resurser ställer krav på annan information.

Till en början krävs information om hur mycket pengar det rörde sig om. Sådan information kan inte inskränkas till en enkel upplysning om tidigare anvisat belopp eller ens verkligt eller prognoserat utfall. För att en sifferupplysning skall vara meningsfull krävs för det mesta att den *ställs i relation till något*.

För en myndighet är det således angeläget att en bild presenteras av myndighetens alla kostnader och intäkter, även sådana som inte syns i statsbudgeten. När myndighetens insatser utgör en delmängd av flera aktörers insatser behövs därtill en bra bild av myndighetens insatser i

förhållande till helheten. Det sistnämnda gäller också när statens totala insatser bara utgör en del av ett större samhälleligt åtagande.

Många myndigheter finansierar sin verksamhet på annat sätt än via förvaltningsanslaget. Detta kan belysas av utbildningsdepartementets område. Inte i något av de fall vi studerat i vår särskilda genomgång av det departementsområdets anslag och myndigheter, har det gått att få en bild av en myndighets verksamhetsomslutning sedd endast genom förvaltningsanslaget till myndigheten.

I vissa fall saknas myndighetsanslag helt, exempelvis i fråga om konstnärsnämnden och de enskilda högskolorna. För andra inrymmer förvaltningsanslagen anslagsposter som utgör sakanslag av olika slag eller avser medel som respektive myndighet i sin tur skall fördela vidare, exempelvis skolöverstyrelsen.

Andra myndigheter åter finansierar sin verksamhet delvis genom anslagsposter under sakanslag. Slutligen bedriver många myndigheter olika typer av forsknings- eller utvecklingsverksamhet som finansieras genom anslag från andra myndigheter eller genom uppdragsinkomster. Denna typ av tillskottsfinansiering framgår aldrig av redovisningen i budgetpropositionen.

Enligt vår bedömning bör som minimikrav gälla att en myndighets verksamhetsomslutning, liksom de renodlade administrationskostnadernas utveckling över åren skall ingå i redovisningen i budgetpropositionen.

Enligt budgetförordningen och dess vägledningar skall myndigheterna presentera en fullständig bild av sina kostnader och intäkter i de årliga resultatredovisningarna. Därtill kommer att myndigheterna i sina bokslut komma att presentera sådan information i takt med att en ny redovisningsmodell kommer till användning. Det går således inte att åberopa brister i underlagsmaterialet som skäl för att avstå från sådana redovisningar.

Det är mycket vanligt att staten inte är ensam finansiär av en verksamhet. Såväl kommuner som landsting bidrar ofta. Verksamhet bekostas även på annat sätt, exempelvis genom avgifter eller genom insatser från näringslivet. Det finns en mängd organisationer med blandade huvudmannaskap där staten är en part. En relevant upplysning för riksdagen vid behandlingen av ett anslag måste rimligen vara hur stor andel av verksamhetens totala omslutning som bekostas av budgetmedel. Uppgifter om utvecklingen över tiden, dvs. om staten via budgeten ökat eller minskat sina insatser är som i andra sammanhang av väsentligt värde. Även på denna till synes ganska självklara punkt finns stora informationsbrister i dagens budgetproposition. Med referens återigen till utbildningsdepartementets huvudtitel, går det t. ex. inte att ur budgetpropositionen utläsa hur stor andel som statsbidragen till kommunala eller privata högskolor utgör av deras totala omslutning.

Det anförda ställer vissa krav på informationen i budgetpropositionen; krav som, trots att de ter sig ganska självklara, för närvarande är bristfälligt uppfyllda. Till detta kommer den väsentligt mer analytiskt bearbetade information som regeringen får tillgång till genom myndighe-

ternas fördjupade anslagsframställningar, och som på lämpligt sätt skall vidareföras till riksdagen.

Avstämning mot önskade framtida tillstånd

Även en resultatorienterad budget är naturligtvis i sin grundidé framtidsinriktad. Resultatredovisningar om förfluten tid syftar till att förbättra beslutsunderlaget för de beslut som gäller en kommande period.

Resurs- och framtidsbedömningar skall ingå i myndigheternas fördjupade anslagsframställningar. Likväl som resultatredovisningar bör den informationen på motsvarande sätt delges riksdagen.

Framtidsbedömningar kan vara av mycket skiftande slag och kvalitet och tas fram med varierande tekniker. Det är svårt att göra prognoser och många exempel finns på misslyckanden. Trots det får sådant underlag anses vara mycket väsentligt för riksdagens beslutsfattande. Det är därvid viktigt att hålla fast vid den pragmatiska ansats som kommer till uttryck i budgetförordningen med vägledningar, och som innebär att framtidsbedömningarna bör koncentrera sig till den kommande treårsperiod som ett rambeslut skall omfatta. Detta hindrar inte att det i många fall är angeläget, och t. o. m. nödvändigt för en god bedömning, med längre utblickar. Det är givet att exempelvis analyser från naturvårdsverket eller kemikalieinspektionen om kemiska ämnens långsiktiga effekter på miljö och hälsa måste handla om helt andra ledtider. Poängen är snarast att framtidsbedömningar som skall vara relevanta för anslags- och inriktningsbeslut bör orinteras mot den period besluten skall gälla. Mer långsiktiga analyser bör då återkopplas till vad deras innebörd blir för statens finansiella åtaganden under budgetperioden.

Det kanske är i framtidsbedömningarna som regeringen har störst skäl att komplettera sitt beslutsunderlag i förhållande till vad som framkommer i de fördjupade anslagsframställningarna från myndigheterna. Dels måste framtidsbedömningar för enskilda verksamhetsområden ställas i relation till övergripande finanspolitiska framtidsbedömningar, dels är det naturligt att just i de fall osäkerheten är stor förlita sig till flerfaldiga utsagor.

Det finns i sammanhanget skäl att erinra om att riksdagsordningen innehåller en bestämmelse om att propositioner skall vara åtföljda bl. a. av en redovisning av ekonomiska konsekvenser av förslagen. I RO 3 kap. 2 § tredje stycket sägs följande:

”Proposition med förslag om nytt eller väsentligt höjt anslag bör innehålla uppskattning om framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser.”

Med framtida kostnader avsåg lagstiftaren i första hand statens kostnader, men också övriga kostnader, dvs. kostnader som kan uppstå för annan huvudman, sektor, eller för enskild, i den mån sådana kan redovisas.

Regeringens slutsats av framtidsbedömningen är de konkreta förslagen om anslag och verksamhetsinriktning. Motsvarande förslag har i tidigare led presenterats i myndigheternas fördjupade anslagsframställningar. Det är viktigt att informationen till riksdagen blir sådan att riksdagen har goda

möjligheter att jämföra regeringens och myndigheternas förslag. Som vi återkommer till, är det därvid inte nödvändigt att presentera sammandrag av anslagsframställningarna i budgetpropositionen. Andra möjligheter bör prövas.

Informationen, och förslagen, från regeringen till riksdagen skulle med det sagda påminna om de resultat- och resursanalyser samt framtidsbedömningar som myndigheterna lämnar till regeringen. Till skillnad från enkla bedömningar av omedelbar uppföljningskaraktär under mellanliggande år skulle här redovisas en bredare och djupare analys av verksamhetsområdet som helhet och av de myndigheter som arbetar inom det.

Information i budgetpropositionen vid förenklad prövning:

Vad gäller riksdagens informationsbehov får man utgå från att en fördjupad, succesivt genomförd, prövning av alla statens verksamhetsområden en gång per valperiod innebär att informationen under mellanliggande år kan vara relativt summarisk, om inget särskilt inträffar.

Riksdagens behov av fortlöpande information för uppföljning torde också skifta ganska starkt från område till område. Sådana skillnader i informationsbehov kan ha sin grund i att anslag är olika stora och därför har helt olika stabiliseringspolitisk betydelse, att det råder varierande osäkerhet i förhandsbedömningar om anslagsbeslutens effekter, att riksdagens beslut varit av den arten att de förutsätter omedelbar uppföljning, etc.

En självklar information av uppföljningskaraktär är den som bör följa på beslut som innebär ett krav på omedelbart genomslag.

Det kan t.ex. tänkas att riksdagen inför ett beslut vid en fördjupad prövning av polisväsendet fått information om hur polisens resurser utvecklats i förhållande till vaktbolagens, om hur effektiviteten i brottsbekämpningen utvecklats i olika hänseenden, om skillnader mellan olika polisdistrikt med avseende på andelen uppklarade brott och vad man gör för att mindre framgångsrika distrikt skall kunna lära sig av de mera framgångsrika etc, och att riksdagen därvid som ett av flera inslag i sina beslut beviljat medel för antagning av ett ökat antal polisaspiranter redan under det första året av ramperioden. I den budgetproposition som följer året därpå, och som innebär förenklad prövning av polisväsendet, bör då givetvis regeringen informera om hur det gick med aspirantintagningen och lämna förklaringar till eventuella avvikelser från beslutet. En återkommande rapportering i de andra hänseenden vi lämnade exempel på kan däremot anstå till nästa fördjupningstillfälle.

Det kan därutöver i bestämda situationer föranledda av särskilda händelser finnas starka skäl att lämna uppföljande redovisning i budgetpropositionen även när det är fråga om förenklad prövning. Det kan t.ex. synas lämpligt att lämna information om vad som blivit resultatet av särskilda akuta insatser, utan att händelserna för den skull innebär en avvikelse som bör föranleda en ny fördjupad prövning. Om riksdagen t.ex. reserverat särskilda medel för mätutrustning som avser höja beredskapen vid radioaktivt nedfall, är det givetvis rimligt att en återrapportering sker om i

vilken takt utrustningen installeras och hur den fungerar. Information av det slaget ter sig också självklar.

Vi finner det däremot tveksamt att regelmässigt och som rutin vidareföra innehållet i myndigheternas årliga resultatredovisningar till riksdagen i budgetpropositionen. Riksdagen och regeringen har olika roller. De årliga resultatredovisningarna fyller huvudsakligen syftet att vara avstämningar av att verksamheten utvecklas i enlighet med statsmakternas intentioner och att den bedrivs på ett rationellt sätt. De årliga resultatredovisningarna är ett instrument för löpande styrning snarare än för genomgripande förändring och därmed av närmare intresse för regeringen än för riksdagen.

Det innebär inte att informationen är ointressant för riksdagen, varför det däremot är rimligt att regeringen regelmässigt och som rutin lämnar en enkel bedömning av resultatutvecklingen för de aktuella verksamheterna med utnyttjande bland annat av det underlagsmaterial som myndigheterna lämnat i sina årliga resultatredovisningar.

I den mån nyckeltal kan identifieras som kan vara effektiva som "larm-signaler" om att utvecklingen avviker från beslutad inriktning är det lämpligt att regeringen använder sådana nyckeltal för återrapporteringen till riksdagen. Ett i många sammanhang användbart nyckeltal torde vara kostnaden per prestation.

Det sagda innebär att de årliga resultatredovisningarna från myndigheterna till regeringen inte automatiskt skulle föras vidare in i budgetpropositionen, ens i bearbetad form. Men de kan användas när det behövs, dvs. när riksdagens beslut vid den fördjupade prövningen motiverar en omedelbar uppföljning, och som underlag för en enkel resultatbedömning från regeringens sida. De beräkningar som görs i resultatredovisningarna, i form av t. ex. olika nyckeltal, kommer naturligtvis också till användning i myndigheternas fördjupade anslagsframställningar, och kan användas av regeringen som underlag för förslag vid fördjupningstillfällena. Även om de inte vidareförs till riksdagen varje år, försvinner de således inte ur riksdagens åsyn. Resultatredovisningarna är också lätt tillgängliga för ett utskott, en partigrupp eller en enskild riksdagsledamot. Lättillgängligheten blir än större om myndigheternas bokslut utvecklas i den positiva riktning vi har anledning förmoda.

9.2.4 Myndigheternas anslagsframställningar i budgetpropositionen

Dagens ordning

För de anslag som behandlas i dagens budgetproposition finns som regel ett särskilt avsnitt där innehållet i respektive myndighets anslagsframställan behandlas. En kritik som riktats mot dagens ordning är att referatet i allför hög grad präglas av regeringens syn, inte myndighetens, på vad som är väsentligt att lyfta fram.

Även i respektive statsråds föredragandeavsnitt förekommer refererat av anslagsframställningar. Här framgår det dock tydligare att föredraganden gjort ett urval av uppgifter.

Budgetpropositionen är ett politiskt dokument och måste därför innehålla regeringens bedömningar av lämnade anslagsframställningar. Detta krav behöver dock inte strida mot önskemålet att den anslagsäskande myndighetens synpunkter skall kunna nå den slutliga beslutsfattaren, dvs. riksdagen. Frågan är i vilka former detta skall ske.

Referaten av myndigheternas anslagsframställningar tar stort utrymme i budgetpropositionen. Trots det riktas kritik mot att referaten är ofullständiga. Bara i utbildningsdepartementets bilaga omfattar dessa avsnitt ca 100 av totalt 570 sidor.

Samtidigt som referaten sägs vara ofullständiga får de sällan en tydlig återkoppling i de frågeställningar som behandlas i föredragandetexterna, trots att regeringskansliet lägger ned ett omfattande arbete på att utarbeta referaten.

Dagens ordning väcker också frågan hur man skall tolka att en fråga inte tas upp. När det gäller riksdagsutskottens behandling av budgetpropositionen innebär *avsaknaden* av särskilda uttalanden att riksdagen godtar propositionens innehåll — den som tiger samtycker. När det gäller föredragandens ställningstagande till en myndighets anslagsframställan gäller motsatt regel. När någon punkt i ett referat av en anslagsframställan *inte kommenteras*, skall det oftast tolkas som att punkten fallit. Det finns dock undantag från denna regel. För vissa verksamheter inom utbildningsdepartementets område, t.ex. vuxenutbildning, anges vilka punkter i anslagsframställan som lämnats utan åtgärd.

Fördelen med dagens ordning är framför allt att riksdagen i samma publikation som regeringsförslagen har tillgång till en kort sammanfattning av vad som respektive myndighet tagit upp.

Bibehålls den nuvarande modellen kommer referaten av anslagsframställningarna i framtiden att behöva bli fylligare de år som en fördjupad prövning görs. Under mellanåren torde det däremot inte behövas några referat alls.

Några alternativ

Alternativ A. Anslagsframställningarna sammanfattas och publiceras i särskild ordning.

Varje år kan en särskild publikation ges ut som innehåller sammanfattningar av de fördjupade anslagsframställningar som inlämnats. Regeringskansliet kan liksom i dag svara för dessa sammanställningar, men bör som regel utgå från foljebrevet till anslagsframställningarna som skall innehålla myndigheternas förslag i sammanfattning (jfr. budgetförordningen, 3 och 6 §§.) Denna publikation kan färdigställas så att den kommer riksdagen tillhanda i god tid innan budgetpropositionen läggs fram.

Alternativet innebär att det inte skulle finnas några referat alls i budgetpropositionen. Givetvis kan regeringen ändå i sin motivtext referera eller hänvisa till anslagsframställningar vid behov.

Fördelarna med detta alternativ är många. Budgetpropositionen kan minska i volym. Riksdagen får snabbare tillgång till informationen utan att behöva gå igenom myndigheternas fullständiga framställningar. Bud-

getpropositionen kan koncentreras till regeringens dialog med riksdagen.

Den främsta nackdelen är att riksdagsledamöterna måste hantera två separata publikationer, när man samlat skall granska budgetpropositionen i relation till anslagsframställningarna.

Alternativ B. Inga sammanställningar eller referat alls av anslagsframställningarna.

Ett alternativ är att någon sammanfattning av anslagsframställningarna varken ingår i budgetpropositionen eller utges i form av en särskild publikation. I stället får riksdagen tillgång till myndigheternas anslagsframställningar i annan ordning, antingen genom att alla riksdagsledamöter får alla anslagsframställningar eller att riksdagsledamöterna får de anslagsframställningar som behandlas i det egna utskottet.

Fördelarna med detta alternativ är, liksom med det föregående, att mycket utrymme frigörs i budgetpropositionen. Alternativ B innebär att något arbete med att ställa samman den särskilda publikationen inte behövs. Anslagsframställningarna renodlas till dialogen mellan myndighet och regering.

En påtaglig nackdel är att informationen blir mer svåråtkomlig och svåröverskådlig för riksdagens ledmöter.

Alternativ C. Utökade referat av anslagsframställningarna i regeringens motivtexter.

Ett alternativ är att myndigheternas anslagsframställningar refereras fylligare och i direkt samband med regeringens bedömning. Redan i dag ingår sådana referat i föredragandetexterna. På detta sätt betonas att referaten är "subjektiva".

En fördel är att referatet av myndighetens anslagsframställning i större utsträckning behandlas i sitt sammanhang.

Den kanske främsta nackdelen i förhållande till övriga alternativ är att budgetpropositionen volymmässigt inte minskar lika mycket. Riksdagen får också ett refererat av myndighetens anslagsframställning där det enbart är vissa aspekter och uppgifter som valts ut.

Slutsatser

Dagens modell måste under alla omständigheter anpassas till systemet med treåriga budgetramar. En mer utförlig genomgång av de fördjupade anslagsframställningarna måste i någon form göras, medan behandlingen av de förenklade anslagsframställningarna enbart skall ta fasta på om så stora förändringar skett att en omprövning av ett fattat beslut är motiverad.

Dagens ordning som också innebär att variationerna är stora och att kopplingen till föredragandetexterna är så svag att anslagsframställningsavsnitten ibland helt saknar samband med föredragandetexten är olycklig. Kravet på att minska budgetpropositionens volym bidrar därutöver till att någon förändring bör göras.

Eftersom budgetpropositionen är ett regeringsdokument som vänder sig till riksdagen anser vi att kritiken mot att regeringen gör ett urval och

redigerar texterna är oberättigad. Regeringen måste givetvis själv få avgöra hur den vill argumentera för sina förslag.

Vi anser att alternativ A ovan bäst tillgodoser riksdagens samlade informationsbehov. Därför bör referaten i framtiden publiceras i särskild ordning i god tid innan budgetpropositionen läggs fram. Sammanfattningar och urval som i princip skall motsvara följebrevet i de fördjupade anslagsframställningarna kan göras i regeringskansliet. De nuvarande referaten skulle därmed utgå helt under mellanåren i den nya budgetprocessen.

9.2.5 Ärendena till riksdagen

Varje anslag i budgetpropositionen avslutas med rubriken Hemställan. Under denna följer ett eller flera ärenden till riksdagen. I vissa fall avslutas även översikter av mer övergripande karaktär med en hemställan. En hemställan kan exempelvis avse att riksdagen skall:

- anvisa medel
- lämna förhandsbesked
- godkännande riktlinjer
- fastställa planeringsramar
- ge regeringen bemyndiganden
- ta del av exempelvis vissa riktlinjer.

Begäran om medelsanvisning är, naturligt nog, den klart vanligaste typen av ärende. Även godkännanden är vanliga. Genom den treåriga budgetprocessen kommer fastställande av planeringsramar att få ökad betydelse men de förekommer redan i dag.

Att praxis för närvarande är mycket blandad såväl vad avser ärendenas antal som deras innebörd illustreras av vår genomgång av utbildningsdepartementets område.

9.2.6 Nuvarande praxis – utbildningsdepartements huvudtitel

Antalet ärenden till riksdagen inom utbildningsdepartementets huvudtitel växlar från område till område, liksom ärendenas innebörd.

Anslagsområde	Anslag antal	Hemställan antal
Departementet	3	3
Skolväsende	22	41
Vuxenutbildning	8	12
Högskola	12	30
Forskning (särprop)	27	64
Studiestöd	8	15
Kulturverksamhet	38	46
Massmedier	22	36
Lokalförsörjning	3	7
TOTALT	143	254

Anslå medel

Mer än hälften av alla ärenden rör medelsanvisning. Denna grupp blir än mer dominerande om man till den även för beloppsbemyndiganden och belopps- eller planeringsramar för kommande budgetår i en treårsperiod.

Vissa ärenden gäller mycket stora anslag, exempelvis statsbidragen till grundskolan och gymnasieskolan.

En förändring i 1990 års budgetproposition gäller möjligheten att ge statsbidrag till hemspråksundervisning även inom privata skolor. Dessa typer av förändringar som gäller många statsbidrag tas upp som särskild hemställan för varje statsbidrag (skola) som berörs. En annan fråga som upprepas på flera ställen, men efter olika principer inom olika littera, gäller anslagsramar för kommande år. För anslaget till gymnasieskolan har man valt att formulera en särskild hemställan för de föreslagna ramarna för vartdera av de följande budgetåren.

Godkänna riktlinjer

En ökad vikt kommer i framtiden att läggas vid inriktningsärendena. I dag är de riktlinjer som lämnas av mycket skiftande karaktär. Generellt kan sägas att någon precisering av innehållet i ärenden av denna typ inte görs. Detta leder till att det ibland kan vara mycket svårt att klargöra vad riktlinjerna består i. Efter knappt 100 sidor inledande text i utbildningsdepartementets bilaga görs inte någon hemställan. I forskningspropositionen avslutas motsvarande inledning med en hemställan om att alla (i hemställan helt ospecificerade) riktlinjer fastställs:

Regeringen föreslår att

riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för forskningspolitiken under perioden 1990/91-1992/93 som framgår av avsnitten 2-10

Den inledande texten under littera D. Grundläggande högskoleutbildning i utbildningsdepartementets bilaga till budgetpropositionen avslutas med att två frågor underställs riksdagen. Den första avser ett bemyndigande för regeringen att besluta om överföringar mellan anslag för högskolan "i enlighet med vad jag har förordat." Den andra gäller att riksdagen skall beredas tillfälle att ta del av vad som inledningsvis anförs om utvecklingen av högskoleutbildningen under budgetperioden 1990/91 – 1992/93.

Kulturavsnittet (littera G) inleds med en text som kompletterar de riktlinjer som beskrivits i departementsbilagans inledande avsnitt. Dessa två inledningar utgör tillsammans en motsvarighet till en särproposition om kulturpolitiken. Denna "särpropositionstext" avslutas emellertid inte med någon hemställan. Därmed kan man faktiskt hävda att dessa kulturpolitiska riktlinjer inte underställts riksdagen.

Många av de övriga frågor som specificeras för riksdagens ställningstagande gäller godkännande av riktlinjer, utan att dessa närmare preciseras. Några exempel:

Anslag B 3. Stöd för utveckling av skolväsendet

3. godkänna vad jag har anfört om särskilt bidrag till lokal skolutveckling

Anslag B 11. Bidrag till driften av grundskolor m. m.

17. godkänna vad jag har förordat om inriktningen av utvecklingsarbetet med stöd av medel för särskilda utvecklingsinsatser,

18. godkänna vad jag har förordat om disposition av bidrag till särskilda utvecklingsinsatser,

Bemyndiganden

Regeringen begär bemyndiganden av olika slag av riksdagen. I anslutning till anslaget H 3. Stöd till fonogram och musikalier formuleras följande riksdagsärende.

3. bemyndiga regeringen att i avtal med aktiebolag som distribuerar kvalitetsfonogram ikläda staten ekonomiska förpliktelser i enlighet med vad jag har anfört

När det gäller statens bidrag till Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur finns följande två ärenden utöver själva bidragsbeloppet.

10. bemyndiga regeringen att avsätta ett belopp på 500 000 kr. som tillsammans med redan avsatt kapital om 100 000 kr. skall utgöra stiftelskapitalet för Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur

11. bemyndiga regeringen att genom avtal med stiftelsen ikläda staten ekonomiska förpliktelser i enlighet med vad jag har förordat

B 8. Fortbildning m. m.

