

Ekonomisk styrning

Effektivitet

Transparens



Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens



SOU och Ds kan köpas från Fritzes Kundservice. 1999 års serie kan köpas från Fakta Info Direkt, Kundservice. För remissutsändningar av SOU och Ds fr.o.m. 2000 års nummerserie svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadresser:

Fritzes Kundservice
106 47 Stockholm
Tel: 08-690 91 90
Fax: 08-690 91 91
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430
113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00
Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför: Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Tel: 08-405 47 29
Fax: 08-405 42 95

Broschyren återfinns även på Internet: www.regeringen.se

Förord

Under den senaste tioårsperioden har en rad reformer inom den ekonomiska styrningen i staten genomförts. Det övergripande syftet har varit att stärka budgetdisciplinen och att åstadkomma en effektiv resursanvändning i staten. En resultatorienterad styrning har etablerats i relationen mellan regeringen och myndigheterna. Myndigheternas årsredovisningar har utökats med redovisningar som visar vilka resultat som åstadkommit och vad det har kostat. En modern redovisningsmodell har skapat förutsättningar för en bättre myndighetsintern styrning. Budgetdisciplinen har skärpts genom förändringar av budgetprocessen såväl i riksdagen som i Regeringskansliet. Dessutom har restriktioner införts i form av saldsmål för de offentliga finanserna och fleråriga utgiftstak för staten.

Den 20 november 1997 beslutade regeringen att inom Finansdepartementet tillsätta en styrgrupp med uppgift att driva ett projekt med övergripande syfte att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av statlig verksamhet.

De förslag som lämnas i denna promemoria innebär en vidareutveckling av tidigare reformer. Förslagen avser såväl vilka principer som bör gälla för ekonomisk styrning som hur de enskilda delarna i styrningen bör utformas.

Förslagen väcker i sin tur ett antal ytterligare frågor av såväl principiell som praktisk natur. Dessa frågor kommer att prövas och diskuteras i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Promemorian har tagits fram inom Finansdepartementet med stöd av Ekonomistyrningsverket. Under arbetets gång har diskussioner förts med en statssekreterargrupp (Försvarsdepartementet, Jordbruksdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet) som utsetts av statssekreteraren vid Finansdepartementet samt med en parlamentarisk referensgrupp i riksdagen. Därutöver har olika sakfrågor diskuterats inom Regeringskansliet och i Ekonomistyrningsverkets economichefs- och kontrollerråd.

Rapporten har tagits fram inom det s.k. VESTA-projektet (Verktyg för Ekonomisk styrning i STATen), för vilket Allan Gustafsson varit projektledare. Gert Paulsson och Thomas Küchen har varit huvudansvariga för rapporten med Kristina Padrón och Helene Rånlund som medförfattare. Ett stort antal personer på Finansdepartementets budgetavdelning och övriga departement har lämnat värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Projektet överlämnar rapporten Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens (Ds 2000:63) och uppdraget är härmed avslutat.

Eva Lindström
Budgetchef

Innehållsförteckning

Ordlista	s 8
Sammanfattning	s 11
1 Ekonomisk styrning i staten	s 21
1.1 Ekonomisk styrning	s 21
1.1.1 Utgångspunkter	s 21
1.1.2 Målen för den ekonomiska styrningen	s 22
1.2 Förvaltningspolitikens övergripande målsättningar och styrmedel	s 23
1.2.1 Övergripande målsättningar	s 23
1.2.2 Regelstyrning	s 25
1.2.3 Mål och riktlinjer m m	s 25
1.2.4 Regeringens styrning av myndigheterna	s 26
1.2.5 Kontrollmakten	s 26
1.2.6 Den ekonomiska styrningens roll	s 27
1.3 Historisk tillbakablick	s 28
1.3.1 Utvecklingen under perioden 1988–1996	s 28
1.3.2 Reformeringen av budgetprocessen och beredningsordningen	s 31
1.3.3 Utvecklingsarbetet från och med år 1997	s 33
1.4 Några internationella och kommunala erfarenheter	s 35
1.4.1 Internationella erfarenheter	s 35
1.4.2 Kommunala erfarenheter	s 37
1.5 Pågående utredningar m.m.	s 37
1.5.1 Riksdagskommittén	s 37
1.5.2 Utvärdering av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet	s 38
1.5.3 Förvaltningspolitiskt handlingsprogram	s 38
1.5.4 Uppföljning av den kommunala verksamheten	s 39
2. Problem och utvecklingsbehov samt riktlinjer för utvecklingsarbetet	s 41
2.1 Övergripande motiv och förutsättningar för förändringsarbetet	s 41
2.2 Erfarenheter	s 42
2.3 Problem och utvecklingsbehov	s 44
2.3.1 Styrningen av den statliga verksamheten: riksdagen–regeringen	s 44
2.3.2 Styrningen av den statliga verksamheten: regeringen–myndigheterna	s 45
2.3.3 Avgränsning av den statliga ekonomin samt principer och presentationsformer i budget och redovisning	s 46
2.3.4 IT-stöd	s 48
2.3.5 Problem och utvecklingsbehov i sammanfattning	s 48
2.4 Riktlinjer för utvecklingsarbetet	s 49

3. Förslag till förändringar	s 51
3.1 Styrning i en verksamhetsstruktur	s 52
3.1.1 Förslag	s 52
3.1.2 Förändringar jämfört med nuvarande struktur, mål och kostnader	s 56
3.2 Anslag och räntekonton	s 57
3.2.1 Förslag	s 57
3.2.2 Förändringar jämfört med nuvarande anslag	s 58
3.3 Utgiftstaket	s 59
3.3.1 Förslag	s 59
3.3.2 Förändringar jämfört med nuvarande utgiftstak	s 60
3.4 Hantering av investeringar	s 60
3.4.1 Förslag	s 60
3.4.2 Förändringar jämfört med nuvarande hantering av investeringar	s 63
3.5 Budgeten och redovisningen som informationsbärare	s 64
3.5.1 Förslag	s 64
3.5.2 Förändringar jämfört med nuvarande avgränsning, principer och presentationsformer	s 69
3.6 Information för uppföljning och utvärdering	s 70
3.6.1 Förslag	s 70
3.6.2 Förändringar jämfört med nuvarande information för uppföljning och utvärdering	s 73
3.7 Styrning av myndigheterna	s 74
3.7.1 Förslag	s 74
3.7.2 Förändringar jämfört med nuvarande styrning av myndigheter	s 75
4 Förslag till förändringar – budgetprocess och budgetinformation	s 77
4.1 Den statliga budgetprocessen i korthet	s 78
4.2 Förberedande budgetarbete	s 81
4.2.1 Förslag	s 81
4.2.2 Förändringar jämfört med nuvarande förberedelser för budgetarbetet	s 81
4.3 Budgetarbete	s 81
4.3.1 Förslag	s 81
4.3.2 Förändringar jämfört med nuvarande budgetarbete	s 92
4.4 Löpande uppföljning under budgetåret	s 95
4.4.1 Förslag	s 95
4.4.2 Förändringar jämfört med nuvarande löpande uppföljning under budgetåret	s 95
4.5 Uppföljning och utvärdering efter genomfört budgetår	s 96
4.5.1 Förslag	s 96
4.5.2 Förändringar jämfört med nuvarande uppföljning och utvärdering efter genomfört budgetår	s 105

5 Förändringar i regelverket	s 109
5.1 Regeringsformen och riksdagsordningen	s 109
5.2 Budgetlagen	s 109
5.2.1 Anslag, inkomsttitlar och ekonomiska förpliktelser	s 110
5.2.2 Statsbudgetens avgränsning	s 110
5.2.3 Finansiering av investeringar	s 110
5.2.4 Uppföljning, prognoser och utfall	s 110
5.2.5 Utgiftstak och utgiftsramar	s 111
5.3 Anslagsförordningen	s 111
5.4 Kapitalförsörjningsförordningen	s 111
5.5 Förordning om årsredovisning och budgetunderlag	s 111
5.5.1 Årsredovisning	s 111
5.5.2 Delårsrapport	s 112
5.5.3 Budgetunderlag	s 112
5.6 Förordning om myndigheters bokföring	s 112
6 IT-stödet för budgetprocessen	s 113
6.1 Nuläge	s 113
6.2 Systemvision	s 114
6.3 Informationsinnehåll	s 115
6.3.1 Ekonomisk information	s 115
6.3.2 Mål och resultatinformation	s 116
6.3.3 Omvärldsinformation	s 116
6.4 Tidsplan	s 116
6.5 Konsekvenser	s 117
7 Konsekvensanalys	s 119
7.1 Inledning	s 119
7.2 Konsekvenser för riksdagen, Regeringskansliet och myndigheterna	s 120
Referenser	s 124
Kronologisk förteckning	s 126
Systematisk förteckning	s 127

Ordlista

Anläggningstillgång – avser tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. Med stadigvarande avses att den ekonomiska livslängden överstiger tre år. Anläggningstillgångar delas in i immateriella (t.ex. forskning och utveckling), materiella (t.ex. maskiner och inventarier) och finansiella anläggningstillgångar (t.ex. aktier och obligationer).

Anslag – avser ett visst belopp till ett bestämt ändamål på statsbudgeten som riksdagen fattar beslut om. Ändamålet för anslagen kan vara myndighetens egen verksamhet, transfereringar och bidrag till tredje part samt kapitaltillskott för investeringar i anläggningstillgångar. Riksdagens anslagsbeslut innebär att regeringen bemyndigas att under viss tid och under vissa villkor använda medlen till de av riksdagen angivna ändamålen. Anslaget anvisas av riksdagen till regeringen. Regeringen tilldelar sedan en eller flera myndigheter dispositionsrätt till anslaget.

Anslagsavräkning – myndigheternas redovisning av ianspråktagande/förbrukning av anslagsmedel.

Avskrivning – värdeminskning av anläggningstillgång fördelad på de perioder som utgör tillgångens användningstid.

Bemyndiganden – tillstånd som regeringen respektive myndigheten behöver bl.a. för att få göra åtaganden om framtida utgifter som inte täcks av årets tilldelade medel eller dispositionsrätt i övrigt.

Bidrag – inkomstöverföring från staten till t.ex. ideell förening som inte motsvaras av någon direkt motprestation (jämför transferering).

Bokföringsmässig princip – inkomster och utgifter periodiseras till de räkenskapsår dit de hör. Avgörande är när den ekonomiska händelsen äger rum, inte när den regleras likvidmässigt.

Ekonomisk styrning – samlingsbeteckning för finansiell styrning och resultatstyrning i staten.

God redovisningssed – redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.

Finansiell styrning – finansiella restriktioner som gäller för en verksamhet för att nå vissa mål.

Investering – anskaffning av anläggningstillgång.

Lån i Riksgäldskontoret – form för finansiering av anläggningstillgång. Läntagaren amorterar och betalar ränta för lånet.

Kapitaltillskott över anslag – form för finansiering av anläggningstillgång. Kapitaltillskottet aktiveras i balansräkningen i samband med investeringen och avskrivningar belastar resultaträkningen.

Kredit – av riksdagen eller regeringen fastställt finansiellt utrymme kopplat till räntekonto eller räntelöst konto.

Myndighetens egen verksamhet – omfattar den del av myndighetens verksamhet som inte avser transfereringar eller bidrag.

Periodisering – fördelning av utgifter och inkomster till den period då resursen förbrukats (kostnad) eller då prestationen utförts (intäkt).

Politikområden – indelning av statlig verksamhet i politiskt relevanta områden.

Rambeslutsmodell – den beslutsordning som riksdagen använder sig av vid behandlingen av budgetpropositionen. Den *nuvarande tillämpningen* innebär att riksdagen först tar ställning till budgetens omslutning i stort, dvs. till omfattningen av statsutgifterna och hur de skall fördelas på de 27 utgiftsområdena. Genom detta beslut läses utgifterna och den för varje utgiftsområde fastställda nivån fungerar därefter som en ram som inte får överskridas när riksdagen fortsätter sin behandling av budgeten. I beslutet tar riksdagen också ställning till vilka skatte- och avgiftsförslag som skall genomföras, vilka ligger till grund för beräkningen av nivån på statsinkomsterna under nästa budgetår. Eftersom nivån på inkomster och utgifter därmed är bestämda kan även upplåningsbehovet anges.

Samtliga utgiftsramar och skatteförändringar behandlas som ett paket, och alternativen ställs mot varandra som paket. Riksdagen tar ställning genom ett beslut till hela paketet.

Efter det att ramar lagts fast för olika utgiftsområden behandlas anslagsfrågorna mer i detalj i respektive utskott som då måste hålla sig inom de fastställda ramarna.

Resultatstyrning – styrning som innebär att mål anges, att resultatet följs upp och/eller utvärderas samt att bedömningar görs beträffande vilka åtgärder som behöver vidtas.

Riktlinjebeslut – innebär att beslutet inte är rättsligt bindande. Riktlinjebeslutet kan uttryckas som att riksdagen fastställer eller godkänner.

Sektorsövergripande verksamheter – statlig verksamhet som berör flera politikområden, t.ex. jämställdhetspolitik och miljöpolitik.

Transferering – inkomstöverföring från staten till tredje part som inte motsvaras av någon direkt motprestation.

Verksamhetsanpassning – styrning av myndighetens verksamhet skall vara anpassad till såväl verksamhetsmässiga som andra förutsättningar för respektive myndighet.

Verksamhetsgrenar – väl avgränsade verksamheter inom ett verksamhetsområde som bidrar till att målet för verksamhetsområdet uppnås (myndighetsnivån).

Verksamhetsområden – är väl avgränsade verksamheter inom ett politikområde som bidrar till att målet för politikområdet uppnås.

Totala kostnader – Övriga intäkter
– förändrat balanserat resultat
= Budgetbidrag

Budgetbidrag – skillnaden mellan totala kostnader och övriga intäkter och förändring av balanserat resultat. Budgetbidraget motsvarar de kostnader som måste finansieras över statsbudgeten.

Balanserat resultat – balanserat årligt över- och underskott (omfattar såväl avgiftsfinansierad verksamhet som icke-avgiftsfinansierad verksamhet).

Nettokostnad – skillnaden mellan totala kostnader och övriga intäkter. Nettokostnaderna motsvarar summan av förbrukade budgetbidrag och utnyttjat balanserat resultat.

Totala kostnader – avser alla kostnader inom respektive verksamhet, oavsett hur resurserna har finansierats.

Över-/underskott – årligt ekonomiskt resultat, vilket framgår av resultatbudget respektive resultaträkning (omfattar såväl avgiftsfinansierad verksamhet som icke-avgiftsfinansierad verksamhet).

Övriga intäkter – intäkter från andra inom- och utomstatliga institutioner (avgiftsintäkter, bidrag, donationer etc.).

Sammanfattning

Med ekonomisk styrningen av statlig verksamhet avses både finansiell styrning och resultatstyrning. Styrningen inriktas med andra ord på både de resurser som används i verksamheten och de prestationer och effekter som blir resultatet av verksamheten. En väl fungerande ekonomisk styrning förutsätter att den finansiella styrningen och resultatstyrningen samverkar på ett bra sätt.

Ekonomisk styrning är ett av flera medel som kan användas för att styra statlig verksamhet och är därmed en del i den statliga förvaltningspolitiken. Det finns samtidigt en koppling mellan den ekonomiska styrningen och den statliga finans- och budgetpolitiken.

Den ekonomiska styrningen skall ses som ett verktyg för politikens förverkligande, och dess mål är:

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

Utvecklingen av den ekonomiska styrningen är en ständigt pågående process. Den problembild som återkommer i ett flertal av de rapporter som behandlat den ekonomiska styrningen under de senaste åren visar på behov av att på statsmaktsnivå förbättra såväl beslutsunderlagens innehåll och relevans som styrningens tillämpning. Det som särskilt uppmärksammas är behovet av att förbättra samverkan mellan resultatstyrningen och den finansiella styrningen.

De förslag som lämnas i denna promemoria utgår från detta behov och har som övergripande syfte att skapa förutsättningar för en tydligare koppling mellan mål, resultat och kostnader.

Med denna utgångspunkt blir det angeläget att bl.a. förbättra möjligheterna att:

- koppla samman mål och planerad resursförbrukning,
- få en god bild av måloppfyllelse och faktisk resursförbrukning,
- få en samlad bild av den statliga ekonomin och verksamheten, samt att
- skapa helhetsperspektiv och transparens.

Till detta kommer att modern IT kan utnyttjas betydligt bättre för att ge stöd till den ekonomiska styrningen.

Riksdagen har ställt sig bakom regeringens förslag i budgetpropositionen för 2000 om inriktningen av det fortsatta utvecklingsarbetet med den ekonomiska styrningen (bet. 1999/2000:FiU13, rskr. 1999/2000:106).

Innebörden av riktlinjerna är att;

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

Arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen har sedan 1997 i huvudsak bedrivits inom det s.k. VESTA-projektet (Verktyg för Ekonomisk styrning i STaten). Arbetet syftar till att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av den statliga verksamheten. Sedan hösten 1998 pågår på uppdrag av regeringen ett arbete i Regeringskansliet med att ta fram en ändamålsenlig verksamhetsindelning av statsbudgeten, tydligare mål samt strategier för uppföljning och utvärdering (den s.k. tvåårsöversynen).

Det pågår även annat utrednings- och utvecklingsarbete som berör beslutsprocessen och den ekonomiska styrningen i staten:

- Regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att utvärdera den reformerade budgetprocessen i syfte att bedöma om den nya processens mål och intentioner har infriats.¹
- Regeringen har i juni år 2000 beslutat om ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram.²
- Riksdagen har tillsatt en parlamentarisk utredning – Riksdagskommittén – med uppdrag att se över och utvärdera riksdagens arbetsformer, bl.a. vad avser budgetprocessen.

De förslag som lämnas i denna promemoria kommer med andra ord att utgöra ett bland flera underlag för regeringens ställningstagande till förslag om hur den ekonomiska styrningen bör utvecklas.

En övergång till budgeterings- och styrningsprinciper i enlighet med vad som föreslås i kapitel 3 och 4 bör ske successivt under ett antal år. Det fortsatta arbetet kommer att bedrivas med sikte på att regeringen i och med budgetpropositionen för 2004 skall kunna presentera en statsbudget i enlighet med förslagen för riksdagen.

Som ett led i det fortsatta utvecklingsarbetet kommer under hösten 2000 pilotstudier att inledas inom ett par politikområden. Vidare kommer utformningen av detaljer, principer, tillämpningar m.m. avseende föreslagna förändringar att bli föremål för fortsatt diskussion inom Regeringskansliet.

¹ Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen, SOU 2000:61.

² En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram som utgör en grund för den samlade förvaltningspolitiken och dess utveckling inom olika prioriterade områden.

Promemorian inleds med en redovisning av den ekonomiska styrningens roll och utveckling i staten (kapitel 1) samt en genomgång av motiv och utgångspunkter för förslagen (kapitel 2). I kapitel 3 presenteras förslag till förändringar inom olika områden i den ekonomiska styrningen. Syftet med förslagen är att få till stånd ett bättre beslutsunderlag för att inom givna ekonomiska ramar skapa förutsättningar för att öka produktiviteten och effektiviteten i statens verksamhet. Ett annat syfte är att visa upp den statliga ekonomin på ett öppet och allsidigt sätt för såväl beslutsfattare i riksdag och regering som för medborgarna. En viktig utgångspunkt för de lämnade förslagen har varit en fortsatt strikt budgetdisciplin.

I kapitel 4 diskuteras konsekvenserna av förslagen för de olika faserna i den statliga budgetprocessen. Processen i sig påverkas endast i begränsad omfattning av förslagen. I kapitlet diskuteras därför i första hand förändringar i den information som utväxlas mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna i de olika faserna. Därefter redovisas kortfattat behovet av förändringar i budgetlagen och det ekonomiadministrativa regelverket (kapitel 5) samt en översiktlig strategi för vidareutveckling av IT-verktyg till stöd för den ekonomiska styrningen (kapitel 6). Avslutningsvis redovisas i kapitel 7 vilka konsekvenser förslagen kan förväntas få och vilka krav de medför vad avser t.ex. personalens kompetens och utbildningsbehov.

Motiv och förutsättningar för förändringsarbetet

Det pågående arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten syftar främst till att kunna möta budgetlagens krav på att eftersträva hög effektivitet och iakttä god hushållning i den statliga verksamheten, och regeringens skyldighet att för riksdagen redovisa de mål som äsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Förslagen i denna promemoria innebär ingen förändring vad gäller de grundläggande principerna för den ekonomiska styrningen, utan utgör en naturlig vidareutveckling av de nuvarande principerna. De grundläggande inslagen i den ekonomiska styrning ligger därför fast och anger ramar för förslaget:

- Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan riksdag, regering och myndigheter skall vara oförändrad i enlighet med bl.a. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen (1986:223) och verksförordningen (1995:1322).
- Den rambeslutsmodell som tillämpas för riksdagens budgetbeslut skall ligga fast. Däremot innebär förslagen att det krävs en fördjupad diskussion om innehållet i de olika besluten.
- Den ekonomiska styrningens övergripande beståndsdelar resultatstyrning och finansiell styrning skall finnas kvar och vidareutvecklas.
- Budgetprocessen skall ha en oförändrad stramhet.

Förslag till utvecklad ekonomisk styrning i staten

Förslagen till förändringar i den ekonomiska styrningen i staten omfattar såväl budgetens och redovisningens roll som styrdokument, som dess roll som informationsbärare.

Budgetens och redovisningens roll som styrdokument handlar om den styrning som regeringen och riksdagen utövar i den årliga budgetprocessen. Förslagen till förändringar omfattar beslut om mål och kostnader i en verksamhetsstruktur, anslagets roll och konstruktion, hantering av investeringar samt konsekvensändringar av utgiftstakets konstruktion.

Budgetens och redovisningens roll som informationsbärare handlar om hur den statliga ekonomin presenteras i budget och redovisningsdokumenten. Förslagen till förändringar omfattar budgetens och redovisningens avgränsning, principer och presentationsformer.

Vad syftar förslagen till?

Sammanfattningsvis syftar förslagen till att skapa förutsättningar för att:

- åstadkomma en tydligare koppling mellan mål, resultat och kostnader,
- öka kunskapen om effekter och måluppfyllelse,
- främja ett helhetsperspektiv och öka genomskådligheten på olika beslutsnivåer,
- tillämpa samma avgränsning, principer och presentationsformer vid budgetering och redovisning,
- tydliggöra sambanden mellan styrning av organisationer och verksamheter, och
- formulera tydligare mål.

Styrning i verksamhetsstrukturen (avsnitt 3.1 – 3.4)

Styrningen i verksamhetsstrukturen sker genom att riksdagen och regeringen beslutar om mål och kostnader.

En renodlad verksamhetsstruktur

Den föreslagna verksamhetsstrukturen omfattar tre nivåer; politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Den mest påtagliga skillnaden mot nuvarande struktur är att politikområden föreslås ersätta nuvarande utgiftsområden och att en ny verksamhetsområdesnivå föreslås.

Mål och kostnader för statlig verksamhet

Vad avser kraven vid formulering av mål och resultatmätt innebär förslaget främst en ökad ambitionsnivå i jämförelse med idag.

Riksdagen föreslås att för varje politikområde godkänna beräkning av totala kostnader och fastställa budgetbidraget. Med totala kostnader avses kostnaden för alla resurser som används inom en verksamhet, oberoende av finansiering. Idag lämnas inte någon redovisning i statsbudgeten av totala kostnader. Budgetbidraget motsvarar de kostnader som skall täckas av finansiering över statsbudgeten.

Budgetbesluten kommer således enligt förslaget att vara kostnads- mässiga, till skillnad från idag då de är utgifts- eller kassamässiga.

Anslagens roll och konstruktion

Enligt förslaget kommer riksdagen på motsvarande sätt som idag att anvisa anslag. Ändamålet för anslagen kan vara myndigheternas egen verksamhet, transfereringar eller bidrag till tredje part samt kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar.

Anslagen för myndigheternas egen verksamhet, transfereringar och bidrag motsvarar nettokostnaden, medan kapitaltillskott över anslag motsvarar investeringsutgiften. För samtliga anslagstyper gäller dock att själva anslagsbesluten innebär att medel tillförs för olika ändamål.

Anslagsmedel föreslås överföras till räntebärande konton (myndighetens egen verksamhet) eller räntefria konton (transfereringar och kapitaltillskott) i Riksgäldskontoret.

För att möjliggöra flexibilitet i hanteringen av anslagsmedel föreslås att en kredit kopplas till myndigheternas räntebärande konton och räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Riksdagen kommer precis som idag att fastställa restriktioner för kreditmöjligheterna.

Utgiftstaket

Taket föreslås utformas så att det omfattar driftkostnader inklusive avskrivningar, kostnader för transfereringar och bidrag samt utgifter för årets nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

Den föreslagna konstruktionen av taket skiljer sig från det nuvarande taket som inte har delramar för drift och transfereringar respektive för investeringar.

Hantering av investeringar

Beslutsnivå och beslutsformer för investeringar föreslås precis som idag anpassas efter investeringens art och omfång.

Investeringar i anläggningstillgångar föreslås finansieras med antingen räntebelagda lån i Riksgäldskontoret eller med kapitaltillskott över anslag.

Utgifter för investeringar i anläggningstillgångar periodiseras till årliga kostnader i form av avskrivningar. Förslaget innebär att anläggningstillgångar i normalfallet beläggs med ränta, antingen genom lånefinansiering eller genom att ett avkastningskrav ställs på statskapitalet. Om en räntebeläggning inte önskas, finansieras investeringen med ett icke-avkastningspliktigt kapitaltillskott över anslag.

Avskrivningar och räntor på anläggningstillgångar beaktas vid beräkning av anslagen.

Budgetens och redovisningens roll som informationsbärare (avsnitt 3.5)

Avgränsning av statlig verksamhet

Statsbudgeten och årsredovisningen för staten skall omfatta alla ekonomiska transaktioner som påverkar statens lånebehov och statens tillgångar och skulder. Med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av riksdagen, regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Förslaget överensstämmer med den avgränsning som tillämpas i årsredovisningen för staten, medan statsbudgeten i nuläget endast omfattar de transaktioner som påverkar statens lånebehov.

Samma principer för budget och redovisning

En viktig utgångspunkt för utvecklingsarbetet är att budgeten och redovisningen skall baseras på samma principer.

Förslaget innebär att såväl budgeten som redovisningen skall baseras på bokföringsmässiga principer, till skillnad från i nuläget då endast redovisningen baseras på dessa principer.

En mer rättvisande presentation av statens budget

Budgeten och årsredovisningen för staten föreslås presenteras i fem totalsammanställningar; verksamhetsbudget/-redovisning, resultatbudget/-räkning, balansbudget/-räkning, finansieringsbudget/-analys, samt sammanställning över budgeterade respektive genomförda investeringar.

Därutöver kommer såväl budgetdokumenten som redovisningsdokumenten att innehålla en sammanställning av anslag och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar med direkt koppling till utgiftstaket.

Information för uppföljning och utvärdering (avsnitt 3.6)

Myndigheterna föreslås lämna månadsvis utfallsinformation avseende totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsgren samt myndigheternas totala anslagsintäkter och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar. Därutöver skall myndigheterna kommentera större förändringar på sina konton i Riksgäldskontoret.

Myndigheterna föreslås lämna kvartalsvisa prognoser med motsvarande information.

Myndigheterna kommer precis som idag att lämna en delårsrapport och en årsredovisning. I övrigt kommer myndigheterna att lämna resultatinformation under löpande budgetår i enlighet med kraven i regleringsbrev.

Uppföljning mot utgiftstaket görs med hjälp av informationen om myndigheternas kostnader och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

Regeringen lämnar utfallsinformation och prognoser till riksdagen minst två gånger per år avseende totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per politikområde och verksamhetsområde, nettoinvesteringar i anläggningstillgångar samt överföring av anslagsmedel till myndigheterna och förändringar på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Regeringen redovisar samtidigt utfall och prognos i förhållande till utgiftstaket.

Eftersom årsredovisningen för staten och budgeten kommer att ha samma avgränsning, baseras på samma principer och presenteras på samma sätt, skapas det förutsättningar för ett mer aktivt användande av årsredovisningen i såväl uppföljningsarbetet som i arbetet med kommande budgetår.

Regeringens resultatredovisning till riksdagen kommer att underlättas av dels ett tydligare verksamhetsfokus, dels tydliga och uppföljningsbara mål.

Informationen om kostnader och intäkter i verksamhetsstrukturen samt ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret ersätter nuvarande anslagsredovisning.

Styrning av myndigheterna (avsnitt 3.7)

Förslagen innebär att redan etablerade principer vidareutvecklas. Vissa förändringar sker dock när det gäller de finansiella restriktionerna för myndigheterna.

Viktigare förändringar för budgetprocessen och budgetinformationen (kapitel 4)

Arbetet med budgeten och budgetdokumentens innehåll kommer att förändras

Förslagen medför en bättre överensstämmelse mellan den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen och årsredovisningen för staten. Årsredovisningen för staten kan därmed komma att utgöra ett mer betydelsefullt inslag i budgetprocessen.

Kraven på myndigheternas budgetunderlag kommer att förändras. För att det skall vara möjligt för regeringen att upprätta en konsoliderad resultat-, balans- och finansieringsbudget för hela staten måste myndigheterna lämna underlag med motsvarande innehåll. Underlaget måste även innehålla en verksamhetsbudget som bl.a. omfattar en redovisning av totala kostnader, övriga intäkter och budgetbidrag per verksamhetsgren. Dessutom kan kraven på underlag för investeringar och vissa balansposter komma att ändras.

Förändrade budgetdokument

Budgeten kommer att omfatta alla resurser oavsett finansiering. Det innebär att riksdagen vid beslut med anledning av budgetpropositionen kan ta hänsyn till samtliga resursinsatser vid en bedömning av omfattning av det statliga åtagandet inom respektive politikområde.

Förslaget att målen skall vara uppföljningsbara och redovisas i samma struktur som resurstilldelningen förbättrar möjligheterna att relatera mål till kostnader. Detta skapar förutsättningar för en bättre dialog om politikens innehåll och inriktning än vad som är möjligt i dagsläget.

Riksdagens rambeslutsmodell

Riksdagens rambeslutsmodell påverkas inte i grunden av de föreslagna förändringarna. Däremot förändras innehållet i besluten.

Det ankommer på riksdagen att ställning till formerna för hur beslutet med anledning av budgetpropositionen på lämpligast sätt bör utformas.

Smärre förändringar av myndigheternas regleringsbrev
Förslaget att dela in myndighetens verksamhet i verksamhetsgrenar innebär ingen principiell skillnad mot nuvarande ordning.

När det gäller myndighetens finansiering kommer myndigheternas regleringsbrev att vara utförligare än idag.

Ökade krav på löpande uppföljning

Den utfalls- och prognosinformation som myndigheterna skall lämna till regeringen kommer att vara mer omfattande och ha ett annat innehåll än den information som för närvarande lämnas. Informationen kommer dock till stor del att kunna hämtas direkt ur myndighetens redovisning.

Kraven kommer även att öka vad avser motsvarande information som regeringen lämnar till riksdagen i anslutning till den ekonomiska värpropositionen och budgetpropositionen.

Förändringar i regelverket (kapitel 5)

En översiktlig genomgång har gjorts av vilka konsekvenser föreslagna förändringar får för gällande regelverk. Genomgången visar att förändringarna får störst konsekvenser för lagen (1996:1059) om statsbudgeten och anslagsförordningen (1996:1189), vilka måste skrivas om i sin helhet. Det blir även ändringar i förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) och i förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

IT-stödet för budgetprocessen (kapitel 6)

Effektiv ekonomisk styrning i staten förutsätter tillgång till ett ändamålsenligt IT-stöd. En vidareutveckling inom det området är därför en viktig förutsättning för de föreslagna förändringarna i den ekonomiska styrningen.

En grundläggande målsättning för utvecklingen av IT-stödet är att få till stånd en sammanhållen hantering av den information som används av flera aktörer i budgetprocessen. Arbetet med att utveckla ett IT-stöd kommer att genomföras successivt.

Konsekvensanalys (kapitel 7)

De förslag som lämnas i promemorian innebär inte någon fundamental förändring i filosofin bakom den ekonomiska styrningen i staten. Trots det får förslagen konsekvenser för arbetet med ekonomisk styrning inom riksdagen, Regeringskansliet och myndigheterna. Det finns därför skäl att göra en analys av konsekvenserna av förslagen vad avser resursåtgången för den ekonomiska styrningen.

Utvecklingsarbete innebär alltid en ökad resursåtgång under den tid själva förändringen pågår. Den ökade resursåtgången i det korta perspektivet måste ställas mot den minskade resursåtgång och övriga fördelar som förändringen genererar på längre sikt.

De fördelar som förväntas bli följden av de föreslagna förändringarna är av olika karaktär. En del fördelar innebär en minskad resursåtgång i den löpande ekonomiska styrningen, medan andra fördelar är av en helt annan karaktär. Exempel på det senare är det förbättrade beslutsunderlaget i budgetprocessen, som förväntas leda till mer informerade beslutsfattare och därmed bättre beslut och högre effektivitet i den statliga verksamheten, men som inte direkt påverkar resursåtgången i den ekonomiska styrningen.

Konsekvensanalysen begränsas till de för- och nackdelar som förväntas påverka resursåtgången för den ekonomiska styrningen.

1 Ekonomisk styrning i staten

1.1 Ekonomisk styrning

1.1.1 Utgångspunkter

Den ekonomiska styrningen i staten är konstitutionellt reglerad genom regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser rörande finansmakten och riksdagens beslut om statsbudgeten. Det övergripande regelverket avser främst rätten att bestämma hur statens inkomster skall beräknas, beslutsrätten vad gäller statens utgifter och tillgångar samt formerna för beslutsprocessen.

En mer detaljerad reglering av den ekonomiska styrningen i staten sker i lagar och förordningar. De två särskilda lagar som finns inom området är lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Den första tydliggör främst regeringens befogenheter och skyldigheter gentemot riksdagen. Enligt 1§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statlig verksamhet. Paragrafen utgör grunden för den definition av ekonomisk styrning som har lagts fast och etablerats i statsförvaltningen under senare år.

Med ekonomi menas att hushålla med knappa resurser. *Den ekonomiska styrningen* förutsätter bl.a. att beslutsfattare i riksdag, regering och myndigheter har tillgång till ett relevant underlag för de beslut som måste fattas i den årliga budgetprocessen. Riksdagens årliga beslut om statsbudgeten är av väsentlig betydelse för fördelningen av resurser mellan olika verksamheter och bedömning av den samhällsnytta som förväntas av dessa insatser liksom även för den ekonomiska tillväxten i samhället.

1.1.2 Målen för den ekonomiska styrningen

Den ekonomiska styrningen i staten är ytterst ett medel för politikens förverkligande.¹ Målen för den ekonomiska styrningen är mot den bakgrunden att skapa förutsättningar för;

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

Begrepp

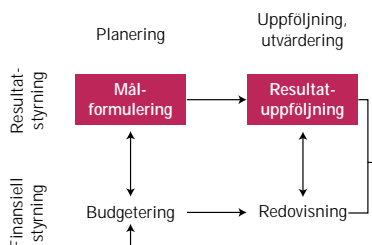
Ekonomisk styrning i staten avser både *resultatstyrning* och *finansiell styrning*. Resultatstyrning innebär att mål anges för en verksamhet som kan ligga till grund för en bedömning av resultatet och för framtida beslut om åtgärder. Målen kan avse *prestationer* i form av ärendehandläggning, tillsyn, policyskapande verksamhet, information, forskning och utveckling etc. Prestationerna är i sin tur medel för att uppnå det mer övergripande syftet med verksamheten, dvs. olika slag av *effekter* i samhället.

Genom den finansiella styrningen fastställs restriktioner i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, villkor för avgiftsbelagd verksamhet samt tillgång till räntekonto med kredit och/eller statsverkets checkräkning för de resurser regeringen och myndigheterna får förfoga över.

Den ekonomiska styrningen i staten utgår ifrån övergripande politiska visioner och mål. Givet dessa visioner och mål innebär resultatstyrning att besluten om mål och inriktning för olika verksamheter bör grundas på dokumenterade resultat och erfarenheter. De finansiella förutsättningarna bör vara i balans med de mål och resultatkrav som läggs fast för verksamheten. Den ekonomiska styrningens planeringsfas, med beslut om mål och ramar, förutsätter därför en uppföljnings- och utvärderingsfas där det samlade resultatet bedöms, dvs. såväl måluppfyllelsen i resultatstyrningen som resursförbrukningen i den finansiella styrningen samt sambandet dem emellan. Denna bedömning utgör ett underlag för beslut avseende såväl mål och inriktning som resurser.

En väl fungerande och effektiv statlig verksamhet förutsätter att den finansiella styrningen och resultatstyrningen inte bara kompletterar varandra utan även samverkar på ett bra sätt. Den förutsätter vidare att alla led i besluts och genomförandekedjan tar ansvar för sin del av processen vad gäller tydlighet i mål och riktlinjer, men också gällande beslutsunderlag av god kvalitet.

Figur 1.1 Samband mellan resultatstyrning och finansiell styrning



¹ Begreppet "ekonomisk styrning i staten" behandlas i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FIU20) och i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:FIU13).

Resultatstyrningen har en bestämd betydelse inom ramen för den ekonomiska styrningen som innebär att målen i form av myndighetsprestationer och/eller effekter i samhället i större eller mindre utsträckning kopplas till en statlig resursinsats. Den statliga sektorn omfattar en stor mängd verksamheter och åtaganden i form av offentliga tjänster, inkomst- och resursöverföringar samt normgivning. De enskilda verksamheternas syfte, karaktär och förutsättningar varierar emellertid och den ekonomiska styrningen måste därför anpassas till olika behov. Den måste med andra ord verksamhetsanpassas. Det innebär att utformningen av den ekonomiska styrningen påverkas av flera faktorer, bl.a. andra förvaltningspolitiska styrmedel, hur stor den statliga resursinsatsen är, vem som är utförare, beslutssituation och tidsperspektiv.

Den ekonomiska styrningens utformning påverkas även av andra förutsättningar i beslutsmiljön. Förändringar i omvärlden, den samhälls-ekonomiska utvecklingen, beteendeförändringar, etc. ställer krav på att den ekonomiska styrningen kan anpassas till nya behov.

Figur 1.2 Faktorer som påverkar den ekonomiska styrningens förutsättningar och utformning



Den ekonomiska styrningen har en central roll i det politiska beslutsfattandet vad gäller finans- och budgetpolitiken och i den löpande förvaltningen av den statliga verksamheten i och med att den sätter ramar för dess omfattning, inriktning och innehåll samt för resursförbrukningen. Den ekonomiska styrningen, som i huvudsak utövas inom ramen för budgetprocessen, är samtidigt en del i ett större styrperspektiv – den statliga förvaltningspolitiken.

1.2 Förvaltningspolitikens övergripande målsättningar och styrmedel

1.2.1 Övergripande målsättningar

Den statliga förvaltningspolitiken syftar till att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för de tre grundläggande värdena *demokrati*, *rättssäkerhet* och *effektivitet*. Dessa värden ställer krav på att den statliga förvaltningen skall;

- fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering,
- fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar och att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol, samt
- åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna samt att detta skall ske kostnadseffektivt.