10. bemyndiga regeringen att vidta åtgärder för att förbättra tillgången på lärare i enlighet med vad som redovisats under inledningen

Denna hemställan är intressant eftersom föredraganden under anslaget B 8 hemställer om sådant som behandlas i inledningsavsnittet, vilket, som tidigare påpekats, inte avslutas med någon hemställan.

Under anslaget för Sveriges Radio m. m. redovisas bl. a. följande bemyndiganden:

28. medge att regeringen lämnar televerket det beställningsbemyndigande om 30 000 000 kr. avseende investeringsändamål för år 1992 som jag har förordat,

30. bemyndiga regeringen eller efter beslut av regeringen televerket att föra högst 5 000 000 kr. av driftsmedlen mellan åren 1991 och 1992 som skuld resp tillgodohavande.

Andra typer av ärenden till riksdagen

Förhandsbesked:

Anslag B 6. Stöd för produktion av läromedel

7. att förhandsbesked om statsbidrag till stöd för produktion av läromedel får lämnas i enlighet med vad jag har förordat

Ta del av:

B10. Särskilda insatser inom skolområdet

13. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om köp av tjänster från specialskolorna

Lagändring:

Beträffande lagändringarna är det av naturliga skäl klarare än i fråga om riktlinjerna.

32. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde,

Planeringsramar

Praxis varierar när det gäller planeringsramar. Olika varianter förekommer för olika littera.

Beskrivning av tre områden där fördjupad prövning i någon form förekommit:

Exempel 1: Högskolan

Tre frågor underställs genomgående riksdagen inom detta område. Förutom planeringsramar för varje anslag samt belopp för det kommande året, finns en särskild hemställan per anslag som gäller riksdagens godkännande för de kommande två åren av riktlinjer för resurser och dimensionering.

Övriga frågor som underställs riksdagen för beslut gäller inrättande och avveckling av vissa utbildningslinjer samt förändrad inriktning av grundskollärautbildningen.

Exempel 2: Studiestöd m. m.

Centrala studiestödsnämnden går i och med förslagen i 1990 års budgetproposition in i den andra omgången av försöksverksamheten med treårsbudgetering. När det gäller formuleringen av ärenden till riksdagen framgår detta endast genom att CSN anvisas ett ramanslag. Till skillnad från högskoleområdet föreslås inte några riktlinjer för resursfördelningar under övriga två år i treårsperioden.

Två andra särskilda frågor underställs dock riksdagen i fråga om CSN. De avser organisationsförändringar.

Exempel 3: Sveriges Radio

SR-koncernen finansieras utanför statsbudgeten genom licensmedel, med undantag för viss del av utlandsradion. Denna senare del finansieras genom anslag under utrikeshuvudtiteln. Detta innebär att Sveriges Radios verksamhet redovisas uppdelad på mer än en huvudtitel.

I vissa avseenden styrs verksamheten dock av riksdagen. Sveriges Radio utgör det främsta exemplet i bilaga 10 på verksamhetsstyrning utan anslagsbeslut. I 1990 års budgetproposition underställs nio olika ärenden riksdagen för beslut, bl. a. att

22. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1989: 41) om TV-avgift

23. godkänna mitt förslag till medelsberäkning för den avgiftsfinansierade verksamheten inom Sveriges Radio-koncernen

29. godkänna mitt förslag till medelsberäkning för televerkets driftkostnader

Övriga riksdagsärenden gäller investerings- och planeringsbemyndiganden som kan hänföras till televerkets ansvar för driften och utbyggnaden av de fasta marknäten, samt anslag till radionämnden.

9.2.7 Mer distinkta ärenden och beslut

Det är inte tillfredsställande med nuvarande mycket blandade och otydliga praxis i regeringens förslag om vad den vill att riksdagen skall besluta om.

I den nya budgetprocessen skulle det vara särskilt olyckligt att bibehålla nuvarande diffusa praxis angående riktlinjer för verksamhetens inriktning. Ärendena, och därmed besluten i riksdagen, bör vara distinkta och så långt möjligt uppföljningsbara. "Ta del av" – ärenden saknar praktisk innebörd och bör inte förekomma.

Ärenden om fastställande av ramar för kommande treårsperiod bör i vissa fall specificeras med avseende på belopp för vartdera av år två och år tre under perioden. Anledningen till det är att större uppskrivningar eller nedskrivningar av anslag kan behöva fördelas ojämnt mellan åren, utöver vad som följer av myndigheternas möjlighet till anslagssparande respektive anslagskredit.

Det normala torde dock bli att det är *den totala ramen* som är det intressanta och att de årliga beloppen därför kan fördelas jämnt över de tre åren i ramperioden. Då bör ärendet till riksdagen endast gälla förslag för det aktuella budgetåret och ram för hela perioden utan särskild beloppsfördelning för år två och år tre.

Vid förenklingstillfällena blir ärendet givetvis endast en fråga om årets anslag.

10 Ett lättillgängligt dokument

Budgetpropositionen bör göras kortare och mer lättillgänglig, vilket kan underlättas av sammanhållen redigering och modern grafisk utformning. Regeringens förslag bör, som i andra propositioner, sammanfattas i "rutor". Korsreferenser mellan budgetpropositionens olika delar bör användas flitigt.

Den redigeringsmodell som försöksvis användes i 1990 års forskningsproposition, och som bland annat innebar att fiktionen av talat anförande slopades och regeringen i stället som kollektiv redogjorde för sitt gemensamma förslag, bör användas även för budgetpropositionen.

10.1 En adressat – men bred läsekrets

Budgetpropositionen är i första hand avsedd för riksdagen. Men den är också av stort intresse för myndigheter, företag, institutioner, högskolor med flera och den måste kunna läsas och användas av journalister och en intresserad allmänhet. Utgångspunkten för en mottagaranalys bör alltså vara riksdagen och dess behov av ett relevant beslutsunderlag. Men budgetpropositionens författare bör också ha den övriga läsekretsen i åtanke.

10.2 Mediernas behandling av budgetpropositionen

Det har ett demokratiskt värde att massmedia kan förmedla innehållet i budgetpropositionen till allmänheten och att det bjuds ett tillfälle om året då dessa frågor kan behandlas samlat. Medierna är särskilt beroende av att statsbudgeten presenteras så lättillgängligt som möjligt. Pressläggningstiderna är ofta mycket snäva.

Vi har haft kontakt med företrädare för tre redaktioner: *Dagens Nyheter* (DN), nyhetsredaktionen, *Tidningarnas Telegrambyrå* (TT), riksdagsredaktionen samt *Från Riksdag & Departement* (R&D). De kan sägas representera tre olika ansatser i bevakningen av budgetpropositionen.

R&D ger en faktaredovisning av det viktigaste i budgetpropositionen men har inget utrymme för debatt och gör inga egna analyser.

TT, som bevakar riksdagen för tidningarnas och Sveriges Radios räkning, skriver artiklar på olika huvudtitlar, bl. a. en sammanfattning för varje departement. Många tidningar publicerar det materialet. TT gör inga egna analyser utan låter andra göra det. Sparbanksföreningens experter gör exempelvis en hushållsanalys av budgetförslagen på TTs uppdrag.

DN lämnar stort utrymme åt budgetpropositionen. DN gör egna bedömningar och analyser av finansplanen och budgetpropositionen. Vid sidan av den ordinarie presentationen gör man också en särskild bilaga för användning i skolorna. Enligt redaktionen har emellertid den politiska och ekonomiska betydelsen avtagit varför också bevakningen minskat. Efter som många förslag inte kommer i budgetpropositionen utan först senare har man under senare år i praktiken faktiskt haft svårt att fylla det på förhand planerade utrymmet. I en exposé i DN den 11 januari 1990 över

80-talets budgetar gavs följande beskrivning av läget från den borgerliga regeringens sista budget 1982/83. Mönstret kvarstår enligt skribenten under de socialdemokratiska regeringarna.

"Budgetarnas storhetstid var definitivt över; den tid då statsråden samlade på sig reformer under året som skulle explodera i ett något försenat nyårsfyrvärkeri inför en häpen menighet – i den mån inte det mesta var avslöjat i förväg av tidningarna."

Men DN menade att det inte bara var den dåliga ekonomin som var förklaringen till detta:

"Så gott som alla viktigare reformer under 80-talet har lagts fram i särskilda propositioner under året eller aviserats i förväg till exempel på partikongresser och i valmanifest. Det ger bättre arbetsrytm och publicitet."

Den så kallade popluntan anses viktig av redaktionernas företrädare som bra sammanfattning och lättläst skrift. Den anses lätt att hitta i till skillnad från budgetpropositionen och dess bilagor. När budgetmaterialet lämnas ut bifogas till redaktionerna också en läsanvisning om vilka nyheter som finns i budgetpropositionen samt en sidhänvisning till popluntan. Utifrån detta material kan man få uppslag att arbeta med. Popluntans diagram kan användas som bra illustrationer för att få innehållet mer förståeligt.

I år (1990) kom inga pressmeddelanden på huvudtitlarna, vilket bl. a. TT funnit vara praktiskt användbart under tidigare år. I stället hänvisades till popluntan.

Andra källor än budgetpropositionen används som kompletterande informationsmaterial. TT bevakar exempelvis finansministerns presskonferens och tar in kommentarer från olika ekonomer. Även fackministrarnas presskonferenser är en informationskälla. För TTs del är presskonferenserna både en hjälp och ett bekymmer då de bryter arbetet för journalisterna. För R&Ds del utnyttjar man i mycket liten utsträckning de utlysta presskonferenserna. DN hoppar över fackministrarnas konferenser om de inte bedöms vara av särskilt intresse. Däremot väckte det nya inslaget med debatt i riksdagen vid överlämnandet av den senaste budgetpropositionen stort intresse. Därigenom fick journalisterna en klar indikation på vad som var särskilt politiskt intressant i årets förslag.

Utöver presskonferenser och pressmaterial hinner man egentligen inte ta så många kontakter. Anslagsäskanden är för TT ett exempel på fördjupningsmaterial. Det viktigaste underlaget är trots allt budgetpropositionen för samtliga tre redaktioner.

Svårigheterna med budgetpropositionen anser redaktionerna vara flera. Först och främst innehåller den allt färre förslag, men är trots det volymmässigt omfattande. I och med att mycket skjuts till särpropositioner blir det svårt att ge en helhetsbild av statsbudgeten. Det står mycket ointressant mellan de konkreta förslagen, menar man därutöver, och det är lätt att finna fel i tabeller med siffror och anslag från olika år. Det är svårt att förstå om kostnaderna är medräknade för de utbrutna punkterna och det är jämväl svårt att förstå hur huvudförslaget är framräknat. Är det en reell

ökning eller inte? Är det fråga om en omfördelning så att ett annat område drabbas? Har man tagit med inflationen i beräkningen?

Redaktionerna saknar en sammanfattning där man kan se vad som är nytt. Man anser att gammalt och nytt blandas på ett svårgenomträngligt sätt. Man saknar också ramarna kring förslagen som finns i andra propositioner. Att bilagorna är olika sinsemellan vållar tolkningsproblem. Ibland förvillas man av långa referat av anslagsframställningar med synpunkter som inte får någon kommentar.

Att gå efter annan indelning än huvudtitlarna bedöms vara svårt. Kors-tabuleringar över huvudtitlarna skulle vara en hjälp. Bättre enhetlighet och jämförbarhet i materialet vore en förbättring. Ett exempel på en huvudtitel som omnämns som relativt bra är socialdepartementets. Trots att den är ganska diger anses den logiskt uppställd och lätt att hitta i. Enskilda frågor sätts också in i sitt sammanhang.

Synpunkter om dokumentets utformning som till stor del sammanfaller med dem vi fångat in från pressen lämnas också av företrädare för partier-
nas riksdagsgruppers kanslier.

I det fortsatta anvisar vi några vägar att komma till rätta med några av de anförda problemen.

10.3 Mindre volym

Vi har förordat att budgetpropositionen skall bestå av tre delar, nämligen Budgetförslag, Årsredovisning för staten samt Finansplan. Budgetförslaget skulle i sin tur fördelas på tre volymer – en sammanfattningsvolym, en volym för den fördjupade prövningen samt en volym för den förenklade.

Budgetförslaget skall motsvara huvuddelen av dagens budgetproposition om sammanlagt ca 2 700 sidor (varav ca 2 000 sidor ägnas utgiftsförslagen). En volymminskning i denna del sker med våra förslag huvudsakligen genom att:

- Departementsöversikterna utgår, vilket eventuellt medför att de inledningar som i dag finns på litterativ nivå måste utökas något.
- Lagförslag och andra ärenden med svag anknytning till budgetbehandlingen behandlas i särskilda lagpropositioner.
- Genom den treåriga budgetprövningen kan två tredjedelar av myndighetsanslagen behandlas mycket mer summariskt.
- Enbart texter som vänder sig till riksdagen.
- Referaten av anslagsframställningarna utgår.
- Protokollsingresserna utgår.
- Diagram och tabeller ersätter text.
- Vissa redovisningar kan ske i det nya budgetdokumentet Årsredovisning för staten.

10.4 Informativ grafisk form

Både på verksamhetsområdesnivå och anslagsnivå finns skäl att presentera viss information på ett för hela budgetpropositionen gemensamt och standardiserat sätt.

Vägledande bör vara att informationen skall vara relevant för riksdagens beslut och att den skall kunna presenteras överskådligt i en enkel grafisk form.

De följande tabellerna är ett försök att skissera hur viss nyckelinformation kan ställas samman så att den kan inleda regeringens närmare presentationer under verksamhetsområdes- respektive anslagsrubrikerna. De principiella tankegångarna är följande:

- Anslagsöversikter behövs för sammanhangens skull.
- Enskilda års siffror bör placeras in i tidsserier för att bli meningsfulla. I vissa fall ökar meningsfullheten om beloppen räknas om till fasta priser.
- Fördelning på år, ändamål och art bör så långt möjligt presenteras i ett sammanhang.
- I ett system där rambeslut skall fattas för normalt en treårsperiod bör givetvis tabellariska sammanfattningar omfatta samma tidsperiod.
- Statliga insatser bör så långt möjligt sättas in i ett sammanhang där även andras insatser blir synliga.
- Regeringen bör på ett lättfattligt sätt introducera sina förslag till riksdagen.
- Fastprisberäknad anslagsutveckling kan lämpligen presenteras med samma basår som nationalräkenskaperna, vilket innebär tidsserier på minst fem och högst nio år.

Benämningar kan diskuteras. I den nedan presenterade mallen används "anvisat" för det innevarande årets anslag. Ett alternativ är "prognos", om en prognos kan göras. Inom försvarsdepartementets område används redan ibland benämningen "planerat" för att illustrera att året ingår i en längre ramperiod.

Det förutsätts att närmare analyser presenteras i de avsnitt som följer efter de inledande standardiserade översikterna. Man får t. ex. inte förväxla ett diagram som visar anslagsutvecklingen över tiden i fasta priser med de närmare presentationer av t. ex. en myndighets totala kostnader och intäkter, som också måste synliggöras i budgetpropositionen. En kurva över ett anslags utveckling över tiden enligt nedanstående mall visar *vad riksdagen anslagit över statsbudgeten från år till år*. Volymutvecklingen i den verksamhet som anslaget gäller kan naturligtvis vara en annan, vilket får framgå av närmare resultatredovisningar i texten.

Vissa tekniska svårigheter finns. Det är t. ex. inte omedelbart enkelt att presentera tidsserier i fasta priser på ett oantastligt sätt. Det bör också noteras att läsvänligt tvåfärgstryck, som vi använt här, bidrar till att något förlänga produktionsprocessen och därför kräver motsvarande insnävning när det gäller tidpunkter för färdiga manuskript. Tvåfärgstryck ger därtill högre tryckkostnader.

Det är vår uppfattning att väsentliga informationsförbättringar kan åstadkommas med hjälp av modern grafisk formgivning, utöver vad vi här skissartat presenterar.

Idé till anslagsöversikt för ett verksamhetsområde och till sammanfattande ruta för anslags- och inriktningsförslag

Verksamhetsområdet abc

(Miljoner kronor)

Anslag	Utfall år - 1	Anvisat år 0	Regeringens förslag år + 1	Budget år + 2	Budget år + 3
Förvaltning					
Myndighet A (ram)	0000	0000	0000	0000	0000
Myndighet B (ram)	0000	0000	0000	0000	0000
Investeringar ¹					
Objekt C (r)	0000	0000	0000	0000	0000
Insats D (r)	0000	0000	0000	0000	0000
Bidrag					
Kommunal verksamhet E (f)	0000	0000	0000	0000 ²	0000 ²
Privat verksamhet F (f)	0000	0000	0000	0000 ³	0000 ³
Mottagare/ändamål G (f)	0000	0000	0000	0000 ²	0000 ²
Summa statlig insats	0000	0000	0000	0000	0000

Statlig insats	0000
Kommunal insats	0000*
Summa offentliga insatser	00000

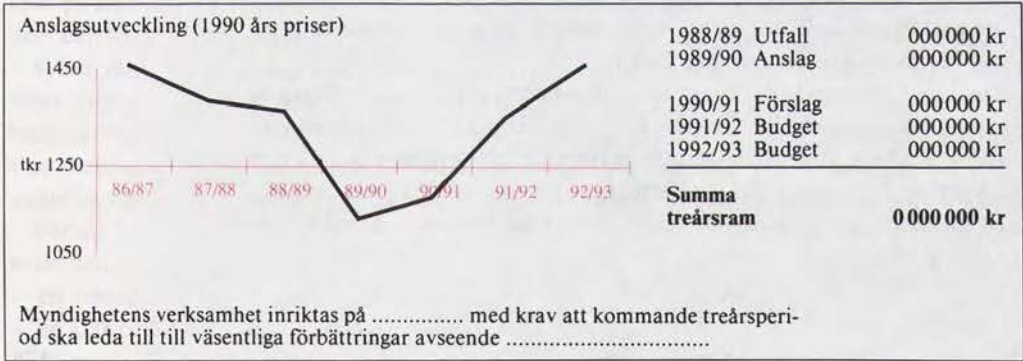
* kalenderår

¹ Myndigheternas utrustningsinvesteringar finansieras genom ramanslagen.

² Schablonmässigt uppfört med samma summa som år 1.

³ Enligt avtal mellan staten och NN.

B3 Anslag



10.5 1990 års forskningspolitiska proposition som förebild

I 1990 års forskningsproposition tillämpades försöksvis nya principer för propositionsutformningen. En tillämpning av motsvarande principer skulle även för budgetpropositionens del kunna ge ett klarare och mer lätthanterligt dokument.

Huvuddragen i den modell som tillämpades i forskningspropositionen var följande:

Skrivelsen till riksdagen, dvs. missivet, innehåller propositionens huvudsakliga innehåll.

Propositionstexten har förenklats på följande sätt:

- Inga protokollsingresser.
- Fiktionen av ett talat anförande försvinner.
- Regeringen riktar sig till riksdagen.
- Texten har "ex post"-karaktär, dvs. regeringen redovisar ett redan fattat beslut.
- En nedtoning av indelningen i departementsområden.
- "Ärende till riksdagen" ersätter "Hemställan"

De departementsvisa genomgångarna behandlade

- vilken forskning som bedrivs
- nuvarande resurser
- större sakfrågor
- anslagsfrågor
- ärenden till riksdagen med anslag för år 1 samt riktlinjer för resursförstärkningar för år 2 respektive år 3.

Protokollsutdrag från regeringssammanträdet angav

- närvarande
- beslut om propositionen
- information om i vilka departement olika avsnitt utarbetats.

Denna modell kan i tillämpliga delar med fördel användas även i budgetpropositionen eftersom fördelarna synes vara störst i propositioner som omfattar flera departementsområden. Budgetpropositionen är ett samlat förslag från hela regeringen i en betydelse utöver den strikt formella som innebär att regeringen alltid fattar kollektiva beslut. Detta är ett starkt motiv för att ändra nuvarande praxis med fiktiva anföranden av statsråden inför regeringen.

En praktisk konsekvens av en sådan förändring är att protokollsingresserna i propositionen inte längre behövs.

Det kan i sammanhanget vara en praktisk förenkling att presentera en för budgetpropositionen gemensam och total ärendeförteckning i propositionens inledning. En sådan ordning måste emellertid få som konsekvens att regeringens förslag i sammanfattningsrutor utformas mycket distinkt, med formuleringar som mycket nära ansluter till formuleringarna i ärendeförteckningen.

10.6 Läsanvisningar

Var och en av budgetpropositionens volymer bör inledas med en läsanvisning som beskriver hur dokumentet är upplagt och hur man hittar i det.

I en för hela propositionen gemensam läsanvisning bör också grundläggande finanspolitiska och redovisningsmässiga utgångspunkter anges, exempelvis hur föreslagna belopp räknats fram med avseende på pris- och löneomräkningar eller generella rationaliseringskrav.

Korsreferenser och sidhänvisningar bör användas flitigt. Så t. ex. bör en förteckning över ärendena till riksdagen givetvis innehålla hänvisning till det dokument och den sida där förslagen närmare presenteras.

10.7 Enkelt och tydligt språk

Språket i en text har stor betydelse för hur den uppfattas och förstås. Språket måste, liksom sakinnehållet och dispositionen, anpassas efter syftet med texten och läsarens behov. Den bästa språkformen är den osynliga, den som direkt förmedlar syftet och sakinnehållet till läsaren, utan att uppmärksammas själv.

Nu har vi inte intrycket att budgetpropositionen är skriven med ett speciellt svårbegripligt språk. Problem med texterna i budgetpropositionen syns oss mer vara av en annan natur, framförallt *upprepas* de för mycket. Det sker dels genom att man skriver precis likadant som man gjorde förra året, dels genom att identiska, eller näst intill identiska, texter upprepas i olika avsnitt. Mest slående är detta när till innehållet lika texter följer omedelbart på varandra, först i en departementsöversikt och därefter i en översikt över ett verksamhetsområde.

När grafiska illustrationer i diagram och tabeller används går ofta den goda intentionen förlorad när skribenten känner sig tvungen att i text fullständigt och exakt upprepa vad som framgått av diagrammet snarare än att ge en till diagrammet understödjande kommentar.

10.8 Redaktionell disciplin

Budgetpropositionen har många skribenter, vilket ställer särskilt stora krav på en tidig och samordnad planering såväl inom departementen som dem emellan.

Syftet med hela budgetpropositionen har stor betydelse för hur dess delar utformas. Och syftet har till stor del förändrats genom den nya budgetprocessen. I fortsättningen skall budgetpropositionen vid sidan av sina traditionella funktioner också vara ett för riksdagen funktionsdugligt underlag för resultatstyrning.

För att budgetpropositionen skall fungera måste den därför fylla vissa krav; den måste ge riksdagen

- ett relevant beslutsunderlag
- en klar bild av regeringens förslag om anslag och inriktning, presenterade på ett överskådligt, lättillgängligt och i vissa delar enhetligt sätt.

Den måste dessutom ge andra intresserade läsare en överskådlig bild av regeringens förslag, både när det gäller helheten och de olika verksamhetsområdena. I detta sammanhang bör det också påpekas att en alltför omfångsrik text ofta får intresset att mattas. Även informationsvärdet riskerar att gå förlorat om texten sväller ut för mycket.

Allt detta kräver redaktionell disciplin. Sådan disciplin kan åstadkommas genom gemensamma skrivregler, standardmallar m.m. Vi gör emellertid bedömningen att anvisningar av detta slag för departementens arbete med en ny budgetproposition inte kommer att räcka för ett gott resultat. Åtminstone de första åren med en ny form torde det krävas en "centralredaktion" för budgetpropositionen. Det betyder inte att analyser, bedömningar och skrivarbete skall göras i en sådan redaktion. Ansvaret skall givetvis ligga kvar i respektive departement. Men det bör initialt vara så att man strävar efter så stor enhetlighet som möjligt för att etablera en ny gemensam praxis. Ett problem med dagens budgetproposition är faktiskt att olika departements kultur och tradition får så stort genomslag att det bidrar till att göra dokumenten svåröverskådliga.

Reservation

Redovisning av socialförsäkringar

Reservation av Margit Gennser

I utredningsdirektiven till budgetpropositionsutredningen väcks frågan om en eventuell samlad redovisning av socialförsäkringar i statsbudgeten och budgetpropositionen.

Denna fråga behandlas i utredningens avsnitt 5.2.

Avvägningen huruvida socialförsäkringarna skall ingå i statsbudgeten eller tilldelas en mera fristående och självständig ställning och redovisning kräver ställningstagande i två vitt skilda hänseenden, nämligen om

1. socialförsäkringarna skall bruttoredovisas eller nettoredovisas i budgeten,

2. socialavgifterna skall behandlas som öronmärkta skatter eller som en allmän inkomst i budgeten.

Bruttoredovisning av utgifter och inkomster i statsbudgeten bör som princip eftersträvas, om inte andra skäl talar häremot. Bruttoredovisning ger ett högre informationsvärde än nettoredovisning och en redovisning som bygger på den förstnämnda principen blir mer enhetlig och mindre splittrad.

Socialförsäkringar har under lång tid uppfattats som en fristående sektor inom ekonomin. Tankegångarna bakom detta är att socialförsäkringssystemet bygger på ett system av fonder som skall tillfredsställa speciella syften. Fonderna finansieras med de *premier* som de försäkrade eller deras arbetsgivare betalar och bestrider de ersättningar som blir aktuella. Avkastningen på fondmedlen minskar behovet av premier.

Fondförvaltningen i ett socialförsäkringssystem kan vara privat eller offentlig. I Sverige är arbetslöshetskassorna exempel på det förra, medan sjukförsäkringen är offentlig. I andra länder finner vi motsatta förhållanden. Det är vanligt förekommande med exempelvis sjukkassor och pensionskassor som drivs i privat regi.

Den sociala dimensionen innebär att kassorna drivs utan vinstsyfte, att medlemskap är obligatoriskt och/eller att en betydande del av ersättningarna täcks med allmänna medel. En annan utväg att underlätta finansieringen är att försäkringspremierna får en förmånlig skattemässig behandling.

Varje fond bedömer i princip själv behovet av premieinbetalningar.

Ser man på socialförsäkringssystemet på nu beskrivet sätt är det naturligt att *nettoredovisa* de statliga medlen till socialförsäkringssystemet. I stället för att exempelvis ange alla utbetalade arbetslöshetsersättningar, redovisar man i detta fall statens stöd till dessa utbetalningar. Däremot bör inte socialförsäkringarnas övriga inkomster inkluderas i statsbudgeten. Även om staten står för uppbörden av premierna/avgifterna rent administrativt, bör de erlagda premierna bokföras som en direkt inkomst för respektive fond. Denna modell används i andra sammanhang, t.ex. vid uppbörd av kommunalskatt. Avkastningen på eventuella fondmedel bör också redovisas direkt på socialförsäkringssystemet.

En modell av detta slag fungerar bäst om det finns många konkurrerande fonder. Om det bara finns en fond för respektive ändamål, är det stor risk att de försäkrades intressen får stå tillbaka för fondstyrelsens eller de intressen som de politiska huvudmännen anser skall styra fonden.

Det svenska socialförsäkringssystemet har sitt ursprung i denna typ av nu beskriven försäkringsuppbyggnad. Vissa delar av socialförsäkringssystemet har redan nu genom urgröpning av sambandet mellan premier och ersättningar, och genom förvaltningen av vissa fonder på räntelöst konto i riksgälden, förlorat en del av den försäkringsmässiga karaktären. I utredningen föreslår man att man för sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen skall vandra vidare på denna väg. Det skall ske i två steg: För att minska antalet inkomsttitlar nämns möjligheten att samtidigt avskaffa ett antal fonder. Detta är ett utflöde av den s.k. bruttoredovisningen. I ett andra steg slopas öronmärkningen av socialavgifterna. Om samtidigt kvarvarande fonder avskaffas återstår inga specialdestinerade inkomster för socialförsäkringssektorn. Denna blir helt finansierad med allmänna medel. Socialavgifterna blir en *allmän inkomstförstärkning*.

Fullt så långt vågar man inte gå i det här förslaget. Med hänvisning till att AP-fonderna är "aktiva" och har en "fristående förvaltning" skall AP-fondsystemet bevaras. Samma gäller arbetslivsfonden.

När socialförsäkringssystemen — i första hand sjukförsäkringen och ATP-systemet — blev en angelägenhet för det allmänna på 50-talet motive-rades detta bl. a. med att statens engagemang gav en bättre planering över livscykeln. De regelsystem som byggde på fonder och öronmärkta avgifter skulle tillgodose den enskildes krav på säkerhet och oantastbarhet. Den successiva uppluckringen av regelsystemet har tydligt visat skyddets sårbarhet för den enskilde. Avskaffandet av sjömanspensionerna utgör ett exempel på hur ett till statsbudgeten överfört försäkringsskydd kan få klart retroaktiva verkningar.

Min bedömning är att det ur en rad synpunkter är olyckligt att genomföra de förslag till bruttoredovisning och avskaffande av fonder som utredningen föreslår. I stället borde ambitionen vara den rakt motsatta, inte minst med tanke på behovet av att anpassa de svenska socialförsäkrings-systemen till EG.

Utredningen har över huvudtaget inte diskuterat om en fragmenterad budget, där varje utgiftskategori finansieras med öronmärkta skatter/avgifter, i vissa avseenden kan vara överlägsen en sammanhållen budget. Redan för 100 år sedan tog Knut Wicksell upp den här debatten. Hans förhoppning var att man genom tillämpning av denna princip skulle kunna lägga grunden för en modell med beskattning efter *intresseprincipen*: på område efter område väljs den skatt/avgift som bäst speglar den berörda befolkningens *betalningsvilja* för respektive statsutgift. En sådan ordning kräver både en fragmentiserad budget och budgetbeslut som sker under stor enighet. Jag delar i mycket Wicksells sympatier för intresseprincipen och stora delar av socialförsäkringsområdet är ett utomordentligt lämpligt område för dess tillämpning. Detta visar inte minst den traditionella uppbyggnaden av våra och utlandets socialförsäkringssystem. Eventuella "marknadsmislyckanden" i form av *adverse selection*, dvs. att "dåliga

risker" har svårt att få ett fullgott försäkringsskydd kan undvikas genom att statens bidrag i huvudsak inriktas på att undanröja denna typ av nackdel.

Jag reserverar mig således mot utredningens ställningstagande att förespråka en övergång till bruttoredovisning av socialförsäkringssystemet med i huvudsak två betydande undantag; AP-systemet och arbetslivsfonden. Jag anser att man istället skall verka för en konsekvent genomförd nettoredovisning, som skulle innebära att samtliga sociala avgifter med anknytning till socialförsäkringen och eventuella andra inkomster skall föras till olika fonder och konton vid sidan om statsbudgeten, varifrån utgifterna betalas. Socialförsäkringen skulle behandlas i budgetprocessen i de fall utgifterna överstiger inkomsterna och underskottet behöver täckas av statsmedel. De ekonomiska förhållandena skulle ändå kunna följas genom särskilda fondredovisningar och riksdagen skulle kunna informeras om socialförsäkringssektorn i samband med budgetprocessen eller vid särskilda tillfällen.

Bilaga 1 Exempelsamling

Innehållsförteckning

1 Motiv och urval	184
2 Kriminalvård	186
3 Trafiksäkerhet	189
4 Strålskydd	199
5 Telekommunikationer/Televerket	212
6 Studiestödet och Centrala studiestödsnämnden	213
7 Folkrörelsestöd	223

Budgetpropositionsutredningens sekretariat har tagit fram ett antal exempel som avser illustrera hur en framtida budgetproposition kan tänkas bli utformad i enskilda fall. Exempelen bygger på de principer som presenterats i betänkandets huvudtext men kommittén har inte tagit ställning till den slutliga utformningen av dem.

1 Motiv och urval

Redan i den budgetproposition som regeringen skall avlämna till riksdagen 1991 måste en reaktion lämnas på de fördjupade anslagsframställningar som myndigheterna i den första budgetcykeln avgett till regeringen. Vid det tillfället uppstår det första testfallet på hur regeringen och riksdagen konkret kommer att behandla myndigheternas framställningar om ramar och inriktning för en kommande treårsperiod samt vilka resultatkrav som kommer att formuleras.

Den praxis som man därvid kan stödja sig på är inte omfattande, även om riksdagen i andra sammanhang tidigare beslutat om flerårsramar för olika verksamheter. En försöksverksamhet med deltagande av några myndigheter har visserligen genomförts, men den fick ett mycket begränsat genomslag i utformningen av budgetpropositionen.

Att praktiska erfarenheter i huvudsak saknas är en svårighet även i detta sammanhang. I det föregående har kommittén i olika delar lagt fast ett antal grundprinciper och på några punkter mer precist angett vilka krav som kan ställas på informationen i budgetpropositionen. Det behövs ändå ett ganska omfattande berednings- och utvecklingsarbete därutöver, framförallt i regeringskansliet, för att omsätta dessa principer och krav i en ny budgetpropositions slutliga gestaltning.

De mer konkreta exempel som presenteras i det följande avser vara impulser till sådant fortsatt utvecklingsarbete. De speglar dels en del olika typfall/typsituationer som måste hanteras och som är varandra delvis olika beroende på vilket verksamhetsområde det gäller, dels hur man trots olikheterna bör eftersträva viss standardiserad och lättillgängligt utformad basinformation oberoende av vad saken gäller.

Exemplen avser vara just exempel, som skall illustrera de frågor kommittén har haft att behandla. Det finns givetvis ingen avsikt att göra några ställningstaganden i sak för de verksamheter som sålunda får tjäna som illustration till utredningens problemställningar. Resonemang och sifferuppgifter är fiktiva och hypotetiska. Vissa av verksamheterna är för övrigt föremål för utredning i annan ordning, vilket givetvis kan leda till att sakförhållandena ändras.

I det följande presenteras således

- Kriminalvård, som får illustrera ett väl sammanhållet verksamhetsområde med endast ett fåtal anslag.
- Trafiksäkerhet, som får illustrera ett verksamhetsområde där många myndigheter och andra organisationer arbetar inom samma verksamhetsfält.
- Strålskyddsinstitutet, som får illustrera hur en enskild myndighet kan behandlas i budgetpropositionen efter byte av anslagstyp m. m.
- Telekommunikationer/televerket, som får illustrera hur generella principer för presentation av affärsverk konkret kan omsättas för ett av dem.
- Studiestödet, som får illustrera en verksamhet där en myndighet administrerar ett stort transfereringssystem.
- Folkrörelsestödet, som får illustrera hur en specialredovisning av ett särskilt frågeområde kan utformas.

Exemplen är varken fullständiga eller helt enhetligt utformade. Det beror bl. a. på att det på nuvarande stadium är rimligt att hålla en del varianter öppna. Men det beror också på att varje exempel inte kan täcka alla dimensioner. Så t. ex. framgår skillnaden mellan fördjupad och för-
enklad prövning endast av exemplet televerket. Vissa grundidéer är dock gemensamma:

- I analogi med den numera gängse modellen för propositioner till riksdagen förutsätts att regeringen sammanfattar sina förslag på ett lättillgängligt sätt i förslagsrutor.
 - De formella ärendena till riksdagen samlas på ett ställe i budgetpropositionens sammanfattningsvolym och upprepas därefter inte. Det förutsätts att texter och siffersammanställningar i förslagsrutorna är (i det närmaste) identiska med formuleringarna i den gemensamma ärendeförteckningen.
 - Ärendet till riksdagen (och dess motsvarighet i respektive förslagsruta) bör omfatta
 - inriktning, resultatkrav och resultatförväntningar för perioden
 - budgetram för perioden
 - anslag för år 1 i perioden.
 - Regeringens reaktion på myndighetens förslag till verksamhetens inriktning kan i mycket starkt koncentrat redovisas under en rubrik "Myndighetens förslag", även detta i analogi med gängse standard i andra propositioner där rubrikerna "Utredningens förslag" respektive "Remissinstanserna" används på likartat sätt. Det förutsätts att fördjupade anslagsframställningar från myndigheterna i sammanfattning har publicerats i en särskild skrift i god tid före budgetpropositionens avlämnande.
- I övrigt förekommer en del variationer. För kriminalvården används rubrikerna "Resultat", "Allmän motivering" och "Specialmotivering". För trafiksäkerheten används på motsvarande sätt "Resultat", "Resurser" och "Motiv". I andra exempel har använts ytterligare andra rubriker.

Trots vissa nya inslag är uppställningen relativt traditionell. Djärvare ansatser torde kunna ge ytterligare förbättringar.

2 Kriminalvård

2.1 Utgångspunkter

En utgångspunkt är att "Kriminalvård" definieras som ett verksamhetsområde med tre stora anslag, desamma som idag. Det förutsätts att en del småanslag för utrustning m.m. tagits bort och att utgifterna täcks av breddade ramanslag och vissa uppdragsinkomster.

Området är, till skillnad från många andra, relativt lätt att avgränsa. Myndighetsstrukturen är okomplicerad.

Som hypotetisk utgångspunkt gäller att regeringen, efter den fördjupade prövningen, inte funnit skäl att föreslå förändringar i tidigare mer grundläggande riksdagsbeslut om kriminalvårdens inriktning.

2.2 Exempel

E KRIMINALVÅRD

Inriktning		
19xx års kriminalvårdsreform skall fullföljas.		
Under perioden 19xx/xx – 19xx/xx bör särskilt		
– antalet rymningar och avvikelser under permission minska kraftigt		
– personalomsättningen inom kriminalvården minskas.		
Resurser (miljoner kronor)		
	Budgetram	Anslag
E 1 Kriminalvårdsstyrelsen	300	100 (ram)
E 2 Kriminalvårdsanstalterna	1 500	500 (ram)
E 3 Frivården	600	200 (ram)
Totalt	2 400	800
Övrigt		
Öka uppdragsfinansieringen till minst 15 % av de totala utgifterna.		

Kriminalvårdsstyrelsens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Styrelsen begär särskilt 10 miljoner kronor per år under perioden för att öka säkerheten vid de slutna riksanstalterna.

Resultat

Inför föregående treårsperiod (19xx/xx – 19xx/xx) gavs följande riktlinjer (enl. riksdagsbeslut om genomgripande kriminalvårdsreform):

-
-

Inför innevarande treårsperiod (19xx/xx–19xx/xx) gavs dessa riktlinjer (enl. riksdagsbeslut):

-
-

Kriminalvårdsstyrelsens resultatanalys visar

-

En studie av Brottsförebyggande rådet visar

-

Kriminalvårdsverkets totala kostnader och intäkter för den senaste treårsperioden

19xx/xx				19xx/xx				19xx/xx			
Kostnader		Intäkter		Kostnader		Intäkter		Kostnader		Intäkter	
xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000
xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000	xxx	0000
	0000		0000		0000		0000		0000		0000

Regeringen bedömer resultatet vara i överensstämmelse med givna riktlinjer, med undantag av För att förbättra resultatet på de senare punkterna bör

Allmän motivering (verksamhetsområdet)

Kriminalvården bör anvisas en budgetram på 2 400 miljoner kronor för den kommande treårsperioden.

Förbättring av säkerheten vid främst de slutna riksanstalterna, liksom åtgärder som gör kriminalvården till en attraktivare arbetsplats, har avgörande betydelse för att resultatkraven enligt tidigare kriminalpolitiskt beslut skall kunna uppnås. Insatser för att öka säkerheten kan finansieras genom rationaliseringar inom verket. Regeringen avser medge att kriminalvårdsverket får använda en del av ökade uppdragsinkomster till förstärkning av personalutveckling, rekrytering och personalvård.

Den statistik som BRÅ tagit fram tillsammans med SCB visar att andelen återfallsförbrytare har fördubblats under en tioårsperiod. För kriminalvården i framtiden innebär det att

Specialmotivering (anslagen)

E 1. Kriminalvårdsstyrelsen

.....

.....

Särskilda villkor m. m.

.....

E 2. Kriminalvårdsanstalterna

Särskilda villkor m. m.

E 3. Frivården

Särskilda villkor m. m.

2.3 Kommentarer

Förslagsrutan är enkelt uppställd med inriktningsförslag så formulerade att de kan korrespondera mot formella ärenden till riksdagen. Planeringsramen för hela perioden är fördelad på olika anslag (verksamhetsgrenar) men ofördelad på de enskilda åren.

För väl sammanhållna och lätt avgränsbara verksamhetsområden är det tänkbart att på detta sätt sammanfatta hela området inklusive de olika anslagen i en enda ruta.

Motiveringen skulle kunna delas in i en *allmän motivering* för hela verksamhetsområdet och en *specialmotivering* som gäller respektive myndighet eller anslag.

Den allmänna motiveringen kan då innehålla:

- total resursinsats
- resursfördelning inom området
- grova prioriteringar
- kopplingar till insatser på andra områden.

Specialmotiveringen kan då innehålla:

- resursberäkning
- särskilda villkor m. m.
- detaljerade prioriteringar, ändringar av finansieringsprinciper m. m.

I exemplet lämnas ingen särskild sammanfattande information om anslagsutveckling och utfall. Resursförbrukningen presenteras i "resultaträkningar" för en treårsperiod i termer av periodiserade kostnader och intäkter varur det bör framgå hur intäkterna uppstått och till vad de använts.

3 Trafiksäkerhet

3.1 Utgångspunkter

Verksamhetsområdet *trafiksäkerhet*, som redan idag är en områdesbenämning i budgetpropositionen, kännetecknas av att en mängd aktörer sammantaget skapar resultatet. Trots detta är det endast en – Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) – som enligt den senaste budgetpropositionen berörs av riksdagens beslut om anslag som specifikt gäller trafiksäkerhet. De årliga anslagen under Trafiksäkerhet på kommunikationshuvudtiteln ger således inte alls någon rättvisande bild av den totala statliga satsningen.

Trafiksäkerhetsverket (TSV) är helt avgiftsfinansierat från och med 1989/90. Med de grundprinciper kommittén förordat angående avgiftsfinansierade förvaltningsmyndigheter skulle TSV i framtiden huvudsakligen finansieras med ramanslag.

Betydande utgifter för ändamålet tas upp under andra littera inom kommunikationsdepartementets och andra departements huvudtitlar. De gäller bl. a. väghållning, trafikövervakning, utbildning och forskning. Även landsting, kommuner, försäkringsbolag och organisationer anslår medel till trafiksäkerhetshöjande åtgärder.

För flera aktörer är trafiksäkerhet en integrerad del i en större verksamhet. Det är ofta svårt att avgöra hur stor andel av kostnaderna som avser trafiksäkerhetsinsatser.

Även inom TSV kan det vara svårt att renodla trafiksäkerhetsarbetet. Bil- och körkortsregistren tjänar i första hand som administrativt stöd för styrning, kontroll och skatteuppbörd. Inte heller frågor om yttre miljö och energisparande som TSV numera, liksom trafikverken, skall beakta i sina beslut kan definieras som trafiksäkerhetsfrågor.

Vid en total bedömning måste hänsyn tas till att medel överförs mellan myndigheter som ersättning för uppdrag samt mellan myndigheter och organisationer för utbildning och kampanjer. En stor post i detta sammanhang är TSVs ersättning till länsstyrelserna för registerhållning. Denna överföring täcker dock inte länsstyrelsernas arbete med mer egentliga trafiksäkerhetsfrågor.

Många kontaktorgan och arbetsgrupper finns. Utöver det centrala trafiksäkerhetsrådet för planering och samordning, vilket är knutet till TSV med deltagande från andra viktiga myndigheter och organisationer (t. ex. polisen och vägverket) finns samordningsorgan i varje län och i flertalet kommuner. Trafiksäkerhetsrådet presenterar årligen ett trafiksäkerhetsprogram med inriktning på en kommande treårsperiod. Programmet bör kunna användas som komplement till de berörda myndigheternas fördjupade anslagsframställningar. Vi har lånat material från 1989 års program för att illustrera hur översiktliga resultatredovisningar kan presenteras.

Även om riksdagen för närvarande i mycket ringa utsträckning beslutar om anslag som enbart och direkt gäller trafiksäkerhet, fattar den ändå beslut om mål och inriktning för området liksom om uppgiftsfördelning mellan olika aktörer. Därutöver styr riksdagen givetvis starkt genom trafik- och skattelagstiftningen.

3.2 Exempel

X TRAFIKSÄKERHET

Resurser					
	Utfall	Anvisat Prognos	Förslag	Budget	Budget
Förvaltning: X 1 TSV (ram)	00 000	00 000	00 000	00 000	00 000
Bidrag: X 2 NTF (f)	00 000	00 000	00 000		
X 3 Avgasrening (f)	00 000	00 000	00 000		

Inriktning

Mål och inriktning gäller som tidigare (prop. 19xx/xx:100, 19xx/xx:TUxx, rskr 19xx/xx:xx) men olycksminskningen bör preciseras. År 2000 bör 200 färre dödas och 5 000 färre skadas i trafiken än 1988.

För perioden bör särskilt gälla:

- skärpt hastighetsövervakning och alkoholkontroll
- fortsatt inriktning på oskyddade trafikanter
- bättre akut omhändertagande av skadade
- högre ambition i besiktning av fordon på väg, särskilt av tunga fordon
- lägre ambition i kontrollbesiktning av nya personbilar

Övrigt

Se även prop 19xx/xx:xx angående nya regler för fordonskontroll samt prop 19xx/xx:xx angående utbildning av ambulansförare m. m.

Myndigheternas förslag: Berörda myndigheter har genom trafiksäkerhetsrådet sammanställt ett program för perioden. Rådets uppfattning överensstämmer i stort med regeringens, men regeringen avvisar förslaget att vidga definitionen av "trafikant" till att omfatta gående på avskilda gångbanor fria från fordonstrafik.

Resultat

Riksdagen har (prop. TU. rskr) lagt fast följande mål för säkerhet i vägtrafiken:

1. Det totala antalet dödade och skadade i trafiken skall fortlöpande minskas.
2. Risken att dödas och skadas i trafiken skall fortlöpande minskas för alla trafikantkategorier.
3. Risken att dödas och skadas i trafiken skall minskas i högre grad för de oskyddade trafikanterna än för de skyddade. Barnens problem skall särskilt beaktas.

I verkligheten har utvecklingen varit följande:

Diagram 1 Dödade respektive skadade i vägtrafikolyckor, bilar i trafik och bensinleveranser 1968–1988. (Index 1968 = 100.)