Riksdagens och regeringens konstitutionella befogenheter utgår från lagstiftningsmakten, finansmakten, kontrollmakten och utnämningmakten. Förvaltningspolitiken innefattar flera olika styrmedel i form av beslut om lagar och regler, ekonomisk styrning samt regeringens styrning av den enskilda myndigheten vad gäller organisations- och ledningsformer etc. Sammansättningen av de olika styrmedlen måste variera och anpassas till den statliga insatsens innehåll och form. En avgörande faktor för valet av medel är vad styrningen skall fokusera på: verksamhetens innehåll, ägarskap, administration, normgivning, resursfördelning i samhället etc. Av betydelse är även vilken beslutssituation som är aktuell, exempelvis om det finns behov av omprövning och utvecklingsinsatser till följd av omvärldsförändringar.

Alla styrmedel syftar till att på olika sätt säkra förvaltningspolitikens grundläggande värden och till att vidareutveckla de statliga verksamheterna i enlighet med de mål och riktlinjer som fastställs av riksdagen. För att medborgarnas krav på en väl fungerande statlig förvaltning skall kunna tillgodoses krävs att styrningen skapar förutsättningar för myndigheterna och deras medarbetare att genomföra verksamheten på bästa sätt.

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på en delegeringsprincip som överläter åt de statliga myndigheterna att avgöra hur verksamheten skall genomföras inom ramen för de mål och ramar som fastställs av riksdag och regering. De generella förutsättningarna för styrningen av de statliga myndigheterna, dvs. myndigheternas ansvar, roll och skyldigheter gentemot allmänheten och medborgarna, styrs genom lagar och förordningar. Det generella regelverket består bl.a. av förvaltningslagen (1986:223), förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet och verksamförordningen (1995:1322).

Riksdagens styrning av den kommunala verksamheten utgår från bestämmelserna i regeringsformen och kommunallagen (1991:900) som bygger på principerna om kommunernas självbestämmande och beskattningsrätt. Lagen innebär att statsmakternas styrning av denna verksamhet har en delvis annorlunda karaktär jämfört med styrningen av den statliga verksamheten. De kommunala myndigheterna, dvs. kommuner och landsting, lyder emellertid under förvaltningslagen (1986:223).

Verksamheter i kommuner och landsting styrs med hjälp av lagar och andra instrument som kan vara av antingen generell eller specifik karaktär. Bland de generella instrumenten märks nivån på de generella statsbidragen, utjämningsystemet, tidsbegränsade sanktioner mot kommunalskatteshöjningar samt regler om ekonomisk förvaltning m.m. i kommunallagen.

De mer specifika instrumenten utgörs av bl.a. speciallagstiftning, specialdestinerade statsbidrag samt stimulans- eller projektbidrag. Därtill kan olika former av informell styrning komma ifråga som uppföljnings- och utvärderingsinsatser, propositions- eller skrivsetexter utan särskilda lagförslag etc. Exempel på de sistnämnda är en Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning samt en Nationell handlingsplan för äldrepolitiken. Utvecklingen av den kommunala ekonomin och verksamheten redovisas årligen i en skrivelse till riksdagen.

1.2.2 Regelstyrning

Lagstiftningsmakten ligger till grund för den s.k. regelstyrningen som utövas genom riksdagens beslut om lagar och regeringens beslut om förordningar. Regelstyrningen bygger på de syften och motiv som anges i förarbeten eller i själva regelverket där även olika aktörers ansvar kan ingå. Motiven uttrycks som tydliga mål. Former för uppföljning är inte systematiserade enligt några generella direktiv eller riktlinjer.

Regelstyrning sker i olika former. Riksdagen lagstiftar om statens och den offentliga sektorns direkta reglering av förhållanden och normer i samhället rörande enskilda och kommuner. Ett exempel på regelstyrning är reglering av olika slag av rättigheter och skyldigheter för den enskilde inom socialförsäkringssystemet, skattelagstiftningen, miljö- och konkurrenslagstiftningen etc. Dessa regelverk påverkar ofta förutsättningarna för myndigheternas uppdrag och verksamheter, vilket får effekter på regeringens styrning av myndigheterna.

Den direkta regelstyrningen av olika verksamheter inom ramen för förvaltningspolitiken avser de statliga myndigheternas uppgifter och ansvar i olika avseenden, deras förhållande till medborgarna och andra organisationer etc. Styrningen av kommunal verksamhet är av en något annorlunda karaktär då verksamheter inom den kommunala sektorn som t.ex. hälso- och sjukvård, social omsorg och skola i stor utsträckning regleras genom ramlagstiftning. I dessa fall uttrycks målen i lagen tillsammans med ett mer eller mindre detaljerat regelverk för den offentliga insatsen. Innehållet i dessa lagar har ofta en dubbel funktion genom att de reglerar rättigheter och skyldigheter både för den enskilde och den enskilda kommunen, vilket t.ex. framgår av socialtjänstlagen (1980:620).

1.2.3 Mål och riktlinjer m.m.

Mål, riktlinjer och inriktning för olika verksamheter beslutas ofta av riksdagen i samband med särpropositioner som innehåller förslag till reformer och förändringar avseende det offentliga åtagandet. Förslagen kan även innebära ny eller förändrad lagstiftning inom det aktuella området. Eventuella budgetkonsekvenser presenteras och föreslås inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

En form av styrdokument som fått allt större betydelse i riksdagens beslutsfattande är *nationella handlingsplaner* för olika politikområden och verksamheter. Exempel på detta är regeringens propositioner Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) och Från patient till medborgare, en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop.

1999/2000:79). Innehållet i handlingsplanerna inriktas främst mot fastställande av mål och riktlinjer samt särskilda insatser inom området. Även lagförslag förekommer, men i huvudsak utgör planerna en form av kompletterande styrning från statsmakternas sida till den aktuella lagstiftningen. Handlingsplanerna medför inte att uppdraget i formell mening förändras. Däremot kan de ses som ytterligare en form av styrning av den aktuella verksamheten.

1.2.4 Regeringens styrning av myndigheterna

Regeringens styrning av de statliga myndigheterna sker utifrån såväl ett verksamhets- som ett myndighetsperspektiv och utövas med hjälp av flera medel. Utöver de generella regelverken avseende den ekonomiska styrningen och myndigheternas befogenheter och skyldigheter beslutar regeringen om förutsättningarna för den enskilda myndighetens verksamhet. Styrningen sker genom regeringsbeslut i form av instruktion för myndigheten, årliga regleringsbrev, särskilda uppdrag samt förordningar som kan röra hanteringen av olika verksamheter etc. Regeringens styrning av statliga bolag och ideella föreningar sker genom andra former av styrdokument såsom bolagsordning, avtal etc.

En viktig del i regeringens styrning av myndigheterna är besluten om organisationsform. Huvudprincipen är att statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform. För konkurrensutsatt verksamhet bör däremot bolagsformen användas om det inte finns särskilda skäl som talar för att myndighetsformen är mer lämplig. Det kan t.ex. vara fallet om verksamheten bedrivs under otillräcklig konkurrens eller om verksamheten ställer särskilda krav på offentlig insyn och kontroll. En organisationsform som används när staten deltar i nära samarbete med externa organisationer och parter, och bidrar till verksamhetens finansiering, är den ideella föreningen.

Regeringens beslut avseende ledningsformer reglerar myndighetschefernas beslutsbefogenheter och ansvar i förhållande till en eventuell styrelse. Utnämningmakten innebär att regeringen utser verkschefer och i förekommande fall även verksstyrelser. I enlighet med principerna för den ekonomiska styrningen är befogenheterna avseende den statliga arbetsgivarpolitiken delegerade till myndigheterna i syfte att bidra till en flexibel och effektiv statsförvaltning.

Den återkommande myndighetsdialogen på ledningsnivå är en viktig del i regeringens styrning av de enskilda myndigheterna och kompletterar de informella kontakterna på olika nivåer mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

1.2.5 Kontrollmakten

Kontrollmakten innebär att riksdagen och regeringen har rätt att granska att den statliga förvaltningen utför sina uppgifter på ett korrekt sätt, dels ur ett juridiskt perspektiv, dels ur ett effektivitetsperspektiv. Riksdagens kontrollmakt utövas av Riksdagens revisorer (RR), Justitieombudsmannen (JO) och konstitutionsutskottet (KU). JO:s verksamhet och granskningsmandat omfattar inte bara den statliga förvaltningen utan även kommunala myndigheter.

Regeringens kontroll av de statliga myndigheterna sker genom revision och tillsyn. Myndigheterna är skyldiga att tillgodose kraven på internkontroll enligt verkförordningen (1995:1322) och förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Regeringens externa revision av de statliga myndigheterna utförs av Riksrevisionsverket (RRV). RRV granskar även statliga bolag och stiftelser enligt lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga bolag och stiftelser. Enligt myndighetens instruktion (1998:418) skall RRV granska det statliga åtaganden från en effektivitetssynpunkt samt myndigheternas redovisning och förvaltningsledning. Statsbidragsgivningens effektivitet skall granskas om redovisningsskyldighet eller särskilda föreskrifter föreligger. Vidare skall RRV bistå EU:s revisionsrätt vid granskningar i Sverige.

RRV:s rapportering om redovisning och ekonomistyrning samt effektivitetsfrågor utgör underlag för riksdagens och regeringens beslut om och styrning av förvaltningen.

Justitiekanslerns (JK) tillsynsuppgifter regleras i särskild lag (1975:1339) och i förordningen (1975:1345) med instruktion för JK. Uppdraget omfattar tillsyn över de som är anställda i offentlig verksamhet inom stat och kommun och andra myndigheter.

Den statliga tillsynen avseende olika verksamhetsområden utförs av olika tillsynsmyndigheter såsom Skolverket, Socialstyrelsen etc. Regleringen kring tillsynen återfinns dels i olika lagar, dels i myndigheternas instruktioner.

1.2.6 Den ekonomiska styrningens roll

Den ekonomiska styrningen skall bidra till politikens förverkligande. Hur det skall ske preciseras genom målen om god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar och en effektiv resursanvändning. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen skall gemensamt skapa förutsättningar för förbättrad information och ökad kunskap om den statliga verksamhetens resultat och utvecklingsbehov m.m. och därmed ge bättre underlag inför beslut om mål, inriktning och resursfördelning etc.

Den ekonomiska styrningen fyller även en viktig funktion i förhållande till förvaltningspolitikens övriga styrmedel genom att alla beslut som får ekonomiska konsekvenser skall ingå i den årliga budgetprocessen. Det sker genom att ekonomiska förutsättningar och mål för de statliga verksamheterna läggs fast, men också genom att verksamhetsstyrningen till största delen sker inom ramen för budgetprocessen och de styrdokument som ingår i denna.

Den ekonomiska styrningens styrka är att den utgör en årlig återkommande process och att den i stor utsträckning är systematiserad och standardiserad vad gäller innehåll och form. Det innebär samtidigt att mer fördjupade analyser av alla verksamheter inte får samma tyngd i den årliga processen. Den årliga uppföljningen av resultat och resursförbrukning är emellertid ett viktigt verktyg för den löpande styrningen av statliga verksamheter som syftar till att ge information om hur verksamheten fungerar och utvecklas i förhållande till uppsatta mål och om genomförandet sker

på ett kostnadseffektivt vis. Den ekonomiska styrningen fungerar i detta sammanhang både som ett signalsystem för huruvida åtgärder behöver vidtas för att komma till rätta med eventuella avvikelser och som ett underlag för det kontinuerliga arbetet med att, inom givna resursramar, vidareutveckla och förbättra verksamheter. Den årliga resultatinformationen utgör även ett underlag för mer genomgripande verksamhetsanalyser, som kan ligga till grund för ställningstaganden vid större omprövningar av verksamhetens innehåll, utformning och resursbehov. Eventuella beslut och åtgärder med anledning av information som tas fram i den ekonomiska styrningen kan därmed på olika sätt påverka användningen av övriga styrmedel inom förvaltningspolitikens ram.

Sammantaget är således den ekonomiska styrningen en central del i förvaltningspolitiken. Utvecklingen av den ekonomiska styrningen måste därför ske i samspel med förvaltningspolitikens övriga styrmedel.

1.3 Historisk tillbakablick

1.3.1 Utvecklingen under perioden 1988–1996

Utgångspunkter

Grunden för den nuvarande ekonomiska styrningen i staten och dess utveckling under 1990-talet lades i och med förslaget i 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150, bet. 1987/88:FiU30, rskr. 1987/88:394) om införandet av en mål- och resultatorienterad styrning av den statliga verksamheten. Upprinnelsen till förändringsarbetet var behovet av verktyg som gav bättre möjligheter till omprövning och effektivisering av resursanvändningen inom den offentliga sektorn. Under 1980-talet behandlades styrningen av statlig verksamhet och budgetprocessen i flera utredningar. En av dem var Verksledningskommittén² som framförde att regeringens och politikernas styrning av förvaltningen behövde stärkas. Kommitténs slutsatser låg till grund för bl.a. den fortsatta försöksverksamheten med treåriga budgetramar som inleddes 1985. Kommitténs arbete utgjorde även en inledning på införandet av en mer resultatorienterad styrning, vilket bl.a. framgår av regeringens förslag om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226).

En av utgångspunkterna för förslaget i 1988 års kompletteringspropositionen var att en fortsatt ökning av den offentliga sektorns andel av samhällsekonomin inte längre var självklar. Krav på utveckling och utbyggnad måste därför hanteras inom ramen för befintliga resurser. Ytterligare en utgångspunkt för propositionen var att den statliga verksamhetens omfattning och betydelse i samhällsekonomin ställer krav på en kontinuerlig förbättring och utveckling av verksamhetens innehåll och kvalitet, liksom dess produktivitet och effektivitet. Dessa motiv har kvarstått som grundläggande för det fortsatta arbetet med att utveckla såväl den ekonomiska styrningen och den statliga budgetprocessen som övriga förvaltningspolitiska styrmedel.

² SOU 1985:40.

Beslutet om införande av resultatstyrning var resultatet av en utvecklingsprocess som pågått under flera årtionden. Förändringsarbetets inriktning innebar en successiv övergång från detaljerad reglering till ramstyrning. Under 1960-talet inleddes arbetet med att utveckla en nytt besluts-system enligt amerikansk förebild, den s.k. programbudgeteringen. Fokus i beslutsprocessen skulle flyttas från den detaljerade budgeteringen av kostnadsslag till "programmets" effekter, vilka i sin tur skulle kopplas till de samlade kostnaderna. Systemet innebar en förhållandevis radikal förändring av sättet att tänka kring den statliga styrningen. Efter en omfattande försöksverksamhet infördes programbudgeteringen inom ett område, försvaret, och där tillämpas systemet sedan år 1972 i styrningen. Trots att erfarenheterna var delvis positiva med avseende på planerings- och budgetarbetet inom myndigheterna fick programbudgeteringen inte något genomslag i styrningen av statsförvaltningen som helhet. Ett skäl till detta var att analysen av mål, medel och resultat sågs som en förenkling av de komplexa samband som påverkar både resursinsatsen och effekterna i samhället.³ Begränsningarna i beslutsunderlagens analyser uppfattades således inte som förenligt med den statliga verksamhetens mångfacetterade innehåll och förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet.

Det fortsatta arbetet med att finna former för en effektivare styrning har dock, under såväl 1980-talet som 1990-talet, kommit att på olika sätt präglas av de inledande försöken med programbudgetering. Det finns fortfarande inslag av samma tankar vad gäller principerna för mål- och resultattänkandet, kostnadsredovisning m.m. I praktiken tillämpas numera dock en betydligt mer pragmatisk ansats, vilket bland annat kommer till uttryck genom arbetet med verksamhetsanpassning av styrningen.

De riktlinjer som låg till grund för förslagen år 1988, och som varit vägledande för den fortsatta utvecklingen av den ekonomiska styrningen, bygger på förvaltningspolitikens delegeringsprincip. Sammanfattningsvis innebär dessa riktlinjer att:

- Statsmakterna fastställer mål, inriktning och ramar för verksamheterna och att myndigheterna ansvarar för besluten om hur genomförandet skall ske utifrån från de givna förutsättningarna.
- Delegeringen förutsätter att kraven på redovisning och analys förstärks och att fokus i processen flyttas från budgeteringen till uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat.
- Styrmodellen kräver en utvecklad formell och informell dialog mellan såväl myndighet och regering som regering och riksdag.

Förändrade styrinstrument

Med utgångspunkt från dessa riktlinjer har de förändringar som genomförts syftat till att minska detaljregleringen i styrningen av myndigheterna. Den viktigaste förändringen innebär att tyngdpunkten flyttades från medelstildelningen och finansieringen till verksamhetens resultat, dvs. prestationer och effekter. För att skapa finansieringsformer som var förenliga med principerna för resultatstyrningen ersattes uppdelade anslag (s.k. stater), som i regleringsbrevet användes för att styra myndigheten, av ramanslag, vilka myndigheten disponerar för genomförandet enligt egna

³ Se Riksrevisionsverket 1975.

beslut. Anslag avseende olika sakverksamheter och transfereringar styrs dock även fortsättningsvis till stor del av olika lagar och förordningar m.m.

Under perioden 1992–1993 förändrades även formerna för *kapitalförsörjningen* genom införandet av räntekonton för förvaltningsanslag samt lånefinansiering av investeringar i anläggningstillgångar som används i myndigheternas verksamhet. *En ny redovisningsmodell* infördes som, med anpassning till den statliga verksamhetens förutsättningar och krav, är baserad på *bokföringsmässiga grunder* med balans- och resultaträkning etc.

Den nya styrmodellen innebar också att de formella budget- och styrdokumenterna förändrades. Skiftet från styrning av medelstillelning till resultatstyrning innebar att anslagsframställningen, som tidigare utgjort det främsta underlaget för regeringens styrning, fick en mindre framträdande roll. I stället infördes *årsredovisningen* som det centrala dokumentet för myndigheternas återrapporteringen till regeringen, innehållande en resultatredovisning och en finansiell redovisning i enlighet med den nya redovisningsmodellen.

En första konsoliderad *årsredovisning för staten* lämnades till riksdagen avseende budgetåret 1993/94. Årsredovisningen innehåller en konsoliderad balansräkning och resultaträkning, finansieringsanalys samt slutligt utfall på statsbudgeten.

Den ursprungliga modellen för resultatstyrning utgick från ett tre-årigt budgetperspektiv där myndigheterna lämnade *en fördjupad anslagsframställning* som underlag för regeringens analys och beslut om verksamhetens långsiktiga inriktning. Åren däremellan lämnades förenklade anslagsframställningar som i huvudsak avsåg tekniska beräkningar och avvikelser från det långsiktiga inriktningsbeslutet. Myndigheternas anslagsframställningar har sedermera ersatts av årliga *budgetunderlag* och *underlag för fördjupad prövning* som begärs i särskild ordning för hela eller delar av verksamheten. Regeringens beställning av mer djupgående analyser från myndigheterna har i praktiken oftast kommit att ske i form av särskilda uppdrag som ingår mer eller mindre tydligt i den årliga budgetprocessen.

Styrningen av den kommunala sektorn

Parallellt med utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten förändrades även statsmakternas styrning av verksamheten i den kommunala sektorn under början av 1990-talet. Förändringarna syftade till att stärka den kommunala demokratin och avsåg såväl finansiering som verksamhetsansvar och organisation.

Den nya kommunallagen som trädde i kraft år 1992 gav kommuner och landsting större frihet att organisera sin verksamhet. Den kommunal-ekonomiska reformen som genomfördes år 1993 innebar bl.a. att flertalet specialdestinerade bidrag avskaffades i syfte att minska den statliga detaljstyrningen och att tydliggöra att statens styrning av verksamheten skall ske via riksdagens lagstiftning. Ett generellt statsbidrag infördes för att kommunerna skulle få möjligheter att samlat svara för verksamhetens utformning och prioritering mellan olika verksamheter, samtidigt som det gav staten ett instrument att, mot bakgrund av sitt samhällsekonomiska ansvar, styra kommunsektorns finansiella utrymme.

För att skapa bättre planeringsförutsättningar skedde även en omläggning av utbetalningssystemet för kommunalskatt. Vidare infördes finansieringsprincipen som innebär att eventuella ekonomiska konsekvenser av riksdagens beslut och lagstiftning skall regleras mellan staten och kommunsektorn. Den kommunala avgiftsmakten och självkostnadsprincipen lagfästes 1994 och 1996 infördes det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet.

I början av 1990-talet genomfördes även ett flertal förändringar vad gäller ansvarsfördelningen för olika verksamheter mellan stat och kommun. Arbetsgivaransvaret för lärare och skollära på grund- och gymnasieskolan överfördes till kommunerna år 1991. Vidare överfördes huvudmannaskapet för äldreomsorgen från landstingen till kommunerna år 1992 (Ädelreformen).

Sammanfattningsvis kännetecknas den statliga styrningen av den kommunala verksamheten under 1990-talet av minskad detaljstyrning och ökade krav på uppföljning och utvärdering, dvs. en ökad grad av resultatstyrning. Samtidigt har statens inflytande över den kommunala ekonomin kommit att under vissa perioder öka genom införandet av begränsningar för de samlade kommunala inkomsterna och därmed också indirekt utgifterna.

1.3.2 Reformeringen av budgetprocessen och beredningsordningen

Beslutsprocessen

Den första halvan av 1990-talet präglades av omfattande förändringar i den ekonomiska styrningen som medförde stora krav på omställning och nya arbetssätt i den statliga förvaltningen. Samtidigt pågick ett reformarbete inom såväl riksdagen som regeringen i syfte att stärka det institutionella ramverket för budgetprocessen. Utgångspunkten, som bekräftades av olika forskningsresultat, var att budgetprocessens utformning har betydelse för dess utfall. En utvärdering av den svenska budgetprocessen som genomfördes under år 1992⁴ visade att den svenska processen var relativt svag i en internationell jämförelse. En avgörande faktor för förändringsarbetet var därför att det statsfinansiella läget i Sverige ställde krav på en ökad stramhet, dvs. en hårdare budgetdisciplin. Kraven som ställdes på den nya budgetprocessen omfattade även en stärkt finansmakt, bättre koppling mellan mål och regelverk, ett heltäckande beslutsunderlag samt ökad långsiktighet.⁵

Ett flertal förändringar genomfördes utifrån Riksdagsutredningens förslag (Reformera riksdagsarbetet, 1993/94:TK1, bet. 1993/94:KU18, 1993/94:TK2, bet. 1994/95:KU2) som innebar att en *rambeslutsmodell* infördes från och med år 1996. Riksdagens fattar sedan dess beslut om statsbudgeten i två steg genom att först besluta om den totala omslutningen och ramar på utgiftsområdesnivå och därefter om fördelningen på anslag. I samband med omläggningen togs även beslut om att låta budgetår överensstämja med kalenderår från och med år 1997. Reformen innebar även en förändring av statsbudgetens struktur på utgiftssidan. Indelningen i 27 *utgiftsområden* innebar att anslagen samlades i olika centrala områden i syfte att förbättra riksdagens möjligheter till effektiv styrning av och resursallokering till olika verksamheter.

⁴ Ds 1992:126.

⁵ Ds 1995:73.

Sammanfattningsvis innebär förändringarna i riksdagens övergripande beslutsprocess att den ekonomiska styrningen i staten numera sker uppifrån och ned och att utgångspunkten för den statliga verksamhetens innehåll och resursfördelningen till olika områden är en bedömning av och beslut om det totala ekonomiska utrymmet. Denna arbets- och beslutsform tillämpas även i Regeringskansliets beredningsarbete inför regeringens förslag till riksdagen i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Denna relativt strama beslutsprocess på övergripande nivå sker således i kombination med en ökad delegering och frihet vad gäller myndigheternas ansvar för hur verksamheterna skall genomföras.

Budgetpolitiska mål och styrmedel

Riksdagen beslutade i mitten av 1990-talet om två viktiga principer i syfte att få balans i de statliga finanserna. De tidigare riktlinjerna för den ekonomiska politiken ersattes av tydliga *mål för budgetpolitiken* om att stabilisera statsskulden för att få kontroll över lånebehovet samt att bestämma en nivå för den offentliga sektorns finansiella sparande. Förslaget i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) innebar att statsskulden som andel av bruttonationalproduktionen skulle stabiliseras senast år 1996. Budgetförstärkningarna syftade till att skapa förutsättningar för lägre räntor och en starkare krona som i sin tur skulle bidra till en återhämtning av produktion, sysselsättning och välfärd. Målet för det finansiella sparandet i offentlig sektor, saldomålet, uttrycks numera som att överskottet skall uppgå till två procent över en konjunkturcykel, utifrån vilket årliga mål fastställs med hänsyn till konjunkturutvecklingen.

Det andra principbeslutet avsåg förslaget i kompletteringspropositionen våren 1995 om införandet av ett nytt styrmedel i form av ett flerårigt nominellt *utgiftstak* för den offentliga sektorn (prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447) i syfte att få kontroll över de offentliga utgifterna och därigenom bidra till att de budgetpolitiska målen uppnås. Den slutliga utformningen av utgiftsrestriktionen innebar ett utgiftstak för den statliga sektorn, dvs. utgifterna på statsbudgeten exklusive statskuldräntor, men inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. För kommunsektorn innebar däremot utgiftsbegränsningen en restriktion för sektorns inkomstutveckling genom att ett oförändrat skatteuttag förutsattes, vilket kombinerades med införandet av ett lagstadgat krav på en ekonomi i balans i kommuner och landsting. Vid samma beslutstillfälle tog riksdagen även ställning till ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem.

Budgetlag

Mot bakgrund av de förändringar som genomfördes i syfte att förstärka formerna för riksdagens beslut om statsbudgeten uppkom även frågan om behovet av att utöka den rättsliga regleringen avseende budgetprocessen och den ekonomiska styrningen. Regeringsformens bestämmelser om statsbudgeten är formulerade på en övergripande nivå för att ge utrymme för flexibilitet och en kontinuerlig utveckling av det statliga budgetsyste- met. Någon ytterligare grundlagsreglering var därför inte

aktuell. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (*Budgetlagen*), som trädde i kraft den 1 januari 1997, fastställs regeringens befogenheter och skyldigheter inom finansmaktens område.

Beslutet om Budgetlagen innebar dels en bekräftelse av riksdagens tidigare beslut om de grundläggande principerna om bruttoredovisning och fullständighet, dels ett förtydligande av regleringen avseende vissa frågor vad gäller bl.a. förfogandet över statens egendom. Lagregleringen omfattar de centrala områdena i den ekonomiska styrningen i staten; effektivitet och resultatstyrning, redovisningskyldighet för statens medel, tillgångar och verksamhet, utgiftstak och utgiftsområden, anslag och inkomstitlar, ekonomiska förpliktelser, statsbudgetens avgränsning, finansiering av investeringar och rörelsekapital, överlåtelse av statens egendom, redovisning och revision, prognoser och utfallsredovisning, resultat samt årsredovisningen för staten. Ett resultat av lagen var bl.a. att förslagsanslag, som främst avsåg utgifter för lagreglerade transfereringar till hushåll, upphörde och ersattes med ramanslag som innebär att utgiftsökningar utöver en viss gräns kräver riksdagens ställningsstagande.

1.3.3 Utvecklingsarbetet från och med år 1997

De senaste årens arbete med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten har skett med utgångspunkt i *budgetlagens krav* på hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet samt regeringens ansvar för redovisning till riksdagen. Regeringens redovisning av verksamheternas samlade resultat, prognoser och utfall liksom statens konsoliderade årsredovisning bygger på information från myndigheter och andra institutioner såsom forskningsorgan och utvärderingsinstitut m.fl. De senaste årens utvecklingsarbete har inriktats på att bättre tillgodose riksdagens och regeringens informationsbehov och krav på beslutsunderlag av god kvalitet, vilket lett till att de formella budget- och styrdokumenterna successivt förändrats och vidareutvecklats på alla nivåer i staten. Inriktningen har varit att innehållet bör anpassas bättre till verksamheternas olika förutsättningar, att tydligheten och helhetsperspektivet bör öka och att informationen bör avgränsas till vad som är relevant för den aktuella beslutsnivån.

Målformuleringarna i budgetpropositionen och regleringsbrevet har förändrats i syfte att öka tydligheten avseende såväl de enskilda målen som sambanden mellan målen. Resultatuppföljningen har vidareutvecklats i syfte att förbättra möjligheterna till analys och bedömning av resultat. Utvecklingen av prognosarbetet har fokuserats på att förbättra såväl prognoskvalitet som framtagningsprocess för att uppfylla de krav på kontinuerlig finansiell uppföljning som utgiftstaket medför. Innehållet i årsredovisningen för staten vidareutvecklas kontinuerligt för att tillgodose behoven av koncerninformation hos riksdagen, regeringen och stabsmyndigheterna. En förändring som påverkat arbetet under 1999 och även 2000 är bl.a. tidigareläggningen av årsredovisningsdokumentet till riksdagen samt införandet av motpartsredovisning för att underlätta avstämningar. Alla förändringar medför i sin tur ökade krav på myndigheternas rapportering till Ekonomistyrningsverket i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Metodutvecklingsarbetet avseende den finansiella redovisningen

har inriktats på att underlätta och säkerställa konsolideringen av den statliga verksamheten, bl.a. genom ett nytt koncernredovisningssystem.

Vidareutveckling av den ekonomiska styrningen är en ständigt pågående process. Arbetet bedrivs inom såväl Regeringskansliet som de båda stabsmyndigheterna Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. Sedan 1997 har en stor del av utvecklingsarbetet bedrivits inom ramen för det s.k. VESTA-projektet (Verktyg för Ekonomisk styrning i STAten). Utgångspunkten för projektet var inledningsvis framför allt att förbättra de informationsteknologiska verktygen för den informationsförsörjning som krävs för en effektiv och ändamålsenlig styrning. Ganska snart tydliggjordes dock behovet att behandla även mer principiella frågeställningar rörande den ekonomiska styrningen. I budgetpropositionen för 1999 (prop. 1999/2000:1) presenterades utgångspunkter för det fortsatta utvecklingsarbetet som syftar till att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av den statliga verksamheten på olika beslutsnivåer. Utgångspunkterna redovisas närmare i kapitel 2.

En viktig förutsättning för en sådan utveckling är det arbete som sedan 1998 pågår i Regeringskansliet inom ramen för den s.k. tvåårsöversynen, vilket skall resultera i en mer ändamålsenlig verksamhetsindelning av statsbudgeten, tydligare mål samt strategier för uppföljning och utvärdering.

Information om de senaste årens utvecklingsarbete har lämnats till riksdagen i samband med bl.a. budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1), propositionen om Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136), budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1), Årsredovisning för staten 1998 (skr. 1998/99:150), budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) samt budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/2001:1).

Sammantaget har utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten under den senaste tioårsperioden inneburit en mängd omfattande förändringar för såväl beslutsfattare i riksdag och regering som för myndigheterna. Vissa grundläggande förändringar har tillkommit till följd av den samhällsekonomiska utvecklingen. Andra åtgärder och insatser har initierats som ett resultat av det kontinuerliga arbetet med att utveckla och förbättra styrningen av den statliga verksamheten. En viktig utgångspunkt för detta arbete har varit att komma till rätta med olika problem som uppmärksammats under de senaste åren, bl.a. vad gäller resultatstyrningens funktion och genomslag. Problembilden som beskrivs vidare i kapitel 2 visar att det finns behov av att ytterligare förbättra förutsättningarna för den ekonomiska styrningen.

1.4 Några internationella och kommunala erfarenheter

1.4.1 Internationella erfarenheter

Den svenska utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten har skett parallellt med motsvarande internationell utveckling. Införandet i Sverige av t.ex. programbudgetering och mål- och resultatstyrning har sitt ursprung i internationella erfarenheter.⁶

På motsvarande sätt som inom näringslivet finns det ett mer eller mindre organiserat utbyte av erfarenheter kring styrning av offentlig sektor. OECD:s kommitté för offentlig styrning, PUMA, är ett exempel på ett sådant forum. I PUMA:s verksamhet ingår bl.a. att följa och stimulera utvecklingen inom området.⁷ Baserat på dokumenterade erfarenheter sammanställer PUMA vad man kallar "best practices" till stöd för medlemsländernas fortsatta arbete. Bland dessa "best practices" finns ett antal tydliga trender, vilka kommenteras nedan.

Bokföringsmässiga grunder

En trend är övergången till bokföringsmässiga grunder, dvs. att man i staten skall redovisa enligt samma grundprinciper som andra sektorer. Ett antal länder, däribland i Sverige, Island och ett antal länder i den anglosaxiska världen, har redan börjat tillämpa dessa principer, medan andra länder är på väg att göra det. Även länder med en förvaltningstradition som på många punkter skiljer sig från den anglosaxiska och nordeuropeiska, exempelvis Frankrike och Portugal, har delvis börjat tillämpa denna princip.

Kostnadsässig budgetering

De anglosaxiska länder som har infört, eller som är på väg att införa, redovisning enligt bokföringsmässiga grunder – Nya Zeeland, Australien och Storbritannien – har även infört, eller är på väg att införa, kostnadsässig budgetering.

Nya Zeeland var det första landet som gick över till budgetering och redovisning enligt bokföringsmässiga grunder, vilket gjordes år 1992. Storbritannien gick över till redovisning enligt bokföringsmässiga grunder⁸ år 1998, medan en budget baserad på kostnader (eller resursbudgetering) introducerades år 2000.⁹ Australien presenterade sin första kostnadsässiga budget för budgetåret 1999–2000. Kostnadsässig redovisning och budgetering infördes samtidigt. Reformen genomfördes under en tvåårsperiod.

Mål- och resultatstyrning

Många länder har utvecklat olika former för mål- och resultatstyrning. Det gäller speciellt de länder som också förändrat eller är på väg att förändra principerna för budgetering och redovisning, vilket t.ex. är fallet i Nya Zeeland. I sin ursprungliga form fokuserade den Nyzeeländska modellen på prestationer. Efter hand som modellen implementerats har ökad vikt lagts vid effekter av statliga insatser.

⁶ För en nulägesbeskrivning se Schick, Allen, 1997.

⁷ OECD, 1997.

⁸ Accrual accounting

⁹ Begreppet kostnadsässig budgetering innebär emellertid inte att kontrollen över finansieringen (kassan) går förlorad (på motsvarande sätt som det i kostnadsässig redovisning inte saknas information om betalningar).

På den federala nivån i Australien ligger fokus på effekter. Den principiella utgångspunkten är att statens ansvar gentemot medborgarna är att mål och effekter uppnås. Utvecklingen av mål och resultatindikatorer ses som en kontinuerlig process och sker fortlöpande.

I Storbritannien har introduktionen av mål- och resultatstyrning gått hand i hand med bildandet av myndigheter enligt svensk förebild. Myndigheternas generella uppgifter och ansvar gentemot ansvarigt departement definieras i ett s.k. ramdokument. Kvantifierbara mål för verksamheten fastställs av departementet och myndigheterna lämnar uppföljningsrapporter varje kvartal. Myndigheternas resultat följs noga och ambitionsnivån vad gäller hur målen formuleras har efter hand höjts. Ett centralt verktyg i arbetet med att formulera och följa upp mål är introducerandet av Public Service Agreements (PSA). Dessa avtal omfattar mål och budget för departementen för de närmaste tre åren samt överenskomna policy- och produktivitetsmål.

I Kanada följs resultat upp genom områdesspecifika resultatindikatorer. Avsevärda resurser satsas på utvärderingar, som ofta avser sektorsövergripande verksamheter. Flera av dessa utvärderingar görs av externa utredare och forskare. Omfattande resurser avsätts också för att kommunicera resultat till allmänhet och media.

Mål och uppföljning av resultat är även utgångspunkt för styrning av statlig verksamhet i Norge. Mål och resultat har också en central plats i relationen mellan regering och riksdag. En bidragande orsak är att Stortingets Kontroll och konstitutionsutskott givits ett speciellt ansvar för resultatfrågor. Stortingets ställningstaganden tillmäts stor betydelse och följs noga av media.

Decentralisering och ansvar

Internationella erfarenheter visar att övergången till kostnadsmässig redovisning och budgetering normalt går hand i hand med en medveten decentralisering kombinerat med ett utkrävande av såväl ett institutionellt som personligt ansvar för prestationer och effekter.

I Nya Zeeland bygger styrmodellen på att ansvarig minister köper tjänster av departement/myndigheter. Ett årligt resultatavtal upprättas mellan ansvarig minister och departementets/myndighetens generaldirektör. Generaldirektören ansvarar i första hand för produktionen av statliga insatser, medan ministern ansvarar för insatsernas effekter i samhället.

I Australien betonas att motsvarigheterna till myndigheterna även har ett ansvar för effekterna av verksamheten genom att de också har ett rådgivningsansvar gentemot regeringen.

För myndigheterna i Storbritannien (s.k. Next Steps) upprättas, utöver ett generellt ramavtal, ett kompletterande årligt avtal mellan generaldirektören och ministern. I detta avtal specificeras mål för verksamheten. Myndighetscheferna är relativt fria i sin myndighetsutövning, men är ändå samtidigt ytterst ansvariga för att målet uppnås.

I Danmark upprättas fyraåriga målkontrakt mellan myndigheter och fackdepartement. Målkontrakten tas fram genom en förhandlingsprocess. Kontrakten kombineras med tydliga personliga incitament för myndighetschefen.

Internationella valutafondens riktlinjer för finansiell transparens
Internationella valutafonden har preciserat ett antal kriterier som generellt bör vara vägledande vid en presentation av statsbudgeten.¹⁰ Av riktlinjerna framgår att budgetdokumenten bör tydliggöra gällande finanspolitiska mål och restriktioner, de makroekonomiska förutsättningarna, politikens inriktning och större statsfinansiella risker.

1.4.2 Kommunala erfarenheter

I det följande lämnas en översiktlig beskrivning av kommunala erfarenheter. Avsnittet omfattar ingen analys av för- och nackdelar med hur styrningen av kommunal verksamhet har utvecklats.

Den kommunala sektorn har i flera avseenden gått före den statliga sektorn vad gäller ekonomisk styrning. Bokföringsmässiga grunder och budgetering i samma termer introducerades i kommunvärlden redan 1986. System för att fördela kapitalkostnaderna i verksamheten har funnits sedan mitten av 1950-talet.

Täckning

Den kommunala verksamheten finansieras av såväl skatter som avgifter. Det medför att budgeten omfattar hela den kommunala verksamheten. Verksamhetens totala kostnader budgeteras, liksom intäkter av verksamheten. Skillnaden mellan kostnader och intäkter utgörs av ett kommunbidrag.

Budgetstruktur och presentation

Budgeten har samma struktur som redovisningen, dvs. budgeten omfattar förväntade kostnader, förväntade intäkter, förväntade balansförändringar och förväntade in- och utbetalningar. Den aggregerade budgeten presenteras vanligtvis i form av en resultatbudget, en balansbudget och en finansieringsbudget. I noter eller på annat sätt presenteras detaljerna i form av t.ex. en disaggregerad intäktsbudget, en detaljerad investeringsbudget, planerad försäljning av anläggningstillgångar, en redovisning av kommunbidragen per institutionell enhet (nämnd eller motsvarande), pensionskuldens utveckling etc.

Styrning

Budgeteringen baseras vanligtvis på en top-down princip.

Till stöd för styrningen på verksamhetsnivå används olika metoder, t.ex. s.k. balanserade styrkort och bench-marking.

1.5 Pågående utredningar m.m.

Utredningsarbete som berör beslutsprocessen och den ekonomiska styrningen i staten och som kan komma att påverka den fortsatta behandlingen av förslagen i denna promemoria pågår även i andra sammanhang på uppdrag av både riksdagen och regeringen.

1.5.1 Riksdagskommittén

Riksdagen har tillsatt en parlamentarisk utredning – Riksdagskommittén – med uppdrag att se över och utvärdera riksdagens arbetsformer. Utred-

¹⁰ International Monetary Fund. October 1998.

ningen omfattar frågor som rör den parlamentariska ledningsorganisationen, budgetprocessen m.m., uppföljning, utvärdering och revision samt hanteringen av EU-frågor (direktiv beslutades av talmanskonferensen den 2 december 1998). Kommitténs utvärdering av den nya budgetprocessen syftar i förlängningen till att stärka riksdagens inflytande över processen och skall bl.a. behandla beredningen av utgiftstak och preliminära ramar på våren, komplikationer under valår, innehållet i den ekonomiska värpropositionen och budgetpropositionen samt riksdagens arbetsformer avseende budgetfrågor. Ett samlat förslag bl.a. vad avser budgetprocessen och uppföljning och utvärdering kommer att lämnas under hösten.

Riksdagskommitténs referensgrupp för uppföljning, utvärdering och revision lämnade en rapport i juni 2000.¹¹

Den 4 juli år 2000 lämnade Riksdagskommittén ett förslag till en förändrad revision under riksdagen (bet. 1999/2000:RS1). Förslaget har nyligen remissbehandlats.

1.5.2 Utvärdering av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet

Regeringen beslutade den 18 mars 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet i syfte att bedöma om den nya processens mål och intentioner har infriats (dir. 1999:23). Uppdraget innefattar bl.a. en analys av utgiftstakets konstruktion, omfattning och effekt på långsiktighet och kontroll av utgiftsutvecklingen samt frågor rörande anslagsformer, innehållet i beslutsunderlagen till riksdagen och särpropositioner med ekonomiska konsekvenser. Angående regeringens och Regeringskansliets interna budgetberedning skall utredaren kartlägga och analysera erfarenheterna av budgetprocessen. Vidare skall en översyn göras av det makroekonomiska underlag som ligger till grund för regeringens beslut om utgiftstaket samt av möjligheterna att förbättra kvaliteten på Regeringskansliets prognos- och uppföljningsverksamhet. Utredningens betänkande överlämnades till chefen för Finansdepartementet i juni 2000.¹² Förslaget har nyligen remissbehandlats.

1.5.3 Förvaltningspolitiskt handlingsprogram

Regeringen beslutade i juni år 2000 om ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram (En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram) som utgör en grund för den samlade förvaltningspolitiken och dess utveckling inom olika prioriterade områden. Målet är att förbättra förutsättningarna för en tillgänglig och tillmötesgående statsförvaltning med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Handlingsprogrammet riktar sig i första hand till verksamheter och ansvariga för statliga myndigheter, men även till övriga chefer, anställda och fackligt förtroendevalda inom förvaltningen. Utgångspunkterna för utvecklingsarbetet lades fast i regeringens proposition En statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294–296) som behandlar bl.a. kvalitet, kompetens, etik, styrning och ledning, verksamhetsformer, resultatstyrning och informationsförsörjning. Åtgärderna i handlingsprogrammet skall bidra till att myndigheterna genomför sina uppdrag med bra service, öppenhet,

¹¹ Riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering, 2000-06-15.

¹² SOU 2000:61.

motiverade och kompetenta arbetare, duktiga chefer och förändringsförmåga. De områden som berörs är bl.a. demokrati, EU och internationalisering, förbättrad myndighetsstyrning genom verksamhetsanpassning, behovet av kontinuerlig verksamhetsutveckling, service och regelkvalitet, delegerad arbetsgivarpolitik, chefsförsörjning och kompetens i förvaltningen samt uppföljning av förvaltningspolitiken.

1.5.4 Uppföljning av den kommunala verksamheten

Regeringen tillsatte i maj 1998 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att förbättra underlaget för statens samlade uppföljning av verksamhet och ekonomi i kommuner och landsting. Uppdraget syftar till att dels förbättra användningen av befintlig statistik, dels utarbeta förslag till åtgärder som kan leda till en väl fungerande uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning. Utvecklingsinsatserna avseende den framtida redovisningen behandlar förtydligande av nationella mål och utvecklad uppföljning, utveckling av en kommunal databas samt utvecklad uppföljning av produktivitet och effektivitet. Arbetet med den kommunala databasen bedrivs i form av en försöksverksamhet där 12 kommuner deltar tillsammans med representanter från Svenska Kommunförbundet, Skolverket, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Uppdraget avrapporterades i juni år 2000.¹³

¹³ Ds 2000:48.

2 Problem och utvecklingsbehov samt riktlinjer för utvecklingsarbetet

2.1 Övergripande motiv och förutsättningar för förändringsarbetet

Förslagen i denna promemoria innebär ingen förändring vad gäller syftet och de grundläggande principerna för den ekonomiska styrningen, utan bör ses som en naturlig vidareutveckling av rådande principer. De grundläggande inslagen i den ekonomiska styrning ligger därför fast och anger ramar för förslaget:

- Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan riksdag, regering och myndigheter skall vara oförändrad i enlighet med bl.a. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen (1986:223) och verksförordningen (1995:1322).
- Den rambeslutsmodell som tillämpas för riksdagens budgetbeslut skall ligga fast. Däremot innebär förslagen att det krävs en fördjupad diskussion om innehållet i de olika besluten.
- Den ekonomiska styrningens övergripande beståndsdelar resultatstyrning och finansiell styrning skall finnas kvar och vidareutvecklas.
- Budgetprocessen skall ha en oförändrad stramhet.

Beslut om statsbudgeten har stor betydelse för utvecklingen av samhälls-ekonomi. Riksdagens årliga budgetbeslut påverkar fördelningen av resurser mellan olika verksamheter och mellan olika individer. Det ställer i sig särskilda krav på såväl styrning och beslutsordning som beslutsunderlagets innehåll och omfattning.

Det pågående arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten syftar främst till att ytterligare förbättra det beslutsunderlag som behövs i budgetprocessen. Det förbättrade beslutsunderlaget syftar bl.a. till att kunna möta Budgetlagens krav på att i *statens verksamhet skall hög effek-*

tivitet eftersträvas och god hushållning iakttas samt att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som äsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

En grundläggande idé bakom de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom (se avsnitt 2.4) innebär att budgeten och redovisningen har två roller – en som styrdokument och en som informationsbärare. Rollen som styrinstrument syftar till att besluten i den årliga budgetprocessen om bl.a. mål, resursramar och anslag skall fattas med ett så ändamålsenligt underlag som möjligt, medan rollen som informationsbärare syftar till att olika aktörer skall få en transparent bild av den statliga ekonomin. En annan grundläggande idé bakom utvecklingsarbetet är att styrningen av myndigheterna måste anpassas till de specifika verksamhetsmässiga m.fl. förutsättningar som är för handen.

Utvecklingsarbetet omfattar även att vidareutveckla IT-stödet för budget- och styrningsprocessen.

2.2 Erfarenheter

Resultatstyrningen och den finansiella styrningen i staten har utvecklats väsentligt under den senaste tioårsperioden. Erfarenheter från den perioden visar dock på behovet av fortsatt utveckling inom området.

Flera av de rapporter som behandlat den ekonomiska styrningen under de senaste åren visar på brister vad gäller såväl beslutsunderlagens innehåll och relevans som styrningens tillämpning, vilket i sin tur får konsekvenser för beslutsfattandet på olika nivåer. Som framgår av kapitel 1 har förändringar genomförts och insatser påbörjats för att komma till rätta med de uppmärksammade problemen. Det är i princip omöjligt att på något objektivt sätt undersöka huruvida den faktiska styrningen och besluten skulle ha varit annorlunda om den ekonomiska styrningen hade varit utformad på något annat sätt. Hur den ekonomiska styrningen fungerar och vad som krävs för att den skall fungera bättre måste således i allt väsentligt baseras på de olika aktörernas upplevelser och uppfattningar.

Även om de samlade erfarenheterna visar på en successiv förbättring av resultatstyrningens roll i beslutsfattandet har tyngdpunkten i den ekonomiska styrningen i praktiken hittills kommit att ligga på den finansiella styrningen. Kopplingen mellan de båda styrperspektiven har förblivit svag och medfört att den ekonomiska styrningen inte fungerar som den helhet den bör utgöra. Orsakerna till detta är flera, och brister och svårigheter har diskuterats i olika rapporter och utredningar. Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har följt reformens genomförande och utveckling sedan införandet. Ett flertal departementspromemorior har utarbetats inom Regeringskansliet i syfte att analysera olika problemområden och redovisa förslag till förbättringar. Vidare har den ekonomiska styrningen och budgetprocessen behandlats i olika utredningar, bl.a. av den Förvaltningspolitiska kommissionen¹, i ESO-rapporten *Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?*² och i Budgetprocessutredningen.³

Riksdagens uttalanden i anslutning till olika propositioner har under de gångna åren främst behandlat resultatinformationens innehåll och

¹ SOU 1997:57.

² DS 1997:79.

³ SOU 2000:61.

ändamålsenlighet utifrån behovet av kunskap om utfall och måluppfyllelse av statliga beslut och åtgärder inför olika beslutstillfällen (se t.ex. bet. 1993/94:FiU10, bet. 1996/97:KU03 och bet. 1996/97:FiU20). Synpunkter på framför allt budgetpropositionens innehåll har även framkommit i dialogen om dessa frågor mellan riksdagens utskottskanslier och Regeringskansliet. Riksdagens revisorers förslag om resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet (1997/98:RR7, bet. 1997/98:KU31) berörde även frågor angående Regeringskansliets arbetsformer och resultatanalys.

Problembeskrivningarna i olika utredningar har inneburit ett ifrågasättande av framför allt resultatstyrningens relevans och möjlighet att fungera som styrmedel för den statlig verksamheten. Den Förvaltningspolitiska kommissionen⁴ förordade bl.a. en grundläggande översyn av resultatstyrningen mot bakgrund av bristerna i tillämpningen. Regeringens bedömning i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) var att resultatstyrningen även i fortsättningen bör vara ett av regeringens främsta redskap för att få en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med de politiska målen och prioriteringarna och att utvecklingsarbetet därför snarast bör inriktas på åtgärder inom de områden där det finns brister. Riksdagen ställde sig bakom regeringens bedömning (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294-296) och lyfte samtidigt fram att medborgarperspektivet bör ha en central betydelse i resultatstyrningen.

Inom ramen för VESTA-projektet genomförde Ekonomistyrningsverket (RRV till och med den 1 juli 1998) under år 1998 en kartläggning rörande koncernredovisning och resultatuppföljning inom Regeringskansliet, stabsmyndigheterna och riksdagen. Slutsatserna av kartläggningen överensstämmer i stort med de beskrivningar som framkommer i andra rapporter, men därutöver lyfts ytterligare aspekter fram vad gäller bl.a. informationens tillgänglighet och kvalitet samt möjligheterna att använda den för analys och styrning.

Två studier som nyligen genomförts av Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån⁵ som behandlar myndigheternas syn på resultatstyrningen och regeringens styrning visar att vissa framsteg och förbättringar har skett. Flertalet av de myndigheter som ingått i studierna är positiva till resultatstyrningen. Målformuleringarna har delvis förbättrats och resultaten anses ha fått en större betydelse för styrningen. Samtidigt bekräftas återigen de brister och svårigheter som redovisats tidigare. Statskontorets uppföljning av resultatinformation i budgetpropositionen för 2000⁶ visar bl.a. på svårigheterna att redovisa mål och resultatinformation som är relevant för riksdagens beslutsnivå. Vidare konstateras att regeringens bedömning av den redovisade informationen måste förbättras för att det skall vara möjligt att se något samband mellan resultaten och förslagen till beslut om verksamhetens fortsatta inriktning och resursbehov.

⁴ SOU 1997:57.

⁵ ESV 1999:20 respektive SCB, Dnr 99/1778.

⁶ Statskontoret 2000:19.

2.3 Problem och utvecklingsbehov

Den ekonomiska styrningen i staten har utvecklats väsentligt under den senaste tioårsperioden. Samtidigt visar erfarenheter på att det finns problem som måste hanteras för att den skall bli ändamålsenlig.

Den problembild som ligger till grund för förslagen i denna promemoria, och som redovisades i årsredovisningen för staten 1998 (skr. 1998/99:150), bygger på de samlade erfarenheter som gjorts under en längre period i och utanför Regeringskansliet. Sammanfattningsvis handlar behoven till stor del om beslutsunderlagets kvalitet och informationsvärde, men även om styrningens utövande.

2.3.1 Styrningen av den statliga verksamheten: riksdagen–regeringen

Sambandet mellan de budgetpolitiska målen och styrningen av den statliga verksamheten

De budgetpolitiska målen utgör ett ramverk för den ekonomiska styrningen i staten. Dess syfte är att skapa balans och kontroll över utvecklingen i den statliga ekonomin, vilket påverkar förutsättningarna för de enskilda verksamheterna på både kort och lång sikt. Konsekvenserna av utgiftstakets införande analyseras inte närmare i denna promemoria. Frågan behandlas däremot i betänkandet från utredningen av den reformerade budgetprocessen.⁷

De föreslagna utgångspunkterna för utvecklingsarbetet vad gäller främst budgeterings- och redovisningsprinciper får emellertid konsekvenser för utformningen av utgiftstaket. En övergång till kostnads- och intäktsmässig budgetering och redovisning innebär att utgiftstaket måste anpassas.

Mål och verksamhetsindelning

Ett centralt dokument för redovisning av regeringens analys och bedömning av det samlade resultatet avseende olika statliga verksamheter är budgetpropositionen. Det faktum att principerna för budgetering och redovisningen i räkenskaperna skiljer sig åt försvårar möjligheter att göra en samlad bedömning av måluppfyllelse (prestationer och effekter) och resursförbrukning. Denna bristande koppling mellan resultatstyrning och finansiell styrning försvårar verksamhetsuppföljningen.

Ett återkommande problemområde är målens utformning i budgetpropositionen. Målen och sambanden dem emellan uppfattas generellt som otydliga, vilket gör att det är svårt att relatera dessa till den resultatinformation som presenteras.

Nuvarande budgetprocess är hierarkisk. En tydlig koppling krävs därför mellan övergripande mål och ramar och de olika delmål och delramar som fastställs för olika verkställande nivåer. Den hierarkiska beslutsmodellen måste emellertid hanteras med beaktande av behovet av mångdimensionell styrning vad gäller såväl verksamheternas innehåll som tillämpning av olika styrmedel.

⁷ SOU 2000:61.

Resultatinformation

Resultatinformationen i budgetpropositionen upplevs ofta som bristfällig, liksom analysen och bedömningen av måluppfyllelse på olika nivåer. Problemen är tydligast avseende den aggregerade informationen, vilket leder till att helhetsperspektivet och tydligheten försämras. Som framgår ovan kan svårigheterna delvis härledas ur problemen vad gäller målformuleringar och verksamhetsindelning.

En bidragande orsak är även den tillgängliga informationens kvalitet. Resultatinformationen bör kunna ställas i relation till målen liksom till resultaten för föregående år, genom t.ex. tidsserier. I vissa fall är det även intressant att kunna relatera resultatinformationen till andra liknande verksamheter. Nyckelorden som måste vara vägledande vid framtagning av beslutsunderlag i framtiden är relevans och väsentlighet, dvs. rätt information till rätt beslutsnivå vid rätt tidpunkt.

Frageställningar som kan påverka resultatinformationens värde är även med vilken frekvens och via vilket medium som den görs tillgänglig. Myndigheternas årsredovisningar och budgetpropositionen utgör de årliga och sammanfattande dokument i budgetprocessen där analys och slutsatser framgår. Beroende på beslutssituationen, liksom resultatinformationens innehåll och karaktär, kan det dock finnas behov av att utveckla både presentationsformer och tillgänglighet, exempelvis via IT-baserade informationssystem.

För att kunna värdera den statliga insatsens effekter behövs även en omvärldsanalys som tydliggör vilka externa faktorer som påverkar resultatet. I samband med omprövningar av en verksamhet är myndigheternas redovisningar och beslutsunderlag ofta otillräckliga. Analysen måste kompletteras med underlag från externa utvärderare och andra informationskällor samtidigt som den historiska resultatinformationen måste kompletteras med bedömningar av framtida utveckling och konsekvenser av olika åtgärder. Förbättringar av resultatinformationens kvalitet är till stor del en långsiktig utvecklingsprocess, men mycket kan göras även genom att förutsättningarna för arbetet underlättas genom att olika analysverktyg görs tillgängliga.

2.3.2 Styrningen av den statliga verksamheten:

regeringen – myndigheterna

Problemen vad gäller målens utformning, resultatinformationens värde och svårigheterna bl.a. till följd av olika budgeterings- och redovisningsprinciper berör även regeringens ekonomiska styrning av myndigheterna. Svårigheterna blir i vissa fall än tydligare på myndighetsnivå eftersom det är här som konsekvenser av olika övergripande beslut om mål och resurser får praktiska konsekvenser.

Målens otydlighet leder till att det är svårt att avgöra vad som är relevant att mäta och hur det skall mätas. Det kan bidra till att informationen i myndigheternas årsredovisning ofta är alltför detaljerad, omfattande och svåröverskådlig. Mängden återrapporteringskrav i regleringsbrev har kommit att öka under senare år samtidigt som bättre information efterfrågats. En generell iakttagelse är t.ex. att det råder brist på jämförelser

över tiden. Vidare upplevs beställningarna i regleringsbrevens ofta som otydliga av myndigheterna. Regleringsbrevets kvalitetsbrister påverkar således årsredovisningens innehåll och användbarhet.

En viktig och avgörande faktor för effektiviteten och legitimiteten i regeringens styrning av myndigheterna är återkopplingen och dialogen angående myndigheternas beslutsunderlag. Olika rapporter visar att denna kommunikation behöver förbättras, framför allt i anslutning till budgetunderlag och årsredovisning, men i viss mån även beträffande regleringsbrevens. Svårigheterna att hantera frågorna kring väsentlighet och konsistens i styrningen av myndigheterna kan vara en bidragande orsak till att det finns tendenser till en ökad detaljstyrning i regleringsbrevens. Samtidigt som resultatstyrningen upplevs som alltmer omfattande har dock den finansiella styrningen och formerna för medelstilleddning kommit att bli allt mindre detaljerade.

Arbetsformer i såväl Regeringskansliet som myndigheterna har en stor betydelse för hur väl den ekonomiska styrningen fungerar. Regeringskansliet har en nyckelroll i detta sammanhang. Den samlade bilden från olika studier visar att styrningen av den statliga förvaltningen ligger längre fram än styrningen av olika verksamheter, och att myndigheterna har kommit förhållandevis långt i arbetet med resultatstyrning inom de egna organisationerna. Det kan därför finnas en risk att incitamenten för fortsatt utveckling försämras genom att myndigheterna upplever att regeringens styrning inte utvecklats i samma takt. Kritik framförs även i olika sammanhang vad gäller bristen på kontinuitet och kompetens i Regeringskansliet. Att det politiska engagemanget upplevs som svagt av myndigheterna kan vidare påverka resultatstyrningens legitimitet. Förslagen till förändringar avseende den ekonomiska styrningen i denna promemoria ger inte svar på hur dessa problem skall lösas, men de kan förhoppningsvis bidra till att förutsättningarna för detta förbättras.

2.3.3 Avgränsning av den statliga ekonomin samt principer och presentationsformer i budget och redovisning

Den ekonomiska informationen på aggregerad nivå i olika budgeterings- och redovisningsdokument skiljer sig åt vad gäller avgränsningen av den statliga ekonomin. Vidare tillämpas skilda principer för budgetering och redovisning, och informationen presenteras på olika sätt i budget och redovisning. Försök att tydliggöra de olika sambanden mellan statsbudgeten, statens årsredovisning och Nationalräkenskaperna (NR) har pågått under lång tid.

Olika avgränsningar i olika budgeterings- och redovisningsdokument Statsbudgeten och utfallsredovisningen mot statsbudgeten omfattar formellt alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.⁸

Den konsoliderade årsredovisningen för staten har en institutionell avgränsning och omfattar både anslagsfinansierad verksamhet och verksamhet som finansieras på annat sätt.

Informationen i Nationalräkenskaperna (NR) som tas fram av Statistiska centralbyrån (SCB) baseras bl.a. på information från statsredovisningen.

⁸ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, 16§.

Avgränsningen av den statliga ekonomin följer de gemensamma principer som tillämpas i EU (ESA95). Till skillnad från statsbudgeten och årsredovisningen utgår NR:s klassificering från vilken typ av produktion som institutionen utför samt styr- och maktförhållanden. Avgränsningen av den statliga sektorn i NR sammanfaller i hög grad med den juridiska enheten staten, men innefattar därutöver även ideella organisationer som kontrolleras och huvudsakligen finansieras av staten. Affärsverken ingår, till skillnad från i den juridiska enheten staten, inte i NR-redovisningen.

Informationen i de olika redovisningsdokumenten har delvis olika syften varför olika avgränsningar i viss utsträckning kan vara befogad. Möjligheterna till förståelse av sambanden dem emellan behöver dock förbättras och arbete pågår med att utveckla avstämningsmöjligheterna. NR är huvudsakligen ett redovisningsdokument avseende den samlade svenska ekonomin och utgör bl.a. det främsta informationsunderlaget för jämförelser av den ekonomiska utvecklingen i Sverige med andra länder. Information och statistiska underlag om den statliga sektorn för jämförelser etc. behövs även i flera andra sammanhang, och därför måste framtagandet av finansstatistik av god kvalitet säkerställas.

Den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen och årsredovisningen för staten är däremot instrument för riksdagens styrning. Den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen syftar till att riksdagen skall fatta olika styrbeslut medan årsredovisningen för staten utgör den samlade årliga uppföljningen av den statliga ekonomin. Såväl den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen som den beslutade statsbudgeten och årsredovisningen för staten har även en roll som informationsbärare externt genom att regeringens bedömningar av utvecklingen och förslag ger signaler som påverkar andra aktörer i samhällsekonomin.

Olika principer i budgetering och redovisning

Budgeten är formellt sett inkomst- och utgiftsmässig. Informationen baseras på myndigheternas anslagsredovisning i den s.k. statsredovisningen (tidigare benämnd riksredovisningen), vilken innebär en avräkning av förbrukade medel i samband med att utgiften uppstår, dvs. vid själva anskaffningstillfället. Vad gäller transfereringsanslag sammanfaller utgiftsbegreppet med kassamässigheten, dvs. utbetalda belopp.

Den ekonomiska informationen i årsredovisningen för staten är baserad på intäkter och kostnader, in- och utbetalningar samt tillgångar och skulder och bygger på myndigheternas externredovisning som återrapporteras i årsredovisningarna.

En jämförelse mellan budget och redovisning underlättas om enhetliga principer tillämpas. Att skapa möjligheter till detta är därför en viktig och grundläggande fråga i det fortsatta utvecklingsarbetet. Införandet av den statliga redovisningsmodellen innebär att intäcks- och kostnads- mässig redovisning är grunden för den information som lämnas i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten. Eftersom statsbudgeten beräknas, beslutas och följs upp i termer av inkomster och utgifter och har en annan avgränsning är det svårt att göra jämförelser

mellan budgeten och redovisningen för myndigheter och för hela staten. Statens budgeteringsprinciper avviker vidare från den praxis som tillämpas inom övriga samhällssektorer, bl.a. inom kommunsektorn. En förändring mot bokföringsmässiga principer för budgetering inom staten skulle därmed bidra till en större enhetlighet inom den offentliga sektorn. Utformningen och tillämpningen av enhetliga budgeterings- och redovisningsprinciper för staten måste dock anpassas till de särskilda förutsättningar som råder inom den statliga sektorn. I vissa fall kan det innebära att det finns skäl att avvika från de bokföringsmässiga principerna och att det snarare är andra förutsättningar som skall vara utgångspunkten för de gemensamma principerna. Ett område där detta kan vara aktuellt avser bl.a. möjligheten att värdera och därmed budgetera befarade förluster inom vissa verksamheter.

Förslag till tillämpning av bokföringsmässiga principer i budgetering har tidigare lämnats av RRV i rapporterna En ny struktur för statens budget⁹ samt Kostnads- och intäktsbaserade anslag och inkomsttitlar.¹⁰

Olika presentationsformer vid budgetering och redovisning

För att redovisningen på ett meningsfullt sätt skall kunna ställas mot budget bör de olika redovisnings- och budgetdokumenten presenteras i samma form. En försvarande omständighet är att nuvarande budget avser utgiftsramar och anslag respektive inkomsttyper och inkomsttitlar, medan den heltäckande redovisningen lämnas i form av en resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys.

2.3.4 IT-stöd

De erfarenheter som gjorts inom Regeringskansliet i samband med utvecklingsarbetet avseende prognosverksamheten och årliga utvärderingar av budgetarbetet visar att den ekonomiska informationens kvalitet och tillgänglighet på olika aggregeringsnivåer behöver förbättras. Det behövs bl.a. bättre analysverktyg som kan anpassas till olika användare för bedömning av resursbehov och för prognoser. Utvecklingen inom IT-området ger goda möjligheter att förbättra förutsättningarna i detta hänseende. De senaste årens utvecklingsarbete har inriktats på att förbättra informationens kvalitet vad gäller såväl resultat som ekonomi samt att utveckla beslutsstöden för den ekonomiska styrningen, bl.a. genom IT-baserad informationshantering. Den IT-strategi som utarbetats och som bl.a. syftar till att säkerställa en konsoliderad budget och concernredovisning, snabbare utfallsrapportering och ett bättre beslutsunderlag på olika nivåer redovisas närmare i kapitel 6.

2.3.5 Problem och utvecklingsbehov i sammanfattning

Den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet har utvecklats väsentligt under den senaste tioårsperioden. Genomgången visar dock att det finns flera problem och utvecklingsbehov som rör den ekonomiska styrningens funktion som verktyg för det politiska beslutsfattandet. De olika styrdokumentens innehåll och utformning liksom dialogen mellan olika aktörer har vidareutvecklats, men det finns behov av att ytterligare för-

⁹ 1995:54.

¹⁰ 1998:18.

bättra regeringens och riksdagens beslutsunderlag. En viktig del i detta är att förbättra förutsättningarna för att dels få ett bättre underlag för beslutsfattande i den årliga budgetprocessen, dels få en heltäckande bild av den statliga ekonomins utveckling.

Resultatstyrningen har utvecklats olika långt inom olika områden beroende på bl.a. verksamhetens innehåll och karaktär. Resultatinformation redovisas och används dock inte alltid på den rätta beslutsnivån. De problem som olika aktörer ger uttryck för är att resultatet ger svag vägledning för beslut om mål och resurser. Det finns dessutom en risk för att fokus på mindre väsentliga frågor och detaljer kan leda till ineffektiv användning av statliga medel och att långsiktigheten och helhetsperspektivet i besluten försämras. Vidare kan bristerna i beslutsunderlagen och styrdokumenterna leda till otydliga ansvarsförhållanden.

En avgörande fråga i utvecklingen av den ekonomiska styrningen är hur en ökad grad av verksamhetsanpassning skall balanseras mot behovet av en verksamhetsbaserad struktur i beslutsprocessen och styrningen. Målkonflikter som kan finnas mellan olika politiskt intressanta områden, verksamheter och mål och inom styrprocessen måste göras tydliga och beaktas i såväl beslutsunderlagen som beslutsprocessen.

Sammanfattningsvis visar genomgången på följande problem och utvecklingsbehov:

- Bristande helhetsperspektiv och genomskådlighet på olika beslutsnivåer.
- Oklar koppling mellan resultatstyrning och finansiell styrning, vad avser sambandet mellan mål, resultat och kostnader.
- Bristfällig kunskap om effekter och måluppfyllelse.
- Olika avgränsning, principer och presentationsformer tillämpas i budgetering och redovisning.
- Oklara samband vad avser styrning av organisationer och verksamheter.
- Otydliga mål för statlig verksamhet, men också oklara samband mellan mål på olika nivåer.
- Brister vad avser resultatinformationens kvalitet, men också bedömningen av denna.
- Otillräckligt stöd vad avser informationssystem och analysverktyg.

2.4 Riktlinjer för utvecklingsarbetet

I årsredovisningen för staten 1998 (skr. 1998/99:150) behandlades det arbete som bedrivits under de senaste åren med utveckling av den ekonomiska styrningen i staten, det fortsatta utvecklingsbehov som finns samt ett antal principiella frågeställningar. Mot denna bakgrund presenterade regeringen i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten.

De senaste årens utvecklingsarbete har inneburit att enskilda delar i den ekonomiska styrningen getts stort utrymme, medan samverkan mellan delarna har fått mindre uppmärksamhet. Vidare har styrningen av myndigheterna varit i fokus, medan verksamhetsperspektivet har fått en mindre roll i utvecklingsarbetet.

Målen för det fortsatta utvecklingsarbetet som presenterades i pro-

positionen syftar till att förbättra möjligheterna att:

- utifrån budgeten och redovisningen få en god bild av den statliga ekonomin,
- relatera budgeterad resursförbrukning till mål så att prioriteringsdiskussioner underlättas, och
- ställa resultatet av en verksamhet mot de resurser som förbrukas inom verksamheten.

Det utvecklingsbehov som ligger till grund för förslaget avser budgeteringens och redovisningens avgränsning, principer och presentation samt de mål och resursramar som sätts för olika delar av den statliga verksamheten. I budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) presenterade regeringen följande förslag till riktlinjer för utvecklingsarbetet:

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

Enligt riksdagen bör det fortsatta utvecklingsarbetet ses som en fortsättning av det arbete som pågått under den senaste tioårsperioden (bet. 1999/2000:FiU13, rskr. 1999/2000:106). Den reformerade budgetprocessen och utvecklingen av den statliga redovisningen har skapat förutsättningar för större överskådlighet, mer rationella beslut och bättre uppföljningsinstrument. Dessa erfarenheter bör enligt riksdagen vara utgångspunkter för det fortsatta arbetet.

Riksdagen välkomnar ett utvecklingsarbete med den föreslagna inriktningen, som bl.a. innebär att mål och resultat bättre kan ställas i relation till förbrukade resurser och anser att arbetet bör fortsätta och i huvudsak följa den föreslagna inriktningen. I betänkandet redovisar finansutskottet härutöver några utgångspunkter som ur ett riksdagsperspektiv är särskilt angelägna att beakta i det fortsatta arbetet och pekar på att det är viktigt att omsorg ägnas åt att överväga på vilket sätt riksdagens arbete och behandling av budgeten påverkas av förändringarna. Enligt utskottet är det naturligt att dessa frågor uppmärksammas av den inom riksdagen utsedda Riksdagskommittén. Utskottet erinrar vidare om den parlamentariska referensgrupp som knutits till VESTA-projektet i Finansutskottet.

3 Förslag till förändringar

Förslagen i promemorian har sin bakgrund i de problem och det utvecklingsbehov som presenteras i kapitel 2 och de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen för år 2000.

En grundläggande idé bakom de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom är att budgeten och redovisningen har två roller – en som styrdokument och en som informationsbärare. Rollen som styrdokument syftar till att besluten i den årliga budgetprocessen om bl.a. mål, resursramar och anslag skall fattas med ett så ändamålsenligt underlag som möjligt, medan rollen som informationsbärare syftar till att riksdagen, regeringen, myndigheterna och allmänheten skall få en transparent bild av den statliga ekonomin. En annan grundläggande idé är att styrningen av myndigheterna måste verksamhetsanpassas. Det senare innebär att regeringens styrning av den enskilda myndigheten skall anpassas till de specifika verksamhetsmässiga förutsättningar som är för handen.

I detta kapitel presenteras de viktigaste förslagen till utveckling av den ekonomiska styrningen. I avsnitt 3.1 behandlas styrning i verksamhetsstrukturen, i avsnitt 3.2 anslagets roll och konstruktion och i avsnitt 3.3 utgiftstakets konstruktion. Avsnitt 3.4 ägnas åt hantering av investeringar. Avsnitt 3.5 behandlar budgeten och redovisningen som informationsbärare, och avsnitt 3.6 handlar om information för uppföljning och utvärdering. Avslutningsvis, i avsnitt 3.7, belyses kortfattat några frågor som har att göra med hur förslagen vad avser styrning i verksamhetsstrukturen kan fungera tillsammans med en verksamhetsanpassad styrning av myndigheterna.

Samtliga avsnitt i kapitel 3 inleds med en ruta i vilken förslagen till ekonomisk styrning presenteras tillsammans med de viktigaste förändringarna jämfört med nuvarande ekonomiska styrning. Därefter följer en

genomgång av förslagen inom respektive område (3.x.1). Genomgången omfattar både de delar av den ekonomiska styrningen i vilka det blir förändringar och de delar som ligger fast sedan tidigare. De viktigaste *förändringarna* jämfört med den nuvarande ekonomiska styrningen lyfts fram i de följande avsnitten (3.x.2).

Ett exempel från Transportpolitiken används i kapitel 4. Redan i detta kapitel kommer vissa illustrationer att hämtas från det exemplet.

3.1 Styrning i en verksamhetsstruktur

3.1.1 Förslag

Styrning i en verksamhetsstruktur

Ett viktigt mål för utvecklingsarbetet är att förbättra möjligheterna att relatera mål till budgeterade kostnader, och att ställa resultatet av verksamheten mot faktiska kostnader. I de riktlinjer för utvecklingsarbetet som beslutats av riksdagen anges att den förbättrade kopplingen skall åstadkommas genom att riksdagen beslutar om mål och kostnader i en verksamhetsstruktur.

Riksdagens rambeslutsmodell, och ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering, innebär att mål och kostnadsramar på högre nivåer bryts ned till mål och kostnadsramar på lägre nivåer.

Verksamhetsstruktur

En hierarkisk verksamhetsstruktur stödjer rambeslutsmodellen i riksdagen som innebär att beslut med anledning av budgetpropositionen fattas i två steg. Förslaget innebär att verksamhetsstrukturen i normalfallet omfattar tre nivåer:

- Politikområden
- Verksamhetsområden
- Verksamhetsgrenar

Politikområden används för att avgränsa de övergripande områden inom vilka staten genom särskilda åtgärder försöker åstadkomma en påverkan på samhället. Transportpolitik är ett exempel på ett politikområde.

Regeringen har under de senaste åren arbetat med en indelning av den statliga verksamhet som behandlas i den årliga budgetprocessen i politikområden. Denna indelning återfinns för första gången i budgetpropositionen för år 2001. I den senare utgör politikområden en underindelning av utgiftsområden.

Verksamhetsområden är väl avgränsade verksamheter inom ett politikområde som bidrar till att målet för politikområdet uppnås. Politikområde Transportpolitik har i exemplet fem verksamhetsområden – Vägar, Järnvägar, Luftfart, Sjöfart samt Kommunikationsforskning.

Verksamhetsgrenar är verksamheter inom ett verksamhetsområde som bidrar till att målet för verksamhetsområdet uppnås. Verksamhetsgrenarna återfinns inom myndigheterna, och det finns därmed en koppling mellan styrningen i verksamhetsstrukturen och styrningen av myndigheterna (se

Styrningen i verksamhetsstrukturen sker genom att riksdagen och regeringen beslutar om mål och kostnader.

Verksamhetsstrukturen omfattar tre nivåer; politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Förändring jämfört med nuvarande struktur

Politikområdesnivån föreslås ersätta den nuvarande utgiftsområdesnivån, den föreslagna verksamhetsområdesnivån¹ är ny, medan verksamhetsgrensnivån motsvarar den nuvarande indelningen av myndigheternas verksamhet i regleringsbrev och årsredovisning.

¹ Fram till och med budgetpropositionen för 1999 fanns en beskrivningsnivå som benämndes verksamhetsområden. Den föreslagna verksamhetsområdesindelningen torde emellertid få en väsentligt annorlunda karaktär och roll.

avsnitt 3.7). Inom politikområde Transportpolitik, verksamhetsområde Vägar, finns i exemplet bl.a. verksamhetsgrenarna Sektorsuppgifter, Myndighetsutövning och Statlig väghållning i Vägverket.

Mål

Den föreslagna styrningen i verksamhetsstrukturen ställer höga krav på målen på alla nivåer. Målen talar om vad som skall uppnås med den aktuella verksamheten. Kravet att målen skall vara uppföljningsbara kan tillgodoses genom såväl kvantitativa som kvalitativa mål. Målen är i normalfallet inriktade på prestationer eller effekter.

Med *prestationer* avses antingen det arbete som utförs inom en viss verksamhet (delprestationer) eller de varor eller tjänster som lämnar verksamheten (slutprestationer). Prestationsmål kan vara inriktade på exempelvis det antal av en viss prestation som skall utföras eller på prestationernas kvalitet.

Effekter är förändringar som inträffar på grund av den utförda prestationen. Effektmål uttrycker m.a.o. den effekt/påverkan på ett politik- eller verksamhetsområde som uppnås genom statliga insatser. Ofta bidrar flera myndigheter till ett och samma effektmål.

Mål på olika nivåer i verksamhetsstrukturen skiljer sig åt. På politikområdesnivån anger målen vad som är syftet med de statliga insatserna, och de målen har därmed ofta karaktären av effektmål. Målen på den nivån är oftast generella såtillvida att de gäller t.ex. alla barn, alla arbetslösa eller alla kommuner. Först på verksamhetsområdesnivån kan målen bli inriktade på olika grupper och kan då avse t.ex. barn med särskilda behov av stöd och skydd, arbetslösa som är arbetshandikappade, äldre med omfattande omsorgsbehov. På den nivån kan målen vidare avse såväl prestationer som effekter, och de kan vara inriktade på t.ex. kvalitet och service i handläggningen. På verksamhetsgrensnivån är målen i normalfallet prestationsmål.

Verksamheter som berör flera politik- eller verksamhetsområden, s.k. *sektorsövergripande verksamheter*² ställer särskilda krav på samordning. Formerna för denna samordning kan variera beroende på bl.a. om det är en verksamhet som omfattar alla politikområden, vissa politikområden eller vissa verksamheter på lägre nivåer i verksamhetsstrukturen. Samordningsformerna kan också bero på om det är en verksamhet för vilken riksdagen anvisar anslag i den årliga budgetprocessen eller om det är en verksamhet som huvudsakligen styrs på annat sätt, t.ex. med lagar och förordningar. Budgetpropositionen skall innehålla en redovisning av mål och resultat för dess verksamheter. För sektorsövergripande verksamheter kan redovisningen i budgetpropositionen däremot vara kortfattad och översiktlig. En mera fyllig redovisning av mål och resultat för dessa verksamheter kan i stället lämnas i exempelvis en skrivelse till riksdagen eller när en ny särproposition läggs fram.