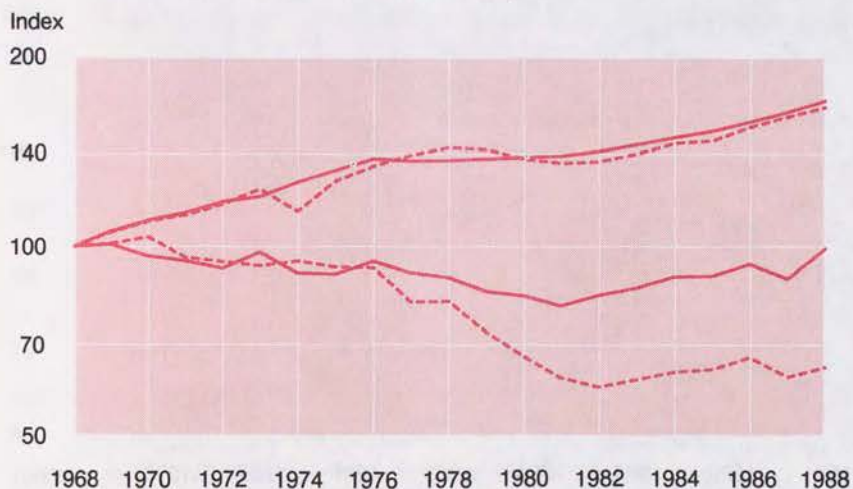


Diagram 2 Personbilers medelhastighet på 70-, 90-, 110- och motorvägar, 1980–1988. Källa: VTI.



Diagram 3 Skadade i vägtrafikolyckor 1980–1988.

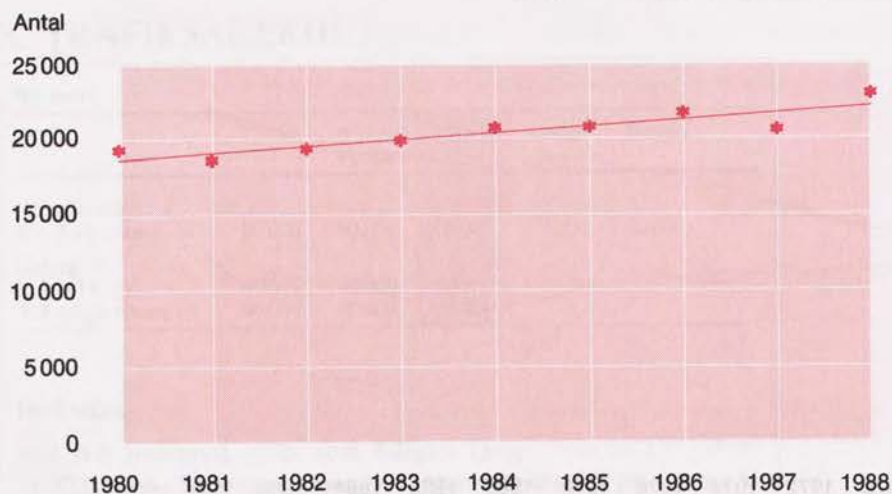


Diagram 4 Risken att dödas i trafiken per trafikantkategori. Indexerade glidande 3-årsmedelvärden. 1980–1988. (Index 1980–1982 = 100.)

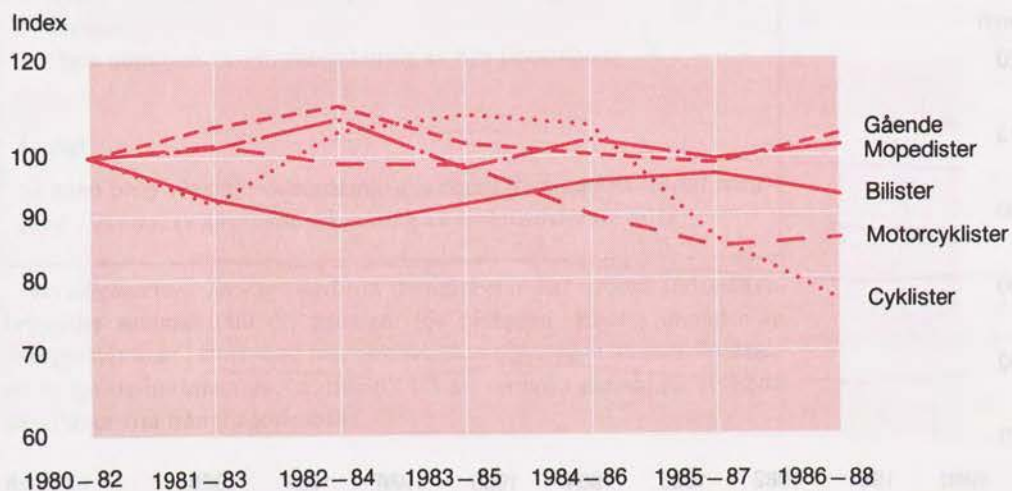
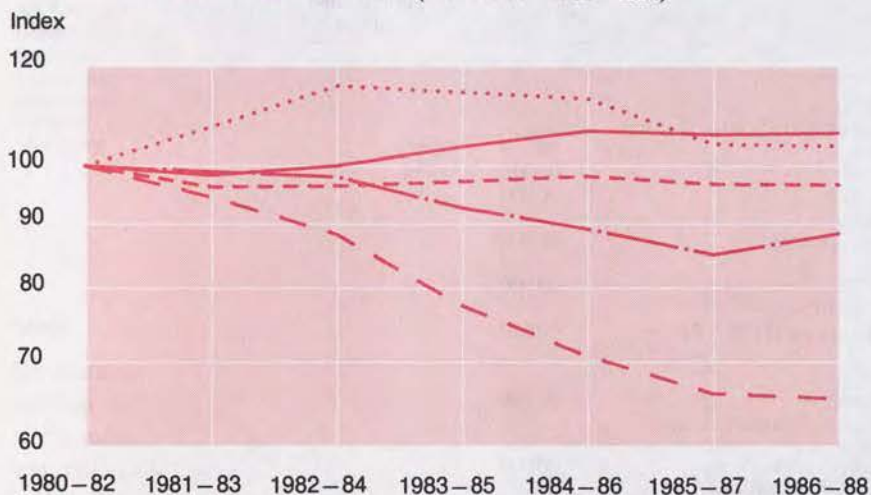


Diagram 5 Risken att skadas i trafiken per trafikantkategori. Indexerande glidande 3-årsmedelvärden. 1980–1988. (Index 1980–1982 = 100.)



Antalet dödade och skadade minskade under hela 1970-talet, särskilt mot slutet då bilbälteslagen fick effekt. Även trafikarbetet minskade vid slutet av perioden fram till år 1982 då 758 personer omkom, det lägsta antalet sedan 1952.

Efter 1982 har trafiksäkerhetsinsatserna inte kunnat motverka effekterna av högre hastigheter och ökat trafikarbete. Trenden mot allt färre dödade och skadade bröts 1982 och en viss ökning har därefter skett.

Långtifrån alla vägtrafikolyckor kommer till polisens kännedom. En grov uppskattning av hur många som egentligen skadas i trafiken fås om det officiella antalet multipliceras med 2,7. För 1988 får vi då drygt 60 000 trafikskadade, en ökning med nästan 10 000 sedan 1980. I icke polisrapporterade olyckor rör det sig dock om lindrigt skadade.

Vi fjärrar oss från kravet på fortlöpande minskning av antalet dödade och skadade. Riskmålen är uppfyllda endast för motorcyklister, för vilka såväl dödsrisken som skaderisken har minskat. Även cyklisternas dödsrisk har minskat. Ser vi enbart till skaderisken så fyller även mopedisterna det uppställda målet. I övrigt kan inga riskminskningar fastställas. Man kan istället konstatera att en riskökning för att skadas i bil har skett.

Riskerna för oskyddade trafikanter, särskilt barn, har dock minskat.

Resurser

Regeringens förslag till trafiksäkerhetsutgifter gäller flera anslag under flera huvudtitlar. I vissa fall rör det sig om delar av anslag.

Huvudtitel, m. m.		Sida i denna budgetpropo- sition
<i>Kommunikationsdepartementet</i>		
X	Trafiksäkerhet	
X 1	TSV samordning, trafikmiljö, fordon och trafikant	00 000 här
X 2	TSV register	00 000 här
X 3	Bidrag till NTF	00 000 här
B	Vägväsende	
B 2	Drift av statliga vägar (del av)	00 000
D	Järnvägar (korsningar med väg)	00 000 ¹
I	Transportforskning (TFB, VTI)	00 000
<i>Civildepartementet</i>		
D	Länsstyrelserna (länssamordning, planfrågor, trafik- föreskrifter m. m.)	00 000
E	Polisväsendet (trafikövervakning, information)	00 000 ²
B	SCB (olycksstatistik)	00 000
<i>Bostadsdepartementet</i>		
B	Plan- och bostadsverket (trafikmiljöfrågor)	00 000
<i>Utbildningsdepartementet</i>		
B	Skolväsendet (ts-utbildning inom grundskolan)	kan ej beräknas
D	Högskola och forskning	00 000 ³
<i>Socialdepartementet</i>		
E	Socialstyrelsen (ts-utbildning i förskolan)	kan ej beräknas

¹ Förslag om nya medel för fler planskilda korsningar.

² Förslag om nya medel för ökad nykterhetskontroll.

³ Förslag om nya medel för påbyggnadsutbildning för ambulansförare.

Under 19xx/xx avsattes ca 1,3 miljarder kronor av *statliga budgetmedel* för förebyggande trafiksäkerhetsarbete, vilket är en ökning med y procent från närmast föregående år:

Trafiksäkerhetsverket	570 Mkr (inkl. registerhållning)
Vägverket	140
Banverket	100
Polisen	380
Skolöverstyrelsen	15
Socialstyrelsen	15
Boverket	10
Länsstyrelserna	30 (exkl. registerhållning)
NTF	30
Forskning och utveckling	ca 40
	ca 1 330

Därtill kommer vid en bedömning av de totala insatserna inom sektorn:

AB Svensk Bilprovning	570 Mkr	¹ Uppgiften gäller ...
Bidrag till NTF från lands- ting och försäkringsbolag	20	² Uppgiften gäller ...
Landsting	20 ¹	³ Uppgiften gäller ...
Kommuner	80 ²	
Försäkringsbolag	40 ³	
Motororg., Röda korset m. fl.		

Motiv

En summering visar att det första målet enligt riksdagens tidigare beslut inte har uppfyllts, att det andra målet endast delvis uppfyllts och att det tredje målet uppfyllts. Alla trafikanter säkerhet skall förbättras samtidigt som riskskillnaden mellan oskyddade och skyddade trafikanter skall jämnas ut. Det totala resultatet är inte tillfredsställande.

Målen gäller direkt olyckskonsekvenserna i form av dödade och skadade, vilket innebär att de allvarligaste konsekvenserna i första hand skall motverkas.

Riksdagen har anslutit sig till det övergripande WHO-mål som innebär att dödade i olyckor skall reduceras med 25 procent under perioden 1980–2000. Det är angeläget att trafiksektorn bidrar till att detta hälsopolitiska mål uppfylls. Det kan nämnas att Danmark har målet att minska antalet dödade och skadade med totalt 40–45 procent inom loppet av 12 år. Finland har krav som motsvarar ungefär sex procents minskning årligen och Holland har beslutat minska antalet *trafikskadade* med 25 procent till år 2000.

Enligt nu gällande svenska trafiksäkerhetsmål skall antalet dödade och skadade fortlöpande minskas. Det sägs dock inte med hur mycket. Om trafiken ökar med t. ex. tre procent kan det förväntas att även dödade och skadade kommer att öka med ca tre procent. Men målen kräver en olycksminskning oberoende av trafikutvecklingen. Trafiken har under de senaste åren ökat med ca fem procent per år. Ökningen framöver blir troligen något mindre, tre till fyra procent per år. Allt annat lika skulle en sådan trafikökning innebära en årlig ökning av antalet dödade med 25–30 och antalet skadade med 750–1 000.

Regeringen föreslår att målet för år 2000 skall vara att ca 200 färre dödas och ca 5 000 färre skadas än 1988. Detta innebär en årlig genomsnittlig minskning av antalet dödade med tre procent och av antalet skadade med två procent oberoende av trafikutvecklingen. Vid en avstämning vid nästa fördjupade beslut om trafiksäkerheten skall årstalen ha sjunkit så att ca 150 färre dödas och ca 3 500 färre skadas.

De insatser regeringen föreslår på annan plats för planskilda korsningar (denna huvudtitel, litt x), förbättrad ambulansförarutbildning (utbildningsdepartementets huvudtitel, litt x) samt utökad hastighets- och alkoholkontroll (civildepartementets huvudtitel, litt x) beräknas bidra till mål-

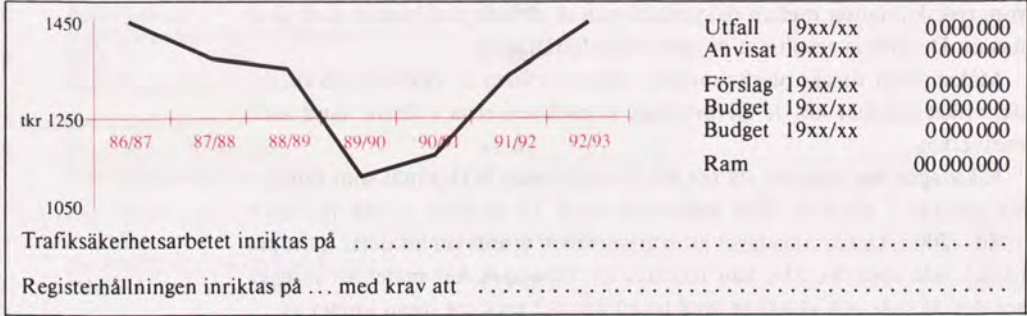
uppfyllelsen med en uppskattad minskning av dödsfallen med ... och skadefallen med ...

Det är väl belagt att olyckorna, och särskilt de med allvarliga konsekvenser, har starkt samband dels med hastighet, dels med alkohol. Även om det i huvudsak ankommer på berörda myndigheter att välja medel för att uppfylla resultatkraven bör riksdagen markera att hastighets- och alkoholkontroller skall prioriteras.

Hastighetsgränserna behandlas f. n. av x-utredningen som beräknar avsluta sitt arbete i september i år. Efter beredning återkommer regeringen i den frågan.

Bilprovning och fordonskontroll har behandlats av y-utredningen. En viss omprioritering mellan fordonstyper kan motiveras. Regeringen föreslår en sådan i prop. 19xx/xx: xx. Förslaget får inga anslagskonsekvenser.

X 1 TRAFIKSÄKERHETSVERKET



Trafiksäkerhetsverkets förslag överensstämmer i stort med regeringens. Regeringen gör dock bedömningen

Resultat och resurser

.....

.....

Produktiviteten i bil- och körkortregistreringen har varit i stort oförändrad under den senaste femårsperioden med avvikelser i enskilda delar. En starkt negativ utveckling kan noteras för avställning av motorfordon samt för hantering av kilometerskatt. En positiv utveckling har skett för utfärdande av körkort.

.....

.....

Motiv

.....

.....

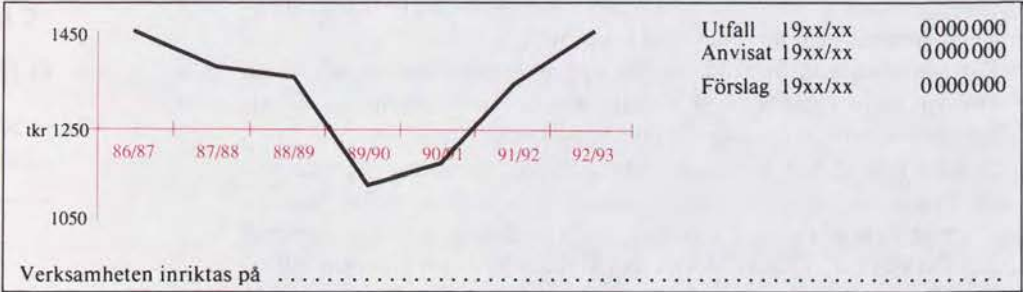
Med anledning av bl. a. de allt större hanteringskostnaderna för avställning av fordon avser regeringen tillkalla en utredare för att behandla frågan tillsammans med frågan om ... Krav bör ändå ställas på TSV och länsstyrelserna att utan ändringar i bestämmelserna om avställning väsentligt förbättra produktiviteten. Länsstyrelsen i x-län har visat att det kan ske med enkla metoder och utan resurstillskott.

Med anledning av de krav som ställs på Sverige efter avslutade EES-förhandlingar om Europasamarbetet avser regeringen återkomma till riksdagen med förslag om att övergå från kilometerskatt till brännoljeskatt för dieseldrivna fordon. Det budgeterade beloppet för år 3 i ramperioden har därför minskats i förhållande till anslagsförslaget för år 1.

.....

.....

X 2 BIDRAG TILL NTF



NTF:s förslag avviker från regeringens. NTF har begärt 0 000 000 kronor som ram för perioden jämnt fördelad över åren, att användas till ... Äskandet innebär en real fördubbling i förhållande till anvisat bidrag innevarande år.

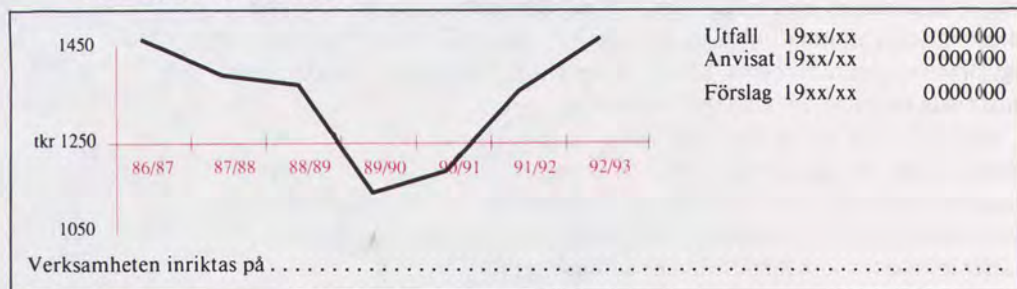
Resultat och resurser

.....

Motiv

.....

X 3 BIDRAG TILL UTRUSTNING FÖR AVGASRENING



3.3 Kommentrar

Vi har använt en uppställning enligt den mall som presenterades i huvudtexten med anslagsöversikt för verksamhetsområdet och separata anslags- och inriktningsrutor för varje anslag. Texten därunder disponeras i "Resultat", "Resurser" och "Motiv". Ärenden till riksdagen förutsätts stämma nära överens med formuleringar i rutorna.

För att ge en god översikt lämnas uppgifter om enskilda och totala kostnader inom området även om de inte berör statsbudgeten direkt. Sådan information är ovanlig i dagens budgetproposition.

Bortsett från att TSV förutsatts finansieras med ramanslag utgår exemplet från nuvarande organisatoriska och finansiella förutsättningar. Men det kan starkt ifrågasättas om inte anslag till avgasrening bör presenteras under "Miljövård" i stället, även om TSV administrerar bidragen. Situationen illustrerar behovet av översyn av litteraindelning och anslagsstruktur.

Anslag till TSV har fördelats ojämnt mellan åren i ramperioden med hänvisning till en tänkt känd framtida händelse, i exemplet en förändring av beskattningsmodell för dieseldrivna fordon som kraftigt skulle minska resursbehovet hos bilregistren.

I exemplet har NTF tilldelats ett ettårigt anslag som hypotetiskt skulle kunna ha sin grund i t.ex. en utredning om trafiksäkerhetsinformation som regeringen vill avvakta. Men det är inte uteslutet att rambeslut också kan omfatta andra än statliga myndigheter. Bidrag till frivilligorganisationer bör också kunna bli föremål för resultatanalys.

En mängd korsreferenser till andra delar av budgetpropositionen och separata lagpropositioner blir i detta exempel nödvändiga. Det är därvid en fördel om en sammanhängande motivtext för området kan presenteras på ett enda ställe och inte upprepas. Anslag måste dock givetvis tas upp under den huvudtitel och det verksamhetsområde där det hör hemma.

4 Strålskydd

4.1 Utgångspunkter

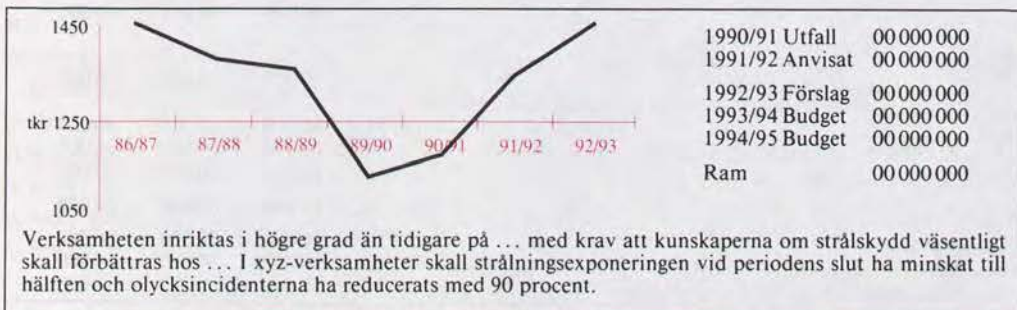
I huvudtexten har statens strålskyddsinstitut (SSI) fått illustrera myndigheternas ofta blandade finansiering. Här nedan redovisas hur en övergång till ramanslag kan ske med SSI som exempel. Exemplet byggs ut med en hypotetisk text i budgetpropositionen inför en fördjupad behandling, innehållande resultatredovisning och inriktningsförslag.

Vi bortser i detta exempel från redovisningar och inriktningsförslag för hela verksamhetsområdet. Det är naturligt att tänka sig att SSI ingår i ett område benämnt "Strålskydd och kärnkraftsäkerhet" tillsammans med statens kärnkraftinspektion och statens kärnbränslenämnd som placerats i samma budgetcykel. I sådant fall skulle materialet kunna disponeras i enlighet med kriminalvårdsexemplet i det föregående. Det är också möjligt att tänka sig andra områdesbenämningar och avgränsningar, kanske med större bredd.

4.2 Exempel

B 0 STATENS STRÅLSKYDDSINSTITUT (SSI)

Se även bostadsdepartementets huvudtitel, litt. Z, angående åtgärder mot radon i byggnader.



SSI:s förslag och bedömning överensstämmer väl med regeringens.

Resultat

Verksamheten har bedrivits i en struktur som avviker från den nya som föreslås nedan. En omsortering av de uppnådda resultaten till motsvarande nya insatsområden ger följande bild.

Insatsområde A

B

C Konstaterade skadefall och allvarliga tillbud har minskat med y procent den senaste femårsperioden. Resultatmålet för innevarande treårsperiod, x procent, har uppnåtts redan efter två år.

D Tillsynen har förskjutits mot systemtillsyn där stort ansvar läggs på den som använder strålning. SSI granskar organisation och

kvalitetssäkring snarare än enskilda detaljer. Antalet tillsynsbesök har minskat enligt följande: ...

Antalet personkursdagar har fördubblats under de två första åren av innevarande ramperiod.

En utvärdering av 19xx års normer för anläggning och handhavande av ... pågår i internationellt samarbete med kommittén för ... och beräknas färdigställd ...

Kraven på tillverkare och importörer av utrustning har skärpts i och med 19xx års normer angående ... Normerna harmoniserar med den internationella rekommendationen ... Skärpningen har lett till avsevärda förbättringar i ...