I budgetpropositionen redovisar regeringen mål på politik- och verksamhetsområdesnivåerna, och ställer i regleringsbrevet upp mål för myndigheterna och deras verksamhetsgrenar. Riksdagen har i anslutning till det tidigare arbetet med vidareutveckling av målen i budgetpropositionen uttalat att den anser att tydligt definierade mål bidrar till att klargöra riks-

Målen i verksamhetsstrukturen skall vara möjliga att följa upp. Resultatmått formuleras för den resultatinformation som skall samlas in.

Förändring jämfört med nuvarande mål

Höjd ambitionsnivå i arbetet med mål och resultatinformation.

² Jamställdhetspolitik och miljöpolitik är exempel på verksamheter som berör många politikområden.

dagens, regeringens och myndigheternas olika roller (bet. 1997/98:FiU20, rskr. 1997/98:318–319), och att resultatstyrningen bör utvecklas med inriktning mot en budget som fokuserar på resultat (bet. 1998/99:FiU20, rskr. 1998/99:256).

Riksdagen har vidare framfört att det är angeläget att målen görs mätbara och uppföljningsbara så att det blir meningsfullt att ställa dem i relation till kostnaderna, samt att det är värdefullt om målen uttrycks i sådana termer att de kan utgöra utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner. Det senare innebär att målen inte bör vara alltför allmänt formulerade (bet. 1999/2000:FiU13).

Målformuleringarna i budgetpropositionen och regleringsbrevens skall i största möjliga utsträckning följa de s.k. SMART-kriterierna. Det innebär att målen skall vara:

Specifika	de skall tydligt ange vad som skall uppnås.
Mätbara	de skall vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande.
Accepterade	de skall vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som ska genomföra den aktuella verksamheten.
Realistiska	de skall vara möjliga att uppnå.
Tidssatta	tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges.

SMART-kriterierna kan i allmänhet följas i större utsträckning på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivåerna än på politikområdesnivån. Som exempel kan nämnas att målet för Transportpolitiken i exemplet är "en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet", medan ett mål för verksamhetsgrenen Sektorsuppgifter är att "andelen funktionshindrade, äldre och barn som kan utnyttja vägtransportnätet skall öka". SMART-kriterierna skall emellertid vara vägledande vid all målformulering.

Kostnader

I styrningen i verksamhetsstrukturen skall *totala kostnader* ställas mot målen. Totala kostnader är alla kostnader inom respektive verksamhet, oavsett hur resurserna har finansierats. Det innebär att också kostnader för verksamhet som finansieras med avgiftsintäkter, bidrag, donationer etc. skall ingå.

Ett motiv för att beakta totala kostnader är att riksdagen i den årliga budgetprocessen bör få en överblick över all verksamhet som bedrivs inom staten. Riksdagen föreslås besluta att godkänna beräkningen av totala kostnader. Det beslutet innebär emellertid inte att omfattningen av exempelvis avgiftsfinansierad verksamhet kommer att begränsas, utan endast att riksdagen vid beslut om mål och anslagsmedel skall beakta hela finansieringsbilden.

Med kostnader avses periodiserade utgifter.

Riksdagen godkänner beräkningen av totala kostnader och fastställer budgetbidrag per politikområde.

Totala kostnader är kostnader för alla resurser som används inom en verksamhet, oberoende av finansiering.

Budgetbidraget motsvarar de kostnader som skall täckas av finansiering över statsbudgeten.

Förändring jämfört med nuvarande ramar

Riksdagen fastställer för närvarande ramar per utgiftsområde, men föreslås godkänna beräkningen av totala kostnader och fastställa budgetbidrag per politikområde. De senare ersätter nuvarande ramar per utgiftsområde. De nuvarande ramarna är utgiftsmässiga, medan de föreslagna ramarna motsvarar kostnaderna för respektive verksamhet.

Ett annat motiv för att beakta totala kostnader är att de mål som formuleras för politik- och verksamhetsområden omfattar all verksamhet oavsett finansiering, och att hela resursförbrukningen därför bör beaktas när mål ställs mot kostnader.

Värdering av resurser kan principiellt sett vara kassamässig, utgiftsmässig eller kostnadsmässig. I styrningen i verksamhetsstrukturen tillämpas kostnadsmässighet enligt bokföringsmässiga principer. Valet av bokföringsmässiga principer vid kostnadsberäkningarna innebär att de allokeringsoverluster som kan uppkomma till följd av verksamhetens finansiering, eller andra indirekta samhällsekonomiska kostnader, inte ingår i kostnadsberäkningen.

- För huvuddelen av de resurser som används i *myndigheternas egen verksamhet* är skillnaden mellan utgifter och kostnader relativt liten. När det gäller de resursslåg för vilka det förekommer skillnader, t.ex. semesterlöner och varulager, skall periodiseringar principiellt sett göras vid de tillfällen då kostnaderna skall inrapporteras i statsredovisningen, dvs. månadsvis. För den periodiseringen måste administrativt hanterbara lösningar utformas.
- *Transfereringar* är ekonomiska händelser där statens uppgift är att, i form av bidragsbetalningar eller motsvarande, förmedla pengar från statsbudgeten till olika mottagare som kan återfinnas såväl inom som utom staten utan krav på motprestation. När det gäller transfereringar i form av kontanta bidrag anses utbetalningar, utgifter och kostnader överensstämma. Det innebär att utbetalda belopp kostnadsförs direkt, och att det därmed inte fordras några periodiseringar. När det gäller transfereringar i form av varor eller tjänster kan det uppstå en skillnad mellan de tre värderingsprinciperna och det krävs då periodisering av bokförda utgifter. Också för vissa typer av kontanta bidrag kan det finnas skäl att överväga periodisering. Det gäller exempelvis bidrag som baseras på preliminära inkomstutgifter där de slutliga inkomstutgifterna lämnas efter räkenskapsårets slut (jämför den föreslagna hanteringen av inkomstskatt nedan).
- *Investeringar* är de ekonomiska händelser för vilka det är störst skillnad mellan utgift och kostnad, och för dem är därför periodiseringen av stor betydelse. De kostnadsslag för investeringar som skall ingå i styrningen i verksamhetsstrukturen är avskrivningar och räntor på anläggningstillgångar. Regler för värdering av anläggningstillgångar, avskrivningstider och räntebeläggning är därför mycket viktiga både i budgeteringen och redovisningen.

I de fall det förekommer interna prestationer inom ett verksamhets- eller politikområde skall kostnaderna för dessa prestationer principiellt sett elimineras vid beräkning och uppföljning av kostnaderna för det aktuella verksamhets- eller politikområdet. Om det t.ex. inom verksamhetsområde Kommunikationsforskning i exemplet utförs prestationer som används i verksamhetsområde Vägar, så skall kostnaden för dessa prestationer finnas med i redovisningen för respektive verksamhetsområde eftersom de skall ställas mot de prestationer som återfinns i resultatredovisningen från dessa verksamhetsområden. Däremot är det troligt

att resultatinformation från politikområde Transportpolitik omfattar endast de prestationer som lämnat politikområdet, och således inte de interna prestationer som utväxlas mellan olika verksamhetsområden inom politikområdet. Därför måste också kostnaden för de interna prestationerna elimineras vid beräkning av kostnaderna för politikområdet så att dubbelräkning undviks. Metoder för att på ett administrativt hanterbart och ekonomiskt motiverat sätt eliminera interna transaktioner i verksamhetsstrukturen kommer att behöva utvecklas.

Budgetbidraget motsvarar kostnader som skall täckas av finansiering över statsbudgeten. Skillnaden mellan totala kostnader och budgetbidrag för en verksamhet utgörs av dels övriga intäkter till verksamheten, dels förändringar i verksamhetens balanserade resultat. *Övriga intäkter* utgörs av intäkter från andra institutioner inom eller utom staten.

Förändringar i balanserat resultat utgörs av årets överskott eller underskott inom verksamheten.

$$\begin{aligned} \text{Totala kostnader} - \text{Övriga intäkter} &= \text{Budgetbidraget} \\ + \text{Förändring i balanserat resultat} & \end{aligned}$$

Budgetpropositionen kommer att innehålla information om totala kostnader, övriga intäkter, förändringar i balanserat resultat samt budgetbidrag per politik- och verksamhetsområde.

Med utgångspunkt i den informationen beslutar riksdagen om att godkänna beräkningen av totala kostnader och fastställa budgetbidraget per politikområde.³

3.1.2 Förändringar jämfört med nuvarande struktur, mål och kostnader
År 1997 infördes en *struktur* som omfattar utgiftsområden, verksamhetsområden och anslag. Verksamhetsområdesnivån användes dock inte som en beslutsnivå utan endast som en summeringsnivå och till viss del som en nivå för resultatredovisning i budgetpropositionen. I styrningen av myndigheterna har det i regleringsbrev i många fall funnits en verksamhetsindelning för målformulering och återrapportering från myndigheterna.

Från och med budgetpropositionen för år 2001 har politikområdesindelningen ersatt den tidigare verksamhetsområdesindelningen. Samtidigt pågår ett arbete med att identifiera och beskriva relevanta verksamhetsområden inom respektive politikområde.

Den föreslagna strukturen är renodlat verksamhetsmässig och består av nivåerna politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Målen i budgetpropositionen och regleringsbrev är för närvarande av varierande karaktär och kvalitet. Ett arbete med att tillämpa SMART-kriterierna pågår inom Regeringskansliet med avsikten att målen i såväl budgetpropositionen som regleringsbrev i ökad utsträckning skall bli möjliga att mäta och följa upp.

Riksdagens beslut om *kostnader* i verksamhetsstrukturen omfattar totala kostnader och budgetbidrag per politikområde. Besluten skiljer sig åtminstone två avseenden från de beslut riksdagen fattar i den nuvarande budgetprocessen.

³ Att riksdagen "godkänner beräkningar" av totala kostnader och "fastställer" budgetbidraget, innebär i båda fallen s.k. riktlinjebeslut.

För det första innebär den föreslagna lösningen att riksdagen skall godkänna beräkningen av totala kostnader som används i en viss verksamhet, oberoende av hur resurserna har finansierats. I praktiken är skillnaden således att riksdagens riktlinjebeslut kommer att omfatta också kostnader för den verksamhet som för närvarande är undantagen i lagen om statsbudgeten (17–18 §§)⁴.

För det andra redovisas resurserna enligt kostnadsmässiga principer i den föreslagna lösningen, medan de för närvarande redovisas enligt utgiftsmässiga eller kassamässiga principer. En övergång från utgifts-/kassamässighet till kostnadsmässighet får störst betydelse för infrastrukturella och andra investeringar som för närvarande behandlas utgiftsmässigt i budgetprocessen, men som i den föreslagna lösningen kommer att periodiseras. De kostnader som kommer att beaktas i besluten i verksamhetsstrukturen är därmed avskrivningar och räntor på anläggningstillgångar, istället för hela investeringsutgiften. En sådan lösning ställer betydligt högre krav på stabila regler för värdering, avskrivning och räntor än dagens budgetering och redovisning.

De principer som tillämpas för värdering i den nuvarande redovisningen är utformade för att redovisningen för den enskilda myndigheten skall bli rättvisande. Riksrevisionsverket har påpekat att den nuvarande ordningen innebär att myndigheterna tillämpar reglerna på olika sätt, och att det medför att förutsättningarna för att tillämpa god redovisningssed i den konsoliderade årsredovisningen för staten försämrats.⁵ Vid övergång till samma principer i budgeten som i redovisningen, ökar kraven på enhetlig tillämpning ytterligare.

3.2 Anslag och räntebärande konton

3.2.1 Förslag

Finansmakten innebär att riksdagen anvisar *anslag* och därigenom anger hur statens medel skall användas. Detta regleras i RF 9:3 och utvecklas i bl.a. RO 5 kap. och lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Anslagens roll och konstruktion är därför av stor betydelse för utformningen av den ekonomiska styrningen i staten.

I förslaget kan ändamålet för anslagen vara myndigheternas egen verksamhet, transfereringar eller bidrag till tredje part samt kapitaltillskott över anslag motsvarar investeringsutgifter. Själva anslagen avser dock i samtliga fall tillförsel av medel till myndigheterna. Anslagsmedel för myndigheternas egen verksamhet överförs till myndigheternas räntebärande konton i Riksgäldskontoret med en tolfedel per månad eller enligt någon annan plan. Anslag för transfereringar överförs till de ansvariga myndigheternas räntefria konton i Riksgäldskontoret vid årets början.

Anslagen avser den centrala finansiering som bedöms vara nödvändig för att de av riksdagen uppställda målen skall kunna nås. Anslaget för en viss myndighet fastställs med utgångspunkt i de budgetbidrag som beslutas på politikområdesnivån. I budgetpropositionen återfinns även information om hur dessa poster fördelar sig mellan de myndigheter som är verksamma inom området.

Vägverket bedriver i exemplet verksamhet inom verksamhetsområdena Vägar och Kommunikationsforskning inom politikområdet Transportpolitik. Riksdagen får i budgetpropositionen information om beräknade totala kostnader, övriga intäkter, förändringar i balanserat

Riksdagen anvisar anslag för olika ändamål. Ändamålet kan vara myndigheternas egen verksamhet, transfereringar eller bidrag till tredje part samt kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar.

Anslagen för myndigheternas egen verksamhet, transfereringar och bidrag motsvarar kostnader, medan kapitaltillskott över anslag motsvarar investeringsutgifter. Själva anslagen avser dock i samtliga fall tillförsel av medel till myndigheterna. Anslagsmedel för myndigheternas egen verksamhet överförs till myndigheternas räntebärande konton i Riksgäldskontoret med en tolfedel per månad eller enligt någon annan plan. Anslag för transfereringar överförs till de ansvariga myndigheternas räntefria konton i Riksgäldskontoret vid årets början.

⁴ Undantagen i 17 och 18 §§ avser inkomster i en verksamhet som endast skall bidra till att täcka verksamhetens utgifter, respektive verksamheter där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens inkomster.

⁵ Riksrevisionsverket, s. 13–14, dnr 20–2000–0753.

Kapitaltillskott över anslag överförs till myndigheternas räntefria konton i Riksgäldskontoret vid årets början.

Anslag för myndigheternas egen verksamhet intäktsförs på myndigheterna vid överföring till myndigheternas räntebärande konton. Anslag för transfereringar intäktsförs på myndigheterna i direkt anslutning till utbetalningen till mottagaren. Kapitaltillskott över anslag intäktsförs inte i myndigheternas redovisning utan redovisas på myndighetens balansräkning som statskapital.

Riksdagen fastställer dels ett tak för den totala krediten regeringen får besluta om på myndigheternas räntebärande konton och räntefria konton i Riksgäldskontoret, dels regler för hur stora krediterna får vara på myndigheternas konton.

Förändring jämfört med nuvarande anslag och räntekonton

Nuvarande anslag innebär ett bemyndigande till regeringen att under en viss period och för vissa ändamål åsamka staten utgifter upp till angiven nivå. Anslagen utgör därutöver en ram för finansiering via statsbudgeten. I den föreslagna lösningen avser anslagen, förutom ändamål, tillförsel av medel.

Anslag för transfereringar föreslås föras över till räntefria konton med kredit i Riksgäldskontoret. Någon sådan överföring görs inte för närvarande.

Myndigheterna föreslås intäktsföra anslag för den egna verksamheten i samband med överföringen till myndighetens räntebärande konto. För närvarande sker intäktsföring när myndigheten redovisar utgifter under anslaget.

Anslagskrediten ersätts av en kredit på räntebärande konton och räntefria konton i Riksgäldskontoret.

Anslagssparandet ersätts av sparande på räntebärande konton och räntefria konton i Riksgäldskontoret.

resultat samt budgetbidrag per politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren. Riksdagen beslutar mot bakgrund av den informationen att godkänna beräkningarna av totala kostnader, fastställa budgetbidraget på politikområdesnivån samt anvisa anslag till myndigheten Vägverket inom politikområde Transportpolitik. Regeringen beslutar om vilken myndighet som får disponera anslagen. När regeringen tilldelar myndigheter anslag, kan regeringen begränsa myndigheternas dispositionsrätt genom att exempelvis ställa en del av anslaget till regeringens disposition.

Anslag för myndigheternas egen verksamhet förs över till myndigheternas räntebärande konton med 1/12 per månad (eller enligt någon annan plan). En kredit knyts till det räntebärande kontot. I samband med överföringen intäktsföres anslaget i myndigheternas redovisning. Intäktsföringen fungerar som redovisning mot anslaget. Räntekontobehållningen vid budgetårets slut kan efter prövning föras över till nästa budgetår.

Anslag för transfereringar och bidrag till tredje part förs vid budgetårets början över till myndigheternas räntefria konton i Riksgäldskontoret, från vilka utbetalningarna sker. Intäktsföring på ansvariga myndigheter görs i samband med utbetalningarna till tredje part. En kredit knyts till det räntefria kontot. Kontobehållningen vid årets slut kan efter prövning föras över till kommande budgetår, med undantag för regelstyrda utbetalningar av transfereringar och bidrag för vilka ingen överföring bör ske.

Kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar förs vid budgetårets början över till myndigheten på ett räntefritt konto. Kapitaltillskott över anslag redovisas inte som en intäkt för myndigheten utan tas upp som statskapital i myndighetens balansräkning.

Riksdagen fastställer dels ett tak för den totala krediten regeringen får besluta om på myndigheternas räntebärande konton och räntefria konton i Riksgäldskontoret, dels regler för hur stora krediterna får vara på enskilda konton. Det senare kan preciseras exempelvis i procent av de medel som beräknas flöda genom kontona.⁶ Kreditrestriktionerna kan vara generella eller fastställas av riksdagen i samband med anslagsbesluten.

Det är en viktig princip att regeringen inte får ikläda staten ekonomiska förpliktelser utöver vad som följer av riksdagens anslagsbeslut (RF 9:10). Trots denna princip är det ofrånkomligt att regeringen och myndigheterna fattar beslut som får återverkningar på statens finanser under en längre period än det aktuella budgetåret. I syfte att hantera detta förhållande, skall det även fortsättningsvis finnas ett system med *bemyndiganden*. Därutöver får regeringen ikläda staten ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för den löpande verksamheten. Det gäller exempelvis beslut om anställning av personal som omfattas av gällande arbetsrättsliga avtal.

3.2.2 Förändringar jämfört med nuvarande anslag

Nuvarande anslag innebär ett bemyndigande för regeringen under en viss period och för vissa ändamål åsamka staten utgifter upp till angiven nivå.

Förslaget innebär att anslagen beräknas kostnadsmässigt, och att de renodlas till att avse tillförsel av medel.

Förändringen av anslaget från att vara ett bemyndigande till att avse tillförsel av medel innebär att det nuvarande systemet med reservations-

⁶ Den tekniska lösningen på dessa restriktioner kommer att diskuteras vidare i det fortsatta utvecklingsarbetet.

och ramanslag slopas och att anslagskrediter och anslagssparande ersätts med krediter och sparmöjligheter på räntebärande konton och räntefria konton i Riksgäldskontoret.

För att det skall vara möjligt att hantera eventuella fluktuationer under budgetåret vad avser utbetalningar av transfereringar föreslås transfereringsmedel föras via ett konto med kreditutrymme i Riksgäldskontoret. Krediten kan t.ex. utformas som en räntefri kredit som skall amorteras senast under det följande budgetåret. Behovet av flexibilitet under budgetåret när det gäller transfereringar, hanteras i den nuvarande ekonomiska styrningen med hjälp av anslagskrediten.

Förslaget innebär att riksdagen fastställer ett tak för den totala krediten regeringen får ta upp på räntebärande konton och räntefria konton i Riksgäldskontoret, och därutöver regler för hur stora krediterna får vara på olika typer av konton. Storleken på krediterna bestämmer hur snabbt regeringen måste vidta åtgärder, eller återkomma till riksdagen i tilläggsbudget. Taket för den totala krediten motsvarar dagens bemyndigande för regeringen att besluta om krediter för myndigheternas räntebärande konton i Riksgäldskontoret. De föreslagna reglerna för hur stor krediten får vara på olika typer av konton har inte någon motsvarighet i dagens ekonomiska styrning.

De föreslagna förändringarna innebär att det inte längre krävs någon separat anslagsavräkning. Information för uppföljning mot beslutade anslag och utgiftstaket hämtas i stället direkt ur myndigheternas redovisning. Därutöver blir uppföljningen av ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret mer betydelsefull (se avsnitt 3.6).

3.3 Utgiftstaket

3.3.1 Förslag

En viktig utgångspunkt för den ekonomiska styrningen är att de övergripande budgetpolitiska restriktionerna skall genomsyra styrningen av den statliga verksamheten. Förslagen till förändringar får också konsekvenser för alla steg i kedjan från utgiftstaket till anslagen. En övergång från utgiftsmässighet till kostnadsmässighet i budgeten innebär exempelvis att utgiftstaket av tekniska skäl måste utformas på ett annat sätt. Det kommer exempelvis inte längre att gå att följa upp utgifter, utan endast kostnader och betalningar.

Förslag vad avser utgiftstakets konstruktion har lagts i den s.k. budgetprocessutredningen.⁷ Mot bl.a. den bakgrunden begränsas förslaget till utgiftstak i den här promemorian till att finna en teknisk utformning som innebär en så liten förändring som möjligt i förhållande till konstruktionen av det nuvarande utgiftstaket. Det föreslagna utgiftstaket innebär att budgetdisciplinen inte försvagas i förhållande till de principer som för närvarande gäller (prop. 2000/2001:1, volym 1, s. 25).

Grundkomponenterna i det föreslagna utgiftstaket utgörs av ett tak för budgetbidragen per politikområde, ett tak för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar, en budgeteringsmarginal samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Utgiftstaket utformas så att det omfattar kostnader för myndigheternas egen verksamhet, inklusive avskrivningar och räntor på anläggningstillgångar, kostnader för transfereringar samt utgifter för årets nettoinvesteringar i anläggningstillgångar. Namnet utgiftstak behålls.

Förändring jämfört med nuvarande utgiftstak

Det nuvarande taket har inte en delram för myndigheternas egen verksamhet och transfereringar, och en delram för investeringar. Det föreslagna taket omfattar även låneramar för verksinterna investeringar samt utlåning i form av studiemedel, vilket inte är fallet med det nuvarande taket. Bidrag från EU kommer inte att ingå under taket, vilket inte är fallet med det nuvarande taket.

⁷ Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61).

Tabell 3.1 Utgiftstakets konstruktion

- Budgeteringsmarginal
- Summa budgetbidrag
- Summa förändring balanserat resultat¹
- Tak för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar
- Faktiska nettoinvesteringar i anläggningstillgångar minus tak för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar
- Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

¹ Förändring av balanserat resultat motsvarar i princip nuvarande förändring av anslagsbehållningar.

Förändringarna i balanserat resultat motsvarar i princip utnyttjandet av beräkningsposten anslagsbehållningar i det nuvarande utgiftstaket.

Under budgetåret följs nettokostnader och nettoinvesteringar upp och ställs mot det totala taket. Vid utnyttjandet av budgeteringsmarginalen görs ingen åtskillnad mellan nettoinvesteringar och kostnader för verksamheten.

3.3.2 Förändringar jämfört med nuvarande utgiftstak

Den föreslagna konstruktionen av utgiftstaket innebär att totalramen sätts för statens och ålderspensionssystemets totala kostnader, exklusive räntor på statskulden, samt tillskott till statens kapitalstock. Det är i princip också fallet med det nuvarande utgiftstaket.

Den föreslagna modellen innebär en förändring jämfört med nuläget eftersom taket bryts ned i vad som i praktiken är en delram för kostnader för myndigheternas egen verksamhet och transfereringar och en delram för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

En skillnad mellan det föreslagna utgiftstaket och det nuvarande är att bruttoinvesteringar i verksamhetsinvesteringar i anläggningstillgångar samt finansiella investeringar i form av utlåning för studiemedel kommer att ingå under taket, vilket inte är fallet med det nuvarande taket. Bidrag från EU kommer inte att ingå under taket, vilket de gör i dagsläget. Att återflödet av medel från EU:s budget inte kommer att ingå under taket följer av att återflödet kommer att hanteras som en bidragsintäkt som avräknas vid beräkning av budgetbidraget.

3.4 Hantering av investeringar

3.4.1 Förslag

Investeringar är utgifter som enligt bokföringsmässiga principer aktiveras och tillgångsförs som anläggningstillgångar. Tillgångarna kan vara materiella, immateriella eller finansiella. Statliga investeringar omfattar endast ca fem procent av de totala statliga utgifterna, men hanteringen av dem är trots det av stor betydelse. I det följande presenteras de förslag som lämnas rörande beslut, finansiering, budgetering och redovisning av investeringar. Förslaget utgår från fyra grundprinciper:

- Beslutsnivå och beslutformer anpassas efter investeringens art och omfattning.
- Investeringar i anläggningstillgångar finansieras antingen med räntebelagda lån i Riksgäldskontoret eller med kapitaltillskott över anslag till ansvariga myndigheter.
- Anläggningstillgångar beläggs i normalfallet med ränta, antingen genom lånefinansiering eller genom att ett avkastningskrav ställs på statskapitalet.
- Investeringar behandlas på samma sätt i budget och redovisning.

Beslutsnivå och beslutformer

- Beslutsnivå och beslutformer anpassas efter investeringens art och omfattning.

Beslutsnivå och beslutformer för investeringar anpassas efter investeringens art och omfattning. Investeringar i anläggningstillgångar finansieras med antingen räntebelagda lån i Riksgäldskontoret eller med ett kapitaltillskott över anslag till ansvariga myndigheter. Utgifter för investeringar i anläggningstillgångar periodiseras till årliga kostnader i form av avskrivningar. Anläggningstillgångar beläggs i normalfallet med ränta, antingen genom lånefinansiering eller genom att ett avkastningskrav ställs på myndighetskapitalet. Om en räntebeläggning inte önskas, finansieras investeringen med ett icke-avkastningspliktigt kapitaltillskott. Hänsyn tas till avskrivningar och räntor på anläggningstillgångar vid beräkning av anslagen för myndigheternas egen verksamhet. Nettoinvesteringar i anläggningstillgångar skall rymmas inom det utgiftstak som riksdagen beslutat om. Investeringar behandlas på samma sätt i budget och redovisning.

Förändring jämfört med nuvarande hantering av investeringar

Nuvarande anslag för investeringar ersätts med kapitaltillskott över anslag.

Anläggningstillgångar som finansieras med kapitaltillskott över anslag skall enligt förslaget i normalfallet påföras ett avkastningskrav, vilket inte är fallet med dagens anslagsfinansierade anläggningstillgångar. Investeringar föreslås behandlas på samma sätt i budgetering och redovisning. Det är inte fallet i nuläget när hela investeringsutgiften tas upp i statsbudgeten, medan redovisningen innehåller information om investeringsutgifter, tillgångarnas värde samt avskrivningar.

Investeringar i anläggningstillgångar som används i myndigheternas verksamhet beslutas i normalfallet av myndigheterna inom ramen för de låneramar regeringen beslutar om.

Beslut om investeringar i vägar, järnvägar, krigsmateriel etc. föregås normalt av planeringsprocesser där berörda myndigheter, regering och riksdag medverkar på olika sätt. Riksdagen skall i dessa fall besluta om en ram för de samlade investeringarna per politikområde för olika typer av investeringar och regeringen kan sedan precisera planerna i myndigheternas regleringsbrev. Besluten om de enskilda investeringarna för dessa typer av investeringar fattas av de ansvariga myndigheterna eller regeringen enligt nu gällande befogenhetsfördelning.

När det gäller finansiella investeringar skall riksdagen besluta om en ram för investeringarna på total nivå och per politikområde samt om köp av aktier.

Omfattningen av den samlade investeringsverksamheten regleras genom utgiftstaket. Riksdagens beslut om en årlig ram för totala nettoinvesteringar syftar till att sätta en övre gräns på den årliga investeringsvolymen inom det givna utgiftstaket. Riksdagen bryter sedan ned den totala ramen för nettoinvesteringar i ramar per politikområde, och regeringen bryter i sin tur ned politikområdesramarna till investeringsramar för enskilda myndigheter.

Finansiering och räntebeläggning

- Investeringar i anläggningstillgångar finansieras antingen med lån i Riksgäldskontoret eller med ett kapitaltillskott över anslag till ansvariga myndigheter.
- Anläggningstillgångar beläggs i normalfallet med ränta, antingen genom länefinansiering eller genom att ett avkastningskrav ställs på statskapitalet.

Genomgångar som gjorts under utvecklingsarbetets gång av statliga investeringar pekar på att det kan vara motiverat att finansiera investeringar med antingen lån i Riksgäldskontoret eller kapitaltillskott över anslag till den myndighet som ansvarar för investeringen.

Kapitaltillskott över anslag redovisas som statskapital på skuldsidan i myndighetens balansräkning, medan övriga anslagstyper redovisas som en intäkt i myndighetens resultaträkning. Vidare är övriga anslag baserade på beräkningar av *kostnader*, medan kapitaltillskott över anslag avser *investeringsutgifter*.

Att binda kapital i anläggningstillgångar är förknippat med en kostnad för staten. Ränta är ett uttryck för denna kostnad. Det är önskvärt att denna kapitalkostnad synliggörs i den verksamhet i vilken anläggningstillgångarna används, dvs. där kapitalet binds. När det gäller anläggningstillgångar som kan avyttras skapar räntebeläggningen dessutom incitament till att fortlöpande bedöma om tillgången skall finnas kvar i staten eller om den skall avyttras. När det gäller tillgångar som kan köpas, hyras eller leasas bidrar räntebeläggningen av anläggningstillgångar till en neutral behandling av de olika alternativen.

För anläggningstillgångar som inte kan avyttras saknas incitamentsskälet. Räntebeläggning av sådana tillgångar kan syfta till att få en rättvisande bild av de kostnader som skall ställas mot resultatet i verksamheten. Om resultatet är prestationer av en typ som även levereras eller skulle kunna levereras av ickestatliga producenter är räntebeläggning nödvändig för att det ska vara möjligt att göra rättvisande kostnadsjämförelser.

Anläggningstillgångar kan räntebeläggas antingen genom att de lånefinansieras eller genom att statskapitalet beläggs med ett avkastningskrav. Lånefinansiering har den fördelen att räntebeläggningsen sker på ett enkelt och lättförståeligt sätt. Modellen med avkastningskrav används i styrningen av affärsverken och några andra myndigheter. Nackdelen med modellen är att den visat sig vara svår att förstå. En fördel med finansiering genom kapitaltillskott över anslag är att räntesatsen kan sättas på ett friare sätt. En ränta lika med noll kan användas i de fall det av något skäl inte anses vara lämpligt att fördela kapitalkostnaden på den aktuella verksamheten.

I de fall investeringar i anläggningstillgångar finansieras med lån i Riksgäldskontoret skall dessa tas upp av de myndigheter som ansvarar för investeringarna och skall rymmas inom de låneramar som regeringen beslutar om för respektive myndighet. Dessa ramar skall i sin tur rymmas inom den ram för total nettoutlåning för investeringsändamål som riksdagen beslutar om. För äldre tillgångar som finansierats med anslag tas lån upp motsvarande bokfört statskapital. I de fall en invärdering av existerande tillgångar ej skett skall detta göras och lån motsvarande dess värde tas upp. På vissa områden kan det krävas en grundlig genomgång och ett fastläggande av vilka värderingsprinciper som skall tillämpas.

Avslutningsvis skall det betonas att frågan om finansiering av investeringar i anläggningstillgångar utanför statsbudgeten, genom exempelvis public-private-partnerships, inte behandlats i utvecklingsarbetet och därför inte heller berörs i promemorian.

Budget och redovisning

- Investeringar behandlas på samma sätt i budget och redovisning.

Investeringar skall behandlas på samma sätt i budget och redovisning för att det skall vara möjligt att jämföra planerad och genomförd investeringsverksamhet. Det innebär bl.a. att samma värderings- och avskrivningsregler skall tillämpas och att informationen skall presenteras i samma former i såväl budget- som redovisningsdokumenten. Som redan berörts, är det viktigt att former etableras för hur reglerna för värdering och avskrivning skall beslutas. De nuvarande reglerna rörande värdering är utformade för att enskilda myndigheter skall lämna en så rättvisande redovisning som möjligt. Skillnader i tillämpningen av reglerna mellan enskilda myndigheter har visat sig försvåra framtagandet av en konsoliderad årsredovisning för staten enligt bokföringsmässiga principer.

Behovet av robusta regler och enhetlig tillämpning kommer att öka ytterligare när reglerna skall tillämpas också i budgeten. En tänkbar lösning är att reglerna fastställs av ett från regeringen fristående organ, och att regelefterlevnaden övervakas av revisionen.

De statsfinansiella konsekvenserna av föreslagna eller beslutade investeringar skall redovisas i verksamhetsbudgeten i form av budgeterade avskrivningar och räntor, i balansbudgeten i form av budgeterade förändringar i värdet på statens anläggningstillgångar, i resultatbudgeten i form av budgeterade avskrivningar och räntor samt i finansieringsbudgeten i form av budgeterade utgifter⁸ för investeringar. Därutöver skall en sammanställning tas fram över de totala planerade investeringsutgifterna, eventuellt med uppdelning i olika slag av investeringar samt större enskilda investeringar eller investeringsprogram. I eller i anslutning till sammanställningen kan omfattningen av investeringsverksamheten även redovisas uppdelad per politikområde.

På motsvarande sätt skall genomförda investeringar kunna avläsas i redovisningen i verksamhetsstrukturen i form av avskrivningar och räntor, i balansräkningen i form av faktiska förändringar i värdet på statens anläggningstillgångar, i resultaträkningen i form av faktiska avskrivningar och räntor samt i finansieringsanalysen i form av faktiska utgifter för investeringar och upptagande och amortering av lån. Därutöver kommer totala faktiska investeringsutgifter att presenteras i en sammanställning som motsvarar sammanställningen över budgeterade investeringar i budgeten.

Genom att investeringar hanteras på samma sätt i budgeten och redovisningen skapas förutsättningar för jämförelser mellan budget- och redovisningsdokumenten och diskussion om eventuella avvikelser.

3.4.2 Förändringar jämfört med nuvarande hantering av investeringar
Grundprinciperna att alla investeringar skall följa samma regler, att investeringar skall behandlas på samma sätt i budgeten och redovisning, och finansieras antingen med lån i Riksgäldskontoret eller genom kapitaltillskott över anslag är i vissa avseenden nya och får konsekvenser för hur investeringarna hanteras i den årliga budgetprocessen.

Beslut om investeringar skall, precis som i nuläget, fattas på den nivå och i de former som är lämpliga beroende på investeringens art och omfattning. Det läggs inte några förslag i promemorian till ändringar i det avseendet.

Däremot innebär förslaget att riksdagen först skall besluta om en total ram för nettoinvesteringar och därefter om ramar för nettoinvesteringar på politikområdesnivån, och det är en förändring jämfört med nuvarande beslutsordning. I dagsläget fattas det inte några samlade beslut om statliga investeringar. I stället beslutas en del av investeringarna genom att anslag anvisas för investeringsändamål, och en del av investeringarna genom att riksdagen bemyndigar regeringen att upp till en viss nivå ta upp lån i Riksgäldskontoret för investeringar.

De investeringar som i nuläget *finansieras* med anslag föreslås finansieras med antingen räntebelagda lån i Riksgäldskontoret eller med ett kapitaltillskott över anslag. Länmodellen skall samtidigt ses över i syfte att skapa en enklare lösning vad avser de investeringar som finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

I *budgeten* kommer avskrivningar på investeringar att ingå i de kostnadsramar riksdagen beslutar om i verksamhetsbudgeten. Investeringsverksamhetens reala påverkan på den statliga ekonomin kan därmed ingå i prioriteringsdiskussionerna i den årliga budgetprocessen. Det är en

⁸ Frågan om det är investeringarnas utgifter eller utbetalningar som skall beaktas kommer att diskuteras i det fortsatta utvecklingsarbetet. I promemorian används genomgående begreppet *investeringsutgifter*.

väsentlig skillnad jämfört med nuläget då hela utgiften för anslagsfinansierade investeringar ställs mot den reala resursförbrukningen för drift och transfereringar.

Ramen för Riksgäldskontorets nettoutlåning för investeringsändamål och kapitaltillskott över anslag innebär att riksdagen, också fortsättningsvis, kan styra nivån på investeringsutgifterna ett enskilt år.

Därutöver kommer de planeringsprocesser som föregår infrastrukturella investeringar och investeringar i krigsmateriel också fortsättningsvis att finnas kvar. Beslut om investeringsramen innebär en utvidgning av det beslut riksdagen för närvarande fattar om bemyndigande för regeringen att besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar upp till ett visst belopp. Vidare förändras ramen tekniskt så att den avser nettoutlåningen – ett flödesmått – i stället för, som nu, lånestocken. Till denna låneram läggs en ram för kapitaltillskott över anslag. De totala ramarna för investeringar kommer att brytas ned per politikområde innan de slutligen fördelas på enskilda myndigheter.

I statsbudgeten kommer investeringar att behandlas på ett mera transparent sätt än idag. En presentation av investeringsverksamheten i verksamhetsbudgeten, resultatbudgeten, balansbudgeten, finansieringsbudgeten och sammanställningen över investeringar skiljer sig väsentligt från dagens sammanställning av utgiftsmässiga anslag för vissa typer av investeringar och bemyndiganden för regeringen att besluta om lån i Riksgäldskontoret för andra typer av investeringar.

Redovisningen av investeringar i myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten kommer att innehålla en sammanställning av gjorda investeringar som motsvarar den sammanställning som finns i budgetdokumenten. Den sammanställningen kommer att innehålla en specifikation av posten faktiska nettoinvesteringar i anläggningstillgångar i uppföljningen mot utgiftstaket. Därutöver återfinns information om investeringar i redovisningen i verksamhetsstrukturen, resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen.

3.5 Budgeten och redovisningen som informationsbärare

3.5.1 Förslag

Budgetens och redovisningens roll som informationsbärare syftar till att såväl beslutsfattare i regering och riksdag som allmänheten skall ges en så transparent bild som möjligt av den statliga ekonomin och konsekvenserna för denna av de beslut som fattas i bl.a. den årliga budgetprocessen. En nödvändig förutsättning för transparens är att budgeten och redovisningen är jämförbara, dvs. att de;

- har samma avgränsning,
- baseras på samma principer, och
- presenteras i samma former.

Med redovisning avses i det här sammanhanget den statliga redovisningsmodellen och den konsoliderade årsredovisningen för staten som regeringen lämnar till riksdagen.

Statsbudgeten och årsredovisningen för staten skall omfatta alla ekonomiska transaktioner som påverkar statens lånebehov och statens tillgångar och skulder.

Med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av riksdagen, regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. I staten ingår i det här sammanhanget inte statliga institutioner, vilkas organisation och verksamhet regleras i särskild lag, t.ex. AP-fonden och Riksbanken, aktiebolag som ägs av staten och stiftelser där staten medverkat till bildandet.

Förändring jämfört med nuvarande avgränsning

Årsredovisningen för staten har redan den avgränsning som föreslås, medan statsbudgeten i nuläget endast omfattar de transaktioner som påverkar statens lånebehov.

Avgränsning

Statsbudgeten och årsredovisningen för staten föreslås omfatta alla ekonomiska transaktioner som påverkar statens lånebehov och statens tillgångar och skulder.