E

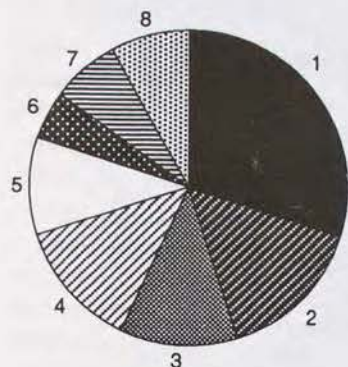
F

Resurser

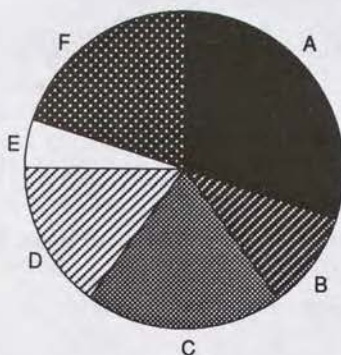
Ekonomiskt utfall 1990/91 – 1991/92 (1 000-tal kr.).

	1990/91		1991/92	
	Plan	Utfall	Plan	Prognos
Kostnader:				
Myndighetsutgifter m. m.	24 896	00 000	00 000	00 000
Strålskyddstillsyn på kärnenergiområdet	14 713	00 000	00 000	00 000
Beredskap mot kärnkraftsolyckor	6 256	00 000	00 000	00 000
Strålskyddsforskning	15 278	00 000	00 000	00 000
	61 143	00 000	00 000	00 000
Intäkter:				
Inkomst av strålskyddsverksamhet	2 621	0 000	0 000	0 000
Avgifter för koncession för uppförande av energiproducerande reaktor	14 713	00 000	00 000	00 000
Avgifter för beredskap mot kärnkraftsolyckor	6 256	00 000	00 000	00 000
Avgifter för strålskyddsforskning	7 742	00 000	00 000	00 000
	31 332	00 000	00 000	00 000
Nettokostnader	29 811	00 000	00 000	00 000
varav Bidrag till myndighetsutgifter	22 275	00 000	00 000	00 000
Bidrag till strålskyddsforskning	7 536	0 000	0 000	0 000

Resursernas fördelning på insatsområden enligt en ny indelning kan blott delvis rekonstrueras. Följande bild erhålles med nuvarande resp. föreslagen indelning.



Nuvarande indelning



Föreslagen indelning

Motiv

Enligt strålskyddslagen (1988:220) åligger det den som bedriver verksamhet med strålning att hindra eller motverka strålskador på människor, djur och miljö. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de hänseenden som anges i strålskyddslagen.

SSI är regeringens centrala expertmyndighet för frågor om strålskydd och strålmiljö. Den inriktning som uttrycks i gällande instruktion för institutet är i huvudsak hållbar även för framtiden.

Av de ändringsförslag avseende instruktionen som SSI framfört i den fördjupade anslagsframställningen avser regeringen ta fasta på dem som utmynnar i att SSI skall bland sina uppgifter ha att särskilt

- bedriva ... inom området ...
- vara samordnande organ för ...
- medverka i rådets för räddningstjänst grupper för kärnkraftolyckor resp. ... olyckor

Regeringen anser inte att SSI skall ha som särskild uppgift att främja ... vilket SSI föreslagit.

Den indelning i insatsområden som SSI för fram i anslagsframställningen är ändamålsenlig för statsmakternas styrning och uppföljning. Indelningen framgår av resultatredovisningen ovan.

Område A ... bör ha som resultatmål att vid utgången av treårsperioden antalet allvarliga olycksfall och tillbud i användningen av ... skall ha minskat med 90 % räknat per användning jämfört med det av SSI redovisade nuläget.

.....

.....

.....

Område E ... styrs i väsentlig utsträckning av det internationella samarbetets utveckling om ... SSI bör sträva efter ...

.....

Kostnaderna för tillsynen inom kärnenergiområdet, olycksberedskapen och den kärnkraftsanknutna forskningen finansieras främst genom avgifter från kärnkraftsföretagen enligt 1 § 2 förordningen (1976: 247) om vissa avgifter till statens strålskyddsinstitut.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1991/92 disponerar strålskyddsinstitutet följande anslag under fjortonde huvudtiteln:

B X. Statens strålskyddsinstitut: Uppdragsverksamhet (Förslagsanslag: 1 000 kr.).

B Y. Bidrag till statens strålskyddsinstitut (Reservationsanslag: 00 000 000 kr.).

Redovisat statskapital får användas för finansiering av anläggningstillgångar.

SSI har i sin anslagsframställning anfört ...

Regeringens förslag nu innebär

att SSI fr. o. m. budgetåret 1992/93 tilldelas resurser för förvaltningsändamål under *ramanslag*,

att de medel som inbetalas av kärnkraftproducenterna förs direkt till inkomstitel i statsbudgeten,

att berörda myndigheter (SSI och f. n. statens räddningsverk) finansieras anslagsvägen,

att den avgiftsbelagda verksamheten under anslaget "B 11. Statens strålskyddsinstitut: Uppdragsverksamhet" inordnas under det föreslagna ramanslaget,

att finansieringsformen "statskapital med realvärdeskydd" avskaffas.

Regeringen föreslår att SSI tilldelas oförändrade reala resurser i form av ramanslag. Uppdragsinkomster tillkommer med beräknat 00 000 000 kronor. Den uppdragsverksamhet som SSI bedriver är i huvudsak begränsad till verksamhetsområdena B, D och F.

Regeringens överväganden med anledning av nedfallet av satellitdelar i ... län i mars 19xx

Rapporten ... redovisade konsekvenserna av att delar av den kärnenergiförsörjda satelliten ... fallit ned över ... län den xx mars 19xx och föreslog vissa strålskyddsåtgärder. Regeringen beslöt efter riksdagens bemyndigande om ett insatsprogram. Efter förslag i förra årets budgetproposition, beslutade riksdagen om ytterligare reservationsanslag på 0 000 000 kronor för ändamålet.

Åtgärdsprogrammet är nu genomfört så när som på ... Dessa resterande insatser ryms väl inom SSIs ordinarie verksamhet med de av regeringen enligt ovan föreslagna resultatmålen och resurserna.

4.3 Kommentarer

Regeringens ställningstagande till finansieringen gäller en övergång till ramanslag. I övergången till ramanslag kan det vara rimligt att i budgetpropositionen i vissa fall erinra om den gamla finansieringsstrukturen.

Budgetförordningen anger att myndigheternas fördjupade anslagsframställningar i förslagsavsnittet skall ta upp sådana förslag som kräver beslut av regering eller riksdag. Förslagen skall kunna avse bl. a. "ändrade övergripande mål för verksamheten" och "ändrad inriktning av verksamheten under treårsperioden" samt "ändringar av lagar, förordningar och föreskrifter i övrigt som styr verksamheten". Det kan i vissa fall vara ändamålsenligt att regeringen även gentemot riksdagen använder sig av myndighetens instruktion som en illustration till sina avsikter vad gäller övergripande inriktningsfrågor. Detta gäller särskilt om förslagen berör uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter. Ändå kan man hysa tveksamhet i princip. Myndigheternas instruktioner beslutas av regeringen och är regeringens styrinstrument mot myndigheterna. Riksdagen styr genom den grundläggande lagstiftningen.

Exemplet visar överhuvudtaget hur en myndighet kan presenteras om regeringen vill ge riksdagen en mycket detaljerad bild av verksamheten.

Nedfallet av satellitdelar är ett exempel på en intressant händelse som förtjänar att särskilt rapporteras till riksdagen. Det bör givetvis ske i budgetpropositionen om händelsen har anslagskonsekvenser.

5 Telekommunikationer/Televerket

5.1 Utgångspunkter

Här visas hur presentationen av televerket skulle kunna läggas upp i en tänkt framtida budgetproposition. Utformningen ansluter helt till vad kommittén principiellt anfört angående affärsverken i huvudtexten. Ett exempel på en fördjupad prövning och ett på en förenklad prövning ges.

Exemplet begränsas till texterna, men visar å andra sidan hur de skulle kunna se ut i fullständigt skick. I den mån anslag förekommer förutsätts de presenteras på samma sätt som i övrigt i budgetpropositionen. Även inriktningsförlagen förutsätts bli sammanfattade i ruta.

5.2 Exempel – fördjupad prövning

C TELEKOMMUNIKATIONER/TELEVERKET

Förslagsruta

Televerkskoncernen

Televerkets verksamhet regleras i instruktion 1988: xx. Televerkets uppgift att förvalta det allmänna telenätet regleras av teleförordningen 1988: xxx.

Televerket förvaltar för statens räkning ett rikstäckande allmänt tillgängligt telenät. Produkter och tjänster inom området talkommunikationer är basen för verksamheten. Teleanknutna informationssystem inom områdena data, text och bild kompletterar basutbudet.

Televerkets enda kvarvarande myndighetsfunktion är frekvensförvaltningen (administration av tillstånd att utnyttja frekvenser för radiokommunikation). Regeringen har angett (prop. 1989/90: 100, bil. 8) att en översyn av televerkets frekvensförvaltning skall ske.

Verksamheten bedrivs i affärsverks- och bolagsform. Affärsverket bedriver verksamhet i den rikstäckande teleområdesorganisationen samt i två sidoordnade divisioner: Radio och Kabel-TV. Teleområdesorganisationen är indelad i de två resultatområdena Kund och Nät.

Televerkets bolagsgrupp består av de direktägda bolagen Ellemtel (50 %) och Notelsat (50 %) samt förvaltningsbolaget Teleinvest AB, som förvaltar aktieinnehaven i ett fyrtiotal svenska och utländska bolag inom telesektorn. Målet för Teleinvestgruppen är att direkt eller indirekt bidra till televerkskoncernens affärsidé – att marknadsföra, underhålla och vidareutveckla telekommunikation alla till alla. Syftet är att främja användandet av telekommunikationer.

Teleinvest AB svarar även för koncernens behov av upplåning på den allmänna kreditmarknaden.

Antalet anställda uppgick 31/12 1988 till 48 371 varav 42 456 i affärsverket. Under år 1988 minskade antalet anställda med 1 020 (2,1 %). Huvuddelen av minskningen skedde i Teli AB och i vissa teleområden. Personal-

omsättningen är låg (5,6%) varav 1,8% beroende av pensionsavgångar. Personalomsättningen varierar starkt mellan landets olika delar. I Stockholms teleområde var den 6,3% medan Luleå teleområde hade en personalomsättning på 0,8%.

Statsmakternas styrning av televerkskoncernen är kombinerad av krav på soliditet, avkastning, prisutveckling och kvalitet för grundtjänsten telefoni. Riksdagen fastställer ekonomiska mål och kvalitetsmål för televerkskoncernen. Regeringen fastställer installations-, abonnemangs- och samtalshöjningsavgifter för grundtjänsten telefoni.

Televerket har inkommit med förslag till treårsplan för perioden 1991–1993.

Telemarknaden

Telemarknaden utmärks av en ökande internationalisering. Monopol på nättjänster och utrustning har under 1980-talet avskaffats i flera länder i Västeuropa, Nordamerika och Asien. Inom EG har antagits ett program ("the Green Book") som anger riktlinjer för inriktningen av telepolitiken inför den inre marknads införande år 1992.

EGs riktlinjer innebär att marknaden för försäljning av telekommunikationsutrustning avregleras medan ett statligt ansvar i flera fall behålls för telenätet. En segmentering av marknaden märks i många länder vilken innebär att marknaden för hushållstelefoni fortfarande omfattas av viss reglering (statlig "garanti" vad gäller priser, kvalitet etc.).

En ökande konkurrens har märkts i Sverige där flera av de stora internationella telebolagen t.ex. British Telecom, AT&T liksom inhemska Comvik markerat sin marknadsnärvaro. Konkurrenterna har under 1980-talet främst inriktat sig på företagsmarknaden och särskilt de kvalificerade tjänster, t.ex. dataöverföring per satellit, som vissa företag efterfrågar.

Konkurrensen på nätområdet har hittills varit obetydlig. Comvik har emellertid slutit avtal med banverket om utbyte av verkets interntelefonnät. Comvik får genom avtalet tillgång till egen nätkapacitet på flera av de tunga relationerna på det svenska telenätet. Konkurrenterna kan alltså förväntas öka även på nätområdet.

Den ökande konkurrensen har framförallt fått till följd att priserna på telenätjänster börjat kostnadsanpassas i Sverige. Således har priserna på utlandstrafik och den långdistansta trafiken inom landet sjunkit kraftigt. Betydande höjningar har skett av installationsavgifter, abonnemangsavgifter och lokalsamtalstaxor för telefoni.

Telemarknaden utmärks till stor del av oligopolliknande förhållanden. Ett antal stora aktörer dominerar marknaderna såväl inom Sverige som internationellt.

Inriktningen av den svenska telepolitiken slogs fast i 1988 års telepolitiska beslut (prop. 1987/77:118, TU 28, rskr 402). Enligt beslutet skall det övergripande målet för telepolitiken vara att erbjuda medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar en tillfredsställande tillgång till telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Alla människor i landet skall erbjudas en telefonanslut-

ning i den permanenta bostaden till samma pris och med samma kvalitet.

Televerket är den viktigaste aktören för att genomföra statsmakternas telepolitiska mål. Alla monopol inom teleområdet har i Sverige under 1980-talet avreglerats. Prövning och tillståndsgivning för utrustning som skall anslutas till det allmänna telenätet har överförts från televerket till den nybildade telenämnden.

Televerket anför att konkurrensen blir mest märkbar inom de lönsammaste marknadssegmenten (företagsförsäljning, riks- och utlandstrafik). Detta innebär att televerkets marginaler för att klara av att fullgöra regionalpolitiska och socialt motiverade arbetsuppgifter minskar.

Enligt televerket är det viktigaste i detta läge att kostnadsanpassningen av teletaxor fortsätter. Genom kostnadsanpassade taxor ökar televerkets möjligheter att behålla sin starka position på den svenska telekommunikationsmarknaden.

Inriktning av verksamheten

De övergripande målen för treårsperioden bör enligt televerket vara att:

- erbjuda privatkunderna en telefonitjänst med rätt kvalitet till rimligt pris
- erbjuda särskilt företagskunderna mer kvalificerade och förädlade lösningar på deras behov av telekommunikation för ljud, data, text och bild
- erbjuda företagskunderna integrerade, internationella och nationella telekommunikationslösningar
- erbjuda en service och nätövervakning, som är kundorienterad för både företags- och privatmarknaden
- säkerställa en fortsatt mycket stark ställning på den svenska marknaden för televerkskoncernen även efter en total liberalisering av den svenska telemarknaden.

Telenätets utbyggnad och modernisering bör enligt televerket styras av marknads behov. Digital teknik skall i huvudsak användas.

Televerkets utbud av tjänster och produkter anpassas efter de olika kundkategoriernas behov. För privatmarknaden satsar man på förbättrad service genom privatkundsatsningen. Gentemot företagskunderna erbjuder verket tekniskt och kommersiellt sammanhållna helhetslösningar.

Verksamheten i bolagsgruppen skall bedrivas på affärsmässig bred basis med tillfredsställande lönsamhet. Sambandet mellan bolagssektorn och affärsverket skall stärkas så att fördel kan dras av synnergieffekter.

Televerkskoncernen avsatte under år 1989 ca 1 000 milj. kr. på forskning och utveckling. Detta motsvarar ca 4% av omsättningen. Televerket anger att detta är i nivå med vad övriga teleförvaltningar avsatte för detta ändamål.

Under perioden 1991–1993 inriktas televerkets FoU på att vidareutveckla telekommunikationsnätet och olika tjänster, minska kostnaderna för drift och underhåll av näten samtidigt som kvaliteten förbättras samt öka kunskapen om tillämpningar och system som ökar användningen av telekommunikationer.

Televerkskoncernen samarbetar med tekniska högskolor och forskningsinstitut inom landet. Verket deltar dessutom i internationellt samarbete rörande FoU bl. a. inom EG.

Regeringen instämmer i stort med televerkets bedömning av telemarknaden. Statsmakterna har medverkat till att den svenska telemarknaden avreglerats och kommer att följa utvecklingen uppmärksam under den kommande perioden. Kostnadsanpassningen av teletaxorna kommer att fortsätta.

Regeringen tillstyrker den inriktning av verksamheten som televerket förordar. Regeringen vill dock framhålla vikten av att målen och strategierna för Teleinvestgruppen vidareutvecklas. Det är angeläget att televerket och bolagsgruppen tillsammans verkar som en integrerad enhet.

Ekonomisk utveckling

Televerkskoncernen har trots den ökande konkurrensen på telemarknaden behållit en stark ställning. Den ekonomiska utvecklingen är också positiv. En snabb tillväxt sker i trafiken inom telefoni, telefax, datakommunikation och mobiltelefoni vilket ger snabbt ökande rörelseintäkter.

Nedan redovisas de senaste fem årens resultaträkningar för televerkskoncernen.

	1984/85	1985/86	1987	1988	1989
Intäkter	00 000	00 000	00 000	00 000	00 000
Kostnader	00 000	00 000	00 000	00 000	00 000
Rörelseresultat	0000	0000	0000	0000	0000
Avskrivn. enl. plan.	0000	0000	0000	0000	0000
Finansnetto	0000	0000	0000	0000	0000
Extraord. netto	0000	0000	0000	0000	0000
Resultat före avsättningar o skatt	0000	0000	0000	0000	0000
Avsättningar o skatt	0000	0000	0000	0000	0000
Nettoresultat	000	000	000	000	000

Riksdagen har fastställt mål för soliditeten som år 1992 skall uppgå till 65 % (eget kapital/totalt kapital). Detta förutsätter att avkastningen på totalt kapital uppgår till ca 11 %. Internt gäller ett mål om 5 % årlig förbättring av arbetsproduktiviteten. Taxenivån skall enligt televerket inte behöva stiga mer än 2 % per år under perioden 1991 – 1993, vilket är en minskning mot föregående period.

Mål och utfall 1984/85 – 1989

	1984/85	1985/86	1987	1988	1989
Räntabilitet %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soliditet	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0

Televerket har inte nått upp till soliditetsmålet under den senaste planperioden. Verket menar att det beror på ...

Televerket föreslår ett oförändrat soliditetsmål under perioden 1991–1993. Verket kommer enligt sin prognos att uppnå 67,9% soliditet vid utgången av år 1992. För år 1993 räknar man med en soliditet på 71,3%.

Prognosen bygger på ett antagande om en fortsatt god tillväxt på telemarknaden. Inflationen förutsätts vara xx% och löneökningarna xx%. Televerket redovisar inga känslighetsanalyser för förändrade kalkylförut-sättning.

Regeringen tillstyrker televerkets förslag om ett oförändrat soliditets-mål. Regeringen noterar dock att prognosen för åren 1991–1993 bygger på flera osäkra bedömningar om den ekonomiska utvecklingen. En nära uppföljning av televerkets resultat kommer därför att göras. Inför kom-mande års förenklade prövning kommer regeringen att begära att telever- ket redovisar känslighetsanalyser rörande soliditetsmålet. Särskild upp- märksamhet kommer att riktas från regeringen på taxeutvecklingen.

Investeringar

Televerkskoncernen investerar årligen för ca 8000 miljoner kronor. Av nedanstående tabell framgår fördelningen på ändamål under de senaste två åren samt för kommande planperiod.

Investeringar, televerkskoncernen

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Telenät	0000	0000	0000	0000	0000	0000
Radio	000	000	000	000	000	000
Kabel-TV	000	000	000	000	000	000
Övrigt	0000	0000	0000	0000	0000	0000
Teleinvest	0000	0000	0000	0000	0000	0000
Koncerneliminering	000	000	000	000	000	000
Summa	0000	0000	0000	0000	0000	0000

Investeringarna för år 1988 var 1 400 miljoner kronor lägre än vad som angavs i den föregående treårsplanen. Detta berodde på att en planerad höjning av aktiekapitalet i Teleinvest senarelades till år 1989. Genom effektivare investeringsstyrning har investeringarna i telenätet dessutom kunnat minskas med 980 miljoner kronor.

Jämfört med förra treårsplanen beräknas investeringarna totalt sett öka med ca 600 miljoner kronor. Förändringarna hänför sig till ökningarna inom områdena mobiltelefoni och telestationer medan investeringarna i data-stationer och lokallinjenät ytterligare minskas genom förbättrad investe-ringsstyrning.

De investeringar som planeras under perioden 1991–1993 beräknas enligt televerket kunna finansieras med internt genererade medel. Koncer-nens utestående lån beräknas därigenom minska från 11,9 miljarder kro-nor år 1989 till 9 miljarder kronor år 1993.

Investeringarna påverkar televerkskoncernens resultat olika på kort och lång sikt ... Skilda investeringsstrategier kan väljas ... En högre investe-ringsnivå än den nu valda skulle innebära att statsmakternas mål om

soliditet inte kan uppnås. Vid en lägre investeringsvolym kommer kvaliteten och leveranstiderna att försämrast.

Regeringen anser att televerket valt en rimlig investeringsstrategi. Den dämpning av investeringsvolymens tillväxt jämfört med tidigare treårsplan som televerket redovisar är tillfredsställande. Regeringen tillstyrker investeringsprogrammet.

Televerket har ännu inte nått upp till det soliditetsmål som statsmakterna fastställt. Regeringen kommer därför inför nästa treårsplan att begära en redovisning av alternativa investeringsprogram och dess effekter på resultat och soliditet.

Kvalitet

Riksdagen ställer krav på kvalitet i grundtjänsten telefoni. För de tjänster som omfattas av konkurrens (t.ex. datakommunikation) fastställer televerket interna kvalitetsmål.

Kravet på enhetlig service och kvalitet för alla privatkunder i landet är grundläggande i statsmakternas styrning av kvaliteten. Statsmakternas krav för telefoni omfattar framkomligheten, leveranstiderna och felavhjälpningstiden. Målen är formulerade som genomsnitt av kvaliteten i de 20 teleområdena.

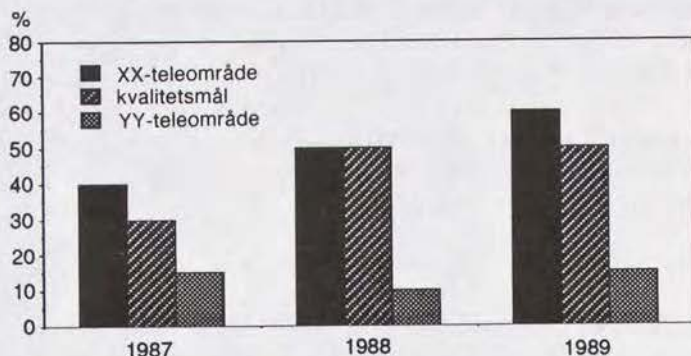
Mål och måluppfyllelse, kvalitet

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Framkomlighet %						
Mål	00	00	00	00	00	00
Utfall	00	00				
Leveranstid (dagar)						
Mål	00	00	00	00	00	00
Utfall	00	00				
Felavhjälpningstid (dagar)						
Mål	0	0	0	0	0	0
Utfall	0	0				

Televerket har uppfyllt statsmakternas mål för kvaliteten under perioden 1988 – 1989. För perioden 1991 – 1993 föreslår televerket att målen höjs enligt tabellen ovan.

Framkomligheten varierar mellan teleområden. Nedan redovisas de bästa och de sämsta teleområdena respektive mål för kontorstid.

Framkomlighet, bästa och sämsta teleområde



Televerket gör för närvarande en särskild satsning på kvaliteten i de grundtjänster (främst telefoni), som privatkunder främst utnyttjar. Privatkundsatsningen innebär att televerket förbättrar servicen gällande felavhjälpning, leveranstider etc. utöver de krav som statsmakterna ställer. Televerket har i särskild skrivelse till regeringen hösten 1989 redovisat de mål som gäller för privatkundsatsningen. Televerkets mål är att ...