Den föreslagna institutionella avgränsningen innebär att statsbudgeten och redovisningen omfattar all verksamhet som sköts av riksdagen, regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. I staten ingår i det här sammanhanget inte statliga institutioner, vilkas organisation och verksamhet regleras i särskild lag, t.ex. AP-fonden och Riksbanken, aktiebolag som ägs av staten och stiftelser där staten medverkat till bildandet. Den institutionella avgränsningen omfattar därmed samma institutioner som för närvarande ingår i årsredovisningen för staten. Följande förtydliganden och tillägg kan därutöver göras;

- de allmänna *försäkringskassorna*, som är fristående offentligt rättsliga organ, och *affärsverken*, ingår i budgeten och redovisningen, och
- *A-kassorna* ingår inte i budgeten och redovisningen.

Det alternativ till avgränsning av budgeten och redovisningen som diskuteras under utvecklingsarbetets gång är nationalräkenskapernas avgränsning som utgår ifrån dels den produktion institutionerna utför, dels styr- och maktförhållanden. Trots skillnader i de grundläggande principerna bakom den föreslagna avgränsningen och nationalräkenskapernas avgränsning överensstämmer de i praktiken till stor del.

De främsta fördelarna med den föreslagna avgränsningen är att det är tydligt vilka lagar och regler de ingående institutionerna omfattas av, att avgränsningen i allt väsentligt överensstämmer med den nuvarande statliga redovisningsorganisationen, att de enhetliga budgeterings- och redovisningsprinciper som gäller för statlig verksamhet kan tillämpas, samt att de institutioner som omfattas av avgränsningen blir föremål för årlig revision och EA-värdering.

Nackdelarna med den föreslagna avgränsningen är att jämförelser med nationalräkenskapernas redovisning blir något mer komplicerad, att informationsinsamlingen till nationalräkenskaperna inte kan lösas fullt ut genom den statliga redovisningen samt att kopplingen mellan statsbudgeten och EU:s krav på redovisning av offentliga finanser även fortsättningsvis kräver omräkningar. De senare nackdelarna beror emellertid mer på olikheter i redovisningsprinciperna än på skillnader i avgränsningen av staten.

Principer

Det finns tre tänkbara principer för budget och redovisning:

- *Kassamässighet* dvs. registrering av ekonomiska händelser när betalning sker.
- *Inkomst- och utgiftsmässighet* dvs. registrering av ekonomiska händelser när resurser avyttras respektive anskaffas.
- *Intäkts- och kostnadsmässighet* dvs. registrering av ekonomiska händelser när prestationer utförs respektive när resurser förbrukas för framställning av de "avyttrade" prestationerna.

Budgeten baseras på samma principer som statlig redovisning.

Förändring jämfört med nuvarande principer

Budgeten baseras i nuläget på utgifts- och kassamässiga principer, medan redovisningen baseras på bokföringsmässiga principer.

De riktlinjer som riksdagen ställt sig bakom (bet. 1999/2000:FiU13) innebär att budgeten och redovisningen skall kunna presenteras i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder. Det innebär att principerna för budgetering och redovisningen skall överensstämma, och att de grundläggande bokföringsmässiga principer som tillämpas i den statliga redovisningen och som återfinns i bl.a. Förordning om myndigheters bokföring (2000:606) och Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) kan ligga till grund för en vidareutveckling av det ekonomiadministrativa regelverket inom området.

Enligt dessa principer skall bokföringsskyldiga löpande bokföra ekonomiska händelser, dvs. alla förändringar i storleken och sammansättningen av myndigheternas tillgångar, skulder eller kapital som beror på myndigheternas relationer med sin omvärld, såsom in- och utbetalningar samt uppkomna fordringar och skulder.⁹ I samband med att den löpande bokföringen avslutas skall de poster bokföras som är nödvändiga för att bestämma räkenskapsårets intäkter och kostnader och den finansiella ställningen på balansdagen. Den löpande bokföringen skall vidare avslutas med en årsredovisning.¹⁰ Det finns därutöver regler som behandlar bl.a. värdering av olika typer av tillgångar.¹¹

Den bokföringsmässiga principen innebär således att utgifter bokförs när fakturan eller motsvarande mottas. I samband med att den löpande bokföringen avslutas periodiseras utgiften, och periodens resursförbrukning redovisas som en kostnad, medan ej förbrukade resurser redovisas som en tillgång i balansräkningen.

Fullständig periodisering av inkomster innebär att alla intäkter skall redovisas för den period de är hänförliga till, oberoende av när inbetalning sker. Utgångspunkten är att alla förändringar av redovisningsenhetens förmögenhet skall redovisas oberoende av betalningarna.

Utifrån denna grundprincip skulle alla de skatteintäkter som är hänförliga till inkomståret redovisas för det året oavsett när de betalas. De skulle vidare tas upp med det belopp som faktiskt kommer att inflyta. Skatteintäkterna skulle delas upp på influtet, debiterat men ej influtet samt upplupet ännu ej debiterat eller influtet. De två senare delarna skulle vara justerade för sådant som inte kommer att betalas (framtida uppbördsförluster). Under påföljande år skulle intäkterna (givet perfekt kunskap om när skattningen av uppbördsförlusterna gjordes) inte förändras utan influtna belopp skulle enbart omfördelas från upplupet till debiterat och från debiterat till influtet.

Den refererade bokföringsmässiga grundprincipen kräver att intäkter är mätbara och tillförlitliga.

Skatter är mätbara med acceptabel säkerhet först när de debiteras vilket, när det gäller inkomstskatter och företagsskatter, sker när de debiteras den skattskyldiges skattekonto. Detta kan ske efter intjänandeåret. En fullständig periodisering enligt grundprincipen förutsätter därför med nödvändighet ett betydande element av kalkylmässighet, vilket strider mot mätbarhetsprincipen. Av detta skäl intäktsför Riksskatteverket idag skatter först när debitering sker.¹²

⁹ Förordning om myndigheters bokföring, 2 och 5 §§.

¹⁰ Förordning om myndigheters bokföring, 10 och 19 §§.

¹¹ Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

¹² Inslaget av kalkylmässighet kommer man inte helt ifrån eftersom beräknade uppbördsförluster enligt god redovisningssed skall redovisas och det kan endast ske på basis av en beräkning.

Ur ett ekonomisk-politiskt perspektiv är detta dock inte helt tillfredsställande. Ur det perspektivet är det nämligen önskvärt att kunna analysera och på ett enkelt sätt presentera effekten av förändringar i t.ex. olika skattesatser. Det görs bäst i termer av fullt periodiserad skatteintäkter, dvs. skatteinkomster hänförliga till inkomståret.

Bokföringsmässiga principer och ekonomisk-politiska analysbehov står således i konflikt med varandra när det gäller principerna för periodisering av skatteinkomster. När det gäller redovisningen av skattebetalningar sammanfaller dock de två perspektiven helt.

Förslaget innebär en redovisning av såväl fullt periodiserade skatter på kalkylmässig grund som redovisning enligt bokföringsmässiga principer. Enligt förslaget skall en sammanställning över skatter upprättas som innehåller två huvuddelar. Den första har slutsumma "Periodiserade skatteintäkter, staten". I den andra huvuddelen görs justeringar för bl.a. periodiserade skatteintäkter och värdereglering av skattefordringar, och slutsumman efter det avsnittet benämns Summa redovisade skatteintäkter, staten. Den senare summan överensstämmer med motsvarande redovisning i Nationalräkenskaperna, och den summan motsvarar posten Skatter i resultatbudgeten respektive resultaträkningen för staten.

Av balansbudgeten och balansräkningen för staten framgår bl.a. skattefordringar, och skulder avseende skattekonto.

I finansieringsbudgeten och finansieringsanalysen för staten kommer posten Intäkter av skatter m.m. att utgöras av summan av posterna Periodiserade skatteintäkter, staten och Justeringsposter i sammanställning över skatter. Därefter dras debiterade, ej betalda skatter av, och läggs betalda, ej debiterade skatter till. Posten Intäkter av skatter m.m. i finansieringsbudgeten och finansieringsanalysen kommer därmed att avse betalningsflöden från skatter.

Sammantaget kommer budgeten och redovisningen för staten att innehålla information om skatteintäkter, inbetalda skatter, skattefordringar och skulder avseende skattekonton. Budgeten och redovisningen ger därmed en transparent bild av de statsfinansiella konsekvenserna av skatter.

Andra intäkter än skatteintäkter tas upp på bokföringsmässiga grunder. De redovisas m.a.o. när de faktureras, och periodiseras i den mån det är förenligt med god redovisningssed.

Presentationsformer

Strävan efter ökad transparens innebär att innehållet i budgetpropositionen och den fastställda statsbudgeten och redovisningen skall presenteras så att riksdagen, regeringen och allmänheten kan betrakta konsekvenserna för den statliga ekonomin av bl.a. regeringens förslag och riksdagens ställningstaganden i den årliga budgetprocessen. Budgeten och redovisningen skall innehålla fem sammanställningar på totalnivå.¹³

¹³ De fem sammanställningarna skall presenteras *för staten som helhet*. Det skall m.a.o. inte presenteras exempelvis balansräkningar per politik- och verksamhetsområde. Däremot är såväl verksamhetsbudgeten/redovisningen som sammanställningen av budgeterade/genomförda investeringar uppdelade på politikområden.

Budgeten och årsredovisningen för staten presenteras i fem total-sammanställningar; verksamhetsbudget/-redovisning, resultatbudget/-räkning, balansbudget/-räkning, finansieringsbudget/-analys, samt sammanställning över budgeterade respektive genomförda investeringar.

Därutöver kommer såväl budgetdokumenten som redovisningsdokumenten att innehålla en sammanställning av anslag och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar med direkt koppling till utgiftstaket.

Förändring jämfört med nuvarande presentationsformer

I årsredovisningen för staten presenteras resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys och statsbudgetens utfall. Den senare sammanställningen faller bort i den föreslagna lösningen. Istället tillkommer redovisning i verksamhetsstrukturen samt sammanställning över gjorda investeringar. Statsbudgeten består i nuläget av utgiftsområden och inkomsttyper, och kommer i den föreslagna lösningen att omfatta motsvarande sammanställningar som återfinns i årsredovisningen.

Tabell 3.2 Sammanställningar i budget och redovisning

Budget	Redovisning
Verksamhetsbudget	Redovisning i verksamhetsstrukturen
Resultatbudget	Resultaträkning
Balansbudget	Balansräkning
Finansieringsbudget	Finansieringsanalys
Sammanställning av budgeterade investeringar	Sammanställning av genomförda investeringar

Utöver de fem sammanställningarna kommer regeringens förslag till och riksdagens beslut om anslag att redovisas. Därutöver kommer en sammanställning av budgetbidrag och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar och andra restriktioner med direkt koppling till utgiftstaket att presenteras.

Det är en viktig utgångspunkt för utvecklingsarbetet att budget och redovisning skall presenteras på samma sätt så att redovisningen kan jämföras med budgeten. Det kan emellertid finnas skäl att låta budget-sammanställningarna vara något mindre specificerade än sammanställningarna i årsredovisningen för staten. För det första är det inte relevant med allt för hög detaljeringsgrad i budgetdokumenten. För det andra ställer hög detaljeringsgrad i budgetdokumenten höga krav på den budgetinformation myndigheterna lämnar till regeringen. I det följande presenteras det huvudsakliga innehållet i budget- och redovisningssammanställningarna, och i avsnitten 4.3 och 4.5 ges exempel på sammanställningarnas utformning, innehåll och detaljeringsgrad.

Verksamhetsbudgeten och redovisningen i verksamhetsstrukturen visar beräknade kostnader för olika statliga verksamheter. Verksamhetsbudgeten utgör även en sammanställning av de beslut riksdagen fattar om totala kostnader och budgetbidrag för olika verksamheter, och redovisningen i verksamhetsstrukturen utgör en uppföljning mot dessa beslut.

Innehållet i verksamhetsbudgeten och redovisningen i verksamhetsstrukturen följer den hierarkiska indelningen med politikområden och verksamhetsområden som ligger till grund för riksdagens beslut i den årliga budgetprocessen (se avsnitt 3.1).

Verksamhetsbudgeten och redovisningen i verksamhetsstrukturen innehåller information om totala beräknade kostnader, övriga intäkter, förändringar i balanserat över- eller underskott samt budgetbidrag (= totala kostnader minus övriga intäkter och eventuell förändring i balanserat över- eller underskott) per verksamhet. Summan av de totala kostnaderna i verksamhetsbudgeten motsvarar de totala kostnader som återfinns i resultatbudgeten/resultaträkningen. Dessutom presenteras kostnadsramar uttryckta i termer av budgetbidrag för central finansiering per verksamhet. Verksamhetsbudgeten och redovisningen i verksamhetsstrukturen bör kunna ha samma detaljeringsgrad.

Resultatbudgeten och resultaträkningen ger information om statens förväntade totala intäkter och kostnader samt eventuella över- eller underskott under det aktuella budgetåret. Ur resultatbudgeten och resultaträkningen kan information dessutom erhållas om hur statens totala kostnader fördelar sig mellan olika kostnadsslag och hur totala intäkter fördelar sig per intäktslag. Noter med specifikationer av enskilda kostnads- eller intäktslag kan vara användbara, och kan därför behöva lyftas fram på ett tydligt

sätt i anslutning till presentationen av resultatbudgeten och resultaträkningen. Exempelvis är en specifikation över skatteintäkter på olika skatteslag ett nödvändigt underlag i olika sammanhang. Resultatbudgeten presenteras med lägre detaljeringsgrad än resultaträkningen i redovisningen.

Balansbudgeten och *balansräkningen* ger information om värdet av statens totala tillgångar, skulder och eget kapital på balansdagen. Balansbudgeten kan presenteras med en lägre detaljeringsgrad än balansräkningen i redovisningen.

Finansieringsbudgeten och *finansieringsanalysen* ger information om statens in- och utbetalningar fördelade på drift, investeringar, uppbörd och transfereringar, och resulterar i en beräkning av statens lånebehov. Finansieringsbudgeten kan presenteras med en lägre detaljeringsgrad än finansieringsanalysen.

Sammanställningen över budgeterade investeringar och redovisningen av genomförda investeringar omfattar budgeterade utgifter för investeringar, och ger en mer detaljerad bild av beräknade respektive genomförda investeringar än finansieringsbudgeten och finansieringsanalysen. Den bör innehålla en fördelning av investeringar per politikområde och kan även innehålla en specifikation av individuella större infrastrukturella investeringar, investeringar i krigsmateriel m.m. samt information om totala investeringar för förvaltningsändamål. Sammanställningen bör kunna ha samma detaljeringsgrad i budgeten som i redovisningen.

De ovan presenterade sammanställningarna bör kompletteras med en sammanställning som visar statens finansiella sparande enligt nationalräkenskaperna och viktiga förklaringsfaktorer till skillnaden mot det totala sparandet enligt resultatbudgeten samt statens lånebehov.

3.5.2 Förändringar jämfört med nuvarande avgränsning, principer och presentationsformer

Den föreslagna institutionella *avgränsningen* överensstämmer väl med den avgränsning som används i årsredovisningen för staten. Däremot får budgeten innehållsmässigt en annorlunda avgränsning än idag. Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten, 16§, bestäms budgetens avgränsning av vad som påverkar statens lånebehov. Det innebär att exempelvis nedskrivningar av en redan betald anläggningstillgång inte omfattas av budgeten, trots att en sådan åtgärd får konsekvenser för såväl värdet av statens tillgångar, som resursförbrukningen under det aktuella budgetåret.

Enligt förslaget bestäms budgetens avgränsning av vad som påverkar statens lånebehov eller statens tillgångar och skulder. Det lånebehov som idag är saldpост i statsbudgeten, kommer i den föreslagna lösningen att framgå tydligt i finansieringsbudgeten.

De föreslagna *principerna* för budget och redovisning överensstämmer väl med de principer som tillämpas i myndigheternas redovisning och i årsredovisningen för staten vad avser utgifter och andra inkomster än skatteinkomster. När det gäller skatter innebär förslaget såväl en periodiserad redovisning på kalkylmässig grund, som redovisning enligt bokföringsmässiga principer. Den lösningen skiljer sig från den nuvarande som innebär att skatter redovisas när betalning erhålls.

Skillnaderna mellan de föreslagna principerna och principerna bakom den nuvarande budgeten består av att dagens budget är inkomst-/utgifts- och kassamässig medan budgeten i förslaget innehåller information om intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder.

Den föreslagna *presentationsformen* överensstämmer väl med de sammanställningar som återfinns i den nuvarande årsredovisningen för staten. En skillnad består i att årsredovisningen för staten innehåller en separat redogörelse för statsbudgetens utfall, vilket inte kommer att krävas i den föreslagna lösningen eftersom de olika sammanställningarna i årsredovisningen för staten utgör en komplett redovisning mot statsbudgeten. En annan skillnad är att den föreslagna lösningen innehåller en redovisning i verksamhetsstrukturen och en sammanställning över genomförda investeringar som inte återfinns i den nuvarande årsredovisningen.

När det gäller budgeten är skillnaderna mellan dagens sammanställning och de föreslagna sammanställningarna betydligt större. Dagens statsbudget innehåller i huvudsak utgifts- eller kassamässiga anslag och inkomstitlar, medan den föreslagna budgeten innehåller verksamhetsbudget, resultatbudget, balansbudget, finansieringsbudget och sammanställning över investeringar, uppställda enligt bokföringsmässiga principer. Den av de föreslagna sammanställningarna som påminner mest om utgiftssidan på dagens statsbudget är verksamhetsbudgeten med kostnader per politikområde och verksamhetsområde. Dagens sammanställning av inkomstitlar motsvaras närmast av den föreslagna specifikationen av inbetalningar i finansieringsbudgeten.

De föreslagna sammanställningarna avser staten som helhet. De kommer därmed att återfinnas i motsvarigheten till volym 1 i den nuvarande budgetpropositionen. Som framgår av genomgången kommer verksamhetsbudgeten och sammanställningen över budgeterade investeringar att brytas ned på politikområdesnivån, och de nedbrutna sammanställningarna kommer att återfinnas också i politikområdesvolymerna.

Precis som i dagens budget- och redovisningsdokument, kommer det i förslaget att finnas en sammanställning av budgetbidrag, anslag och andra restriktioner med direkt koppling till utgiftstaket. Skillnaden mellan den nuvarande lösningen och den föreslagna är att den senare även omfattar en separat del som avser statens totala nettoinvesteringar i anläggningstillgångar (se avsnitt 3.4).

3.6 Information för uppföljning och utvärdering

3.6.1 Förslag

Information för löpande uppföljning skall primärt utgöra ett underlag för dels kontroll av genomförandet av den beslutade budgeten, dels beslutsfattande i den årliga budgetprocessen. Informationen för utvärderingar skall däremot kunna användas i samband med mer djupgående omprövningar av hela verksamheter.

Myndigheterna lämnar månadsvis utfallsinformation avseende totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsgren samt myndigheternas totala anslagsintäkter och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

Myndigheterna lämnar kvartalsvisa prognoser avseende totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsgren samt myndigheternas totala anslagsintäkter och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

Riksgäldskontoret lämnar månadsvis information till regeringen om ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Myndigheterna kommenterar informationen.

Uppföljning mot utgiftstaket görs med informationen om myndigheternas totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsgren och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

Myndigheterna lämnar resultatinformation under löpande budgetår i enlighet med kraven i regleringsbrevet.

Myndigheterna lämnar delårsrapport och årsredovisning.

Regeringen lämnar en årsredovisning för staten till riksdagen.

Regeringen lämnar resultatinformation per politik- och verksamhetsområde till riksdagen och redovisar utfall och prognos i förhållande till utgiftstaket.

Förändring jämfört med nuvarande information för uppföljning och utvärdering

Informationen om kostnader och intäkter i verksamhetsstrukturen samt ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret ersätter den nuvarande avräkningen av anslag som den viktigaste informationen för uppföljning och prognoser.

Uppföljningsinformation lämnas till stor del av myndigheterna i samband med den löpande inrapporteringen, medan information för utvärderingar kan ha många olika källor,¹⁴ lämnas i olika form och sammanhang och vid olika tidpunkter.

En förutsättning för att relevant information skall finnas tillgänglig för såväl uppföljning som utvärdering är att det inom regeringen och riksdagen finns en strategi för uppföljning och utvärdering som behandlar bl.a. vilken typ av information som bör samlas in, vem som skall lämna in informationen, hur ofta informationen skall lämnas in och i vilken form den skall lämnas in.

Finansiell utfallsinformation

Finansiell utfallsinformation kommer att ha olika roller i olika skeden av budgetprocessen. Informationen utgör ett underlag vid fastställande av de budgetpolitiska målen och för de konsekvensberäkningar som görs i det inledande skedet av det årliga budgetarbetet, ett alarmsystem för att under pågående budgetår identifiera eventuella över- eller underskridanden, samt ett underlag för utvärdering efter avslutat budgetår.

Myndigheterna skall lämna finansiell utfallsinformation via statsredovisningen en gång per månad.¹⁵ Informationen skall omfatta totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsgren samt myndigheternas totala anslagsintäkter och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

Totala kostnader – Övriga intäkter = Nettokostnader
Nettokostnader = Erhållet budgetbidrag + Förändring i balanserat resultat

Riksgäldskontoret lämnar månatlig information om ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret, och myndigheterna kommenterar den informationen, som utgör en mycket central del i uppföljningen mot utgiftstaket. Utöver månatlig utfallsinformation enligt ovan skall myndigheterna lämna rapporter med realekonomisk fördelning av utfallet.

I samband med *delårsrapport* och *årsredovisning* skall myndigheterna lämna resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys, redovisning av totala kostnader, övriga intäkter, nettokostnader och resultat i verksamhetsstrukturen samt sammanställning av genomförda investeringar och ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Myndigheten skall därutöver särskilt lyfta fram och specificera intäkter av anslag.

Flera statliga aktörer gör prognoser över statsbudgetens utfall. Departementen i Regeringskansliet skall göra prognoser vid flera tillfällen per år avseende de verksamheter respektive departement ansvarar för. Prognoserna kommer att vara inriktade på totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsområde samt ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Tidshorisonten kommer att variera mellan olika prognostillfällen, och sträcker sig från ett till tre år.

¹⁴ Forskningsrapporter från universitet- och högskolor, RRV:s effektivitetsrevisioner, och rapporter från Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) är exempel på utvärderingar.

¹⁵ Kravet att inrapporteringen skall göras senast 12 dagar efter utgången av den aktuella månaden bör kunna bibehållas.

Ekonomistyrningsverket kommer att göra prognoser på totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsområde samt på statens intäkter.

Såväl departementens som Ekonomistyrningsverkets prognoser kommer att baseras på den information myndigheterna lämnar in. Departementen kommer vidare att utgå ifrån den antagandebild som tas fram inom Finansdepartementet, medan Ekonomistyrningsverket kommer att utgå ifrån Konjunkturinstitutets antagandebild. Både departementen och Ekonomistyrningsverket skall emellertid grunda sina prognoser på egna bedömningar.

Riksgäldskontoret kommer att göra månadsvisa prognoser över statens lånebehov baserat på betalningsinformation från de i sammanhanget viktigaste myndigheterna.

Konjunkturinstitutet kommer att göra prognoser i nationalräkenskaps-termer. Prognoserna kommer att beräknas utifrån statens finansiella sparande och innehålla en beräkning av det ekonomiska resultatet av statens verksamhet sådant det redovisas i resultaträkningen.

Regeringen kommer att lämna finansiell information till riksdagen i form av bl.a. prognoser för innevarande och kommande budgetår i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Prognoserna skall omfatta all statlig verksamhet, och vara inriktade på totala kostnader, övriga intäkter, nettokostnader och nettoinvesteringar per politikområde samt ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Regeringen kommer även att lämna en prognos till riksdagen avseende det prognosticerade utfallet i förhållande till utgiftstaket.

Regeringen kommer att lämna en årsredovisning för staten till riksdagen i april månad året efter det aktuella budgetåret. Årsredovisningen kommer att innehålla bl.a. en redovisning av totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader i verksamhetsstrukturen, samt en konsoliderad resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys med specifikation av förändringar på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Årsredovisningen utgör därmed bl.a. en komplett redovisning mot statsbudgeten.

Resultatinformation

Myndigheternas resultatinformation till regeringen skall lämnas i årsredovisningarna eller i annan form i enlighet med de mål, återrapporteringskrav och riktvärden som regeringen anger i regleringsbrev. Därutöver kan regeringen ställa krav på myndigheterna att lämna viss resultatinformation mera frekvent än årsvis. Inrapportering av den informationen kan ske med olika frekvens beroende på regeringens behov och verksamhetens karaktär. Myndigheternas resultatinformation kommer att användas av regeringen som underlag för såväl styrning av de enskilda myndigheterna och för analyser inför regeringens resultatredovisning till riksdagen. Regeringen kan även kräva in annan typ av resultatinformation från myndigheterna som underlag för en fördjupad prövning av myndigheterna och/eller deras verksamhet.

Regeringens resultatinformation till riksdagen kommer att lämnas per politik- och verksamhetsområde och kommer att relateras till mål och riktvärden.¹⁶

De diskussioner som förs i Riksdagskommittén om riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering m.m. kan därutöver leda till att kraven på den resultatinformation regeringen lämnar till riksdagen ändras.

3.6.2 Förändringar jämfört med nuvarande information för uppföljning och utvärdering

Den finansiella utfallsinformation som enligt förslaget skall tas fram är annorlunda och mer omfattande än den information som tas fram i nuläget, men den kan till övervägande delen hämtas direkt ur myndigheternas redovisningssystem. Det som i förhållande till nuläget kommer att krävas av myndigheterna är dels löpande redovisning på verksamhetsobjekt som är kopplade till verksamhetsområden och politikområden, dels månadsvisa periodiseringar av vissa utgifter. Hanterbara regler och rutiner måste i det sammanhanget utvecklas så att det administrativa merarbetet står i proportion till nyttan med den periodiserade informationen. Riksgäldskontoret måste lämna information om och myndigheterna kommentera ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret.

Uppföljningen mot utgiftstaket kommer att förändras som en konsekvens av förändringen i takets konstruktion. Den nya uppföljningen baseras på information om totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsgren samt myndigheternas investeringar i anläggningstillgångar. Den nuvarande uppföljningen mot utgiftstaket baseras till stor del på myndigheternas anslagsavräkning. Med den föreslagna lösningen fordras det inte någon separat anslagsavräkning av den typen.

När det gäller myndigheternas resultatinformation till regeringen är det inte några mer omfattande förändringar som följer direkt av föreslagen. Den höjda ambitionsnivån när det gäller regeringens formulering av mål och riktvärden för de verksamheter myndigheterna bedriver, kan dock förväntas bidra till att resultatinformationen får högre kvalitet. Däremot torde inte antalet mål och omfattningen av resultatinformationen öka.

Nuvarande prognoser på utgiftsområdes- och anslagsnivåerna ersätts med prognoser avseende totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhets- och politikområde samt investeringar i anläggningstillgångar och förändringar på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Dessa prognoser utgör även underlag för prognosticerat utfall i förhållande till utgiftstaket.

Den största skillnaden i årsredovisningen för staten är att den separata utfallsredovisningen mot statsbudgeten ersätts av en redovisning av kostnader och intäkter i verksamhetsstrukturen. Därutöver utgör resultaträkningen, balansräkningen, finansieringsanalysen och sammanställningen av genomförda investeringar en uppföljning mot statsbudgeten. Årsredovisningen kommer även att innehålla en sammanställning av anslag och nettoinvesteringar i anläggningstillgångar med direkt uppföljning mot utgiftstaket.

¹⁶ Regeringen bör lämna resultatinformation till riksdagen på verksamhetsområdesnivån även om riksdagen inte beslutar om mål på den nivån (se avsnitt 3.1).

Förutsättningarna för en mera aktiv användning av årsredovisningen ökar i och med att sammanställningarna i årsredovisningen kan jämföras med motsvarande sammanställningar i budgeten.

Formerna och tidpunkten för regeringens resultatinformation till riksdagen påverkas inte som en direkt följd av de förändringar som föreslås. Däremot kan den informationen, precis som vad gäller myndigheternas resultatinformation till regeringen, förväntas få högre kvalitet.

3.7 Styrning av myndigheterna

3.7.1 Förslag

Styrningen i verksamhetsstrukturen förutsätter att myndigheterna lämnar information till regeringen som underlag för regeringens resultatinformation till riksdagen. Styrningen av myndigheterna skall verksamhetsanpassas.

Förändring jämfört med nuvarande styrning av myndigheterna

Förslagen innebär att redan etablerade principer vidareutvecklas. Vissa förändringar sker dock när det gäller de finansiella restriktionerna för myndigheterna.

Styrning med mål och återrapporteringskrav

Styrning i verksamhetsstrukturen innebär att regeringen måste ställa krav på myndigheterna att lämna resultatinformation som underlag för regeringens resultatredovisning till riksdagen.¹⁷ Regleringsbrevna måste därför innehålla krav på återrapportering i politik- och verksamhetsområdesstrukturen. I många fall innebär det att det är lämpligt att dela in myndighetens verksamhet i verksamhetsgrenar som korresponderar mot indelningen i politik- och verksamhetsområden.

Regeringens *styrning* av myndigheterna skall verksamhetsanpassas. Det innebär att de mål och återrapporteringskrav som återfinns i myndigheternas regleringsbrev skall vara anpassade till respektive myndighets verksamhetsmässiga- och andra förutsättningar. Det är emellertid viktigt att regeringens behov av resultatinformation för såväl styrning av myndigheterna som återrapportering till riksdagen analyseras samlat och att den beställning av resultatinformation som återfinns i regleringsbrevna speglar båda dessa behov. Strategier för uppföljning och utvärdering fyller en viktig funktion i det sammanhanget.

Regeringen har, i de fall man väljer att dela in en myndighets verksamhet i verksamhetsgrenar, stora frihetsgrader när det gäller indelningsgrunden. Begreppet verksamhet används nämligen i en relativt allmän mening i hela verksamhetsstrukturen, vilket innebär att logiken bakom indelningen av verksamhetsområden i verksamhetsgrenar kan variera, precis som logiken bakom indelningen av politikområden i verksamhetsområden.¹⁸

Avslutningsvis innebär verksamhetsanpassning att regeringen kan lägga olika stor vikt vid resultatstyrningen i förhållande till andra förvaltningspolitiska styrmedel i styrningen av olika myndigheter (se avsnitt 1.2 för en diskussion om olika styrmedel). Exempelvis kan regeringen välja att tona ned styrningen med mål och återrapporteringskrav för en myndighet som är hårt regelstyrd.

Det är emellertid viktigt att betona att även om verksamhetsanpassning är en övergripande princip för regeringens styrning av myndigheterna, så måste riksdagens styrsignaler nå myndigheterna så att de får ett genomslag i verksamheten. Detta kan ske på olika sätt, men om flera myndigheter arbetar inom samma verksamhetsområde eller en myndighet arbetar inom flera verksamhetsområden, är någon form av verksamhetsgrensindelning en naturlig lösning.

¹⁷ Myndigheternas resultatinformation är inte den enda information regeringen kan grunda sin resultatredovisning till riksdagen på. I det här sammanhanget utgår vi emellertid ifrån att regeringen behöver någon resultatinformation också från myndigheterna för att klara redovisningsskyldigheten gentemot riksdagen.

¹⁸ Jämför exempelvis logiken bakom förslaget i exemplet till indelning av politikområdet Transportpolitik i verksamhetsområdena Järnväg, Luftfart, Sjöfart, Väg etc., och en tänkbar indelning av politikområdet Rättsväsendet i verksamhetsområdena Forebyggande verksamhet och övervakning, Utredning och lagföring, Verkställande av påföljd etc.

Styrning med finansiella restriktioner

Tillgången på pengar är troligtvis det styrmedel som myndigheterna upplever mest påtagligt. Regeringen påverkar myndigheternas tillgång på pengar på åtminstone tre sätt.

Regeringen tilldelar myndigheterna *anslag*, och fastställer därmed vilken finansiering myndigheterna erhåller för sin anslagsfinansierade verksamhet.

Anslag för myndigheternas egen verksamhet överförs med 1/12 per månad, eller enligt någon annan plan, från statens checkräkning till myndigheternas räntebärande konto. Myndigheterna har dessutom en av regeringen angiven kredit på det räntebärande kontot. Behållningarna på det räntebärande kontot ger myndigheterna en ränteintäkt, och eventuell utnyttjad räntekontokredit medför en räntekostnad för myndigheten.

Anslag för transfereringar överförs från statens checkräkning till myndigheternas räntefria konton i Riksgäldskontoret vid budgetårets början. Utbetalningar under budgetåret som inte täcks av anslagsmedel, finansieras med en kredit på det räntelösa kontot.

Kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar förs över till myndigheten på ett räntefritt konto i Riksgäldskontoret. Kapitaltillskottet redovisas inte som en intäkt för myndigheten utan tas upp som statskapital i myndighetens balansräkning.

Därutöver anger regeringen i regleringsbrevet eller i annat regeringsbeslut i vilken utsträckning myndigheten får ta upp nya lån i Riksgäldskontoret.

Regeringen fastställer *villkor för myndigheternas avgiftsfinansierade verksamhet* genom bl.a. regler i Avgiftsförordningen, beslut om vilka avgiftsinkomster myndigheten får disponera samt budgeten för avgiftsfinansierad verksamhet i regleringsbreven. Budgeten för avgiftsfinansierad verksamhet bygger i sin tur på bl.a. den information om beräknade avgiftsintäkter som myndigheten lämnar in i budgetunderlaget. Budgeten innebär i normalfallet inte någon restriktion för hur stora avgiftsinkomster myndigheterna får ha, utan är mer ett underlag för dialog mellan regeringen och myndigheten om den avgiftsfinansierade verksamhetens omfattning och inriktning.

3.7.2 Förändringar jämfört med nuvarande styrning av myndigheter

Kraven på myndigheterna att lämna resultatinformation till regeringen påverkas inte i någon stor utsträckning som en direkt följd av de föreslagna förändringarna. Detsamma gäller regeringens styrning av myndigheterna med mål och återrapporteringskrav. Däremot torde de kriterier m.m. som utvecklats för bl.a. målformulering och strategier för uppföljning och utvärdering samt den allmänna ambitionsnivåhöjningen inom området, innebära att såväl de mål som de återrapporteringskrav som möter myndigheterna kommer att hålla högre kvalitet i framtiden.

Inte heller när det gäller kapitalförsörjningen kommer flertalet myndigheter att uppleva någon stor förändring jämfört med nuläget. Anslagsmedel för myndigheternas egen verksamhet kommer att föras till myndigheternas räntebärande konton med 1/12 per månad eller enligt någon annan plan, och myndigheterna kommer också fortsättningsvis att ta lån i Riksgäldskontoret för att finansiera investeringar i verksinterna anläggningstillgångar.

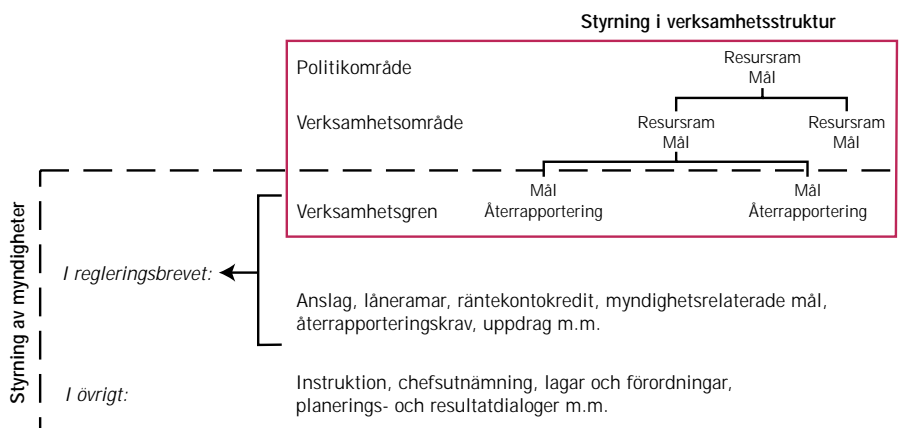
Det finns dock flera skillnader mellan den nuvarande och den föreslagna styrningen av myndigheterna vad avser kapitalförsörjningen. Den första skillnaden är att de typer av investeringar som för närvarande finansieras med anslag, kommer att finansieras med antingen lån i Riksgäldskontoret eller kapitaltillskott över anslag.

Den andra skillnaden är att myndigheterna intäktför anslag för myndigheternas egen verksamhet direkt i samband med att medlen överförs till myndighetens räntekonto i Riksgäldskontoret. När det gäller transfereringar sker intäktsföring i samband med utbetalningen till tredje part. Den nuvarande lösningen innebär att myndigheten redovisar intäkter mot anslag löpande under året med det belopp som redovisas som utgifter under anslaget.

Den tredje skillnaden är att sparande- och kreditmöjligheter knyts till konton i Riksgäldskontoret istället för som idag till anslaget.

Sammantaget kan det konstateras att styrning av myndigheterna till vissa delar påverkas av förslagen och att styrningen i verksamhetsstrukturen och styrningen av myndigheterna har en viss överlappning. Relationen mellan styrningen i verksamhetsstrukturen och styrningen av myndigheterna illustreras i figur 3.1.

Figur 3.1 Styrning av verksamheter och myndigheter



4 Förslag till förändringar – budgetprocess och budgetinformation

Med utgångspunkt i de förslag till utveckling av den ekonomiska styrningen som presenteras i kapitel 3 görs i detta kapitel en genomgång av konsekvenserna av förslagen för olika faser i den statliga budgetprocessen. Förslagen får konsekvenser för främst den information som utväxlas mellan myndigheter, regering och riksdag i budgetprocessens olika faser. Det handlar om bl.a. myndigheternas budgetunderlag, budgetpropositionen, regleringsbrev, myndigheternas utfallsinformation och prognoser.

Budgetprocessen i sig påverkas inte i någon nämnvärd utsträckning som en direkt följd av förslagen i kapitel 3. Däremot kan det finnas skäl att vidareutveckla processen i vissa delar som en konsekvens av de förändrade förutsättningar som följer av bl.a. ett förbättrat beslutsunderlag till riksdag och regering. En sådan utveckling anknyter dessutom till det arbete som bedrivs i anslutning till Riksdagskommittén och behandlingen av rapporten Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.¹

Genomgången i detta kapitel följer en budgetcykel, från och med förberedelserna inför arbetet med den ekonomiska vårpropositionen, till och med regeringens överlämnande av utfallsinformation till riksdagen efter det aktuella budgetårets slut.

I avsnitt 4.1 presenteras budgetprocessens faser översiktligt. Därefter (4.2-4.5) diskuteras hur den information som utväxlas mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna i de olika faserna påverkas.

Genomgående används politikområdet Transportpolitik och myndigheten Vägverket som exempel. Exemplet bygger till stor del på information från de senaste årens budgetpropositioner, regleringsbrev, årsredovisningar m.m. som avser Transportpolitik och Vägverket, men det förekommer även fiktiv information. I praktiken kan politikområdet Transport-

¹ SOU 2000:61.

politik således komma att indelas i andra verksamhetsområden och verksamhetsgrenar än vad som framgår av exemplet. På motsvarande sätt kan mål och belopp komma att avvika från vad som anges i exemplet. Vidare är det inte givet att de olika dokument som ingår i exemplet kommer att utformas på exakt samma sätt som i exemplet.