De nuvarande kvalitetsmålen ger en god generell styrning av kvaliteten i grundtjänsten telefoni. Variationerna mellan teleområdena är dock för stora. Regeringen anser att kvalitetsmålen bör omformuleras till lägsta respektive högsta nivåer.

Regeringen föreslår att målen för perioden 1991–1993 formuleras enligt nedan

- framkomlighet under kontorstid *lägst* x % i varje teleområde
- felavhjälpningstid *högst* xx dagar
- leveranstid *högst* x,x dagar

Regionalpolitik

Enligt televerkets instruktion skall verkets styrelse särskilt svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till regionalpolitiken. Regionalpolitiken spelar in på många av televerkets områden.

Televerkskoncernens organisation är rikstäckande. Tjänsteutbudet är tillgängligt i hela landet både för privat- och företagskunder. Televerkets interna styrning är avpassad med hänsyn till att en jämn service skall kunna upprätthållas i hela landet.

Den kostnadsanpassning av teletaxorna som gjorts under senare år har också haft en positiv regionalpolitisk effekt genom att avståndsberoendet minskat.

Som en följd av televerkets rikstäckande organisation är personalen spridd över i stort sett hela landet. Televerket har under senare år styrt lokaliseringar till regionalpolitiskt prioriterade områden, bland annat har verksamhet flyttats till Östersund och Kalmar. Vid nedläggningen av Telis fabrik i Sundsvall har verket tagit stort ansvar för att minska omställningsproblemen.

Investeringarna är spridda över hela landet. Stora satsningar görs i norrlandslänen. Lokalnäten står för en stor del av investeringarna och kommer glesbygden till del genom arbetstillfällen etc.

Televerkets möjligheter att ta regionalpolitiska hänsyn minskar enligt verket i takt med den ökande konkurrensen på den svenska telemarknaden.

Televerket gör stora regionalpolitiska insatser. Regeringen har för avsikt att, inom de ramar som konkurrensmöjligheterna sätter, även i fortsättningen utnyttja televerket i regionalpolitiken. Riktlinjer för dessa åtgärder kommer att presenteras i proposition med anledningen av den nyligen avslutade post- och telekommitténs slutbetänkande (SOU 1990: 27).

Särskilda frågor

Frågan om televerkskoncernens avkastningskrav har berörts i ett antal motioner (se t.ex. 1989/90: xx). Regeringen vill med anledning av detta anföra följande ... Koppling till regionalpolitiken och kvaliteten ... Ingen åtgärd.

Ett antal motioner (se t.ex. 1989/90: xx) berör televerkets utbud av service- och tjänster. Regeringen ser det som angeläget att dessa frågor uppmärksammas av televerket. Bl. a. dessa motioner ligger till grund för de diskussioner som förs mellan regeringen och televerket. Inget större utrymme finns för denna typ av styrning av televerket ...

5.3 Exempel – ärenden till riksdagen

Regeringen föreslår riksdagen besluta

.....

57 att uppdra åt regeringen att tillse att målen för Teleinvestgruppen utvecklas inför nästa treårsplan så att tydligare samband mellan bolagens verksamhet och affärsverket uppnås, (sid. II: 70)

58 att avkastningen på televerkskoncernens totala kapital skall vara så god att soliditeten når upp till 65 % år 1992, (sid. II: 70)

59 att tillstyrka televerkets förslag till inriktning av investeringarna för perioden 1991 – 1993, (sid. II: 72)

60 att målen för kvaliteten i hushållstelefonin under perioden 1991 – 1993 i varje teleområde skall vara lägst 98 % framkomlighet under kontorstid, felavhjälpningstiden skall vara högst 2,1 arbetsdagar och att leveranstiden för telefonabonnemang skall vara högst 17 dagar. (sid. II: 74).

.....

5.4 Exempel – förenklad prövning

C TELEKOMMUNIKATIONER/TELEVERKET

Förslagsruta

Utvecklingen på telemarknaden följer den bedömning regeringen gjorde i prop. 19xx/xx. Televerkskoncernen hävdar sig väl på marknaden. Tidigare marknadsandelar behålls.

Televerket har under 19xx inkommit med två särskilda skrivelser till regeringen

- a.
- b.

Regeringen har med anledning av dessa vidtagit följande åtgärder ...

I riksdagens beslut med anledning av prop. 19xx/xx: xx, TU xx, rskr xx fastslogs följande mål för televerkets ekonomi och kvalitet.

Soliditet xx % senast år 1992

Framkomlighet lägst xx % ...

Falavhjälpningstid högst xx dagar ...

Leveranstid högst xx dagar ...

Kvalitetsmålen har uppfyllts. Televerket anger att soliditetsmålet kommer att uppnås år 1992.

Investeringsprogrammet har följts i enlighet med treårsplanen för år 1991 – 1993.

Regeringen finner ingen anledning att för närvarande föreslå några förändringar av mål och inriktning av televerkskoncernens verksamhet.

5.5 Kommentarer

I exemplet skiljer sig textvolymerna starkt mellan fördjupad och förenklad prövning. Så bör det också vara, inte bara när det gäller affärsverken. Om textmassan i ovanstående exempel och andra fall ändå kan uppfattas som stor, bör det ställas i relation till att det bara är ca en tredjedel av statens verksamhetsgrenar som ett enskilt år blir föremål för fördjupad prövning samt att presentationen i budgetpropositionen i många fall borde kunna ersätta särpropositioner. Texten i exemplet (8 sidor) kan också jämföras med motsvarande information i 1990 års budgetproposition, vilken tog i anspråk 13 sidor.

6 Studiestödet och Centrala studiestödsnämnden

6.1 Utgångspunkter

Vilken information som bör redovisas i budgetpropositionen beror till viss del på vilka förutsättningar som råder. Myndigheter ser olika ut. Vissa verksamheter kan vara svårare att bedöma än andra. Myndigheter har också kommit olika långt när det gäller att själva beräkna t. ex. produktivitet. Avgörande är också om det har hänt något särskilt, eller om riksdagen har ställt uttryckliga krav på en analys eller att få svar på en särskild fråga. Men för alla gäller likartade krav på resultatredovisning.

I de årliga resultatredovisningarna skall myndigheterna varje år lämna en fortlöpande information om verksamhetens resultat, kostnader, avvikelser från planer och ändrade förutsättningar. Vart tredje år skall en djupare analys göras.

I detta exempel diskuteras hur sådan resultatinformation kan användas som ett uppföljningsinstrument för riksdagen.

Resultatredovisningarnas syfte och innehåll

Resultatredovisningen skall avse all den verksamhet som en myndighet bedriver oavsett hur den finansieras. Redovisningen skall ge underlag för en bedömning av hur verksamheten utvecklas och redogöra för kostnader, intäkter, prestationer och även effekter om det är möjligt. Av redovisningen skall också framgå vilka väsentliga förändringar som inträffat inom verksamhetsområdet.

Fyra huvudfrågor skall besvaras; har verksamheten inriktats i enlighet med statsmakternas intentioner, har givna uppdrag utförts, har verksamheten genomförts rationellt, har förutsättningarna för verksamheten ändrats?

Basuppgifterna skall innefatta

- Verksamhetsöversikt
- Personal
- Prestationer
- Kostnader och utgifter
- Produktivitetsutveckling och styckkostnader
- Effekter-Kvalitet
- Ekonomiskt resultat
- Verksamhetens förutsättningar — omvärldsförändringar.

Centrala studiestödsnämndens resultatredovisning

CSN är ett exempel på en myndighet där det är aktuellt att redovisa både den egna förvaltningen och de transfereringar som myndigheten administrerar.

CSN har publicerat två resultatredovisningar, en för budgetåret 1987/88 och en för 1988/89. Samma rubriker har använts i båda vilket underlättar att följa verksamheten:

1. *Sammanfattning*

Här presenteras myndighetens uppgifter och mål. Viktiga förändringar i verksamheten kommenteras och en bedömning av måluppfyllelsen lämnas.

2. *Verksamhetsbeskrivning*

En skiss beskriver organisationen och man redogör för verksamhetens inriktning.

3. *Anslagsredovisning*

Förvaltningsanslag och övriga anslag presenteras och kommenteras. Studiestödstagarnas totala skuld för 1987 och 1988 redovisas.

4. *Kostnader fördelade på verksamhetsgrenar*

Här återfinns en detaljerad kostnadsuppdelning på beviljningsverksamhet och återbetalningsverksamhet.

5. *ADB-kostnader*

Kostnaderna för ADB-verksamheten redovisas separat.

6. *Övriga kommentarer till kostnadsredovisningen*

Här får vi bl. a. reda på att ADB-kostnaderna utgör ca 34 % av verksamhetens bruttokostnader 1988/89 jämfört med 1983/84 då denna andel var 24 %.

7. *Prestationer*

Huvudprestationerna; ansökningsärenden, utbetalningsärenden, återbetalningsärenden och förfrågningar, delas in i ett antal delprestationer. Den totala sammanvägda prestationsvolymen redovisas för en treårsperiod.

8. *Resursförbrukning*

Resursförbrukningen presenteras kortfattat både i löpande och fasta priser under en treårsperiod.

9. *Produktivitetsresultat*

Produktiviteten redovisas för en treårsperiod.

10. *Bedömning av produktivitet och effektivitet m. m.*

Här förklarar CSN den korta tidsjämförelsen för produktiviteten.

11. *Återbetalningsverksamhetens resultat*

Här anges hur mycket som debiterats, borde ha inbetalts, inbetalts utan krav osv.

Hur kostnaderna har fördelats på program och verksamhetsområde, exempelvis på beviljning av studiestöd och återbetalning, ger en uppfattning om huruvida statsmakternas prioriteringar slagit igenom, om insatserna ökat på områden som prioriterats, och så vidare. Det är viktigt med tidsserier för att möjliggöra en jämförelse.

Under rubriken "Kostnader fördelade på verksamhetsgren" finns en detaljerad uppdelning av administrationskostnader, t.ex. löner, på de två huvudområdena, beviljning och återbetalning.

Viktigast kanske ändå är att belysa hur de utbetalade studiemedlen fördelas på olika stödformer. En sådan tabell finns i CNSs resultatredovisning i Mkr.

	1987/88 Utfall	1988/89 Utfall
E2*	14,4	16,7
E3 Studiehjälp m. m.	1 997,7	1 985,7
E4 Studiemedel m. m.	4 337,0	3 138,7
E5 Vuxenstudiestöd m. m.	902,5	1 028,5
E6 Timersättning	121,1	142,3
E7 Reserabatter	68,2	80,0
Totalt	7 440,9	6 391,9

* E2 utgör ersättning till vissa myndigheter för deras handläggning av studiesocialt stöd.

Det kan också vara värdefullt att belysa hur stort det genomsnittligt utbetalade beloppet är för olika mottagare i olika stödformer. Man kan tänka sig en redovisning av sakanslaget fördelat på stödformer både i löpande och fasta priser t.ex. med hjälp av konsumentprisindex. Sådan information finns inte i resultatredovisningen, men skulle kunna se ut så här (fiktiva värden).

Belopp per studerande, 1988 års priser, 1 000-tal kr.

	1984/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Högskolestud.	118	123	143	134	129
Gymnasiestud.	103	110	107	115	134

Fullständiga effektredivisningar är inte tänkta att finnas i den årliga resultatredovisningen. Dessa lämnas i den fördjupade anslagsframställningen. Oavsett varifrån informationen hämtas kan t. ex. ett svar på frågan om studenterna har möjlighet att betala tillbaka sina studiemedel vara belysande.

Uppskovsutvecklingen kan t. ex. belysa ändamålsenligheten i studiestödets utformning. Följande tabell finns inte i resultatredovisningen utan är hämtad från ett betänkande från studiemedelskommitten. Tabellen kan också sammanfattas i ett diagram (se exempel på propositionsutformning nedan).

Antalet avgiftsskyldiga och antalet helt beviljade uppskov

År	Antal avgifts- skyldiga	Antal uppskov	Uppskov i % av avgifts- skyldiga
1976	217 000	26 000	11
1977	256 000	31 000	12
1978	288 000	33 500	11
1979	315 000	35 400	10
1980	343 000	36 400	10
1981	373 000	41 600	11
1982	408 000	46 100	11
1983	450 000	58 200	12
1984	492 000	66 000	13
1985	550 000	78 600	14
1986	600 000	83 800	14

För CSNs egen del kan sägas att målet är att administrera studiemedel så effektivt som möjligt, dvs. både billigt och med kvalitet och service för studenterna.

För att belysa detta skulle man kunna redovisa:

1. CNSs totala kostnad/år jämfört med den totala utlåningen.
2. Totala kostnaden för CNSs beviljningsverksamhet jämfört med ny kredit som ges under året.
3. Kostnad för återbetalningsverksamheten i förhållande till återbetalda medel.

Kvoterna kan jämföras mellan åren. Om kostnaden per utlånad krona har förändrats drastiskt bör regering och riksdag ha anledning att uppmärksamma det.

Produktionseffektiviteten kan också belysas genom styckkostnad och produktivitet. Produktiviteten är mängden utförda prestationer i förhållande till använda produktionsresurser. Produktivitetsmått gör det möjligt att se om produktionen blivit effektivare. Styckkostnader kan belysa gjorda prioriteringar.

Produktiviteten presenteras av CSN enkelt och överblickbart under en särskild rubrik enligt följande (faktiska siffror).

Produktivitet

	1986/87	1987/88	1988/89
Prestationsvolym sammanvägd	21 695	21 188	22 130
Resursförbrukning i 1986 års priser	144,1	141,6	131,6
Produktivitet	150,56	149,63	168,16
Produktivitetsindex (1986/87 = 1)	1,00	0,995	1,124
Produktivitetsutveckling (%)		-0,5	+13,0

Här framgår hur CSNs förvaltningskostnader utvecklats i fasta priser vilket är värdefullt för jämförbarhetens skull.

Ännu bättre är emellertid att kunna jämföra resursvolym med volymen sammanvägda prestationer. Ett sådant mått anger nämligen hur mycket resurserna skulle ha förändrats om produktiviteten varit oförändrad.

Det är också belysande att få en kortfattad redogörelse över kvalitets- och servicehöjande åtgärder. Ett exempel på kvalitetsegenskaper är handläggningstider. Effektivitet och kvalitet kan vara svårångade mått men är icke desto mindre viktiga. Det är därför förtjänstfullt med kommentarer och klarlägganden om åtgärder som kan ha inverkan på effektivitet och kvalitet.

Ett exempel på hur verksamhetens kvalitet och effektivitet kan belysas återfinns under rubriken "Återbetalningsverksamhetens resultat". Följande tabell presenteras.

Debitering och återbetalning av studiemedelsavgifter, Mkr.

	1984	1985	1986	1987	1988
Debiteras	1 037	1 264	1 508	1 748	2 031
Uppskov	181	233	277	284	473
Borde ha betalats	856	1 031	1 231	1 464	1 558
Inbetalts utan krav	811	975	1 153	1 348	1 410
Inbetalts efter krav	29	39	54	54	8
Ej inbetalts	16	17	24	62	140

Återbetalningsverksamhetens huvudsyfte är att de utlånade pengarna skall betalas tillbaka. Verksamheten är effektivare ju lägre summa som ej är inbetald.

Information om studieskulder storlek är viktig ur flera perspektiv. Om skulden per student efter avslutad studietid inte är så hög, jämfört t. ex. med genomsnittlig inkomst, kan staten minska subventionerna till studielån (genom att höja räntan). Det är också intressant att få en bild av skuldens storlek ur ett statsfinansiellt perspektiv.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1987/88 redovisar CSN en prognos för de närmaste tio åren beträffande studiestödstagarnas totala skuld till staten. CSN räknar med en kraftig ökning av antalet återbetalningsskyldiga.

Skuldernas omfattning och fördelning (Mdr kr).

År	Utlåning	Inbetalning	Skuldupp-räkning	Utgående skuld vid årets slut
1984	3,92	0,92	1,08	28,53
1985	4,05	1,15	1,24	32,67
1986	4,19	1,31	1,17	36,72
1987	4,34	1,40	1,11	40,77
1988	4,47	1,57	1,22	44,89
1989	4,60	1,75	1,34	49,08
1990	4,74	1,93	1,45	53,34
1991	4,88	2,10	1,57	57,69
1992	5,03	2,27	1,69	62,14
1993	5,18	2,45	1,82	66,69
1994	5,34	2,65	1,94	71,32
1995	5,50	2,86	2,07	76,03

Orsakerna till att studieskulder har ökat kraftigt bör kommenteras. Det kan t. ex. bero på inflationen eller på bidragets sjunkande andel av totalbeloppet.

Ett viktigt syfte med studiestödssystemet är att påverka den sociala rekryteringen till högre utbildning. Nedanstående tabell återfinns inte i resultatredovisningen. Men en aktuell sådan tabell skulle kunna ge ytterligare underlag för att besvara frågan om förutsättningarna för verksamheten ändrats.

Övergångsfrekvensen till högskolan inom 3,5 år för elever som avgick från gymnasieskolan med fullföljd utbildning våren 1978. Fördelning efter social bakgrund och kön.

Föräldrarnas yrke/utbildning. Övergångsfrekvens

	Män	Kvinnor	Samtliga
Akademiker	64	64	64
Högre tjänstemän	33	41	37
Lägre tjänstemän	21	28	24
Yrkesutbildade arbetare	11	22	16
Icke-yrkesutbildade arbetare	8	17	13
Samtliga	21	28	24

Under perioden 1964/65–1976/77 kom en ökande andel av de första gången inskrivna vid universitet och högskolor från arbetarhem. Fortfarande var det emellertid så att andelen av alla ungdomar från arbetarhem som gick vidare till högskoleutbildning var liten i jämförelse med andra grupper. Utvecklingen vore intressant att följa över en längre tidsperiod.

6.2 Exempel

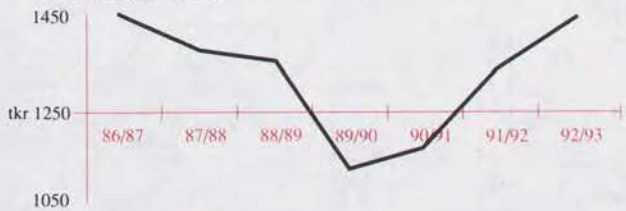
Y STUDIESTÖD

	Utfall	Anvisat	Förslag	Budget	Budget
Bidrag: Y 2* (f)	0 000 000	0 000 000	0 000 000		
Förvaltning: Y 1 CSN (ram)	00 000	00 000	00 000	00 000	00 000

* Från anslaget betalas utgifter för studiebidrag, räntesubventioner för och avskrivning av studielån, kostnader för avskrivning och inlösen av vissa studielån med statlig kreditgaranti.

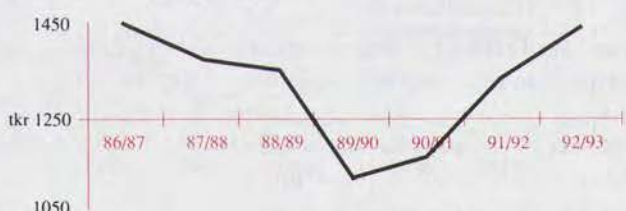
Resurser

Y 2 Studiestöd bidrag



Utfall	19xx/xx	0 000 000
Anvisat	19xx/xx	0 000 000
Förslag	19xx/xx	0 000 000

Y 1 Studiestöd förvaltning



Utfall	19xx/xx	00 000
Anvisat	19xx/xx	00 000
Förslag	19xx/xx	00 000
Budget	19xx/xx	00 000
Budget	19xx/xx	00 000
Ram	19xx/xx	000 000

Inriktning

Uppskov med återbetalning och avskrivning av skuld bör minska med y procent genom starkare inriktning på ...

Resultat och resurser

CSN har under 19xx/xx åstadkommit en rad kvalitets- och servicehöjande åtgärder. Nämnden har bl. a. utbildat kontaktpersoner vid skolor, utökat telefon- och besöks-tider. Genom att nämnden nu administrerar samtliga studiestödsformer har utflödet av studiestöd minskat med 200–250 milj. kr./år p.g.a. att de administrativa rutiner som byggts upp förhindrar felaktigt utflöde av studiestöd.

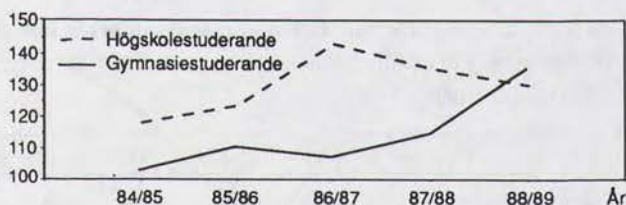
Stödformer

(1000-tal kr.)	1984/85 Utfall	1988/89 Utfall	1989/90 Anvisat	1990/91 Förslag
1. Studiehjälp m. m.	000 000	1 985 700	2 141 400	2 280 600
2. Studiemedel m. m.	0 000 000	3 138 700	2 107 000	2 782 300
3. Vuxenstudiestöd m. m.	000 000	1 028 500	1 245 000	1 338 400
4. Timersättning vid vissa vuxenutbildningar	000 000	142 300	132 753	158 000
5. Bidrag till vissa studiesociala ändamål	00 000	80 000	84 000	89 000

Utbetalade belopp per studerande

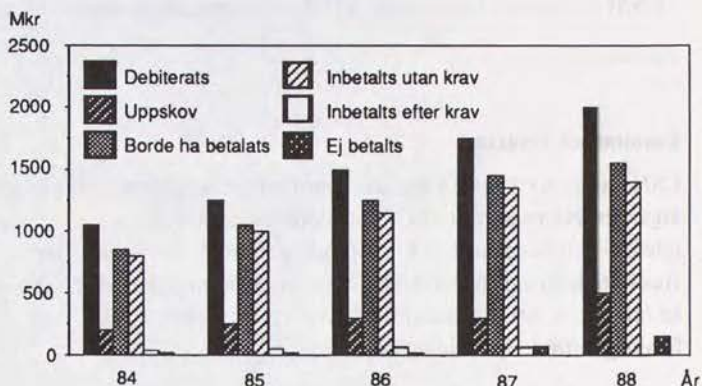
Utvecklingen visar att

Tusental
kronor

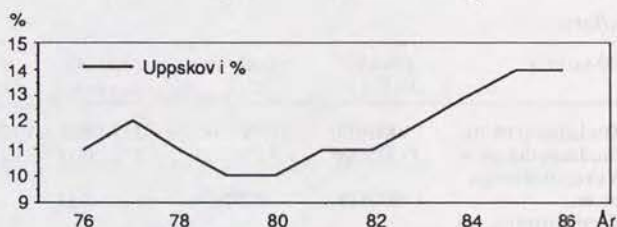


Debitering och återbetalning

I förhållande till uppställda
resultatkrav har utvecklingen .



Att andelen beviljade uppskov
ökat beror enligt CSNs bedöm-
ning på .



Social rekrytering till högre utbildning

Ett av syftena med det statliga stödet är att underlätta för de som av ekonomiska, geografiska eller sociala skäl kan ha svårigheter att fortsätta sin utbildning.

Förändringar under senare tid visar .

Administrationskostnader

CSN har två huvudprogram: beviljningsverksamheten och återbetalningsverksamheten. Förvaltningskostnadernas andel har utvecklats på följande sätt (fiktiva siffror):

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Beviljningsverksamheten:	72 %	75 %	73 %	70 %	67 %
Återbetalningsverksamheten:	28 %	25 %	27 %	30 %	33 %

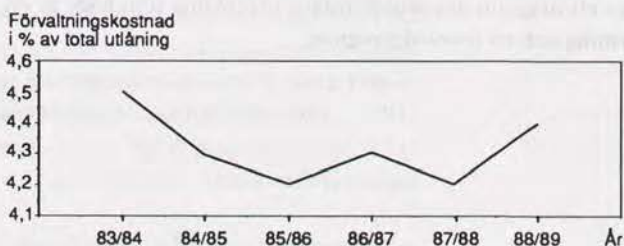
Produktivitet (fiktiva siffror)

	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
Prestationer:					
Hela verket 1)	21 000	22 500	23 200	24 300	23 700
– förändring %		+ 7,1	+ 3,1	+ 4,7	– 2,5
Total resursförbrukning:					
i 1989 års prisnivå (tkr)	150 000	152 000	155 000	156 000	165 000
– förändring %		+ 1,3	+ 2,0	+ 0,6	+ 5,8
Produktivitet:					
Hela verket (prestationer/ resursförbrukning)	0,14	0,15	0,15	0,16	0,14
Produktivitetsindex (85/ 86=1)	1,00	1,07	1,07	1,14	1,00

¹ Ansökningsärenden, utbetalningsärenden, återbetalningsärenden, förfrågningar vägda med arbetsinsats.

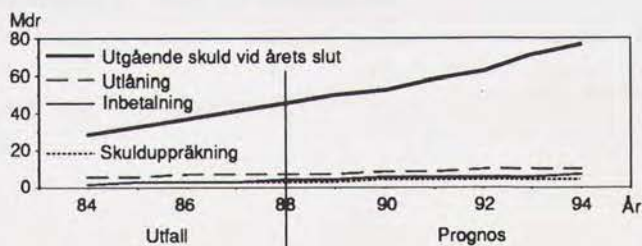
Produktivitetsutvecklingen har varit positiv. Skälet till detta är att nya verksamheter tillfördes organisationen från kommunerna. Både antalet ärendetyper och antalet ärenden ökade dramatiskt. Förändringarna kunde genomföras med en måttlig ökning av förvaltningsanslaget tack vare ett intensivt rationaliseringsarbete.

Förvaltningskostnad/total utlåning (fiktiva siffror)



Motiv

Statens fordran på studiestödstagarna kommer att öka kraftigt den närmaste femårsperioden. Gapet mellan utlånat och inbetalat belopp per år minskar vis-



serligen, men år 1994 torde utlåningen ändå bli nästan dubbelt så stor som återbetalningen.

Beräkningarna bygger på att andelen uppskovs- och avskrivningsärenden är densamma som för närvarande. Om uppskov och avskrivningar ökar, medför det givetvis att inbetalningarna blir mindre och att gapet mellan utlånat och inbetalat belopp blir större.

En klar majoritet av de avgiftsskyldiga har relativt små skulder. En stor del av ej avgiftsskyldiga studerar emellertid fortfarande varför andelen med skulder över 100 000 kronor kommer att öka starkt och relativt snabbt.

Enligt regeringens bedömning bör detta föranleda

6.3 Kommentarer

På sätt som påminner om det tidigare kriminalvårdsexemplet har här hela verksamhetsområdet behandlats i ett sammanhang.

I vissa verksamheter (förmodligen ganska många) kan det vara svårt att skilja på redovisningar som gäller resultat och resurser. I exemplet har därför de rubrikerna förts ihop till en.

Diagram och tabeller bör kunna användas inte bara som resultatinformation utan även som stöd till regeringens motivtext. I detta fall illustreras det av ett diagram om skuldbördans utveckling som både är en resultatredovisning och en framtidsprognos.

7 Folkrörelsestöd

7.1 Utgångspunkter

I ett avsnitt om budgetförslagets indelning diskuterar kommittén möjligheten att presentera sammanhängande redovisningar över särskilda frågeområden i de fall de inte förekommer som normal indelningsgrund i budgetpropositionen.

Här visar vi en tänkbar sådan redovisning av stöd till frivilligorganisationer. Förutsättningen skulle vara att riksdagen särskilt beställt en sådan översiktsredovisning och därvid preciserat sig i ett antal frågor. Presentationen skulle ingå i en särskild avdelning i budgetpropositionen för sådana tillfälliga redovisningar.

En beställning från riksdagen om en specialredovisning i budgetpropositionen förutsätts skilja sig från de önskemål om utredningar i olika frågor som redan nu är vanliga. I budgetpropositionen skulle redovisningarna koncentreras till rena faktasammanställningar. Om beställningen går längre än så syns det lämpligare att på gängse sätt använda sig av utredningsväsendet.

7.2 Exempel

SPECIALREDOVISNINGAR

Riksdagen beslöt vid behandlingen av budgetpropositionen sistlidna riksmöte (prop. 19xx/xx: 100, rskr 19xx: xx) att begära av regeringen att återkomma med samlade, översiktliga anslagsredovisningar i vissa frågor. Redovisningarna skulle lämnas i årets budgetproposition och gälla ... (XU 19xx: xx), stödet till folkrörelser och andra frivilligorganisationer (XU 19xx: xx), ... (XU 19xx: xx) samt ... (XU 19xx: xx). Dessa redovisningar lämnas här.

Med anledning av ... vill regeringen därutöver lämna en samlad redovisning angående ...

Stöd till folkrörelser och andra frivilligorganisationer

Utskottets frågor

X-utskottet begärde en samlad redovisning av stödet till folkrörelserna i syfte att belysa

-
-
-

Regeringens svar

Översiktlig anslagsredovisning

Förslag till anslag i denna budgetproposition som i sin helhet tilldelas frivilligorganisationer 000.000

Förslag till anslag som till stora delar tilldelas frivilligorganisationer (organisationernas uppskattade andel därav) 000.000

Dessa medel kan delas in i följande grupper:

- A Organisationsstöd och allmänt verksamhetsstöd
- allmänt organisationsstöd 000.000
 - medel som kan avropas enligt särskilda regler men utan krav på vidare motprestationer (t.ex. aktivitetsstöd till idrotten) 000.000
- B Särskilt verksamhetsstöd
- bidrag till tydligt avgränsade projekt eller motsvarande (t.ex. biståndsprojekt, kyrk- och samlingslokalbyggen) 000.000
 - stöd till verksamhet som har karaktär av offentligt åtagande (t.ex. rörelsedrivna skolor) 000.000

Tabell 1. Anslag (anslagsposter) i denna budgetproposition som odelat går till frivilligorganisationer

Anslag	Utfall 90/91	Anvisat 91/92	Förslag 92/93	Sid- hänvisn.
Utrikesdepartementet				
....	000	000	000	sid. x
B 8. Övriga internationella organisationer	000	000	000	sid. x
C 2. Utvecklingssamarbete genom SIDA. Bistånd via folkrörelser och andra enskilda organisationer.	000	000	000	sid. x
....	000	000	000	sid. x
Socialdepartementet				
....	000	000	000	sid. x
G 1. Bidrag till pensionärsorganisationerna	000	000	000	sid. x
....	000	000	000	sid. x
Utbildningsdepartementet				
....	000	000	000	sid. x
B 1. Skolöverstyrelsen				
Bidrag till löntagarorganisationerna	000	000	000	sid. x
....	000	000	000	sid. x
Civildepartementet				
....	000	000	000	sid. x
G 3. Bidrag till trossamfund	000	000	000	sid. x

Anslag	Utfall 90/91	Anvisat 91/92	Förslag 92/93	Sid- hänvisn.
H 2. Bidrag till centrala ungdomsorganisationer	000	000	000	sid. x
H 3. Bidrag till lokal ungdomsverksamhet	000	000	000	sid. x
....	000	000	000	sid. x
X-departementet				
....	000	000	000	sid. x
....	000	000	000	sid. x
Summa:	000	000	000	

Anm.: Hur anslagsbeloppen utvecklats över tiden framgår av information under respektive anslag i regeringens utgiftsförslag.

Tabell 2. Anslag (anslagsposter) i denna budgetproposition från vilka viss andel går till frivilligorganisationer (utfall, anvisat och föreslaget belopp har multiplicerats med andelen som gått till frivilligorg. 90/91)

Anslag	Utfall 90/91	Anvisat 91/92	Förslag 92/93	Andel av anslaget
.....	000	000	000	70 %
.....	000	000	000	63 %
Utrikesdepartementet				
C2. Utvecklingssamarbete genom SIDA.				
Katastrofbistånd.	000	000	000	38 %
.....	000	000	000	47 %
Summa:	000	000	000	

De ovanstående sammanställningarna bygger på uppgifter som är omedelbart tillgängliga i regeringsskansliet. En del av de frågor riksdagen väckt kan emellertid inte besvaras utan en djupare undersökning. Det gäller t. ex. hur stödet fördelats på olika organisationer. X-myndigheten (X-institutionen vid X-universitetet) har på regeringens uppdrag genomfört den nödvändiga kartläggningen (X-myndighetens rapport, dnr xx). I sammanfattning har det gett följande resultat.

Två huvudfrågor

- Vilket stöd sammantaget får olika organisationsgrupper från olika departement/myndigheter i statsbudgeten?
- Vilket stöd sammantaget får olika enskilda organisationer från olika departement/myndigheter i statsbudgeten?

Olika typer av bidrag

X-myndigheten anför att bidragen eller anslagen kan grupperas efter sina bestämmelser. I regleringsbrevet anges bl. a. särskilda villkor, vissa författningar och övriga bestämmelser. Omfattningen och komplexiteten i bestämmelserna anges i en glidande skala från de villkorslösa till krav på mycket detaljerade prestationer. X-myndigheten nämner fyra grupper.

1. Organisationsstöd. Bidrag som utgör ett allmänt stöd till en organisation, vars verksamhet anses värdefull av statsmakterna. Bestämmelserna är enkla.

2. Stöd till organisationer upptagna i särskild ordning. Bidrag med mera detaljerade bestämmelser.

3. Projektbidrag. Dessa bidrag ställer krav på någon typ av motprestation som skall beskrivas i samband med ansökan om bidrag. Utbetalande myndighet tvingas därmed utarbeta olika bestämmelser för att kunna prioritera mellan ansökningarna.

4. Offentliga åtaganden. Bidrag till organisationer som bedriver verksamhet inom områden som i huvudsak är ett offentligt åtagande, t. ex. försvar och utbildning. Reglerna är ofta mycket komplicerade.

Med hänvisning till ovanstående sammanställning redovisar X-myndigheten följande tabell (utfall 90/91):

Tabell 3. Bidragstyper per organisationsgrupp (utfall 90/91)

Organisationstyp	Departement	Belopp per bidragstyp				Summa
		1	2	3	4	
Politiska org.	Civildep. etc.	000	000	000	000	000
Invandrarorg.	 etc.	000	000	000	000	000
Religiösa org.	 etc.	000	000	000	000	000
Idrottsorg.	 etc.	000	000	000	000	000
Nykterhetsorg.	 etc.	000	000	000	000	000
Handikapporg.	 etc.	000	000	000	000	000
Försvarsorg.	 etc.	000	000	000	000	000
Fredsorg.		000	000	000	000	000
.....						
.....						
Summa:		000	000	000	000	000

Tabell 4. Bidrag per organisation och huvudtitel (utfall 90/91)

Organisation	Departement	Belopp	Summa org.
Sv. Brukshundklubben	Civildepartementet	000	000
	Försvarsdepartementet	000	
	Utbildningsdepart.	000	
	etc.		
		000	000
	etc.		
Sv. Röda korset	Utrikesdepartementet	000	000
	Försvarsdepartementet	000	
	Socialdepartementet	000	
	etc.		
		000	000
	etc.		
etc.			
Summa:			000

Anm. Organisationer som mottagit mindre än 000 kr. har ej tagits med.

8.3 Kommentar

Tabellerna i detta exempel skulle, om de vore fullständiga, i vissa fall löpa över flera sidor. Särskilt redovisningen per enskild organisation skulle kräva sin tribut i form av utrymme.

Bilaga 2 Fonder och konton i socialförsäkringssystemet

De lagstadgade socialavgifterna tar mestadels vägen över fonder eller konton i riksgäldskontoret innan medlen används för pensionsutbetalningar m. m. Fondbildning har varit ett sätt att reglera smärre obalanser mellan utgifter och influtna avgifter, men också ett sätt att genom kollektivt sparande öka kapitalbildningen.

Fonderna är i teknisk-administrativ mening en del av socialförsäkringssystemet, men själva fondförvaltningen har mycket lite med socialförsäkringen att göra. Den har ibland — som är fallet med AP-fondstyrelserna och de olika löntagarfonderna — helt andra explicita syften. Vissa fonder och konton har direkt anknytning till inkomsttitlar på statsbudgeten.

De fonder och konton riksdagen för fullständighetens skull skulle behöva informeras om i anslutning till en redogörelse för socialförsäkringarna i budgetprocessen är följande:

sjukförsäkringsfonden
de frivilliga sjukförsäkringsfonderna
kontot för företagshälsovård
folkpensioneringsfonden
AP-fonden med löntagarfonderna och småföretagsfonden
den frivilliga pensionsförsäkringens fonder
delpensionsfonden
arbetsskadefonden
handelsflottans pensionsfond
kontot för arbetsmarknadsavgifter
lönegarantifonden
arbetsmiljöfonden samt
arbetslivsfonden.

I det följande lämnas en kort redogörelse för hur de olika fonderna och kontona förvaltas och för hur stora de är.

Sjukförsäkringsfonden

Som framgått har utgifter för sjukförsäkringen finansierats genom underskott på inkomsttiteln Sjukförsäkringsavgift, netto. Den allmänna sjukförsäkringsfonden, som skall utgöra reserv vid tillfälliga finansiella påfrestningar, har efter regleringen av 1981 års överskott varit oförändrad. Behållningen, 4,9 miljarder kronor, är placerad på räntelöst konto i riksgäldskontoret. Riksgäldskommittén har föreslagit att fonden på sikt avvecklas (SOU 1989:95).

Frivilliga sjukförsäkringsfonder

Det kapital som finns i försäkringskassornas frivilliga sjukförsäkringsfonder får tillsammans med avkastning och avgifter till försäkringen användas för den frivilliga sjukförsäkringen (förordning 1985:733). Den 30 juni

1989 hade fonden för den frivilliga sjukpenningförsäkringen ett eget kapital på totalt 159 miljoner kronor.

Företagshälsovård

Till ett räntelöst konto i riksgäldskontoret förs varje år eventuella överskott från avgifterna för företagshälsovård. I riksgäldskontorets verksamhetsberättelse finns ingen särskild redogörelse för företagshälsovården. Kontot ingår i den redovisning som i riksgäldskontorets verksamhetsberättelse ryms under rubriken Lån hos statsinstitutioner och fonder m. m. En specifikation av kontot Bidrag till företagshälsovård finns däremot i en konfidentiell bilaga till riksgäldskontorets publikation Den svenska statskulden. Behållningen redovisas även av RFV i en årlig skrivelse till regeringen (arbetsmarknadsdepartementet).

I november 1989 uppgick behållningen på kontot till 450 miljoner kronor, vilket innebär en ökning med 161 miljoner kronor sedan december 1988. Riksgäldskommittén har föreslagit att kontot avvecklas (SOU 1989:95).

Folkpensioneringsfonden

Folkpensioneringsfondens medelsplacering skulle tidigare inriktas på allmännyttiga företag som var ägnade att befördra folkhälsan. Under lång tid fungerade fonden som bank för särskilt landsting och kommuner.

Folkpensioneringsfonden avvecklades i princip 1983 (prop 1981/82: 213, FiU 1982/83:11, rskr 31, 32). Finansutskottet underströk liksom socialförsäkringsutskottet att den ekonomiska tryggheten för riks-försäkringsverkets sjukhus i Nynäshamn och Tranås måste bibehållas trots avvecklingen.

Folkpensioneringsfondens kapital uppgick den 30 juni 1989 till drygt 60 miljoner kronor. Medlen har reseverats för att ekonomiskt gardera RFVs sjukhus och de aktiebolag som driver dessa.

Fondens nettoavkastning (budgetåret 1988/89 7 miljoner kronor) förs till en särskild inkomsttitel på statsbudgeten, Ränteinkomster på medel avsatta för folkpensioner. RFV har hösten 1989 föreslagit att denna ordning ändras så att fondens avkastning direkt kan tillföras fonden.

AP-fonden

AP-fonden består av fem fondstyrelser samt fem löntagarfonder.

Till de tre första fondstyrelserna fördelas ATP-avgifterna på det här sättet:

Till *första fondstyrelsen* (överfört belopp 1988)

Medel från stat och kommuner samt deras bolag, föreningar och stiftelser samt en tredjedel av vinstskatt och vinstdelningsskatt, 18 497 miljoner kronor.

Till *andra fondstyrelsen* (överfört belopp 1988)

Medel från enskilda större företag (vars lönesumma uppgår till minst 20

basbelopp per månad) samt en tredjedel av vinstskatt och vinstutdelnings-
skatt, 18 545 miljoner kronor.

Till *trejde fondstyrelsen* (överfört belopp 1988)

Övriga ATP-avgifter samt en tredjedel av vinstskatt och vinstutdelnings-
skatt, 12 032 miljoner kronor.

Till *fjärde och femte fondstyrelserna* överförs från RFV medel motsva-
rande högst en procent av det sammanlagda anskaffningsvärde som första-
tredje fondstyrelserna förvaltat ett år tidigare. Medlen avräknas mot re-
spektive fondstyrelse i förhållande till deras kapitalbehållningar.

1988 överfördes till *fjärde fondstyrelsen* 2 350 miljoner kronor. (Femte
fondstyrelsen hade inte påbörjat någon verksamhet under 1988). 1989 får
vardera fondstyrelsen ta högst 3 281 miljoner kronor i anspråk.

Till *löntagarfondstyrelserna* överförs högst 0,2 procentenheter av ATP-
avgifterna samt de särskilda vinstskatterna från företagen (vinstskatt och
vinstutdelningsskatt).

Sammanlagt hade de olika fondstyrelserna den 31 december 1988 ett
kapital med ett marknadsvärde av drygt 363 miljarder kronor fördelat på
följande sätt:

första-tredje fondstyrelserna	329 217 miljoner kr
fjärde-femte fondstyrelserna	17 275 miljoner kr
de fem löntagarfondstyrelserna	17 004 miljoner kr

Stiftelsen Småföretagsfonden

Vart och ett av åren 1984 och 1987 överfördes från ATP-avgifterna 100
miljoner kronor till en särskild småföretagsfond. Stiftelsen Småföretags-
fonden skall finansiera små och medelstora företag. Medlen skall placeras
så, att kraven på god avkastning, långsiktighet och riskspridning tillgodo-
ses.

Stiftelsen skall enligt sina stadgar varje år överföra två procent av
nuvärdet av de 100 miljoner kronor som erhöles 1984 och en procent av
nuvärdet av medlen från 1987 till AP-fonden. Stiftelsen administreras
sedan augusti 1987 av Föreningsbankernas Bank.

År 1988 investerade stiftelsen 2 miljoner kronor i sex företag. Utdel-
ningen till AP-fonden uppgick till 3 miljoner kronor. Fondens kapital
uppgick den 31 december 1988 till 237 miljoner kr.

Frivilliga pensionsförsäkringens fonder

Före 1981 kunde försäkrade enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring
också teckna frivillig pensionsförsäkring hos RFV.

De fonder RFV förvaltar är fördelade på fem tariffgrupper med hänsyn
till under vilken tidsperiod avgifterna fonderats. Sammanlagt hade fonder-
na den 30 juni 1989 ett kapital på 695 miljoner kronor.

Delpensionsfonden

Delpensionsavgiften förs enligt lagen om socialavgifter (1981:691) till en fond — delpensionsfonden — med vars tillgångar kostnader för delpensioner enligt lagen (1979:84) skall täckas.

Delpensionsfonden, som förvaltas av RFV, ökade mellan 1987/88 och 1988/89 sitt kapital med 1,7 miljarder kronor till 6,5 miljarder kronor.

Arbetskadebunden

Enligt lagen om socialavgifter skall 95 % av arbetsskadeavgifterna tillföras en fond — arbetsskadebunden — med vars tillgångar kostnaderna enligt lagen (1976:380) om arbetsskadebunden skall täckas.

Utgifterna för arbetsskadebunden har emellertid ökat kraftigt under hela perioden 1985-1989. Fonden redovisar sedan slutet av 1987 underskott. Den 30 juni 1989 uppgick det ackumulerade underskottet till 6,9 miljarder kronor. RFVs prognos per 1990-06-30 är ett underskott på 13 miljarder kronor vid oförändrade avgifter och ersättningsregler. Riksdagens revisorer har tagit upp frågan om arbetsskadebundens avveckling (förs 1989/90:8).

Handelsflottans pensionsfond

Handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond förvaltas av kammarkollegiet. Budgetåret 1988/89 utbetalades från fonden 30 miljoner kronor. Fonden hade den 30 juni 1989 ett kapital på 56 miljoner kronor. Kapitalet minskade med närmare 20 miljoner kronor under budgetåret.

Arbetslöshet

Inkomsterna från arbetsmarknadsavgifterna överförs till ett räntebärande konto i riksgäldskontoret som RFV disponerar. Åren 1982/83—1985/86 var utgifterna större än inkomsterna. Underskottet täcktes då av andra inkomster på statsbudgeten. Budgetåret 1987/88 återbetalades "skulden" på totalt 1 786 miljoner kronor samt ränta på 81 miljoner kronor. Budgetåret 1988/89 redovisades på kontot ett överskott på 4,2 miljarder kronor, vilket ungefär motsvarade det ackumulerade saldot på kontot. Riksgäldskommittén har föreslagit att kontot avvecklas (SOU 1989:95).

Överskott i arbetslöshetskassornas verksamhet överförs till fonder hos de olika arbetslöshetskassorna. Den 31 december 1988 uppgick fondkapitalet till sammanlagt 2,4 miljarder kronor, vilket innebar att kapitalet ökade med 138 miljoner kronor under 1988.

Lönegarantifonden

Fonden för lönegarantiavgifter, som förvaltas av kammarkollegiet, ökade under 1988/89 sitt kapital med 836 miljoner kronor till 2,3 miljarder kronor.

Arbetsmiljöfonden

Viss del av inbetalda arbetarskyddsavgifter förs till en särskild fond, arbetsmiljöfonden (tidigare benämnd arbetarskyddsfonden). Fonden skall stödja forsknings- och utvecklingsarbete på arbetsmiljöområdet, svara för utbildning av skyddsombud, arbetsledare, tekniska planerare m. fl. samt informera om forskningsresultat vad gäller bl. a. arbetarskydd.

Regeringen beslutar om hur ungefär hälften av fondens intäkter skall fördelas. Huvuddelen av dessa medel avsätts för den utbildnings-, informations- och försöksverksamhet beträffande medbestämmande som bedrivs av parterna på arbetsmarknaden samt till verksamheten med regionala skyddsombud. Den del av fondens medel som fondens styrelser beslutar om används huvudsakligen som bidrag till forskning och utveckling samt för utbildning och information. En betydande del av medlen är uppbundna i fleråriga forskningsprojekt. Budgetåret 1988/89 tillfördes arbetsmiljöfonden 615 miljoner kronor i arbetarskyddsavgifter. Fondens behållning var vid budgetårets utgång 789 miljoner kronor.