4.1 Den statliga budgetprocessen i korthet

Den statliga budgetprocessen kan delas in i fyra huvudfaser: förberedande budgetarbete, budgetarbete, löpande uppföljning under budgetåret samt uppföljning och utvärdering efter genomfört budgetår. I tabell 4.1 visas en schematisk bild av de viktigaste inslagen i dessa faser.

Förberedande budgetarbete

Arbetet med budgeten börjar mer än ett år före det aktuella budgetåret. Finansdepartementet går igenom aktuella *prognoser* för den ekonomiska utvecklingen som avser den närmaste treårsperioden samt gör *konsekvensberäkningar*, dvs. beräkningar över utvecklingen av utgifter och inkomster till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. En bedömning görs vidare av bl.a. den ekonomiska tillväxten, prisutvecklingen, arbetslösheten, räntenivån och valutakurserna.

Budgetarbete

Ett viktigt inslag i budgetarbetet är *regeringsöverläggningarna* som genomförs i mars varje år. Syftet med överläggningarna är att regeringen skall enas om inriktningen på den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och huvuddragen i den ekonomiska vårpropositionen.

Senast den 1 mars varje år lämnar myndigheterna *budgetunderlag* till regeringen. Budgetunderlagen innehåller bl.a. myndigheternas förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren, bemyndiganden som myndigheterna behöver för att få göra åtaganden om framtida utgifter, myndigheternas investeringsbehov i anläggningstillgångar, vissa uppgifter beträffande lån i Riksgäldskontoret samt behov av kredit på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. I anslutning till att myndigheterna lämnar in budgetunderlaget för det kommande budgetåret, lämnas också årsredovisningar avseende det närmast föregående budgetåret. Budgetunderlagen och årsredovisningarna utgör tillsammans viktig information för regeringen i arbetet med budgeten.

Senast den 15 april överlämnar regeringen den *ekonomiska vårpropositionen* till riksdagen. Propositionen innehåller regeringens förslag för den ekonomiska politiken samt förslag till budgetpolitiska mål för den kommande treårsperioden. I propositionen presenteras även riktlinjer för utgiftsområden inom den statliga budgeten samt en bedömning av den kommunala sektorns ekonomiska utveckling.

Riksdagens beslut om den ekonomiska vårpropositionen och informationen från myndigheterna utgör utgångspunkter för *ramberedningen* som pågår mellan maj och september. Ramberedningen innebär att regeringen bryter ned de preliminära ramar som riksdagen beslutar om i juni månad till anslag. Dessutom bereds andra restriktioner som låneramar och

Tabell 4.1 Den statliga budgetprocessen i sammanfattning

	Riksdag	Regering	Myndigheter
<i>Förberedande budgetarbete</i>			
Januari/Februari		Förberedande budgetarbete	
<i>Budgetarbete</i>			
Mars		Regeringsöverläggning	Budgetinformation (och årsredovisning) till regeringen
April		Ekonomisk vårproposition till riksdagen (tillsammans med årsredovisning för staten)	Revisionsberättelse till regeringen
Maj		Budgetarbete i Regeringskansliet ("ramberedning") Resultatdialoger (mars-maj)	Resultatdialoger mars-maj
Juni	Beslut med anledning av vårpropositionen	Siffrorna i budgeten fastställs preliminärt	
Augusti		Fortsatt budgetarbete	
Augusti/ September		Siffrorna i budgeten fastställs definitivt	
September		Budgetproposition till riksdagen senast 20 september	
Oktober		Beredning av regleringsbrev i departementen (oktober-december)	
November	Beslut om ramar för utgiftsområden		
December	Beslut om anslag	Beslut om regleringsbrev för myndigheterna	
<i>Löpande uppföljning under budgetåret</i>			
Januari-December		Utfall/prognos till riksdagen	Utfall/prognos till regeringen
Augusti			Delårsrapport till regeringen
<i>Uppföljning och utvärdering efter genomfört budgetår</i>			
Februari/Mars			Årsredovisning (och budgetunderlag) till regeringen
April		Årsredovisning för staten (och ekonomisk vårproposition) till riksdagen	
September		Budgetpropositionen (med bl. a. resultatredovisning avseende det genomförda budgetåret)	

krediter på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Ramberedningen resulterar i en budgetproposition som regeringen överlämnar till riksdagen senast den 20 september.

Budgetpropositionen innehåller bl.a. regeringens förslag till statsbudget och mål för olika verksamheter.

Efter riksdagsbeslutet om budgeten i mitten av december fattar regeringen beslut om *regleringsbrev* för myndigheterna. I regleringsbreven anges mål, återrapporteringskrav samt ekonomiska förutsättningar för myndigheternas verksamhet. Arbetet med regleringsbreven pågår under hela hösten i dialog med myndigheterna.

Löpande uppföljning under budgetåret

Myndigheterna lämnar utfallsinformation en gång per månad. Vidare lämnar vissa myndigheter underlag för *prognoser* av utgifter och övriga inkomster fyra gånger per år till Ekonomistyrningsverket. Ekonomistyrningsverket lämnar i sin tur prognoser på statsbudgetens utfall fyra gånger per år och på övriga inkomster (exklusive skatteinkomster) sex gånger per år till Regeringskansliet. Myndigheterna lämnar även prognoser till regeringen fyra gånger per år.

Regeringen skall vid minst två tillfällen under löpande budgetår lämna en *redovisning till riksdagen* av hur statens finanser utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp. Väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall skall förklaras för riksdagen. Om så krävs kan regeringen föreslå riksdagen att ändra budgeten under löpande budgetår. Sådana *tilläggsbudgetar* lämnas normalt i samband med den ekonomiska vårpropositionen i april och budgetpropositionen i september.

Myndigheterna skall senast den 15 augusti varje år lämna *delårsrapporter* till regeringen avseende de första sex månaderna av det pågående budgetåret. Delårsrapporterna omfattar resultaträkning, balansräkning och anslagsredovisning samt en prognos för det pågående budgetåret över utfallet på anslag, inkomstitlar och verksamhetens kostnader och intäkter.

Uppföljning och utvärdering efter genomfört budgetår

Senast den 22 februari² varje år lämnar *myndigheterna årsredovisningar* till regeringen för det föregående budgetåret. Årsredovisningarna innehåller bl.a. resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys, en redogörelse för hur myndigheterna lyckats nå de mål som regeringen angivit samt uppgifter om lån och andra krediter.

Riksrevisionsverket granskar om myndigheternas egen redovisning är tillförlitlig och rättvisande. Riksrevisionsverket redovisar sina iakttagelser i *revisionsberättelser* och i särskilda rapporter, och lämnar årligen en rapport till regeringen med en sammanfattning av viktigare iakttagelser.

Regeringen lämnar den 15 april³ en *årsredovisning* för staten till riksdagen. Årsredovisningen skall innehålla bl.a. resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys för staten som helhet samt statsbudgetens slutliga utfall.

² Tidpunkten den 22 februari gäller från och med den årsredovisning som avser budgetåret 2000.

³ Tidpunkten den 15 april gäller från och med den årsredovisning som avser år 2000.

Regeringen lämnar vidare en *resultatredovisning* för föregående budgetår till riksdagen i budgetpropositionen för nästkommande budgetår. Redovisningen innehåller information om genomförda prestationer och uppnådda effekter i förhållande till de mål riksdagen beslutat om.

4.2 Förberedande budgetarbete

4.2.1 Förslag

Prognoser och konsekvensberäkningar

Prognoser och konsekvensberäkningar kommer att innehålla information om totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per politikområde. Därutöver kommer de att innehålla prognoser över ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret samt totala investeringsutgifter och konsekvenserna av dessa för Riksgäldskontorets nettoutlåning till myndigheterna för investeringar.

4.2.2 Förändringar jämfört med nuvarande förberedelser för budgetarbetet

- Prognoser och konsekvensberäkningar kommer att få ett utvidgat innehåll som en konsekvens av bl.a. förslagen om budgetens och redovisningens avgränsning, den ökade betoningen av bruttoprincipen och förändringarna i de finansiella restriktionerna.
- Den föreslagna avgränsningen av statens budget, principerna bakom den och de sammanställningar i vilka den föreslås presenteras innebär att det blir en bättre överensstämmelse mellan den ekonomiska värpropositionen, budgetpropositionen och årsredovisningen för staten. Årsredovisningen för staten kommer därmed att få en mer betydelsefull roll inför beslutet om nästa års budget. Redovisning av kostnader i en verksamhetsstruktur i årsredovisningen för staten aktualiserar även frågan om det är möjligt och lämpligt att lämna viss resultatinformation till riksdagen i anslutning till årsredovisningen.

4.3 Budgetarbete

4.3.1 Förslag

Regeringsöverläggningar

Vid regeringsöverläggningarna kommer saldomålet och utgiftstaket att vara i fokus, liksom diskussioner om såväl övergripande politiska prioriteringar som prioriteringar mellan olika verksamheter under de kommande åren.

Den föreslagna verksamhetsstrukturen som innebär att mål relateras till resultat och kostnader skapar förutsättningar för en diskussion om prioriteringar mellan olika områden i ett tidigt skede av processen.

Ekonomisk vårproposition

I juni år 2000 lämnades betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen⁴ över till regeringen. I betänkandet behandlas bl.a. den ekonomiska vårpropositionens framtida roll och innehåll. Frågan har även att aktualiseras inom ramen för Riksdagskommitténs arbete. Beslut med anledning av dessa utredningar kommer att fattas vid en senare tidpunkt.

Om den ekonomiska vårpropositionens nuvarande roll och innehåll antas bibehållas kommer propositionen att främst fokusera på de budgetpolitiska målen för den kommande treårsperioden, dvs. utgiftstaket och den offentliga sektorns finansiella sparande, men även annat som är relevant för den långsiktiga utvecklingen. Den ekonomiska vårpropositionen kommer även att omfatta ett förslag till preliminära ramar vad avser politikområden.

Tabell 4.2 Den ekonomiska vårpropositionen – utgiftstak

Belopp tkr

Summa utgiftstak	868 876 000		
Budgeteringsmarginal	1 473 000		
Summa förändring balanserat resultat, politikområden	6 000 000	— varav Transportpolitik ²	45 540
Summa budgetbidrag, politikområden	699 303 000	— varav Transportpolitik ²	15 387 604
(varav avskrivningar	11 900 000)	— varav Transportpolitik ³	4 600 000
Faktiska nettoinvesteringar – Tak för nettoinvesteringar ¹	0		
Tak för nettoinvesteringar, politikområden	22 100 000	— varav Transportpolitik ²	13 200 000
(varav bruttoinvesteringar	34 000 000)	└ varav Vägverket ²	6 000 000
(varav avskrivningar	-11 900 000)		
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	140 000 000		

¹ Denna skillnad kan per definition inte vara positiv.

² Beloppet framgår av budgetpropositionen (se tabell 4.9).

³ Beloppet framgår inte av budgetpropositionen.

Kommentar: Med investeringar avses investeringar i anläggningstillgångar.

Förändring av balanserat resultat motsvarar i princip nuvarande förändring av anslagsbehållningar.

Av exemplet i tabell 4.2 framgår att utgiftstaket uppgår till ca 870 miljarder kronor, varav ramen för drift och transfereringar utgör drygt 705 miljarder kronor och ramen för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar utgör drygt 22 miljarder kronor. Därtill kommer ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten och en budgeteringsmarginal. I anslutning till tabellen redovisas Transportpolitikens del av utgiftstaket samt Vägverkets del av ramen för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar för Transportpolitiken.

Vad avser de två närmast följande budgetåren är utgångspunkten att de tidigare beslutade utgiftstaken skall gälla, vilket innebär att regeringens förslag i normalfallet är nytt endast vad avser det tillkommande tredje året. Därutöver kommer propositionen att innehålla bl.a. en finansplan och eventuella lagförslag.

Myndigheternas budgetunderlag

Regeringen kommer att precisera förutsättningar och restriktioner för myndigheternas arbete med att ta fram ett budgetunderlag. Myndigheternas budgetunderlag kommer att innehålla dels information om totala kostnader, övriga intäkter, förändringar i balanserat resultat och budgetbidrag per verksamhetsgren, dels information om myndigheternas planerade investeringsverksamhet avseende investeringar för förvaltningsändamål samt beslutade infrastrukturella och andra större investeringar. Därutöver

⁴ SOU 2000:61.

kommer underlagen att innehålla en bedömning av behovet av krediter på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret under det kommande året.

Informationen om kostnader per verksamhetsgren kommer att avse de totala kostnader myndigheterna budgeterar inom den aktuella verksamheten, medan intäkterna kommer att avse anslag, avgiftsinkomster, bidrag m.m. som myndigheterna budgeterar för motsvarande verksamhet.

När det gäller investeringar kommer myndigheterna att lämna information om beräknade investeringsutgifter samt avskrivningar och ned- och uppskrivningar för samtliga anläggningstillgångar som myndigheterna planerar att använda i sin verksamhet under det aktuella budgetåret.

Myndigheterna kommer även att lämna information om vissa andra balansposter i syfte att möjliggöra för regeringen att upprätta konsoliderade balans-, resultat-, och finansieringsbudgetar. Det innebär att exempelvis den budgeterade utvecklingen av vissa balansposter, som inte behandlas i de nuvarande budgetunderlagen, måste presenteras. Utgångspunkten för vilka krav som ställs på myndigheternas budgetunderlag i det avseendet bör vara hur informationen kommer till användning i budgetprocessen.

Tabell 4.3 Budgetunderlag för Vägverket, verksamhetsbudget, investeringar och anslag

Belopp i tkr	Totala kostnader	Övriga intäkter ^{1&2}	Förändring balanserat resultat	Budgetbidrag	varav egen verksamhet	varav transfereringar
PO Transportpolitik (Vägverkets del av)	11 650 000	1 770 000	18 000	9 862 000	7 882 000	1 980 000
<i>VO Vägar</i>						
VG Sektorsuppgifter	519 521	0	0	519 521	519 521	0
VG Myndighetsutövning	2 759 491	56 000	9 000	2 694 491	714 491	1 980 000
VG Statlig väghållning	6 615 118	0	9 000	6 606 118	6 606 118	0
VG Produktionsuppgifter	1 714 000	1 714 000	0	0	0	0
Totalt vägar	11 608 130	1 770 000	18 000	9 820 130	7 840 130	1 980 000
<i>VO Kommunikationsforskning</i>						
VG FoU	41 870	0	0	41 870	41 870	0
Totalt kommunikationsforskning	41 870	0	0	41 870	41 870	0

¹ Övriga intäkter skall särredovisas på inomstatliga intäkter och utomstatliga intäkter.

² Utöver Övriga intäkter skall myndigheten särredovisa de intäkter som myndigheten inte disponerar. Dessa intäkter beaktas inte vid beräkning av budgetbidraget.

Investeringar

Anläggningstillgångar	
IB Anläggningstillgångar	75 000 000
Planerade investeringar	5 980 000
Planerade försäljningar	0
UB Anläggningstillgångar	80 980 000
Budgeterade avskrivningar ³	2 699 333
Budgeterade nedskrivningar	0
Beräknad nettoinvesteringsram för investeringar i anläggningstillgångar	6 000 000
(varav lån i Riksgäldskontoret)	3 000 000
(varav kapitaltillskott över anslag)	3 000 000

Anslag

Beräknat behov av budgetbidrag och krediter	
Beräknad kostnad för egen verksamhet	7 882 000
(varav avskrivningar)	2 699 333
Beräknad kostnad för transfereringar	1 980 000
Beräknad behållning räntebärande konto per 1/1	20 000
Beräknad behållning räntebärande konto per 31/12	2 000
Beräknat behov av kredit, räntebärande konto	394 100
Beräknad behållning räntefritt konto 1/1	0
Beräknad behållning räntefritt konto 31/12	0
Beräknat behov av kredit, räntefritt konto	198 000

³ Även avskrivningar skall fördelas per verksamhetsgren.

Exemplet i tabell 4.3 visar att Vägverket, med utgångspunkt i bl.a. omfattningen av årets verksamhet, beräknar att kommande budgetår bedriva verksamhet av en omfattning som motsvarar en kostnad av ca 12 miljarder kronor. Vägverket beräknar att de övriga intäkterna för kommande budgetår kommer att uppgå till ca 2 miljarder kronor. Vidare räknar Vägverket med att det balanserade resultatet vid slutet av innevarande budgetår kommer att uppgå till 20 miljarder kronor, av vilka uppskattningsvis 18 miljarder kronor kan tas i anspråk kommande budgetår.

Vägverket beräknar mot denna bakgrund att anslagsbehovet för kommande budgetår är ca 10 miljarder kronor, varav ca 8 miljarder kronor avser myndighetens egen verksamhet och ca 2 miljarder kronor avser transfereringar. Av Vägverkets budgetunderlag framgår hur de beräknade kostnaderna och intäkterna bedöms fördelas på respektive verksamhetsgren. Vidare framgår av verkets budgetunderlag vilket nettoinvesteringsutrymme myndigheten beräknar att behöva, beräknade avskrivningar samt förslag till finansiering av nettoinvesteringar i anläggningstillgångar.

Budgetproposition

I *budgetpropositionens volym 1* kommer regeringen att presentera en verksamhetsbudget, resultat-, balans-, och finansieringsbudgetar samt en sammanställning av statliga investeringar. Samtliga budgetsammansättningar kommer att avse staten som helhet. Verksamhetsbudgeten och sammanställningen av statliga investeringar kommer dessutom att redovisas på politik- och verksamhetsområdesnivåerna och återfinns därför i mer disaggregerad form i bilagorna.

Därutöver kommer volym 1 att innehålla bl.a. en finansplan, eventuella lagförslag, en specifikation av statsbudgetens intäkter och anslag samt en sammanställning av beslutade kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar, låneramar för nettoinvesteringar och tak för krediter på konton i Riksgäldskontoret. Budgetpropositionen kommer även att omfatta ett förslag till ramar för budgetbidrag per politikområde, vilka ersätter nuvarande utgiftsområdesramar.

I budgetpropositionen kommer även att finnas en redovisning av de budgetpolitiska målen, makroekonomiska förutsättningar, en redovisning av budgeteffekterna av nya beslut om skatter och utgifter, en redovisning av större statsfinansiella risker samt en beräkning av budgetens olika intäkter och kostnader i ett medelfristigt perspektiv.

- Verksamhetsbudget

Verksamhetsbudgeten kommer att följa indelningen i politikområden och omfatta budgeterade totala kostnader, övriga intäkter, förändring i balanserat resultat samt budgetbidrag.

Förslaget till verksamhetsbudget kommer att vara en sammanfattning på övergripande nivå av de förslag till beslut i verksamhetsstrukturen som regeringen lämnar till riksdagen. Ett mer detaljerat underlag för de besluten återfinns i politikområdesvolymerna i budgetpropositionen (se nedan).

I anslutning till verksamhetsbudgeten kommer även utfallet för föregående år och en prognos för innevarande år att presenteras.

Tabell 4.4 Verksamhetsbudget

	Utfall Föregående år	Prognos innevarande år	Budget kommande år
Politikområden			
01 Effektiv statsförvaltning			
02 Finansiella system och tillsyn			
03 Skatt, tull och exekution			
36 Transportpolitik			
47 Minoritetspolitik			

- Resultatbudget

Resultatbudgeten kommer att innehålla beräkningar av statens intäkter och kostnader samt eventuella över- eller underskott under det aktuella budgetåret som påverkat statens totala (reala och finansiella) förmögenhet. Resultatbudgeten kommer att presenteras på en något mer aggregerad nivå än resultaträkningen i redovisningen (se avsnitt 4.5). I anslutning till resultatbudgeten kommer även utfallet för föregående år och en prognos för innevarande år att presenteras.

Tabell 4.5 Resultatbudget

	Utfall Föregående år	Prognos innevarande år	Budget kommande år
Intäkter			
Skatter ¹			
Intäkter av avgifter och andra ersättningar			
Intäkter av bidrag			
Summa intäkter			
Transfereringar			
Avsättning till/upplösning av fonder			
Intäkter efter avdrag för transfereringar			
Kostnader för statens egen verksamhet (varav avskrivningar)			
Saldo före finansiella poster			
Resultat av andelar i dotter- och intresseföretag			
Finansiella intäkter			
Finansiella kostnader			
Summa finansiella poster			
Årets över-/underskott			

¹ En detaljerad redovisning kommer att lämnas över skatterelaterade poster.

- Balansbudget

Balansbudgeten kommer att innehålla beräkningar av värdet av statens tillgångar, skulder och kapital. Den kommer att presenteras på en mer aggregerad nivå än balansräkningen i redovisningen (se avsnitt 4.5). I anslutning till balansbudgeten kommer även utfallet för föregående år och en prognos för innevarande år att presenteras.

Tabell 4.6 Balansbudget

	Utfall- Föregående år	Prognos- innevarande år	Budget kommande år
Tillgångar			
Anläggningstillgångar			
Utlåning			
Omsättningstillgångar			
Summa tillgångar			
Kapital och skulder			
Nettoförmögenhet			
Fonder			
Avsättning			
Statskulden			
Skulder m.m.			
Summa kapital och skulder			

- Finansieringsbudget

Finansieringsbudgeten kommer att innehålla beräkningar av statens in- och utbetalningar fördelade på bl.a. statens verksamhet, investeringar, upp- börd och transfereringar. Finansieringsbudgeten kommer att visa statens beräknade lånebehov. Finansieringsbudgeten kommer att presenteras på en mer aggregerad nivå än finansieringsanalysen i redovisningen (se avsnitt 4.5). I anslutning till finansieringsbudgeten kommer även utfallet för föregående år och en prognos för innevarande år att presenteras.

Tabell 4.7 Finansieringsbudget

	Utfall Föregående år	Prognos innevarande år	Budget kommande år
Intäkter			
Transfereringar			
Kostnader för statens egen verksamhet			
Justeringar till betalningar			
Saldo statens verksamhet			
Finansiella investeringar			
Materiella investeringar			
Immateriella investeringar			
Försäljning av anläggningstillgångar			
Summa investeringar, netto			
Utlåning			
Nyutlåning			
Återbetalning			
Summa nettoutlåning			
Finansiella aktiviteter			
(Justeringar till betalningar)			
Summa finansiella aktiviteter			
Statens lånebehov			

- Sammanställning av investeringar

Sammanställningen av investeringar kommer att omfatta samtliga utgifter för investeringar, och ge en mer detaljerad bild av planerade investeringar än finansieringsbudgeten. Den kommer att vara direkt kopplad till den ram för nettoinvesteringar som ingår under utgiftstaket.

Sammanställningen kan ha samma detaljeringsgrad i budgeten som i redovisningen (se avsnitt 4.5). I anslutning till sammanställningen kommer även utfallet för föregående år och en prognos för innevarande år att presenteras.

Sammanställningen i tabell 4.8 kan eventuellt kompletteras med underindelningar för dominerande investeringstyper, t.ex. vägar och järnvägar, eller med en fördelning av investeringar på politikområden.

Avslutningsvis bör det övervägas om de olika budgetsammansättningarna bör kompletteras med olika nyckeltal/resultatmätt.

Tabell 4.8 Sammanställning av investeringar i budgetpropositionen

	Utfall Föregående år	Prognos innevarande år	Budget kommande år
Anläggningstillgångar			
Immateriella tillgångar			
Materiella tillgångar			
Finansiella tillgångar			
Försäljning av anläggningstillgångar			
Summa investeringar i anläggningstillgångar			
Utlåning			
Nyutlåning			
Återbetalning			
Summa nettoutlåning			

*Budgetpropositionens politikområdesvolym*er kommer att innehålla förslag till mål, totala kostnader, övriga intäkter, förändringar i balanserat resultat och budgetbidrag i verksamhetsstrukturen. Innehållet i bilagorna utgör bl.a. en precisering av den information på politikområdesnivå som återfinns i verksamhetsbudgeten i volym 1 i budgetpropositionen. I anslutning till respektive verksamhet kommer det även att lämnas information om utfall och resultat för föregående år samt en prognos för innevarande år.

I bilagorna kommer det att finnas förslag från regeringen rörande fördelningen av budgetbidragen på anslag. Av det underlag som ligger till grund för riksdagens beslut framgår även hur anslagen fördelar sig på redovisningsansvarig myndighet.

Tabell 4.9 Budgetpropositionen, politikområdesvolymen, Transportpolitiken*Mål för politikområde Transportpolitik*

En samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning i hela landet.

Delmål

- ett tillgängligt transportsystem
- en hög transportkvalitet
- en säker trafik
- en god miljö
- en positiv regional utveckling

Verksamhetsområde vägar

1. Vägtransportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. Vägtransportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för näringslivet.
3. Ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet.

(Motsvarande mål för övriga verksamhetsområden inom politikområdet)

Belopp tkr	Totala kostnader	Övriga intäkter ^{1&2}	Förändring balanserat resultat	Budgetbidrag	varav egen verksamhet	varav transfereringar
VO Vagnar	11 956 374	1 823 100	18 540	10 114 734	8 075 334	2 039 400
VO Järnvagnar	5 657 130	1 438 000	10 000	4 209 130	4 139 130	70 000
VO Luftfart	180 130	0	2 000	178 130	158 130	20 000
VO Sjöfart	1 716 130	1 223 000	15 000	478 130	473 130	5 000
VO Kommunikationsforskning	533 480	126 000	0	407 480	407 480	0
TOTALT	20 043 244	4 610 100	45 540	15 387 604	13 253 204	2 134 400

Summa anslag politikområdet, följs upp mot utgiftstaket

Summa förändring balanserat resultat för politikområdet, följs upp mot utgiftstaket

Nettoinvesteringar i anläggningstillgångar

Lån i Riksgäldskontoret	8 200 000	Följs upp mot utgiftstaket
Kapitaltillskott över anslag	5 000 000	Följs upp mot utgiftstaket
Total ram nettoinvesteringar	13 200 000	Följs upp mot utgiftstaket

¹ Övriga intäkter skall särredovisas på inomstatliga intäkter och utomstatliga intäkter.

² Utöver Övriga intäkter skall myndigheten särredovisa de intäkter som myndigheten inte disponerar. Dessa intäkter beaktas inte vid beräkning av budgetbidraget.

Vägverket

Belopp tkr	Totala kostnader	Övriga intäkter ^{1&2}	Förändring balanserat resultat	Budgetbidrag	varav egen verksamhet	varav transfereringar
VO Vagnar	11 956 374	1 823 100	18 540	10 114 734	8 075 334	2 039 400
VO Kommunikationsforskning	43 126	0	0	43 126	43 126	0
Andra politikområden	0	0	0	0	0	0
TOTALT	11 999 500	1 823 100	18 540	10 157 860	8 118 460	2 039 400

¹ Övriga intäkter skall särredovisas på inomstatliga intäkter och utomstatliga intäkter.

² Utöver Övriga intäkter skall myndigheten särredovisa de intäkter som myndigheten inte disponerar. Dessa intäkter beaktas inte vid beräkning av budgetbidraget.

Sammanställning, anslag

		Nettoinvesteringar i anläggningstillgångar
Anslag för egen verksamhet	8 118 460	Lån i Riksgäldskontoret 3 000 000
Anslag för transfereringar	2 039 400	Kapitaltillskott över anslag 3 000 000
		Total ram nettoinvesteringar 6 000 000

Med utgångspunkt från bl.a. budgetunderlagen från de myndigheter som är verksamma inom Transportpolitiken, t.ex. Vägverket, redovisar regeringen beräknade totala kostnader, övriga intäkter, budgeterad förändring i balanserat resultat och budgetbidrag för politikområdet i sin helhet respektive fördelat på fem verksamhetsområden. Riksdagens första beslut på hösten innebär att beräkningen av de totala kostnaderna för Transportpolitiken (drygt 20 miljarder kronor) godkänns och att budgetbidraget (drygt 15 miljarder kronor) fastställs.

Regeringen lämnar samtidigt information för politikområdet och verksamhetsområdena om hur mycket av det balanserade resultatet som föreslås tas i anspråk inom Transportpolitiken samt hur regeringen beräknar att fördela budgetbidraget på egen verksamhet respektive transfereringar. I politikområdesvolymen presenterar regeringen för politikområdet i sin helhet även ett förslag till ram för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar samt hur nettoinvesteringarna skall finansieras.

I anslagsavsnittet i politikområdesvolymen avseende Transportpolitiken redovisar regeringen per myndighet beräknade totala kostnader, övriga intäkter, förändringar av balanserat resultat och budgetbidrag. Budgetbidraget fördelas per myndighet på egen verksamhet respektive transfereringar. Regeringen föreslår att Vägverkets anslag för egen verksamhet skall uppgå till drygt 8 miljarder kronor och för transfereringar till drygt 2 miljarder kronor.

Riksdagens budgetbeslut

Det ankommer på riksdagen att ta ställning till formerna för hur besluten med anledning av budgetpropositionen på lämpligast sätt bör utformas. Med utgångspunkt i nuvarande beslutsmodell och redovisade förslag kommer i steg ett i rambeslutsmodellen riksdagen att godkänna beräkningen av totala kostnader och fastställa ramar för budgetbidrag per politikområde. Besluten om dessa ramar ersätter de nuvarande besluten om utgiftsområdesramar. I steg ett bör dessutom ställningstagande tas till omfattningen av och en fördelning av nettoinvesteringar per politikområde. Förslaget att riksdagen skall besluta om kostnadsramar på politikområdesnivå är en följd av att förslaget i sin helhet skall vara konsistent. Även andra nivåer kan dock övervägas.

Från och med budgetpropositionen för år 2001 delar regeringen in den statliga verksamheten i 47 politikområden. En övergång från utgifts- till politikområden förutsätter en politikområdesindelning som är ändamålsenlig för såväl regeringen som riksdagen. Nuvarande antal politikområden är troligen för många för att passa in i rambeslutsmodellen. Färre politikområden medför att respektive område ges en vidare omfattning än vad som är fallet med nuvarande indelning. Därmed ges riksdagens faktskott möjlighet att i steg två göra en reell prövning av hur anslagen skall fördelas inom en given politikområdesram.

I beslutssteg två kommer riksdagen att, inom fastställd ram för budgetbidraget per politikområde, besluta om anslag.

Anslagen kommer att avse myndigheternas egen verksamhet, transferingar eller bidrag till tredje part samt kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar. Till grund för riksdagens ställningstagande till anslagen ligger information om beräknade totala kostnader, övriga intäkter och budgetbidrag för politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar samt eventuellt balanserat resultat.

Riksdagen fattar beslut om ett tak för de totala krediter regeringen får ge myndigheterna kopplat till myndigheternas konton i Riksgäldskontoret samt om villkoren får krediter på olika typer av konton.

Riksdagen bör även godkänna den beräknade statsbudgeten i form av en balansbudget och en finansieringsbudget. Som underlag för riksdagens beslut kommer regeringen dessutom att redovisa en resultatbudget och en sammanställning av investeringar. Därutöver bör riksdagen i likhet med idag besluta om låneramar och kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar. Precis som idag kommer riksdagen att godkänna beräkningen av statsbudgetens intäkter.

⁵ Dessa ramar utgör inte prognoser över förväntat nettokostnadsutfall utan är lika med summa anslag som är hänförliga till respektive politikområde.

Regleringsbrev

Regleringsbreven kommer liksom idag att bestå av en verksamhetsdel och en finansieringsdel. I verksamhetsdelen görs en distinktion mellan verksamhetsstyrning och myndighetsstyrning.

I verksamhetsdelen hänvisas till budgetpropositionen genom att regeringen anger de mål som myndighetens verksamhet skall bidra till och den återrapportering som behövs för att regeringen skall kunna bedöma måluppfyllelsen.

Den verksamhet som en myndighet utför kommer att hänföras till en eller flera verksamhetsgrenar. Mål för en verksamhetsgren kommer att utgöra en precisering av de mål för politik- och verksamhetsområden som myndigheten skall bidra till. En myndighets verksamhet kan bestå av en enda verksamhetsgren, förutsatt att myndigheten arbetar inom endast ett verksamhetsområde.

För varje verksamhetsgren kommer i normalfallet mål att anges som klargör hur verksamheten bidrar till målen för berörda verksamhetsområden och politikområden. Regeringens styrning av myndigheten i verksamhetsstrukturen förutsätter att målen på verksamhetsgrensnivån kan relateras till de mål som riksdagen godkänt för politikområden. De s.k. SMART-kriterierna är vägledande vid målformulering i myndigheternas regleringsbrev. Syftet är att målen skall vara möjliga att följa upp. För varje mål kommer att anges vilken återrapportering regeringen vill ha för att kunna bedöma om målet uppnåtts. Även i de fall regeringen väljer att inte formulera ett mål för en verksamhetsgren kan återrapporteringskrav preciseras, t.ex. som underlag för en bedömning av måluppfyllelsen på verksamhetsområdesnivån.

Ett första steg i utvecklingsarbetet tas redan i regleringsbreven för budgetåret 2001. En förändring är att en åtskillnad kommer att göras mellan verksamhetsstyrning och myndighetsstyrning. Vad gäller myndighetsstyrningen ansvarar regeringen för att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger goda förutsättningar för myndighetens verksamhet. Vid styrning av myndigheterna – dvs. utan direkt koppling till verksamhetsstrukturen – kan det vara angeläget för regeringen att formulera mål inom t.ex. följande områden: jämställdhet, kompetens, IT-system, åldersstruktur eller service.

Beroende på bl.a. vilka verksamhetsmässiga förutsättningar som är för handen kommer mål och återrapporteringskrav att skilja sig åt mellan olika myndigheter.

Tabell 4.10 Regleringsbrev, Vägverket**Verksamhetsdel**

Verksamhetsstyrning

Mål för politikområde Transportpolitik

En samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning i hela landet

Mål för verksamhetsområde Vägar

1. Vägtransportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses
2. Vägtransportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för näringslivet
3. Ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet m.fl.

Verksamhetsgrenar

VG Sektorsuppgifter

Mål

Andelen funktionshindrade, äldre och barn som kan utnyttja vägtransportsystemet skall öka

*Återrapporteringskrav*Andel som kan utnyttja vägtransportsystemet fördelade på funktionshindrade, äldre och barn
Redovisningen skall omfatta den senast 5-årsperioden.

Motsvarande för övriga verksamhetsgrenar

Myndighetsstyrning

Mål

Vägverket skall under en tvåårsperiod i samverkan med SIKA utveckla mätmetoder för att möjliggöra en samlad bedömning av måluppfyllelsen avseende transportpolitikens delmål.

Återrapporteringskrav

Vägverket skall redovisa insatser och resultat vad avser utvecklingen av mätmetoder.

Finansieringsdel

Sammanställning över beräknade kostnader och anslag

<i>Belopp tkr</i>	Totala kostnader	Övriga intäkter ^{1,2}	Förändring balanserat resultat	Budgetbidrag	varav egen verksamhet	varav transfereringar
PO Transportpolitik (Vägverkets del av)	11 999 500	1 823 100	18 540	10 157 860	8 118 460	2 039 400
<i>VO Vägar</i>						
VG Sektorsuppgifter	535 107	0	0	535 107	535 107	0
VG Myndighetsutövning	2 842 276	57 680	9 270	2 775 326	735 926	2 039 400
VG Statlig våghållning	6 813 572	0	9 270	6 804 302	6 804 302	0
VG Produktionsuppgifter	1 765 420	1 765 420	0	0	0	0
Totalt vägar	11 956 374	1 823 100	18 540	10 114 734	8 075 334	2 039 400
<i>VO Kommunikationsforskning</i>						
VG FoU	43 126	0	0	43 126	43 126	0
Totalt kommunikationsforskning	43 126	0	0	43 126	43 126	0

¹ Övriga intäkter skall särredovisas på inomstatliga intäkter och utomstatliga intäkter.² Utöver Övriga intäkter skall myndigheten särredovisa de intäkter som myndigheten inte disponerar. Dessa intäkter beaktas inte vid beräkning av budgetbidraget.*Anslag Vägverket*

Anslag egen verksamhet	8 118 460
Anslag transfereringar	2 039 400
Max förändring av balanserat resultat	18 540

Nettoinvesteringar i anläggningstillgångar

Lån i Riksgäldskontoret	3 000 000
Kapitaltillskott över anslag	3 000 000
Total ram nettoinvesteringar	6 000 000

Krediter

Kredit, räntebärande konto	405 923
Kredit, räntefritt konto	203 940

Regleringsbrevet till Vägverket omfattar en verksamhetsdel och en finansieringsdel. Verksamhetsdelen delas in i verksamhetsstyrning respektive myndighetsstyrning.

I regleringsbrevets verksamhetsdel anges de mål för Transportpolitiken och aktuella verksamhetsområden som Vägverkets verksamhet skall bidra till. För varje verksamhetsområde, t.ex. Vägar, delar regeringen in Vägverkets verksamhet i relevanta verksamhetsgrenar. För varje verksamhetsgren formulerar regeringen mål och återrapporteringskrav. Regeringen kan även fastställa återrapporteringskrav för Vägverket kopplat till målet för politikområdet och mål för aktuella verksamhetsområden. På motsvarande sätt formulerar regeringen i myndighetsstyrningen mål och återrapporteringskrav som underlag för sin styrning av myndigheten Vägverket.

I regleringsbrevets finansieringsdel preciserar regeringen finansiella restriktioner för Vägverket. De avser anslagens storlek, hur anslagen skall fördelas på egen verksamhet (drygt 8 miljarder kronor) respektive transfereringar (drygt 2 miljarder kronor), hur mycket av det balanserade resultatet som Vägverket får ta i anspråk under året (18 540 miljoner kronor) samt storleken på de krediter som kopplas till respektive konto i Riksgäldskontoret. Därutöver preciserar regeringen en ram för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar (6 miljarder kronor) och i vilken omfattning nettoinvesteringarna skall finansieras genom lån i Riksgäldskontoret (3 miljarder kronor) respektive genom kapitaltillskott över anslag (3 miljarder kronor).

I regleringsbrevet redovisar regeringen även hur de finansiella restriktionerna på politikområdesnivå (Vägverkets del av Transportpolitiken) och verksamhetsområdesnivå (Vägar respektive Kommunikationsforskning) beräknas fördelas per verksamhetsgren.

När det gäller finansiering kommer regeringen att tilldela myndigheten anslag för myndighetens egen verksamhet, transfereringar och bidrag till tredje part och kapitaltillskott över anslag för investeringar i anläggningstillgångar. Ett system för pris- och löneomräkning av anslagen för myndigheternas egen verksamhet bör finnas kvar.

Regeringen påverkar därutöver myndigheternas finansiering genom beslut om låneramar för nettoinvesteringar samt krediter på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Därutöver kan regeringen i regleringsbrevet ange de beräkningar av totala kostnader, övriga intäkter och budgetbidrag per verksamhetsgren som legat till grund för tilldelningen av anslaget. I det sammanhanget kommer det även att framgå i vilken utsträckning myndighetens verksamhet förutsätts finansieras med hjälp av det balanserade resultatet.

Strategier för uppföljning och utvärdering

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att ta fram strategier för uppföljning och utvärdering per politikområde. Av strategierna kommer att framgå bl.a. vilken resultatinformation som skall tas fram, vid vilka tillfällen och av vem. Arbetet med att organisera insamlingen av relevant resultatinformation kommer att involvera både Regeringskansliet och myndigheterna. Därvid måste en avvägning ske så att insamling och rapportering av resultatinformation kan ske på ett effektivt och administrativt hanterbart sätt.

I appendix visas för exemplet Transportpolitik vad en strategi kan omfatta för information.

4.3.2 Förändringar jämfört med nuvarande budgetarbete

- Det föreslagna utgiftstaket skiljer sig i vissa delar från det nuvarande (se avsnitt 3.5), vilket får vissa konsekvenser för innehållet i den *ekonomiska vårpropositionen*. Promemorian innehåller inte några förslag till förändringar i *budgetpolitiska mål* och den ekonomiska vårpropositionens innehåll och omfattning än de som framgår av den nödvändiga justeringen av utgiftstakets konstruktion.
- Kraven på myndigheternas budgetunderlag kommer att förändras. Myndigheterna måste exempelvis lämna ett underlag som möjliggör för regeringen att upprätta en konsoliderad resultat-, balans- och finansieringsbudget för hela staten. Det kan innebära ökade krav vad avser främst vissa balansposter. Underlaget måste även innehålla en verksamhetsbudget som bl.a. omfattar en redovisning av totala kostnader, övriga intäkter, förändring i balanserat resultat och budgetbidrag per verksamhetsgren samt en bedömning av behovet av krediter kopplade till myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Därutöver kan kraven komma att ändras vad gäller underlaget rörande myndigheternas investeringsverksamhet.
- Förslagen i *volym 1* i *budgetpropositionen* omfattar alla ekonomiska transaktioner som påverkar statens lånebehov och statens tillgångar och skulder, bygger på bokföringsmässiga principer samt innehåller en presentation av budgeten i en verksamhets-, resultat-, finansierings- och balansbudget samt en sammanställning av budgeterade invester-

ingar. Volym 1 kommer även att innehålla en sammanställning av budgetbidrag och låneramar med en direkt koppling till utgiftstaket samt krediter kopplade till myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. Sammantaget innebär detta en skillnad jämfört med den nuvarande statsbudgeten som omfattar de ekonomiska händelser som påverkar statens lånebehov och bygger på utgifts-/kassamässiga principer.

- *Riksdagens rambeslutsmodell* påverkas inte i grunden som en konsekvens av de föreslagna förändringarna. Däremot förändras innehållet i besluten. Riksdagen kommer att fastställa mål, godkänna beräkningen av totala kostnader och fastställa budgetbidrag på politikområdesnivån. Därutöver kommer riksdagen, i likhet med idag, att anvisa anslag och fastställa låneramar för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar. Riksdagen kommer därutöver att fastställa totala krediter kopplade till myndigheternas konton i Riksgäldskontoret och ange villkoren för krediten på olika typer av konton.
- Myndigheternas *regleringsbrev* föreslås innehålla en indelning i verksamhetsgrenar. Det innebär ingen principiell skillnad mot nuvarande ordning, eftersom regeringen redan i nuläget formulerar mål och återrapporteringskrav i en verksamhetsindelning och eftersom myndigheterna redan nu skall redovisa resultat och kostnader i den indelningen i årsredovisningen.
- När det gäller myndigheternas finansiering kommer regleringsbreven att vara utförligare än idag.

Tabell 4.11 Månatlig utfallsinformation, Vägverket (mars månad)

Belopp i tkr	Totala kostnader		Budget		Utfall/budget		Prognos helår		Övriga intäkter ^{1,2}		Budget		Utfall/budget		Prognos helår		Nettokostnader		Budget		Utfall/budget		Prognos helår	
	Utfall	Akkumulerat	Budget	Utfall/budget	Budget	Utfall/budget	Prognos helår	Akkumulerat	Budget	Utfall/budget	Prognos helår	Budget	Utfall/budget	Prognos helår	Akkumulerat	Budget	Utfall/budget	Utfall	Akkumulerat	Budget	Utfall/budget	Prognos helår		
PO Transportpolitik (Vägverkets del av)	801 000	2 800 917	11 999 500	23%	11 203 667	23%	11 203 667	655 850	1 823 100	36%	2 623 400	10 176 400	2 145 067	10 176 400	2 145 067	10 176 400	21%	449 000	2 145 067	10 176 400	21%	8 580 267		
VO Vägar	70 000	159 184	535 107	30%	636 738	30%	636 738	0	0	0	0	159 184	70 000	159 184	535 107	30%	70 000	159 184	535 107	30%	636 738			
VG Sektorsuppgifter	230 000	703 713	2 842 276	25%	2 814 850	25%	2 814 850	5 000	14 613	57 680	58 453	689 099	225 000	689 099	2 784 596	25%	225 000	689 099	2 784 596	25%	2 756 397			
VG Myndighetsutövning	400 000	1 535 595	6 813 572	23%	6 142 381	23%	6 142 381	250 000	250 000	0	1 000 000	1 285 595	150 000	1 285 595	6 813 572	19%	150 000	1 285 595	6 813 572	19%	5 142 381			
VG Statlig våghållning	97 000	391 237	1 765 420	22%	1 564 947	22%	1 564 947	97 000	391 237	1 765 420	1 564 947	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
VG Produktionsuppgifter	797 000	2 789 729	11 956 374	23%	11 158 916	23%	11 158 916	352 000	1 823 100	36%	2 623 400	10 133 274	445 000	2 133 879	10 133 274	21%	445 000	2 133 879	10 133 274	21%	8 535 516			
VO Kommunikations- forskning	4 000	11 188	43 126	26%	44 751	26%	44 751	0	0	0	0	11 188	4 000	11 188	43 126	26%	4 000	11 188	43 126	26%	44 751			
Totalt kommunikations- forskning	4 000	11 188	43 126	26%	44 751	26%	44 751	0	0	0	0	11 188	4 000	11 188	43 126	26%	4 000	11 188	43 126	26%	44 751			

Nettoinvesteringar i anläggningstillgångar

Belopp i tkr	Utfall		Budget		Utfall/budget		Prognos helår	
	Utfall	Akkumulerat	Budget	Utfall/budget	Budget	Utfall/budget	Prognos helår	
Lån i Riksgäldskontoret	200 000	700 000	3 000 000	23%	2 800 000	23%	2 800 000	
Avskrivningar	89 978	314 922	1 349 667	23%	1 259 689	23%	1 259 689	
Kapitaltillskott över anslag	225 000	725 000	3 000 000	24%	2 900 000	24%	2 900 000	
Avskrivningar	101 225	326 169	1 349 667	24%	1 304 678	24%	1 304 678	

¹ Övriga intäkter skall särredovisas på inomstatliga intäkter och utomstatliga intäkter.² Utöver Övriga intäkter skall myndigheten särredovisa de intäkter som myndigheten inte disponerar. Dessa intäkter beaktas inte vid beräkning av budgetbidraget.

Kommentar: Vad avser nettokostnader kommer myndigheterna även att behöva särredovisa kostnader för egen verksamhet respektive transfereringar.

Underlag för prognos helår av utgiftstak

Underlag för prognos helår av utgiftstak

Vägverket lämnar utfallsinformation varje månad vad avser totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader. Informationen lämnas samlat för Vägverkets del av Transportpolitiken, per verksamhetsområde och per verksamhetsgren. I sammanställningen redovisas därutöver det ackumulerade utfallet, en jämförelse med budget (enligt regleringsbrev), utfall i relation till budget samt en prognos för utfallet för hela budgetåret. Varje månad skall Vägverket dessutom redovisa hur ramen för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar utnyttjats samt avskrivningar.

Av tabell 4.11 framgår t.ex. att utfallet t.o.m. mars månad vad avser övriga intäkter är högre än budget (jämför 36 % med 25 %) och att prognosen för helåret visar att de övriga intäkterna förväntas överstiga budget med drygt 1 miljard kronor (2 623 400 tkr jämfört med 1 823 100 tkr i regleringsbrev). Vidare framgår av tabell 4.11 att Vägverkets totala nettokostnader t.o.m. mars månad understiger budget (summa budgetbidrag och förändring balanserat resultat) och att de förväntade nettokostnaderna för hela året kommer att understiga de budgeterade kostnaderna med ca 1,5 miljarder kronor (10 176 400 – 8 580 267). Vad avser nettoinvesteringar i anläggningstillgångar visar mars månads utfall bl.a. på ett förväntat utfall för hela året som är 300 miljoner kronor lägre än fastställt ram.

4.4 Löpande uppföljning under budgetåret

4.4.1 Förslag

Myndigheternas utfallsinformation och prognoser

Myndigheterna kommer månadsvis att rapportera in finansiell utfallsinformation till statsredovisningen avseende totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per verksamhetsgren, intäkter av anslag samt totala nettoinvesteringar.

Av utfallsinformationen skall även framgå hur kostnaderna fördelar sig på olika realekonomiska kategorier som lön, hyra, finansiering och övrig resursförbrukning.

Riksgäldskontoret lämnar månadsvis information om ställningen på myndigheternas konton, och den informationen kommenteras av myndigheterna.

Myndigheternas utfalls- och prognosinformation kommer att fungera som underlag för bl.a. regeringens bedömning av läget i förhållandet till utgiftstaket.

Regeringens utfallsinformation och prognoser till riksdagen

Regeringen kommer att lämna utfalls- och prognosinformation till riksdagen avseende totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader per politikområde och verksamhetsområde, tillförsel av anslagsmedel till myndigheterna, ställning på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret samt kapitaltillskott över anslag och nettoutlåning från Riksgäldskontoret till myndigheterna för investeringar i anläggningstillgångar. Informationen kommer att lämnas i anslutning till den ekonomiska värpropositionen och budgetpropositionen.

Regeringen kommer i anslutning till denna information att lämna en bedömning av storleken på budgeteringsmarginalen under utgiftstaket.

Om regeringen bedömer att tillgängliga medel, inklusive kredit, på ett konto i Riksgäldskontoret riskerar att vara otillräckliga måste regeringen antingen vidta åtgärder som får till följd att tillgängliga medel räcker, eller återkomma till riksdagen på tilläggsbudget.

4.4.2. Förändringar jämfört med nuvarande löpande uppföljning under budgetåret

- Den *utfalls- och prognosinformation som myndigheterna skall lämna till regeringen via statsredovisningen* kommer att vara mer omfattande än den information som för närvarande lämnas. Utfallsinformationen kommer dock att kunna hämtas från myndighetens redovisning. Ett merarbete uppkommer genom att myndigheterna måste göra månadsvisa periodiseringar av vissa utgifter och fördela kostnaderna per verksamhetsgren och kommentera ställningen på sina konton i Riksgäldskontoret. Det nuvarande kravet på en särskild anslagsavräkning försvinner dock.

- Den utfalls- och prognosinformation som regeringen lämnar till riksdagen kommer att vara mera omfattande än den nuvarande. Samtidigt kan kraven på riksdagen komma att öka vad gäller att analysera den fylligare informationen som regeringen lämnar. Den information som regeringen lämnar till riksdagen kommer att ha ungefär samma innehåll som myndigheternas information till regeringen (se tabell 4.11), men kommer att presenteras på en mer aggregerad nivå, dvs. politik- och verksamhetsområden.

4.5 Uppföljning och utvärdering efter genomfört budgetår

4.5.1 Förslag

Myndigheternas årsredovisningar

Myndigheterna kommer att lämna en årsredovisning till regeringen den 22 februari. Årsredovisningen innehåller en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys, en redovisning av totala kostnader, övriga intäkter, nettokostnader och förändring av balanserat resultat per verksamhetsgren samt en sammanställning över de investeringar myndigheten gjort under det gångna året. Årsredovisningen kommer även att omfatta en sammanställning över intäkter av anslag, låneramar och saldoförändringar på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret.

Årsredovisningen innehåller dessutom information i enlighet med kraven i regleringsbrevet med anledning av regeringens myndighetsstyrning.

Tabell 4.12 Årsredovisning, Vägverket

Verksamhetsstyrning

Mål för politikområde Transportpolitik

En samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet.

Mål för verksamhetsområde Vägar

1. Vägtransportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. Vägtransportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för näringslivet
3. Ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet m.fl.

Verksamhetsgrenar

VG Sektorsuppgifter

Mål

Andelen funktionshindrade, äldre och barn som kan vägtransportsystemet skall öka

Återrapporteringskrav

Andel som kan utnyttja väg kan utnyttja transportsystemet fördelade på funktionshindrade, äldre och barn Redovisningen skall omfatta den senast 5-årsperioden.

Resultat

Tabell 1 Andel som kan utnyttja vägtransportsystemen (%)

	År -4	År -3	År -2	År -1	År 0
Funktionshindrade	12%	12%	15%	20%	18%
Äldre	25%	30%	32%	33%	40%
Barn	50%	60%	60%	65%	65%

Tabell 2 Kostnader för verksamhetsgrenen Sektorsuppgifter

	År -4	År -3	År -2	År -1	År 0
Totala kostnader	800 000	805 000	805 000	812 500	636 738
Övriga intäkter	0	0	0	0	0
Nettokostnader	800 000	805 000	805 000	812 500	636 738
varav egen verksamhet	800 000	805 000	805 000	812 500	636 738
varav transfereringar	0	0	0	0	0

(Motsvarande information för övriga verksamhetsgrenar)

Myndighetsstyrning

Mål

Vägverket skall under en tvåårsperiod i samverkan med SIKA utveckla mätmetoder för att möjliggöra en samlad bedömning av måluppfyllelsen avseende delmål för verksamhetsområdet vägar.

Återrapporteringskrav

Vägverket skall redovisa insatser och resultat vad avser utvecklingen av mätmetoder.

Resultat

Resultatinformation

Vägverket har påbörjat ett arbete att i samverkan med SIKA utveckla av regeringen efterfrågade mätmetoder. Metoder finns framtagna vad avser målet transportkvaliteten (se bilaga).

Under innevarande budgetår kommer Vägverket genom omprioriteringar tillföra arbetet med mätmetoder ytterligare 5 Mkr, utöver de resurser som avsattes för föregående budgetår.

Det är en förutsättning för att Vägverket fullt ut skall kunna tillgodose regeringens krav.

Vägverkets årsredovisning omfattar vad avser verksamhetsstyrning information om resultat, kostnader och intäkter per verksamhetsgren. I anslutning till resultatredovisningen analyserar och kommenterar Vägverket utfallet i förhållande till målen för verksamhetsgrenarna. Om regeringen formulerat återrapporteringskrav kopplat till mål för verksamhetsområdena och politikområdet lämnas motsvarande resultatredovisning på dessa nivåer. På motsvarande sätt lämnar Vägverket en resultatredovisning som motsvarar kraven i myndighetsstyrningen.

Vägverkets finansiella redovisning i årsredovisningen omfattar det faktiska utfallet för budgetåret och en jämförelse med budget vad avser totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader.

Därutöver redovisar och kommenterar Vägverket utfall på respektive konto i Riksgäldskontoret och lanspråktaga krediter (framgår inte av tabell 4.12). Vägverket redovisar dessutom hur ramen för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar utnyttjats samt årets avskrivningar.

Sammanställning över kostnader År 0 forts. tabell 4.12

Belopp i tkr	Totala kostnader		Övriga intäkter ^{1,2}		Nettokostnader		varav förändring balanserat resultat		varav egen verksamhet		varav varav transfereringar	
	Utfall	Budget År 0	Utfall	Budget År 0	Utfall	Budget År 0	Utfall	Budget År 0	Utfall	Budget År 0	Utfall	Budget År 0
PO Transportpolitik (Vägar)	11 203 667	11 999 500	2 623 400	1 823 100	8 580 267	10 176 400	18 520	18 540	6 554 776	8 130 188	2 025 491	2 046 212
VO Vägar												
VG Sektorsuppgifter	636 738	535 107	0	0	636 738	535 107	0	0	636 738	535 107	0	0
VG Myndighetsutövning	2 814 850	2 842 276	58 453	57 680	2 756 397	2 784 596	9 540	9 270	730 906	738 384	2 025 491	2 046 212
VG Statlig väghållning	6 142 381	6 813 572	1 000 000	0	5 142 381	6 813 572	8 980	9 270	5 142 381	6 813 572	0	0
VG Produktionsuppgifter	1 564 947	1 765 420	1 564 947	1 765 420	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt vägar	11 158 916	11 956 374	2 623 400	1 823 100	8 535 516	10 133 274	18 520	18 540	6 510 025	8 087 062	2 025 491	2 046 212
VO Kommunikationsforskning												
VG FoU	44 751	43 126	0	0	44 751	43 126	0	0	44 751	43 126	0	0
Totalt kommunikationsforskning	44 751	43 126	0	0	44 751	43 126	0	0	44 751	43 126	0	0

Nettoinvesteringar i anläggningstillgångar

Belopp i tkr	Budget		Budgetavvikelse (%)	
	Utfall År 0	Budget	Budgetavvikelse	Budgetavvikelse (%)
Lån i Riksgäldskontoret	2 800 000	3 000 000	200 000	-6,7%
Avskrivningar	1 259 689	1 349 667	89 978	-6,7%
Kapitaltillskott över anslag	2 900 000	3 000 000	100 000	-3,3%
Avskrivningar	1 304 678	1 349 667	44 989	-3,3%
Summa nettoinvesteringar	5 700 000	6 000 000	300 000	-5,0%
Summa avskrivningar	2 564 367	2 699 333	134 967	-5,0%

¹ Övriga intäkter skall särredovisas på inomstatliga intäkter och utomstatliga intäkter.

² Utöver Övriga intäkter skall myndigheten särredovisa de intäkter som myndigheten inte disponerar. Dessa intäkter beaktas inte vid beräkning av budgetbidraget.

Årsredovisning för staten

Årsredovisningen för staten kommer, från och med den årsredovisning som avser år 2000, att lämnas till riksdagen i anslutning till överlämnandet av den ekonomiska värpropositionen, dvs. senast den 15 april.

I årsredovisningen kommer regeringen att lämna en redovisning mot de budgetpolitiska målen. Därutöver kommer årsredovisningen huvudsakligen att innehålla en redovisning av totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader i verksamhetsstrukturen, en resultat- och balansräkning, en finansieringsanalys samt en sammanställning av investeringar för staten som helhet. Årsredovisningen kommer dessutom att omfatta en uppföljning mot utgiftstaket samt en redovisning av saldiförändringar på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret.

Tabell 4.13 Årsredovisning för staten, utgiftstak

Belopp i tkr	Utfall	Budget		Utfall	Budget
Summa utgiftstak	868 095 325	868 876 000			
Budgeteringsmarginal	1 473 000	1 473 000			
Summa förändring balanserat resultat, politikområden	5 986 380	6 000 000	— varav Transportpolitik	31 920	45 540
Summa nettokostnader, politikområden (varav avskrivningar)	698 970 912	699 303 000	— varav Transportpolitik	15 055 516	15 387 604
	11 900 000	11 900 000	— varav Transportpolitik	4 465 033	4 600 000
Faktiska nettoinvesteringar					
– Tak för nettoinvesteringar	-434 967	0			
Tak för nettoinvesteringar, politikområden (varav bruttoinvesteringar)	22 100 000	22 100 000	— varav Transportpolitik	12 900 000	13 200 000
	34 000 000	34 000 000	└ varav Vägverket ¹	5 700 000	6 000 000
(varav avskrivningar)	-11 900 000	-11 900 000	— varav Transportpolitik ²	-4 465 033	-4 600 000
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	140 000 000	140 000 000	└ varav Vägverket ¹	-2 564 367	-2 699 333

¹ Se tabell 4.12

² Visar Vägverkets "genomslag" på utfallet för Transportpolitiken

Kommentar: Sammanställningen visar hur resursförbrukning och utgifter inom politikområdet

Transportpolitik (Vägverket) påverkar utgiftstaket.

Med nettoinvesteringar avses investeringar i anläggningstillgångar.

Förändring av balanserat resultat motsvarar i princip nuvarande förändring av anslagsbehållningar.

Regeringen lämnar en utfallsredovisning mot utgiftstaket i budgetpropositionen i enlighet med tabell 4.13. Tabellen illustrerar hur utfallet inom Transportpolitiken (Vägverket) påverkar utgiftstaket.

Vad avser ramen för nettoinvesteringar i anläggningstillgångar visar raden "skillnaden mellan faktiska nettoinvesteringar och tak för nettoinvesteringar" (- 434 967 tkr) dels att Vägverket inte utnyttjat sin låneram fullt ut (- 300 000 tkr), dels att Vägverkets avskrivningar blev lägre än budgeterat (- 134 966 tkr).

Vad avser ramen för drift och transfereringar visar raden "summa nettokostnader, politikområden" att utfallet inom Transportpolitiken blev 332 008 tkr lägre än budgeterat och raden "summa förändring balanserat resultat, politikområden" att myndigheter verksamma inom politikområdet Transportpolitik utnyttjade det balanserade resultatet i lägre omfattning än vad regeringen budgeterade (- 13 620 tkr).

Sammanfattningsvis framgår att utfallet inom Transportpolitiken fick till konsekvens att de takbegränsade kostnaderna minskade med ca en miljard kronor (-812 595 tkr) i jämförelse med vad som budgeterats.

- Redovisning i verksamhetsstrukturen

Regeringen kommer att lämna en redovisning av statens totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader för föregående budgetår per politikområde. Redovisningen omfattar även en jämförelse med budgetåret innan (t-2) (jämförelsekolumn för t-2 finns dock inte med i tabell 4.14). Eventuella avvikelser från budgeterade belopp, liksom större skillnader jämfört med tidigare budgetår, kommenteras.

Tabell 4.14 Samlad verksamhetsredovisning för staten

	Totala kostnader		Övriga intäkter		Nettokostnader Utfall t-1
	Utfall t-1	Budget t-1	Utfall t-1	Budget t-1	
Politikområden					
01 Effektiv statsförvaltning					
02 Finansiella system och tillsyn					
03 Skatt, tull och exekution					
36 Transportpolitik					
47 Minoritetspolitik					

- Resultaträkning

I resultaträkningen kommer regeringen att redovisa utfallet för föregående budgetår vad avser statens intäkter och kostnader samt eventuella över- eller underskott. En jämförelse görs med budgeten för t-1 samt resultaträkningen året innan (t-2). Eventuella avvikelser från budgeterade belopp, liksom större skillnader jämfört med tidigare år, kommenteras särskilt.

Tabell 4.15 Resultaträkning

	Utfall t-1	Budget t-1	Utfall t-2
Intäkter			
Skatter m.m. ²			
Intäkter av avgifter och andra ersättningar			
Intäkter av bidrag			
Summa intäkter			
Transfereringar			
Avsättning till/upplösning av fonder			
Intäkter efter avdrag för transfereringar			
Kostnader för statens egen verksamhet			
Kostnader för personal			
Kostnader för lokaler			
Övriga driftskostnader			
Avskrivningar			
Summa kostnader för statens egen verksamhet			
Saldo före finansiella poster			
Resultat av andelar i dotter- och intresseföretag			
Finansiella intäkter			
Finansiella kostnader			
Summa finansiella poster			
Årets över-/underskott			

² En detaljerad redovisning kommer att lämnas över skatterelaterade poster.

- Balansräkning

Av balansräkningen kommer att framgå värdet av statens tillgångar, skulder och kapital vid budgetårets slut. En jämförelse görs med budgeterad balansräkning för t-1 samt med utgående balans året innan (t-2).⁶ Eventuella avvikelser från budgeterade belopp, liksom större skillnader jämfört med tidigare år, kommenteras särskilt.

Tabell 4.16 Balansräkning

	Utfall t-1	Budget t-1	Utfall t-2
Tillgångar			
Immateriella tillgångar			
Materiella tillgångar			
Finansiella tillgångar			
Utlåning			
Varulager			
Fordringar			
Periodavgränsningsposter			
Kortsiktiga placeringar			
Kassa och bank			
Summa tillgångar			
Kapital och skulder			
Nettoförmögenhet			
Fonder			
Avsättningar			
Skulder			
Statskulden			
Periodavgränsningsposter			
Summa kapital och skulder			

⁶ Utgående balans t-2 är = ingående balans för t-1.

- Finansieringsanalys

Finansieringsanalysen kommer att visa statens in- och utbetalningar fördelade på statens verksamhet, investeringar, skatter och transfereringar, för föregående budgetår. Finansieringsanalysens slutrad är statens nettoupplåning. En jämförelse görs med finansieringsbudgeten för t-1 samt med finansieringsanalysen året innan (t-2). Eventuella avvikelser från budgeterade belopp, liksom större skillnader jämfört med tidigare år, kommenteras särskilt.

Tabell 4.17 Finansieringsanalys

	Utfall t-1	Budget t-1	Utfall t-2
Statens verksamhet			
Intäkter av skatter m.m.			
Intäkter av avgifter och andra ersättningar			
Intäkter av bidrag			
Summa intäkter			
Transfereringar			
Kostnader för statens förvaltning			
Summa kostnader exkl. avskrivningar			
Justeringar till betalningar			
Saldo statens verksamhet			
Investeringar			
Finansiella investeringar			
Materiella investeringar			
Immateriella investeringar			
Försäljning av anläggningstillgångar			
Utlåning			
Nyutlåning			
Amorteringar			
Summa nettoutlåning			
Finansiella aktiviteter			
Finansiellt netto för statens upplåning			
justerat för valutakursförändringar			
Övrigt finansiellt netto justerat för resultatandelar			
Justeringar till betalningar			
Summa finansiella aktiviteter			
Totalt			
Statens upplåning			
Förändring av statsskulden			
Förändring av övrig upplåning			
Orealiserade valutakursförändringar			
Saldo statens nettoupplåning			

- Redovisning av genomförda investeringar

Sammanställningen visar faktiskt genomförda investeringar för föregående budgetår. Detaljeringsgraden kommer att vara densamma som i motsvarande sammanställning i budgetpropositionen för det aktuella budgetåret. Redovisningen omfattar även en jämförelse med budget samt med genomförda investeringar föregående budgetår (t-2). Eventuella avvikelser från budgeterade belopp, liksom större skillnader jämfört med föregående budgetår, kommenteras.

På motsvarande sätt som i budgetpropositionen kan sammanställningen komma att kompletteras med underindelningar för betydelsefulla investeringstyper, t.ex vägar och järnvägar, eller med fördelning av investeringar på politikområden.

Tabell 4.18 Sammanställning av investeringar

	Utfall t-1	Budget t-1	Utfall t-2
Anläggningstillgångar			
Immateriella tillgångar			
Materiella tillgångar			
Finansiella tillgångar			
Försäljning av anläggningstillgångar			
Summa investeringar i anläggningstillgångar			
Utlåning			
Nyutlåning			
Återbetalning			
Summa nettoutlåning			

Resultatredovisning till riksdagen

Den resultatredovisning som lämnas till riksdagen kommer primärt att avse politikområden och verksamhetsområden. Den kommer att visa hur väl regeringen lyckats uppnå de mål som fastställts av riksdagen och hur mycket resurser som använts. Resultat för enskilda myndigheter kommer endast att redovisas då en sådan beskrivning är väsentlig för att beskriva måluppfyllelsen för ett politik- eller verksamhetsområde.

Redovisningen kommer att omfatta resultat per politik- eller verksamhetsområde och kopplingar kommer att göras till totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader. Därutöver kommer det inom en rad områden vara möjligt att göra jämförelser över tiden.

Tabell 4.19 Budgetpropositionen, utdrag ur resultatredovisningen för Transportpolitiken

Mål

En samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning i hela landet.

Delmål

- ett tillgängligt transportsystem
- en hög transportkvalitet
- en säker trafik
- en god miljö

Politikområde Transportpolitik

Delmål:

- ett tillgängligt transportsystem

En indikation på måluppfyllelsen ges genom att studera hur andelen funktionshindrade, äldre och barn som kan utnyttja transportsystemen har förändrats över tiden

Resultat

Tabell 1 Andel som kan utnyttja transportsystemen (%)

	År -4	År -3	År -2	År -1	År 0
Funktionshindrade	13%	14%	17%	23%	21%
Aldre	22%	28%	30%	32%	35%
Barn	40%	45%	45%	50%	55%

Tabell 2 Kostnader för delmål Tillgänglighet

Belopp i tkr	År -4	År -3	År -2	År -1	År 0
Totala kostnader	6 900 000	7 350 000	7 000 000	7 699 000	7 643 566
Övriga intäkter	1 500 000	1 650 000	1 800 000	2 245 000	1 621 360
Nettokostnader	5 400 000	5 700 000	5 200 000	5 454 000	6 022 206
varav egen verksamhet	3 877 939	4 093 380	3 734 311	3 916 718	4 324 768
varav transfereringar	1 522 061	1 606 620	1 465 689	1 537 282	1 697 438

Motsvarande för övriga delmål

Verksamhetsområde Vägar

Mål:

1. Vägtransportsystemen utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. Vägtransportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för näringslivet.
3. Ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor, inom vägtransportsystemet m.fl.

Resultat

Resultatinformation

Tabell 1 Andel som kan utnyttja vägtransportsystemen (%)

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Funktionshindrade	12%	12%	15%	20%	18%
Aldre	25%	30%	32%	33%	40%
Barn	50%	60%	60%	65%	65%

Tabell 2 Kostnader för verksamhetsområde Vägar, mål tillgänglighet

Belopp i tkr	År -4	År -3	År -2	År -1	År 0
Totala kostnader	800 000	805 000	805 000	812 500	636 738
Övriga intäkter	0	0	0	0	0
Nettoresurser	800 000	805 000	805 000	812 500	636 738
varav drift	800 000	805 000	805 000	812 500	636 738
varav transfereringar	0	0	0	0	0

(Motsvarande för övriga verksamhetsområden)

I budgetpropositionens bilaga för Transportpolitiken redovisar regeringen det finansiella utfallet för hela politikområdet samt fördelat på verksamhetsområden. Dessutom lämnar regeringen utfallsinformation på anslagsnivå för de myndigheter som ingår i politikområdet (framgår inte av tabell 4.19).

På såväl politikområdes- som verksamhetsområdesnivån lämnar regeringen en resultatredovisning som omfattar resultatinformation och kostnader kopplat till mål. I anslutning till resultatredovisningen redovisar regeringen sin analys och bedömning av resultatet. Resultatredovisningen skall i möjligaste mån avse utvecklingen över tiden.

Resultatredovisningen omfattar även en analys av måluppfyllelsen samt slutsatser och förslag när det gäller den framtida inriktningen av Transportpolitiken.

I avsnittet med regeringens budgetförslag för det kommande budgetåret kommer regeringen även att lämna information om hur statens totala kostnader, övriga intäkter och nettokostnader fördelats på berörda myndigheter inom Transportpolitiken under det gångna året.

4.5.2 Förändringar jämfört med nuvarande uppföljning och utvärdering efter genomfört budgetår

- De finansiella delarna i *myndighetens årsredovisning* påverkas inte i någon nämnvärd utsträckning av de föreslagna förändringarna. En förändring är att kraven på redovisning av intäkter och kostnader per verksamhetsgren förtydligas.⁷ En annan förändring består i att myndigheterna lämnar information om gjorda investeringar i en struktur som gör det möjligt för regeringen att lämna en samlad redovisning till riksdagen av statliga investeringar.
- En tydligare koppling mellan myndighetens verksamhetsindelning (verksamhetsgrenar) och verksamhets- och politikområden underlättar för regeringen att baserat på myndighetens resultatinformation lämna information till riksdagen om måluppfyllelsen.
- *Årsredovisningen för staten* påverkas innehållsmässigt i begränsad utsträckning av de föreslagna förändringarna. De sammanställningar som återfinns i årsredovisningen utgör uppföljningen mot statsbudgeten. Årsredovisningen kommer därutöver att omfatta en sammanställning över låneramar och kapitaltillskott för investeringar i anläggningstillgångar samt en redovisning av ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret. En annan skillnad är att den kommer att omfatta en sammanställning av genomförda investeringar. I och med att årsredovisningen och budgeten kommer att ha samma avgränsning, baseras på samma principer och presenteras på samma sätt, får årsredovisningen en naturlig roll i såväl uppföljningsarbetet som arbetet med kommande budgetar.

⁷ De flesta myndigheters årsredovisningar innehåller dock redan idag en sådan redovisning.

Appendix

Exempel: En strategi för Transportpolitiken – process, innehåll och redovisning

Vilken resultatinformation omfattar strategin?

För att säkerställa regeringens och riksdagens behov av relevant resultatinformation som underlag för ett ställningstagande till om målen för Transportpolitiken uppfyllts kommer en strategi för uppföljning och utvärdering att tas fram. Förslaget tar sin utgångspunkt i indelningen av politikområdet i verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Strategin skall ge regeringen ett relevant underlag för att bedöma om utvecklingen inom Transportpolitiken är på rätt väg, om vidtagna åtgärder är ändamålsenliga och inom vilka områden staten kan agera för att påverka utvecklingen i önskad riktning. Redovisningen kan innehålla:

- en tillståndsbeskrivning i förhållande till respektive mål,
- en beskrivning av viktiga faktorer som påverkat utvecklingen, och
- en redovisning av viktiga åtgärder som utförts av Vägverket, Sjöfartsverket, Banverket och Luftfartsverket och andra aktörer i syfte att nå en bättre måluppfyllelse.

Av strategin kommer också att framgå vilken ytterligare information som Vägverket, Sjöfartsverket, Banverket och Luftfartsverket måste ta fram för att det skall vara möjligt att utvärdera effekterna av de statliga insatserna. *Exempel:* Vägverket måste på ett tydligare sätt än för närvarande fördela investeringskostnaderna på åtgärder som syftar till att öka trafiksäkerheten på respektive åtgärd.

Behov av särskilda utvärderingar för hela eller delar av politikområdet kommer att preciseras i strategin.

Exempel: SIKA skall i samverkan med Vägverket utvärdera den försöksverksamhet med alternativ vägbeläggning som genomförs under kommande tvåårsperiod.

Vem ansvarar för framtagande av resultatinformation?

På uppdrag av Näringsdepartementet kan SIKA ges i uppdrag att, i samverkan med Vägverket, Sjöfartsverket, Banverket och Luftfartsverket, lägga fast vilken resultatinformation som dels årligen, dels vart tredje år, skall ligga till grund för regeringens resultatbedömning till riksdagen.

Den årliga uppföljningsrapporten kan utarbetas av SIKA i samarbete med Vägverket, Sjöfartsverket, Banverket och Luftfartsverket.

Av strategin skall framgå i vilka delar Vägverket ansvarar för att ta fram resultatinformation och statistiskt underlag. Kraven på Vägverket kommer sedan årligen att preciseras i myndighetens regleringsbrev.

När skall resultatinformationen tas fram?

Av strategin skall framgå vilken information som skall tas fram dels årligen, dels exempelvis vart tredje år.

Den årliga rapporten lämnas i anslutning till myndigheternas årsredovisningar. Den utgör ett komplement till myndigheternas årsredovisningar genom att ge en samlad redovisning av hela politikområdet i ett dokument.

Innehåll i den årliga uppföljningen

Den årliga uppföljningsrapporten kan innehålla resultatinformation av olika karaktär.

En tillståndsbeskrivning i förhållande till respektive mål

Ett delmål för verksamhetsområdet vägar är att ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor.

Exempel: Av den årliga uppföljningen framgår att:

- antalet personer som förolyckats till följd av vägtrafikolyckor minskat i jämförelse med föregående år. Kommentar: Minskningen innebär ett trendbrott sett över den senaste femårsperioden.
- antalet allvarligt skadade till följd av trafikolyckor har ökat i jämförelse med föregående år. Kommentar: Utvecklingen över den senaste femårsperioden är fortsatt negativ.

En beskrivning av viktiga faktorer som påverkat utvecklingen

Av rapporten framgår hur utvecklingen av trafiken, men också förändrade prioriteringar inom t.ex. polisen vad avser trafikövervakning, bedöms påverka trafiksäkerheten.

En redovisning av viktiga åtgärder som utförts av Vägverket, Sjöfartsverket, Banverket och Luftfartsverket och andra aktörer i syfte att nå en bättre måluppfyllelse

I rapporten redogörs för vilka insatser Vägverket, kommunerna, polisen och enskilda väghållare vidtagit för att förbättra trafiksäkerheten. Det kan för Vägverkets vidkommande t.ex. avse investeringar i väggräcken på särskilt olycksdrabbade vägsträckor. Av underlaget framgår bl.a. kostnader för gjorda insatser och utvecklingen vad avser antalet förolyckade och allvarligt skadade fördelade på trafikantkategorier, ålder och region.

5 Förändringar i regelverket

En översiktlig genomgång har gjorts av vilka konsekvenser de föreslagna förändringarna får för gällande regelverk. Genomgången visar att förändringarna får störst konsekvenser för lagen (1996:1059) om statsbudgeten och anslagsförordningen (1996:1189), vilka måste skrivas om i sin helhet. Det blir även ändringar i förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) och förordning (2000:606) om myndigheters bokföring. Nedan redovisas kortfattat väsentliga konsekvenser med utgångspunkt i nu gällande regelverk. Huvuddelen av de konsekvenser som beskrivs i avsnittet om budgetlagen får även konsekvenser för berörda förordningar.

5.1 Regeringsformen och riksdagsordningen

De grundläggande principerna för den ekonomiska styrningen som utvecklats under det senaste decenniet ligger fast. Regeringsformens bestämmelser i 9 kap. finansmakten avseende fördelning av ansvar och befogenheter mellan riksdag och regering bedöms inte behöva ändras. När det gäller rambeslutsmodellen, som regleras i riksdagsordningen och som anger formerna för riksdagens beslutsfattande i budgetfrågor, är bedömningen att den inte kommer att behöva ändras i grunden.

5.2 Budgetlagen

De föreslagna förändringarna får stora konsekvenser för lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Förändringarna blir störst vad gäller bestämmelser om anslag. Övriga avsnitt påverkas i olika grad. Nedan kommenteras de olika avsnitten i budgetlagen närmare.

5.2.1 Anslag, inkomstitlar och ekonomiska förpliktelser

Anslagstyperna kommer att behöva ändras. Nuvarande anslagstyper och villkoren för dem är inte tillämpliga enligt förslaget. Den nuvarande anslagskrediten avskaffas. Flexibilitet mellan åren uppnås genom möjlighet att utnyttja det balanserade resultatet och genom att en kredit kopplas till räntebärande konton och räntelösa konton.

Redovisning mot anslag och inkomstitlar kommer att ske enligt bokföringsmässiga principer. Redovisning av skatter kommer att ske av såväl fullt periodiserade skatter på kalkylmässig grund som på bokföringsmässiga grunder. Andra intäkter än skatteintäkter redovisas när de faktureras och periodiseras i den mån det är förenligt med god redovisningssed. Redovisning av anslag för transfereringar kommer att ske då kostnaden för en transferering redovisas i räkenskaperna. När det gäller kontanta bidrag kan utbetalningar, utgifter och kostnader normalt anses överensstämma till beloppet. Anslag för myndigheternas egen verksamhet redovisas i den takt som de överförs till myndigheternas räntebärande konton. Medel för avskrivningar och räntor för anläggningstillgångar ingår i anslagen för myndigheternas egen verksamhet.