Arbetslivsfonden

Under perioden september 1989 t. o. m. december 1990 skall arbetsgivare betala en särskild arbetsmiljöavgift på 1,5 % av avgiftsunderlaget. Medlen skall föras till en särskild fond, arbetslivsfonden, vars tillgångar skall utgöra bidrag för utgifter för rehabiliteringsåtgärder för anställda med långvarigt nedsatt hälsa, utgifter för åtgärder för att nedbringa anställdas sjukfrånvaro samt utgifter för vissa investeringar för bättre arbetsmiljö.

Bilaga 3 Budgetförordning; SFS 1989:400

utfärdad den 27 april 1989.

Regeringen föreskriver följande.

Förordningens tillämpning

1 § Anslagsframställning och resultatredovisning enligt denna förordning skall årligen lämnas till regeringen av myndigheterna under regeringen, dock inte av myndigheterna under försvarsdepartementet eller av affärsverken.

2 § Anslagsframställningarna och resultatredovisningarna skall avse all den verksamhet som myndigheten bedriver eller svarar för under de budgetår som de omfattar, oavsett hur denna finansieras.

Anslagsframställningar

3 § Anslagsframställningen skall vart tredje år vara fördjupad och de båda mellanliggande åren förenklad.

De förslag som anslagsframställningen innehåller skall sammanfattas i ett foljebrev.

Fördjupade anslagsframställningar

4 § Den fördjupade anslagsframställningen skall lämnas senast den 1 september. Den skall omfatta de tre närmast följande budgetåren.

Inför den fördjupade anslagsframställningen skall resultatet av myndighetens verksamhet bedömas med hänsyn till de krav som har ställts och kommer att ställas på den.

5 § Den fördjupade anslagsframställningen skall innehålla tre avsnitt:

- Förslag
- Verksamhetens inriktning
- Utgångspunkter

6 § I avsnittet *Förslag* skall de förslag tas upp som följer av bedömningarna och slutsatserna i avsnittet Verksamhetens inriktning och som kräver beslut av regeringen eller riksdagen.

- Förslagen skall kunna ligga till grund för regeringsbeslut och avse främst
- ändrade övergripande mål för verksamheten,
 - ändrad inriktning av verksamheten under treårsperioden,
 - en budgetram för de tre budgetåren för myndighetens förvaltningsanslag samt förslag till anslag närmast följande budgetåret,
 - verksamhetens finansiering i övrigt,
 - bemyndiganden att använda eller förvalta medel, bemyndiganden att utfärda föreskrifter och övriga bemyndiganden för de tre budgetåren,

– ändringar av lagar, förordningar och föreskrifter i övrigt som styr verksamheten.

Författningsförslag skall utformas enligt principerna för författningsskrivning. Förslag till ekonomiska bestämmelser och föreskrifter för verksamhetens inriktning skall utformas som ändringar eller tillägg till gällande regleringsbrev.

7 § Anslagsframställningen skall innehålla beräkningar av kostnadskonsekvenser och beskrivningar av andra konsekvenser av förändringar som föreslås. Om anslagsframställningen innehåller förslag som beräknas leda till ökade kostnader, skall också redovisas åtgärder som leder till motsvarande minskning av kostnaderna.

8 § De båda avsnitten Verksamhetens inriktning och Utgångspunkter skall redovisas enligt en indelning av verksamheten som är ändamålsenlig för såväl myndighetens som regeringens styrning och uppföljning.

9 § I avsnittet *Verksamhetens inriktning* skall redovisas

- i vilken utsträckning utgångspunkterna kräver förändringar av verksamhetens inriktning under de tre budgetår som framställningen omfattar,
- vilka förändringar som bör prioriteras inom ramen för givna planeringsförutsättningar,
- vilka huvudsakliga åtgärder som krävs för att genomföra dessa förändringar,
- vilka åtgärder som kräver regeringsbeslut.

Olika handlingsalternativ för verksamhetens inriktning skall därvid redovisas. För varje alternativ skall redovisas kostnader och andra konsekvenser.

Avsnittet skall avslutas med sammanfattande bedömningar och slutsatser.

10 § I avsnittet *Utgångspunkter* skall en resultatanalys, en framtidsanalys och en resursanalys redovisas i sammanfattning.

Varje sådan sammanfattning skall innehålla bedömningar och slutsatser.

11 § I resultatanalysen skall analyseras hur prestationerna har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna och i vilken utsträckning de har bidragit till att nå syftet med verksamheten.

Resultatanalysen skall i regel avse de fem närmast föregående budgetåren.

12 § I framtidsanalysen skall analyseras för de närmast följande åren hur myndighetens verksamhet behöver förändras med hänsyn till krav på anpassning till nya förhållanden.

13 § I resursanalysen skall analyseras vilka förutsättningar som myndigheten har att möta de framtida kraven med hänsyn till den egna organisationens kompetens och kapacitet och till de regler som gäller för verksamheten.

Förenklade anslagsframställningar

14 § Den förenklade anslagsframställningen skall lämnas senast den 15 september. Den skall omfatta det närmast följande budgetåret.

15 § Den förenklade anslagsframställningen skall kortfattat redovisa underlag och förslag i frågor som kräver beslut av regeringen eller riksdagen.

Frågor som regeringen tidigare har prövat för det närmast följande budgetåret skall tas upp i den förenklade anslagsframställningen bara om väsentligt förändrade förhållanden har inträffat eller verksamhetsresultatet kraftigt avviker från det planerade.

16 § Vad som sägs i 6 § sista stycket om utformning av förslag och i 7 § om konsekvensbeskrivningar och förslag som medför ökade kostnader skall tillämpas också på den förenklade anslagsframställningen.

Resultatredovisningar

17 § Resultatredovisningen skall lämnas senast den 15 september. Den skall omfatta det närmast föregående budgetåret.

18 § Resultatredovisningen skall kortfattat och koncentrerat ge underlag för myndighetens och regeringens uppföljning och bedömning av verksamhetens resultat.

Av redovisningen skall också framgå om väsentliga förändringar har inträffat inom myndighetens verksamhetsområde.

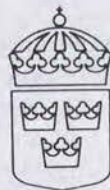
19 § Resultatredovisningen skall i regel följa samma verksamhetsindelning som används i avsnitten Verksamhetens inriktning och Utgångspunkter i den fördjupade anslagsframställningen.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1989.
2. Genom förordningen upphävs avsnitt B — dock inte punkt 8.7 — i budgethandboken, som utgör bilaga till förordningen den 16 december 1982 om föreskrifter för anslagsframställningar och regleringsbrev.
3. Avsnittet B i budgethandboken gäller fortfarande i fråga om
 - anslagsframställningar för budgetåret 1990/91 från samtliga myndigheter,
 - anslagsframställningar för budgetåret 1991/92 från myndigheter i budgetcykel 2 och 3,
 - anslagsframställningar för budgetåret 1992/93 från myndigheter i budgetcykel 3,allt enligt den indelning av myndigheterna i budgetcykler som framgår av bilagan till regeringens direktiv den 16 februari 1989 för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1990/91.
4. Resultatredovisning skall lämnas första gången
 - den 15 september 1992 av myndigheter i budgetcykel 1,
 - den 15 september 1993 av myndigheter i budgetcykel 2,
 - den 15 september 1994 av myndigheter i budgetcykel 3.

På regeringens vägnar

BENGT K. Å. JOHANSSON

Bengt Nordström
(Civildepartementet)



En reformering av budgetpropositionen

Dir. 1989:13

Beslut vid regeringssammanträde 1989-02-23

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att göra en översyn av budgetpropositionens innehåll och utformning, m.m.

Bakgrund

Nuvarande regler för budgetpropositionen

I 9 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs att regeringen skall avge förslag till statsbudget till riksdagen. Av 3 kap. 2 § riksdagsordningen framgår att budgetåret börjar den 1 juli och att regeringen normalt senast den 10 januari skall avlämna en budgetproposition.

Budgetpropositionen utgör regeringens viktigaste handlingsprogram för det kommande budgetåret och bildar därmed ett väsentligt underlag för riksdagens arbete. Den innehåller bl.a. förslag till vilka anslag som bör medges och en beräkning av statsbudgetens inkomster, främst skatter. Denna bedömning grundar sig bl.a. på prognoser av den allmänna ekonomiska utvecklingen i landet.

Budgetpropositionen innehåller bl.a. en finansplan med inkomstberäkningar och nationalbudget, en bilaga för flera huvudtitlar gemensamma frågor samt sektorsbilagor. Under varje huvudtitel (I-XIV) redovisas anslag till olika statliga verksamheter.

1988 års budgetproposition

I 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 15) framhålls att det krävs förändringar i riksdagens och regeringens styrning av de statliga myndigheterna för att en högre effektivitet och produktivitet skall kunna uppnås i den statliga förvaltningen. Styrningen skall således, enligt propositionen, vara mer mål- och resultatorienterad och mindre detaljreglerad. Det är också väsentligt, heter det, att öka långsiktigheten i planering och resurstilldelning samt öka handlingsfriheten för myndigheterna vad gäller medelsanvändning, beslut i organisations- och personalfrågor, m.m.

Finansutskottet delade uppfattningen att ett styrsystem för ökad målstyrning bör utvecklas och införas i den statliga förvaltningen (FiU 1987/88:12, rskr. 69). En avgörande förutsättning för en sådan utveckling är emellertid, enligt utskottet, att resultatuppföljningen av de statliga myndigheternas verksamhet effektiviseras.

1988 års kompletteringsproposition

I 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150 bil. 1) redovisades att budgetprocessen skall läggas om för i princip hela statsförvaltningen, utom för försvaret som redan tillämpar en särskild flerårig budgetmodell.

Det viktigaste inslaget i den nya budgetprocessen, heter det, är att *hela* verksamhetsområdet för en myndighet skall underkastas en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år. Prövningen skall således omfatta inte bara myndighetens förvaltning utan också sådana transfereringar, regelsystem, tillsynsfrågor, m.m. som ankommer på myndigheten.

Som ett led i detta utvecklingsarbete avses vidare, enligt propositionen, en utredning tillkallas med uppgift att se över budgetpropositionens innehåll och utformning. Utredningen skall bl.a. lämna förslag till riktlinjer för och exempel på hur målen för olika verksamheter skall redovisas i budgetpropositionen. Utredningen skall också överväga vilken resultatinformation som skall lämnas till riksdagen.

Finansutskottet (FiU 1987/88:30, rskr. 394) hade inte något att erinra mot redogörelsen i 1988 års kompletteringsproposition. Syftet med den nya budgetprocessen är att få till stånd en bättre och effektivare styrning och kontroll av förvaltningen. Eftersom riksdagens möjligheter i detta avseende inte får eftersättas, framhöll utskottet, måste stor vikt läggas vid utformningen av den information som lämnas i budgetpropositionen och andra anslagspropositioner.

Folkstyrelsekommitténs förslag om budgetarbetet i riksdagen, m.m.

Folkstyrelsekommittén lade i sitt betänkande (SOU 1987:6) Folkstyrelsens villkor fram vissa förslag som avsåg att bl.a. åstadkomma ett effektivare budgetarbete i riksdagen. Syftet med förslagen var att stärka riksdagens möjligheter att skaffa sig ett samlat grepp om budgetfrågorna, att få till stånd en jämnare arbetsbelastning i riksdagen och att åstadkomma en fördjupning av budgetarbetet med jämna mellanrum.

I den proposition (1987/88:22) om vissa grundlagsfrågor, m.m. som regeringen lade fram på grundval av kommitténs betänkande föreslogs bl.a. att propositioner som rör ur budgetpropositionen utbrutna punkter skulle läggas fram senast den 25 februari, i stället för som tidigare den 10 mars. Härigenom skulle behandlingen av budgetpropositionen och senare framlagda anslagspropositioner kunna tidigareläggas så att behandlingen i huvudsak är avslutad senast den 30 april.

Riksdagen anslöt sig till förslaget (KU 1987/88:43, rskr. 405). I sammanhanget uttalades också att en utvärdering av politiska beslut framstår som en alltmer angelägen uppgift, samtidigt som det med visst fog kan hävdas att det är en av de mest försummade. Riksdagen ansåg således att den och sär-

skilt dess utskott bör ägna mer uppmärksamhet åt att utvärdera resultaten av riksdagens beslut. Utvärderingen på ett visst myndighets- eller ämnesområde bör, enligt riksdagen, kunna äga rum i anslutning till att en fördjupad behandling av detta område sker i budgetsammanhang. En lämplig ordning, heter det, kan vara att en sådan djupgående behandling sker en gång per valperiod.

Utredningsuppdraget

Allmänna utgångspunkter

Den utredning som aviserades i 1988 års kompletteringsproposition bör nu tillkallas.

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete bör vara de riktlinjer för utvecklingen av styrningen av den offentliga sektorn som redovisades i kompletteringspropositionen.

Den nya budgetprocess som skall genomföras, som ett led i denna utveckling, syftar till att få till stånd en bättre och effektivare styrning och uppföljning av förvaltningen. Stor vikt måste därför, som finansutskottet framhållit (FiU 1987/88:30, s. 63), läggas vid utformningen av den information som lämnas i bl.a. budgetpropositionen.

Varje budget är av stort allmänt intresse. Det är därför viktigt att informationen i budgetpropositionen kan presenteras på ett för olika intressenter lättillgängligt sätt. Även en väsentlig minskning av den stora textvolymen bör kunna vara av betydelse i detta sammanhang.

Utredningen bör därför också överväga om informationen i budgetpropositionen kan göras mer lättillgänglig och mindre omfattande än för närvarande.

Redovisningen av verksamhetens innehåll, inriktning och resultat

Ett mål- och resultatorienterat styrsystem förutsätter att de politiska besluten om innehåll och inriktning görs tydligare och att former utvecklas för uppföljning och utvärdering av de fattade besluten.

En huvuduppgift för utredningen bör därför också vara att utreda och lämna förslag om hur informationen i regeringens förslag om olika verksamheters innehåll, inriktning, resurser och resultat, baserat på en fördjupad verksamhetsanalys, bör utformas i budgetpropositionen i anslutning till beslut för en kommande treårsperiod.

Utgångspunkterna för denna uppgift redovisades närmare i kompletteringspropositionen (bil. 1, s. 73), där följande uttalades.

"Ekonomisk ramstyrning samt ökade befogenheter och ansvar för myndigheterna måste kopplas till krav på förbättrad uppföljning. Statsmakterna bör vidare i betydligt större utsträckning än hittills ge uttryck för vilka resultat som förväntas. Former för att styra de olika verksamheternas inriktning och innehåll måste därför utvecklas. Dessa bör anpassas till förutsättningarna inom varje verksamhetsområde. Utvecklingsarbetet måste därför i stor utsträckning komma att utgöra ett naturligt inslag i det reguljära arbetet i regeringskansliet, på myndigheterna och i samspelet mellan regeringskansliet och myndigheterna. Förändringen kan förväntas ske successivt och med olika takt inom olika områden.

Det utvecklingsarbete som nu bör inledas för att finna konkreta former för en mål- och resultatorienterad styrning bör därför ske från en delvis annan utgångspunkt än vad som vanligen gäller vid s.k. programbudgetering. En grundtanke i programbudgeteringen är att konkreta mål som kan följas upp skall kunna härledas från de övergripande politiska målen för verksamheten. Erfarenheterna visar att detta innebär stora svårigheter. Till betydande del beror dessa på att de övergripande målen kan vara flera och delvis motstridiga. För många verksamheter går det inte att undvika sådana svårigheter. Enligt min mening bör därför den konkreta styrningen av verksamheten ske med utgångspunkt i en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat.

De övergripande målformuleringar, som normalt kommer till uttryck i myndigheternas instruktioner, bör kompletteras med en styrning av verksamheten för den kommande treårsperioden. Baserat på den information som myndigheterna tar fram och presenterar för regeringen får statsmakterna successivt sträva efter att klarare uttrycka dels krav på fortsatt resultatredovisning, dels önskad inriktning av resp. verksamhet för den kommande treårsperioden. Detta pragmatiska förfaringsätt ger enligt min uppfattning förutsättningar för att utveckla en verklighetsförankrad styrning av de statliga verksamheterna.

Den konkreta styrningen för den följande treårsperioden bör uttryckas som riktlinjer för förändringar av verksamheten. I den mån verksamhetens karaktär tillåter det bör även konkreta krav på eller mål för förväntat verksamhetsresultat under perioden anges. Dessa bör vara så formulerade att en uppföljning – kvantitativt eller kvalitativt – blir möjlig.”

Det är vidare viktigt, anser jag, att kopplingen mellan verksamhetens innehåll och inriktning samt tilldelade resurser görs tydligare.

Redovisningen inför år 2 och 3

En självklar utgångspunkt, uttalade finansutskottet (FiU 1987/88:30) i avslutning till behandlingen av 1988 års kompletteringsproposition, för det fortsatta utvecklingsarbetet måste också vara att varje ny riksdag skall vara oförhindrad att ompröva redan fastställda resursramar. En ny riksdag, heter det, med ändrade majoritetsförhållanden skall således vid prövningen av en myndighets anslag under planeringsperiodens andra och tredje år inte vara bunden av de planeringsramar som fastställts av tidigare riksdagar.

En ny riksdag skall självklart kunna räkna med att en eventuellt ändrad politisk viljeinriktning snabbt kommer till uttryck i styrningen av myndigheterna. Det budgettekniska systemet måste därför utformas så att det inte utgör ett hinder för sådana förändringar.

Mot bakgrund av utskottets uttalanden bör utredningen överväga hur redovisningen år 2 och 3 skall läggas upp.

Kompletterande underlag vid riksmötets öppnande

Enligt den nuvarande ordningen skall budgetpropositionen, i ett sammanhang, avlämnas till riksdagen normalt senast den 10 januari varje år.

De tre senaste åren har regeringen därutöver i oktober överlämnat en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen de kommande åren. För att förbättra riksdagens beslutsunderlag, vad gäller sådana ekonomiska be-

slut som meddelas under hösten, kan det finnas skäl att komplettera denna information i vissa avseenden.

Utredningen bör därför överväga behovet av och förutsättningarna för ett sådant kompletterande underlag från regeringen i anslutning till riksmötets öppnande.

Heltäckande redovisning av en myndighets verksamhet, m.m.

Det viktigaste inslaget, enligt kompletteringspropositionen, i den förändrade budgetprocessen är en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år av hela den verksamhet, dvs. förvaltning, transfereringar, regelsystem, tillsyn, m.m. som en myndighet administrerar eller ansvarar för.

Riksdagen har uttalat (KU 1987/88:43, s. 15) att det finns anledning att överväga om det inte skulle vara en lämplig ordning att ett visst myndighets- eller frågeområde gavs en mer djupgående behandling en gång per valperiod, vilket t.ex. skulle kunna ske i anslutning till att en fördjupad behandling av detta område sker vid en sådan budgetprövning.

Mot denna bakgrund bör utredningen överväga hur en, så långt som möjligt, heltäckande redovisning bör utformas av en myndighets hela verksamhetsområde eller ett särskilt frågeområde så att riksdagens informationsbehov bättre kan tillgodoses samt vilka konsekvenser som kraven på en sådan heltäckande områdesredovisning kan få för budgetens indelning, m.m. En sådan heltäckande områdesredovisning kan i vissa fall gälla ett frågeområde som berör flera myndigheters verksamhet.

För affärsverk med treårsplaner bör ett system övervägas som innebär att sådana planer i sin helhet endast behandlas vart tredje år och att däremellan endast mer betydande förändringar i planerna tas upp med riksdagen.

Skall ett visst verksamhetsområde kunna prövas allsidigt måste även de utgifter och inkomster behandlas som redovisas vid sidan av statsbudgeten. Detta gäller också den verksamhet som i övrigt styrs på annat sätt än över statsbudgeten.

Den totala överblicken över den statliga verksamheten kan i vissa fall försvåras av att statsbudgeten inte belyser hela denna verksamhet. Socialförsäkringssystemet ingår till vissa delar helt (folkpensioneringen) eller delvis (sjukförsäkringssystemet) eller inte alls (ATP-systemet). Vissa affärsverk finansieras till viss del eller inte alls över budgeten. En stor del av den statliga kreditgivningen kanaliseras vid sidan av statsbudgeten. Viss verksamhet kan antingen stödjas med bidrag över statsbudgeten eller också erhålla stöd i form av statliga kreditgarantier.

Även kommunala kostnader bör uppmärksammas i detta sammanhang.

Utredningen bör också överväga hur dessa frågor skall kunna behandlas i budgetpropositionen.

Utredningsarbetet

Som redovisats tidigare har riksdagen uttalat att en utvärdering av politiska beslut framstår som en alltmer angelägen uppgift för riksdagen och dess utskott. En väsentlig förutsättning för att en sådan effektiv utvärdering skall kunna genomföras är att en information av hög kvalitet om olika politiska

besluts resultat och effekter kan presenteras för riksdagen, bl.a. i budgetpropositionen.

Ett viktigt underlag för informationen till regeringen och riksdagen är förvaltningsmyndigheternas egna uppgifter. Riksrevisionsverket (RRV) och statskontoret har fått i uppdrag att utarbeta riktlinjer, m.m. för myndigheternas årliga resultatredovisningar. Nuvarande budgethandbok kommer också att ersättas.

Ett motsvarande arbete har, enligt verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226), aviserats vad gäller de statliga bolagens och stiftelsernas samt affärsverkskoncernernas årsredovisningar.

I fråga om uppföljningen av regeringens och myndigheternas normgivning har olika utvecklingsinsatser påbörjats och aviserats. Bl.a. bör, enligt verksledningsbeslutet, varje regelverk fortlöpande underkastas omprövningar.

Vad gäller uppföljningen av kommunal verksamhet överväger stat-kommunberedningen (C 1983:02) sådana frågor. Beredningen har således tillsammans med kommunförbunden, RRV och statskontoret inlett ett kartläggningsarbete.

Utredningen bör följa det pågående utvecklingsarbetet för uppföljning och utvärdering, vad gäller myndigheternas verksamhet, statliga bidrag, normgivning, m.m.

Utredningen skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Utredningsarbetet bör samordnas med det pågående arbetet i regeringskansliet vad gäller dels en förändring av budgetprocessen, dels en bättre utformning av propositioner i allmänhet, dels det budgetutvecklingsarbete som pågår inom försvarsdepartementet.

Statskontoret bör biträda kommittén.

Utredningens förslag bör redovisas senast den 30 juni 1990. Om det visar sig ändamålsenligt kan delar av uppdraget redovisas tidigare.

Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-myndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst fem ledamöter med uppgift att utreda frågan om en reformering av budgetpropositionen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns utredningsanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Valfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.
73. Transportstöd. K.
74. Skuldsaneringslag. Ju.
75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

- 76. Allmän pension. S.
- 77. Allmän pension. Bilagor. S.
- 78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
- 79. Utlänningsnämnd. A.
- 80. Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? S.
- 81. Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av
tillståndsärenden 1980 - 1989. Fö.
- 82. Vad kostar begravningar - vem betalar? C.
- 83. Ny budgetproposition. C.

KUNGL. BIBL.
1991-04-24
STOCKHOLM

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]
Skuldsaneringslag. [74]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateral utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekretess för landskapsinformation. [71]
Vapenfrivärningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. [81]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]
Allmän pension. [76]
Allmän pension. Bilagor. [77]
Allmän pension. Expert rapporter. [78]
Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? [80]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]
Transportstöd. [73]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]
Utvärdering av försöksverksamhet enmed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]
Utlänningsnämnd. [79]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]
Lokalkontor. [72]
Vad kostar begravingar - vem betalar? [82]
Ny budgetproposition. [83]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]