Bemyndiganden om ekonomiska förpliktelser, dvs. bemyndiganden att få beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det statsbudgeten avser, kommer att finnas kvar i någon form.

5.2.2 Statsbudgetens avgränsning

Statens budget och redovisning kommer, enligt förslaget, att omfatta all statlig verksamhet oavsett finansiering. Statens budget kommer att ha i princip samma avgränsning som idag används för den konsoliderade årsredovisningen för staten.

5.2.3 Finansiering av investeringar

Enligt förslaget kommer investeringar i anläggningstillgångar att finansieras med interna räntebelagda lån i Riksgäldskontoret eller med kapitaltillskott över anslag till den investerande myndigheten. Beslutsnivå och beslutsform anpassas efter investeringens art och omfattning.

5.2.4 Uppföljning, prognoser och utfall

Uppföljningen kommer att baseras på utfallsinformation från myndigheterna. Därutöver kommer information om ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret att vara viktig i uppföljningssammanhang.

Prognoserna kommer att omfatta all statlig verksamhet och vara inriktade på totala kostnader och övriga intäkter per politik- och verksamhetsområde. Därutöver kommer prognoser att göras för kapitaltillskott över anslag, Riksgäldskontorets nettoutlåning till myndigheterna för investeringar samt ställningen på myndigheternas konton i Riksgäldskontoret.

Årsredovisningen för staten kommer, utöver det innehåll den har idag, att omfatta en redovisning av kostnader och intäkter i verksamhetsstrukturen och en sammanställning av genomförda investeringar.

5.2.5 Utgiftstak och utgiftsramar

Konsekvensändringar föreslås vad avser utgiftstakets konstruktion. Ramar för utgiftsområden föreslås ersättas av ramar för politikområden.

5.3 Anslagsförordningen

De föreslagna förändringarna får stora konsekvenser för anslagsförordningen (1996:1189). Anslagstyperna ändras och därmed även villkoren för anslag. Likaså ändras redovisningen mot anslag och inkomstitlar.

Enligt förslaget kommer anslag för myndigheternas egen verksamhet att överföras i tolfte delar (eller enligt annan överföringsprofil) till myndigheternas räntebärande konton och redovisas som intäkt av anslag vid överföringstillfället. Anslagssparande och anslagskredit i nuvarande bemärkelse kan därmed inte bli aktuellt. Däremot blir det möjligt att föra ett balanserat resultat till nästa år.

Anslag för transfereringar kommer att överföras till myndigheternas räntefria konton i Riksgäldskontoret vid budgetårets början. Intäkt av anslag bokförs i anslutning till utbetalningen till slutlig mottagare. Någon form av kreditmöjlighet kommer att kopplas till det räntelösa kontot.

Indragning av anslagsbelopp och kapitaltillskott kommer att vara möjlig även med föreslagna förändringar.

Det särskilda avräkningsförfarandet mot anslag och inkomstitlar föreslås slopas. Utfallet följs i stället upp i myndighetens redovisning, vilket kommenteras i avsnitt 5.5.

5.4 Kapitalförsörjningsförordningen

Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) påverkas av de föreslagna förändringarna. Investeringar i anläggningstillgångar kommer att finansieras med interna räntebelagda lån i Riksgäldskontoret eller med kapitaltillskott över anslag till den investerande myndigheten.

Vissa anpassningar kommer att behöva ske avseende bestämmelser om disposition av försäljningsinkomster. Bestämmelser om disposition av över- och underskott, som i dag avser avgiftsbelagd verksamhet, behöver troligen tas fram även för den anslagsfinansierade verksamheten.

5.5 Förordning om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag¹ påverkas i hög grad av de föreslagna förändringarna. Innehållet i myndigheternas årsredovisningar, delårsrapporter och budgetunderlag kommer att förändras.

5.5.1 Årsredovisning

Årsredovisningen kommer enligt förslaget att, utöver dagens innehåll, även innehålla en sammanställning av genomförda investeringar. I stället för anslagsredovisning kommer myndigheterna att behöva lämna en redovisning av utfall i relation till verksamhetsbudgeten.

¹ Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2001 och motsvaras idag av Förordning om myndigheters årsredovisning m.m. (1996:882).

När det gäller resultatredovisningen kan bestämmelserna behöva förtydligas avseende rapportering mot mål. I resultatredovisningen skall verksamhetens kostnader och intäkter redovisas per verksamhetsgren.

Den ekonomiska redovisningen i verksamhetsstrukturen utgör en uppföljning av regeringens beslut avseende resursramar för olika verksamheter. En sådan redovisning blir något mera omfattande än den nuvarande anslagsredovisningen eftersom den omfattar samtliga intäkter som en myndighet disponerar.

5.5.2 Delårsrapport

De föreslagna förändringarna innebär att kraven på information i myndigheternas delårsrapporter ökar bl.a. genom att en sammanställning av genomförda investeringar skall lämnas. Kravet på en redovisning i verksamhetsstrukturen i delårsrapporten gör att skillnaden mellan årsredovisning och delårsrapport blir mindre än idag.

5.5.3 Budgetunderlag

De föreslagna förändringarna innebär att det tillkommer krav på uppgifter i budgetunderlaget. Myndigheterna föreslås lämna, förutom en verksamhetsbudget, vissa uppgifter som underlag för statens resultatbudget, balansbudget och finansieringsbudget. Bestämmelserna om uppgifter avseende den avgiftsfinansierade verksamheten kan behöva förtydligas då denna information kommer att få större betydelse eftersom verksamhetsbudgeten skall avse totala kostnader.

5.6 Förordning om myndigheters bokföring

De föreslagna förändringarna påverkar även förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring². Det gäller främst myndigheternas inrapportering till statsredovisningen som kommer att behöva förändras och regleras.

Förslaget innebär att myndigheterna skall lämna utfallsinformation månadsvis avseende totala kostnader och övriga intäkter per verksamhetsgren. Myndigheterna skall även lämna prognoser kvartalsvis avseende totala kostnader och övriga intäkter per verksamhetsgren. För att uppfylla detta krav behöver myndigheterna fördela kostnader och intäkter per verksamhetsgren och periodisera utgifter och inkomster i större utsträckning än vad som sker idag.

² Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2001 och motsvaras i dag av bokföringsförordningen (1979:1212).

6 IT-stödet för budgetprocessen

Ett väl utvecklat IT-stöd är en viktig förutsättning för de föreslagna förändringarna i den ekonomiska styrningen. Den föreslagna modellen innebär bl.a. att styrningen skall ske i såväl en verksamhetsdimension som i en organisatorisk dimension.

6.1 Nuläge

Det befintliga IT-stödet till budgetprocessen på central nivå är begränsat. Inom Finansdepartementet används det s.k. statsbudgetsystemet för att bl.a. registrera utgiftsprognoser och fördelningen av anvisade medel på utgiftsområden, politikområden och anslag. Sidosystem finns för budgetens inkomstsida. Ekonomistyrningsverket (ESV) har system för att ta hand om och bearbeta den ekonomiska utfallsrapporteringen från myndigheterna samt system för att göra prognoser på budgetens utgifter och inkomster. Systemen är i första hand verktyg för att ta fram underlag för den ekonomiska värpropositionen, budgetpropositionen, utfallsprognoserna och årsredovisningen för staten samt underlag till nationalräkenskaperna.

Som ett första steg i den långsiktiga systemstrategin har ett s.k. datalager utvecklats. I datalagret sammanställs data från statsbudgetsystemet, ESV:s prognosystem samt utfallsinformation från myndigheterna i den s.k. statsredovisningen.¹ Systemet som möjliggör en systematisk uppföljning och analys av budgeten och dess utfall är i dagsläget tillgängligt för Finansdepartementets budgetavdelning, men kommer inom kort att vara tillgängligt för hela Regeringskansliet.

¹ Tidigare kallat Riksredovisningen.

6.2 Systemvision

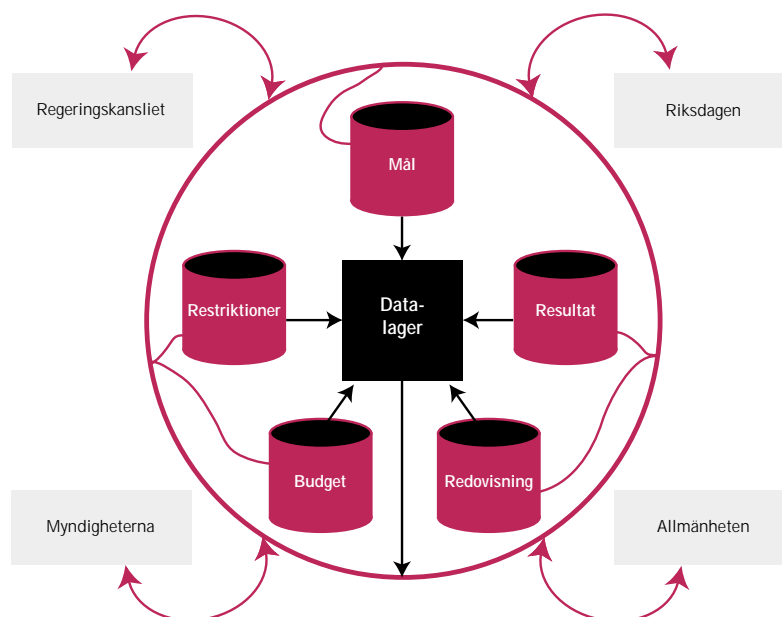
En grundläggande målsättning för utvecklingen av IT-stödet är att få till stånd en sammanhållen hantering av den information som används av flera aktörer i budgetprocessen.

Budgetprocessen omfattar i ett brett perspektiv riksdagen, Regeringskansliet, övriga myndigheter och allmänheten. Flera av dessa aktörer fungerar som såväl leverantörer som användare av information, medan andra endast är användare.

Inom riksdagen, Regeringskansliet och myndigheterna finns flera kategorier av användare. Det handlar om såväl de som ansvarar för registrering och kvalitetssäkring av primärinformation, som specialister, vilka i första hand behöver tillgång till kvalitetssäkrad information för vidare bearbetning. Huvuddelen av användarna tillhör dock kategorin generalister som dels önskar en god överblick över den statliga ekonomin, dels vill kunna bilda sig en uppfattning om resultat och ekonomi inom specifika verksamheter eller myndigheter. Det IT-stöd som utvecklas måste kunna tillgodose dessa olika behov.

Vidare måste tillgången till data differentieras för olika kategorier av användare. En del av den information som lagras kommer att ha karaktären av arbetsmaterial, vilket gör att endast vissa personer skall ha tillgång till informationen. När det gäller den information som är offentlig måste emellertid ambitionen vara att den skall vara så lättillgänglig som möjligt. Denna kombination av offentlig information och arbetsmaterial ställer utomordentligt höga krav på behörighetssystem. Lösningar för detta finns idag tillgängliga på marknaden.

Figur 6.1 Det framtida IT-stödet för budgetprocessen



En samordnad informationsförsörjning innebär inte att all information måste centraliseras. Det kommer dock att krävas en tydlig ansvarsfördelning vad gäller uppdatering, underhåll och vidareutveckling av den totala informationsmängdens olika delar. För att de olika informationsmängderna skall kunna ställas mot varandra och kunna hanteras på ett datatekniskt effektivt sätt är det utomordentligt viktigt att grundstrukturerna, exempelvis vad avser S-koder, verksamheter, institutioner och resultatmått, är logiska och enkla. Det är också viktigt att periodiciteten i inrapporteringen av olika data koordineras så att det är möjligt att med önskad periodicitet kunna ställa resultat och kostnader mot varandra.

En samordnad informationsförsörjning ställer krav på kommunikationslösningar och ett gränssnitt som innebär att systemet för användarna uppträder som ett system, oavsett var informationen fysiskt lagras. Vad gäller det senare är det viktigt att den organisation som har huvudansvaret för framtagandet av en viss typ av information också har ansvaret för dess kvalitet, aktualitet och beskrivning.

Det stora antalet aktörer som deltar i budgetprocessen, kombinerat med ambitionen att offentlig information skall vara lättillgänglig för allmänheten, innebär att systemet måste vara web-baserat. En web-lösning medför enklare administration och underhåll och skapar bättre förutsättningar för att utveckla systemet. Då staten saknar ett gemensamt intranät måste kommunikation, med undantag för den som sker mellan riksdagen, Regeringskansliet och ESV, ske via Internet. Det ställer stora krav på säkerhet. Tekniska lösningar för detta finns att tillgå på marknaden.

Utanför det centrala informationssystemet kommer det att finnas ett antal system som berör endast en aktör. Exempel på det är myndigheternas ekonomi- och personaladministrativa system och system för resultatuppföljning som ett stöd för den interna styrningen. Avsikten är att aggregerad redovisningsinformation, resultatmått enligt regleringsbrev, vissa volymtal, effektmått, beräkningsantaganden, omvärldsinformation m.m. som behövs för budgetering, prognoser och utfallsanalys skall rapporteras in till det centrala systemet.

6.3 Informationsinnehåll

Det centrala informationssystemet kommer att innehålla tre kategorier av information:

- ekonomisk information (ekonomiska restriktioner, budget-, prognos- och redovisningsinformation),
- mål- och resultatinformation, och
- omvärldsinformation, som underlag för budgetering, prognoser och resultatstyrningen.

6.3.1 Ekonomisk information

I budgetprocessen fattar riksdag och regering ett antal beslut som utgör restriktioner för den statliga ekonomin: utgiftstak, anslag, låneramar, tak för krediter på konton i Riksgäldskontoret samt bemyndiganden. En del av dessa restriktioner finns redan i dag. Andra tillkommer eller ändrar inne-

börd när budgetprinciperna ändras. Dessa ekonomiska restriktioner skall registreras och göras tillgängliga för berörda aktörer. Avsikten är att systemet utöver siffermässig information även ska innehålla textinformation, t.ex. regleringsbrev, direkt eller via länk.

Utöver restriktioner skall systemet innehålla beräkningar, prognoser och utfallsinformation för bl.a. resultat- och balansbudgeten (-redovisningen) och finansieringsanalysen. Beräkningsförutsättningar i form av bl.a. volymantaganden i olika transfereringssystem och den makroekonomiska utvecklingen skall också finnas med i systemet.

6.3.2 Mål och resultatinformation

Systemet är tänkt att omfatta information om mål och resultat, dvs. mål, resultatmätt, eventuella riktvärden samt resultatinformation. Mål, resultatmätt och riktvärden skall kunna kopplas till verksamhetsstrukturen.

Utöver resultatmätt kopplade till verksamhetsstrukturen är avsikten att systemet skall ge möjlighet att hantera generella nyckeltal, mått och indikatorer kopplade till myndigheterna.² De kan avse t.ex. personal och IT-stöd och syftar till att bl.a. ge en bättre grund för regeringens styrning av myndigheterna.

6.3.3 Omvärldsinformation

Ambitionen är att det i systemet även skall vara möjligt att lagra information om omvärldsfaktorer. Sådan information skall kunna användas som ingångsvärden och bakgrundsinformation i budgeterings- och prognosarbetet, men även som underlag i resultatstyrningen. Det kan avse information om t.ex. demografiska förhållanden.

6.4 Tidsplan

Arbetet med att utveckla ett IT-stöd kommer att genomföras successivt. I en första fas kommer systemet för inrapportering och bearbetning av utfallsinformationen från myndigheterna att vidareutvecklas för att kunna hantera förändringarna i rapporteringen – införandet av verksamhetsdimensionen samt borttagandet av den nuvarande anslagsavräkningen – och för att göra det möjligt att överföra och bearbeta resultatinformationen som följer av de mått och indikatorer som fastslås i regleringsbrev.

Under den första utvecklingsetappen kommer även det nuvarande statsbudgetsystemet att ersättas av ett nytt web-baserat system. I det nya systemet kommer successivt ett processtöd av det slag som skisserats ovan att utvecklas.

I en andra etapp utvecklas den funktionalitet som krävs för att inhämta budgetunderlag och utfallsinformation kopplad till verksamhetsbudgeten och andra restriktioner. Gränssnitt för att på ett pedagogiskt och enkelt sätt hämta information i systemet kommer utvecklas successivt.

² De "väsentliga uppgifter" som myndigheterna enligt Förordning om myndigheters årsredovisning m.m. (1996:882), 5§, skall lämna i årsredovisningen är exempel på sådan information.

6.5 Konsekvenser

Utvecklingen av ett IT-stöd för budgetprocessen kommer att få störst konsekvenser för arbetet i Regeringskansliet, men den kommer även att påverka myndigheterna. Utgångsläget vad gäller IT-stödet på myndighetsnivån är dock ofta bättre än vad det är för de centrala processerna, framför allt i Regeringskansliet.

I samband med att den nya redovisningsmodellen infördes i början av 1990-talet decentraliserades systemstödet för redovisningen. Det har inneburit att myndigheterna inom ramen för det ekonomiadministrativa regelverket har haft möjlighet att skräddarsy sina ekonomisystem. Det finns flera exempel på myndigheter som har utvecklat system för att följa upp prestationer som underlag för sin rapportering till regeringen.

Införandet av en tydlig verksamhetsdimension i budgeten innebär att flödet från myndigheterna av ekonomisk information och resultatinformation måste struktureras mer enhetligt än vad som sker idag. Myndigheterna kommer t.ex. att behöva rapportera in kostnader och intäkter fördelade på verksamhetsgrenar till statsredovisningssystemet.

Myndigheterna kommer också att behöva lämna information om utfall kopplad till överenskomna resultatmått. Det kan ske med hjälp av olika tekniska lösningar – som tilläggsinformation vid inrapportering av ekonomisk utfallsinformation, genom registrering i det centrala informationssystemet via ett web-gränssnitt eller på annat sätt.

I budgeteringsfasen kommer myndigheterna som ett komplement till den information som lämnas i det nuvarande budgetunderlaget även lämna ekonomisk information av samma typ som rapporteras in till statsredovisningssystemet – fast på en högre aggregeringsnivå. Inrapporteringen kommer att ske via samma kanal och i samma gränssnitt som används för inrapportering av den ekonomiska utfallsinformationen. Det gäller även de prognoser som skall lämnas löpande under året. Myndigheterna kommer att via ett web-gränssnitt få tillgång till ramar, antaganden och andra förutsättningar som de har att utgå ifrån i budgeterings- och prognosarbetet.

7 Konsekvensanalys

7.1 Inledning

De förslag som lämnas i promemorian innebär inte någon fundamental förändring i filosofin bakom den ekonomiska styrningen i staten. Trots det får förslagen konsekvenser för arbetet med den ekonomiska styrningen inom riksdagen, Regeringskansliet och myndigheterna. Det finns därför skäl att göra en analys av *konsekvenserna av förslagen vad avser resursåtgången för den ekonomiska styrningen*. Vid en sådan analys måste följande omständigheter beaktas:

- Det är vedertaget att konsekvensanalyser kan göras i två steg. Steg ett inriktas på att indikera inom vilka områden förslagen kan komma att medföra ökad respektive minskad resursåtgång, medan steg två innehåller en kalkyl i kostnads- och intäktstermer. Föreliggande konsekvensanalys är steg ett i analysen av konsekvenserna av förslagen till vidareutveckling av den ekonomiska styrningen i staten. Steg två kommer att genomföras i anslutning till att beslutsunderlag tas fram inför förändringar i bl.a. lagen om statsbudgeten och olika ekonomiska administrativa förordningar.
- Utvecklingsarbete innebär alltid en ökad resursåtgång under den tid själva förändringen pågår. Den ökade resursåtgången i det korta perspektivet måste ställas mot den minskade resursåtgång och de övriga fördelar som förändringen genererar på längre sikt.
- De fördelar som förväntas bli följderna av de föreslagna förändringarna är av olika karaktär. En del fördelar innebär en minskad resursåtgång i den löpande ekonomiska styrningen, medan andra fördelar är av en helt annan karaktär. Exempel på det senare är det förbättrade beslutsunderlaget i budgetprocessen, som förväntas leda till mer informerade beslutsfattare och därmed bättre beslut, men som inte

direkt påverkar resursåtgången i den ekonomiska styrningen. Konsekvensanalysen begränsas till de fördelar som förväntas påverka *resursåtgången* för den ekonomiska styrningen. Övriga fördelar med föreslagna förändringar framgår av andra delar av promemorian.

- Det pågår ett ständigt arbete med utveckling av den ekonomiska styrningen i staten. Det handlar om bl.a. förändringar i det ekonomi-administrativa regelverket, vidareutveckling av cirkulär och handledningar, utbildning av tjänstemän i Regeringskansliet och myndigheterna i ekonomisk styrning, utvecklingsarbete i Regeringskansliet vad avser regleringsbrevens och budgetpropositionens innehåll, och motsvarande arbete i myndigheterna vad avser den interna styrningen och innehållet i årsredovisningarna. Ett genomförande av de förslag som lämnas i promemorian innebär att dessa utvecklingsinsatser under några år kommer att inriktas på de förestående förändringarna. Inom några områden kommer det också att krävas utvecklingsinsatser av något mer extraordinär natur under de närmaste åren, oberoende av om förslagen i promemorian genomförs. Det gäller inte minst utveckling och införande av nya IT-verktyg i Regeringskansliet som stöd för budgetprocessen. Det som är av relevans för en konsekvensanalys är skillnaden mellan resursåtgången för det ordinarie utvecklingsarbetet inom området och resursåtgången för genomförande av förslagen i promemorian.
- Konsekvensanalysen inriktas på att indikera inom vilka områden resursåtgången kan förväntas öka respektive minska som en konsekvens av förändringarna samt i vilket tidsperspektiv ökningen eller minskningen förväntas ske. Konsekvenserna av vissa enskilda delar i den föreslagna förändringen behandlas mer utförligt i andra delar av promemorian.

7.2 Konsekvenser för riksdagen, Regeringskansliet och myndigheterna

Riksdagen

- Informations- och utbildningsinsatser riktade till riksdagens ledamöter, riksdagspartiernas kanslier, utskottskanslierna m.fl.
 - *Ökad resursåtgång under ca en tvåårsperiod.*
- Vidareutveckling av IT-verktyg i riksdagen för bl.a. arbetet med budgetsammanställningar och oppositionspartiernas arbete med budgetmotioner.
 - *Ökad resursåtgång under ca en tvåårsperiod.*
- Eventuell vidareutveckling av arbetsformerna i riksdagen i anslutning till den årliga budgetprocessen som en konsekvens av det förändrade beslutsunderlaget som kommer att återfinnas i bl.a. budgetpropositionen och årsredovisningen för staten.
 - *Eventuell ökad resursåtgång under ca en tvåårsperiod. Omfattningen bestäms främst av vilken ambitionsnivå riksdagen väljer att ha, dvs. i*

vilken utsträckning riksdagen finner att förslagen motiverar en vidareutveckling av arbetsformerna. Förslagen i sig torde inte förutsätta någon mer omfattande förändring i riksdagens budgetarbete.

- Förändringar av budgetarbetet så att ett processtöd i form av IT-verktyg utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt i bl.a. arbetet med alternativa budgetförslag.
 - *Något minskad resursåtgång från och med år 2003.*

Regeringskansliet

- Särskilda informations- och utbildningsinsatser i anslutning till genomförande av förändringarna. Insatserna omfattar bl.a. en viss allmän kompetenshöjning i redovisningsfrågor bland myndighetshandläggare m.fl. Information och utbildning rörande förslagen kommer successivt att föras in i den ordinarie informations- och utbildningsverksamheten kring den ekonomiska styrningen.
 - *Ökad resursåtgång under ca en treårsperiod.*
- Vidareutveckling av arbetsformer i anslutning till den årliga budgetprocessen.
 - *Ökad resursåtgång under ca en treårsperiod.*
- Vidareutveckling av IT-verktyg för framtagande av sammanställningarna i budgetpropositionen.
 - *Ökad resursåtgång under ca en treårsperiod. Utveckling av övriga IT-verktyg för den årliga budgetprocessen måste ske inom de närmaste åren oberoende av de föreslagna förändringarna.*
- Effektivare budgetarbete genom ett välutvecklat processtöd i form av IT-verktyg för bl.a. arbetet med alternativa budgetförslag.
 - *Minskad resursåtgång för budgetarbetet från och med ca år 2003-2004.*

Myndigheterna

- Särskilda informations- och utbildningsinsatser i anslutning till genomförande av förändringarna. Information och utbildning rörande förslagen kommer successivt att föras in i den ordinarie informations- och utbildningsverksamheten kring den ekonomiska styrningen.
 - *Viss ökad resursåtgång under ca en tvåårsperiod.*
- Vidareutveckling av statsredovisningen så att information om bl.a. kostnader och intäkter per verksamhetsgren kan inrapporteras månatligen.
 - *Ökad resursåtgång under ca en treårsperiod.*
- Den separata anslagsavräkningen försvinner.
 - *Minskad resursåtgång för myndigheterna i allmänhet och Ekonomistyrningsverket i synnerhet från och med ca år 2004.*

- Strategier för uppföljning och utvärdering leder till mer genomtänkta och relevanta återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev och ökad grad av långsiktighet i återrapporteringskraven.
– *Minskad resursåtgång från och med ca år 2002.*
- Ökade krav på information i budgetunderlag eller motsvarande dokument.
– *Ökad resursåtgång från och med ca år 2003.*
- Krav på affärsverken att lämna information i budgetarbetet som underlag för upprättande av sammanställningar i statsbudgeten.
– *Ökad resursåtgång från och med ca år 2002.*

Referenser

- Draft Manual on Fiscal Transparency.*
International Monetary Fund, October 1998.
- En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.*
Regeringskansliet, 2000.
- Enkätundersökning om Regeringskansliets styrning av de statliga myndigheterna.*
Statistiska centralbyrån, Dnr 99/1778.
- En ny struktur för statens budget.*
Riksrevisionsverket, 1995:54.
- Fortsatt reformering av budgetprocessen.*
Ds 1995:73.
- Granskningsutlåtande avseende underlaget till årsredovisning för staten för år 1999.*
Riksrevisionsverket, dnr 20-2000-0753.
- I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
Förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997:57.
- In search of results – performance management practices in 10 OECD countries.*
OECD/PUMA, 1997.
- Kostnads- och intäktsbaserade anslag och inkomstitlar.*
Riksrevisionsverket, 1998:18.
- Myndigheternas syn på resultatstyrningen.*
Ekonomistyrningsverket, 1999:20.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?*
Ds 1997:79.
- Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
Huvudbetänkande från Verksledningskommittén. SOU 1985:40.
- Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000.*
Statskontoret, 2000:19.
- Riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering.*
Rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för uppföljning, utvärdering och revision, 2000-06-15.
- Schick, Allen, *Modern Budgeting*
OECD/PUMA, 1997.
- Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt – förslag till kommunal databas.*
Ds 2000:48.
- Statsskulden och budgetprocessen.*
Ds 1992:126.
- Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering – en sammanfattande slutrapport.*
Riksrevisionsverket, 1975.
- Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.*
SOU 2000:61.
- Prop. 1986/87:99
Om ledning av den statliga förvaltningen.
- Prop. 1987/88:150
Reviderad finansplan.
- Prop. 1994/95:150
Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.
- Prop. 1995/96:220
Lag om statsbudgeten.
- Prop. 1996/97:150
1997 års ekonomiska vårproposition.

- Prop. 1997/98:1
Budgetpropositionen för 1998.
- Prop. 1997/98:113
Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.
- Prop. 1997/98:136
Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.
- Prop. 1999/2000:1
Budgetpropositionen för 2000.
- Prop. 1999/2000:79
Från patient till medborgare, en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Prop. 2000/2001:1
Budgetpropositionen för 2001.
- Bet. 1986/87:KU29
Om ledning av den statliga förvaltningen.
- Bet. 1987/88:FiU30
Om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen m.m.
- Bet. 1993/94:FiU10
Den ekonomiska politiken och budgetregleringen m.m.
- Bet. 1993/94:KU18
Reformera riksdagsarbetet.
- Bet. 1994/95:FiU20 Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1995/96.
- Bet. 1994/95:KU02
Reformera riksdagsarbetet (vilande grundlagsbeslut m.m.).
- Bet. 1996/97:FiU20
Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m.
- Bet. 1996/97:KU03
Lag om statsbudgeten.
- Bet. 1997/98:FiU20
Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, m.m.
- Bet. 1997/98:KU31
Statlig förvaltningspolitik.
- Bet. 1998/99:FiU20
Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m.
- Bet. 1999/2000:FiU13
Utvecklingen av den ekonomiska styrningen.
- Bet. 1999/2000:RS1
Riksdagen och den statliga revisionen.
- Riksdagens revisorer 1997/98:RR7
Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet.
- Skr. 1993/94:TK1
Reformera riksdagsarbetet 1.
- Skr. 1993/94:TK2
Reformera riksdagsarbetet 2 Budgetprocessen.
- Skr. 1998/99:150
Årsredovisning för staten 1998.

Departementsserien 2000 – Kronologisk förteckning

1. Kommittéhandboken. SB.
2. Internationellt tullsamarbete. Fi.
3. Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning. Ju.
4. Ny insiderlagstiftning, m. m. Fi.
5. Omskärelse av pojkar. S.
6. Undantag från turordningen. N.
7. Tillväxt i hela Sverige. Rapport om tillväxtavtalen. N.
8. Remissammanställning. En översyn av jämställdhetslagen (SOU 1999:91). N.
9. Förtidspensionssystemet. Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna. S.
10. Överföring av fastighetstillbehör. Ju.
11. Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd – Internationell verksamhet och kommunal kompetens. Ju.
12. Benchmarking av näringspolitiken. Indikatorer inom åtta områden som påverkar ekonomisk tillväxt. N.
13. 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar. Fi.
14. Plan för uppföljning och utvärdering av 1997 års energipolitiska program. N.
15. Redovisning i utländsk valuta. Ju.
16. Kontroll på ort och ställe av statligt stöd. N.
17. En ny FoB-lag. Ju.
18. Väneruppdraget – Förslag för utveckling av Vänersjöfarten. N.
19. Studiebidraget i det långa loppet. Fi.
20. Elproduktion från förnybara energikällor – ekonomiska förutsättningar och marknadsmekanismer. N.
21. Kroppen eller knoppen – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna. Fi.
22. Kortare arbetstid – för och emot. N.
23. Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige. Fi.
24. Privilegium eller rättighet – en ESO-rapport om antagningen till högskolan. Fi.
25. Kvalitetssäkring och examenstillstånd i högskolan. U.
26. Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn. U.
27. Vad kostar det att regera? – En studie av Regeringskansliets dimensionering nu- och i framtiden. Fa.
28. Anpassningar på företagsskatteområdet till EG-fördraget. Fi.
29. Genomförande av art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv. M.
30. Ombudskrav, prioritet och elektronisk ingivning – några frågor om patent och växtförädlarrätt. Ju.
31. Behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Fi.
32. Talerätt vid gränsöverskridande överträdelser inom konsumenträtten – genomförande av förbudsföreläggandedirektivet 98/27/EG. Fi.
33. En ny eftergymnasial yrkesutbildning. U.
34. Samhällets grundläggande information. Inventering – Analys – Förslag. Ju.
35. Skatteregler mot handel med skalbolag. Fi.
36. Penningförfalskning m.m. Ju.
37. Från anstalt till frihet. Ju.
38. En effektivare arbetsmarknadsutbildning. N.
39. Sjukersättning i stället för förtidspension – Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan. S.
40. Aktivitetsersättning. Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan. S.
41. Lag om järnvägssystem för höghastighetståg. N.
42. Svenskt vattenbruk – en framtidsnäring. Jo.
43. Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet. Ku.
44. En begränsad översyn av socialförsäkringsregisterlagen (1997:934). S.
45. En specialdomstol för utlänningsärenden. UD.
46. Förslag till lag om upplösning av stiftelser i vissa fall. Ku.
47. En svartvit arbetsmarknad – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete. Fi.
48. Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt – förslag till kommunal databas. Fi.
49. Kompetensparadox? Hinder och möjligheter för att bättre tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden. N.
50. Behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Ju.
51. Behandling av ofrivillig barnlöshet. S.
52. Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan. Ett avtal inom sju sektorer. UD.
53. Kommunalt domstolstrots. Ju.
54. Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont. Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan. N.
55. Flygbolagens ansvar för passagerarskador – rådets förordning 2027/97. Ju.
56. Effektivare tvistlösning på teleområdet. N.
57. Sekretessen för passfoton m.m. Ju.
58. Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning. Fi.
59. Kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen. Ju.
60. Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik. Fi.
61. The Swedish Environmental Code. M.
62. Samverkan mellan skola och arbetsliv. Om möjligheterna med lärande i arbete. U.
63. Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens. Fi.

Departementsserien 2000 – Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Kommittéhandboken. [1]

Justitiedepartementet

Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning. [3]
Överföring av fastighetstillbehör. [10]
Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd – Internationell verksamhet och kommunal kompetens. [11]
Redovisning i utländsk valuta. [15]
En ny FoB-lag. [17]
Ombudskrav, prioritet och elektronisk ingivning – några frågor om patent och växtförädlarrätt. [30]
Samhällets grundläggande information.
Inventering – Analys – Förslag. [34]
Penningförfalskning m.m. [36]
Från anstalt till frihet. [37]
Behandling av personuppgifter inom kriminalvården. [50]
Kommunalt domstolstrots. [53]
Flygbolagens ansvar för passagerarskador – rådets förordning 2027/97. [55]
Sekreessen för passfoton m.m. [57]
Kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen. [59]

Utrikespartementet

En specialdomstol för utlämningsärenden. [45]
Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan. Ett avtal inom sju sektorer. [52]

Socialdepartementet

Omskärelse av pojkar. [5]
Förtidspensionssystemet. Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna. [9]
Sjukersättning i stället för förtidspension – Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktigt medicinskt grundad nedsättning i svensk utbildning. Fi.
Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning. Fi.
Öppnande av arbetsförmågan. [39]
Aktivitetssättning. Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan. [40]
En begränsad översyn av socialförsäkringsregisterlagen (1997:934). [44]
Behandling av ofrivillig barnlöshet. [51]

Finansdepartementet

Internationellt tullsamarbete. [2]
Ny insiderlagstiftning, m.m. [4]
40-talisternas framtag – en ESO-rapport om

2000-talets demografiska utmaningar. [13]
Studiebidraget i det långa loppet. [19]
Kroppen eller knoppen – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna. [21]
Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige. [23]
Privilegium eller rättighet – en ESO-rapport om antagningen till högskolan. [24]
Anpassningar på företagsskatteområdet till EG-fördraget. [28]
Behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. [31]
Talerätt vid gränsöverskridande överträdelse inom konsumenträtten – genomförande av förbuds-föreläggandedirektivet 98/27/EG. [32]
Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt – förslag till kommunal databas. [48]
Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning. [58]
Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik. [60]
Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens. [63]

Utbildningsdepartementet

Kvalitetssäkring och examenstillstånd i högskolan. [25]
Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn. [26]
En ny eftergymnasial yrkesutbildning. [33]
En svartvit arbetsmarknad – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete. [47]
Samverkan mellan skola och arbetsliv.
Om möjligheterna med lärande i arbete. [62]

Jordbruksdepartementet

Svenskt vattenbruk – en framtidsnäring. [42]
Kulturdepartementet
Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet. [43]
Förslag till lag om upplösning av stiftelser i vissa fall. [46]

Näringsdepartementet

Undantag från turordningen. [6]
Tillväxt i hela Sverige. Rapport om tillväxtavtalen. [7]
Remissammanställning. En översyn av jämställdhetslagen (SOU 1999:91). [8]
Benchmarkering av näringspolitiken.
Indikatorer inom åtta områden som påverkar ekonomisk tillväxt. [12]
Plan för uppföljning och utvärdering av 1997 års energipolitiska program. [14]
Kontroll på ort och ställe av statligt stöd. [16]
Väneruppdraget – Förslag för utveckling av Vänersjöfarten. [18]
Elproduktion från förnybara energikällor – ekonomiska förutsättningar och marknadsmekanismer. [20]
Kortare arbetstid – för och emot. [22]
En effektivare arbetsmarknadsutbildning. [38]

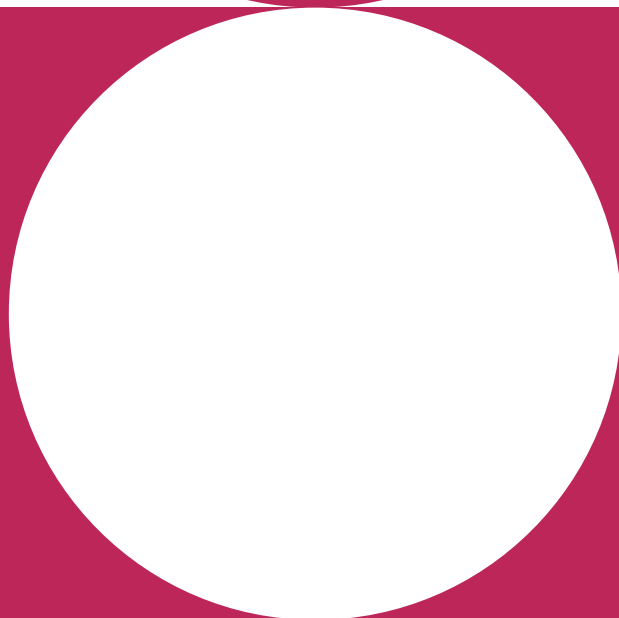
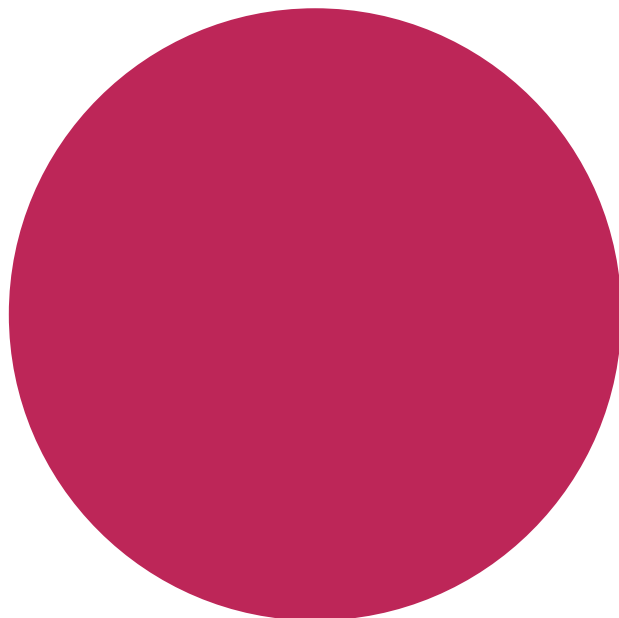
Lag om järnvägssystem för höghastighetståg. [41]
Kompetensparadox? Hinder och möjligheter för att
bättre tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden. [49]
Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont.
Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan. [54]
Effektivare tvistlösning på teleområdet. [56]

Miljödepartementet

Genomförande av art- och habitatdirektivet och
fågeldirektivet. [29]
The Swedish Environmental Code. [61]

Förvaltningsavdelningen

Vad kostar det att regera? – En studie av
Regeringskansliets dimensionering nu- och i framtid. [27]



FRTZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

Postadress: 106 47 Stockholm
Telefon:08-690 91 90, Fax: 08-690 91 91
E-post: fritzes.order@liber.se
www.fritzes.se